

## Beleidsnotitie Prostitutiebeleid

Op 1 oktober 2000 wordt in het wetboek van Strafrecht het algemeen bordeelverbod opgeheven. Gevolg hiervan is dat niet langer het exploiteren van prostitutie in algemene zin strafbaar is maar nog slechts het exploiteren van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door personen zonder een geldige verblijfstitel voor het verrichten van arbeid.

Het doel van deze beleidsnotitie is om kenbaar te maken, zowel intern als extern, hoe het college van burgemeester en wethouders en, in voorkomende gevallen, de burgemeester om zal gaan met de besluitvorming inzake prostitutiebedrijven en welke motivering daaraan ten grondslag ligt. Op deze wijze kan de vereiste zorgvuldigheid worden betracht.

### Kader voor gemeentelijke regelgeving

Artikel 149 van de Gemeentewet kent de gemeenteraad een autonome bevoegdheid toe om verordeningen te maken over gemeentelijke belangen. De verordening mag niet treden in de particuliere sfeer van de burgers. Op grond van de jurisprudentie moeten de regels voldoen aan het zogenaamde openbaarheidsvereiste:

- Een gedraging of toestand wordt strafbaar gesteld die zich afspeelt op een openbare plaats;
- Een gedraging of toestand wordt strafbaar gesteld die zintuiglijk waarneembaar is vanaf een openbare plaats;
- Een gedraging of toestand wordt strafbaar gesteld die voornamelijk van een ander erf of vanuit een ander goed zintuiglijk waarneembaar is; en
- Van het voorgaande weliswaar geen sprake is maar indien de aard en de omvang van de gevolgen van de handeling of toestand- mede gelet op de plaatselijke omstandigheden- van dien aard zijn dat zij een gevaar betekenen voor de openbare orde, zedelijkheid of gezondheid (en de verboden gedraging of toestand een terugslag heeft op openbare belangen).

De verordening mag bovendien niet zonder meer treden in grondwettelijk gewaarborgde rechten. Zo heeft een ieder recht op vrije arbeidskeuze als bijvoorbeeld prostituee of bordeelhouder.

Meer expliciet is de Gemeentewet aangevuld met de bevoegdheid voor de gemeenteraad om een verordening te maken betreffende prostitutie. Op grond van dit laatste artikel kunnen voorwaarden worden gesteld omtrent antecedenten, gedragseisen, bedrijfsvoering en arbeidsomstandigheden. Meerwaarde van dit artikel is dat bovendien regels kunnen worden gesteld aan escortbedrijven, hetgeen op grond van de autonome verordenende bevoegdheid niet zou kunnen vanwege het openbaarheidsvereiste.

Aan de opheffing van het bordeelverbod liggen de volgende zes hoofddoelstellingen ten grondslag:

1. beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie
2. verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie
3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik
4. bescherming van de positie van prostituees
5. ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie
6. Terugdringing van (exploitatie van) prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel.

Gezien bovenstaand kader zal het beleid van de gemeente betreffen:

- de vestiging van prostitutiebedrijven (aard, omvang en aantal)
- de arbeidsomstandigheden in prostitutiebedrijven (inrichting, hygiëne, (brand)veiligheid, gezondheidsomstandigheden en dergelijke)
- De bedrijfsvoering in prostitutiebedrijven (lichamelijke en geestelijke integriteit van prostituees, aanwezigheid van minderjarige en illegale prostituees en dergelijke).

### INLEIDING GEMEENTELIJK PROSTITUTIEBELEID

De prostitutiebranche heeft zich tot dusver in de illegaliteit afgespeeld. Nu de bedrijven zich legaal kunnen vestigen, is het wenselijk om duidelijk te maken waar en onder welke voorwaarden vestiging toelaatbaar wordt geacht. Het bestaan van prostitutiebedrijven is geaccepteerd als maatschappelijk verschijnsel, maar het wordt niet als een functie beschouwd die overal inpasbaar is en aanvaard zal worden. Meestal vanwege de neveneffecten op de woon- en leefomgeving die met deze bedrijvigheid gepaard gaan, zoals publieks- en verkeersaantrekkende werking en overlast.

Prostitutie wordt in tal van vormen uitgeoefend. Dit onderscheid is belangrijk in verband met de toepasselijke regels.

- a) In een daarvoor ingerichte ruimte en een gezagsrelatie (seksclubs, bordelen en dergelijke). In deze vorm is de invloed van de exploitant het grootst.
- b) In een daarvoor ingerichte ruimte maar geen gezagsrelatie (kamerverhuurbedrijven, raamprostitutie en dergelijke) en een geringere invloed van de exploitant.
- c) Buiten een daarvoor ingerichte ruimte en een gezagsrelatie (escortbedrijven en dergelijke). De bemoeienis van de exploitant is gering, omdat er niet op het bedrijf zelf gewerkt wordt.
- d) Buiten een daarvoor ingerichte ruimte en geen gezagsrelatie (straatprostitutie, thuiswerk en dergelijke). De zelfstandigheid van de prostituee is doorgaans het grootst.

Uit voorgaande indeling blijkt dat de bemoeienis van de exploitant meer of minder aan de orde zal zijn, maar de verschillende vormen zijn ook belangrijk te onderscheiden in verband met de invloed op de openbare ruimte die in elke, te onderscheiden situatie anders zal zijn.

De gemeenteraad van Heerenveen heeft besloten een hoofdstuk aan de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) toe te voegen ter regulering van de prostitutiebranche. Dit hoofdstuk vormt het kader waarbinnen de gemeente Heerenveen prostitutie toe laat. In de Algemene Plaatselijke Verordening wordt een vergunning verplicht gesteld en worden een aantal verboden geformuleerd.

In deze beleidsnotitie wordt de begripsomschrijving gehanteerd zoals deze in artikel 3.1.1. van de APV wordt omschreven, met dien verstande dat indien in deze beleidsnotitie het begrip prostitutiebedrijf wordt gebruikt, daarmee alle vormen van prostitutie worden bedoeld zoals hierboven onder a tot en met d omschreven.

Op grond van artikel 3.1.3. van de APV worden nadere regels gesteld. Vergunningvoorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën) prostitutiebedrijven zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het college van burgemeester en wethouders worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Op deze nadere regels zijn geen uitzonderingen mogelijk. De nadere regels zijn opgenomen in bijlage 1 behorende bij deze notitie.

Wil Hoofdstuk 3 van toepassing zijn op een prostitutiebedrijf dan dient er in ieder geval sprake te zijn van bedrijfsmatig handelen dan wel in een omvang alsof dit bedrijfsmatig was. Indien de bedrijfsmatigheid niet onmiddellijk duidelijk is, dan zal een oordeel worden gevormd waarin onder meer de volgende aspecten onderdeel van de besluitvorming uit zullen maken:

- continuïteit van de onderneming
- winstoogmerk van de activiteiten
- hinder
- huisvesting en voorzieningen
- commerciële doeleinden, bijvoorbeeld advertenties

Aan deze aspecten zal in elk individueel geval een ander gewicht moeten worden toegekend. Hieromtrent kan derhalve geen nadere beleidsmatige invulling worden gegeven.

## VESTIGING

Het planologisch prostitutiebeleid Heerenveen bepaalt waar prostitutiebedrijven binnen de gemeente Heerenveen toelaatbaar worden geacht. Zoals bekend wordt er een concentratiegebied vastgesteld waarbinnen de seksinrichtingen zich kunnen vestigen. Escortbedrijven hebben geen uitstraling op de omgeving, omdat de seksuele handelingen niet ter plaatse plaatsvinden en zijn derhalve niet op het concentratiegebied aangewezen. De aanwijzing als concentratiegebied geschiedt op planologische gronden en verenigbaarheid met andere functies en invloed op openbare orde en woon- en leefmilieu. Het concentratiegebied bevindt zich in het winkelcentrum van Heerenveen, waar ook de reguliere horeca en woningen gesitueerd zijn. Reden om een aantal beperkingen in te bouwen.

Straatprostitutie wordt in de gemeente Heerenveen geheel verboden ter bescherming van het woon- en leefklimaat en de openbare orde. Tot op heden heeft deze vorm van prostitutie zich nooit in Heerenveen voorgedaan. Straatprostitutie is aanstootgevend en heeft een publieks- en verkeersaantrekkende werking. Er ontstaan bovendien over het algemeen gevoelens van onveiligheid. Bovendien is het onvermijgbaar met andere functies, zoals met name in de woonomgeving. Diverse aspecten waardoor het karakter van de omgeving nadelig beïnvloed zal worden en straatprostitutie ontoelaatbaar wordt geacht.

Sekswinkels zijn in de gemeente Heerenveen niet verboden. Regulering zal afdoende worden plaatsvinden middels het bestemmingsplan. Voorafgaande toetsing wordt niet nodig geacht. Indien in een

sekswinkel tevens gelegenheid wordt geboden voor het verrichten van seksuele handelingen en/of vertoningen van erotisch~pornografische aard plaatsvinden, wordt deze aangemerkt als seksinrichting en zijn de daarop betrekking hebbende regels van toepassing. Op de openingstijden van een sekswinkel is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

Ter bescherming van de openbare orde en het woon~en leefklimaat wordt raamprostitutie die vanaf de openbare weg is te zien niet toegestaan in de gemeente Heerenveen. Dit zal in de nadere regels worden opgenomen. Tot op heden was deze vorm van prostitutie binnen de gemeente niet aan de orde. Prostitutie wordt toegestaan in het aangewezen concentratiegebied midden in het winkelcentrum van Heerenveen. De exploitatie van raamprostitutie zal een (verkeers)aantrekkende werking hebben en is aanstootgevend en confronterend. Een dergelijk aanbod maakt inbreuk op de rust en de orde in de gemeente, is onverenigbaar met de andere functies in het centrum van Heerenveen en zal het woon~en leefklimaat negatief beïnvloeden.

### **Voorwaarden**

Het gelegenheid bieden tot prostitutie is tot op heden illegaal geweest. Dit heeft een aantal ongewenste consequenties tot gevolg gehad. Tot het moment dat het bordeelverbod wordt opgeheven is de Arbo-wetgeving niet op de gezagsrelatie van toepassing. Daarnaast is de aanwezigheid van de prostitutie-branchen maatschappelijk aanvaard, maar toch is er sociaal gezien nog een zekere afkeer of taboesfeer. Prostituees leven vaak een zogenaamd dubbelleven en stellen er geen prijs op dat bekend wordt dat zij prostituee zijn. Vaak ook verkeren ze in een afhankelijke positie ten opzichte van de exploitant. Zij zullen derhalve niet snel vragen stellen over gezondheidsaspecten en zullen slechte arbeidsomstandigheden niet snel aan de kaak stellen.

Zoals reeds vermeld maakt de bescherming van de prostituee en de (volks)gezondheid deel uit van de doelstellingen van het prostitutiebeleid. Een exploitant kan op legale wijze een bedrijf beginnen, maar dient dan wel aan een aantal voorwaarden te voldoen.

Opgemerkt dient te worden dat seksinrichtingen makkelijk beheersbaar en controleerbaar zijn, omdat ze op een bepaalde vaste locatie zijn gevestigd. Dit geldt niet voor escortbedrijven. De mogelijkheid om nadere regels en voorschriften te stellen voor deze laatste groep wordt begrensd door het feit er slechts sprake is van het aanbieden van diensten. Het verrichten van seksuele handelingen vindt buiten een daarvoor ingerichte ruimte plaats. Derhalve zijn inrichtingseisen op deze branche niet van toepassing.

#### *1. arbeidsomstandigheden van de prostituee*

Na het opheffen van het bordeelverbod behoren prostitutiebedrijven als een gewone branche beschouwd te worden. Daardoor zal de Arbo-wet van toepassing zijn op situaties waarin sprake is van een gezagsrelatie. Een probleem is dat sommige exploitanten prostituees formeel als zelfstandige beschouwen, terwijl de prostituees in feite grotendeels afhankelijk zijn van clubeigenaren. Het uitgangspunt voor de Arbowet en het Arbobesluit is het bestaan van een gezagsrelatie. Deze begrippen zijn omschreven in de wet. Als werkgever moet onder meer worden beschouwd degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst gehouden is tot het verrichten van arbeid en degene die, zonder werkgever of werknemer te zijn een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten. Als werknemer moet worden beschouwd "de ander" als hiervoor bedoeld. Indien er sprake is van toezicht, aanwijzingen en instructies is er sprake van een gezagsrelatie. Indien iedere verplichting tot het verrichten van arbeid ontbreekt is er geen sprake van een gezagsrelatie.

Indien geen gezagsrelatie bestaat, is de Arbowet niet van toepassing. In beginsel kunnen gemeenten dan ook geen voorwaarden stellen aan zelfstandige prostituees. Tenzij deze eisen de gezondheid en veiligheid van die arbeidsomstandigheden betreffen. Ook het nieuwe artikel 151a van de Gemeentewet zou die basis kunnen bieden.

Goede arbeidsomstandigheden zijn van belang voor de gezondheid en de integriteit van de prostituee. De arbeidsomstandigheden zijn de omstandigheden waaronder het werk verricht moet worden en zijn zeker in de prostitutiebranche niet overal gelijk. Soms zijn ze zelfs slecht te noemen. Middels het vergunningstelsel zullen voorwaarden worden gesteld waardoor de zelfstandigheid van de prostituee kan worden verbeterd. Hun positie ten opzichte van de exploitant wordt daardoor verbeterd, ten behoeve van hun gezondheid en hun integriteit.

Er zullen nadere regels worden gesteld ter invulling van artikel 3.1.3 van de Algemene Plaatselijke Verordening, die betrekking hebben op arbeidsomstandigheden in prostitutiebedrijven (inrichtingseisen, gebruiks~en gezondheidsvoorschriften). Om een pand te kunnen gebruiken als seksinrichting dient de exploitant te beschikken over een geschiktheidsverklaring van het college van burgemeester en wethouders waaruit blijkt dat het bedrijf aan de in de nadere regels genoemde inrichtingseisen voldoet. Met deze geschiktheidsverklaring wordt de geschiktheid van een gebouw voor prostitutie vastgesteld. De geschiktheidsverklaring is een zelfstandige, niet~persoonsgebonden beslissing inzake de staat van

het gebouw. De geschiktheidsverklaring is drie jaar geldig en zal derhalve bij een nieuwe vergunning opnieuw worden getoetst.

De geschiktheidsverklaring wordt verleend indien wordt voldaan aan de volgende regels:

- de nadere regels op grond van artikel 3.1.3 van de APV
- het Bouwbesluit
- de Bouwverordening Heerenveen
- de inrichtingseisen ingevolge de Drank- en horecawet indien alcoholhoudende dranken worden geschonken.

De geschiktheidsverklaring is een besluit. Er dient een aanvraag voor te worden indiend. De procedure zal derhalve worden gebaseerd op de Algemene Wet Bestuursrecht.

Bepalingen betreffende de arbeidsovereenkomst en de arbeidsvoorwaarden treden te zeer in het particuliere belang van de exploitant en de prostituee. Er kunnen derhalve geen nadere regels worden gesteld aan deze rechtsverhouding.

## *2. veiligheid van personen (brand- en inrichtingseisen)*

Seksinrichtingen moeten voldoen aan criteria inzake bouw- en brandveiligheid. Deze eisen zijn opgenomen in de volgende regelingen:

- a) De Woningwet en het Bouwbesluit waarin verplichtingen worden opgelegd aan de bouwkundige staat van de inrichting zelf. Het betreft eisen ten behoeve van de gezondheid, de bruikbaarheid, energiezuinigheid en veiligheid.
- a) De bouwverordening stelt regels aan brandveiligheid en voor zover het betreft het gebruik van de inrichting
- b) De Brandbeveiligingsverordening indien er geen sprake is van een bouwwerk in de zin van de Woningwet, bijvoorbeeld bij vaartuigen.
- c) De Drank- en horecawet indien alcoholhoudende dranken worden verstrekt. De Drank- en horecaverunning kan worden verleend indien wordt voldaan aan inrichtingseisen die de sociale hygiëne betreffen.

Het Bouwbesluit kent verschillende voorschriften voor nieuwe of bestaande gebouwen. Daarbij is het bovendien van belang wat de functie van het gebouw zal zijn en of er gewoond wordt of niet. Bij verbouw zal in beginsel worden uitgegaan van de nieuwbouweisen, tenzij dit redelijkerwijs niet geveerd kan worden.

Gezien de sluitingstijden die op grond van de APV gelden voor de prostitutiebranche kan zowel overdag als 's nachts gewerkt worden. Het gebeurt in de praktijk dat prostituees daarna in het pand overnachten. Wij kunnen overnachtingen verbieden en volstaan met een aangepast niveau van veiligheidseisen indien dit overeenstemt met hetgeen de aanvrager aangeeft. Indien de exploitant moeilijk kan aantonen dat er niet overnacht wordt in zijn pand of het voor het bevoegd gezag moeilijk is te handhaven en betwijfeld wordt dat er van overnachtingen geen sprake zal zijn, zullen om die reden seksinrichtingen voor de bepaling van het niveau van bouwtechnische en brandveiligheidsvoorschriften gerekend worden tot logiesbedrijven. In die gevallen zal een gebruiksvergunning vereist zijn. Het betreft immers de veiligheid van mensen waarop geen enkele overtreding van een mogelijk overnachtingverbod kan worden getolereerd.

In een gebruiksvergunning zullen voorschriften worden opgenomen ten behoeve van de algemene brandveiligheid, zoals voorschriften omtrent ontvluchting, blusmiddelen, overslag naar andere percelen en compartimentering. Er zullen bovendien voorschriften in worden opgenomen die specifiek zijn toegesneden op het specifieke pand.

In Heerenveen zijn de twee reeds bestaande prostitutiebedrijven in de Munnikstraat en de aangrenzende hoekpanden aan de Gedempte Molenwijk in het concentratiegebied opgenomen. Deze panden zijn als karakteristiek opgenomen in het bestemmingsplan respectievelijk vermeld op de lijst van beeldbepalende panden. Hieruit kunnen beperkingen voortvloeien aan de sloop van de panden en gelden beperkingen voor wijzigingen aan de gevels. Voordat gesloopt mag worden zal een aanlegvergunning moeten worden verleend. Of deze vergunning kan worden verleend zal worden getoetst aan de hand van met name genoemde criteria.

Voor de specifieke inhoud van bovenstaande regelgeving kan informatie worden gevraagd bij de sectie Bouwtoezicht.

### 3. bescherming van de (volks)gezondheid

Eén van de belangen van de huishouding van de gemeente is de (volks)gezondheid. Daarnaast hebben gemeenten een wettelijke verplichting zorg te dragen voor de uitvoering van collectieve preventie van onder meer seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en aids. Tenslotte is bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod het verbeteren van de positie van de prostituee als doelstelling bestempeld. De gemeente zal in samenwerking met de GGD derhalve een actief volksgezondheidsbeleid voeren vertaald in de nadere regels op grond van artikel 3.1.3 van de APV.

De gemeente dient zorg te dragen voor collectieve preventie van soa's en aids. Dit houdt in:

- ° bron- en contactopsporing
- ° begeleiding en voorlichting van specifieke groepen
- ° controle van specifieke groepen

De aard van het werk en de arbeidsomstandigheden maken dat prostituees risico lopen op soa en aids. Er bestaat bovendien risico van verspreiding onder de bevolking. Prostituees maken over het algemeen weinig tot geen gebruik van de reguliere gezondheidszorg met het oog op soa en aids. Dit kan te maken hebben met het "dubbelleven" dat geleefd wordt of met het feit dat sommigen illegaal zijn. Met de legalisering van de prostitutiebranche is dit probleem niet onmiddellijk uit de wereld. Het is aan de gemeente om de prostituee een reële mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van deze zorg.

De GGD voert voor de gemeenten de soa en aids-preventie uit. Het is gebruikelijk dat de GGD daartoe twee maal per jaar een bezoek brengt aan prostitutiebedrijven om voorlichting te geven. Dit behoort tot het basispakket van de GGD. Voor de screening stelt de GGD voor om één maal per maand een spreekuur te organiseren in ziekenhuis de Tjongerschans. De screening via de GGD is kosteloos. Behandeling dient vervolgens te worden verricht middels de reguliere gezondheidszorg en valt onder de gebruikelijke ziektekostenverzekeringen.

Soa en aids-preventie zijn gebaat bij goede sociale en arbeidsomstandigheden. Er zal in de nadere eisen onder andere geregeld worden:

1. Dat een bedrijf een veilig~seks~beleid moet voeren:
  - a) de prostituee is vrij om klanten te weigeren
  - b) de prostituee wordt niet gestimuleerd of gedwongen tot onveilige seks
2. Dat prostitutiebedrijven toegankelijk zijn voor voorlichting en medische controles:
  - c) bedrijven moeten zorgen dat prostituees kennis kunnen nemen van informatiemateriaal van organisaties die belangen behartigen van prostituees, hulpverlening, tolken en gezondheidszorg
  - d) bedrijven bieden prostituees de mogelijkheid om zich regelmatig op soa en aids te laten onderzoeken
3. Tenslotte zullen inrichtingseisen betreffende de hygiëne worden gesteld.

Prostituees kunnen soms gebruik maken van een clubarts, maar die voeren screenings en behandeling niet altijd uit volgens een landelijk protocol. Screening is het vroegtijdig opsporen van infectieziekten om verspreiding te voorkomen. Ten aanzien van de clubarts zullen een aantal nadere regels worden geformuleerd.

Sommige clubs weigeren de GGD de toegang. Middels de exploitatievergunning zal worden afgedwongen dat de GGD toegang krijgt tot de prostitutiebedrijven voor het geven van voorlichting over "veilig vrijen" aan prostituees en dat prostituees in de gelegenheid worden gesteld om zich periodiek medisch te laten onderzoeken op soa en aids. Verder worden er onder meer voorschriften opgenomen over het niet verplicht meedrinken van alcohol, over de mogelijkheid om klanten te weigeren en over condoomgebruik. Er worden eisen gesteld aan sanitaire en andere voorzieningen die de arbeidsomstandigheden en de gezondheid ten goede komen. Daarnaast kan de GGD op verzoek van de gemeente en op kosten van de exploitant hygiëneonderzoeken verrichten. Deze hygiëneonderzoeken kunnen overigens ook worden verricht door toezichthouders van de gemeente.

### 4. Bescherming van de integriteit van personen, van minderjarigen en illegale prostituees.

De beheersing en terugdringing van de criminaliteit in de prostitutiebranche is een doelstelling van het beleid. De exploitant is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering in zijn bedrijf. Of de exploitant deze verantwoordelijkheid kan dragen zal worden getoetst. Zowel in het kader van de APV als ook in het kader van de Drank- en horecawet zal een antecedententoets plaatsvinden aan de hand van met name genoemde strafbare feiten. Daarnaast mogen op grond van deze beide regelingen exploitant en beheerder niet 'in enig opzicht van slecht levensgedrag' zijn. Dit kan meer omvatten dan de met name genoemde strafbare feiten. Zoals reeds gebruikelijk bij de toetsing van dit criterium bij de Drank- en horecavergun-



ning zal ook bij de toetsing van de aanvraag om een exploitatievergunning de jurisprudentie richtinggevend zijn.

In artikel 3.2.5. van de APV is een aanwezigheidseis opgenomen voor exploitant of beheerder. Het uitgangspunt is dat gedurende de openingstijden de personen die verantwoordelijkheid dragen voor de exploitatie die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk uitoefenen, aanspreekbaar zijn en dus in ieder geval in het bedrijf zijn. Bij een te groot aantal bedrijfsleiders/beheerders, verminderd de beheersbaarheid en verantwoordelijkheid en bestaat het risico dat het bedrijf "op de papieren van een ander draait", dat er derhalve sprake is van schijnbeheer. Anderzijds gelden er behoorlijk ruime openingstijden voor seksinrichtingen en kan de aanwezigheidseis bijvoorbeeld bij vakantie, ziekte en andere verplichtingen een probleem zijn. Eén persoon kan in deze gevallen moeilijk alle uren voor zijn rekening nemen. Om voormelde redenen vinden wij het redelijk om een vergunning te verlenen voor één exploitant/bedrijfsleider en maximaal twee beheerders.

Zij zullen zich in ieder geval moeten richten op het voorkomen en tegengaan van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen of illegalen, drugs- en /of wapenhandel, heling en dergelijke. De bestrijding van mensenhandel is een belangrijke doelstelling van de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Over het algemeen verkeren illegale prostituees in een kwetsbare positie. In artikel 3.2.5. lid 2 sub b van de APV is om die reden opgenomen dat het exploitanten verboden is om in hun bedrijf prostituees zonder geldige verblijfstitel werkzaam te laten zijn.

Blijkens jurisprudentie kan de burgemeester bij het toezicht op de prostitutiebedrijven ter handhaving van de openbare orde de exploitant ertoe verplichten dat de werkzame prostituee beschikt over een geldige verblijfstitel. Een dergelijke voorwaarde vormt geen doorkruising van de Vreemdelingenwet aangezien het niet van invloed is op de beslissing omtrent de verblijfsvergunning van de aanwezige prostituees. De voorwaarde dat de exploitant ervoor dient te zorgen dat de prostituee desgevraagd de toezichthouder inzicht verschaft in haar identiteit en verblijfstitel wordt in strijd geacht met de Wet op de identificatieplicht. Daardoor is de controle op dit voorschrift voorbehouden aan de vreemdelingendienst of aan opsporingsambtenaren. Overigens wordt er gewerkt aan een wet die toezichthouders de mogelijkheid biedt om identiteitspapieren te controleren.

Op te voorkomen dat werkzame prostituees tegen hun wil bepaalde seksuele contacten moeten aangaan, worden nadere regels gesteld zoals een verbod op het opleggen van een minimum aantal klanten of dagomzet, of het recht van prostituee om klanten of bepaalde seksuele handelingen te weigeren.

Ter bescherming van de zedelijkheid zal bovendien worden bepaald dat de minimumleeftijdseis voor bezoekers van een prostitutiebedrijf 18 jaar is.

### **De aanvraag om een vergunning voor het exploiteren van een prostitutiebedrijf**

Aan de aanvraag om een vergunning worden een aantal eisen gesteld in artikel 3.2.1. lid 3 van de APV. Indien een onvolledige aanvraag wordt ingediend zal de aanvrager op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht de gelegenheid worden geboden om de aanvraag aan te vullen binnen een termijn die het bestuursorgaan bepaalt. Deze termijn zal afhankelijk zijn van hetgeen ontbreekt in de aanvraag. Indien van deze gelegenheid geen of onvoldoende gebruik wordt gemaakt, zal de aanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit besluit wordt aan de aanvrager bekend gemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

In de voorschriften bij de vergunning zal worden opgenomen dat niet mag worden gehandeld in strijd met het bepaalde in hoofdstuk 3 van de APV. Overtreding hiervan kan reden zijn de vergunning de wijziging of in te trekken.

### **OVERGANGSBEPALING**

Alleen de sekswinkel annex privéhuis op het perceel Munnikstraat 3 en de seksclub op het perceel Munnikstraat 6 zijn ons als seksinrichtingen bekend op het moment van vaststelling van dit beleid. Voor zover bekend worden op dit moment geen escort- of andere prostitutiebedrijven geëxploiteerd binnen de gemeente Heerenveen. Alleen voormelde seksinrichtingen zullen derhalve onder deze overgangsbepalingen kunnen vallen.

### **CONTROLE EN HANDHAVING**

Voor het uitvoeren van de gemeentelijke taken is naast regelgeving en controle een duidelijk en consequent handhavingsbeleid nodig. Dit handhavingsbeleid kan zowel preventief als repressief werken. Preventieve handhaving middels consequente controles, het bekend maken van bestuurlijk optreden en het bieden van informatie zou er toe kunnen leiden dat repressief optreden minder vaak nodig zal zijn. Mocht na overtreding van een wet of voorschrift optreden noodzakelijk zijn, dan dient dit, gezien het ingrijpende karakter van de sanctiemiddelen zeer zorgvuldig te gebeuren.

De uitgangspunten bieden niet alleen duidelijkheid naar buiten toe, maar zullen ook intern met name tussen bestuur en politie de nodige duidelijkheid scheppen. Op grond van bovenstaande zijn met de Openbaar Ministerie handhavingsarrangementen vastgesteld.

Onder bestuursdwang wordt verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten. In de Algemene Wet Bestuursrecht is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

Het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom is een vrije bevoegdheid van het bevoegd gezag. Er dient een zorgvuldige belangenafweging aan ten grondslag te liggen. Het sanctiemiddel dat wordt ingezet en de manier waarop aan de bestuursdwang uitvoering wordt gegeven mag niet zwaarder zijn dan strikt noodzakelijk is.

Bestuursdwang, het optreden door de gemeente op kosten van de overtreder, wordt toegepast om te beletten dat de overtreding voortduurt of om de situatie in oude, rechtens juiste, toestand te herstellen. Bestuursdwang kan bijvoorbeeld bestaan uit het sluiten van de inrichting, voor bepaalde of onbepaalde termijn, en is dermate ingrijpend dat voor dit middel slechts gekozen wordt indien het niet aan het initiatief van de overtreder kan worden overgelaten om conform de regelgeving te handelen of na te laten. In dat geval zou te zeer het risico bestaan dat hetzij de openbare orde of het woon- en leefklimaat, hetzij de volksgezondheid direct worden bedreigd.

Ingevolge de Algemene Plaatselijke Verordening kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, bij openbaar bekend te maken besluit tijdelijk andere dan de gebruikelijke sluitingstijden vaststellen of tijdelijk algehele sluiting van één of meer bedrijven bevelen. Deze sluiting van een inrichting kan plaatsvinden door een sluitingsbevel op de inrichting aan te brengen (de papieren sluiting). Er kan vervolgens een last onder dwangsom worden opgelegd voor elke dag dat het bevel niet wordt nageleefd.

Het opleggen van een last onder dwangsom heeft meer een preventieve werking. Er heeft een overtreding plaatsgevonden en het te beschermen belang verzet zich er niet tegen dat het aan het initiatief van de overtreder wordt overgelaten om te handelen of na te laten overeenkomstig de regelgeving. De dwangsom beoogt een financiële prikkel om normconform gedrag bij de overtreder te bewerkstelligen. De openbare orde, het woon-en leefklimaat of de volksgezondheid zullen niet onmiddellijk worden aangetast. Een langdurig overtreden kan echter niet geduld worden, bijvoorbeeld vanwege het gevaar van precedentwerking. Mocht blijken dat de last onder dwangsom niet het beoogde effect zal hebben, dan is alsnog bestuursdwang mogelijk, de gemeente treedt zelf op, op kosten van overtreder.

Het volgende stappenschema wordt gehanteerd:

1. Periodiek zal een controle plaatsvinden van de relevante verboden, vergunningvoorschriften en nadere eisen. De inrichtingseisen worden door toezichthouders van de gemeente uitgevoerd. Alle andere controles worden door de politie verricht. Er zal bij overtreding altijd proces-verbaal worden opgemaakt.
2. Na een eerste controle zal ten aanzien van overtredingen een aanschrijving volgen. Hierin wordt duidelijk omschreven hetgeen is geconstateerd. De overtreder wordt, mits dit mogelijk en redelijkerwijs noodzakelijk is, de gelegenheid geboden de overtreding ongedaan te maken, binnen een termijn die door het bestuursorgaan wordt bepaald.
3. Na verloop van de voormelde termijn zal spoedig een hercontrole plaatsvinden.
4. Mocht blijken dat de overtreding niet of onvoldoende is opgelost, dan zullen belanghebbenden worden gehoord omtrent het voornemen een bestuursrechtelijke sanctie toe te passen.
5. In beginsel zal er vervolgens een sanctie worden opgelegd. Hier zal een zorgvuldige afweging aan vooraf gaan van het algemeen belang dat bescherming verdient en het bijzondere belang van de overtreder. De sanctie houdt een waarschuwing in, die gepaard gaat met een duidelijk omschreven last van hetgeen van de overtreder en hen die het in hun macht hebben de overtreding te beëindigen, wordt verwacht. Er zal een termijn worden gesteld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een sanctie volgt, tenzij er sprake is van gedragsvoorschriften. Deze waarschuwing wordt aangemerkt als een beschikking waartegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep open staat. De beschikking zal worden bekend gemaakt.
6. Zo kort mogelijk na afloop van de begunstigingstermijn zal een controle plaatsvinden. Of indien het een gedragsvoorschrift betreft zullen steekproefsgewijs controles worden verricht. Indien de overtreding niet is beëindigd wordt onmiddellijk de dwangsom ingevorderd of de feitelijke bestuursdwang toegepast.

Bovenstaande leidt kort samengevat tot de volgende uitgangspunten voor het beleid:

- Het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom is een vrije bevoegdheid van het bevoegd gezag.
- Er zal tegelijkertijd strafrechtelijk worden optreden indien er sprake is van een opzettelijke of voortdurende overtreding van een gedragsregel.
- De voor een belanghebbende nadelige gevolgen mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Hieruit volgt dat na een overtreding eerst wordt onderzocht of er gelegaliseerd kan worden
- Er wordt slechts in bijzondere situaties gedoogd, bijvoorbeeld vanwege overmacht, bij wijze van anticipatie op toekomstige regelgeving of beleid of indien het beschikken op een aanvraag nog slechts een formaliteit is.
- er wordt alleen actief gedoogd, middels een beschikking, met de mogelijkheid van bezwaar en beroep voor belanghebbenden.
- Het sanctiemiddel dat wordt ingezet en de manier waarop er uitvoering aan zal worden gegeven moet doelmatig en doeltreffend te zijn. De sanctie mag niet zwaarder zijn dan strikt noodzakelijk is. Het middel dient het meest geschikt te zijn om het doel te bereiken. Eén en ander wordt overwogen aan de hand van factoren zoals de aard van de overtreding, de frequentie en de bereidheid voorzieningen te treffen.
- Spoedeisende bestuursdwang, een onmiddellijk optreden, zonder waarschuwing vooraf, wordt alleen toegepast wanneer de openbare orde of de volksgezondheid onmiddellijk of ernstig wordt bedreigd.
- Er wordt, overeenkomstig de jurisprudentie hieromtrent, alleen preventief een last onder dwangsom opgelegd indien er een klaarblijkelijk gevaar voor overtreding is en de openbare orde of de volksgezondheid hierdoor onmiddellijk worden bedreigd.

De Algemene Wet Bestuursrecht en hoofdstuk 6 van de APV bevat regels over de bevoegdheden van toezichthouders. GGD-verpleegkundigen kunnen desgewenst worden aangewezen als toezichthouders ten aanzien van eisen betreffende hygiëne en volksgezondheid.

Uitgangspunt is dat het sluiten van de inrichting eerder in aanmerking komt dan het opleggen van een last onder dwangsom. Het dwangmiddel moet immers effectief zijn om de overtreding te beëindigen. Het is bekend dat in de prostitutiebranche aanmerkelijke inkomsten aan de orde zijn. Betwijfeld wordt derhalve of een last onder dwangsom wel het beoogde effect zal hebben. Bij thuisprostitutie door anderen dan de bewoner zelf komt de last onder dwangsom wel eerder in aanmerking, omdat het bezwaarlijk, zo niet onmogelijk is een deel van een woning te sluiten.

### **Handhavingsarrangementen**

Ten behoeve van een adequate en zorgvuldige handhaving zijn in samenwerking met politie en Openbaar Ministerie handhavingarrangementen vastgesteld. Deze handhavingarrangementen zijn opgenomen in bijlage 2 bij deze beleidsnotitie.