

## Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen

De burgemeester van de gemeente Maasgouw

gelezen het voorstel van 07 september 2009:

gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht;

b e s l u i t vast te stellen de volgende beleidsregel[s]:  
**“Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen”**

### Hoofdstuk 1. Inleiding

In het Integraal VeiligheidsPlan is opgenomen dat de gemeente Maasgouw actief deelneemt aan het regionale prostitutiebeleid.

Ten aanzien van het onderwerp prostitutie is geen landelijk prostitutiebeleid vastgesteld. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het vaststellen en handhaven van het lokale beleid ten aanzien van de prostitutiebranche ligt bij de gemeente.

Gemeenten hebben daarmee een discretionaire bevoegdheid gekregen in het beheersen en reguleren van de lokale prostitutiesector. Met andere woorden, gemeenten zijn vrij in het vaststellen, invullen en voeren van het prostitutiebeleid.

Het vorenstaande houdt in dat de gemeente Maasgouw de regierol heeft bij het reguleren van de prostitutiebranche op lokaal niveau. Hierbij is het van belang dat bij het opstellen van regels en eisen deze nageleefd kunnen worden en controleerbaar zijn. In praktische zin is het van belang dat regionale uniformiteit moet worden nagestreefd om verplaatsingseffecten, maar ook ontevredenheid en weerstand bij de branche te voorkomen. Extreme regellast echter kan ertoe leiden dat de legale bedrijven het niet bolwerken en ondergronds gaan.

Om ter zake het lokale beleid binnen de regio te handhaven, zijn maxima betreffende het aantal prostitutie-inrichtingen opgenomen in een regionaal beleid voor de regio Limburg-Noord. De handhaving van de branche gebeurt conform het regionaal vastgestelde handavingsarrangement. Betreffende handhaving is weergegeven in het “Draaiboek handhaving Prostitutiebeleid Limburg-Noord” en de “Vervolgotitie Prostitutiebeleid Limburg-Noord”.

Het huidige lokale maximum binnen Maasgouw is vastgesteld op zes inrichtingen. Dit aantal komt overeen met het aantal aanwezige legale inrichtingen binnen Maasgouw bij de opheffing van het bordelverbod per 1 oktober 2000.

Bij de vaststelling van dit maximum is tevens bepaald dat jaarlijks een herijking zou plaatsvinden.

#### Uitstel kaderwet Prostitutie

Dit voorbehoud was mede ingegeven vanwege het feit dat destijds men in de veronderstelling was dat een nieuwe kaderwet Prostitutie op handen was. Betreffende regelgeving zou naar verluid ook gevolgen hebben voor het regionaal en lokaal vastgesteld maximumstelsel. Een tussentijdse aanpassing van de regionale en lokale afspraken werd in afwachting van deze kaderwet dan ook overbodig geacht.

In het regionaal prostitutieoverleg d.d. 13 juli 2009 is aangegeven dat men, ondanks veranderingen in de branche, wil wachten met de herijking van het regionaal maximumstelsel op de nieuwe kaderwet. Inmiddels is duidelijk geworden dat betreffende kaderwet op zijn vroegst in 2011 wordt vastgesteld. Voor de gemeente Maasgouw is dit uitstel te lang. Nu betreffende kaderwet op zich laat wachten acht de gemeente Maasgouw het niet langer verantwoord te wachten met een herijking van het lokale maximum.

Onvoldoende duidelijk is aangegeven op basis van welke criteria deze herijking zou moeten plaatsvinden. Deze notitie beoogt ter zake deze duidelijkheid te geven.

In deze notitie wordt vooreerst kort ingegaan op de historie van het maximumstelsel. Daarna wordt een beeld geschetst van de actualiteit en het juridisch kader om vervolgens aan te geven welke redenen ten grondslag kunnen liggen om dit maximum bij te stellen.

## Hoofdstuk 2. Reikwijdte

In de Algemene Plaatselijke Verordening Maasgouw 2008 wordt in artikel 3.1.1 het begrip seksinrichting als volgt omschreven:

“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-pronografische aard plaatsvinden. Onder seksinrichtingen worden in ieder geval verstaan: seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar”

In het licht van bovenstaande beschrijving wordt een erotische-saunaclub, al dan niet in combinatie met een van bovenvermelde activiteiten, hier ook onder geschaard.

Thuisprostitutie is een vorm van prostitutie die in beginsel wel bedrijfsmatig is, maar weinig tot geen invloed heeft op de openbare orde en woon- en leefomgeving, aangezien het om een beperkt aantal ‘klantbewegingen’ gaat. Wanneer thuisprostitutie kenbaar wordt gemaakt via advertenties en andere reclamevoering en/of er anderszins sprake is van een openbaar karakter, zal in zo een geval geconcludeerd worden dat sprake is van een seksinrichting die valt binnen het maximumstelsel.

## Hoofdstuk 3. Historie Regionaal beleid

In 2000 is in het kader van de vervolgotitie regionaal prostitutiebeleid een zogenaamd regionaal maximumstelsel geïntroduceerd. Daarbij is toentertijd uitgegaan van de 39 bestaande (bekende) seksinrichtingen.

Het oogmerk van het regionaal maximumstelsel is om regionaal aan te geven waar bepaalde vormen van prostitutie zijn toegestaan. Daardoor ontstaan er gebieden waar een bepaalde vorm of vormen van prostitutie niet zijn toegestaan. Het voorkomen dat toepassing van het vergunningstelsel een marktverruiming zou bewerkstelligen was tevens een belangrijke reden.

Het regionaal maximum is door het Dagelijks Bestuur van de Regio Noord- en Midden-Limburg in haar vergadering van 2 september 2004 voorgestelde en door het regionaal portefeuillehoudersoverleg geïntroduceerd beleid met betrekking tot het regionaal maximumstelsel annex de spreiding/vestigingsgemeenten van de inrichtingen binnen de regio Noord- en Midden-Limburg overgenomen. Het maximum aantal seksinrichtingen voor de (politie)regio Limburg-Noord werd hierbij bepaald op 44.

De dertien gemeenten die seksinrichtingen binnen hun grenzen hebben, hebben allemaal een eigen lokaal maximum (variërend van 1 tot 7 inrichtingen). Ten tijde van de vaststelling werd hierbij aangekondigd dat in zijn algemeenheid geldt dat deze gemeenten hun eigen lokale maximum wensen aan te houden (ook als er binnen hun eigen maximum ruimte is ontstaan door het wegvallen van een inrichting).

Op basis van het hiervoor geformuleerde mag gesteld worden dat genoemde waarborgen in de praktijk binnen onze regio reeds worden ingevuld: alle aan de politieregio Limburg-Noord deelnemende gemeenten hebben ingestemd met een dergelijk regionaal vergunningstelsel.

## Hoofdstuk 4. Lokaal prostitutiebeleid

Vóór de opheffing van de Bordeelwet werden er binnen de voormalige gemeente Maasbracht zeven inrichtingen geëxploiteerd. Uiteindelijk hebben zes exploitanten hun activiteiten gelegaliseerd middels een exploitatievergunning. Voor één exploitant was dit het moment om de prostitutieactiviteiten te beëindigen.

Mede als gevolg van het bovenstaande heeft de burgemeester van de voormalige gemeente Maasbracht bij besluit van 21 september 2006 het lokale maximum seksinrichtingen bepaald op zes inrichtingen. Hierdoor werd voorkomen dat, indien in een andere gemeente binnen de regio de exploitatie zou stoppen, deze exploitant zich kan vestigen in de gemeente Maasgouw of dat nieuwe initiatieven voor exploitatie van seksinrichtingen binnen Maasgouw plaats zouden vinden.

Op grond van de APV is de burgemeester het bevoegd bestuursorgaan tot vaststelling van het regionale danwel lokale maximumstelsel inzake het aantal prostitutieinrichtingen. Gehoord het advies van het college, d.d. 18 nov. 2008, heeft de burgemeester bij besluit van 18 nov. 2008 ter zake het lokale maximumstelsel vast gesteld op zes.

Betreffend besluit is genomen op grond van de Wet Ahri en was in feite een bestendiging van het vigerende beleid. Bij de vaststelling hebben er geen inhoudelijke wijzigingen plaatsgevonden.

Dit besluit hield mede in dat, ook als er inrichtingen binnen het lokale maximum 'vrijvallen', de gemeente Maasgouw vasthoudt aan de huidige hoogte van zes inrichtingen. Dit met dienverstande dat indien regionale afspraken leiden tot aanpassing van het regionale maximum, hierbij tevens het lokale maximum van Maasgouw opnieuw bezien wordt. Uitgegaan is hier van de historische betekenis.

#### **4.1 Actualiteit**

Met voornoemde vaststelling onderschrijft de gemeente Maasgouw de inhoud van de regionale nota en staat de restrictieve aanpak voor zoals deze is omschreven en gemotiveerd.

Het lokale maximum binnen Maasgouw is hiermee vastgesteld op zes. Dit aantal is sinds de opheffing van het bordeelverbod ongewijzigd gebleven. De locatie van betreffende inrichtingen, allemaal gelegen langs de Rijksweg Roermond-Echt, is eveneens ongewijzigd gebleven.

De huidige locaties zijn gelegen buiten de woonkernen, buiten de bedrijventerreinen en buiten het landelijk gebied en geacht wordt dat hierdoor het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid niet wordt geschaad.

Exploitatie op andere locaties wordt niet toegestaan omdat het aannemelijk is dat met name in de woonkernen dit tot ernstige overlast leidt. Met de name de openingstijden, tot 4.00 uur, zijn hier mede debet aan.

Het is een gemeentelijke autonomie om het maximum aantal inrichtingen vast te stellen. Dit is vastgelegd in de APV. Het regionale maximum is een optelsom van de lokale maxima. Het regionale maximum is met name tot stand gekomen om gemeenten een nulloptie te bieden en het regionale maximum betrof de inrichtingen die op het moment van het opheffen van het bordeelverbod bestonden.

In het wetsvoorstel "Wet regulering prostitutie" kunnen gemeenten er voor kiezen om geen seksinrichtingen binnen haar grenzen een vergunning te geven, de nulloptie, op basis van argumenten die verband houden met de openbare orde, veiligheid of gezondheid. Dan is het vaststellen van een regionaal maximum in principe overbodig.

#### **4.2 Probleemschets**

Bij de vaststelling van het lokale maximum is destijds uitgegaan van het aantal legale inrichtingen ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod. De ligging van de inrichtingen heeft hierbij mede een rol gespeeld.

In overleg met enerzijds de betrokken gemeenten en anderzijds met zowel de regionale stuurgroep als de werkgroep prostitutiebeleid, werd al in 2006 geconstateerd dat het huidige aantal seksinrichtingen ruimschoots voldeed aan de behoefte (de regiopolitie sprak in dit verband zelfs van een overaanbod).

Bij de vaststelling van het maximum is de intentie uitgesproken het maximum in de toekomst, op basis van de actuele en praktische kengetallen en ontwikkelingen, jaarlijks opnieuw te (her)ijken.

In de praktijk echter is hier geen uitvoering aan gegeven. Vooraf opgestelde criteria of overwegingen die gehanteerd kunnen worden ten aanzien van deze herijking ontbreken. In het volgende hoofdstuk worden een aantal criteria en afwegingen benoemd die toepasbaar zijn ten aanzien van een bijstelling van het lokale maximum.

### **Hoofdstuk 5. Overwegingen ten aanzien van bijstelling maximumstelsel.**

Indien inrichtingen in het kader van bestuurlijke handhaving worden gesloten, danwel als de exploitatie "vrijwillig" wordt gestaakt of de inrichtingen door brand worden verwoest, heeft dat in geen van de gevallen geleid tot het (naar beneden toe) aanpassen van het lokale maximum. Dit onderkende moet dus ook geconstateerd worden dat er geen beweging lijkt te kunnen komen in het regionale maximum.

Door vast te houden aan de lokale maxima is, zo daar al behoefte aan zou zijn, van een inkrimping van het regionale maximum geen sprake.

De verklaring voor het handhaven van de lokale maxima kan gezocht worden in de overweging dat de spreiding van de inrichtingen historisch is gegroeid en dat bij het vrijvallen van een inrichting er op termijn zich wel een andere exploitant zal aandienen.

Bijstelling van het lokale maximum dient daarom als eerste stap gezien te worden teneinde te komen tot bijstelling van het regionaal maximum.

### 5.1 Regio

Willen gemeenten (participerend in een regionale samenwerking) het aantal bordelen binnen hun grenzen reduceren tot nul, dan lijkt dat in onderling gemeentelijk overleg mogelijk te zijn, mits gemeenten concrete afspraken maken over de concentratie van dit soort bedrijven in aangewezen gemeenten.

Het in dat verband tussen de gemeenten overeengekomen regionale beleid is geregeld dat:

1. Gemeenten zijn aangewezen waarbinnen seksinrichtingen zich kunnen vestigen;
2. Gemeenten een aanwijsbaar prostitutiebeleid hebben vastgesteld;
3. Gemeenten een minimumniveau van regionale samenwerking kennen.

### 5.2 Lokaal

Regionaal is afgesproken dat de gemeente Maasgouw huisvesting biedt aan een seksinrichting. Indien het aantal naar neerwaarts wordt bijgesteld naar vier blijft Maasgouw voldoen aan de regionaal gemaakte afspraken.

Bij besluit van 18 nov. 2008 is het prostitutiebeleid voor Maasgouw vastgesteld. Aanleiding hiertoe was de Wet Ahri. Betreffend nieuw vastgesteld beleid was een bestending van het voorgaande beleid. Hiermee wordt voldaan aan ad. 2.

Ten aanzien van ad. 3 wordt opgemerkt dat ambtelijk wordt deelgenomen aan de periodieke regionale overleggen ter zake. In deze overleggen vindt mede afstemming plaats van de lokale ontwikkelingen die mogelijk invloed hebben op het regionaal vastgesteld beleid.

Naar aanleiding van het bovenstaande ligt het in de rede te veronderstellen dat een bijstelling van het lokale maximum geen breuk betekent met de regionaal gemaakte afspraken. Het is evident dat een bijstelling van het lokale maximum gevolgen heeft voor het regionale maximum: dit dient dan ook opnieuw vastgesteld te worden.

## Hoofdstuk 6. Juridisch kader

De grondslag met betrekking tot het opstellen van onderhavig beleid is ontleend aan artikel 1:3, lid 4 juncto artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

In de Algemene Plaatselijke Verordening Maasgouw 2008 (APV) in artikel 3.3.2, lid 3 is vervolgens bepaald dat:

*Een vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, kan voorts worden geweigerd wanneer bij vestiging of de exploitatie het door de burgemeester vastgestelde lokale dan wel regionale maximum van het aantal toegelaten seksinrichtingen wordt overschreden.*

Vorenstaande bepaling houdt in dat de burgemeester het bevoegd bestuursorgaan is ter zake de bepaling van het maximum. In praktische zin houdt dit in dat overschrijding van het regionale en lokale maximum door de vestiging of exploitatie van een seksinrichting een weigeringsgrond voor de exploitatievergunning van een seksinrichting kan zijn.

## Hoofdstuk 7. Bijstelling van het maximum

Het bijstellen van het lokale maximum dient gemotiveerd te gebeuren. De navolgende overwegingen liggen ten grondslag om te komen tot bijstelling van dit maximum.

Maasgouw, met een inwonersaantal van ± 25.000, kan worden geschaard in de categorie plattelandsgemeente.

Gelet op de ervaringen elders in het land mag worden aangenomen dat een seksinrichting eerder zal voorzien in de behoeften van personen uit de regio dan dat dergelijke inrichtingen zullen voorzien in een plaatselijke behoefte. Praktisch houdt dit in dat het niet de bedoeling kan zijn dat Maasgouw het opvanggebied is voor de andere gemeenten. Momenteel kent Maasgouw een maximum van zes inrichtingen. Vanwege de lokale omstandigheden zijn deze alle zes geconcentreerd langs de Rijksweg Roermond-Echt en is de ligging mede historisch bepaald.

Buiten de zes inrichtingen binnen Maasgouw worden binnen dit concentratiegebied er nog drie seksinrichtingen geëxploiteerd binnen de gemeente Roermond. Dit brengt het totaal op negen seksinrichtingen, allen op 'steenworpafstand'.

Het regionale maximum is bepaald op 44. Deze zijn verdeeld over 13 gemeenten. Gemiddeld is dit 3,4 inrichting per deelnemende gemeente. Dit is inclusief de centrumgemeenten zijnde Weert, Roermond, Venlo en Venray. Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat Maasgouw bovengemiddeld is bedeeld met het lokale maximum van zes. Het ligt in de rede te veronderstellen dat ter zake van een evenredige en evenwichtige verdeling geen sprake is.

Dit wil in de praktijk nog niet zeggen dat er binnen de regio 44 inrichtingen worden geëxploiteerd. Uit een onlangs gehouden inventarisatie binnen de regio, als ook binnen het district Midden-Limburg blijkt, dat er zogenaamde 'latente' inrichtingen aanwezig zijn. Vanuit economische perspectief gezien kan hieruit worden geconcludeerd dat het aanbod van inrichtingen groter is dan de vraag.

Het voorgaande past ook in het beeld dat de politie Limburg-Noord reeds in 2006 van mening was dat sprake was van een overaanbod van seksinrichtingen binnen de regio weshalve een verruiming ter zake niet in de rede ligt.

Naar aanleiding van het bovenstaande wordt een vermindering tot een aantal van vier inrichtingen binnen Maasgouw derhalve, relatief gezien, als realistischer beschouwd.

Een benedenwaardse bijstelling van het lokale maximum tot een aantal van vier inrichtingen doet overigens geen afbreuk aan de gemaakte regionaal gemaakte afspraken die er in voorzien dat Maasgouw de mogelijkheid biedt tot vestiging van seksinrichtingen.

## **Hoofdstuk 8. Resumé**

In het voorgaande is aangegeven dat de exploitatievergunning persoonsgebonden is. Dit houdt in dat op het moment dat een vergunning expireert, voor betreffende inrichting geen exploitatievergunning wordt verleend. Dit met dienverstande dat het maximum wordt afgebouwd tot een aantal van vier inrichtingen. In de afbouwfase wordt gekozen voor natuurlijke momenten om dit te bewerkstelligen. Te denken valt aan het moment dat een vergunning wordt ingetrokken of dat van rechtswege een vergunning vervalt. Onderhavige beleidslijn heeft nadrukkelijk geen gevolgen voor de bestaande exploitatievergunningen.

Dit houdt op zijn beurt weer in dat op het moment dat de exploitatievergunning expireert, een locatie 'vrijvalt', een moment kan zijn waarop het lokale maximum naar beneden bijgesteld kan worden.

Als overwegende houdt het vorenstaande in dat een neerwaartse bijstelling van het lokale maximum gerechtvaardigd is. Teneinde een restrictieve benadering te bewerkstelligen houdt het boventaande in dat, indien het lokale maximum is bereikt een vergunningaanvraag voor een nieuwe inrichting zal worden geweigerd.

Verschuiving (uitsluitend binnenregionaal) van inrichtingen is enkel mogelijk indien het regionale maximum daarmee niet wordt overschreden.

## **Hoofdstuk 9. Procedure**

### **Inspraak**

Op grond van de gemeentelijke Inspraakverordening dient bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid inspraak te worden verleend. Op inspraak is de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. In dit kader heeft het ontwerp van de beleidsregel met ingang van 23 juli 2009 gedurende zes weken ter inzage gelegen.

Tijdens de inspraakprocedure werd een reactie ontvangen. Hiervan is een eindverslag gemaakt dat volgens de gemeentelijke Inspraakverordening is behandeld.

### **Inwerkingtreding en bekendmaking.**

De beleidsregel dient, gelet op het bepaalde in afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht, bekend gemaakt te worden. De onderhavige beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag volgend op die van de bekendmaking.

Tegen de vaststelling van deze beleidsregel staan geen rechtsmiddelen open.

### **Citeertitel.**

Deze beleidslijn kan worden aangehaald als “Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen”