

Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Loon op Zand houdende regels omtrent het lokale beleid over seksbedrijven (Beleidsregel prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen gemeente Loon op Zand 2020)

1. Inleiding

In onze Algemene Plaatselijke Verordening 2020 (APV) staan in hoofdstuk 3 de regels over de prostitutiebranche. In onze gemeente is er volgens artikel 3:4 APV ruimte voor één seksinrichting. Op dit moment is er één vergunde seksinrichting. Het college geeft met deze beleidsregel duidelijkheid over ons lokale beleid over seksbedrijven.

2. Juridisch kader

- » In artikel 151a, lid 1 Gemeentewet (GemW) staat dat de gemeenteraad (raad) een verordening kan vaststellen met regels om bedrijfsmatig het uitvoeren van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling mogelijk te maken.
- » In hoofdstuk 3 van de APV staan deze regels.
- » In artikel 3:3, lid 1 APV staat dat het verboden is om een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan.
- » Artikel 3:2, aanhef en 3e aandachtspunt, APV definieert de term "bevoegd bestuursorgaan" als: het college of, voor zover het gaat over gebouwen en daarbij behorende erven, die voor publiek openstaan zoals in artikel 174 GemW staat, de burgemeester.
- » In artikel 3:3, lid 5 APV staat dat het bevoegde bestuursorgaan de vergunning, zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel, voor maximaal drie opeenvolgende jaren verleent.
- » Artikel 3:4, lid 2 APV stelt een maximum (één) aan het totaal aantal seksinrichtingen, niet zijnde raamprostitutiebedrijven, dat een vergunning kan krijgen;
- » In artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen voor een hem toekomende bevoegdheid.
- » Prostitutiebeleid gemeente Loon op Zand van 29 augustus 2000.

3. Aanleiding opstelling lokaal prostitutiebeleid

Artikel 250bis staat vanaf 1 oktober 2000 niet meer in het Wetboek van Strafrecht. Hierdoor verviel het zogenaamde bordeelverbod en ontstond voor gemeenten de noodzaak om de verschillende vormen van exploitatie van prostitutie te reguleren en daarvoor beleid te ontwikkelen. Deze wetswijziging bood gemeenten echter niet de mogelijkheid om een zogenaamd nulbeleid te voeren. Een dergelijk beleid is in strijd met artikel 19, lid 3 Grondwet waarin het recht op vrije keuze van arbeid staat.

Met het opnemen van artikel 151a, lid 1 GemW werd het voor gemeenten mogelijk om de raad een verordening te laten vaststellen waarin voorschriften staan voor het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Op grond van dit artikel staat in de APV in hoofdstuk 3 een wettelijke regeling "Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen". Hiermee biedt onze APV een juridisch handvat voor een gemeentelijk vergunningenstelsel voor seksbedrijven. Dit hoofdstuk is in lijn met het prostitutie-hoofdstuk (tevens hoofdstuk 3) van de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze model-APV is opgesteld en voorbereid in afwachting van nieuwe landelijke wetgeving.

4. Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)

In 2009 is het wetsvoorstel Wrp ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel omvatte onder andere de invoering van een verplicht en grotendeels uniform landelijk vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf, een landelijk register voor escortbedrijven en een algehele registratieplicht voor prostituees. Het voorstel bood ook ruimte om onder voorwaarden te kiezen voor een nulbeleid. De Tweede Kamer nam dit wetsvoorstel aan op 29 maart 2011.

Op 30 oktober 2012 hield de Eerste Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel aan. Daarom werden in 2013 de volgende wijzigingen in het wetsontwerp voorgesteld:

- » vergunningplicht voor seksbedrijven;
- » weigeringsgronden voor een vergunning staan in de wet;
- » landelijk register van geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen voor prostitutiebedrijven;
- » nulloptie: gemeente verleent geen vergunning voor een prostitutiebedrijf;
- » landelijk register verstrekte escortvergunningen;
- » minimumleeftijd om te mogen werken als prostituee gaat van 18 naar 21 jaar;
- » burgemeester wijst voor het toezicht op vergunningvoorschriften ambtenaren aan.

In afwachting van de definitieve vaststelling van de Wrp gaat deze beleidsregel uit van de wettelijke regeling zoals in hoofdstuk 3 APV staat. Als de vaststelling Wrp gevolgen heeft voor de APV of deze beleidsregel passen we deze aan.

5. **Bevoegd bestuursorgaan**

De artikelen 3:3, lid 1 APV en de definitie van bevoegd bestuursorgaan in artikel 3:2, aanhef en 3e aandachtspunt APV merken zowel het college als de burgemeester als bevoegd bestuursorgaan aan.

- » Het college is belast met de uitvoering van raadsbesluiten waaronder verordeningen zoals de APV op grond van artikel 160, lid 1, aanhef en onderdeel b GemW.
- » De burgemeester is bevoegd voor zover het betreft gebouwen en daarbij behorende erven het die voor publiek openstaan (artikel 174 GemW).

Het is afhankelijk van de specifieke aard van de seksinrichting welk bestuursorgaan in een concreet geval bevoegd is. Gelet op deze gedeelde bevoegdheid stellen zowel de burgemeester als het college van burgemeester en wethouders deze beleidsregel vast, een ieder voor zover het de eigen bevoegdheden betreft.

6. **Huidige situatie en instrumentarium**

Zoals paragraaf 1 aangeeft biedt onze APV ruimte voor het realiseren en exploiteren van één seksinrichting. Ten tijde van de vaststelling van deze beleidsregel is er één seksbedrijf vergund. Onderzoek van de AVIM (vreemdelingenpolitie) en de afdeling vergunningverlening, toezicht en veiligheid (VTV) van de gemeente Loon op Zand (2019) bracht de mate van thuisprostitutie en thuiswerk in kaart. Deze term lichten wij nader toe in deze beleidsregel.

Het instrumentarium, waaronder de vaststelling van deze beleidsregel waardoor het maximale aantal van te vestigen seksinrichtingen wordt begrensd tot één, staat direct ten dienste aan ontmoediging van de komst van dergelijke bedrijven, met name vestigingseisen (APV en bestemmingsplannen) en het vergunningenbeleid.

APV

Naast de inhoud van hoofdstuk 3 APV, die de lokale prostitutiebranche wettelijk regelt, bepaalt artikel 3:4 APV dat het college één vergunning kan verlenen voor het realiseren en exploiteren van één seksinrichting. Artikel 3:2 APV verstaat onder een seksinrichting in ieder geval: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;

Bestemmingsplan

Artikel 3:7, lid 1, onderdeel k APV bepaalt dat het bevoegde bestuursorgaan een vergunning voor het uitoefenen van een seksbedrijf weigert (absolute weigeringsgrond) als de voorgenomen uitoefening van het seksbedrijf strijd oplevert met:

- » geldend bestemmingsplan;
- » ontwerpbestemmingsplan dat ter inzage ligt;
- » beheersverordening;
- » hoofdstuk 3 APV.

In dit kader merken wij op dat een afweging om op een bepaalde locatie een seksinrichting al dan niet toe te staan, slechts op basis van ruimtelijke argumenten gebeurt. Hiernaast is vanzelfsprekend de overige relevante wetgeving van toepassing, zoals de Drank- en Horecawet, de Wet milieubeheer en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

7. **Schaarse vergunningen**

De uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State op 2 november 2016 heeft gevolgen voor de vergunningverlening door gemeenten bij zogenaamde schaarse vergunningen. Voor zover van belang voor deze beleidsregel bepaalt deze uitspraak het volgende:

- » Er is sprake van een schaarse vergunning als het aantal gegadigden het aantal beschikbare plaatsen overtreft.
- » Als er sprake is van (een) te verlenen schaarse vergunning(en) verleent het bevoegde bestuursorgaan deze in beginsel niet voor onbepaalde tijd.
- » Schaarse vergunningen verplichten openbaarheid en transparantie zodat alle potentiële gegadigden een eerlijke kans hebben om mee te dingen naar de vergunning (het beginsel van gelijke kansen).
- » Op grond van deze eerlijke mededingingskans dient het bestuursorgaan een selectieprocedure te hanteren die alle waarborgen van onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere toe op een zorgvuldige bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.

Omdat het bevoegde bestuursorgaan slechts één vergunning verleent voor de uitoefening van een seksbedrijf is deze vergunning zonder meer aan te merken als een schaarse vergunning.

8. **Terminologie**

Met verwijzing naar de begripsbepalingen in artikel 3:2 APV onderscheiden we verschillende vormen van prostitutie-exploitatie. Hieronder staan de belangrijkste definities.

- » **Seksbedrijf:** de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling. Met seksbedrijf bedoelen we tevens escortbedrijf, prostitutiebedrijf en raamprostitutiebedrijf en seksinrichting.
- » **Seksinrichting:** 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 verstaan we in elk geval: seksbioscoop, seksautomatenhal, seks theater, parenclub of prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.
- » **Prostitutiebedrijf:** de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie.
- » **Escortbedrijf:** de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt, dan wel gelegenheid geeft tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee, die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend.

Nadere opmerkingen

Escortbedrijf

Een escortbedrijf is geen inrichting, het is niet-plaatsgebonden prostitutie. Het kan een bemiddelings-ruimte zijn, maar ook een telefoonnummer of een website op internet. Hierdoor zijn, bijvoorbeeld, locatie-eisen niet van toepassing en zijn de mogelijkheden om regulerend, dan wel handhavend op te treden, beperkt.

Thuiswerk

Prostitutie vindt ook aan huis plaats, het zogenaamde 'thuiswerk'. Dit thuiswerk wordt nader gereguleerd in deze beleidsregel. Thuiswerk in de eigen woning is niet vergunningplichtig omdat een dergelijke vergunningplicht in strijd is met wat in artikel 10, lid Gw staat: het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 3:7 APV bepaalt dat het bevoegde bestuursorgaan een vergunning voor een seksbedrijf weigert als de uitoefening ervan in strijd is met een geldend bestemmingsplan.

Als een prostituee:

- » zelfstandig werkt;
- » op haar thuisadres (toets inschrijving);
- » geen andere prostituees in haar woning laat werken;
- » niet adverteert of openlijk reclame maakt (ook niet aan de gevel van het pand);

is er geen sprake van een prostitutiebedrijf maar van thuiswerk wat een huis-verbonden-beroep is. Hier is geen vergunning voor nodig. Zie voor nadere eisen artikel 3 van deze beleidsregel.

Straatprostitutie

Artikel 3:18 APV verbiedt straatprostitutie.

9. **Nul- optie / één-optie**

In paragraaf 4 staat dat de huidige wetgeving het voeren van een nulbeleid juridisch niet mogelijk maakt. Zowel het bedrijven van prostitutie zelf als de exploitatie van een prostitutiebedrijf zijn legale activiteiten. Daarnaast geldt het grondwettelijke recht op vrije keuze van arbeid.

Dit betekent dat met toepassing van artikel 3:4 APV (maximum stellen aan totaal aantal seksinrichtingen) het minimale aantal tegelijkertijd het maximale aantal seksinrichtingen is, namelijk één.

Het bevoegde bestuursorgaan verleent de vergunning voor het seksbedrijf, zoals in artikel 3:3, lid 1 APV staat, voor de duur van drie opeenvolgende jaren. Hiermee kunnen we periodiek het functioneren van het bedrijf of de inrichting en/of het gemeentelijk beleid evalueren.

10. **Aanscherping vestigingseisen**

Het vergunnen van seksbedrijven dient niet ten koste te gaan van de veiligheid en aantrekkelijkheid van wijken en buurten. Een kleine gemeente zoals Loon op Zand bevat op een relatief klein gebied het geheel van sociaal-maatschappelijke, culturele en op vorming en educatie gerichte gemeenschapsvoorzieningen. Deze voorzieningen, alsmede woongebieden, centrumgebieden en bedrijfs-terreinen lopen veelal in elkaar over of liggen in elkaars nabijheid.

De komst van een seksbedrijf in een kleine gemeente met een kwetsbare leefgemeenschap vinden we ongewenst. Op grond van deze motieven vinden we dat de vestiging van een seksbedrijf/-inrichting slechts mogelijk is wanneer dit past binnen onderstaande (bestaande¹) eisen:

1. geen vestiging van seksinrichtingen binnen een afstand (straal) van 250 meter van scholen, verzorgingstehuizen of gebouwen met een gelijke functie, sociaal-culturele instellingen, begraafplaatsen of gedenktekens en kerken;
2. geen vestiging van seksinrichtingen in straten, wegen en pleinen waar sprake is van een grote recreatievestiging of een concentratie van recreatie-inrichtingen of winkels;
3. geen vestiging van een seksinrichting in het buitengebied.

Met deze afstandscriteria voorkomen we negatieve aspecten zoals parkeerdruk, verkeersdrukte en (geluids)overlast. Deze eisen staan in het Prostitutiebeleid 2000.

11. **Beleidsregel**

Deze paragraaf vormt de kern van deze beleidsregel. Hierin staan artikelsgewijs de beleidsmatige randvoorwaarden die de burgemeester en het college toepassen bij de besluitvorming over de vergunningverlening aan seksbedrijven.

Besluit

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Loon op Zand, ieder voor wat het hun bevoegdheden betreft;

Besluiten:

Gelet op artikel 3:3, lid 1, en de overige artikelen van hoofdstuk 3 APV, artikel 1:3, lid 4 en Titel 4.3 van de Awb;

Tot de vaststelling van de beleidsregel prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen gemeente Loon op Zand 2020.

1) Prostitutiebeleid gemeente Loon op Zand van 29 augustus 2000.

Artikel 1. Definities

Deze beleidsregel volgt de definities zoals staan in artikel 3:2 van de Algemene plaatselijke verordening Loon op Zand 2020.

Artikel 2. Maximum aantal vergunningen

Het maximale aantal te verlenen vergunningen voor seksinrichtingen van seksbedrijven, in de zin van artikel 3:4 APV is één;

Met toepassing van artikel 3:3, lid 5 APV wordt de vergunning, zoals genoemd in lid 1, voor maximaal drie opeenvolgende jaren verleend;

Artikel 3. Thuiswerk

Thuiswerk staat de gemeente toe als de thuiswerker voldoet aan de volgende vereisten waardoor er geen sprake is van een prostitutiebedrijf:

- » Prostitutie vindt uitsluitend plaats in de eigen woning en de persoon die de prostitutie bedrijft in de eigen woning staat volgens de gemeentelijke basisadministratie op dat adres ingeschreven.
- » Het werven van klanten geschiedt langs informele weg. Dat wil zeggen zonder plaatsing van advertenties of door op andere wijze openlijk reclame te maken.
- » Aan de buitenkant van het perceel is niet (her)kenbaar dat er in de woning prostitutie plaatsvindt.
- » De persoon die prostitutie bedrijft, mag niet toestaan dat anderen of andere bewoners in de woning prostitutie bedrijven.
- » De verdiensten, voortkomend uit prostitutie, moeten uitsluitend ten goede komen aan de prostitutee.
- » Er mag geen sprake zijn van overlast of aantasting van het woon-en leefklimaat.

Als de thuiswerker niet voldoet aan een of meer van deze eisen, valt de thuiswerker onder de omschrijving van een seksinrichting en daarmee onder de gestelde vestigings- en andere eisen. Bij overtreding van deze voorwaarden kan de gemeente bestuursrechtelijk optreden door het opleggen van een dwangsom.

Artikel 4. Selectieprocedure schaarse vergunning

Voor de besluitvorming over de vergunning, zoals bedoeld in artikel 3:3 APV hanteert de gemeente een selectieprocedure die waarborgen biedt voor onpartijdigheid en transparantie.

Artikel 5. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag volgend op die van de openbare bekendmaking.

Artikel 6. Rechtsbescherming

Tegen de vaststelling van deze beleidsregel bestaat geen bezwaar- en beroepsmogelijkheid op grond van artikel 8:3, lid 1, onderdeel a Awb.

Artikel 7. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt als volgt geciteerd: Beleidsregel prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen gemeente Loon op Zand 2020.

Vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de Loon op Zand van 8 september 2020.

Het college van burgemeester en wethouders,

*De secretaris a.i.,
mr. A.J.C.M. de Kroon*

*De burgemeester,
J. van Aart*