

## Beleidsregel prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen gemeente Hardinxveld-Giessendam 2019

### 1. Inleiding

De Algemene plaatselijke verordening gemeente Hardinxveld-Giessendam 2019 (verder: APV) reguleert in hoofdstuk 3 de lokale regelgeving met betrekking tot de prostitutiebranche.

Artikel 3:5, tweede lid, van de APV bepaalt dat het bevoegde gezag een maximum kan stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen (niet zijnde raamprostitutiebedrijven die in het eerste lid van dit artikel al wettelijk zijn verboden) waarvoor vergunning kan worden verleend.

Binnen de gemeentegrenzen zijn er momenteel geen seksbedrijven dan wel –inrichtingen vergund.

Het college van Hardinxveld-Giessendam wil in een zo vroeg mogelijk stadium na de vaststelling van de geactualiseerde APV duidelijkheid verschaffen over het lokale beleid met betrekking tot seksbedrijven. Daarin voorziet deze beleidsregel.

### 2. Juridisch kader

- Artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet (Gemw) bepaalt dat de raad een verordening kan vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
- Hoofdstuk 3 van de APV bevat deze voorschriften zoals vermeld in artikel 151a van de Gemw;
- Artikel 3:3, eerste lid, van de APV bepaalt dat het verboden is om een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan;
- Artikel 3:2, aanhef en derde aandachtspunt, van de APV definieert de term "bevoegd bestuursorgaan" als: het college of, voor zover, het betreft voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester;
- Artikel 3:3, vijfde lid, van de APV bepaalt dat de vergunning, zoals bedoeld in het eerste lid van dit artikel, voor een periode van één jaar wordt verleend en op grond van het zesde lid van dit artikel ten hoogste tweemaal kan worden verlengd;
- Artikel 3:4 van de APV bepaalt dat het college delen van de gemeente kan aanwijzen waarbinnen voor het vestigen van een seksinrichting geen vergunning wordt verleend. Daarbij kan worden bepaald dat de aanwijzing slechts geldt voor seksinrichtingen van seksbedrijven van een nader aangewezen aard;
- Artikel 3:5, tweede lid, van de APV bepaalt dat het bevoegd gezag een maximum kan stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen, niet zijnde raamprostitutiebedrijven, waarvoor vergunning kan worden verleend. Hierbij kan worden bepaald dat een maximum slechts geldt voor seksinrichtingen van seksbedrijven van een daarbij aangewezen aard of in daarbij aangewezen delen van de gemeente;
- Artikel 3:5, eerste lid, bepaalt dat voor het uitoefenen van een raamprostitutiebedrijf geen vergunning wordt verleend.
- Artikel 4:81, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid.

### 3. Aanleiding opstelling lokaal prostitutiebeleid

Met ingang van 1 oktober 2000 is artikel 250bis uit het Wetboek van Strafrecht verwijderd. Hierdoor kwam het zogenaamde "bordeelverbod" te vervallen.

Met de opheffing van het bordeelverbod 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, derde lid, van de Grondwet waarin het recht op vrije keuze van arbeid is neergelegd.

Met het opnemen van artikel 151a, eerste lid van de Gemw werd het voor gemeenten mogelijk om de gemeenteraad een verordening te laten vaststellen waarin voorschriften konden worden opgenomen met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Op grondslag van dit artikel is in de APV in hoofdstuk 3 een wettelijke regeling; "Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen" opgenomen. Hiermee wordt een juridisch handvat geboden voor een gemeentelijk vergunningenstelsel voor seksbedrijven.

Dit hoofdstuk is geënt op een daartoe strekkend prostitutiehoofdstuk (tevens hoofdstuk 3) van de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opgesteld en voorbereid in afwachting van nieuwe landelijke wetgeving.

#### **4. Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche**

Deze nieuwe landelijke wetgeving betreft de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp).

In 2009 is dit Wrp-voorstel ingediend bij de Tweede kamer der Staten-Generaal. 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. Ook zou het strafbaar worden gesteld als er gebruik zou worden gemaakt van het illegale aanbod van prostitutie. In de nieuwe wet zou tevens ruimte zijn voor gemeenten om, onder voorwaarden, te kiezen voor een "nulbeleid" (zie hieronder).

Dit wetsvoorstel werd op 29 maart 2011 aangenomen door de Tweede kamer. Op 30 oktober 2012 heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal echter de behandeling van deze wet aangehouden. Deze aanhouding heeft er in 2013 toe geleid om de volgende wijzigingen in het wetsontwerp voor te stellen.

- Een vergunningplicht voor seksbedrijven;
- De weigeringsgronden voor een vergunning worden in de wet opgenomen;
- Een landelijk register van geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen voor prostitutiebedrijven;
- Een nuloptie: het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat er in een gemeente geen vergunning wordt verleend voor een prostitutiebedrijf;
- Een landelijk register van verstrekte escortvergunningen;
- De minimumleeftijd om te mogen werken als prostituee wordt verhoogd van 18 naar 21 jaar;
- Voor het toezicht op de vergunningsvoorschriften wijst de burgemeester ambtenaren aan.

De Wpr is tot op heden (september 2019) nog niet vastgesteld.

In afwachting van de definitieve vaststelling van de Wrp wordt in deze beleidsregel uitgegaan van de wettelijke regeling zoals gecodificeerd in hoofdstuk 3 van de APV.

Indien de inhoud van deze toekomstige wetgeving (in de vorm van de vaststelling van de Wrp) juridische consequenties heeft voor de regulering in de APV alsmede regulering in deze beleidsregel, dan wordt een en ander op zijn juridische bruikbaarheid beoordeeld waarbij, zonodig, deze beleidsregel wordt aangepast dan wel ingetrokken.

#### **5. Bevoegd bestuursorgaan**

In de artikelen 3:3, eerste lid, van de APV en de definitie van "bevoegd bestuursorgaan" in artikel 3:2, aanhef en derde aandachtspunt van de APV wordt zowel het college van burgemeester en wethouders als de burgemeester als bevoegd bestuursorgaan aangemerkt.

Het college is belast met de uitvoering van raadsbesluiten waaronder verordeningen zoals de APV op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemw.

De burgemeester is bevoegd voor zover het betreft het voor publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemw.

Het is afhankelijk van de specifieke aard van de seksinrichting welk bestuursorgaan in een concreet geval bevoegd is.

Gelet op deze gedeelde bevoegdheid wordt deze beleidsregel zowel door de burgemeester als het college van burgemeester en wethouders vastgesteld, een ieder voor zover het hun bevoegdheden betreft.

#### **6. Huidige situatie en instrumentarium**

Zoals in paragraaf 1 reeds werd aangegeven zijn er binnen de gemeentegrenzen zijn seksinrichtingen vergund. Ten tijde van de vaststelling van deze beleidsregel zijn er geen seksbedrijven, seksinrichtingen en/of raamprostitutiebedrijven in de gemeente gevestigd dan wel informeel bekend. Ook is het niet bekend in welke mate er sprake is van "thuiswerk" in Hardinxveld-Giessendam. Deze term wordt verder in deze beleidsregel nader toegelicht.

Op grond van deze situatie ligt het niet in de lijn der verwachting dat op korte termijn aanvragen voor de vestiging van seksinrichtingen in de gemeente worden ingediend.

Het ten dienste staande 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 gehele inhoud van hoofdstuk 3 van de APV, waarin de lokale prostitutiebranche wettelijk is geregeld, bepaalt met name artikel 3:4 van de APV dat het college delen van de gemeente kan aanwijzen waarbinnen voor het vestigen van een seksinrichting geen vergunning kan worden verleend.

#### Bestemmingsplan

In artikel 3:7, eerste lid, onderdeel k, van de APV wordt bepaald dat een vergunning voor het uitoefenen van een seksbedrijf wordt geweigerd (absolute weigeringsgrond) indien de voorgenomen uitoefening van het seksbedrijf strijd zal opleveren met:

- Een geldend bestemmingsplan;
- Een bestemmingsplan in ontwerp dat ter inzage is gelegd;
- Een beheersverordening;
- Een aanwijzing zoals bedoeld in artikel 3:4 van de APV.

Concreet betekent dit dat een aanwijzingsbesluit toereikend is om een seksbedrijf op aangewezen locaties te weren. Vanzelfsprekend staat het de gemeente vrij om deze materie ook in bestemmingsplannen te regelen. In dit kader wordt opgemerkt dat een afweging om op een bepaalde locatie een seksinrichting al dan niet toe te staan, slechts op basis van ruimtelijke argumenten mag plaatsvinden.

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 afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 2 november 2016 een uitspraak gedaan die consequenties heeft 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 indien het aantal gegadigden het aantal beschikbare plaatsen overtreft;
- Indien er sprake is van (een) te verlenen schaarse vergunning(en) mag deze in beginsel niet voor onbepaalde tijd worden verleend;
- Bij schaarse vergunningen is openbaarheid en transparantie verplicht 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.

Vanwege het feit dat er slechts één vergunning wordt verleend 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 zoals deze zijn weergegeven in artikel 3:2 van de APV zijn de volgende vormen van prostitutie-exploitatie te onderscheiden. Voor een beter begrip van de ook in deze beleidsregel gehanteerde terminologie worden de belangrijkste definities hier weergegeven.

- **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;
- **Sexsinrichting:** voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf;
- **Prostitutiebedrijf:** de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie;
- **Escortbedrijf:** de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee.

### **Nadere opmerkingen**

#### **Escortbedrijf**

Een escortbedrijf is geen inrichting; het betreft niet-plaatsgebonden prostitutie; het kan een bemiddelingsruimte betreffen, maar ook een telefoonnummer, dan wel een website op het internet. Hierdoor zijn, bijvoorbeeld, locatie-eisen niet van toepassing en zijn de mogelijkheden om regulerend, dan wel handhavend, op te treden 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 het bepaalde in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet: het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In artikel 3:7 van de APV wordt bepaald dat een vergunning voor een seksbedrijf wordt geweigerd indien de uitoefening ervan in strijd is met een geldend bestemmingsplan of een aanwijzing als bedoeld in artikel 3:4 van de APV.

Indien een prostituee:

- Zelfstandig werkt;
- Op haar thuisadres;
- En geen andere prostituees in haar woning laat werken;
- Er niet wordt geadverteerd of openlijk reclame gemaakt (ook niet aan de gevel van het pand);

Is er geen sprake van een prostitutiebedrijf maar van thuiswerk hetgeen moet worden beschouwd als een huis-verbonden-beroep waarvoor geen vergunning vereist.

### **Straatprostitutie**

Straatprostitutie is verboden op grond van het bepaalde in artikel 3:19 van de APV.

### **9. 0-optie/1-optie**

Zoals in paragraaf 4 reeds werd weergegeven is het op grond van de huidige wetgeving juridisch niet mogelijk om een 0-beleid te voeren. Zowel het bedrijven van prostitutie zelf als de exploitatie van een prostitutiebedrijf zijn legale activiteiten. Hiernaast is het Grondwettelijke recht op vrije keuze van arbeid van toepassing.

Dit betekent dat met toepassing van het gestelde in artikel 3:5, tweede lid, van de APV: "het stellen van een maximum aan het totaal aantal seksinrichtingen" het minimale aantal tegelijkertijd het maximale aantal seksinrichtingen omvat, zijnde het aantal van 1 (één).

De vergunning voor het seksbedrijf als bedoeld in artikel 3:3, eerste lid, van de APV wordt verleend voor de duur van één jaar zodat periodiek het functioneren van het bedrijf, dan wel de inrichting, en/of het gemeentelijk beleid kan worden geëvalueerd.

Vanwege het van toepassing zijnde schaarse-vergunningen-aspect is in de APV een maximale verlenging van ten hoogste twee maal opgenomen. De duur van de verlenging is afhankelijk van het functioneren van het bedrijf. Een totale geldigheidsduur van 5 jaar van de exploitatievergunning wordt door de VNG als een acceptabele tijdsduur aangemerkt op grond van de Dienstenrichtlijn.

### **10. Aanscherping vestigingseisen**

De eventuele komst van een seksinrichting in de gemeente kan de leefbaarheid ter plaatse ernstig aantasten die op grond van dit motief bescherming behoeft.

Een kleine gemeente zoals Hardinxveld-Giessendam 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 bedrijfsterreinen lopen veelal in elkaar over of liggen in elkaars nabijheid.

De komst van een seksbedrijf in een kleine gemeente met een kwetsbare leefgemeenschap wordt dan als ongewenst gekenschetst.

Op grond van deze motieven wordt het beleidstandpunt ingenomen dat de vestiging van een seksbedrijf/-inrichting slechts mogelijk is in een vrijstaand pand in het buitengebied van de gemeente Hardinxveld-Giessendam dat daarvoor planologisch is bestemd.

Op een dergelijke locatie zullen verdere negatieve aspecten die een zekere weerslag hebben op een kleine woonomgeving, zoals parkeerdruk, verkeersdrukte en (geluids)overlast, die gepaard gaan met het komen en gaan van bezoekers tevens binnen redelijke grenzen blijven dan wel niet voorkomen.

### **11. Aanwijzingsbesluit**

De APV biedt in de artikelen 3:4 en 3:5, tweede lid, respectievelijk de mogelijkheid om door middel van aanwijzingsbesluiten:

- a. Door het college delen van de gemeente aan te wijzen waarbinnen voor het vestigen van een seksinrichting geen vergunning wordt verleend;
- b. Te reguleren dat bij het stellen van een maximum aan het aantal seksinrichtingen dat maximum slechts geldt voor seksinrichtingen van een daarbij aangewezen aard of in daarbij aangewezen delen van de gemeente.

#### **Ad a**

Een aanwijzingsbesluit is een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen de mogelijkheid voor belanghebbenden bestaat tot het indienen van een bezwaar- en beroepschrift.

Deze beleidsregel strekt er toe om op grond van artikel 3:5, tweede lid, van de APV een maximum vast te stellen aan het totaal aantal seksinrichtingen in de gemeente waarvoor vergunning kan worden verleend. Een beleidsregel is op grond van artikel 8:3, eerste lid, onderdeel a, niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Op grond van deze afwijkende juridische status kan een aanwijzingsbesluit geen deel uitmaken van deze beleidsregel op grond waarvan dit aanwijzingsbesluit separaat wordt vastgesteld.

#### **Ad b**

Een zodanig aanwijzingsbesluit wordt niet vastgesteld.

#### **12. Beleidsregel.**

Deze paragraaf vormt de kern van deze beleidsregel.

In deze beleidsregel worden artikelsgewijs de beleidsmatige randvoorwaarden weergegeven die door de burgemeester, dan wel het college van burgemeester en wethouders, worden toegepast bij de besluitvorming met betrekking tot de vergunningverlening aan seksbedrijven.

#### **Besluit**

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hardinxveld-Giessendam,

leder voor wat het hun bevoegdheden betreft;

Besluiten;

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

Tot de vaststelling van de beleidsregel prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen gemeente Hardinxveld-Giessendam 2019.

#### **Artikel 1. Definities**

In deze beleidsregel worden de definities gehanteerd, zoals weergegeven in artikel 3:2 van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Hardinxveld-Giessendam 2019 (APV).

#### **Artikel 2. Maximum aantal vergunningen**

1. Het maximale aantal te verlenen vergunningen voor seksinrichtingen van seksbedrijven, niet zijnde raamprostitutiebedrijven, in de zin van artikel 3:3, eerste lid, van de APV bedraagt 1 (één);
2. Met toepassing van artikel 3:3, vijfde lid, van de APV wordt de vergunning, zoals genoemd in het eerste lid, voor 1 (één) jaar verleend;
3. Verlenging van deze vergunning in de zin van artikel 3:3, zesde lid, en artikel 3:11 van de APV geschiedt ten hoogste tweemaal, met steeds een periode van twee jaar, indien in de voorliggende periode, voordat tot verlenging wordt overgegaan, geen intrekking van de vergunning heeft plaatsgevonden op de gronden zoals genoemd in artikel 3:9 van de APV.

#### **Artikel 3. Escortbedrijven**

Voor een escortbedrijf geldt geen vergunningplicht in de zin van artikel 3:3, eerste lid, van de APV;

#### **Artikel 4. Thuiswerk**

Thuiswerk is toegestaan indien wordt voldaan aan de volgende vereisten waardoor er geen sprake is van een prostitutiebedrijf:

1. 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;
2. Het werven van klanten geschiedt langs informele weg, er wordt niet geadverteerd en er wordt ook niet op een andere wijze openlijk reclame gemaakt;
3. Aan de buitenkant van het perceel wordt niet aangegeven dat er in de woning prostitutie plaatsvindt;
4. De persoon die prostitutie bedrijft, mag niet toestaan dat anderen of andere bewoners in de woning prostitutie bedrijven;
5. De verdiensten, voortkomend uit prostitutie, moeten uitsluitend ten goede komen aan de prostituee;
6. Er mag geen sprake zijn van overlast of aantasting van het woon-en leefklimaat.

#### **Artikel 5. Selectieprocedure schaarse vergunning**

Ten behoeve van de besluitvorming met betrekking tot de vergunning, zoals bedoeld in artikel 3:3 van de APV wordt een selectieprocedure gehanteerd die waarborgen biedt voor onpartijdigheid en transparantie.

#### **Artikel 6. Inwerkingtreding**

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

#### **Artikel 7. Rechtsbescherming**

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

#### **Artikel 8. Citeertitel**

Deze beleidsregel wordt als volgt geciteerd: Beleidsregel prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen gemeente Hardinxveld-Giessendam 2019.

*Vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hardinxveld-Giessendam van 15 oktober 2019*

*Het college van burgemeester en wethouders,*

*De secretaris, de burgemeester,*

*drs. R. 't Hoen MPM D.A. Heijkoop*

*Vastgesteld door de burgemeester van de gemeente Hardinxveld-Giessendam op 15 oktober 2019*

*De burgemeester,*

*D.A. Heijkoop*