

Inhoudsopgave

1	<i>Algemeen</i>	2
1.1	Inleiding	2
1.2	Begripsomschrijvingen	2
1.3	Regionale afstemming	4
1.4	Leeswijzer	5
2	<i>Overheidsbemoeyenis met prostitutie</i>	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Landelijk beleid	6
2.2.1	Geschiedenis	6
2.2.2	Nieuwe wetgeving	7
2.3	Lokaal beleid	9
2.3.1	Inleiding	9
2.3.2	Reden voor het voeren van lokaal beleid	9
2.3.3	Grondslag voor lokaal beleid	10
3	<i>Prostitutie in Vlissingen</i>	11
3.1	Geschiedenis	11
3.2	Huidige aard en omvang van prostitutie	11
4	<i>Prostitutiebeleid gemeente Vlissingen</i>	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Doelstellingen	13
4.3	Beperkingen voor prostitutiebeleid	14
4.4	Aanvraagprocedure	14
4.5	Algemene uitgangspunten voor vergunningverlening	16
4.5.1	Bevoegd bestuursorgaan	16
4.5.2	Overige uitgangspunten	16
4.6	Vestigingsvoorschriften	17
4.6.1	Seksinrichtingen	17
4.6.2	Escortbedrijven	18
4.6.3	Raam- en straatprostitutie	18
4.6.4	Sekswinkels	19
4.6.5	Overgangsregeling	19
4.7	Bedrijfsvoeringsvoorschriften	19
4.7.1	Inleiding	19
4.7.2	Algemene voorschriften	20
4.7.3	Voorschriften inzake de werksituatie	20
4.7.4	Inrichtingsvoorschriften	21
4.8	Weigeringsgronden	22
5	<i>Handhavingarrangement</i>	23
5.1	Exploitatie zonder vergunning (overtreding van artikel 3.2.1 APV)	23
5.2	Exploitatie seksinrichting in strijd met de vergunning / verordening	24
5.3	Overtreding artikel 250a Wetboek van Strafrecht	25
5.4	Geldigheidsduur van de maatregel	25
5.5	Afwijking van het handhavingarrangement	26

Vastgesteld door burgemeester en wethouders van Vlissingen op 29 september 2000.
Instemming gemeenteraad 26 oktober 2000. Bekendmaking 8 november 2000.

1 Algemeen

1.1 Inleiding

Op 26 oktober 1999 heeft de Eerste kamer ingestemd met het wetsvoorstel 'opheffing algemeen bordeelverbod' (TK 25437). Op 9 november 1999 is de wet in het Staatsblad geplaatst (Stb. 1999, nr 464). De inwerkingtreding van de wet is bepaald op 1 oktober 2000.

De wetswijziging houdt in grote lijnen het volgende in:

- Opheffing van het algemeen bordeelverbod en het verbod op het souteneurschap: de desbetreffende artikelen worden geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht.
- Aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie: onvrijwillige prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen.

Met ingang van 1 oktober 2000 wordt vanwege de wetswijziging (de exploitatie van) prostitutie gelegaliseerd: aan het Wetboek van Strafrecht kunnen dus geen argumenten meer worden ontleend om prostitutie en de exploitatie van seksbedrijven te verbieden. Tegelijkertijd worden de straffen voor ongewenste vormen van prostitutie, onvrijwillige prostitutie en misbruik van minderjarigen verhoogd.

Met het vervallen van het 'algemeen bordeelverbod' is de noodzaak ontstaan voor regulering. Het primaat voor de regulering van de exploitatie van seksbedrijven ligt bij de gemeentelijke overheid. Uitgangspunt bij gemeentelijke regulering is dat een algeheel bordeelverbod van gemeentewege, op basis van de algemene regelgevende bevoegdheid ex artikel 149 en 151a Gemeentewet, in strijd met artikel 19 Grondwet (vrije keuze van arbeid), aldus volgens de minister van justitie. Voor seksbedrijven geldt in principe vrijheid van vestiging, behoudens de beperkingen die in diverse regelgeving wordt gesteld.

De politie heeft een controlerende taak. De taken van het openbaar ministerie liggen op het terrein van vervolging van strafbare vormen van prostitutie. Tenslotte heeft de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) een belangrijke uitvoerende taak op het terrein van volksgezondheid. Het voeren van een adequaat lokaal prostitutiebeleid vergt een goede afstemming tussen de inbreng van deze actoren. Er zal sprake moeten zijn van duidelijke beleidslijnen en vast omkaderde afspraken op het gebied van beleid, controle en handhaving. Alleen op die manier kan een integraal prostitutiebeleid vorm krijgen.

De wetswijziging heeft voor alle gemeenten dus een aantal belangrijke gevolgen. Hoe de gemeente Vlissingen met het prostitutievraagstuk om zal gaan is in deze nota vastgelegd.

1.2 Begripsomschrijvingen

De begrippen die in deze nota worden gehanteerd, dienen als volgt te worden gelezen¹:

¹Bron: VNG, *Handboek Lokaal Prostitutiebeleid, deel 4*, d.d. december 1999

Term	Omschrijving
<i>Beheerder</i>	De natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf;
<i>Bezoeker</i>	Degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van: <ol style="list-style-type: none"> 1. de exploitant; 2. de beheerder; 3. de prostituee; 4. het personeel dat in de inrichting werkzaam is; 5. toezichhouders als bedoeld in artikel 6.1 a; 6. andere personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.
<i>Exploitant</i>	De natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
<i>Escortbedrijf</i>	De natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend; <p>Toelichting: Een escortbedrijf is een bedrijf dat bemiddelt tussen klanten en prostituees. Er is geen sprake van een seksinrichting, immers er bestaat geen voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Een escortbedrijf kan een kantoor zijn, maar ook een telefooncentrale of een website op het Internet. Men biedt zijn services over het algemeen aan door middel van advertenties of andere reclame-uitingen.</p>
<i>Prostitutie</i>	Het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
<i>Prostituee</i>	Degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
<i>Raamprostitutie-inrichting</i>	Een inrichting met één of meer ramen waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen en aldus klanten te werven;
<i>Seksinrichting</i>	De voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, seks theater of een parenclub ² of een prostitutiebedrijf, waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar; <p>Toelichting: De definitie van de verordening is algemeen gesteld, omdat seksinrichtingen in allerlei soorten en vormen voorkomen. In de definitie wordt het begrip 'besloten ruimte' gehanteerd. Hierbij gaat het om een overdekt geheel of een door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking, voor publiek toegankelijk is. Dit betekent dat ook een vaar- of een voertuig onder de definitie 'seksinrichting' kan vallen. De verordening ziet niet op handelingen die zuiver een privé karakter hebben. Om die reden dient – wil men kunnen spreken van een seksinrichting - sprake te zijn van bedrijfsmatige seksuele handelingen of van</p>

² Parenclub in woning niet toegestaan wegens strijd met bestemmingsplan (Rb Leeuwarden 14-08-2002, JG 2003, 03.0025)

	<p>seksuele handelingen in een omvang alsof ze bedrijfsmatig zijn. Wanneer sprake is van 'bedrijfsmatige' seksuele handelingen dient te worden bepaald aan de hand van de omstandigheden van het geval.</p> <p>Belangrijke aanwijzingen voor het bedrijfsmatig karakter van seksuele handelingen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het verrichten van seksuele handelingen anders dan om niet; - advertenties of andere reclame-uitingen; - frequent bezoek van 'bezoekers'. <p>Om misverstanden te voorkomen noemt de verordening een aantal bedrijven die wel onder de definitie vallen. Behalve een bordeel en een seksclub wordt onder seksinrichting ook verstaan: een seksbioscoop; een seksautomatenhal; een seks theater en een parenclub, al dan niet in combinatie met elkaar. Deze opsomming is niet limitatief bedoeld.</p>
<i>Sekswinkel</i>	<p>De voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;</p> <p>Toelichting: Kenmerkend voor een sekswinkel is dat daar - in hoofdzaak - goederen van erotisch-pornografische aard worden verkocht. Dit betekent dat een (tijdschriften)winkel waar erotisch-pornografische lectuur deel uitmaakt van het assortiment niet onder deze definitie valt. Dit wordt uiteraard anders indien het grootste deel van het assortiment van genoemde winkel uit dergelijke lectuur bestaat.</p>
<i>Straatprostitutie</i>	<p>Bij straatprostitutie begeeft de prostituee zich in de openbare ruimte om door de aandacht van passanten op zich te vestigen klanten te werven;</p>
<i>Thuiswerk</i>	<p>Toelichting: Indien iemand zichzelf in de eigen woning prostitueert en dit doet op zodanige wijze dat geen sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zoals hierboven omschreven dan wordt dit niet begrepen als het exploiteren van een seksinrichting. Een dergelijke vorm van prostitutie is dus niet vergunningplichtig. Om een vlucht naar het - niet vergunningplichtige - thuiswerk te voorkomen hanteert de gemeente Vlissingen de volgende definitie van 'thuiswerk'. Alleen indien aan <u>elk</u> van deze zes voorwaarden wordt voldaan is sprake van het niet-vergunningplichtige 'thuiswerk':</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Thuiswerk vindt uitsluitend plaats in de eigen woning: de prostituee dient volgens het bevolkingsregister op dat adres te zijn ingeschreven; 2. Het werven van klanten geschiedt langs informele weg: de prostituee adverteert niet en maakt ook niet op een andere wijze openlijk reclame; 3. Aan de buitenkant van het perceel mag niet duidelijk zijn dat er prostitutie wordt bedreven; 4. De prostituee mag niet toestaan dat in de woning prostitutie wordt bedreven door anderen die niet op dat adres woonachtig zijn, of door één of meer andere bewoners; 5. De verdiensten voortkomend uit de prostitutie moeten uitsluitend ten goede komen aan de prostituee; 6. Er mag geen sprake zijn van overlast of aantasting van het woon- of leefklimaat;

1.3 Regionale afstemming

In de provincie Zeeland is ervoor gekozen het prostitutiebeleid regionaal af te stemmen. De meerwaarde van de regionale afstemming is gelegen in:

1. De vergemakkelijking van de taken rond de uitvoering en handhaving van het beleid door betrokken organisaties als de politie, GGD, openbaar ministerie en gemeente, doordat sprake is van eenduidige voorschriften en vergunningvoorwaarden en een eenduidig controle- en handhavingbeleid;
2. De verkleining van de kans op ongewenste verschuivingeffecten binnen de provincie Zeeland hetgeen;

3. Een vergroting van de duidelijkheid voor de branche doordat één beleid wordt gevoerd en er sprake is van eenduidige voorschriften en vergunningvoorwaarden en een eenduidig controle- en handhavingsbeleid;
4. De versterking van de positie bij de (bestuurs)rechter wanneer de toepassing van bestuursdwang of de weigering van een vergunning zijn grondslag vindt in een regionaal beleid.

1.4 *Leeswijzer*

Deze beleidsnota bevat een nadere uitwerking van de voorschriften die zijn neergelegd in de gemeentelijke prostitutieverordening, op te nemen in hoofdstuk 3 van de Algemeen plaatselijke verordening Vlissingen 1999. Samen met de verordening schetst deze nota het beleidskader van het lokaal prostitutiebeleid van de gemeente Vlissingen.

Verder bevat deze nota een aantal (beleids)regels voor de vergunningverlening door het bevoegd bestuursorgaan (in de meeste gevallen de burgemeester).

Daarnaast is in deze beleidsnota een handhavingarrangement opgenomen waarin is vastgelegd volgens welk stappenplan gemeente, politie en openbaar ministerie optreden ingeval van niet-naleving van de geldende voorschriften op het terrein van prostitutie.

2 Overheidsbemoeyenis met prostitutie

2.1 *Inleiding*

Prostitutie is een eeuwenoud verschijnsel waarmee de overheid door de jaren heen verschillend is omgegaan. Prostitutievraagstuk kan op twee niveaus worden aangepakt, namelijk landelijk en lokaal. Normgevend is uiteraard de landelijke regelgeving en het landelijk beleid afkomstig van de rijksoverheid. Indien de regelgeving van de rijksoverheid lacunes vertoont, kan de gemeentelijke regelgeving deze lacunes opvullen.

2.2 *Landelijk beleid*

2.2.1 *Geschiedenis*

De basis voor een gereguleerd prostitutiestelsel wordt na de Franse Revolutie gelegd door Napoleon. In de “Code Napoleon” werd de registratie geregeld, waarbij als uitgangspunt gold dat prostitutie onvermijdelijk was en onder voorwaarden – die vooral betrekking hadden op gezondheidsaspecten – werd toegestaan.

Veranderende morele en politieke opvattingen leidden begin 20^e eeuw tot wetgeving in de vorm van het huidige artikel 250bis Wetboek van Strafrecht. Niet het bedrijven van prostitutie of het plegen van seksuele handelingen met een prostituee is strafbaar op grond van dit artikel, maar het als beroep of gewoonte opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden is verboden. Het doel van dit artikel was om de prostituees te beschermen en om misbruik door exploitanten tegen te gaan³. Mede doordat in de praktijk de exploitatie werd gedoogd keerde en keert artikel 250bis Sr zich tegen de prostituees: het artikel dat bedoeld was ter bescherming van de prostituee heeft hen juist in de hoek van de illegaliteit, uitbuiting en criminaliteit gedreven waardoor hun afhankelijkheid van exploitanten groter werd⁴.

Voorals als gevolg van de seksuele revolutie in de jaren zestig verschoof de maatschappelijke waardering voor prostitutie en werd deze min of meer geaccepteerd. In de jaren zeventig kreeg dit een vervolg. De morele betekenis van prostitutie stond niet langer meer ter discussie. Een algemeen gevoel was wel dat de uitwassen moesten worden bestreden. De overheid hanteert sindsdien een gedoogbeleid en ook justitie tolereert veelal de diverse vormen van beroepsmatige exploitatie van seks. In beginsel kan een gedoogbeleid slechts een tijdelijke wijze van omgaan met een bepaald probleem zijn. Vandaar dat door verschillende ministers van Justitie pogingen zijn ondernomen tot opheffing van het algemeen bordeelverbod.

³ Boonen, K., *Het absolute bordeelverbod gerelativeerd*, Nemesis 1995, p.148

⁴ Boonen, K., *Worden prostituees veel beter van de opheffing van het algemene bordeelverbod?*, Proces 1998, p.103-110

Feitelijk komt het overheidsoptreden vòòr de wetswijziging op het volgende neer:

Strafrechtelijk optreden	Bestuurlijk optreden
Op grond van het opportuniteitsbeginsel wordt door het openbaar ministerie vaak van optreden tegen en vervolgen van de prostitutiebedrijven afgezien. Eén van de argumenten die hierbij ongetwijfeld een rol speelt is het besef dat prostitutie een verschijnsel is dat zich in vrijwel alle culturen voordoet en dat zich, zelfs onder scherpe repressie, niet laat uitroeien. Immers een actief vervolgingsbeleid zou tot gevolg kunnen hebben dat de branche nog meer in het illegale circuit terechtkomt.	Bestuurlijk ingrijpen vond en vindt over het algemeen alleen plaats wanneer de openbare orde en het woon- en leefklimaat wordt bedreigd. Voor het overige hanteert men een gedoogbeleid.

2.2.2 *Nieuwe wetgeving*

Zoals gezegd zijn door verschillende ministers van Justitie pogingen zijn ondernomen tot opheffing van het algemeen bordeelverbod. Op 1 oktober 2000 zal een wet inwerking treden waarmee de opheffing van het algemeen bordeelverbod een feit wordt. Het 'algemeen bordeelverbod' zal worden vervangen door een verbod op en aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie: onvrijwillige prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen. De wijziging houdt in dat het opzettelijk voordeel trekken uit 'seksuele handelingen met een derde tegen betaling' alleen dan strafbaar is wanneer die ander het slachtoffer is van (bedreiging met) geweld, misleiding of het gebruik van overmacht. Het algemene bordeelverbod en het verbod op het souteneurschap worden opgeheven, waardoor de exploitatie van vrijwillige prostitutie wordt toegestaan en genormaliseerd. Tegelijkertijd worden ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie strenger gestraft. De strafmaxima op de exploitatie van onvrijwillige prostitutie en misbruik van minderjarigen zijn verhoogd van één naar zes jaar. Het klachtvereiste voor het plegen van seksuele handelingen met een prostituee tussen twaalf en zestien jaar is afgeschaft. Verder kan een klant van een minderjarige prostituee worden bestraft met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar⁵.

In de Memorie van Toelichting⁶ worden zes hoofddoelstellingen genoemd die ten grondslag liggen aan de wetswijziging, namelijk:

1. Beheersing en regulering van de exploitatie van de prostitutie;
2. Verbetering van de bestrijding van de exploitatie van de onvrijwillige prostitutie;
3. Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. Verbetering van de positie van de prostituees;
5. Ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie;
6. Terugdringing van (exploitatie van) prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel.

⁵ Het gaat hierbij om prostituees van zestien of zeventien jaar aangezien seksuele handelingen met kinderen jonger dan zestien jaar - en dus ook met prostituees - per definitie al strafbaar is op grond van artt. 244 en 245 Sr

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 437, nr.3

De prostitutiebranche zal na de inwerkingtreding van de wetwijziging een *legale* en *genormaliseerde* bedrijfstak zijn. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van wet- en regelgeving die bepalingen bevatten de op (de exploitatie van) prostitutie van toepassing kunnen zijn.

Term	Omschrijving
<i>Arbo-wet</i>	In alle bedrijven waarin sprake is van een werkgever-werknemerrelatie is de Arbo-wet van toepassing. De Arbo-wet kent bepalingen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in
<i>Bouwbesluit</i>	Seksinrichtingen moeten voldoen aan de object gebonden eisen inzake bouw- en brandveiligheid. Deze eisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Seksinrichtingen kunnen worden gerekend tot de in het Bouwbesluit opgenomen categorie "logiesbedrijven".
<i>Drank- en horecawet</i>	Voor zover in een seksinrichting alcoholhoudende dranken anders dan om niet en voor gebruik ter plaatse worden verstrekt, is deze wet met bijbehorende uitvoeringsbesluiten van toepassing.
<i>Gemeentelijke prostitutieverordening en beleidsnota (beleidsregels)</i>	In de verordening zijn voorschriften opgenomen in het kader van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, openbare zedelijkheid, de werkomstandigheden van de prostituee, gezondheid en (sociale) hygiëne. In de beleidsnota staat de verdere uitwerking van het beleid zoals dit in de verordening is vastgelegd.
<i>Infectieziektewet</i>	Krachtens deze wet bestaat voor de seksueel overdraagbare aandoening hepatitis B een meldingsplicht bij de GGD.
<i>Ruimtelijke regelgeving</i>	De vraag of een seksinrichting, escortbedrijf of sekswinkel op een bepaalde plaats is toegestaan is mede afhankelijk van de bestemming die op de betreffende locatie rust. De vigerende bestemmingsplannen kennen vaak niet de bestemming "seksbedrijf" of "seksinrichting".
<i>Sociaal - fiscale regelgeving</i>	Seksbedrijven zijn, evenals andere bedrijven, gehouden tot afdracht van belasting en sociale premies.
<i>Wet arbeid vreemdelingen</i>	Deze wet verbiedt de werkgever een vreemdeling te werk te stellen zonder dat hij/zij de beschikking heeft over een voor dat werk vereiste tewerkstellingsvergunning. Ingevolge artikel 3 van het Besluit arbeid vreemdelingen dient een tewerkstellingsvergunning te worden geweigerd voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden.
<i>Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid</i>	Deze wet legt de verantwoordelijkheid voor collectieve preventie van infectieziekten, waaronder seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) bij de gemeenten. De uitvoering is neergelegd bij de GGD.
<i>Wet Hygiëne en Veiligheid Zwemgelegenheden</i>	Seksinrichtingen kunnen de beschikking hebben over een zwemvoorziening als bedoeld in deze wet. In dat geval zijn de in de wet opgenomen regels ter bevordering van de veiligheid en hygiëne van toepassing.
<i>Wetboek van Strafrecht</i>	Artikel 250a Sr bevat bepalingen waarin bepaalde vormen van prostitutie en menshandel strafbaar worden gesteld.

2.3 *Lokaal beleid*

2.3.1 *Inleiding*

Door het opheffen van het algemeen bordeelverbod en de legalisering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie denkt de rijksoverheid de prostitutie beter te kunnen sturen en reguleren. De verantwoordelijkheden en taken van de rijksoverheid liggen daarbij met name op het gebied van het strafrecht, vreemdelingenrecht en belastingrecht. Het is dus aan de lokale overheid om voorwaarden te stellen waaronder de exploitatie van prostitutie toelaatbaar is binnen de eigen gemeentegrenzen.

De gemeente krijgt door de wetswijziging de mogelijkheid om in het belang van de openbare orde, de zedelijkheid en de volksgezondheid de bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie aan nieuwe gemeentelijke regels te binden. In grote lijnen heeft de gemeentelijke overheid vier aangrijpingspunten voor regulering, namelijk het ruimtelijk beleid, en beleid ten aanzien van de openbare orde en veiligheid / woon- en leefklimaat, sociale hygiëne van de exploitant en volksgezondheid.

De gemeente kan hierbij sturen op aard, omvang en locatie van prostitutiebedrijven en kan eisen stellen aan de inrichting van werkruimten, de arbeidsomstandigheden van de prostituee en de bedrijfsvoering door de exploitant.

2.3.2 *Reden voor het voeren van lokaal beleid*

Naast de landelijke overheid kan dus ook de lokale overheid beleid voeren waarmee de prostitutiebranche wordt gereguleerd. Een lokaal prostitutiebeleid voeren is geen verplichting, maar verdient wel aanbeveling: bij het ontbreken van prostitutiebeleid is de gemeente onvoldoende toegerust op het bestrijden van uitwassen of ongewenste situaties op het terrein van prostitutie indien deze zich voordoen binnen de lokale prostitutie.

Ongewenste situaties kunnen zich in de eerste plaats voordoen op het terrein van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. De onwenselijke randverschijnselen waarmee de bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie gepaard kan gaan zijn bijvoorbeeld de toenemende verkeersbewegingen, geluidsoverlast, een gevoel van onveiligheid die zich aan omwonenden van prostitutiebedrijven opdringt (met name wanneer de prostitutie ook criminele activiteiten aantrekt). De hiergenoemde problemen spelen zich voornamelijk af op het gebied van de openbare orde en woon- en leefklimaat en deze beleidsterreinen behoren tot de huishouding van de gemeente. Een tweede reden voor het voeren van een lokaal prostitutiebeleid is gelegen op het terrein van de volksgezondheid. De prostitutiebranche wordt namelijk een belangrijke rol toegedacht bij de verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en andere infectieziekten. Het gezondheidstoezicht binnen de branche is vrijwel niet gestructureerd en medische controle en voorlichting geschieden op basis van vrijwilligheid van de prostituee en de exploitant. Ook het beleidsterrein van de volksgezondheid behoort tot de huishouding der gemeente, dus ook hier kan de gemeente regulerend optreden.

Naast de bovengenoemde “externe randverschijnselen” die met prostitutie gepaard kunnen gaan, is er ook een aantal “interne verschijnselen” dat de aandacht van de overheid verdient. Het is een vaststaand gegeven dat in de prostitutiebranche veel misstanden voorkomen. Hierbij moet met name gedacht worden aan misbruik van vrouwen en mannen werkzaam in de prostitutie, prostitutie onder dwang, intimidatie, prostitutie van minderjarigen, gebruik van geweld, drugshandel en mensenhandel. In het nieuwe stelsel wordt het mogelijk voor de lokale overheid vergunningen te weigeren of in te trekken indien er aanwijzingen zijn dat dergelijke genoemde feiten zich in een bepaald prostitutiebedrijf (zullen) voordoen.

2.3.3 Grondslag voor lokaal beleid

Artikel 149 van de Gemeentewet kent de gemeenteraad een autonome verordenende bevoegdheid toe op het terrein van de eigen huishouding. De reikwijdte van deze bevoegdheid wordt ingekaderd door een ondergrens en een bovengrens. De ondergrens is dat de gemeentelijke voorschriften niet zonder meer mogen treden in de particuliere sfeer van de burger: de voorschriften moeten voldoen aan het openbaarheidsvereiste en mogen derhalve niet zien op handelingen die in geen enkel opzicht een openbaar karakter hebben en in geen enkel opzicht betrekking hebben op de openbare orde. De bovengrens wordt gevormd door 'hogere' regelgeving (verdragen, Grondwet, wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële besluiten en provinciale regelgeving). Gemeentelijke regelgeving mag niet treden in hetgeen reeds door een 'hogere wetgever' is geregeld.

De wetgever is tot de conclusie gekomen dat artikel 149 Gemeentewet de gemeenten in juridische zin te weinig armslag geeft om de (exploitatie van) prostitutie adequaat te kunnen reguleren. De escortbedrijven onttrekken zich namelijk aan het openbaarheidsvereiste waardoor het stellen van regels op grond van artikel 149 Gemeentewet juridisch niet houdbaar zou kunnen zijn. Om die reden heeft de wetgever artikel 151a Gemeentewet geïntroduceerd⁷ waarin de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt toebedeeld om regels te stellen met betrekking tot 'het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling'. Een op grond van de gemeentelijke autonomie gevoerd vergunningenbeleid kan zich daardoor uitstrekken tot vormen van niet-plaatsgebonden prostitutie zoals bij bijvoorbeeld escortbedrijven en bemiddelingsbedrijven het geval is.

⁷ amendement Nicolai, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 437, nr 18

3 Prostitutie in Vlissingen

3.1 Geschiedenis

De gemeente Vlissingen kent vanaf 1 september 1829 een "Reglement op de zoogenaamde Publieke Huizen en Publieke Vrouwen binnen de Stad Vlissingen". In dit Reglement is een aantal bepalingen opgenomen die de tand des tijds goed hadden kunnen doorstaan. Indien men een publiek huis wilde exploiteren diende men op grond van artikel 3 een verlot aan te vragen en dit ieder jaar te vernieuwen.

"Te dien einde zal elk, die reeds een dusdanig Huis geopend heeft, of ook ná de dagteekening en Publicatie dezes wenscht te openen, zich, onder overlegging van een schriftelijk verzoek, moeten vervoegen bij de Directie der Politie, ter bekoming van het benodigde verlot en tot mededeeling van alle de gevorderd wordende inlichtingen; -ten einde van elk jaar zal de vernieuwing des verlots moeten worden gevraagd.-"

Dat niet alleen de exploitant zich bekend diende te maken blijkt uit artikel 8 waarin werd bepaald:

"Een ieder die de hoedanigheid van Publieke Vrouw heeft aangenomen, of zich voor het vervolg als zoodanig verkiest te gedragen, zal verplicht zijn, zich aan de Directie van Politie aan te geven, en aan dezelve alle die opgaven doen welke tot de hierna te meldene inschrijving benodigd zijn."

De Directie van Politie had vervolgens onbepert toegang tot de publieke huizen. Ook in 1829 dacht men al aan de volksgezondheid. Zo werd in artikel 15 van het reglement bepaald:

"Tedere Publieke Vrouw zal onderworpen zijn, aan één Heelkundig onderzoek in de week."

Ook in 1829 was men al bekend met seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) Indien de heelmeeester tijdens één van bovenstaande onderzoeken een besmette prostituee aantrof, dan was in het Reglement geregeld wat er met haar ging gebeuren:

"Tedere Publieke Vrouw die door den Heelmeeester bevonden wordt, besmet te zijn, zal dadelijk in de Syphilitische ziekenzaal binnen deze Stad worden geplaatst. De Publieke Vrouw zal deze ziekenzaal niet mogen verlaten, dan nadat zij van den Genees- en Heelmeeester een getuigschrift bekomen heeft, dat zij volkomen hersteld is; hare vorige levenswijze van Publieke Vrouw vóór dien tijd hervattende zal zij gestraft worden met eene boete van drie gulden, en bij onvermogen met eene Gevangenis van drie dagen."

3.2 Huidige aard en omvang van prostitutie

Een inventarisatie van de huidige situatie is moeilijk te geven; veel activiteiten spelen zich buiten de openbaarheid af. Uit informatie, afkomstig van de recherche en GGD, mag het volgende worden geconcludeerd:

Soort inrichting	Bijzonderheden
<i>Seksinrichtingen</i>	De gemeente Vlissingen hanteert een maximumstelsel van 2 toegestane seksinrichtingen. Op dit moment zijn geen seksinrichtingen waar bedrijfsactiviteiten worden ontplooid. De seksinrichting Nightlife aan de Prins Hendrikweg 16 is op 15 maart 2002 op last van de burgemeester gesloten wegens het ontbreken van de vereiste exploitatievergunning. Inmiddels is het sluitingsbevel ingetrokken en heeft de nieuwe rechthebbende op het pand te kennen gegeven een nieuw bedrijf daarin te willen starten.
<i>Escortbedrijven</i>	Onduidelijk hoeveel, maar ze zijn er wel.
<i>Raamprostitutie</i>	Bestaat niet in Vlissingen.
<i>Straatprostitutie</i>	Bestaat niet in Vlissingen.
<i>Thuiswerkers</i>	Niet uit te sluiten valt dat in de gemeente Vlissingen ook de zogenaamde "huisvrouwenprostitutie" plaatsvindt. Deze vorm van prostitutie wordt veelal op afspraak in de eigen woning bedreven. Hierbij wil men de anonimiteit naar buiten toe echter in het algemeen zoveel mogelijk bewaren. Om deze reden bestaat dan ook geen inzicht in de omvang van deze vorm van prostitutie.
<i>Sekswinkel</i>	Aan de Nieuwendijk is een sekswinkel gevestigd. Vroeger was er ook een bioscoop dit is momenteel niet meer het geval.

4 Prostitutiebeleid gemeente Vlissingen

4.1 *Inleiding*

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelen die de gemeente Vlissingen beoogt te bereiken met onderhavige beleid. Uiteraard zijn deze doelen (deels) afgeleid van doelen die de rijksoverheid nastreeft met de wetswijziging. Hoewel het gaan voeren van een lokaal prostitutiebeleid geen verplichting is, doet de gemeente er wel verstandig aan. De gemeente is niet geheel vrij in de omvang van het beleid. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de beperkingen van het gemeentelijk beleid. Ten gevolge van de wetswijziging zal ook de APV Vlissingen 1993 worden gewijzigd. Met de wijziging van de APV zal een vergunningstelsel voor seksinrichtingen en escortbedrijven van kracht worden. In de rest van dit hoofdstuk kunt u vinden welke normen in de verschillende stadia van het vergunningverleningsproces worden gehanteerd.

4.2 *Doelstellingen*

In het begin van de 20^e eeuw is de exploitatie van prostitutie door de landelijke overheid strafbaar gesteld⁸ en kon bovenstaand Reglement niet langer gelden. In de gemeente Vlissingen bestaat tot op heden een gedoogbeleid ten aanzien van prostitutie. De wens om in de gemeente Vlissingen toch tot een prostitutiebeleid te komen is gebaseerd op een aantal factoren. Ten eerste maakt de opheffing van het bordeelverbod het de gemeente mogelijk een eigen beleid te voeren. Een verbod van prostitutie in de gemeente is daarbij niet mogelijk. Ten tweede is een prostitutiebeleid noodzakelijk om de randverschijnselen rondom prostitutie beter te kunnen beheersen en om de positie van de prostituee te verbeteren.

Aan de zes doelstellingen als genoemd in paragraaf 2.2.1 kunnen de doelstellingen voor het prostitutiebeleid van de gemeente Vlissingen worden ontleend. De primaire doelstellingen van de gemeente Vlissingen zijn:

1. De bescherming van het woon- en leefklimaat: doelstelling is een negatieve uitstraling van seksinrichtingen en –winkels te voorkomen;
2. De bescherming van de volksgezondheid: prostitutie is een bedrijfstak waarin gezondheidsrisico's worden gelopen zoor zowel de prostituee als de klant. Doelstelling is de preventie en beheersing van de gezondheidsrisico's;
3. De bescherming en verbetering van de positie van de prostituee: prostitutie speelt zich tot op heden af in de illegale sfeer hetgeen de prostituee kwetsbaar maakt.
4. Het voorkomen van strafbare feiten: doel is de ongewenste uitwassen van prostitutie zoals onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen.

Secundair beoogt de gemeente Vlissingen met de vastlegging van het Prostitutiebeleid in een beleid(sregel) kenbaar te maken hoe het bevoegde bestuursorgaan omgaat met de discretionaire (elementen van de) bevoegdheden zoals deze hem middels de wetswijziging en de aanpassing van de APV Vlissingen 1993 (in deze nota verder aangeduid als: APV) worden toegekend.

⁸ Zie: Hoofdstuk 2

4.3 *Beperkingen voor prostitutiebeleid*

Eén van de belangrijkste vragen die bij de voorbereiding van de wetwijziging aan de orde is gekomen is of het mogelijk is voor gemeenten om seksinrichtingen te weren of te laten verdwijnen uit de gemeente. Met andere woorden: Is het mogelijk een nul-beleid te voeren?

In artikel 19, derde lid van de Grondwet is het recht op vrije keuze van arbeid vastgelegd, althans behoudens de beperkingen door de wet gesteld. Dit artikel beoogt te bewerkstelligen dat niemand mag worden gedwongen tot het verrichten van arbeid die hij of zij niet vrij heeft gekozen of aanvaard en beoogt te voorkomen dat niemand wordt belemmerd in de keuze voor bepaalde arbeid⁹.

Inbreuken op dit grondrecht zijn toegestaan, mits deze herleidbaar zijn tot een specifieke *formele* wetsbepaling. Een besluit van het college van burgemeester en wethouders op grond van een gemeentelijke verordening waardoor een inbreuk wordt gepeeld op het grondrecht is derhalve niet legitiem.

De beperkingen die voortvloeien uit het invoeren en hanteren van een vergunningstelsel zijn evenwel niet van dien aard dat er sprake is van een inbreuk op de vrijheid van arbeidskeuze. Een vergunningstelsel is te beschouwen als een regeling die de beroepsuitoefening regelt en is niet gericht op de (beperking van de) arbeidskeuze.

Naast artikel 19, derde lid van de Grondwet is het recht op vrijheid van keuze van arbeid ook vastgelegd in artikel 6 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Ook op dit artikel wordt – op grond van de reeds aangehaalde redenen - bij het hanteren van een vergunningstelsel geen inbreuk gemaakt.

vier gebieden: gedragseisen voor de exploitant en de volksgezondheid.

Het gemeentelijk beleid kan gevoerd worden op een viertal terreinen¹⁰. In de eerste plaats is dit het ruimtelijk beleid en het openbare orde en veiligheid of te wel het *vestigingsbeleid*. Hierbij staat centraal dat het woon- en leefklimaat van een buurt niet mag worden verstoord. In de praktijk betekent dit dat de vestiging van bedrijven in overeenstemming moet zijn met de planologische regels van de betreffende gemeente. Daarnaast kan de gemeente invloed uitoefenen op de *inrichting* van een seksinrichting ten behoeve van de hygiëne, brandveiligheid en de (volks)gezondheid.

Het derde terrein betreft de *bedrijfsvoering*. De gemeente kan regels stellen ter bescherming van de positie van de prostituee, en ter voorkoming van overlast in de omgeving.

4.4 *Aanvraagprocedure*

Een vergunning ex artikel 3.2.1 van de APV Vlissingen 1993 moet schriftelijk worden aangevraagd. Bij de aanvraag dienen - naast de gegevens die op grond van artikel 3.2.1, tweede lid APV Vlissingen 1993 moeten worden verstrekt - *in ieder geval* de volgende bescheiden te worden overleg¹¹:

1. Een geldig legitimatiebewijs van zowel de exploitant en de beheerder(s). Indien de exploitant een rechtspersoon is dienen de legitimatiebewijzen van de tot

⁹ Rechtbank Maastricht, 3 juli 1997, JB 12 september 1997, afl. 11

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 437, nr 3, p.7

¹¹ Deze lijst is niet limitatief bedoeld.

vertegenwoordiging van deze rechtspersoon bevoegde natuurlijke personen te worden bijgevoegd.

2. Een geldige verblijfstitel van zowel de exploitant en de beheerder. Indien de exploitant een rechtspersoon is dienen de geldige verblijfstitels van de tot vertegenwoordiging van deze rechtspersoon bevoegde natuurlijke personen te worden bijgevoegd.
3. Een verklaring omtrent het gedrag van zowel de exploitant en de beheerder(s). Indien de exploitant een rechtspersoon is dienen de verklaringen omtrent het gedrag van de tot vertegenwoordiging van deze rechtspersoon bevoegde natuurlijke personen te worden bijgevoegd.
4. Een uittreksel van het bevolkingsregister van zowel de exploitant als de beheerders, alsmede een recente pasfoto van elk van hen. Indien de exploitant een rechtspersoon is dienen de uittreksels van het bevolkingsregister alsmede recente pasfoto's van de tot vertegenwoordiging van deze rechtspersoon bevoegde natuurlijke personen te worden bijgevoegd.
5. Een verklaring of document waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte bestemd voor de seksinrichting of het escortbedrijf.
6. Indien het een seksinrichting betreft tevens: Een bouwkundige plattegrondtekening van de gehele seksinrichting, schaal tenminste 1 : 100, aangegeven de indeling, de bestemming van de verschillende ruimten, de oppervlakte van de verschillende ruimten, de opstelling van de bedden en de aan te brengen brandveiligheidsvoorzieningen.
7. Een situatietekening, schaal tenminste 1 : 1000, waaruit blijkt de plaatselijke en kadastrale ligging van de seksinrichting of escortbedrijf;
8. Een uittreksel uit het handelsregister bij de Kamer van Koophandel van de inschrijving van de onderneming.
9. Een lijst van telefoonnummers waaronder de seksinrichting/het escortbedrijf haar diensten aanbiedt met vermelding van de tenaamgestelden van deze telefoonnummers.
10. Een lijst van adressen van overige seksinrichtingen of escortbedrijven die door de aanvrager werden of worden geëxploiteerd
11. De huisregels.
12. De volgende financiële gegevens¹²:
 - een verklaring omtrent het betalingsgedrag van de exploitant, afgegeven door de competente belastingdienst;
 - investeringen ten aanzien van het perceel en/of de inventaris en de hierbij behorende schriftelijke bewijzen van betaling van deze investeringen, bijv. bankoverschrijvingen, kwitanties met daarop vermeld de volledige personalia van betalende en verkrijgende partij.

Indien de aanvrager bij herhaling weigert te voldoen aan het verzoek om bovengenoemde stukken over te leggen wordt de aanvraag op grond van de artikelen 4:2 lid 2 juncto 4:5 Algemene wet bestuursrecht niet in behandeling genomen.

¹² Het vragen van deze informatie heeft betrekking op het tegengaan van illegale situaties en heeft direct te maken met een integere besluitvorming. Het op deze wijze handelen wordt onderschreven door zowel de Arrondissementsrechtbank te Almelo, Sector Bestuursrecht (vonnis van 22 december 1993) als door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 5 juni 1997, no. H01.96.0878/43)

Voor de bepaling van de volgorde van aanvraag in het kader van eerder vermeld maximumstelsel geldt als eerste aanvrager degene die als eerste de aanvraag en alle bovengenoemde stukken heeft overlegd, waarop door of namens het bevoegd bestuursorgaan de datum van ontvangst wordt gesteld.

4.5 *Algemene uitgangspunten voor vergunningverlening*

4.5.1 *Bevoegd bestuursorgaan*

Artikel 3.2.1 is het centrale artikel van de APV. Dit artikel verbiedt het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf¹³ zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan. Het is van de specifieke aard van het prostitutiebedrijf afhankelijk welk bestuursorgaan bevoegd is: het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester.

Voor het publiek openstaande gebouwen

Op grond van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden, alsmede op voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven (lid 1) en mede met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht (lid 3). Dit betekent dat de burgemeester in de meeste gevallen kan worden aangemerkt als het bevoegd bestuursorgaan.

Niet voor het publiek openstaande gebouwen

Het in de vorige paragraaf genoemde wordt anders indien een prostitutiebedrijf niet is aan te merken als een voor publiek openstaand gebouw. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een prostitutiebedrijf is gevestigd in een voer- of vaartuig, ingeval van escortbedrijven en indien sprake is van prostitutie op de openbare weg. In deze gevallen is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd bestuursorgaan.

4.5.2 *Overige uitgangspunten*

Vergunning voor bepaalde tijd

Een vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1 van de verordening wordt verleend aan seksinrichtingen en escortbedrijven voor een periode van *ten hoogste drie jaren*. Ten behoeve van de aanvraag of de verlenging van de vergunning dient de aanvrager een aantal stukken over te leggen.

Vergunningvoorwaarden

Aan een op grond van artikel 3.2.1 APV verleende vergunning worden – in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de openbare zedelijkheid, de arbeidsomstandigheden van de prostituee en de volksgezondheid – voorschriften verbonden. In dit hoofdstuk staan voorschriften opgenomen die aan de vergunning van zowel de seksinrichting als het escortbedrijf zullen worden verbonden. Deze voorschriften zijn niet limitatief bedoeld. Dit houdt in dat het bevoegd bestuursorgaan naast genoemde voorschriften -indien nodig – ook nog andere voorschriften aan de vergunning kan verbinden.

¹³ Sekswinkels vallen niet onder de vergunningplicht van artikel 3.2.1 APV.

4.6 Vestigingsvoorschriften

Voor de vestiging van sekswinkels, seksinrichtingen¹⁴, escortbedrijven en overige vormen van prostitutie gelden verschillende voorschriften. In het onderstaande wordt op elke categorie afzonderlijk ingegaan¹⁵. De vestiging van seksinrichtingen en escortbedrijven wordt in principe gereguleerd door het bestemmingsplan. In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat hanteert de gemeente een aantal vestigingsvoorschriften. Nieuwe bedrijven wordt een vergunning geweigerd, indien niet voldaan wordt aan deze vestigingsvoorschriften, óók indien vestiging op basis van het bestemmingsplan mogelijk is.

4.6.1 Seksinrichtingen

Het reguleren van de vestiging van seksinrichtingen heeft als belangrijkste grondslag de noodzaak de openbare orde te handhaven en meer in het bijzonder de bescherming van het woon- en leefklimaat. In concreto gaat het hierbij om het voorkomen, bestrijden en inperken van hinder en overlast voor omwonenden. Bij een voorgenomen vestiging van een seksinrichting zal dan ook moeten worden beoordeeld of de vestiging uit oogpunt van handhaving van de openbare orde en de bescherming van het woon- en leefklimaat kan worden toegestaan.

Maximum aantal seksinrichtingen

In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat acht de gemeente Vlissingen het noodzakelijk een maximum te stellen aan het aantal op grond van artikel 3.2.1 van de verordening te verstrekken vergunningen voor het exploiteren van een seksinrichting.

In de gedoogsituatie die er tot de inwerkingtreding van de wet heerste in de gemeente Vlissingen heeft een aantal inrichtingen zich in Vlissingen gevestigd.

De gemeente ziet geen aanleiding voor het aangrijpen van de opheffing van het bordeelverbod om de huidige situatie drastisch te veranderen. Op grond van het voorgaande wordt het aantal op grond van artikel 3.2.1 van de verordening te verstrekken vergunningen gemaximeerd op twee, althans voor zover het seksinrichtingen betreft.

Vestigingslocatie

De vestiging en exploitatie van seksinrichtingen zullen vooraf moeten worden getoetst aan het betreffende bestemmingsplan.

Seksinrichtingen zullen voorts niet worden toegestaan in of aan woonstraten¹⁶. Door de functie van dergelijke straten is het gevaar groot dat de vestiging van een prostitutiebedrijf de openbare orde en/of het woon- en leefklimaat op onaanvaardbare wijze zal aantasten.

Seksinrichtingen zullen ook niet worden toegestaan in straten waar sprake is van een concentratie van recreatiebedrijven of detailhandel.

- In straten met een concentratie van *detailhandel* is een af- en aanloop van klanten met bijbehorende parkeerproblemen. De vestiging van een prostitutiebedrijf in een

¹⁴ Zie paragraaf 1.2 voor de begripsbepalingen

¹⁵ Zie ook hoofdstuk 5

¹⁶ Onder het begrip 'woonstraat' wordt in dit verband verstaan: 'alle voet- en rijstraten, wegen, lanen, kaden, hofjes, woonerven en pleinen, waaraan bebouwing is gelegen, die uitsluitend of in belangrijke mate dient ter bewoning'.

dergelijke omgeving vergroot de druk op de openbare orde en het woon- en leefklimaat en kan mogelijk conflicteren met de detailhandelsfunctie.

- Voor straten met een concentratie van *recreatiebedrijven* geldt hetzelfde. In deze gebieden is een grote toeloop van toeristen waardoor de druk op de openbare orde en het woon- en leefklimaat reeds groot is. Vestiging van een prostitutiebedrijf in zo'n gebied kan gezien de uitstraling die een seksinrichting heeft tot conflicten leiden met de recreatiefunctie. De gemeente beoogt dit te voorkomen.

Voor een seksinrichting dient een vergunning te worden aangevraagd op grond van artikel 3.2.1 APV. Aan deze vergunning worden voorwaarden verbonden. Indien het maximum aantal vergunningen ten behoeve van seksinrichtingen reeds is verleend, wordt de aanvraag voor de vestiging van een nieuwe seksinrichting geweigerd ten einde te voorkomen dat de openbare orde en het woon- en leefklimaat door de vestiging van een nieuw bedrijf wordt aangetast.

Openingstijden

De openingstijden van de seksinrichting is gekoppeld aan de openingstijden van de horeca. Dit houdt in dat het de exploitant / beheerder van een seksinrichting verboden is de seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 02:00 uur en 08:00 uur.

4.6.2 Escortbedrijven

In hoofdstuk 1 is een escortbedrijf is een bedrijf omschreven als een bedrijf dat bemiddelt tussen klanten en prostituees. Er is geen sprake van een seksinrichting, immers er bestaat géén voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Een escortbedrijf kan een kantoortje zijn, maar ook een telefooncentrale of een website op het Internet. Men biedt zijn services over het algemeen aan door middel van advertenties of andere reclame-uitingen.

De gemeente is op grond van artikel 151a Gemeentewet¹⁷ bevoegd regels te stellen ten aanzien van escortbedrijven. De gemeenteraad van Vlissingen heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door in artikel 3.2.1 APV te bepalen dat het vergunningenbeleid van de gemeente Vlissingen zich ook uitstrekt over escortbedrijven. Aan deze vergunning worden voorwaarden verbonden. Gelet op de aard van een escortbedrijf heeft het gemeentebestuur gemeend dat een dergelijk bedrijf zich in beginsel overal mag vestigen, althans voorzover de bestemming dit toelaat. Aan de vergunning voor een escortbedrijf kunnen naast de normale voorwaarden tevens randvoorwaarden worden gesteld ten aanzien van de kleinschaligheid, het verkeer en de parkeermogelijkheden.

4.6.3 Raam- en straatprostitutie

Ervaring in andere gemeenten leert dat raamprostitutie en straatprostitutie een relatief grote impact hebben op de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Tot op heden is er geen raam- en/of straatprostitutie in Vlissingen aanwezig. Tevens is er geen aanleiding te veronderstellen dat er een behoefte bestaat aan dergelijke vormen van prostitutie.

¹⁷ Artikel 151 Gemeentewet: De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.

De gemeente ziet ook hier geen aanleiding voor het aangrijpen van de opheffing van het bordeelverbod om de huidige situatie drastisch te veranderen. Gelet op het ingrijpende karakter van dergelijke vormen van prostitutie zullen deze vormen van prostitutie derhalve niet worden toegestaan in de gemeente Vlissingen. In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat verleent de gemeente dus géén vergunning voor (het exploiteren van) raamprostitutie en straatprostitutie.

4.6.4 *Sekswinkels*

Een sekswinkel mag zich binnen de gemeente Vlissingen vestigen in alle panden met de bestemming detailhandel. Een onderscheid naar branche binnen de bestemming detailhandel is vanuit ruimtelijk beleid niet toegestaan. Regulering van het aantal sekswinkels alsmede het aanwijzen van vestigingslocaties voor sekswinkels wordt door het gemeentebestuur niet wenselijk geacht.

4.6.5 *Overgangsregeling*

Vervallen.

4.7 *Bedrijfsvoeringsvoorschriften*

4.7.1 *Inleiding*

Werknemers in de prostitutie en hun klantenkring lopen een verhoogd risico op het krijgen van infectieziekten als de seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) waaronder aids. Overdracht van infectieziekten loopt via twee mogelijke besmettingsroutes. De eerste is overdracht door direct contact tussen twee personen waarvan er één reeds besmet is. In dit kader vormt het verzoek van klanten om seks te hebben op onveilige wijze (zonder condoom) een bron van zorg. De tweede besmettingsroute is de overdracht van ziektekiemen door contact met besmet materiaal. Hierbij valt te denken aan contact met besmet sanitair, besmet linnengoed of besmet water in een bad of whirlpool.

In een prostitutiebedrijf kan ook de geestelijke gezondheid geschaad worden. Het is in dit kader van belang dat de prostituee geheel vrijwillig en zelfstandig kan werken. De prostituee heeft een grondwettelijk recht te beschikken over het eigen lichaam en de psychische integriteit mag eveneens niet worden geschaad.

Gelet op bovenstaande dienen binnen een prostitutiebedrijf derhalve de 'arbeidsomstandigheden', 'hygiëne' en 'bescherming van de gezondheid' bijzondere aandacht te krijgen. De exploitant / beheerder van de seksinrichting of het escortbedrijf is hiervoor eindverantwoordelijk. Indien vergunninghouders waarde hechten aan het exploiteren van een legale seksinrichting, dan zullen zij dienaangaande de aansprakelijkheid voor de bedrijfsvoering moeten aanvaarden. De exploitant / beheerder van een seksinrichting of het escortbedrijf dient zich in dit kader aan de volgende regels te houden:

- Hij is gehouden tot het naleven van de voorschriften die hieromtrent in de gemeentelijke verordening en de verleende vergunning zijn opgenomen.
- Hij dient een actief beleid te voeren ter bevordering van de arbeidsomstandigheden, de hygiëne en de gezondheid. Om dit inzichtelijk te maken moet de exploitant bij de aanvraag een ondernemingsplan overleggen waaruit onder meer blijkt welke maatregelen de exploitant neemt ter bevordering

van de werkomstandigheden van de prostituees, bevordering van de hygiëne en bescherming van de gezondheid van de bezoekers en de prostituees.

- Hij dient ter bevordering van een ordelijke, hygiënische en veilige gang van zaken binnen het bedrijf huisregels op te stellen en zichtbaar aan te brengen.
- Eén van de doelstellingen van de wetswijziging is het decriminaliseren van de branche. De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is er verantwoordelijk voor dat het bedrijf op geen enkele wijze betrokken raakt bij criminele activiteiten, met name niet bij strafbare vormen van prostitutie, onvrijwillige prostitutie, prostitutie met minderjarigen en mensenhandel.

4.7.2 *Algemene voorschriften*

- 1 De exploitant / beheerder is gehouden tot een zodanige exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf dat geen inbreuk wordt gemaakt op de openbare orde, het woon- en leefklimaat en/of de openbare zedelijkheid.
- 2 Het is de exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf verboden tijdens de opening personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet bereikt hebben in het bedrijf toe te laten of aanwezig te laten zijn.
- 3 De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is verplicht een register bij te houden met daarin opgenomen de naam, het adres en de geboortedatum van alle in het bedrijf werkzame personen.
- 4 De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is verplicht het register als bedoeld in de vorige bepaling desgevraagd ter inzage te geven aan een ambtenaar van politie of een daartoe aangewezen toezichthouder.
- 5 Het is de exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf verboden reclame te maken waarbij de garantie wordt gegeven dat de prostituees in het bedrijf vrij zijn van soa.
- 6 Het is de exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf verboden te adverteren met de mogelijkheid van onveilig (zonder condoom) werken door prostituees.
- 7 Het is de exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf verboden een prostituee te verplichten alcoholhoudende dranken te consumeren al dan niet in het gezelschap van bezoekers.

4.7.3 *Voorschriften inzake de werksituatie*

- 1 De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is verantwoordelijk voor goede werkomstandigheden voor de in de seksinrichting of voor het escortbedrijf werkzame prostituees, alsmede voor het voeren van een actief beleid om gezondheidsrisico's voor prostituees en bezoekers zoveel mogelijk te beperken (veilig seksbeleid).
- 2 In de seksinrichting dienen voldoende condooms en voorlichtingsmateriaal over seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) beschikbaar te zijn.
- 3 Ter bevordering van een ordelijke, hygiënische en veilige gang van zaken binnen de seksinrichting of het escortbedrijf stelt de exploitant / beheerder huisregels op (zie bijlage 1). Deze huisregels worden op zodanige wijze bekendgemaakt dat iedere bezoeker / klant er kennis van kan nemen. De exploitant / beheerder ziet actief toe op de naleving van de huisregels.
- 4 De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is gehouden medewerking te verlenen aan voorlichtingscampagnes van de GGD ten behoeve van prostituees. Hij dient daartoe de verpleegkundige / arts van de GGD toegang tot het bedrijf te verlenen.

- 5 De exploitant / beheerder stelt de in de seksinrichting of voor het escortbedrijf werkzame prostituees in de gelegenheid zich vier keer per jaar te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen (soa). Dit onderzoek geschiedt volgens de 'Richtlijnen voor soa-onderzoek' van de Stichting Soa-bestrijding. Op verzoek van de GGD dient de naam en adres van de arts die dit onderzoek heeft uitgevoerd bekend te worden gemaakt.
- 6 De prostituee kiest zelf de arts die het soa-onderzoek verricht en mag niet worden verplicht gebruik te maken van een door de exploitant of de beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf aangewezen arts.
- 7 De aanwezige vertrekken en sanitaire voorzieningen dienen te alle tijden in hygiënische staat te verkeren.
- 8 In iedere werkruimte dienen voldoende schone handdoeken en vloeibare zeep aanwezig te zijn.
- 9 Het bedlinnen in de werkruimten dient dagelijks te worden verschoond. Het bedlaken wordt na iedere bezoeker vervangen.

4.7.4 Inrichtingsvoorschriften

Seksinrichtingen dienen te voldoen aan de eisen die ter zake in het Bouwbesluit - in het bijzonder de voorschriften opgenomen in hoofdstuk IX, titel II "logiesverblijven en logiesgebouwen" en de gemeentelijke bouwverordening zijn gesteld. Voor zover het Bouwbesluit zulks niet reeds voorschrijft, dient de seksinrichting - in het belang van de hygiëne en de gezondheid van de prostituee en de bezoeker en de werkomstandigheden van de prostituee - in ieder geval te voldoen aan de volgende eisen:

- 1 In een seksinrichting dient een verblijfsruimte ingericht als dagverblijf aanwezig te zijn met een vloeroppervlakte van tenminste 16 vierkante meter en een breedte van tenminste 3,5 meter.
- 2 In een seksinrichting waar 5 of meer werkruimten aanwezig zijn, dient een keuken aanwezig te zijn met een oppervlakte van tenminste 5 vierkante meter en een breedte van tenminste 1,80 meter.
- 3 Het dagverblijf en de keuken van een seksinrichting mogen niet voor prostitutiedoeleinden worden gebruikt.
- 4 In het dagverblijf, de keuken en de kleedkamer moet voldoende daglicht kunnen toetreden en vanuit deze verblijfsruimten moet visueel contact met buiten mogelijk zijn.
- 5 Elke werkruimte moet een vloeroppervlakte hebben van ten minste 8 vierkante meter, waarvan de breedte tenminste 2,10 meter is.
- 6 Elke werkruimte moet zijn voorzien van een wasbak met warm en koud stromend water en van heldere witte elektrische verlichting.
- 7 Elke werkruimte moet zijn voorzien van een afsluitbare hang- / legkast.
- 8 In een seksinrichting moeten tenminste één herentoilet, één damestoilet en één badruimte aanwezig zijn:
 - per bouwlaag
 - per 5 werkruimten.
- 9 De voorzieningen voor de toevoer van verse lucht en de afvoer van binnenlucht in een seksinrichting moet voldoen aan het bepaalde in hoofdstuk II van het Bouwbesluit.
- 10 Een seksinrichting moet zijn voorzien van verwarmingsapparatuur als bedoeld in hoofdstuk II van het Bouwbesluit waarmee alle besloten ruimten kunnen worden verwarmd.
- 11 Iedere werkruimte moet zijn voorzien van een stil alarm.

4.8 Weigeringsgronden

De weigeringsgronden zijn opgenomen in artikel 3.3.2 van de APV. Het artikel bevat drie imperatieve weigeringsgronden. De vergunning wordt geweigerd indien:

1. De exploitant of de beheerder niet voldoet aan de gedragseisen als genoemd in artikel 3.2.2. van de verordening;
2. Er sprake is van strijd met het geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;
3. er aanwijzingen zijn dat in de inrichting personen werkzaam zullen zijn in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht, of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

Daarnaast wordt in artikel 3.3.2 APV Vlissingen 1993 een aantal gronden aangegeven waarop het bevoegd bestuursorgaan de vergunning kan weigeren. Deze weigeringsgronden hebben betrekking op:

- de openbare orde,
- overlast,
- het woon- en leerklimaat,
- de veiligheid van personen en goederen,
- de verkeersvrijheid en/of verkeersveiligheid,
- de volksgezondheid,
- de zedelijkheid en
- de arbeidsomstandigheden van de prostituee.

Het discretionaire element speelt een belangrijke rol bij de toepassing van bovenstaande weigeringsgronden. Dit betekent dat het bevoegde bestuursorgaan een grote mate van vrijheid heeft bij de beoordeling van het specifieke geval. Deze beoordelingsvrijheid wordt echter beperkt door de uitgangspunten voor vergunningverlening die in dit beleid en voorts in de APV zijn geformuleerd, alsmede door de eis dat een eventuele weigering deugdelijk dient te worden gemotiveerd (artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht).

5 Handhavingarrangement

Op het terrein van handhaving van prostitutiebeleid spelen drie instanties een rol: de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. De politie heeft een belangrijke toezichthoudende en controlerende taak. De gemeente heeft een controlerende taak op basis van een aantal bijzondere wetten¹⁸ en vervult daarnaast een belangrijke rol op het terrein van bestuursrechtelijke handhaving. De taken van het openbaar ministerie liggen op het gebied van strafrechtelijke handhaving.

In dit handhavingarrangement zijn de acties van gemeente, politie en openbaar ministerie op elkaar afgestemd. In onder staand handhavingarrangement staat beschreven op welke wijze in beginsel¹⁹ wordt opgetreden door genoemde drie partijen ingeval van niet-naleving van de voorschriften als genoemd in hoofdstuk 5, de vergunning of de APV.

5.1 Exploitatie zonder vergunning (overtreding van artikel 3.2.1 APV)

Aard overtreiding	Fase	Politie / toezichthouder	Gemeente	Openbaar ministerie
exploitatie zonder vergunning	overtreding	1 constatering van de overtreiding 2 opmaken van proces verbaal 3 melding aan gemeente en OM (*1)	Waarschuwing	-
	Voortduring van overtreiding	idem	1 aanzegging bestuursdwang of 2 aanzegging dwangsom (*2)	-
	Verdere voortduring van overtreiding	idem	1 toepassen van bestuursdwang of 2 opleggen van dwangsom, gevolgd door verbeurdverklaring bij elke volgende geconstateerde overtreiding (*2)	strafvervolgning

- 1 Mochten de omstandigheden daartoe aanleiding geven dan wordt tevens melding gedaan aan andere instanties zoals de belastingdienst, de vreemdelingendienst, de arbeidsinspectie e.d.
- 2 Indien de seksinrichting of het escortbedrijf als bedoeld in artikel 3.1.1 van de verordening is gevestigd in een woning is toepassing van bestuursdwang (sluiting van de woning) alleen mogelijk op

¹⁸ Woningwet / Bouwbesluit en de milieuregelgeving

¹⁹ Tenzij er in casu sprake is van bijzondere omstandigheden dat het aanhouden van de hier neergelegde gedragslijn niet redelijk en/of billijk zou zijn. Indien overtreiding van voorschriften frequent plaatsvindt en/of de overtreiding een ernstige inbreuk maakt op de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de openbare zedelijkheid, de arbeidsomstandigheden van de prostitutee of de gezondheid kan het bestuursorgaan ertoe overgaan verdergaande maatregelen te treffen. Hieronder kan worden verstaan: het tijdelijk of permanent intrekken van de vergunning, tijdelijke of permanente sluiting op grond van artikel 3.2.4 van de verordening en het toepassen van spoedeisende bestuursdwang.

grond van artikel 174a Gemeentewet. Om van deze sluitingsbevoegdheid gebruik te kunnen maken dient de burgemeester overlast aan te tonen. Aan het aantonen van deze overlast stelt de bestuursrechter strenge eisen. Indien overlast niet afdoende kan worden aangetoond verdient het aanbeveling over te gaan tot het opleggen van een dwangsom.

5.2 Exploitatie seksinrichting in strijd met de vergunning / verordening

Aard overtreding	Fase	Politie / toezichthouder	Gemeente	Openbaar ministerie
wijziging inrichting zonder voorafgaande toestemming	eerste overtreding	1 constatering van de overtreding 2 opmaken van proces verbaal 3 melding aan gemeente en OM (*1)	waarschuwing	-
	voortduring overtreding	idem	1 aanzegging bestuursdwang of 2 aanzegging dwangsom (*2)	-
	verdere voortduring van overtreding	idem	1 toepassen van bestuursdwang of 2 opleggen van dwangsom, gevolgd door verbeurdverklaring bij elke volgende geconstateerde overtreding	strafvervolgning
handelen in strijd met gedragseisen	overtreding	idem	intrekking vergunning	-
overtreding sluitingsuur art. 3.2.3	eerste overtreding	idem	waarschuwing	-
	tweede overtreding	idem	aanschrijving dwangsom	-
	iedere volgende overtreding	idem	verbeurdverklaring dwangsom	-
afwezigheid exploitant / beheerder art. 3.2.5 lid 1	eerste overtreding	idem	waarschuwing	-
	tweede overtreding	idem	tijdelijke sluiting voor de duur van 1 week	strafvervolgning
	derde overtreding	idem	tijdelijke sluiting voor de duur van drie maanden	strafvervolgning
	vierde overtreding	idem	sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking vergunning)	strafvervolgning
schijnbeheer	overtreding	idem	intrekking vergunning	strafvervolgning
ontbreken toezicht exploitant / beheerder art. 3.2.5. lid 2 a	overtreding	idem	afhankelijk van de aard van de overtreding waarschuwing, tijdelijke of permanente sluiting, intrekken van de	strafvervolgning

			vergunning.	
ontbreken toezicht exploitant / beheerder art. 3.2.5. lid 2 b	eerste overtreding	idem	waarschuwing	-
	tweede overtreding	idem	tijdelijke sluiting voor de duur van 3 maanden	strafvervolgning
	derde overtreding	idem	sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking vergunning)	strafvervolgning
overlast voor de omgeving art. 3.3.2.	eerste overtreding	idem	waarschuwing	-
	tweede overtreding	idem	tijdelijke sluiting voor de duur van 1 week	-
	derde overtreding	idem	tijdelijke sluiting voor de duur van drie maanden	-
	vierde overtreding	idem	sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking van de vergunning)	-
gebruik van inrichting in strijd met de vergunningvoorraarden	overtreding	idem	afhankelijk van aard van de overtreding waarschuwing, - tijdelijke sluiting, - permanente sluiting, - intrekking van de vergunning	-

5.3 Overtreding artikel 250a Wetboek van Strafrecht

Aard overtreding	Fase	Politie / toezichthouder	Gemeente	Openbaar ministerie
overtreding artikel 250a Wetboek van Strafrecht	overtreding	1. constatering van de overtreding 2. opmaken van proces verbaal 3. melding aan gemeente en OM (*1)	sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking van de vergunning)	strafvervolgning

- 1 Mochten de omstandigheden daartoe aanleiding geven dan wordt tevens melding gedaan aan andere instanties zoals de belastingdienst, de vreemdelingendienst, de arbeidsinspectie e.d.

5.4 Geldigheidsduur van de maatregel

Een maatregel (de waarschuwing, het besluit tot toepassen van een dwangmiddel, het toepassen van een dwangmiddel / sanctie enz). heeft een geldigheidsduur van vijf jaar. Hiermee wordt aangesloten bij de termijn die door het openbaar ministerie wordt gehanteerd. Bovengenoemde termijn houdt in dat onder 'tweede overtreding' in de zin van het handhavingarrangement moet worden verstaan de tweede overtreding op hetzelfde punt begaan binnen vijf jaren na de eerste overtreding. Vindt binnen vijf jaar na de tweede overtreding weer een overtreding plaats dan wordt overgegaan tot de derde stap in het handhavingarrangement enzovoorts.

5.5 *Afwijking van het handhavingarrangement*

Wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven *moet* het bevoegd bestuursorgaan op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht²⁰ besluiten af te wijken van bovenstaand handhavingarrangement.

Indien overtreding van voorschriften frequent plaatsvindt en/of de overtreding een ernstige inbreuk maakt op de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de openbare zedelijkheid, de arbeidsomstandigheden van de prostituee of de gezondheid kan het bestuursorgaan ertoe overgaan verdergaande maatregelen of minder vergaande maatregelen te treffen dan in het handhavingarrangement omschreven. Hieronder kan worden verstaan: het tijdelijk of permanent intrekken van de vergunning, tijdelijke of permanente sluiting op grond van artikel 3.2.4 van de APV Vlissingen 1993 en het toepassen van spoedeisende bestuursdwang.

²⁰ Artikel 4:84 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel handelt, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Bijlage 1 Huishoudelijk reglement seksinrichtingen (§ 4.6.1, punt 3)

Het huishoudelijk reglement dient *minimaal* de volgende onderwerpen / elementen te bevatten.

1. Naam en adres van bedrijf/eigenaar als ingeschreven bij Kamer van Koophandel;
2. Naam en functie van leiding en medewerk(st)ers, dagelijks;
3. Bevordering safe-sex beleid;
4. Gasten en medewerk(st)ers dienen de geestelijke en lichamelijke gezondheid van de medewerk(st)ers respectievelijk de gasten en in acht te nemen;
5. Gasten en medewerk(st)ers hebben het recht zonder motivering van contact af te zien;
6. Gasten en medewerk(st)ers zijn gehouden elkaar met respect te behandelen;
7. Gasten en medewerk(st)ers mogen niet tot het verrichten van handelingen worden gedwongen die men niet wenst;
8. Gasten en medewerk(st)ers maken in vrijheid afspraken met elkaar over de dienstverlening;
9. Gasten en medewerk(st)ers zijn gehouden de afspraken na te komen;
10. De verantwoordelijkheid voor het nakomen van de afspraken ligt bij de gast en medewerk(st)er;
11. Gasten en medewerk(st)ers mogen niet tot het verrichten en/of betalen van handelingen worden gedwongen die men niet vooraf is overeengekomen;