

Tijdelijke vaste gedragslijn aanpak illegale seksinrichtingen ogv artikel 3:7 APV gemeente Schiedam

De burgemeester van Schiedam,

OVERWEGENDE DAT,

wegens de veelvuldige toepassing van artikel 3:7 van de Algemene Plaatselijke Verordening Schiedam en het in afwachting van het opstellen van nieuw prostitutiebeleid voor Schiedam, het noodzakelijk is een tijdelijke vaste gedragslijn op te stellen,

GELET OP,

de artikelen 4:81 en 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 3:7 van de Algemene Plaatselijke Verordening Schiedam,

BESLUIT:

tot het vaststellen van de tijdelijke gedragslijn Aanpak illegale seksinrichtingen ogv artikel 3:7 APV;

Inleiding

Het Schiedamse prostitutiebeleid stamt alweer uit het jaar 2000 en is grondig aan herziening toe; niet alleen naar aanleiding van de ontwikkelingen in de van toepassing zijnde wetgeving, maar ook vanwege de veranderde maatschappelijke context. In 2014 is gebleken dat er steeds vaker woningen worden gebruikt om er een seksinrichting in te exploiteren, zonder dat er voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Het huidige beleid voorziet onvoldoende in deze ontwikkeling. Om het groeiende probleem het hoofd te kunnen bieden is ervoor gekozen handhavend op te treden. In het belang van transparantie en rechtszekerheid is de onderhavige, tijdelijke, vaste gedragslijn opgesteld, die zal worden gevolgd totdat het vernieuwde prostitutiebeleid in werking is getreden.

In deze gedragslijn wordt de huidige stand van zaken uiteengezet, beargumenteerd waarom bestuurlijk handhavend optreden noodzakelijk wordt geacht en op welke wijze dit gebeurt. Tot slot wordt kort ingegaan op regionale ontwikkelingen en de bestuurlijke boete.

1. Seksinrichtingen

Prostitutie is in Nederland toegestaan. Om een seksinrichting te exploiteren is op grond van de APV Schiedam echter wel een vergunning nodig. Aan deze vergunning is een aantal eisen verbonden waaronder gedragseisen voor de exploitant en de beheerder. Ook zijn er regels gesteld over de openingsuren, aanwezigheid van en toezicht door de exploitant en beheerder. Schiedam kent 1 vergunde seksinrichting (erotheek Rotterdamsedijk) en 1 vergunning ten behoeve van een escortbureau. De seksinrichtingen die bij controles worden aangetroffen, worden bijna allemaal zonder vergunning geëxploiteerd. In 2014 zijn er 13 van dergelijke inrichtingen in woningen aangetroffen. Dit is verboden op grond van artikel 3:4 van de APV en tevens strafbaar gesteld in artikel 6:1, eerste lid, van de APV.

Onder een illegale seksinrichting wordt verstaan (art. 3:4, lid 1 onder a j° 3:1 onder C APV):

“een 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, die wordt geëxploiteerd zonder geldige vergunning”.

Thuiswerken is onder voorwaarden reeds toegestaan. Het moet dan gaan om een sekswerker die in de eigen woning (inschrijving BRP) klanten ontvangt, staat ingeschreven in de Kamer van Koophandel, dit alleen doet, niet excessief adverteert en geen overlast veroorzaakt voor de omgeving.

Ambulante sekswerkers hebben ook een vergunning nodig op grond van artikel 3:4 APV, de zogenoemde escortvergunning.

Het is overigens opvallend te noemen dat de sekswerkers die worden aangetroffen bij controles op illegale seksinrichtingen, in een groot deel van de gevallen afkomstig waren uit landen in Midden en Oost Europa.

Door deskundigen bij de politie wordt aangegeven dat de personen die betrokken zijn bij de exploitatie van illegale seksinrichtingen niet zelden ook op andere terreinen crimineel actief zijn. Mensenhandel en illegale prostitutie zijn criminele activiteiten die vallen onder de noemer ondermijnende criminaliteit, zoals bijvoorbeeld ook drugshandel en heling.

2. Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM)

Het CPM, onderdeel van de Dienst Regionale Recherche Rotterdam, controleert zowel vergunde als niet vergunde, illegale, seksinrichtingen. In de gemeente Schiedam zijn deze medewerkers aangewezen als toezichthouder. Bij de controles wordt tevens actief onderzoek gedaan naar eventuele werkzame minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel. Vanuit de Nationale Politie wordt het standpunt verdedigd dat het noodzakelijk is dat gemeenten de komende jaren meer de regierol nemen in de controles van de prostitutiebranche en dat dit gaat in nauwe samenwerking met het CPM.

Er heeft een ambtelijk overleg plaatsgevonden met het CPM waarbij door het CPM het volgende is aangedragen:

- In de regio worden veel woningen aangetroffen met personen afkomstig uit Midden en Oost Europa; Sekswerkers die worden aangetroffen in illegale seksinrichtingen zijn vaak afkomstig uit dit gebied.
- wanneer een sekswerker voor de eerste keer wordt aangetroffen (in een illegale seksinrichting) vindt er een uitleggengesprek plaats, waarbij het van belang is dat er een vertrouwensband wordt opgebouwd tussen de medewerker van het CPM en de betreffende persoon. Wanneer direct rigoureuus wordt opgetreden, wordt dit vertrouwen geschaad en hebben de betreffende personen het gevoel dat er een razzia wordt gehouden. Op zowel de korte als de langere termijn heeft dit nadelige effecten;
- het heeft de voorkeur van het CPM dat er regionaal een beleid wordt opgesteld, zodat overal dezelfde werkwijze kan worden gehanteerd. Daarin ziet het CPM graag dat het wordt gemandateerd om bestuurlijke waarschuwingen uit te delen.

3. Argumenten voor bestuurlijk handhavend optreden

De burgemeester kan bestuursrechtelijk optreden door middel van de vergunningplicht in de APV. Illegale prostitutie is zeer ongewenst omdat deze vorm van prostitutie zich op elke manier aan de regels en toezicht onttrekt. Er is vaak sprake van situaties waarin sekswerkers, over het algemeen vrouwen, onder omstandigheden hun werk uitvoeren die te wensen overlaat. Er is geen controle vanuit de GGD, geen enkele vorm van beveiliging en in sommige gevallen is er sprake van gedwongen prostitutie of uitbuiting. Ondanks dat de sekswerkers veelal aangeven dat er geen sprake is van dwang, wordt vaak getwijfeld aan deze verklaring. Ook wordt op grote schaal gezien dat tussenpersonen sekswerkers aan een woning helpen en de telefoon van de sekswerkers opnemen om vervolgens de klanten naar een bepaald adres te laten komen.

Naast het belang voor de sekswerkers zelf, is het niet wenselijk dat in woonwijken illegale seksinrichtingen worden geëxploiteerd. Dit geeft omwonenden een onprettig en onveilig gevoel, kan leiden tot geluidsoverlast en wantoestanden op straat. Door de vele klanten die per dag worden afgewerkt, staat een adres al gauw bekend als zijnde een plek waar tegen betaling gebruikt kan worden gemaakt van seksuele diensten. Wanneer na een bepaalde periode de inrichting wordt verplaatst of wordt opgeheven en een nieuwe, veelal onwetende, bewoner zijn of haar intrek neemt, kan deze geconfronteerd worden met 'oude' klanten, die niet weten dat de inrichting in het betreffende pand niet meer is gesitueerd.

In Schiedam is sprake van een hardnekkig probleem rondom illegale seksinrichtingen. Het bovenstaande mede in overweging nemende, is het naar de mening van het gemeentebestuur noodzakelijk structureel op te treden tegen illegale seksinrichtingen. Het fenomeen gaat, zoals eerder aangestipt, vaak gepaard met andere vormen van crimineel handelen en heeft een ondermijnend effect op de samenleving. Het verdiende geld moet worden witgewassen en er zijn locaties nodig om te kunnen exploiteren, waardoor burgers al dan niet bewust deze praktijken faciliteren.

Medio 2014 is begonnen met het vrijwillig door de eigenaar sluiten van panden. In het laatste kwartaal is proefgedraaid met een formeel bestuurlijk handhavingstraject waarbij de eigenaar van het pand, naar aanleiding van een voornemen tot sluiten op grond van artikel 3:7 APV, wordt uitgenodigd voor een zienswijzegesprek. Tijdens dit gesprek wordt veel aandacht geschonken aan de manier van verhuur van het pand en verbeteringen die daarin kunnen worden aangebracht. Ook wordt voorlichting gegeven over de illegale seksbranche en wordt aan de verhuurders gevraagd te vertellen hoe de verhuur tot stand is gekomen. Dit geeft de gemeente en de politie inzicht in de personen en eventueel de organisatie achter de inrichting. Deze werkwijze is vergelijkbaar met die bij de uitvoering van het Damoclesbeleid gemeente Schiedam 2014 in het kader van drugshandel en heeft geresulteerd in een significante daling van de advertenties op onder andere www.kinky.nl, een van de websites die worden gebruikt voor het aanbieden van betaalde seks. En daarmee ook geleid tot minder illegale seksinrichtingen in Schiedam. Om deze trend vast te houden en alle rechten van betrokkenen te waarborgen, is het naar onze mening van belang om te komen tot een vernieuwd prostitutiebeleid voor Schiedam, met als aanzet deze memo en de daarmee te ontwikkelen vaste gedragslijn van de burgemeester.

4. Werkwijze

Er wordt voor gekozen om, vooruitlopend op nieuw beleid, de volgende werkwijze te hanteren. Wat betreft de duur van de maatregel is aansluiting gezocht bij beleid voor een andere vorm van ondermijnende criminaliteit, namelijk drugshandel. Alhoewel de te beschermen belangen in concreto andere zijn, is ook bij deze panden van belang de bekendheid ervan als seksinrichting weg te nemen, de rust in de omgeving te laten wederkeren en de kans op recidive zo klein mogelijk te maken. Daarnaast speelt de signaalwerking die uitgaat van het opleggen van een sluitingsmaatregel ook een grote rol.

De maatregelen die worden opgelegd zijn gericht op het betreffende pand en niet op de werkzame sekswerkers en zijn bedoeld om de openbare orde te herstellen, de kans op recidive zo klein mogelijk te maken en de bekendheid van het pand als seksinrichting weg te nemen.

1. In alle gevallen waarbij in een pand een illegale seksinrichting wordt aangetroffen, wordt een traject opgestart op grond van artikel 3:7 APV. Uitgangspunt hierbij is dat de illegale seksinrichting wordt beëindigd en de bekendheid van het pand als seksinrichting teniet wordt gedaan. Dit betekent dat in principe zal worden overgegaan tot het opleggen van een sluitingsmaatregel. Uitgezonderd de gevallen waarbij een sluiting dermate onredelijk zou zijn dat gekozen moet worden voor bijvoorbeeld een bestuurlijke waarschuwing. Ook bij signaalherkenning mensenhandel door het CPM zal alleen tot sluiting worden overgegaan in samenspraak met het CPM
2. In de gevallen waarbij sekswerkers worden aangetroffen die eerder door het CPM gewaarschuwd zijn, wordt een spoedsluiting toegepast, vanwege de bewezen grote kans op recidive. Een spoedsluiting houdt in dat het betreffende pand binnen een half uur nadat het onderzoek door het CPM is afgelopen wordt gesloten, middels vervanging van de sloten en verzegeling van het pand. Deze toepassing wordt nadien op schrift gesteld;
3. In de overige gevallen waarbij naar het inzicht van het CPM een spoedsluiting noodzakelijk wordt geacht in het kader van de openbare orde wordt na overleg besloten tot een spoedsluiting;
4. Indien mogelijk is een medewerker van het CPM aanwezig bij de zienswijzegesprekken, bezwaarschriftencommissie en rechtbankzittingen en heeft tevens een adviserende rol.
5. Door het CPM wordt aan de sekswerker hulp aangeboden in de vorm van opvang en begeleiding. Dit zal gebeuren in samenwerking met Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW). Daarnaast wordt waar nodig het Wijkondersteuningsteam van de gemeente ingezet. Ook worden de aangetroffen sekswerkers actief geattendeerd op legale alternatieven en mogelijkheden tot uitstappen.
6. Tijdens de gesprekken met eigenaren en verhuurders wordt veel aandacht besteed aan preventie. Ook zal er in de loop van dit jaar aandacht uitgaan naar het inzetten van generieke preventiemiddelen.
7. Waar nodig, maakt de burgemeester gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid om af te wijken van zijn vaste gedragslijn.

Maatregelentabel

Omstandigheid	Sluitingsduur
A. Eerste overtreding art. 3:4, eerste lid, APV	3 maanden
B. Tweede overtreding art. 3:4, eerste lid, APV	6 maanden
C. Derde overtreding art. 3:4, eerste lid, APV	12 maanden
D. Eigenaar pand heeft betrokkenheid bij de illegale seksinrichting	3 maanden
E. Aanwijzingen georganiseerde criminaliteit	6 maanden

Toelichting

Ad. D. Wanneer een eigenaar van het pand waar de illegale seksinrichting wordt geëxploiteerd zelf betrokkenheid heeft bij de exploitatie, wordt de kans op recidive groter geacht dan wanneer er sprake is van een huurder die zich hiermee bezig houdt. De eigenaar blijft immers de volledige beschikking op het pand houden. Er worden 3 maanden opgeteld bij de sluitingsduur.

Ad. E. Aanwijzingen voor georganiseerde criminaliteit zijn bijvoorbeeld het aantreffen van munitie, een (vuur)wapen en tekenen waaruit blijkt dat de sekswerkers professioneel worden aangestuurd; het aantreffen van andere illegale activiteiten, zoals aanwijzingen voor de handel in drugs in het betreffende pand, illegale goktoernooien enzovoort.

Verzoek opheffen sluiting

Door een belanghebbende kan aan de burgemeester tussentijds schriftelijk worden verzocht de sluiting op te heffen. Bij zijn beslissing op zo een verzoek neemt de burgemeester onder meer in overweging of de te realiseren doelen van de sluiting zijn behaald. Deze afweging wordt mede gemaakt op basis van een door de politie te overleggen bestuurlijke rapportage met een advies over een eventuele opheffing. Van belang bij de besluitvorming hieromtrent is de bereidheid en de bekwaamheid van de ei-

genaar om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling van feiten te voorkomen. Bijvoorbeeld door een andere wijze van verhuur in te zetten en/of een andere bestemming voor het pand te kiezen.

Eisen verzoek

Als hoofdvereiste geldt dat in de regel alleen tot opheffing van een sluiting kan worden besloten, indien sprake is van een verzoek van een belanghebbende waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat het op basis van nieuwe feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er niet opnieuw een illegale seksinrichting zal worden geëxploiteerd in of vanuit de desbetreffende woning of lokaal. Er dienen dus voldoende maatregelen te zijn getroffen om te voorkomen dat er in of vanuit het pand opnieuw overtredingen plaatsvinden.

Aan het opheffen van een sluiting wordt in de regel geen medewerking verleend eerder dan de in onderstaande tabel genoemde periode:

Sluitingsduur	Verzoek opheffing na
3 maanden	6 weken
6 maanden	3 maanden
1 jaar	6 maanden
Onbepaalde duur	6 maanden

Voorts gelden de volgende eisen:

- de (nieuwe) eigenaar van het pand heeft geen overtreding begaan mbt illegale seksinrichtingen;
- de nieuwe huurder/ gebruiker van het pand heeft geen overtreding mbt illegale seksinrichtingen;
- de nieuwe huurder/ gebruiker is een andere dan degene die ten tijde van de sluiting huurder/ gebruiker was;
- bij het verzoek moet een plan worden overgelegd, waaruit blijkt op welke wijze zal worden voorkomen dat er opnieuw overtredingen van de Opiumwet plaatsvinden;
- indien sprake is van een lokaal: bij het verzoek moet een (ondernemings)plan worden overgelegd, waaruit blijkt welke invulling aan het gebruik van het lokaal zal worden gegeven en op welke wijze zal worden voorkomen, dat er opnieuw overtredingen plaatsvinden. Het voorgenomen gebruik moet in overeenstemming zijn met het geldende bestemmingsplan.

Het besluit op een verzoek tot opheffing wordt op schrift gesteld en is vatbaar voor bezwaar en beroep.

5. Regionaal beleid

De medewerkers van de gemeente Schiedam zullen zich inzetten om in samenwerking met het RIEC en CPM te komen tot een regionaal beleid op illegale prostitutie. Inmiddels heeft de gemeente Rotterdam, mede naar aanleiding van de vernieuwde Schiedamse aanpak, nieuwe beleidsregels opgesteld. Dit beleid zal waar mogelijk worden overgenomen.

6. Bestuurlijke boete

De Huisvestingswet biedt de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen wanneer woonruimte wordt onttrokken zonder vergunning van het college. Bij het bedrijven van prostitutie in een woning wordt er woonruimte onttrokken. Dit is een beboetbaar feit. Medio 2015 wordt het gebruik van de bestuurlijke boete in de gemeente Schiedam uitgerold en kan er lik-op-stukbeleid worden toegepast bij illegale prostitutie. De bestuurlijke boete, een punitieve sanctie, kan worden opgelegd naast een herstelsanctie, zoals een sluiting of een last onder dwangsom. Wanneer reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd kan het systeem van de bestuurlijke boete niet meer worden gebruikt. Andersom kan de officier van justitie de bestuurlijke boete 'overrulen'. Het opleggen van een boete belemmert daarmee niet het strafrechtelijke proces.

7. Inwerkingtreding en citeertitel

Deze tijdelijke vaste gedragslijn treedt in werking op 8 juli 2015 en kan worden aangehaald als "Tijdelijke vaste gedragslijn aanpak illegale seksinrichtingen Schiedam 2015".

Aldus vastgesteld op 29 juni 2015,

De burgemeester van Schiedam
C.H.J. Lamers