

Beleidsregels handhaving niet vergunde seksinrichtingen ex art 3:4 Apv

Hierbij besluit ik, H.A. Lambooi, burgemeester van de gemeente Putten, de bijgevoegde beleidsregels "Beleidsregels handhaving niet vergunde seksinrichtingen ex art. 3:4 Apv" vast te stellen. Deze beleidsregels geven aan hoe ik met mijn bevoegdheid ten aanzien van (niet vergunde) seksinrichtingen in artikel 3:1 jo. 3:2 jo. 3:4 Algemene plaatselijke verordening Putten 2019 (hierna Apv) jo. 151a Gemeentewet om ga.

Deze beleidsregels treden de dag na bekendmaking in werking en zullen bij de volgende wijziging van onze nota beleid Apv onder punt 5 worden toegevoegd.

Inleiding

Niet vergunde seksinrichtingen onttrekken zich aan iedere vorm van toezicht en controle, waardoor het risico op misstanden en criminaliteit aanzienlijk is. Bovendien kan dit overlast en onveiligheid voor de leefomgeving met zich meebrengen. Om inzicht te geven in mijn beleidskeuzes, om al dan niet handhavend op te treden, leg ik in deze beleidsregel nadere bepalingen vast over de wijze van handhaven bij het constateren van overtredingen.

In hoofdstuk 3 van de Apv zijn specifieke regels opgenomen over de seksbranche.

Op grond van 3:4 Apv is het verboden om zonder vergunning een seksinrichting of een escortbedrijf te exploiteren.

Doel van het handhavend optreden is onder meer overlast beperken, bijdragen aan de bestrijding van ondermijning en sekswerk gelieerde vormen van criminaliteit en het beschermen van de positie van sekswerkers.

Begrippen en definities

1. Definitie seksinrichting

De definitie van seksinrichting in de Apv luidt: *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 wordt in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksauto-matenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.* Ook sekswerk in / vanuit een (eigen) woning merk ik in beginsel aan als een seksinrichting. (zie ook kopje bedrijfsmatigheid).

1.1. Gebruik term sekswerk(er) ipv prostitutie

Omdat het handelen binnen een seksinrichting meer omvat dan enkel prostitutie zal in de beleidsregels de term meer neutralere term sekswerk worden gehanteerd. Hiermee is geprobeerd te ondervangen, dat het alle vormen van bedrijfsmatig handelen vanuit een seksinrichting omvat.

2. Uitleg voor publiek toegankelijke, besloten ruimte

Alle vormen van bedrijfsmatig sekswerk waarvoor de gemeente geen vergunning heeft verleend, zijn illegaal. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om prostitutie in woningen, recreatieobjecten, maar ook auto's en campers.

Voor de uitleg van de term "voor het publiek toegankelijke besloten ruimte" uit art. 3:1 Apv wordt aansluiting gezocht bij de term 'voor publiek openstaand gebouw' uit artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Op grond van vaste rechtspraak is een gebouw voor publiek openstaand en toegankelijk, indien het gebouw voor een in beginsel onbeperkt aantal personen toegankelijk is, of als het gebouw alleen voor bepaalde personen openstaat die in beginsel onbeperkt in aantal kunnen zijn. Wanneer het een locatie betreft, waar, in het algemeen, afspraken kunnen worden gemaakt om diensten af te nemen, ben ik van mening dat dit een "voor publiek toegankelijke, besloten ruimte" betreft.

Onder 'besloten ruimte' versta ik een op enige wijze fysiek afgebakende ruimte. Behalve bijvoorbeeld recreatieobjecten, woningen of kamers, kunnen dit bijvoorbeeld ook vaar- of voertuigen betreffen.

2.1 Woning kan "voor het publiek toegankelijke besloten ruimte" zijn

Als sekswerk plaatsvindt in eigen woningen, kunnen (delen van) deze locaties – onder omstandigheden – ook als seksinrichting aangemerkt worden. Een dergelijke (ruimte in een) 'privéwoning' is voor het publiek toegankelijk, nu klanten toegang wordt verschaft.

3. Bepalen bedrijfsmatig handelen

Of een activiteit 'bedrijfsmatig' wordt verricht (of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was) hangt af van een aantal factoren. Wanneer er personeel in dienst is, dan is dit een sterke aanwijzing, dat er sprake is van bedrijfsmatig handelen. Maar een individu zonder personeel kan ook bedrijfsmatig handelen, en derhalve ook vergunningsplichtig.

Onder meer, maar niet uitsluitend, acht ik de volgende omstandigheden van belang bij het bepalen van bedrijfsmatig handelen:

- Het oogmerk om (een aanvulling op) een inkomen te genereren, het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed, de wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken) en de organisatiegraad en de omvang van het prostitutieaanbod zijn aspecten om te bepalen of er bedrijfsmatig activiteiten worden verricht.

Of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zal dus moeten worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie, waarbij onder meer bovengenoemde factoren een rol kunnen spelen.

3.1. Overtreder

Niet vergunde seksinrichtingen onttrekken zich aan elke vorm van toezicht en zijn daardoor kwetsbaar voor misstanden, zoals mensenhandel en uitbuiting. Er wordt dan ook bestuursrechtelijk opgetreden hiertegen door zowel maatregelen te treffen ten aanzien van de sekswerker en tegen faciliteerders van de exploitatie van de seksinrichting (zoals de eigenaar van het pand).

De overtreder van art. 3:4 Apv is degene die zonder vergunning een seksinrichting exploiteert.

3.2.1 Bepalen of eigenaar /verhuurder overtreder is

Onder meer, maar niet uitsluitend, zijn de volgende omstandigheden van belang bij het bepalen in hoeverre de eigenaar/verhuurder wist, of redelijkerwijs had kunnen weten dat er sprake was van exploitatie van een seksinrichting:

Onderzoek vooraf

- Is er sprake geweest van een terdege screening van de (aspirant) huurder

Onderzoek tijdens verhuur / gebruik

- Zijn er regelmatige periodieke controles uitgevoerd

- Is er gereageerd op signalen (te denken valt aan ad hoc controle en informeren politie en gemeente)

3.2.2. Groep overige faciliteerders

Ten aanzien de groep "faciliteerders", die niet onder eigenaar/verhuurder/huurder/gebruiker vallen, acht ik onder meer van belang of door betrokkene geprofiteerd is van de werkzaamheden van de sekswerker en/of betrokkene heeft gestimuleerd om de werkzaamheden te verrichten, dan wel op de hoogte was van de werkzaamheden en geen acties/inspanningen heeft gepleegd om deze te stoppen, terwijl dit wel binnen zijn of haar invloed lag.

3.2.3. sekswerker als overtreder

Ook de sekswerker kan als exploitant en derhalve als overtreder van het exploiteren van een seksinrichting zonder vergunning worden aangemerkt. Wanneer de sekswerker bedrijfsmatig gelegenheid geeft om met hem/haar seksuele handelingen te verrichten, dan zie ik de sekswerker als exploitant. Het is daarbij niet noodzakelijk, dat hierbij ook een "faciliteerder" betrokken is. Wanneer sprake is van enige vorm dwang of uitbuiting c.q. afhankelijkheid zal ten aanzien van de sekswerker geen handhaving plaatsvinden.

4. Doel beleid:

- De bescherming van het woon- en leefklimaat
- Bestrijding van onvrijwillige prostitutie
- Het beschermen en versterken van de positie en arbeidsomstandigheden van sekswerkers: tegengaan van misstanden en mensenhandel in de seksbranche

Uitvoering

5. Toezicht onvergunde seksinrichtingen

Op basis van onze Algemene plaatselijke verordening en het aanwijzingsbesluit zijn als de toezichthouder van art. 3:4 Apv aangewezen:

- de BOA's;
- de politieambtenaren van de Nationale Politie, Team Veluwe West;
- andere toezichthouders die voor de gemeente Putten werken;

Controle vindt zowel reactief (afgaan op meldingen), als proactief (surveillance op hotspots en bijhouden sociale media en websites) plaats. In dat kader mogen de toezichthouders ook afspraken maken met mogelijke sekswerkers, waarvan het vermoeden bestaat dat zij art. 3:4 van de Apv overtreden. Ik wil dat de inspanningen van toezicht en handhaving ertoe leiden dat misstanden binnen de seksbranche worden aangepakt.

Bij de (bestuursrechtelijke) controles ten behoeve toezicht Apv kunnen ook strafbare feiten aan het licht komen. Strafrechtelijke opsporing en vervolging hiervan ligt bij de politie en het Openbaar Ministerie en valt buiten de scope van dit beleid. Echter wanneer de openbare orde in het geding is kan ik er voor kiezen om naast strafrechtelijke opvolging ook bestuursrechtelijke handhaving in te zetten. Zie punt 8 bestuursrechtelijke handhaving.

6. Spoedeisend / slagkracht handhaving

Ten aanzien van de handhaving van niet vergunde seksinrichtingen acht ik van belang dat er slagkracht is om spoedig en doeltreffende te kunnen handelen.

Er bestaat de noodzaak om zo snel mogelijk duidelijkheid te kunnen geven over vervolgstappen ten aanzien van handhaving na geconstateerde overtredingen. Dit belang bestaat zowel bij sekswerker (die mogelijk in een afhankelijkheidsrelatie zit) en de leefomgeving van de geconstateerde overtreding. Die slagkracht wil ik onder andere bereiken door de toezichthouders onder punt 5 van dit beleid te mandateren om uit mijn naam direct over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. Een dergelijk bevoegdheid dient m.i. wel te zijn voorzien van de nodige waarborgen.

6.1 Waarborgen kwaliteit last onder dwangsom door toezichthouder

Om de besluitvorming rond de oplegging van de last onder dwangsom te voorzien van de nodige checks and balances wordt er gewerkt met een uitvoerig controlerapport en format last onder dwangsom. Om op die manier een te voorzien in evenwichtige uitvraag, wederhoor (zienswijze) en belangenafweging te laten plaatsvinden. Tevens zullen de toezichthouders hiertoe interne en/of externe opleidingen volgen en zal ik van elke lastgeving de eerstvolgende werkdag op de hoogte worden gesteld.

7. Zorg- en hulpverlening

De risico's voor sekswerkers zonder vergunning zijn groter, blijkt uit onderzoek van gezondheidsinstelling Soa Aids Nederland en belangenvereniging voor sekswerkers Proud. Zij hebben significant meer kans op aanranding dan collega's op vergunde plekken. Net als op verkrachting, dwang, ongewenste seksuele diensten, afpersing voor seks, seksuele intimidatie, financieel geweld, opdringerige vragen en stalking. Ook mensenhandel en uitbuiting vinden steeds vaker plaats in de onvergunde sector. Bron: Investico.

Door de hoge mobiliteit van de sekswerkers en de anonimiteit van de branche, is het lastig voor (overheids)instanties om in contact te komen en te blijven met sekswerkers. Dit betreft vooral sekswerkers die in de illegale prostitutie, in de escort of als thuiswerker werkzaam zijn. Contact met sekswerkers is van belang om eventuele misstanden te signaleren, informatie te verstrekken over rechten en plichten van de sekswerker en over de mogelijkheid van uitstapprogramma's en om hulp te kunnen bieden bij gezondheidsproblemen.

Verschillende (lokale) organisaties bieden prostituees en slachtoffers van mensenhandel/uitbuiting ondersteuning en eventueel hulp bij uitstappen. Denk aan de GGD, de zorgcoördinator aanpak mensenhandel Moviera en de gemeentelijke aandachtfunctionaris mensenhandel, welke rol in het gemeentelijke plan van aanpak mensenhandel (vastgesteld in 2022) is opgenomen.

Gemeente Putten wil toezien op het faciliteren van deze zorg en heeft daartoe contact gezocht met verschillende belangenverenigingen. Ook wordt er aan gedacht om bij geplande controle een gespecialiseerde hulpverlener te laten aansluiten, dan wel de aandachtfunctionaris mensenhandel.

Uitstapprogramma

Iedereen die uit de seksbranche wil stappen, krijgt de kans te stoppen. Het ministerie van Veiligheid & Justitie verstrekt subsidie(s) voor een landelijk dekkend netwerk van regionaal vormgegeven uitstapprogramma's voor prostituees. De uitstapregeling(en) voor onze regio is belegd bij de gemeente Apeldoorn als centrumgemeente en wordt uitgevoerd door MEE-Samen.

Ook met deze organisatie is contact en afstemming. Wanneer sprake is deelname aan een uitstapprogramma kan dit voor mij aanleiding zijn om de invordering van verbeurde dwangsommen ten aanzien van de sekswerker achterwege te laten. Ook kan het aanleiding zijn om de opgelegde last onder dwangsom te heroverwegen.

8. Bestuursrechtelijk handhaving igv niet vergunde exploitatie seksinrichting

Bij geconstateerde overtredingen zal ik in beginsel bestuursrechtelijk handhaven en wordt aansluiting gezocht bij hetgeen is opgenomen in handhavingsarrangement seksbranche Oost – Nederland onder het kopje D: Handhavingskader illegale prostitutie (zie bijlage).

Het doel hiervan is om overtredingen te beëindigen en herhaling te voorkomen en om eenduidige en consistente regionale handhaving te bewerkstelligen. De stappen in het handhavingsarrangement gelden daarbij als uitgangspunt. Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan ik afwijken van deze uitgangspunten.

Evenredige besluitvorming

Een besluit van een bestuursorgaan (waaronder dus ook dat van de burgemeester) dient evenredig te zijn. Bij het bepalen van de evenredigheid van een besluit wordt gekeken naar de geschiktheid, noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van het besluit. Daarbij wordt onder andere rekening gehouden met de ernst van de overtreding, de omstandigheden, de overtreder en eventuele eerder gepleegde overtredingen.

Wanneer voldoende aannemelijk is dat de sekswerker de handelingen onder dwang heeft verricht kan dit aanleiding zijn om van handhaving af te zien. Zie in dit kader ook punt 3.2.3.

In beginsel last onder dwangsom

In geval van constatering van exploitatie van een seksinrichting zonder vergunning zal in beginsel een last onder dwangsom worden opgelegd aan de overtreder, waarin wordt gelast om niet nogmaals zonder vergunning een seksinrichting te exploiteren in de gehele gemeente Putten. In geval van herhaalde overtredingen, dan wel excessen / ernstige overtredingen, behoort bestuursdwang (sluiting seksinrichting) ook tot de mogelijkheden.

Handhaving openbare orde & veiligheid buiten scope beleid

In het belang van handhaving van de openbare orde en/of het voorkomen van woonoverlast kan ik ook overwegen art. 174a jo. 151d Gemeentewet toe te passen, zoals een sluiting of andere maatregelen.

9. Handhaving via Apv of bestemmingsplan

Indien het college met het oog op de geconstateerde overtreding handhavend optreedt, vanwege afwijking van het bestemmingsplan, zal ik in beginsel geen gebruik maken van de bevoegdheid om op te treden op grond van de Algemene plaatselijke verordening tegen dezelfde overtreder / (rechts)persoon. Dit is anders wanneer de ernst of omvang van de gedragingen de bescherming van de hiervoor genoemde doeleinden daar aanleiding toe geven.

10. citeertitel

Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als "Beleidsregels handhaving niet vergunde seksinrichtingen ex art. 3:4 Apv".

Putten, 27 augustus 2024

*Burgemeester gemeente Putten,
H.A. Lambooi*