

De rode draad in de prostitutiebranche van de gemeente Maasgouw



Een handreiking voor de toepassing
van de *'Wet regulering prostitutie
en bestrijding misstanden
seksbranche'* in de praktijk

Auteur:	Nancy Maas-Houben
Studentnummer:	2035490
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg
Klas:	U-R4ZD
Opdrachtgever:	Gemeente Maasgouw
Afstudeermentor:	dhr. J. Moonen
Afstudeerdocent 1:	dhr. mr. W. Struijlaart
Afstudeerdocent 2:	mevr. mr. M. Knapen
Afstudeerperiode:	26 november 2012 tot 10 juni 2013

Maasbracht, juni 2013

De rode draad in de prostitutiebranche van de gemeente Maasgouw

Een handreiking voor de toepassing
van de *'Wet regulering prostitutie
en bestrijding misstanden
seksbranche'* in de praktijk

Auteur: Nancy Maas-Houben
Studentnummer: 2035490
Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg
Klas: U-R4ZD
Opdrachtgever: Gemeente Maasgouw
Afstudeermentor: dhr. J. Moonen
Afstudeerdocent 1: dhr. mr. W. Struijlaart
Afstudeerdocent 2: mevr. mr. M. Knapen
Afstudeerperiode: 26 november 2012 tot 10 juni 2013

Maasbracht, juni 2013

*Afbeelding omslag: 'Trouw als rode draad', Ontwikkelprikkels 10 mei 2013,
www.ontwikkelprikkels.blogspot.nl (zoek op 2012 en november)*

Voorwoord

Bij het onderwerp ‘prostitutie’ krijgen veel mensen rode oortjes. Hoewel prostitutie in Nederland een legaal beroep is, is het maatschappelijk gezien nog steeds niet geaccepteerd. Dit komt waarschijnlijk omdat de prostitutiebranche voor veel mensen met een waas van mysterie is omgeven. Daarnaast wordt deze branche in de media regelmatig in verband gebracht met criminele activiteiten.

Door onderzoek te verrichten naar het wetsvoorstel ‘*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*’, was het voor mij mogelijk om een kijkje in de keuken te nemen van de prostitutiewereld. Ik heb dit onderzoek verricht in opdracht van de burgemeester van de gemeente Maasgouw ter afsluiting van mijn deeltijd opleiding HBO-rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. Hij wil graag weten wat de juridische gevolgen van de invoering van deze nieuwe wetgeving voor de gemeente zijn en hoe het wetsvoorstel kan bijdragen om op lokaal niveau misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen dan wel te minimaliseren.

Ik wil in de eerste plaats mijn afstudeermentor, Jacques Moonen, bedanken voor zijn prettige ondersteuning, zijn opbouwende kritiek en het bieden van een luisterend oor gedurende de totstandkoming van dit rapport. Ook wil ik mijn afstudeerdocent Wim Struijlaart bedanken voor zijn feedback. Met name zijn benadering vanuit diverse gezichtsvelden, bracht mij vaak weer op nieuwe ideeën. Daarnaast wil ik de medewerkers van de Vreemdelingenpolitie bedanken voor de mogelijkheid om deel te nemen aan een bestuurlijke controle en de mensen uit het werkveld, die hun kostbare tijd ter beschikking hebben gesteld om mij te woord te staan. Een speciaal woord van dank voor “Dobby”, mijn “house elf”. Zonder jouw medewerking had ik deze scriptie niet volbracht.

Nancy Maas-Houben
Maasbracht, juni 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Probleembeschrijving	11
1.3	Doelstelling	12
1.4	Onderzoeksvraag en deelvragen	12
1.5	Afbakening onderzoek	13
1.6	Begrippen	13
1.7	Onderzoeksmethode en verantwoording	14
1.8	Leeswijzer	14
2	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche	15
2.1	Doel van het wetsvoorstel	15
2.2	Inhoud van het wetsvoorstel	15
2.2.1	<i>Verplicht en uniform vergunningstelsel seksbedrijven</i>	16
2.2.2	<i>Nuloptie gemeenten</i>	17
2.2.3	<i>Landelijk register vergunningen prostitutiebedrijven</i>	18
2.2.4	<i>Registratieplicht voor prostituees</i>	19
2.2.5	<i>Verhoging minimumleeftijd</i>	21
2.2.6	<i>Strafrechtelijke sanctionering klanten en prostituees</i>	21
2.2.7	<i>Verbetering van toezicht en handhaving</i>	22
2.3	Gevolgen wetsvoorstel per partij	22
3	Het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw	24
3.1	Prostitutie binnen de gemeente Maasgouw	24
3.2	Regionaal beleidskader prostitutie	24
3.2.1	<i>Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord</i>	24
3.2.2	<i>Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord</i>	25
3.3	Huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw	26
3.4	Beleid ten aanzien van vergunningverlening	26
3.4.1	<i>Vergunningplicht op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening</i>	26
3.4.2	<i>Regionaal en lokaal maximumstelsel</i>	27
3.5	Ruimtelijk beleid	29
3.6	Beleid ten aanzien van toezicht en handhaving	31
3.6.1	<i>Regionaal handhavingsbeleid</i>	31
3.6.2	<i>Lokaal handhavingsbeleid</i>	32
3.7	Uitstapbeleid prostituees	33
3.8	Gevolgen wetsvoorstel voor het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw	33
3.8.1	<i>Beperking gemeentelijke autonomie</i>	33
3.8.2	<i>Aanpassing APV en bijbehorende nadere regels</i>	34
3.8.3	<i>Nuloptie en maximumstelsel</i>	34
3.8.4	<i>Aanpassing handhavingsarrangement</i>	34
4	Vergunningverlening	36
4.1	Vergunningverlening in de praktijk	36
4.2	Toetsing in het kader van de Wet Bibob	37
4.3	Gevolgen wetsvoorstel voor vergunningverlening in de gemeente Maasgouw	39
4.3.1	<i>Aanpassing vergunning en vergunningvoorwaarden</i>	39
4.3.2	<i>Landelijk register prostituees</i>	41

5	Toezicht- en handhaving	42
5.1	Algemeen	42
5.2	Toezicht en handhaving in de praktijk	42
5.3	Bestuursrechtelijke sancties bij overtredingen	43
5.4	Gevolgen wetsvoorstel voor toezicht en handhaving in de gemeente Maasgouw	44
5.4.1	<i>Wijziging taakverdeling tussen gemeente en politie</i>	44
5.4.2	<i>Aanwijzing toezichthouders</i>	45
5.4.3	<i>Wijziging bevoegdheid tot binnentreden woning</i>	45
6	Rol ketenpartners en hun visie op het wetsvoorstel	46
6.1	Ketenpartners	46
6.2	Rol ketenpartners	46
6.3	Visie ketenpartners op het wetsvoorstel	47
6.4	Invloed wetsvoorstel op samenwerking ketenpartners	49
7	Conclusies en aanbevelingen	51
7.1	Conclusies	51
7.2	Aanbevelingen	56
	Literatuurlijst en andere bronnen	58

Bijlagen (in een aparte omslag)

- Bijlage 1** Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
- Bijlage 2** Relevante bepalingen APV Maasgouw 2013
- Bijlage 3** Voorbeeld exploitatievergunning seksinrichting
- Bijlage 4** Overzicht sancties handhavingsarrangement
- Bijlage 5** Overzicht en verslaglegging interviews
 1. *Gemeente Echt-Susteren*
 2. *Gemeente Weert*
 3. *Openbaar Ministerie*
 4. *RIEC Limburg*
 5. *Gemeente Roermond*
 6. *Belastingdienst Roermond*
 7. *Gemeente Maasgouw*
 8. *Politie Limburg - Divisie Regionale Recherche/Vreemdelingenpolitie*

Samenvatting

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod in Nederland opgeheven, waarbij de exploitatie van prostitutie van meerderjarige vrijwillig werkzame prostituees niet langer verboden is. Daarnaast wilde de wetgever onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (met name mensenhandel) tegengaan. Uit evaluatie van deze wetgeving is gebleken dat op een aantal gebieden verbetering heeft plaatsgevonden: de vergunningverlening en het toezicht op locatiegebonden prostitutiebedrijven door gemeenten zijn redelijk op orde, in de vergunde prostitutiesector worden nauwelijks minderjarige prostituees aangetroffen en het aantal prostituees dat werkt zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning, is afgenomen. Desondanks blijkt uit de evaluatie dat zich nog steeds misstanden in de prostitutiebranche voordoen. Er zijn signalen dat, ook in de vergunde prostitutiebranche, gedwongen prostitutie plaatsvindt en dat de arbeidsverhoudingen tussen de exploitanten en de prostituees nauwelijks verbeterd zijn.

Het wetsvoorstel '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' beoogt de misstanden in de prostitutiebranche verder aan te pakken. Als belangrijkste oorzaken voor die misstanden worden de gemeentelijke en regionale verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid aangemerkt en het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie, zoals escort en thuiswerk. Het wetsvoorstel kent daarom de volgende doelstellingen: het verkleinen van lokale en regionale verschillen, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door regulering van alle vormen van prostitutie, het vereenvoudigen van toezicht en handhaving.

De gemeente Maasgouw kent in verhouding tot de gemeenten binnen de regio Limburg-Noord met vier vergunde seksinrichtingen een relatief grote prostitutiebranche. De burgemeester van de gemeente wil daarom graag weten wat de invoering van dit wetsvoorstel in bestuursrechtelijke zin betekent voor de gemeente. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag wat de juridische gevolgen van de invoering van de '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' voor de gemeente Maasgouw zijn. Hierbij zijn de gevolgen voor het prostitutiebeleid en de gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in kaart gebracht. Tevens is aangegeven wat dit wetsvoorstel betekent voor de samenwerking van de gemeente met haar ketenpartners. Dit rapport dient daarbij te worden gezien als een handreiking voor het bestuur om het wetsvoorstel te implementeren en misstanden in de prostitutiebranche op lokaal niveau te voorkomen dan wel te minimaliseren.

De belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel zijn de volgende: de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven, de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening voor prostitutiebedrijven een nul-beleid of maximumbeleid te hanteren, de registratieplicht voor alle prostituees, de verhoging van de minimum leeftijd van prostituees van 18 jaar naar 21 jaar, de strafrechtelijke aanpak van illegale prostitutie door sanctionering van de klant en de prostituee en maatregelen en instrumenten om toezicht en handhaving te vereenvoudigen.

Het prostitutiebeleid van de gemeente is gedateerd en dient herzien te worden conform de nieuwe wetgeving, ook in de uitvoeringsaspecten op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving. In het wetsvoorstel is een veelheid aan maatregelen opgenomen om de prostitutiebranche te reguleren en misstanden in deze branche te voorkomen. Desondanks verandert er voor de werkwijze van de gemeente Maasgouw bij definitieve invoering feitelijk niet zo heel veel op het gebied van vergunningverlening. Wel ten aanzien van toezicht en handhaving. Zowel de regie als de uitvoering van het toezicht op en de handhaving in de seksbranche komen als gevolg van het wetsvoorstel bij de gemeente te liggen. Hiervoor dient de gemeente toezichthouders aan te wijzen en op te leiden. De aanpak van misstanden in de seksbranche houdt niet op bij de gemeentegrenzen. Een integrale aanpak van de ketenpartners, waarbij een uniforme werkwijze wordt gehanteerd, zal verplaatsingen tegengaan. De nieuwe wet biedt voor de aanpak van misstanden duidelijkere handvatten. Of de aanscherping van de wetgeving en de strengere regelgeving een afdoende instrumentarium biedt om de misstanden in de seksbranche te bestrijden en illegaliteit te voorkomen, is echter maar de vraag. Naar verwachting van de onderzoeker zal dit niet het geval zijn, omdat nooit een volledig zicht op het illegale circuit verkregen zal worden. Simpelweg, omdat de omvang van illegaliteit niet meetbaar is. Dit neemt niet weg dat het criminelen door strengere wetgeving en betere samenwerking zo moeilijk mogelijk gemaakt kan worden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Maasgouw, gelegen in Midden-Limburg, is op 1 januari 2007 ontstaan uit de samenvoeging van de voormalige gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn.¹ In de gemeente (24.019 inwoners)² worden vier prostitutie-inrichtingen geëxploiteerd.³ Ter vergelijking: binnen de Veiligheidsregio Limburg-Noord zijn dit in de centrumsteden Venlo (100.000 inwoners), Roermond (55.600 inwoners) en Weert (48.500 inwoners) respectievelijk vijf, vijf en drie inrichtingen.⁴ Dit betekent dat de gemeente Maasgouw binnen de regio een relatief grote prostitutiebranche kent. Binnen de gemeente draagt de beleidsmedewerker van het werkveld Openbare Orde en Veiligheid, dat per 1 januari 2013 onderdeel uitmaakt van de afdeling Bedrijfsvoering, zorg voor het lokale prostitutiebeleid. De uitvoering van dit beleid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt momenteel plaats door medewerkers van de afdeling Vergunningen en Handhaving.⁵ Naar aanleiding van het wetsvoorstel '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' (Wrp)⁶ is in opdracht van de burgemeester van de gemeente Maasgouw een praktijkgericht juridisch onderzoek verricht naar de gevolgen van de invoering van deze nieuwe wetgeving voor de gemeente.

1.2 Probleembeschrijving

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod in Nederland opgeheven.⁷ De kern van deze wetwijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie, waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn, niet langer verboden zijn. Daarnaast wil de wetgever onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (met name mensenhandel) tegengaan.⁸ In 2007 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de stand van zaken in de prostitutiebranche na opheffing van het bordeelverbod geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat op een aantal gebieden verbetering heeft plaatsgevonden: de vergunningverlening en het toezicht op locatiegebonden prostitutiebedrijven door gemeenten zijn redelijk op orde, in de vergunde prostitutiesector worden nauwelijks minderjarige prostituees aangetroffen en het aantal prostituees dat werkt zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning, is afgenomen.⁹ Desondanks blijkt uit de evaluatie dat zich nog steeds misstanden in de prostitutiebranche voordoen. Er zijn signalen dat, ook in de vergunde prostitutiebranche, gedwongen prostitutie plaatsvindt. Het Coördinatiecentrum Mensenhandel ontvangt jaarlijks honderden meldingen van mogelijke slachtoffers van vrouwenhandel. Hierbij is meestal sprake van onvrijwillige prostitutie.¹⁰ Het aantal meldingen van mensenhandel neemt nog steeds toe.¹¹ Uit de conclusie in de evaluatie, dat in de vergunde prostitutiebranche nauwelijks minderjarige prostituees worden aangetroffen, kan daarnaast worden afgeleid dat prostitutie door minderjarigen nog steeds incidenteel voorkomt. Ook zijn de arbeidsverhoudingen tussen de exploitanten en prostituees in de vergunde bedrijven nauwelijks veranderd. Exploitanten en prostituees beweren ten opzichte van de Belastingdienst dat de prostituees als zelfstandige werken, maar de exploitanten bemoeien zich inhoudelijk met de uitvoering van de werkzaamheden. Hierdoor ontstaat feitelijk een gezagsverhouding tussen een werkgever en werknemer, waarbij de rechtspositie van de prostituees als slecht te bestempelen is.¹²

¹ <www.gemeentemaasgouw.nl>, 12 december 2012.

² <www.gemeentemaasgouw.nl>, 4 februari 2013. Aantal per 1 januari 2013.

³ Aantal per 1 januari 2013.

⁴ Overzicht vergunningen prostitutiebedrijven Regio Noord- en Midden-Limburg per 1 januari 2013.

⁵ Naar verwachting zullen de taken van de afdeling Vergunningen en Handhaving per 1 september 2013 worden uitgevoerd door een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen: het Servicecentrum MER, afdeling Omgevingsdienst.

⁶ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 2 (Voorstel van wet).

⁷ De wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), *Stb.* 1999, 464. In werking getreden op 1 oktober 2000, *Stb.* 2000, 38.

⁸ Daalder 2007, p. 17.

⁹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 1 (MvT); Daalder 2007, p. 83-89.

¹⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 6 (MvT); <www.hetccv.nl>, 20 december 2012.

¹¹ In de periode 2007-2011 (vijf jaar) zijn ongeveer evenveel meldingen van mensenhandel bij CoMensha zijn gedaan, dan in de periode 2000-2009 (tien jaar). Vanaf 2006 is in het aantal meldingen een stijgende lijn te zien. Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012 (*Mensenhandel in en uit beeld*), p. 51; <www.mensenhandel.nl>, 1 mei 2013.

¹² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 7 (MvT); Daalder 2007, p. 83-89.

Om de misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken heeft het kabinet (Balkenende IV) in 2007 een kaderwet voor de prostitutie aangekondigd. Het wetsvoorstel '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' geeft uitvoering aan dit voornemen.¹³ Een inhoudelijke schets van het wetsvoorstel en de oorzaken van het voortbestaan van de misstanden in de prostitutiebranche worden beschreven in hoofdstuk 2.

De burgemeester van de gemeente Maasgouw wil graag weten wat de invoering van dit wetsvoorstel in bestuursrechtelijke zin betekent voor de gemeente. Uit controles is immers gebleken dat de misstanden in de prostitutiebranche niet voorbij gaan aan de gemeente Maasgouw. Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, zijn binnen de gemeente Maasgouw vier vergunde prostitutie-inrichtingen gelegen. Naast het feit dat het voor de gemeente van belang is om te weten wat de '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' inhoudt voor de prostitutiebranche zelf, wil de burgemeester met name weten wat het wetsvoorstel betekent voor het huidige prostitutiebeleid. Daarnaast is het voor de gemeente van belang dat de praktische gevolgen die deze wet heeft voor het aspect vergunningverlening (preventie) in kaart worden gebracht. Ook is van belang hoe het toezicht op en de handhaving van de nieuwe wet (repressie) plaats zal vinden en welke bevoegdheden hiervoor nodig zijn. Wat betekent de wet voor de samenwerking met de ketenpartners, zoals de Vreemdelingenpolitie, het Openbaar Ministerie en het RIEC in relatie tot de verdeling van ieders bevoegdheden? Feitelijk ziet de gemeente samen met de ketenpartners toe op preventie, repressie en nazorg.¹⁴ Het is de vraag of de nieuwe wetgeving voor de gemeente voldoende handvatten biedt om de misstanden, die de wet beoogt te voorkomen, aan te pakken. Indien dit niet het geval is, zijn er wellicht instrumenten die aanvullend ingezet kunnen worden om de misstanden in de prostitutiebranche te bestrijden.

In dit rapport wordt een antwoord gegeven op bovenstaande vragen, die in de onderzoeksvraag en deelvragen van paragraaf 1.4 nader zijn uitgediept. Omdat het wetsvoorstel nog in behandeling is, zijn de bevindingen gebaseerd op de stand van zaken bij de behandeling in de Eerste Kamer op 30 oktober 2012. Het wetsvoorstel is toen aangehouden voor een periode van herbezinning. Op 28 mei 2013 heeft de voortzetting van de behandeling door de Eerste Kamer plaatsgevonden.¹⁵ De uitkomsten hiervan zijn niet meer meegenomen in dit onderzoek.

1.3 Doelstelling

In dit adviesrapport worden vooral de bestuursrechtelijke aspecten van de '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' benaderd, waarbij wordt ingespeeld op de lokale situatie. Het rapport dient gezien te worden als een handreiking voor het bestuur om onderstaande doelstelling te realiseren.

Uiterlijk op 10 juni 2013 wordt een adviesrapport overhandigd aan de burgemeester van de gemeente Maasgouw, waarbij de juridische gevolgen van de invoering van de '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' voor het prostitutiebeleid van de gemeente in kaart zijn gebracht en waarin aanbevelingen worden gedaan voor de implementatie van deze wet op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving om misstanden in de prostitutiebranche op lokaal niveau te voorkomen dan wel te minimaliseren.

1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen

Tijdens de uitvoering van het onderzoek wordt een antwoord geformuleerd op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke juridische gevolgen heeft de invoering van de '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' voor het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw alsmede voor de gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving op lokaal niveau?

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 1 (MvT).

¹⁴ Dhr. J. Moonen, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid Gemeente Maasgouw, 2 januari 2013.

¹⁵ <www.eerstekamer.nl>, 26 mei 2013.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het nodig dat in het onderzoek eerst een antwoord wordt verkregen op de onderstaande deelvragen:

1. Wat houdt de ‘*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*’ in voor zowel de gemeenten, de prostitutiebranche als de klanten?
2. Wat houdt het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw in?
3. Wat zijn de gevolgen van de ‘*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*’ voor het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw?
4. Wat zijn de gevolgen van de ‘*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*’ voor vergunningverlening in de prostitutiebranche van de gemeente Maasgouw?
5. Wat betekent de ‘*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*’ voor de toezicht- en handhavingsactiviteiten op lokaal niveau?
6. Welke invloed heeft de ‘*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*’ op de samenwerking van de gemeente met de ketenpartners?

1.5 Afbakening onderzoek

In het kader van dit onderzoek zou het interessant zijn om over de landsgrenzen heen te kijken en te onderzoeken hoe in Europees verband met bepaalde aspecten van het wetsvoorstel, zoals de strafbaarstelling van de klant, wordt omgegaan. Omdat dit rapport is geschreven in opdracht van de gemeente Maasgouw ten behoeve van de lokale situatie, zijn de internationale aspecten in relatie tot het Europees recht in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast loopt het onderwerp mensenhandel als een rode draad door het onderwerp prostitutie heen. Een van de misstanden die plaatsvindt in de seksbranche is mensenhandel. Mensenhandel is een ernstige schending van de mensenrechten, waarbij er sprake kan zijn van georganiseerde criminaliteit. Bij mensenhandel is er sprake van afhankelijkheid, dwang en uitbuiting van personen met het doel er financieel voordeel mee te behalen. Er zijn verschillende vormen van mensenhandel, waaronder gedwongen prostitutie, arbeidsuitbuiting en gedwongen criminaliteit.¹⁶ Prostitutie is dus sterk te relateren aan het onderwerp mensenhandel. Omgekeerd omvat mensenhandel een breder spectrum. In dit rapport komt mensenhandel aan de orde in relatie tot het wetsvoorstel, maar zal hier verder niet afzonderlijk op worden ingegaan.

1.6 Begrippen

In het wetsvoorstel worden bepaalde begrippen gehanteerd, die afwijken van hetgeen momenteel gebruikelijk is. De wetgever hanteert andere begrippen dan gemeenten in bijvoorbeeld hun APV en beleidsstukken. In dit rapport worden zowel de oude als nieuwe begrippen gehanteerd. Voor de goede orde worden onderstaand de belangrijkste nieuwe begrippen uit het wetsvoorstel weergegeven.¹⁷

- **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.
- **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.
- **seksinrichting**
voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf.

In de wet en de toelichting wordt met de begrippen ‘seksbedrijf’, ‘prostitutiebedrijf’ en ‘escortbedrijf’ niet bedoeld op de locatie waar deze plaatsvindt (de seksinrichting), maar op de activiteit: het gelegenheid geven.¹⁸ In dit rapport wordt het vrouwelijke begrip ‘prostituee’ gebruikt. Hiermee wordt tevens de mannelijke ‘prostitué’ bedoeld.

¹⁶ <www.hetccv.nl>, 5 januari 2013.

¹⁷ Art. 1 Wrp.

¹⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 5 (MvT).*

1.7 Onderzoeksmethode en verantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd als een praktijkgericht juridisch onderzoek. De onderzoeksstrategie bestaat uit twee delen, namelijk een onderzoek van het recht en een onderzoek van de praktijk.

Voor het eerste deel, het onderzoek van het recht, is rechtsbronnen- en literatuuronderzoek verricht. Hierbij zijn allereerst de parlementaire documenten van belang, zoals het wetsvoorstel, de Memorie van Toelichting, het gewijzigde wetsvoorstel en overige Kamerstukken en zijn daarnaast vakliteratuur, artikelen uit vaktijdschriften en diverse praktijkgerelateerde documenten geraadpleegd. Deze rechtsbronnen en literatuur zijn vervolgens inhoudelijk geanalyseerd op relevantie ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Voor het onderzoek van de praktijk is zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek verricht naar de aard en omvang van de betekenis van het wetsvoorstel voor de gemeente Maasgouw. De aandacht is voornamelijk gericht op het kwalitatieve aspect, omdat cijfermateriaal dat beschikbaar is over misstanden in de prostitutiebranche niet altijd volledig en betrouwbaar zal zijn wegens gedeeltelijk illegale activiteiten. Het kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd in de vorm van literatuuronderzoek, onder meer door het raadplegen en analyseren van beleidsdocumenten en elektronische bronnen met betrekking tot het onderwerp prostitutie en de bestrijding van misstanden in de prostitutiebranche.

Daarnaast is veldonderzoek verricht, waarbij halfgestructureerde interviews¹⁹ zijn afgenomen van mensen, die uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de prostitutiebranche. Een dergelijk interview is geschikt om de meningen van de ondervraagden ten aanzien van het wetsvoorstel en hun ervaringen in de dagelijkse praktijk te achterhalen. Hieruit kan worden afgeleid of het wetsvoorstel praktisch uitvoerbaar zal zijn.

Door middel van bovenstaande onderzoeksmethodiek en de gehanteerde bronnen, kunnen de onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen beantwoord worden.²⁰ De resultaten uit het onderzoek zijn betrouwbaar, omdat bij herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten verkregen zullen worden en de antwoorden niet afhankelijk zijn van het toeval.²¹ Alle gegevens zijn controleerbaar aan de hand van de gehanteerde bronnen. Daarnaast zijn de resultaten valide, omdat zij een goede weergave vormen van wat zich feitelijk in de praktijk afspeelt.²² Tijdens het onderzoek is voortdurend getoetst of de bevindingen een antwoord geven op de onderzoeksvraag en de deelvragen.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt de inhoud van het wetsvoorstel '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' op hoofdlijnen beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de huidige situatie ten aanzien van de omvang van de prostitutiebranche en het prostitutiebeleid in de gemeente Maasgouw weergegeven. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor dit beleid. In hoofdstuk vier wordt aandacht besteed aan het gemeentelijke vergunningstelsel voor de prostitutiebranche en op welke wijze dit stelsel aanpassing behoeft. In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op de toezicht- en handhavingsactiviteiten op lokaal niveau en welke bevoegdheden hiervoor nodig zijn. Vervolgens behandelt hoofdstuk zes de rol van de ketenpartners. Tevens wordt de visie van enkele ketenpartners op het wetsvoorstel weergegeven en welke invloed de nieuwe regelgeving heeft op de samenwerking van de gemeente met deze partners. De resultaten van het onderzoek leiden tot de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk zeven, waarbij onder andere wordt beoordeeld of het wetsvoorstel voldoende handvatten biedt om de misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken.

¹⁹ Dit zijn interviews waarbij er een vragenlijst of lijst met onderwerpen is, maar waarbij tevens ruimte is voor de eigen inbreng van de geïnterviewde. Van Schaaijk 2011, p. 88.

²⁰ Van Schaaijk 2011, p. 92.

²¹ Van Schaaijk 2011, p. 80.

²² Van Schaaijk 2011, p. 80.

Hoofdstuk 2 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

In dit hoofdstuk wordt de inhoud van het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' op hoofdlijnen beschreven. Hierbij wordt in beeld gebracht wat dit wetsvoorstel betekent voor gemeenten, de prostitutiebranche (exploitanten en prostituees) en de klanten.

2.1 Doel van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' beoogt de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Als belangrijkste oorzaken voor die misstanden worden de gemeentelijke en regionale verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid aangemerkt en het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie, zoals escort en thuiswerk.

Het wetsvoorstel kent daarom de volgende doelstellingen:²³

- het verkleinen van lokale en regionale verschillen;
- het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door regulering van alle vormen van prostitutie;
- het vereenvoudigen van toezicht en handhaving.

2.2 Inhoud van het wetsvoorstel

In deze paragraaf worden de belangrijkste onderdelen van het wetsvoorstel op hoofdlijnen beschreven. Het betreft de volgende wijzigingen:²⁴

- de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor seksbedrijven, waardoor een uniform lokaal vergunningenbeleid ontstaat (paragraaf 2.2.1);
- de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening te bepalen dat er geen vergunningen voor prostitutiebedrijven worden verleend, de zogenaamde nuloptie, of een maximum te stellen aan het aantal vergunningen dat wordt verleend, het maximumbeleid (paragraaf 2.2.2);
- een registratieplicht voor alle prostituees, om op deze wijze meer zicht en grip op de prostitutiebranche te krijgen (paragraaf 2.2.4);
- de verhoging van de minimum leeftijd van prostituees van 18 jaar naar 21 jaar (paragraaf 2.2.5);²⁵
- strafrechtelijke aanpak van illegale prostitutie door sanctionering van de klant en de prostituee (paragraaf 2.2.6);
- maatregelen en instrumenten om toezicht en handhaving te vereenvoudigen, zoals een landelijk register voor prostitutiebedrijven (paragraaf 2.2.3 en 2.2.7).

Het wetsvoorstel is kritisch ontvangen door de Raad van State. Zij is voorstander van een verplicht en uniform vergunningstelsel, maar betwijfelt of door verdere regulering van de seksbranche misstanden kunnen worden bestreden en vreest voor het ontstaan van een 'papieren tijger'. De Raad van State is vooral kritisch ten aanzien van de registratieplicht, de nuloptie en de toenemende administratieve verplichtingen voor de branche.²⁶ Omdat het wetsvoorstel nog in behandeling is, is de beschrijving van de afzonderlijke onderdelen gebaseerd op de stand van zaken bij de behandeling in de Eerste Kamer op 30 oktober 2012.²⁷ De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit en rechtsstatelijkheid en heeft ten aanzien van al deze aspecten nog bezwaren. Het wetsvoorstel is daarom op 30 oktober 2012 aangehouden voor een periode van herbezinning.²⁸ Op 28 mei 2013 heeft de voortzetting van de behandeling door de Eerste Kamer plaatsgevonden.²⁹ De uitkomsten hiervan zijn niet meer meegenomen in dit onderzoek.

²³ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 2 (MvT).

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 2-3 (MvT).

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 9 (Nota van wijziging).

²⁶ Grundmeijer 2012; Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 4 (Advies Raad van State en Nader rapport).

²⁷ <www.eerstekamer.nl>, 26 mei 2013.

²⁸ Handelingen I, 2012/13, nr. 5, p. 32-33.

²⁹ <www.eerstekamer.nl>, 26 mei 2013.

2.2.1 *Verplicht en uniform vergunningstelsel seksbedrijven*

De kern van het wetsvoorstel bestaat uit de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven, zodat een uniform lokaal vergunningenbeleid ontstaat. Momenteel hebben gemeenten een discretionaire bevoegdheid ten aanzien van het beleid dat zij hanteren ten aanzien van de lokale seksbranche. Dit heeft geleid tot verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de vergunningplicht, maar ook ten aanzien van de vergunningvoorwaarden. Escortbedrijven en thuiswerkende prostituees zijn bijvoorbeeld in sommige gemeenten vergunningplichtig en in andere gemeenten niet. Ook zijn er gemeentelijke en regionale verschillen ten aanzien van toezicht en handhaving. Deze verschillen zijn ongewenst, omdat dit leidt tot verplaatsingen van malafide exploitanten naar gemeenten waar geen vergunningplicht geldt of waar lichtere vergunningvoorwaarden worden gehanteerd en/of minder toezicht en handhaving plaatsvindt.³⁰

Om deze ongewenste verschillen tegen te gaan, voorziet het wetsvoorstel in een uniforme vergunningplicht voor het uitoefenen van een seksbedrijf. Onder seksbedrijf wordt verstaan *‘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’*.³¹ Door de uniforme vergunningplicht zullen escortbedrijven in alle gemeenten vergunningplichtig worden, omdat deze tot de seksbedrijven behoren. Exploitanten kunnen een vergunningplicht niet meer ontduiken door zich te verplaatsen naar een andere gemeente.³²

Momenteel zijn zowel de burgemeester als het college van burgemeester en wethouders bevoegd om vergunningen te verlenen. Als het gaat om seksinrichtingen is de burgemeester het bevoegd gezag. Het college is bevoegd ten aanzien van escortbedrijven en voor vaar- en voertuigen waar prostitutie wordt bedreven.³³ Dit leidt in de praktijk tot problemen, omdat escortbedrijven actief kunnen zijn vanuit een bordeel en dan onduidelijk is welk bevoegd gezag de vergunning moet verlenen. Omdat lokale taken ten aanzien van het prostitutiebeleid vooral op het gebied van openbare orde liggen, is besloten dat vergunningverlening voortaan door één bestuursorgaan plaatsvindt, namelijk de burgemeester.³⁴

De vergunningplicht wordt niet gebonden aan een inrichting, maar aan de activiteit ‘het uitoefenen van een seksbedrijf’, omdat prostitutie (seksuele handelingen met een ander tegen betaling) in vele typen inrichtingen plaatsvindt zoals (raam)bordelen, massagesalons en parenclubs. Ook buiten inrichtingen, zoals in campers op parkeerplaatsen en in tippelzones, vindt prostitutie plaats. Voor zover het gaat om bedrijfsmatig gelegenheid bieden tot prostitutie, vallen alle genoemde vormen onder het wetsvoorstel, ongeacht de plaats waar de prostitutie plaatsvindt. De vergunning krijgt in het wetsvoorstel een persoons- en activiteitsgebonden karakter.³⁵

Van de vergunningplicht is uitgezonderd, de prostituee die op haar thuisadres werkzaam is en geen andere prostituees in haar woning laat werken. In beginsel is er dan geen sprake van een prostitutiebedrijf, maar van een aan huis gebonden beroep. Zij zal zich wel moeten registreren (zie paragraaf 2.2.4 over de registratieplicht). Indien de activiteiten van de thuiswerkende prostituee echter een bedrijfsmatige uitstraling krijgen en voor de buitenwereld zichtbaar worden, dan is wel een vergunning nodig. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om hier bij verordening nader invulling aan te geven. Thuisprostitutie verbieden wegens strijd met het bestemmingsplan is alleen nog mogelijk wanneer er sprake is van een bedrijfsmatige activiteit. Het op voorhand verbieden van alle thuiswerk en als strijdig gebruik te bestempelen is dus niet mogelijk.³⁶

Vergunningvoorwaarden

Het wetsvoorstel voorziet naast een uniformering in de vergunningplicht ook in een uniformering ten aanzien van de aan de exploitant of de beheerder van een seksbedrijf te stellen gedrags-eisen en een aantal aan hen op te leggen verplichtingen. Voor alle seksbedrijven gelden na invoering

³⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 8 (MvT).

³¹ Art. 1 Wrp.

³² Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 15 (MvT).

³³ Art. 3:2 APV Maasgouw 2013.

³⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 15 (MvT).

³⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 15 (MvT).

³⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 16 (MvT).

landelijke uniforme eisen, die door gemeenten strikt bij de vergunningverlening gehanteerd dienen te worden. Gemeentelijke en regionale verschillen zullen door uniforme vergunningvoorwaarden kleiner worden. Uniformiteit vergroot bovendien de effectiviteit van toezicht en handhaving.³⁷

Om de kans op misstanden te verkleinen, zal de gemeente bij vergunningverlening uitvoerig toetsen op een aantal gedragseisen, zoals opgenomen in artikel 14, eerste lid, van het wetsvoorstel. Onder andere wordt getoetst of de exploitant of beheerder niet onder curatele staat, niet onherroepelijk is veroordeeld voor een gewelds-of zedendelict of voor mensenhandel, of in enig ander opzicht van slecht levensgedrag is en minimaal 21 jaar oud is. Voldoet de exploitant of beheerder niet of niet langer aan deze eisen dan is de gemeente verplicht om de vergunning te weigeren dan wel in te trekken.³⁸ Tevens weigert de vergunningverlener de vergunning als er aanwijzingen zijn dat in het seksbedrijf prostituees werken die nog geen 21 jaar oud zijn of anderen die nog geen 18 jaar oud zijn. Hierdoor probeert de overheid exploitatie van prostitutie door minderjarigen tegen te gaan.³⁹

Bij vergunningverlening in de seksbranche kan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) een grote rol spelen om prostitutie en het criminele milieu te ontvlechten. Een vergunning kan daarom worden geweigerd, indien een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning tevens zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Het gebruik van de Wet Bibob door gemeenten is nog minimaal, maar wel in opkomst.⁴⁰

Om toezicht en handhaving op seksbedrijven, en met name op escortbedrijven, te vereenvoudigen, dient de exploitant van een seksbedrijf bij de aanvraag voor een vergunning een vast adres en een vast telefoonnummer door te geven van de locatie waar het bedrijf zijn activiteiten uitvoert.⁴¹ In advertenties en overige reclame-uitingen is het seksbedrijf verplicht het nummer van de verleende vergunning en het vaste telefoonnummer te vermelden.⁴² Bovendien dient gedurende de openingsuren van een prostitutiebedrijf de exploitant of de beheerder aanwezig te zijn.⁴³ Daarnaast moet er te allen tijde een actuele bedrijfsadministratie beschikbaar zijn, waarin de gegevens zijn opgenomen van de voor het bedrijf werkzame prostituees.⁴⁴ De toezichthouder kan hiermee eenvoudig de aanwezige prostituees controleren aan de hand van het personeelsbestand van de exploitant.⁴⁵

De exploitant speelt een grote rol met betrekking tot de bescherming van de voor hem werkzame prostituees. Daarom dienen gemeenten aan de vergunning voorwaarden te verbinden ten aanzien van te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. Dit zal nader worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur.⁴⁶

2.2.2 Nuloptie gemeenten

In artikel 10 van het wetsvoorstel is bepaald dat gemeenten de mogelijkheid hebben om een maximum te stellen aan het aantal vergunningen dat aan seksbedrijven binnen de gemeente wordt verleend: het zogenaamde maximumbeleid. In de huidige situatie voeren sommige gemeenten, soms in regionaal verband, al een maximumbeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven. Indien het maximaal toegestane aantal prostitutiebedrijven wordt overschreden, dan worden aanvragen voor een vergunning op basis van dit maximumbeleid afgewezen. Indien gemeenten geen maximumbeleid hanteren of het maximaal toegestane aantal prostitutiebedrijven nog niet is bereikt, dient bij elke vergunningaanvraag opnieuw een individuele toets plaats te vinden. Aan de hand van bestemmingsplannen, leefmilieuverordeningen en aspecten van openbare orde, veiligheid en gezondheid wordt bepaald of het prostitutiebedrijf is toegestaan.

³⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 16 (MvT).

³⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 17 (MvT).

³⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 17 (MvT).

⁴⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 17 (MvT).

⁴¹ Art. 12 lid 1 Wrp.

⁴² Art. 21 Wrp.

⁴³ Art. 26 lid 1 Wrp.

⁴⁴ Art. 26 lid 2 Wrp.

⁴⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 18 (MvT).

⁴⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 18-19 (MvT).

In sommige gemeenten leidt een dergelijke toets steeds tot de conclusie dat een prostitutiebedrijf niet is toegestaan, zodat de vergunning geweigerd wordt. Dit leidt tot onnodige lasten voor zowel de exploitant als de gemeente, terwijl de uitkomst vaak al op voorhand bekend is.⁴⁷

Om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of prostitutiebedrijven binnen een gemeente zijn toegestaan en om onnodige lasten voor gemeenten en exploitanten tegen te gaan, maakt het kabinet het mogelijk voor gemeenten een algeheel verbod in te stellen. Voor een bijzondere categorie seksbedrijven, de prostitutiebedrijven, geeft artikel 23 van het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid om te kiezen voor een zogenaamde nuloptie. Dit betekent dat een gemeente bij verordening ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, kan bepalen dat er voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente geen vergunning wordt verleend. Wanneer een gemeente de nuloptie wenst te hanteren, verdient het aanbeveling om dit met de omliggende gemeenten af te stemmen in het kader van regionaal prostitutiebeleid.⁴⁸

Artikel 19 Grondwet

Een zogenaamd nul-beleid is momenteel niet toegestaan, omdat een algeheel prostitutieverbod door gemeenten in strijd wordt geacht met artikel 19, lid 3, van de Grondwet waarin het recht op vrije keuze van arbeid is neergelegd. Dit grondrecht mag slechts worden beperkt bij of krachtens de wet. Dit betekent dat beperkingen van de Grondwet herleidbaar moeten zijn tot een specifieke wetsbepaling die deze bevoegdheid verleent. De minister van Justitie was destijds van mening dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod niet gevolgd mag worden door invoering van een algemeen verbod door gemeenten. Aan het Wetboek van Strafrecht konden geen argumenten hiervoor worden ontleend en ook de verordenende bevoegdheden van artikel 149 en 151a Gemeentewet boden volgens de minister onvoldoende wettelijke grondslag, nu met deze bepalingen niet is beoogd een specifiek wettelijke grondslag te creëren om de vrijheid van arbeidskeuze te beperken.⁴⁹

Sinds de opheffing van het bordeelverbod is de roep om een effectiever bestuurlijk instrumentarium toegenomen, om de misstanden in de seksbranche aan te kunnen pakken. Voor de uitoefening van een seksbedrijf, zoals een prostitutiebedrijf, is een vergunning nodig. De mogelijkheid voor een gemeente om te kiezen voor het weren van de uitoefening van een prostitutiebedrijf past binnen een robuuster prostitutiebeleid. De strafwetgeving staat hieraan volgens het huidige kabinet niet in de weg. Indien bij gemeenten de behoefte bestaat aan een nuloptie, is het van belang dat de wetgeving daarin voorziet.⁵⁰

Het recht op vrije arbeidskeuze wordt beperkt doordat gemeenten kiezen voor de nuloptie. In het kader van het huidige wetsvoorstel wordt door middel van artikel 23 wel de benodigde formeel wettelijke grondslag geboden. Hierbij zijn gemeenten echter gebonden aan de doelcriteria van dit artikel. Zij dienen een expliciete belangenafweging te maken bij de keuze voor de nuloptie. Hierbij kunnen zij zich baseren op belangen ter bescherming van de openbare orde, veiligheid- en gezondheid, en woon- en leefomgeving.⁵¹

2.2.3 Landelijk register vergunningen prostitutiebedrijven

Het wetsvoorstel voorziet in een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven. In dit register worden geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen van prostitutiebedrijven en verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven opgenomen. De burgemeester draagt zorg voor de onverwijld melding ervan.⁵² Met name het toezicht en de handhaving in de escortbranche worden door dit register vereenvoudigd, omdat escortbedrijven vaak buiten de gemeentegrenzen opereren. Een toezichthouder kan, onafhankelijk van de vraag welke gemeente de vergunning heeft afgegeven, op elk moment inzicht krijgen in de vergunning en de daarin gestelde voorwaarden. Van belang hierbij is dat de informatie in het register actueel is.⁵³

⁴⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 21 (MvT).

⁴⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 21-22 (MvT).

⁴⁹ Kamerstukken I 1998/99, 25 437, nr. 189e, p. 1-2 (Nadere memorie van antwoord).

⁵⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 22 (MvT).

⁵¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 23 (MvT).

⁵² Art. 20 lid 2 en 3 Wrp.

⁵³ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 29-30 (MvT).

In eerste instantie voorzag het wetsvoorstel alleen in een landelijk register van vergunningen voor escortbedrijven. Naar aanleiding van een ingediend amendement van kamerlid Arib is het landelijk register voor escortbedrijven geïntegreerd met een register voor geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen van prostitutiebedrijven. Om verplaatsing van malafide exploitanten naar andere gemeenten te voorkomen, kan het voor de beoordeling van een vergunningaanvraag immers van belang zijn om te weten of een burgemeester een exploitant eerder een vergunning heeft geweigerd of diens vergunning heeft geschorst of ingetrokken.⁵⁴ Het register zal niet algemeen te raadplegen zijn. Gegevens uit het register worden uitsluitend verstrekt aan bepaalde (groepen van) personen, die zijn aangewezen op grond van het wetsvoorstel. Deze mogen de gegevens slechts voor specifieke doeleinden gebruiken.⁵⁵

2.2.4 Registratieplicht voor prostituees

Een prostituee zal zich op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel⁵⁶ moeten registreren in een landelijk register van prostituees. De achterliggende gedachte van deze registratieplicht is dat er momenteel onvoldoende zicht is op prostituees, zodat de kans dat zich misstanden voordoen groot is. Een registratieplicht voor prostituees zorgt volgens het wetsvoorstel voor meer zichtbaarheid en helpt bij het signaleren van slachtofferschap. Doordat de registratieplicht voorziet in een contactmoment tussen gemeente en prostituee, is de prostituee beter bereikbaar voor het verstrekken van informatie en voorlichting en het bieden van hulp. Mogelijke signalen van slachtofferschap kunnen door de gemeente worden doorgegeven aan de politie. Door de verstrekte informatie bij de registratie wordt de prostituee zelf ook in positie gebracht om eventuele stappen te ondernemen.⁵⁷

De vergunde prostitutiebranche is zeer divers en kent prostituees die alleen voor een exploitant werken, prostituees die zelfstandig werken en prostituees die zowel voor een exploitant als zelfstandig werken. Ondanks dat zelfstandig werkende prostituees zich in moeten schrijven bij de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel, bestaat onvoldoende zicht op deze groep en daarmee een grotere kans op misstanden.⁵⁸ In het concept wetsvoorstel werd in eerste instantie een gedeeltelijke registratieplicht voorgesteld. Alleen de zelfstandig werkende prostituee hoefde zich te registreren, omdat via de verplichte administratie van de exploitanten reeds zicht kon worden verkregen op de niet-zelfstandig werkende prostituee. Na consultatie van diverse organisaties, waaronder de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en diverse gemeenten, werd dit gewijzigd in een algehele registratieplicht. De overheid is op deze manier voor de kenbaarheid van en de informatieverstrekking aan de niet-zelfstandige prostituee niet volledig afhankelijk van de administratie van de exploitant. Een algehele registratieplicht voorkomt onduidelijkheid over de vraag wie zich wel of niet moet registreren. Daarnaast zorgt de algehele registratieplicht ook voor meer duidelijkheid voor de klanten van prostituees. In het wetsvoorstel is een klant immers strafbaar, indien hij gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee, zonder dat hij zich ervan heeft vergewist dat de prostituee is ingeschreven in het landelijk register.⁵⁹ In het oorspronkelijke wetsvoorstel⁶⁰ kon de klant dit eenvoudig controleren door te vragen naar het registratiebewijs van de prostituee. Bij de Derde nota van wijziging is het registratiebewijs vervallen en zal de wijze waarop de klant moet nagaan of een prostituee geregistreerd is in het landelijk register, worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur.⁶¹

Procedure registratie

Zoals bovenstaand is aangegeven zijn prostituees verplicht zich in te schrijven in een landelijk register van prostituees. De inschrijving vindt plaats door tussenkomst van een burgemeester. De minister van Veiligheid en Justitie wijst enkele gemeenten aan die deze registratie uitvoeren.⁶² In het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen dat de prostituee bij het verzoek tot inschrijving in het landelijk register alleen schriftelijk informatie zou ontvangen over rechten, de risico's van het werk, uitstapmogelijkheden en hulpverlening. Naar aanleiding van de ingediende (eerste) Nota van wijziging is bepaald dat er ook een intakegesprek met de prostituee plaatsvindt.

⁵⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 38 (Nader gewijzigd amendement van het lid Arib).

⁵⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 38 (Nader gewijzigd amendement van het lid Arib).

⁵⁶ Kamerstukken I 2010/11, 32 211, nr. A (Gewijzigd voorstel van wet).

⁵⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁵⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 10 (MvT).

⁵⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 10-11 (MvT).

⁶⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 2 (Voorstel van wet).

⁶¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 30 (Derde nota van wijziging).

⁶² Art. 4 lid 3 Wrp.

Dit gesprek wordt gekoppeld aan het moment dat het registratiebewijs wordt uitgereikt. Een voordeel van deze werkwijze is dat de prostituee de schriftelijk verstrekte informatie bij het verzoek tot inschrijving kan lezen ter voorbereiding op het intakegesprek en dat eventueel een tolk en hulpverlening aanwezig kunnen zijn bij dit gesprek. Niet in iedere gemeente zijn hulpverleningsorganisaties en tolken gevestigd ten behoeve van deze doelgroep en het is niet reëel en wenselijk dat iedere gemeente deze faciliteiten gaat ontwikkelen. Om die reden is ervan afgezien dat een prostituee zich in iedere gemeente kan inschrijven. De inschrijvingsmogelijkheid zal worden geconcentreerd in een beperkt aantal gemeenten per regio.⁶³

Een prostituee wordt op haar verzoek ingeschreven in het register en ontvangt bij inschrijving een uniek nummer. Bij de registratie moet de prostituee een geldig identiteitsbewijs kunnen overleggen.⁶⁴ Aan de hand hiervan wordt gecontroleerd of de prostituee de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt en of zij beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel.⁶⁵ Als niet aan deze twee vereisten is voldaan, zal de burgemeester het verzoek tot inschrijving weigeren. In alle andere gevallen is de burgemeester verplicht om de prostituee in het register in te schrijven. Er mogen geen voorwaarden aan de inschrijving verbonden worden.⁶⁶ Het vermoeden van slachtofferschap is bewust niet als weigeringsgrond voor registratie opgenomen, omdat er juist behoefte is aan zicht op gedwongen prostitutie. Het weigeren van de inschrijving leidt ertoe dat dit zicht juist afneemt. Bovendien is het zelfs voor specialisten moeilijk om slachtofferschap vast te stellen en kan dit vaak pas worden vastgesteld als de prostituee gestart is met werken. Gemeenten beschikken niet over een dergelijke expertise. Signalen van slachtofferschap bij registratie dienen echter wel doorgegeven te worden aan de politie en hulpverlenende instanties, zodat zij bij controles extra aandacht aan deze signalen kunnen geven.⁶⁷

In het register worden de volgende gegevens opgenomen: het telefoonnummer dat de prostituee in advertenties zal gebruiken, het unieke nummer waaronder zij is ingeschreven in het register en haar burgerservicenummer.⁶⁸ De registratie geldt slechts voor een periode van drie jaar en drie maanden⁶⁹, om zo het registratiesysteem actueel te houden.⁷⁰ De registratie zal door de burgemeester ongedaan worden gemaakt op verzoek van de prostituee en wanneer blijkt dat de gegevens die bij de inschrijving zijn opgegeven over leeftijd en verblijfstitel onjuist zijn.⁷¹ De registratieplicht voor prostituees gaat één jaar na inwerkingtreding van het landelijk register in. Prostituees dienen dus uiterlijk één jaar na de inwerkingtreding van het register te zijn geregistreerd.⁷² Dit geldt voor alle prostituees die in Nederland werkzaam zijn, dus zowel voor de in Nederland als de in het buitenland woonachtige prostituees. Omdat de buitenlandse prostituee dient te beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, wordt het zicht op deze groep groter en worden toezicht en handhaving eenvoudiger.⁷³

Verstrekking gegevens register

Op het werken in de prostitutie rust nog steeds een taboe, waardoor bij een aantal prostituees de wens bestaat om anoniem hun werk te verrichten en hun privacy te beschermen. De vrees bestaat dan ook dat als gevolg van de registratieplicht prostituees het illegale circuit in verdwijnen. Anonimiteit kan echter door kwaadwillende personen worden misbruikt om (potentiële) slachtoffers in een geïsoleerde en kwetsbare positie te brengen of houden om hen uit te buiten. De registratieplicht is juist bedoeld om deze misstanden tegen te gaan.⁷⁴ Hoewel de anonimiteit van de prostituee enerzijds door de registratieplicht wordt ingeperkt, versterkt deze anderzijds de legale positie van de prostituee. Zij is op deze wijze beter bereikbaar voor hulpverlening en informatie.⁷⁵

⁶³ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 9 (Nota van wijziging).

⁶⁴ Art. 4 lid 2 Wrp.

⁶⁵ Art. 4 lid 7 Wrp.

⁶⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 11 (MvT).

⁶⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 11 en 14 (MvT).

⁶⁸ Art. 4 lid 8 Wrp.

⁶⁹ Art. 5 lid 1 Wrp.

⁷⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 12 (MvT).

⁷¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 12 (MvT).

⁷² Art. 37 lid 1 Wrp.

⁷³ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 12 (MvT).

⁷⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 14 (MvT).

⁷⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 17 (Nota naar aanleiding van het verslag).

De registratieplicht voldoet volgens het kabinet aan de eisen die worden gesteld in de Wet bescherming persoonsgegevens en de gegevens zullen dan ook met inachtneming van deze wet worden verstrekt. Om de anonimiteit van de prostituees zoveel mogelijk te waarborgen en hun privacy te beschermen, zullen de gegevens uit het register niet openbaar te raadplegen zijn en mogen zij niet gekoppeld worden aan bijvoorbeeld de databank van de Belastingdienst. De gegevens uit het register worden uitsluitend verstrekt aan aangewezen toezichthouders en politieambtenaren, die met het toezicht op de naleving van registratieplicht zijn belast.⁷⁶ Daarnaast moet een klant kunnen nagaan of een prostituee geregistreerd is. Daartoe is bepaald dat de beheerder van het register dit mogelijk maakt.⁷⁷ De klant kan overigens slechts nagaan of de prostituee geregistreerd is. Hij krijgt geen gegevens uit het register verstrekt.⁷⁸

2.2.5 Verhoging minimumleeftijd

In de (eerste) Nota van wijziging is de leeftijd om als prostituee geregistreerd te kunnen worden verhoogd van 18 naar 21 jaar. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd nog het algemene uitgangspunt gehanteerd dat een persoon van 18 jaar meerderjarig en handelingsbekwaam is en dat deze oud en wijs genoeg is om weloverwogen keuzes te maken en verantwoording af te leggen over zijn of haar handelen. Dit geldt ook voor het werken in de prostitutie.⁷⁹ Bij nader inzien heeft het kabinet onderkend dat met name prostituees tussen de 18 en 21 jaar bijzonder kwetsbaar zijn en beter beschermd dienen te worden. Hiervoor worden onderstaande argumenten genoemd:⁸⁰

- Een persoon van 21 jaar is in het algemeen geestelijk meer volwassen en is daardoor beter in staat tot het nemen van een weloverwogen beslissing over het werken in de prostitutie, met name over de zwaarte en risico's van het werk en eventuele gevolgen voor de toekomst;
- Iemand van 21 is vaak weerbaarder en heeft meer ervaring in de sociale omgang met volwassenen. Dat is van wezenlijk belang in de omgang en onderhandelingen met klanten;
- Personen van 21 jaar zullen vaker een opleiding hebben afgerond, waardoor zij de keuze om te werken in de prostitutie kunnen afzetten tegen andere beroepskeuzes. Zij zullen minder economisch afhankelijk zijn van het beroep van prostituee en meer mogelijkheden hebben om ermee te stoppen vanwege de aanwezigheid van alternatieve beroepen. De leeftijdsverhoging kan als beschermingsmaatregel tegen gedwongen prostitutie een belangrijk effect hebben;
- De aanpak van jeugdprostitutie kan door de leeftijdsverhoging worden verbeterd, omdat minderjarige prostituees (met een leeftijd onder de 18) als zodanig duidelijker herkenbaar zijn. Dit beperkt wellicht ook het risico dat met name buitenlandse meisjes al voor ze 18 jaar zijn, worden voorbereid op werken in de prostitutie.

De verhoging van de minimumleeftijd leidt wellicht tot een risico op verschuiving naar de illegaliteit van een deel van de prostituees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar. Dit risico kan volgens het kabinet worden ondervangen, doordat het wetsvoorstel voorziet in een effectief instrumentarium om op te treden tegen illegale vormen van prostitutie. Prostituees die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, kunnen zich niet registreren. De exploitant mag een prostituee die niet is geregistreerd, niet voor zich laten werken en de klant die gebruik maakt van de diensten van een ongeregistreerde prostituee, is strafbaar. Kortom, tegen illegale praktijken kan krachtig worden opgetreden, hetgeen volgens het kabinet de verschuiving naar de illegaliteit tegengaat. In flankerend beleid zal er aandacht zijn voor uitstapprogramma's voor prostituees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar.⁸¹

2.2.6 Strafrechtelijke sanctionering klanten en prostituees

De strafbaarstelling van de klant van illegale prostitutie, vormt een middel om ongewenste vormen van prostitutie te bestrijden. De vraagkant, de klant, draagt hierbij ook een belangrijke verantwoordelijkheid. Met het verbod op het uitoefenen van een seksbedrijf zonder vergunning en de registratieplicht voor prostituees, wordt de scheiding tussen legale en illegale prostitutie duidelijker en scherper. De klant kan kiezen tussen legale en illegale prostitutie. Het is van belang dat de klant ervan doordrongen is dat hij, door zijn keuze voor illegale prostitutie, de misstanden in dat deel van de prostitutie in stand houdt. Een strafbaarstelling draagt bij aan de bewustwording hiervan.⁸²

⁷⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 12 (MvT).

⁷⁷ Art. 8 lid 2 Wrp.

⁷⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 30 (Derde nota van wijziging).

⁷⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 13 (MvT).

⁸⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30 (Nota naar aanleiding van het verslag).

⁸¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30-31 (Nota naar aanleiding van het verslag).

⁸² Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 34-35 (MvT).

De klant dient zich ingevolge artikel 29, eerste lid, van het wetsvoorstel, ervan te vergewissen dat de prostituee is ingeschreven in het landelijk register van prostituees. Handhaving op deze strafbepaling zal echter, alleen al gelet op de aard van de bezigheden, niet eenvoudig zijn.⁸³

Om effectief te kunnen handhaven op het beoogde prostitutiebeleid en vanwege de eenduidigheid is ervoor gekozen om ook de prostituee die werkzaam is in een niet vergund prostitutiebedrijf en de ongeregistreerde prostituee strafbaar te stellen. Het is in het kader van de effectiviteit van de handhaving en de duidelijkheid wenselijk, dat iedereen die verantwoordelijk is voor de instandhouding van illegale prostitutie strafrechtelijk kan worden aangepakt, dus ook de prostituee. Hierbij wordt, onder meer bij de bepaling van de strafmaat, rekening gehouden met de positie van de prostituee. Strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers van mensenhandel zal daarom niet plaats vinden.⁸⁴

2.2.7 Verbetering van toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten die zorgen voor de naleving van de verplichtingen van het wetsvoorstel en verleende vergunningen, zodat bestrijding van de misstanden in de prostitutiebranche kan plaatsvinden. Voldoende inzet op handhaving is belangrijk om verplaatsingseffecten tegen te gaan. Handhaving dient zowel op het legale als het illegale gedeelte van de branche plaats te vinden.⁸⁵ Het wetsvoorstel zal het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche versterken, vanwege de duidelijke taakverdeling tussen gemeenten en politie die wordt vastgelegd in artikel 27 van de wet. Toezicht en handhaving van het gemeentelijke vergunningenbeleid en de vergunningvoorwaarden behoren tot het gemeentelijke takenpakket. Deze taken dient de gemeente zelf uit te voeren en niet over te dragen aan de politie.⁸⁶

De taakverdeling tussen gemeente en politie is in het wetsvoorstel opgenomen om een dam op te werpen tegen de mogelijkheid dat gemeenten het toezicht op de seksbranche, met name het toezicht op de naleving van gemeentelijke vergunningen, geheel overdragen aan de politie. Voor dit toezicht moeten primair gemeenteambtenaren aangewezen worden, waarbij de politie eventueel kan ondersteunen.⁸⁷ De strafrechtelijke handhaving en de handhaving op illegale (niet-vergunde) activiteiten zijn taken voor de politie. Strafrechtelijke handhaving van de registratieplicht zal zowel door de politie als door buitengewone opsporingsambtenaren (van de gemeente) plaats kunnen vinden.⁸⁸ Gemeenten, politie en het openbaar ministerie kunnen in de lokale driehoek nadere afspraken maken over de gezamenlijke uitvoering van het toezicht en de handhaving en de verdeling van taken en inzet daarbij.⁸⁹

De in voorgaande paragrafen beschreven maatregelen moeten er allen voor zorgen dat toezicht en handhaving vergemakkelijkt en daardoor verbeterd wordt. In deze paragrafen is kort ingegaan op welke wijze de betreffende maatregel daaraan bijdraagt. In hoofdstuk 5 zal dieper worden ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de dagelijkse toezicht- en handhavingpraktijk.

2.3 Gevolgen wetsvoorstel per partij

In dit hoofdstuk is op hoofdlijnen weergegeven wat het wetsvoorstel '*Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*' betekent voor gemeenten, de prostitutiebranche (exploitanten en prostituees) en de klanten. Zoals in het voorgaande is aangegeven, beoogt het wetsvoorstel de misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. De wetgever wil dit realiseren door de gemeentelijke en regionale verschillen in vergunningenbeleid te verkleinen om verplaatsingen te voorkomen, een zo sluitend mogelijk systeem van vergunning- en registratieplicht om meer zicht en grip op de prostitutiebranche te verkrijgen en door het vereenvoudigen van toezicht en handhaving. Onderstaand wordt weergegeven wat dit voor genoemde partijen betekent.

⁸³ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 36 (MvT).

⁸⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 36 (MvT).

⁸⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 30 (MvT).

⁸⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 50 (Nota naar aanleiding van het verslag).

⁸⁷ Kamerstukken II 2011/10, 32 211, nr. 19, p. 4-5 (Tweede nota van wijziging).

⁸⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 50 (Nota naar aanleiding van het verslag).

⁸⁹ Kamerstukken II 2011/10, 32 211, nr. 19, p. 4-5 (Tweede nota van wijziging).

Gemeenten

Gemeenten krijgen te maken met een uniforme landelijke vergunningplicht voor seksbedrijven, waardoor een uniform lokaal vergunningenbeleid ontstaat. Zij krijgen hierbij de mogelijkheid om geen vergunningen aan prostitutiebedrijven te verlenen, de zogenaamde nuloptie, of juist een maximum te stellen aan het aantal seksbedrijven op hun grondgebied. Naast de uniformering van de vergunningplicht worden ook landelijk uniforme vergunningvoorwaarden ingevoerd. Om toezicht en handhaving te vereenvoudigen, voorziet het wetsvoorstel in een landelijk register voor prostitutiebedrijven, waarin geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen van prostitutiebedrijven en verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven worden opgenomen. De burgemeester dient te zorgen voor registratie van deze vergunningen. Daarnaast dienen de daartoe aangewezen gemeenten in het kader van de registratieplicht van de prostituees zorg te dragen voor de registratie en het voeren van een intakegesprek met de prostituee. Tijdens dit gesprek wordt zij geïnformeerd over haar rechten, de risico's van het werk, uitstapmogelijkheden en hulpverlenende instanties.

Exploitanten

Exploitanten van seksbedrijven krijgen door het wetsvoorstel te maken met uniforme en strikte vergunningvoorwaarden. Om de kans op misstanden te verkleinen zal bij vergunningverlening uitvoerig worden getoetst of de exploitant voldoet aan de gestelde gedragseisen. Exploitanten kunnen een vergunningplicht niet meer ontduiken door zich te verplaatsen naar een andere gemeente. Een exploitant mag daarnaast een prostituee die niet is geregistreerd, niet voor zich laten werken.

Prostituees

Voor prostituees betekent het wetsvoorstel dat zij verplicht zijn zich te registreren in een landelijk register van prostituees. Deze algehele registratieplicht geldt voor alle in Nederland werkzame prostituees, dus ook voor buitenlandse prostituees. Ongeregistreerde prostituees die hun diensten aanbieden zijn strafbaar. Daarnaast wordt de minimumleeftijd om als prostituee werkzaam te kunnen zijn, verhoogd van 18 naar 21 jaar.

Klanten

De klant die gebruik maakt van de diensten van een ongeregistreerde prostituee is op grond van het wetsvoorstel strafbaar. Hij dient zich ervan te vergewissen dat een prostituee is ingeschreven in het landelijk register.

Hoofdstuk 3 Het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw

In dit hoofdstuk wordt het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw weergegeven. Dit beleid spitst zich toe op twee onderdelen, te weten vergunningverlening en toezicht en handhaving. Tevens wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' op het prostitutiebeleid van de gemeente.

3.1 Prostitutie binnen de gemeente Maasgouw

In de gemeente Maasgouw vindt prostitutie, voor zover bekend, hoofdzakelijk plaats in privéclubs. Binnen de gemeente zijn vier vergunde seksinrichtingen gelegen.⁹⁰ Deze inrichtingen zijn min of meer geconcentreerd gelegen naast de Rijksweg N271 te Linne. De huidige locaties liggen buiten de woonkernen, buiten bedrijventerreinen en buiten het landelijk gebied, zodat het woon- en leefklimaat en de openbare orde en veiligheid zo min mogelijk worden geschaad. Op andere dan de huidige locaties wordt momenteel geen exploitatie van seksinrichtingen toegestaan, omdat de verwachting is dat dit, met name in de woonkernen, tot ernstige overlast leidt.⁹¹

De omvang van thuisprostitutie en niet vergunde escortbedrijven binnen de gemeente is niet bekend. Straatprostitutie is op grond van artikel 3:9 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) 2013 niet toegestaan. In Beegden, op de grens van de gemeente met de naburige gemeente Leudal, is een zogenaamde homo-ontmoetingsplaats gelegen. Of hier betaalde prostitutie plaatsvindt, is evenmin bekend.

3.2 Regionaal beleidskader prostitutie

Het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw is afgeleid van regionaal beleid. In deze paragraaf wordt daarom eerst het algemene beleidskader ten aanzien van prostitutie in regionaal verband beschreven, alvorens wordt ingegaan op het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw. De regio omvat in dit kader de 15 Noord- en Midden-Limburgse gemeenten, die zijn gelegen binnen de (voormalige) politieregio Limburg-Noord.⁹²

De 'Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord' en de 'Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord' vormen de basis van het regionale gemeentelijke prostitutiebeleid. Zij bevatten een algemeen beleidskader dat nog nader praktisch is uitgewerkt in regionaal en lokaal uitvoeringsbeleid. Onderstaand wordt kort de inhoud van beide nota's geschetst.

3.2.1 Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord

Naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (opheffing algemeen bordeelverbod) is in 1997 door de Werkgroep Prostitutiebeleid⁹³ de 'Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord' opgesteld. Door de wetwijziging is een scheiding aangebracht tussen vrijwillige en onvrijwillige prostitutie. Vrijwillige prostitutie is niet langer verboden, onvrijwillige prostitutie blijft strafbaar. De regulering van bedrijfsmatige prostitutie is door de wijziging een nieuwe taak van alle gemeenten geworden. Door deze nieuwe taak en de toename van mensenhandel werd de noodzaak voor regelgeving en beleid op het gebied van prostitutie duidelijk. Dit betekende dat voor prostitutie-inrichtingen regelgeving moest komen op meerdere gebieden, zoals brandveiligheid, inrichting, gezondheidszorg en ruimtelijke ordening. Een van de aandachtspunten hierbij is het toezicht op en de handhaving van de voorschriften. Om de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aspecten op elkaar af te stemmen, dienden gemeenten, politie en openbaar ministerie duidelijke beleidslijnen en vast omkaderde afspraken op het gebied van toezicht en handhaving te maken, kortom een integraal prostitutiebeleid te ontwikkelen.⁹⁴ Dit heeft geleid tot de 'Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord'.

⁹⁰ Aantal per 1 januari 2013.

⁹¹ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw 2009*, p. 6.

⁹² Dit komt overeen met de huidige Veiligheidsregio.

⁹³ De Werkgroep Prostitutiebeleid is in 1995 op initiatief van de korpsbeheerder van de politie Limburg-Noord in het leven geroepen om regionaal beleid te formuleren op het gebied van prostitutie en aanverwante zaken en bestaat momenteel uit een regionale coördinator en een afvaardiging van medewerkers van gemeenten met seksinrichtingen, de Vreemdelingenpolitie, Belastingdienst en GGD.

⁹⁴ *Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord 1997*, p. 4.

In de *'Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord'* staat het beheersbaar houden van de problematiek van bestaande clubs en het tegengaan van de vestiging van nieuwe clubs centraal. In de nota worden adviezen gegeven hoe deze doelstelling in regionaal verband gerealiseerd kan worden.⁹⁵ De belangrijkste adviezen waren destijds de volgende:⁹⁶

- de *'Nota prostitutiebeleid'* door alle gemeenten gelegen in de politieregio Limburg-Noord te laten vaststellen;
- een regionale beleidslijn vast te stellen, waarbij onder andere bestaande bordelen onder voorwaarden worden getolereerd en nieuwe bordelen en verplaatsing van bestaande bordelen niet worden toegestaan met toepassing van bestemmingsplannen en/of leefmilieuvorderingingen;
- te bevorderen dat gemeenten na afschaffing van het bordeelverbod overgaan tot invoering van een vergunningstelsel voor bordelen en bordelen planologisch reguleren door middel van (aanpassing van) bestemmingsplannen;
- te bevorderen dat de betrokken instanties voldoende middelen ter beschikking stellen om met hoge prioriteit het toezicht en de handhaving te kunnen effectueren, zoals de uitvoering van interdisciplinaire controles door gemeenten, justitie, GGD, brandweer en politie.

3.2.2 Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord

In januari 2000 is de *'Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord'* opgesteld. Als gevolg van enkele ontwikkelingen, zoals de aanvaarding van het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod per 1 januari 2000 en het verbod voor gemeenten om een zogenaamd nul-beleid te voeren,⁹⁷ is de *'Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord'* geactualiseerd.⁹⁸ Daarnaast behoefde een aantal onderwerpen op regionaal niveau afstemming, waarbij werd uitgegaan van een uniforme aanpak. Hierbij ging het onder andere om het regionaal vestigingsbeleid. Vanwege het feit dat individuele gemeenten geen nul-beleid mogen voeren, was het zaak om het prostitutiebeleid, waaronder het vestigingsbeleid, op regionaal niveau te regelen. Hierbij is geadviseerd een actief beleid te voeren, dat restrictief van aard is. Dit betekent dat een vergunningstelsel wordt opgenomen in de APV, waarbij de bestaande en nieuwe bordelen dienen te voldoen aan de voorwaarden zoals opgenomen in de APV. De vestiging of exploitatie van een seksinrichting mag daarbij niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. Een gemeente stelt daarnaast een beleidsnotitie vast, waarin algemene uitgangspunten ten aanzien van de prostitutie worden vastgelegd. Restrictief beleid wil zeggen dat beperkingen worden gesteld aan het aantal en het soort seksinrichtingen en de locaties. Dit is vertaald in een regionaal dan wel lokaal maximumstelsel, waarover in paragraaf 3.4.2 meer wordt verteld.⁹⁹

Daarnaast diende nog regionaal afstemming plaats te vinden ten aanzien van de verklaring omtrent het gedrag, de sluitingstijd van seksinrichtingen, het reguleren van prostitutie door middel van gericht ruimtelijk beleid op basis van het bestemmingsplan en de mogelijkheid tot het reguleren van de escortservice door middel van een vergunningplicht op basis van artikel 151a Gemeentewet.¹⁰⁰ In aanvulling op de *'Nota prostitutiebeleid'* kunnen dus ook regels ten aanzien van escortbedrijven opgenomen worden in de APV.

De afzonderlijke gemeenten werd voorgesteld de *'Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord'* vast te stellen en over te gaan tot wijziging van de APV conform de modelverordening van de VNG en zo nodig tot aanpassing van hun bestemmingsplannen door het positief bestemmen van prostitutie.¹⁰¹ De gemeente Maasgouw heeft dit advies overgenomen.¹⁰²

⁹⁵ *Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord* 1997, p. 5.

⁹⁶ *Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord* 1997, p. 36-37.

⁹⁷ Een zogenaamd nul-beleid is niet toegestaan, omdat een algeheel prostitutieverbod door gemeenten in strijd wordt geacht met artikel 19, lid 3, van de Grondwet, waarin het recht op vrije keuze van arbeid is neergelegd. De minister van Justitie was destijds van mening dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod niet gevolgd mag worden door invoering van een algemeen verbod door gemeenten. *Kamerstukken I* 1998/99, 25 437, nr. 189e, p. 1-2 (Nadere memorie van antwoord).

⁹⁸ *Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord* 2000, p. 1.

⁹⁹ *Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord* 2000, p. 4-6.

¹⁰⁰ *Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord* 2000, p. 4-9.

¹⁰¹ *Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord* 2000, p. 2.

¹⁰² Raadsbesluit gemeente Maasbracht van 31 augustus 2000 inzake vaststelling van de vervolgotitie Prostitutiebeleid.

3.3 Huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw

Het exploiteren van prostitutie is sinds de opheffing van het bordeelverbod per 1 oktober 2000 niet langer in algemene zin, maar slechts in bepaalde omstandigheden strafbaar.¹⁰³ Ten aanzien van de exploitatie van prostitutie is geen nadere formele wetgeving vastgesteld. Het reguleren van prostitutie bij gemeentelijke verordening heeft derhalve een autonoom karakter: gemeenten zijn vrij om ten aanzien van de huishouding van de gemeente regels vast te stellen.¹⁰⁴ Nu er geen landelijk prostitutiebeleid is vastgesteld, ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het vaststellen en handhaven van het lokale beleid ten aanzien van de prostitutiebranche bij de gemeente. Gemeenten hebben een discretionaire bevoegdheid gekregen in het beheersen en reguleren van de lokale prostitutiesector, waardoor zij vrij zijn in het vaststellen, invullen en voeren van het prostitutiebeleid. Dit betekent dat de gemeente Maasgouw de regie heeft ten aanzien van haar eigen prostitutiebeleid. Het prostitutiebeleid van de gemeente spitst zich toe op de volgende onderdelen:

1. Vergunningverlening.

Het aantal inrichtingen wordt gereguleerd door middel van een vergunningplicht, waarbij een maximumstelsel wordt gehanteerd. Daarbij moet de vestiging van een inrichting in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan en mag het woon- en leefklimaat niet aangetast worden;

2. Toezicht en handhaving.

Het bestuursrechtelijke toezicht en de handhaving richten zich met name op het naleven van de geldende regelgeving en (vergunning)voorschriften.

De gemeente vindt het van belang dat de gehanteerde regels en eisen nageleefd en gecontroleerd kunnen worden. Regionale uniformiteit wordt nagestreefd om verplaatsingseffecten, maar ook ontevredenheid en weerstand bij de branche te voorkomen. Daarnaast probeert de gemeente het aantal regels te beperken, om te voorkomen dat legale bedrijven de illegaliteit opzoeken.¹⁰⁵

3.4 Beleid ten aanzien van vergunningverlening

3.4.1 Vergunningplicht op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening

De gemeenteraad heeft momenteel op grond van artikel 151a van de Gemeentewet de bevoegdheid om een verordening vast te stellen 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. De raad van de gemeente Maasgouw heeft de exploitatie van prostitutie-inrichtingen gereguleerd via de APV. Deze APV is gebaseerd op de modelverordening van de VNG. Het lokale prostitutiebeleid is uitgewerkt in hoofdstuk 3 van de APV. Voor de bepalingen van dit hoofdstuk wordt verwezen naar bijlage 2. De gemeente Maasgouw hanteert een vergunningplicht ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven.¹⁰⁶

Uniforme vergunningvoorschriften

In het kader van het regionaal prostitutiebeleid wordt door de deelnemende gemeenten uniformiteit in vergunningverlening en handhaving voorgestaan. In 2003 heeft in regionaal verband een vergelijking plaatsgevonden van de gehanteerde exploitatievergunningen, zoals die door de gemeenten op basis van de APV werden verleend. Hierbij werd geconstateerd dat er sprake was van enkele discutabele verschillen. Dit heeft geleid tot een regionaal geüniformeerde exploitatievergunning.¹⁰⁷ Gebleken is dat de door de voormalige gemeente Maasbracht gehanteerde vergunningvoorwaarden nauwelijks verschilden van het regionale model. Daarom wordt dit model gehanteerd, behoudens enkele kleine aanpassingen in verband met de lokale situatie.¹⁰⁸ Voor een voorbeeldvergunning wordt verwezen naar bijlage 3.

¹⁰³ Art. 273f Wetboek van Strafrecht.

¹⁰⁴ Art. 108 lid 1 Gemeentewet; Toelichting bij Hoofdstuk 3 van de model-APV van de VNG

¹⁰⁵ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw 2009*, p. 4.

¹⁰⁶ Art. 3:4 lid 1 APV Maasgouw 2013.

¹⁰⁷ 'Evaluatie regionaal prostitutiebeleid', Agendapunt portefeuillehoudersoverleg ABIZ Regio Noord- en Midden-Limburg, 3 maart 2004.

¹⁰⁸ Collegevoorstel gemeente Maasbracht van 15 december 2005 inzake exploitatie seksinrichtingen.

Nadere regels

Op grond van artikel 3:3 van de APV kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën van) seksinrichtingen. Het college van burgemeester en wethouders heeft hier invulling aan gegeven door vaststelling van het document ‘*Nadere regels ter uitvoering van artikel 3:3 APV*’. Deze nadere regels richten zich op:

1. Inrichtingseisen van prostitutiebedrijven
Het betreft onder andere voorschriften in aanvulling op het Bouwbesluit ten aanzien van minimumeisen voor werkruimten en veiligheidsvoorzieningen ten behoeve van de prostituees.
2. Brandveiligheidseisen
Een prostitutiebedrijf dient te voldoen aan de eisen zoals opgenomen in het Bouwbesluit en de Bouwverordening.
3. Gebruiks-, gedrags- en gezondheidsvoorschriften
De exploitant is verplicht maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid, de hygiëne, de bescherming van de gezondheid van de prostituee en de volksgezondheid. De exploitant moet bijvoorbeeld voldoen aan de hygiëne-eisen van de GGD en voert een “veilig seks beleid”.
4. Overige verplichtingen en beheerder
Dit betreft onder andere een leeftijdsgrens voor bezoekers van 18 jaar,¹⁰⁹ een bewoningsverbod en het verbod om reclame te maken waarbij de garantie wordt gegeven dat de prostituees vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.¹¹⁰

De nadere regels worden in het kader van de uniformiteit ook in regionaal verband gehanteerd. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op vergunningverlening in de praktijk, zoals onder welke voorwaarden een vergunning verleend en geweigerd kan worden en de toetsing in het kader van de Wet Bibob.

3.4.2 Regionaal en lokaal maximumstelsel

Regionaal maximumstelsel

In het ‘*Uitvoeringsplan*’ behorende bij het ‘*Integraal VeiligheidsPlan 2011-2014*’ is opgenomen dat de gemeente Maasgouw actief deelneemt aan het regionale prostitutiebeleid. De kern van dit beleid is een zogenaamd regionaal maximumstelsel voor gemeenten binnen de (voormalige) politieregio Limburg-Noord. Dit maximumstelsel is in 2000 geïntroduceerd in het kader van de ‘*Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord*’, waarbij destijds is uitgegaan van de 39 bestaande (bekende) seksinrichtingen.¹¹¹ Als seksinrichtingen worden aangemerkt prostitutiebedrijven (waaronder de erotische massagesalons), seksbioscopen en -theaters en seksautomatenhallen.¹¹² Escortbedrijven (en in sommige gemeenten sekswinkels)¹¹³ vallen weliswaar onder het vergunningenregime van de APV, maar worden niet als een seksinrichting in de zin van de APV aangemerkt. Escortbedrijven en sekswinkels zijn daarom niet onder het regionaal maximumstelsel gebracht.¹¹⁴

Het oogmerk van het regionaal maximumstelsel is om regionaal aan te geven waar bepaalde vormen van prostitutie zijn toegestaan. Zo ontstaan gebieden waar deze vormen van prostitutie niet zijn toegestaan.¹¹⁵ Feitelijk betreft het een afspraak tussen gemeenten waar wel en waar geen prostitutie-inrichtingen zijn gelegen. Gemeenten waar zich geen prostitutie-inrichtingen bevinden zouden kunnen voorzien in een behoefte van de markt, waardoor het aantal aanwezige seksinrichtingen zou kunnen toenemen. Om wildgroei te voorkomen is het aantal seksinrichtingen regionaal gemaximeerd.

¹⁰⁹ In artikel 10 van de ‘*Nadere regels APV Maasgouw*’ is abusievelijk een leeftijdsgrens van 16 jaar opgenomen. In het ‘*Draaiboek handhaving prostitutiebeleid*’ is in paragraaf 3.3 vermeld dat de aanwezigheid en/of tewerkstelling van illegale minderjarigen in strijd is met de vergunning. Ook in de vergunningvoorwaarden (voorwaarde 8) is een minimumleeftijd van 18 jaar opgenomen.

¹¹⁰ *Nadere regels APV Maasgouw 2012*.

¹¹¹ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw 2009*, p. 5.

¹¹² Seksautomatenhal: een inrichting of daarmee gelijk te stellen gelegenheid, waarin door middel van automaten filmvoorstellingen en/of liveshows (peepshows) van erotische en/of pornografische aard worden gegeven.

¹¹³ De gemeente Maasgouw kent geen vergunningplicht voor sekswinkels. Wel geldt op grond van art. 3:10 APV Maasgouw 2013 een verbod om een sekswinkel te exploiteren in door het college aangewezen gebieden of delen van de gemeente.

¹¹⁴ ‘Evaluatie regionaal prostitutiebeleid’, Agendapunt portefeuillehoudersoverleg ABIZ Regio Noord- en Midden-Limburg, 3 maart 2004.

¹¹⁵ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw 2009*, p. 5.

Het regionale maximum is een optelsom van de lokale maxima en is met name tot stand gekomen om gemeenten een nuloptie te bieden.¹¹⁶ Bij een regionaal maximumstelsel is uitdrukkelijk geen sprake van een gemeentelijke nuloptie, hetgeen formeel immers niet is toegestaan, maar van een totale regeling waar alle deelnemende gemeenten onder vallen.¹¹⁷ Dergelijk beleid, mits zorgvuldig tot stand gekomen en gemotiveerd, zou volgens de VNG juridisch overeind kunnen blijven.¹¹⁸ Of gemeentelijk nul-beleid in regionaal verband zich verhoudt tot de hogere regelgeving is echter ter beoordeling van de rechter.¹¹⁹ Als het wetsvoorstel van kracht wordt, zal het wettelijk wel mogelijk zijn om een nuloptie te hanteren (zie paragraaf 2.2.2 en 3.8.3). Het voorkomen van een marktverruiming door toepassing van het vergunningstelsel was destijds ook een belangrijke reden voor de invoering van het regionaal maximumstelsel.¹²⁰ Door mutaties in het inrichtingenbestand is het maximum aantal seksinrichtingen voor gemeenten binnen de (voormalige) politieregio Limburg-Noord in de loop der jaren aangepast en vastgesteld op 44¹²¹ stuks.

Alle Noord- en Midden-Limburgse gemeenten binnen de (voormalige) politieregio Limburg-Noord nemen deel aan het regionaal maximumstelsel. Van deze gemeenten hebben 12 gemeenten seksinrichtingen binnen hun gemeentegrenzen,¹²² waarbij zij allen een eigen lokaal maximum hanteren. Deze gemeenten wensen in principe dit maximum aan te houden, ook als binnen het lokale maximum ruimte ontstaat door het wegvallen van een of meer inrichtingen.¹²³ Daarnaast zijn er 3¹²⁴ gemeenten die geen seksinrichtingen hebben, de zogenaamde nul-gemeenten.

Lokaal maximumstelsel

Gerelateerd aan het regionaal maximumstel hanteert de gemeente Maasgouw een lokaal maximumstelsel voor seksinrichtingen. Dit is vastgelegd in het document '*Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw*'.¹²⁵ Voor de opheffing van het bordeelverbod, werden er binnen de voormalige gemeente Maasbracht zeven seksinrichtingen geëxploiteerd. Hiervan hebben uiteindelijk zes exploitanten hun activiteiten gelegaliseerd door middel van een exploitatievergunning en heeft één exploitant zijn activiteiten beëindigd. Het behoort tot de gemeentelijke autonomie om een maximum aantal inrichtingen vast te stellen. In de gemeente Maasgouw is dit geregeld in de APV.¹²⁶ Bij besluit van 21 september 2006 heeft de burgemeester van de voormalige gemeente Maasbracht het lokale maximum aantal seksinrichtingen vastgesteld op zes inrichtingen, om verplaatsing van exploitanten uit de regio de voorkomen en nieuwe initiatieven voor de exploitatie van seksinrichtingen tegen te gaan. In het kader van de herindeling van de gemeenten Maasbracht, Heel en Thorn per 1 januari 2007 tot de gemeente Maasgouw, is het lokale maximum per 18 november 2008 ongewijzigd vastgesteld. Bij dit besluit is tevens bepaald dat, als er inrichtingen binnen het lokale maximum 'vrijvallen', de gemeente vasthoudt aan het vastgestelde maximum van zes inrichtingen. Het lokale maximum zal opnieuw bezien worden, wanneer regionale afspraken leiden tot aanpassing van het regionale maximum.¹²⁷

De burgemeester heeft bij besluit van 7 september 2009 besloten het lokale maximum te reduceren van zes naar vier seksinrichtingen, waarbij de bijstelling geen gevolgen heeft voor de bestaande inrichtingen. De reden voor de aanpassing is dat Maasgouw in vergelijking met de overige deelnemende gemeenten bovengemiddeld veel seksinrichtingen heeft, waardoor er geen sprake is van een evenredige en evenwichtige verdeling binnen de regio. De aanwezige seksinrichtingen zijn allen geconcentreerd gelegen langs de Rijksweg N271 te Linne en op korte afstand bevinden zich nog drie inrichtingen in de gemeente Roermond. Uit een inventarisatie in regionaal verband is gebleken dat er veel 'verborgen' inrichtingen bestaan, die niet merkbaar aanwezig zijn en dat het aanbod van seksinrichtingen binnen de regio groter is dan de vraag. Dit past in het beeld dat de politie Limburg-Noord reeds in 2006 schetste, waarbij sprake was van een overaanbod van

¹¹⁶ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw* 2009, p. 6.

¹¹⁷ 'Evaluatie regionaal prostitutiebeleid', Agendapunt portefeuillehoudersoverleg ABIZ Regio Noord- en Midden-Limburg, 3 maart 2004.

¹¹⁸ Ledenbrief 99/188 van de VNG van 20 december 1999 inzake opheffing bordeelverbod en wijziging model-APV.

¹¹⁹ Tot op heden is geen jurisprudentie bekend waaruit blijkt dat gemeentelijk nul-beleid in regionaal verband niet houdbaar is. Als het wetsvoorstel wordt aangenomen zal een gemeentelijke nuloptie voor prostitutiebedrijven wel mogelijk zijn.

¹²⁰ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw* 2009, p. 5.

¹²¹ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw* 2009, p. 5.

¹²² Sinds 1 januari 2010. Niederer (*Evaluatie bestuursopdracht coördinatie prostitutiebeleid 2007-2010*).

¹²³ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw* 2009, p. 5.

¹²⁴ Sinds 1 januari 2010. Niederer (*Evaluatie bestuursopdracht coördinatie prostitutiebeleid 2007-2010*).

¹²⁵ Vastgesteld d.d. 7 september 2009.

¹²⁶ Art. 3:13 lid 3 APV Maasgouw 2013.

¹²⁷ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw* 2009, p. 6.

seksinrichtingen binnen de regio. Een bijstelling van het lokale maximum van Maasgouw naar vier inrichtingen wordt daarom als realistisch gezien. Deze bijstelling doet overigens geen afbreuk aan de regionale afspraken die erin voorzien dat Maasgouw de mogelijkheid biedt tot vestiging van seksinrichtingen.¹²⁸

Bovenstaande betekent dat het maximum aantal inrichtingen op natuurlijke momenten zal worden afgebouwd van zes naar vier inrichtingen, bijvoorbeeld bij beëindiging van de exploitatie of wanneer een vergunning is ingetrokken. De bijstelling van het maximum heeft geen gevolgen voor de bestaande exploitatievergunningen. De exploitatievergunning is persoonsgebonden. In de afbouwfase zal, zodra de exploitatie van een inrichting wordt beëindigd, het maximum naar beneden worden bijgesteld tot het aantal van vier inrichtingen is bereikt. Dit houdt in dat wanneer het lokale maximum is bereikt, een nieuwe vergunningaanvraag voor een seksinrichting zal worden geweigerd.¹²⁹ Inmiddels is het lokale maximum van vier inrichtingen bereikt.

3.5 Ruimtelijk beleid

De vestiging van seksinrichtingen en escortbedrijven wordt in de gemeente Maasgouw tevens gereguleerd via de bestemmingsplannen. Op basis van ruimtelijke argumenten in samenhang met het gemeentelijke prostitutiebeleid (het lokale maximumbeleid) is ervoor gekozen om op vier locaties vestigingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden voor seksinrichtingen toe te staan. Vergunningverlening vindt slechts plaats op deze locaties. Momenteel zijn alle vergunde seksinrichtingen gelegen binnen het bestemmingsplan '1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid'. Eén inrichting (El Mirador) heeft volgens dit bestemmingsplan de bestemming 'Wonen'. Gebruik ten behoeve van prostitutie, seksinrichtingen en/of escortbedrijven is volgens deze bestemming niet toegestaan. Het bestaande gebruik van de betreffende inrichting valt onder het overgangsrecht¹³⁰, zodat het mag worden voortgezet totdat het gebruik voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken. Daarna is het verboden het gebruik te hervatten. De vier voor seksinrichtingen bestemde locaties hebben de specifieke bestemming 'Cultuur en ontspanning - Seksinrichting en escortbedrijf'. Op deze locaties zijn momenteel drie seksinrichtingen in bedrijf (De Limburgse Wallen, Postillon Bar en Huize Sneeuw witje). Indien een verzoek komt voor een seksinrichting op een locatie die niet is bestemd voor prostitutie zou in principe beoordeeld moeten worden of medewerking verleend kan worden aan de afgifte van een omgevingsvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan.¹³¹ In de praktijk zal een dergelijke aanvraag wegens het lokale maximumstelsel geweigerd worden, omdat reeds vier seksinrichtingen in bedrijf zijn. Zodra de exploitatie van El Mirador beëindigd wordt, kan een eventuele nieuwe vierde inrichting gebruik maken van de vrije locatie met de bestemming 'Cultuur en ontspanning - Seksinrichting en escortbedrijf'.

In het bestemmingsplan '1^e Partiële herziening Rijksweg 73-Zuid' respectievelijk het 'Maasgouw handboek bestemmingsplannen' worden, voor zover relevant, de volgende definities gehanteerd:

- **aan huis gebonden beroep**¹³²
de uitoefening van een beroep of het beroepsmatig verlenen van diensten op administratief, juridisch, medisch, paramedisch, therapeutisch, kunstzinnig, ontwerp technisch of hiermee gelijk te stellen gebied dat door zijn beperkte omvang in een woning en daarbij behorende bijbehorende bouwwerken met behoud van de woonfunctie kan worden uitgeoefend door de feitelijke hoofdbewoner van de woning. Hieronder dienen in ieder geval niet te worden begrepen de uitoefening van de uitoefening van ambachten en detailhandel (...), *alsmede prostitutie, seksinrichting en escortbedrijf*.¹³³
- **consumentverzorgende ambachtelijke bedrijfsactiviteiten**¹³⁴
het beroepsmatig uitoefenen van ambachtelijke bedrijvigheid gericht op consumentverzorging geheel of overwegend door middel van handwerk en waarbij de omvang van de activiteiten in een woning en de daarbij behorende bijbehorende bouwwerken zodanig is dat de woonfunctie in overwegende mate wordt gehandhaafd en uitsluitend door de feitelijke hoofdbewoner van de woning wordt uitgeoefend. Hieronder dienen in ieder geval niet te worden begrepen de uitoefening van de uitoefening van detailhandel (...) alsmede prostitutie, seksinrichting en escortbedrijf.

¹²⁸ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw 2009*, p. 8-9.

¹²⁹ *Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw 2009*, p. 9.

¹³⁰ Art. 19.2 1e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw.

¹³¹ Art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo jo. art. 2.10 lid 2 Wabo jo. art. 2.12 Wabo.

¹³² Art. 1.5 1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw.

¹³³ Het cursieve deel is niet opgenomen in de standaard definitie (art. 1.5) die wordt gehanteerd in het 'Maasgouw handboek bestemmingsplannen'. Dit handboek wordt door de gemeente gebruikt bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen.

¹³⁴ Art. 1.22 1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw.

- **escortbedrijf**¹³⁵
de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend.
- **prostitutie**¹³⁶
het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding, *waaronder in ieder geval begrepen prostitutiebedrijf en raamprostitutie*.¹³⁷
- **seksinrichting**¹³⁸
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. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, seks theater, een parenclub of een prostitutiebedrijf, waaronder tevens begrepen een erotische massagesalon al dan niet gecombineerd met elkaar. Hieronder wordt niet begrepen een sekswinkel.
- **erotisch getint bedrijf**¹³⁹
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. Onder een erotisch getint bedrijf worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, seks theater, sekswinkel, een parenclub, of een prostitutiebedrijf, waaronder begrepen een erotische massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.

Volgens het kabinet is er bij een prostituee die op haar thuisadres werkzaam is, in beginsel geen sprake van een prostitutiebedrijf maar van een aan huis gebonden beroep. Zij is van de vergunningplicht uitgezonderd, tenzij haar activiteiten een bedrijfsmatige uitstraling krijgen. Gemeenten behouden de mogelijkheid om thuisprostitutie wegens strijd met het bestemmingsplan te verbieden, mits uit de wijze waarop de prostituee haar werkzaamheden inricht, geconcludeerd kan worden dat het om een bedrijf gaat en er dus sprake is van strijdig gebruik. Alle thuiswerk op voorhand aanmerken als strijdig gebruik, is dus niet meer mogelijk.¹⁴⁰

De gemeente Maasgouw heeft in haar bestemmingsplannen geen specifieke bepalingen ten aanzien van zogenaamd 'thuiswerk' opgenomen. Dit is volgens de gemeente ook niet noodzakelijk. Prostitutie, zoals thuiswerk, is volgens de begripsbepalingen niet aan te merken als een 'aan huis gebonden beroep'. Een 'aan huis gebonden beroep' is slechts onder bepaalde voorwaarden toegestaan binnen de bestemming 'Wonen'.¹⁴¹ Een 'aan huis gebonden beroep' is slechts toegestaan voor bepaalde beroepstakken, waarbij geen afbreuk gedaan mag worden aan de woonbestemming. Zowel erotisch getinte bedrijven als prostitutie worden binnen de bestemming 'Wonen' uitdrukkelijk aangemerkt als strijdig gebruik.¹⁴² Dus ook thuisprostitutie. Dit betekent dat thuisprostitutie niet rechtstreeks passend is in een woonbestemming.

Volgens de gemeente behoeven de bepalingen in de bestemmingsplannen naar aanleiding van het wetsvoorstel geen aanpassing. De verbodsbepalingen zijn immers opgenomen naar aanleiding van een ruimtelijk afwegingskader, waaraan een motivering met ruimtelijk relevante overwegingen en criteria ten grondslag ligt. Meer specifiek: prostitutie in een woonomgeving is in strijd met een goede ruimtelijke ordening, omdat bedrijven niet passend zijn in een dergelijke planologische omgeving. Prostitutie, ook thuisprostitutie, is uit planologisch oogpunt aan te merken als een bedrijfsmatige activiteit aangezien het gaat om het bedrijfsmatig verlenen van diensten tegen vergoeding.

¹³⁵ Art. 1.25 1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw.

¹³⁶ Art. 1.40 1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw.

¹³⁷ Het cursieve deel is aanvullend opgenomen in de standaard definitie (art. 1.92) die wordt gehanteerd in het 'Maasgouw handboek bestemmingsplannen'.

¹³⁸ Art. 1.41 1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw.

¹³⁹ Art. 1.48 'Maasgouw handboek bestemmingsplannen'.

¹⁴⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 16 (MvT).

¹⁴¹ Art. 10.4.1 1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw. De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor wonen met de daarbij behorende tuinen en erven, parkeervoorzieningen, (ondergrondse) waterhuishoudkundige voorzieningen, waterlopen en waterpartijen, voorzieningen van algemeen nut, groenvoorzieningen, voet- en fietspaden, speelvoorzieningen. Een 'woning' is volgens art. 1.46 een (gedeelte van een) gebouw, dat dient voor het huisvesten van één huishouden.

¹⁴² Art. 10.4.2 1^e Partiële herziening bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid Gemeente Maasgouw.

De vergunningplicht op grond van de APV heeft overigens betrekking op aspecten van openbare orde en leefbaarheid. Het betreft daarom een geheel ander afwegingskader dan in het kader van een bestemmingsplan aan de orde is.¹⁴³ De weigeringsgronden in het wetsvoorstel zullen in dit kader leidend zijn bij het al dan niet verlenen van vergunningen.

Gelet op de wisselende jurisprudentie over de vraag of (thuis)prostitutie kan worden aangemerkt als een ‘aan huis gebonden beroep’, is het de vraag of de motivering bij deze bestemmingsplanbepalingen de juridische toets kan doorstaan.¹⁴⁴

3.6 Beleid ten aanzien van toezicht en handhaving

Het beleid ten aanzien van toezicht en handhaving spitst zich met name toe op handhaving. Toezicht maakt daar impliciet deel vanuit. Daarom dat in onderstaande deelparagrafen steeds gesproken wordt van ‘handhavingsbeleid’.

3.6.1 Regionaal handhavingsbeleid

Het toezicht op de prostitutiebranche en eventueel handhavend optreden vinden eveneens in regionaal verband plaats. Dit gebeurt via het regionaal vastgestelde handhavingsarrangement dat is vastgelegd in het ‘*Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*’.¹⁴⁵ Om de doelstellingen uit de ‘*Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord*’ te realiseren moet er sprake zijn van actieve handhaving, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Om effectief, efficiënt en consequent te kunnen handhaven, is op initiatief van de Werkgroep Prostitutiebeleid besloten om de bestuursrechtelijke handhaving van de vergunningvoorwaarden regionaal af te stemmen. De coördinatie van de bestuursrechtelijke handhaving, met name van de integrale handhavingsacties als onderdeel van het totale handhavingsbeleid, vindt plaats door de Veiligheidsregio (voorheen het Gewest Noord-Limburg). De strafrechtelijke handhaving is niet in de regionale handhavingsactiviteiten betrokken, omdat dit de voortgang en uitkomst van strafrechtelijke onderzoeken nadelig zou kunnen beïnvloeden.¹⁴⁶ In het draaiboek is niets opgenomen over een eventuele keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Indien noodzakelijk vindt casusgericht afstemming plaats over het te volgen traject in het kader van de integrale aanpak.

In het draaiboek is als algemene doelstelling van handhaving opgenomen:

“door het uitoefenen van toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.”

Meer in het bijzonder is het de bedoeling dat misstanden in de prostitutiebranche worden voorkomen door het uitoefenen van toezicht en het opleggen van sancties, zodat deze sector zich ontwikkelt tot een normale bedrijfstak.¹⁴⁷

De bestuursrechtelijke handhaving bij prostitutiebedrijven vindt in regionaal verband plaats in de vorm van inspectiebezoeken door interdisciplinaire handhavingsteams. Per gemeente wordt een handhavingsteam samengesteld dat bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, politie, GGD en eventueel de brandweer. De uitvoering van de handhaving heeft zowel een preventief als repressief karakter. Preventieve handhaving is gericht op het geven van voorlichting over de regelgeving en het adviseren over oplossingen bij geconstateerde problemen.

¹⁴³ Dhr. E. Savelkoul, (Juridisch) Medewerker Ruimtelijke Ordening Gemeente Maasgouw, 4 april 2013.

¹⁴⁴ Prostitutie is geen vrij beroep. Dat betekent dat indien bestemmingsplanvoorschriften de uitoefening van een vrij beroep in panden met als bestemming ‘Woondoeleinden’ toestaan, prostitutie daar niet onder wordt begrepen. Thuisprostitutie valt onder het begrip seksinrichting en wordt in de jurisprudentie derhalve niet aangemerkt als aan huis verbonden beroep. ABRvS 10 januari 1995, nr. R03.91.3584.

Een thuiswerker die adverteert/werft en/of ingeschreven staat bij de Kamer van Koophandel, is aan te merken als een prostitutiebedrijf en de woning als een seksinrichting. ABRvS 28 maart 2007, LJV BA1676.

Prostitutie mag in bestemmingsplanbepalingen niet zonder meer worden uitgesloten als ‘aan huis gebonden beroep’. Dit moet altijd expliciet worden gemotiveerd met ruimtelijk relevante overwegingen en criteria. ABRvS 2 juni 2004, LJV AP0392.

¹⁴⁵ Dit draaiboek maakt onderdeel uit van het (lokale) prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw, dat als zodanig door de burgemeester op 24 april 2012 hernieuwd is vastgesteld na eerdere vaststelling op 18 november 2008.

¹⁴⁶ *Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*, p. 3-4.

¹⁴⁷ *Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*, p. 4.

Repressieve handhaving is gericht op het zo spoedig mogelijk beëindigen van overtredingen en het voorkomen van herhalingen. Preventie heeft volgens de Werkgroep Prostitutie overigens het meeste effect als daarnaast sprake is van consequente en zichtbaar repressieve handhaving.¹⁴⁸

Tijdens de inspectiebezoeken wordt getoetst of de seksinrichting voldoet aan de geldende regelgeving, voorschriften en richtlijnen. De inspecties vinden in principe één keer per jaar plaats in de middaguren en worden niet vooraf aangekondigd.¹⁴⁹ Voorafgaand aan elke inspectie vindt een vooroverleg plaats, waarbij de handhavingpartners specifieke aandachtspunten bespreken ten aanzien van de te bezoeken prostitutiebedrijven. De gebiedsmentor bij de politie sluit kort of de voorgenomen inspecties eventuele strafrechtelijke onderzoeken niet doorkruisen.¹⁵⁰ Elke handhavingspartner rapporteert afzonderlijk zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen aan de gemeente en indien nodig aan het Openbaar Ministerie. Deze rapportage vindt uit oogpunt van onderlinge vergelijkbaarheid en evaluatie zoveel mogelijk op uniforme wijze plaats.¹⁵¹

Het is belangrijk dat bij geconstateerde overtredingen het bestuurlijke en strafrechtelijke vervolgtraject helder en inzichtelijk is en ook op regionaal niveau met elkaar overeenstemt. Daarom is een regionaal sanctiebeleid vastgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt in twee categorieën van overtredingen, namelijk exploitatie van een prostitutiebedrijf zonder de vereiste vergunning en exploitatie in strijd met de vergunning. Per overtreding is in het draaiboek aangegeven wat de sanctie is. Bij exploitatie zonder de vereiste vergunning wordt de inrichting gesloten dan wel gelegenheid geboden om een vergunning aan te vragen. Afhankelijk van de ernst van de overtreding wordt bij exploitatie in strijd met de vergunning de exploitant gewaarschuwd, de inrichting tijdelijk gesloten of de vergunning ingetrokken.¹⁵² Voor een overzicht van de sancties wordt verwezen naar bijlage 4.

Het toezicht op strafbare feiten vindt in een gescheiden traject plaats door de politie, maar bij het bezoek aan een inrichting zal men wel alert zijn op signalen die kunnen wijzen op strafbare feiten. In dit kader moet een onderscheid worden gemaakt tussen toezichthoudende taken en opsporingstaken. De bestuurlijke handhaving in prostitutiebedrijven bevindt zich met name op het vlak van toezicht op de naleving van de regelgeving, onder andere van de vergunningvoorwaarden en de APV. Indien er tijdens een inspectiebezoek strafbare feiten worden geconstateerd, dienen personen of instanties zonder opsporingsbevoegdheid af te zien van verder handelen en het ondernemen van actie over te laten aan de bevoegde handhavers.¹⁵³

3.6.2 Lokaal handhavingsbeleid

De gemeente Maasgouw hanteert naast de uitvoeringsregels voor de exploitatie van prostitutiebedrijven tevens beleidsregels ten aanzien van de handhaving van het prostitutiebeleid. Deze beleidsregels zijn vastgelegd in het document *'Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid'*. Het beleid geeft de sancties weer die worden gehanteerd, wanneer een seksinrichting wordt geëxploiteerd zonder vereiste vergunning dan wel in strijd met de verleende vergunning op grond van het bepaalde in de APV.¹⁵⁴ Deze sancties zijn afgeleid van het regionale sanctiebeleid. Voor de feitelijke uitvoering van het toezicht en de handhaving is aangesloten bij het regionale handhavingsbeleid, hetgeen is vastgelegd in het *'Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord'*. Voor een inhoudelijke beschrijving van het regionale handhavingsbeleid, wordt verwezen naar de vorige deelparagraaf. Op de feitelijke uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten op lokaal niveau wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

¹⁴⁸ *Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*, p. 4.

¹⁴⁹ Bij de gemeente Maasgouw worden de interdisciplinaire controles wel vooraf aangekondigd. Zie hoofdstuk 5.

¹⁵⁰ Bij de gemeente Maasgouw wordt dit getoetst door de wijkagent.

¹⁵¹ *Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*, p. 5.

¹⁵² *Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*, p. 7-9.

¹⁵³ *Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*, p. 9. In de gemeente Maasgouw zijn de buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) aangewezen als toezichthouders in het kader van de APV. Zij beschikken in dat kader ook over bepaalde opsporingsbevoegdheden.

¹⁵⁴ *Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid Gemeente Maasgouw* 2012.

3.7 Uitstapbeleid prostituees

De gemeente Maasgouw besteedt in haar beleid geen aandacht aan uitstapmogelijkheden voor prostituees. Dit is in lijn met het landelijke beeld. Slechts zeer weinig gemeenten kennen een uitstapbeleid.¹⁵⁵ Ook in regionaal verband is er geen uitstapprogramma. Prostituees worden, indien er signalen zijn dat zij willen uitstappen, doorverwezen naar reguliere hulpverleningsinstanties.

Wanneer een prostituee wil stoppen met werken in de prostitutie, loopt zij vaak tegen problemen aan, zoals het verlies van inkomen, de huidige leefstijl en het sociale netwerk in de prostitutie, psychische of verslavingsproblemen, huisvestingsproblemen, het gebrek aan werkervaring en mogelijk mensenhandel. Wanneer een prostituee geen begeleiding krijgt bij het aanpakken van deze problemen, is de kans dat zij terugkeert in de prostitutie groot.¹⁵⁶

Uit onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) blijkt dat uitstapprogramma's een grote meerwaarde hebben voor prostituees. Hierbij is het van belang dat prostituees begeleid worden door een vaste contactpersoon, de trajectbegeleider. Deze geeft structuur bij de aanpak van problemen en zorgt ervoor dat de prostituee haar weg vindt in de wirwar van regelgeving. De trajectbegeleider fungeert als vertrouwenspersoon voor de prostituee.¹⁵⁷

Om gemeenten en hulpverlenende instellingen te stimuleren een uitstapprogramma op te zetten voor prostituees en hen te begeleiden naar ander werk, heeft het kabinet de tijdelijke Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) in het leven geroepen. Gemeenten en maatschappelijke organisaties konden in het kader van deze regeling subsidie krijgen voor het opzetten van een uitstapprogramma.¹⁵⁸ Per 1 juli 2011 is deze subsidieregeling echter vervallen.¹⁵⁹

3.8 Gevolgen wetsvoorstel voor het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw

De gemeente Maasgouw zal, indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, haar beleid moeten herzien, zodat dit overeenstemt met de nieuwe wetgeving. Onderstaand zijn de belangrijkste gevolgen ten aanzien van het prostitutiebeleid weergegeven. De concrete gevolgen van het wetsvoorstel voor vergunningverlening en het toezicht en de handhaving op uitvoeringsniveau zijn respectievelijk in hoofdstuk 4 en 5 beschreven.

3.8.1 Beperking gemeentelijke autonomie

Het wetsvoorstel beperkt op een aantal vlakken de gemeentelijke autonomie. Omdat het wetsvoorstel uniform beleid voorstaat en dat vorm geeft door het opleggen van bepaalde verplichtingen aan gemeenten, is dat onvermijdelijk. Naast de voorgeschreven verplichtingen behouden de gemeenten de ruimte om naast of in aanvulling op de wettelijke bepalingen een lokaal prostitutiebeleid te voeren.¹⁶⁰

De gemeenteraad heeft momenteel op grond van artikel 151a van de Gemeentewet de bevoegdheid om een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Met de invoering van het wetsvoorstel komt dit artikel te vervallen.¹⁶¹ De gemeente wordt als gevolg hiervan in medebewind geroepen, terwijl zij nu op grond van de artikelen 149 en 151a van de Gemeentewet autonome verordenende bevoegdheden heeft.¹⁶² Dit betekent dat de gemeente Maasgouw in mindere mate haar eigen beleid kan invullen. In de APV kunnen wel aanvullende bepalingen opgenomen worden, voor zover de nieuwe wetgeving daardoor niet wordt doorkruist (zie ook paragraaf 3.8.2).

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 42 (MvT).

¹⁵⁶ <www.hetccv.nl>, 25 maart 2013.

¹⁵⁷ <www.hetccv.nl>, 25 maart 2013.

¹⁵⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 42 (MvT).

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500-VI, nr. 109.

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 4 (MvT). De aanvullende autonome verordenende bevoegdheid bestaat op grond van artikel 121 Gemeentewet.

¹⁶¹ Art. 39 Wrp.

¹⁶² Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 37 (MvT).

3.8.2 Aanpassing APV en bijbehorende nadere regels

De raad van de gemeente Maasgouw heeft zijn lokale prostitutiebeleid vertaald in de APV, waar de regels ten aanzien van de exploitatie van prostitutie-inrichtingen zijn opgenomen. Als gevolg van de implementatie van het wetsvoorstel zullen de bepalingen ten aanzien van het prostitutiebeleid in de APV van de gemeente Maasgouw van rechtswege vervallen, voor zover de wet reeds in dat onderwerp voorziet.¹⁶³ Dit betekent dat de APV van de gemeente Maasgouw aangepast zal moeten worden, zodat deze in overeenstemming is met het wetsvoorstel. Zoals in paragraaf 3.8.1 is aangegeven, behoudt de raad echter op onderdelen een aanvullende verordenende bevoegdheid. Op die manier kan toch een lokale invulling aan het beleid gegeven worden. De gemeente Maasgouw heeft ten aanzien van de aspecten, zoals in onderstaand schema weergegeven, nog aanvullende verordenende bevoegdheden.

Bepaling verordenende bevoegdheid	Inhoud bepaling	Autonomie / medebewind
Art. 3	Nadere eisen aan in de gemeente werkende prostituees	Autonomie
Art. 10 lid 1	Maximumbeleid aantal vergunningen seksbedrijven	Autonomie
Art. 10 lid 2	Nadere regels ten aanzien van uitoefening seksbedrijf	Medebewind
Art. 12 lid 3	Indiening en verlenging vergunning	Autonomie
Art. 15 lid 3	Aanvullende weigeringsgronden vergunning	Autonomie
Art. 18 lid 3	Aanvullende intrekingsgronden vergunning	Autonomie
Art. 23	Nul-beleid prostitutiebedrijven	Autonomie
Art. 24 lid 4	Nadere regels inhoud bedrijfsplan	Autonomie

De APV maar ook de nadere regels die de gemeente momenteel heeft vastgesteld, zullen bij invoering van de nieuwe wet moeten worden herzien.

Ten aanzien van de overige aspecten, waarvoor de mogelijkheid bestaat om aanvullende regels op te nemen in de APV, bestaat momenteel nog geen duidelijkheid over de gewenste invulling door de gemeenteraad. Een en ander zal afhangen van de concrete invulling van het provinciale prostitutiebeleid. Mocht de behoefte om aanvullende regels op te nemen er op dit moment niet zijn, dan bestaat in ieder geval de mogelijkheid om dit op termijn nader in te vullen.

3.8.3 Nuloptie en maximumstelsel

Het wetsvoorstel biedt de gemeente Maasgouw, zoals aangegeven in paragraaf 2.2.2, in artikel 10 een wettelijke basis om een maximum te stellen aan te verlenen vergunningen voor seksbedrijven op basis van argumenten die verband houden met de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten. Daarnaast kan de gemeente er op grond van artikel 23 voor kiezen prostitutiebedrijven binnen haar gemeentegrenzen geen vergunning te geven, de zogenaamde nuloptie. Dit kan echter alleen ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan dat de gemeente op basis van haar bestemmingsplannen geen seksbedrijven toestaat. De gemeente Maasgouw kent momenteel een lokaal maximumstelsel. Dit zal na invoering van de nieuwe wet voorsnog ongewijzigd blijven.

Door de wettelijke mogelijkheid om op gemeentelijk niveau bij verordening een maximumbeleid en een nul-beleid te voeren, vervalt de noodzaak van het regionale maximumstelsel. Dit neemt niet weg dat het is aan te bevelen om nog steeds in regionaal verband beleidsafspraken te maken over de aanwezige seksinrichtingen en het regionale maximumstelsel gehandhaafd kan worden.¹⁶⁴

3.8.4 Aanpassing handhavingsarrangement

In paragraaf 2.2.7 is beschreven dat in het wetsvoorstel in artikel 27 een duidelijkere taakverdeling tussen gemeente en politie opgenomen ten aanzien van het toezicht op de seksbranche. Primair dient het toezicht op de naleving van de gemeentelijke vergunningen en vergunningvoorwaarden van seksbedrijven te worden uitgevoerd door gemeenteambtenaren en niet door politieambtenaren. Dit heeft gevolgen voor zowel de huidige werkwijze van de gemeente Maasgouw als de uitvoering van het bestuurlijk toezicht in regionaal verband.

¹⁶³ Art. 122 Gemeentewet.

¹⁶⁴ Niederer (Evaluatie bestuursopdracht coördinatie prostitutiebeleid 2007-2010).

In de Noord- en Midden-Limburgse gemeenten zijn de medewerkers van de Vreemdelingenpolitie Limburg aangewezen als toezichthouder op de seksinrichtingen en de escortbranche. Dit is ook het geval in de gemeente Maasgouw. De Vreemdelingenpolitie controleert namens de gemeente de vergunde seksbranche en houdt bestuurlijk toezicht op illegale activiteiten. De Vreemdelingenpolitie beschikt hiervoor over de benodigde expertise en ervaring. Wanneer gemeenteambtenaren het toezicht moeten gaan uitvoeren, betekent dit niet alleen dat zij de vergunningen en vergunningvoorwaarden van seksinrichtingen moeten gaan controleren, maar dat zij ook het toezicht op de escort- en thuisbranche gaan uitvoeren. Tevens zullen zij een rol hebben in het signaleren en tegengaan van mensenhandel.¹⁶⁵ Bij gemeenteambtenaren ontbreekt momenteel de benodigde expertise hiervoor. De gemeentelijke toezichthouders zullen daarom goed opgeleid dienen te worden voor deze taken en de gelegenheid moeten krijgen om routine op te bouwen. Om te voorkomen dat kennis en ervaring verloren gaan, is het van belang dat de Vreemdelingenpolitie betrokken blijft bij het bestuurlijke toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche. Op lokaal niveau, maar ook in regionaal verband zal het huidige beleid ten aanzien van toezicht en handhaving moeten worden herzien. Het handhavingsarrangement dat is vastgelegd in het *'Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord'* en de *'Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid'* zullen naar aanleiding van de gemaakte afspraken in regionaal verband geactualiseerd dienen te worden.

¹⁶⁵ Niederer (Evaluatie bestuursopdracht coördinatie prostitutiebeleid 2007-2010).

Hoofdstuk 4 Vergunningverlening

In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe het vergunningstelsel voor de prostitutiebranche in de gemeente Maasgouw eruit ziet en op welke wijze dit stelsel als gevolg van het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' aanpassing behoeft.

4.1 Vergunningverlening in de praktijk

Exploitatievergunning

Voor de exploitatie van een seksinrichting of escortbedrijf heeft een exploitant een exploitatievergunning nodig op grond van hoofdstuk 3 van de APV van de gemeente Maasgouw.¹⁶⁶ Het bevoegde bestuursorgaan is het college van burgemeester en wethouders of, voor zover het voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven betreft als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.¹⁶⁷ Indien een exploitant een aanvraag voor een exploitatievergunning indient, wordt dit door de afdeling Vergunningen en Handhaving behandeld in samenspraak met de beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, die prostitutie in zijn takenpakket heeft. Op de aanvraag om een exploitatievergunning wordt in beginsel binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag beslist. Deze termijn kan worden verlengd met ten hoogste twaalf weken.¹⁶⁸ De vergunning wordt in principe voor onbepaalde tijd verleend¹⁶⁹, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen.

De aanvraag om een exploitatievergunning wordt getoetst aan de hand van een stappenplan. De uitgangspunten bij dit stappenplan zijn hoofdstuk 3 van de APV, het regionale beleid en de Wet Bibob. Dit stappenplan wordt onderstaand uitgewerkt.

1. *Beoordeling aanvraag*

Voor de aanvraag om vergunning dient de aanvrager gebruik te maken van een vastgesteld aanvraagformulier, waarbij in ieder geval de volgende gegevens worden vermeld:

- persoonsgegevens van de exploitant;
- persoonsgegevens van de beheerder;
- de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.¹⁷⁰

Er zijn twee soorten aanvraagformulieren, een voor rechtspersonen en een voor natuurlijke personen. De aanvraagformulieren bevatten tevens vragen ten behoeve van de zogenaamde Bibob-toets. Bij het indienen van de vergunningaanvraag vindt een gesprek plaats met de aanvrager. Dit gesprek is bedoeld om een beeld te krijgen van de aanvrager en op welke wijze deze de inrichting gaat exploiteren. Ook wordt beoordeeld of het aanvraagformulier op de juiste manier is ingevuld en voorzien van alle benodigde bijlagen. Indien dit niet het geval is, wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen. Tevens vindt het gesprek plaats in het kader van de Bibob-toets, waarover meer in paragraaf 4.2.

2. *Toetsing weigeringsgronden exploitatievergunning*

Wanneer de aanvraag compleet is, wordt getoetst of er sprake is van een van de weigeringsgronden¹⁷¹, op grond waarvan de vergunning geweigerd moet of kan worden.

De exploitatievergunning wordt geweigerd indien:

1. de exploitant of de beheerder niet voldoet aan de gedragseisen van artikel 3:5 van de APV. Om dit te beoordelen dient de aanvrager een uittreksel uit de GBA te overleggen (vaststellen leeftijd) en worden onder andere het curateleregister, het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) van de Justitiële Informatiedienst te Almelo en de lokale politie geraadpleegd. Tevens moet de aanvrager aantonen dat hij een goed levensgedrag heeft, bijvoorbeeld door middel van een verklaring omtrent het gedrag (VOG);
2. de vestiging of exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan, voorbereidingsbesluit, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;

¹⁶⁶ Art. 3:4 lid 1 APV Maasgouw 2013.

¹⁶⁷ Art. 3:2 APV Maasgouw 2013.

¹⁶⁸ Art. 3:12 APV Maasgouw 2013.

¹⁶⁹ Art. 1:7 APV Maasgouw 2013.

¹⁷⁰ Art. 3:4 lid 2 en 3 APV Maasgouw 2013.

¹⁷¹ Art. 3:13 APV Maasgouw 2013.

3. er aanwijzingen zijn dat er in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (mensenhandel) of de Wet arbeid vreemdelingen of Vreemdelingenwet (illegale arbeid). Hiervoor wordt de Vreemdelingenpolitie Limburg geraadpleegd.

De exploitatievergunning kan vervolgens worden geweigerd:

1. in het belang van:
 - de openbare orde;
 - het voorkomen of beperken van overlast;
 - het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;
 - de veiligheid van personen of goederen;
 - de verkeersvrijheid of - veiligheid;
 - de gezondheid of zedelijkheid;
 - de arbeidsomstandigheden van de prostituee;
 - bij strijdigheid met het 'prostitutiebeleid Limburg-Noord';
 2. wanneer het vastgestelde lokale dan wel regionale maximum van het aantal toegelaten seksinrichtingen wordt overschreden;
 3. wanneer er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen, zoals bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.
3. *Vergunningvoorwaarden*
Naast de minimale eisen waaraan een vergunningaanvraag om een exploitatievergunning moet voldoen en de voorwaarden op grond waarvan een vergunning geweigerd wordt of kan worden, zijn er in de APV en in de 'Nadere regels ter uitvoering van artikel 3:3 APV' nog een aantal andere voorwaarden opgenomen, waaraan de exploitant van een seksinrichting of escortbedrijf moet voldoen. In de APV zijn voorschriften opgenomen ten aanzien van de sluitingstijden van de inrichting¹⁷² en de verplichte aanwezigheid van de exploitant of de beheerder.¹⁷³ Voor de voorschriften uit de nadere regels wordt verwezen naar paragraaf 3.4.1.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de exploitatievergunning persoonsgebonden is. De vergunning vervalt zodra de exploitant die op de vergunning is vermeld, de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd.¹⁷⁴

Overige vergunningen

Naast de exploitatievergunning dient een exploitant van een seksinrichting op grond van artikel 1.18 van het Bouwbesluit een gebruiksmelding te doen in het kader van het brandveilig gebruik, wanneer in de inrichting meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn. In de praktijk zijn in de seksinrichtingen binnen de gemeente minder personen aanwezig, zodat een gebruiksmelding niet nodig is. Voor het overige dient de exploitant te voldoen aan de eisen zoals die worden gesteld in het Bouwbesluit 2012.

Indien een exploitant in zijn inrichting alcoholhoudende drank wil schenken, is tevens op grond van de Drank- en Horecawet een vergunning vereist voor het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstrekken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.¹⁷⁵

Verder heeft een exploitant in de gemeente Maasgouw geen vergunningen nodig specifiek gericht op de exploitatie van een seksinrichting.

4.2 Toetsing in het kader van de Wet Bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) biedt bestuursorganen de mogelijkheid zich te beschermen tegen het risico dat ze ongewild criminele activiteiten faciliteren, onder andere door het verlenen van vergunningen. In artikel 3 van de Wet Bibob is bepaald dat een bestuursorgaan kan weigeren een beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking kan intrekken, als ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden

¹⁷² Art. 3:6 en 3:7 APV Maasgouw 2013.

¹⁷³ Art. 3:8 APV Maasgouw 2013.

¹⁷⁴ Art. 3:14 lid 1 APV Maasgouw 2013.

¹⁷⁵ Art. 3 lid 1 Drank- en Horecawet.

gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.

In de gemeente Maasgouw is in de *'Bibob-Beleidslijn Horeca, seksinrichtingen en speelautomatenhallen'* bepaald dat bij iedere vergunningaanvraag voor een seksinrichting een Bibob-toets plaatsvindt.¹⁷⁶ Eerst verricht de gemeente een eigen onderzoek. Als daarna nog vragen blijven bestaan over de integriteit van de aanvrager wordt advies gevraagd bij het Bureau Bibob.

Eigen onderzoek

Bij de beoordeling of al dan niet een exploitatievergunning verleend kan worden, verricht de gemeente eerst een eigen onderzoek. Naar aanleiding van de ingediende vergunningaanvraag vindt altijd een gesprek plaats met de aanvrager. Het doel van dit gesprek is inzicht te verkrijgen in de kwaliteiten van de ondernemer, de onderneming, de aangeleverde stukken en het over en weer verstrekken van informatie. Het is de bedoeling om de persoon van de exploitant, de financiën en de bedrijfsvoering te doorgronden. Tijdens het gesprek komen minimaal de volgende zaken aan de orde:¹⁷⁷

- een eventuele eerdere weigering van een vergunningaanvraag;
- beoordeling levensgedrag/justitieel verleden van de exploitant en beheerder;
- de wijze van overname in relatie tot de financiering van het bedrijf (ondernemingsvorm, eigendomsverhoudingen, wijze van financiering);
- contacten met derden/partners (zakelijke samenwerkingsverbanden);
- een exploitatieplan (resultatenrekening en overige financiële gegevens);
- een ondernemersplan (exploitatieprognose);
- het handhavingsarrangement van de gemeente;
- de vergunningvoorschriften.

De gemeente raadpleegt daarnaast diverse open en half open bronnen¹⁷⁸, zoals de Kamer van Koophandel, het Kadaster, de gemeentelijke belastingdienst en sociale dienst en het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) van de Justitiële Informatiedienst te Almelo, om te kunnen beoordelen of er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning wordt gebruikt ten behoeve van mogelijke criminele activiteiten.

Advies bij Bureau Bibob

Als uit eigen onderzoek dan wel uit de tipfunctie van de officier van justitie¹⁷⁹ blijkt dan wel een vermoeden bestaat dat er sprake is van mogelijke criminele activiteiten, dan wordt Bureau Bibob ingeschakeld. Op grond van de Wet Bibob kan de gemeente het bureau om advies vragen. Hiervoor moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- de adviesaanvraag moet vallen binnen het toepassingsgebied van de Wet Bibob;
- het bestuursorgaan moet eerst zelf een onderzoek hebben verricht;
- er moeten voldoende indicatoren zijn voor een Bibob-advies.
- het bestuursorgaan is verplicht om de betrokkene schriftelijk op de hoogte te stellen van de Bibob-adviesaanvraag (notificatiebrief).¹⁸⁰

Het bureau heeft toegang tot bronnen die voor gemeenten en andere overheden gesloten zijn. Zij stelt dan een diepgaand onderzoek in naar de achtergrond van de persoon of onderneming en geeft de gemeente een advies over de mate van gevaar, als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, en de ernst van de feiten en omstandigheden ten aanzien van de gevraagde vergunning. Het advies van Bureau Bibob wordt in beginsel binnen vier weken na de adviesaanvraag gegeven. Deze termijn kan met maximaal vier weken worden verlengd.¹⁸¹

¹⁷⁶ *Bibob-Beleidslijn Gemeente Maasgouw 2009*, p. 2.

¹⁷⁷ Checklist Handvatten voor een Bibob gesprek.

¹⁷⁸ Open bronnen zijn voor iedereen te raadplegen, half open bronnen zijn slechts voor specifiek bevoegde instanties en personen, zoals de gemeente, te raadplegen en gesloten bronnen zijn voor de gemeente alleen via Bureau Bibob te benaderen.

¹⁷⁹ De zogenaamde tipfunctie is opgenomen in artikel 26 Wet Bibob. De officier van justitie die beschikt over gegevens die er op duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden, kan het bestuursorgaan wijzen op de wenselijkheid Bureau Bibob om advies te vragen.

¹⁸⁰ <www.justis.nl>, 29 maart 2013 (Wanneer en hoe om Bibob-advies vragen).

¹⁸¹ Art. 15 Wet Bibob.

De termijn om te beslissen op de vergunningaanvraag wordt voor de duur van het onderzoek opgeschort.¹⁸² Het advies van Bureau Bibob is niet bindend. De gemeente is op grond van de vergewisplicht in artikel 3:9 van de Awb verplicht een eigen afweging te maken ten aanzien van het advies. Het bestuursorgaan mag de gegevens alleen opnemen in zijn besluit op de vergunningaanvraag als dat noodzakelijk is om het besluit te motiveren.¹⁸³

4.3 Gevolgen wetsvoorstel voor vergunningverlening in de gemeente Maasgouw

In deze paragraaf worden de belangrijkste praktische gevolgen van het wetsvoorstel voor vergunningverlening in de gemeente Maasgouw weergegeven.

4.3.1 Aanpassing vergunning en vergunningvoorwaarden

Als gevolg van de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel, zal de gemeente Maasgouw de eisen die worden gesteld aan het verlenen van een vergunning en de voorwaarden die worden gesteld conform het wetsvoorstel dienen aan te passen. Zoals in paragraaf 3.8.2 is aangegeven zullen bepalingen in de APV van de gemeente Maasgouw van rechtswege vervallen, voor zover de wet reeds in dat onderwerp voorziet. Dit betekent ook dat de bepalingen in de APV, die betrekking hebben op vergunningverlening, vervallen dan wel aangepast moeten worden. De VNG zal hiervoor een voorzet doen door de model APV aan te passen naar de nieuwe prostitutiewetgeving. Ook de nadere regels die de gemeente wenst te stellen op basis van de APV dient de gemeente te herzien.

In onderstaand overzicht wordt een overzicht geboden van de relevante bepalingen ten aanzien van vergunningverlening in het wetsvoorstel en de APV Maasgouw 2013. Op een aantal bepalingen wordt vervolgens nog nader ingegaan.

Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche		APV Maasgouw 2013	
Bepaling	Inhoud bepaling	Bepaling	Inhoud bepaling
Art. 9	Verbod uitoefenen seksbedrijf zonder vergunning	Art. 3:4 lid 1	Verbod exploiteren/wijzigen seksinrichting/escortbedrijf zonder vergunning
Art. 10 lid 2	Nadere regels ten aanzien van uitoefening seksbedrijf	Art. 3:3	Nadere regels
Art. 11 lid 1	Burgemeester bevoegd gezag	Art. 3:2	Burgemeester of college bevoegd gezag
Art. 11 lid 3	Vergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd en niet overdraagbaar (persoonsgebonden)	Art. 1:7 en art. 1:5	Vergunning in principe voor onbepaalde tijd en persoonsgebonden
Art. 12	Indieningsvereisten aanvraag + aanvullende eisen mogelijk bij gemeentelijke verordening	Art. 3:4	Indieningsvereisten aanvraag
Art. 13	Beslistermijn aanvraag 12 weken	Art. 3:12	Beslistermijn aanvraag 12 weken
Art. 14	Verplichte weigeringsgronden	Art. 3:13 lid 1 jo. art. 3:5	Verplichte weigeringsgronden
Art. 15	Facultatieve weigeringsgronden	Art. 3:13 lid 2 t/m 4	Facultatieve weigeringsgronden
Art. 16	Inhoud vergunning (minimale gegevens)	Art. 3:4 lid 3	Inhoud vergunning (minimale gegevens)
Art. 17	Verplichte intrekingsgronden vergunning	Niet geregeld	
Art. 18	Facultatieve intrekings- en schorsingsgronden + aanvullende gronden mogelijk bij gemeentelijke verordening	Art. 1:6/ Niet geregeld	Algemene facultatieve intrekingsgronden. Niet specifiek gericht op seksinrichtingen.
Art. 19	Melding wijzigingen door vergunninghouder	Art. 3:15 Art. 3:15	Beëindiging exploitatie Wijziging beheer

¹⁸² <www.justis.nl>, 29 maart 2013 (Wanneer en hoe om Bibob-advies vragen).

¹⁸³ <www.justis.nl>, 29 maart 2013 (Besluitvorming op basis van Bibob-advies).

Art. 20	Landelijk register vergunningen prostitutiebedrijven	Nieuw	
Art. 21	Verbod adverteren zonder telefoonnummer seksbedrijf en nummer vergunning	Nieuw	
Art. 22	Verbod exploitant tewerkstellen ongeregistreerde prostituee	Nieuw	
Art. 24	Bedrijfsplan + nadere regels mogelijk bij gemeentelijke verordening	Nieuw	Momenteel is de inhoud van het bedrijfsplan deels geregeld in de 'Nadere regels ter uitvoering van artikel 3:3 APV'
Art. 25	Verbod adverteren onveilige seks/garanties t.a.v. soa's		Geregeld in de 'Nadere regels ter uitvoering van artikel 3:3 APV'
Art. 26	Aanwezigheid exploitant en beheerder en bedrijfsadministratie	Art. 3:8	Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder
Art. 34	Facultatieve weigeringsgrond bij ingetrokken vergunning binnen vijf jaar voor inwerkingtreding wet (overgangsbepaling)	Nieuw	
Art. 35	Geldigheid bestaande vergunning (overgangsbepaling)	Nieuw	
Art. 36	Overgangsrecht vergunningplicht seksbedrijf	Nieuw	

Meer aandacht voor escortbedrijven

Ondanks het feit dat er momenteel in de gemeente Maasgouw een vergunningplicht bestaat voor escortbedrijven, wordt slechts steekproefsgewijs aandacht besteed aan dit deel van de seksbranche. Binnen de gemeente zijn momenteel geen vergunningen verleend aan escortbedrijven. Jaarlijks worden er door de Vreemdelingenpolitie controles uitgevoerd, waarbij telefoonnummers uit escortadvertenties worden gebeld en de politie zich voordoet als klant. Vervolgens wordt een afspraak gemaakt en worden de escortdames geconfronteerd met hun illegale activiteiten. Bij dergelijke controles wordt slechts een beperkt aantal escortdames bereikt. Indien prostituees en escortbedrijven als gevolg van de nieuwe regelgeving inkomsten mis dreigen te lopen, met name door de strafrechtelijke sanctionering van de klant in relatie tot de registratieplicht van de prostituee, zullen zij wellicht bereid zijn om uit de illegaliteit te komen en een vergunning aanvragen. De gemeente heeft momenteel geen beleid geformuleerd ten aanzien van vergunningaanvragen voor escortbedrijven en (bedrijfsmatig) thuiswerkende prostituees.

Burgemeester bevoegd gezag

Momenteel zijn zowel de burgemeester als het college van burgemeester en wethouders bevoegd om vergunningen te verlenen. Als het gaat om seksinrichtingen is de burgemeester het bevoegd gezag. Het college is bevoegd ten aanzien van escortbedrijven en voor vaar- en voertuigen waar prostitutie wordt bedreven.¹⁸⁴ Op grond van artikel 11 van het wetsvoorstel zal de burgemeester voortaan het bevoegd gezag zijn.

Geldigheidsduur vergunning

De vergunningen in de gemeente Maasgouw worden momenteel in principe voor onbepaalde tijd verleend, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. Op grond van artikel 11 lid 3 van het wetsvoorstel kan de burgemeester na inwerkingtreding van de wet zowel vergunningen voor onbepaalde als bepaalde tijd verlenen. Feitelijk wijzigt er voor de gemeente op dit punt dus niets. De gemeente kan ervoor kiezen om standaard vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen. Dit zal echter administratief meer werk met zich meebrengen.

¹⁸⁴ Art. 3:2 APV Maasgouw 2013. In de toelichting bij dit artikel in de model-APV van de VNG is opgenomen dat in veruit de meeste gevallen de burgemeester aangemerkt wordt als het bevoegde bestuursorgaan. Zijn bevoegdheid betreft de voor het publiek openstaande gebouwen en de openbare samenkomsten en gemakkelikheden. In de definitie van seksinrichtingen is echter het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bevoegd is als het gaat om de vaar- en voertuigen en escortbedrijven. Het gebruik van de openbare weg, waarbij in dit verband met name gedacht moet worden aan de aanwijzing van tippelzones, is een bevoegdheid van het college.

Bijhouden landelijk register vergunningen prostitutiebedrijven

Op grond van artikel 20 van het wetsvoorstel zal de burgemeester zorg moeten dragen voor de inschrijving van geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen van prostitutiebedrijven en verleende en geweigerde vergunningen van escortbedrijven in een landelijk register. Het is van belang dat dit register permanent actueel is. Dit zal geborgd moeten worden in het werkproces van de gemeente. Door middel van een algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over onder andere de wijze van registratie en de gegevensverstrekking uit het register. Op 19 april 2013 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een concepttekst van de algemene maatregel van bestuur voorgelegd aan de Eerste Kamer.¹⁸⁵

Overgangsrecht

De bestaande vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven blijven op grond van artikel 35 en 36 van het wetsvoorstel gedurende 28 weken na inwerkingtreding van de wet geldig. Indien binnen deze periode een aanvraag voor een vergunning voor een seksbedrijf wordt ingediend, blijft de bestaande vergunning van kracht tot op de aanvraag is beslist. Dit betekent dat de burgemeester na inwerkingtreding van de wet nieuwe vergunningen zal moeten verlenen aan de bestaande seksinrichtingen.

4.3.2 Landelijk register prostituees

Op 30 oktober 2012 is de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer aangehouden voor een periode van herbezinning. Onder andere de registratieplicht voor prostituees riep in de Kamer vragen op. Tijdens de herbezinning heeft de minister van Veiligheid en Justitie nagedacht over alternatieven voor een landelijk registratiesysteem. Hij is echter tot de conclusie gekomen dat een landelijk registratiesysteem de meest veilige en betrouwbare manier is om in contact te komen met prostituees, zicht te krijgen op de branche en de problematiek aan te pakken.¹⁸⁶ Zodra het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is aanvaard, zal de minister van Veiligheid en Justitie starten met de bouw van het registratiesysteem en de uitwerking van de registratieplicht in een algemene maatregel van bestuur.¹⁸⁷ Op die manier kan de minister de geuite bezwaren en bedenkingen, meenemen in de ontwikkeling en uitvoering van het systeem. Zowel de Tweede als Eerste Kamer krijgen het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur voorgelegd. De bepalingen met betrekking tot de registratieplicht zullen pas in werking treden, nadat beide Kamers akkoord zijn met de algemene maatregel van bestuur.¹⁸⁸ Naar verwachting zal het registratiesysteem op 1 juli 2014 worden ingevoerd.¹⁸⁹ Op 19 april 2013 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een concepttekst van de algemene maatregel van bestuur voorgelegd aan de Eerste Kamer. De inschrijving in het register zal plaatsvinden door de burgemeester van een van de door de minister aangewezen gemeenten. De concept AMvB geeft richting aan de inhoudelijke invulling van de wettelijke bepalingen over onder andere de registratieplicht en het registratiesysteem, waarbij met name aandacht is voor het zorgvuldige beheer van de gegevens in relatie tot de Wet bescherming persoonsgegevens.¹⁹⁰ Omdat niet bekend is of de gemeente Maasgouw aangewezen zal worden als registratiegemeente, is momenteel nog niet duidelijk wat de registratieplicht precies zal betekenen voor de gemeente Maasgouw.

¹⁸⁵ *Kamerstukken I 2012/13, 32 211, nr. J* (Bijlage 1 bij de brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 19 april 2013).

¹⁸⁶ *Kamerstukken I 2012/13, 32 211, nr. I* (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake herbezinning wetsvoorstel).

¹⁸⁷ <www.hetccv.nl>, 4 april 2013.

¹⁸⁸ *Kamerstukken I 2012/13, 32 211, nr. I* (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake herbezinning wetsvoorstel).

¹⁸⁹ <www.vng.nl>, 3 april 2013.

¹⁹⁰ *Kamerstukken I 2012/13, 32 211, nr. J* (Bijlage 1 bij de brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 19 april 2013).

Hoofdstuk 5 Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk wordt in beeld gebracht wat de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ betekent voor de toezicht- en handhavingsactiviteiten op lokaal niveau en de benodigde bevoegdheden.

5.1 Algemeen

Het vereenvoudigen van toezicht en handhaving is een van de doelstellingen van het wetsvoorstel. Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten die ervoor zorgen dat de verplichtingen van het wetsvoorstel en van de verleende vergunningen nageleefd worden. Dit draagt bij aan de bestrijding van de misstanden in de prostitutiebranche. Uniforme handhaving voorkomt tevens verplaatsingseffecten. Hierbij is het van belang dat handhaving zowel op legale als illegale activiteiten in de branche plaatsvindt. Met illegaal wordt in dit kader bedoeld: bedrijven die vergunningplichtig zijn, maar niet over de vereiste vergunning beschikken en de ongeregistreerde prostituees.¹⁹¹

Onderstaand wordt eerst beschreven hoe het bestuurlijke toezicht er in de praktijk uitziet en op welke wijze er gehandhaafd wordt bij geconstateerde overtredingen. Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel op deze toezicht- en handhavingsactiviteiten.

5.2 Toezicht en handhaving in de praktijk

Het toezicht en de handhaving in de gemeente Maasgouw heeft zoveel mogelijk een integraal karakter. Controles vinden bij voorkeur interdisciplinair plaats. Ten aanzien van het toezicht op de seksinrichtingen vinden er twee soorten controles plaats:

1. Integrale controle (een keer per jaar).

Jaarlijks vindt een integrale controle plaats waarbij vertegenwoordigers van de gemeente (beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid), de GGD, de brandweer en politie (wijkagent) aanwezig zijn. Tijdens deze controle vindt in principe het toezicht plaats op de naleving van de hygiëne- en gezondheidsvoorschriften door de GGD en de inrichtings- en brandveiligheidseisen door de brandweer. Zij hanteren hiervoor checklisten die zijn vastgesteld als bijlage bij het ‘*Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord*’. Vanuit de gemeente wordt tijdens de integrale controle geen toezicht gehouden. In het verleden maakten een bouw- en milieu-inspecteur deel uit van het interdisciplinaire handhavingsteam. Omdat er weinig tot geen feitelijke constatering werden gedaan op het gebied van bouwen en milieu, had deelname van deze personen geen meerwaarde meer. De beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid neemt deel als vertegenwoordiger van de gemeente, maar niet als toezichthouder. De integrale controle wordt in afwijking van het regionale handhavingsbeleid vooraf aangekondigd, omdat de voorschriften over het algemeen goed worden nageleefd. Het toezicht op de vergunning en de overige vergunningvoorschriften vindt plaats door de Vreemdelingenpolitie (zie onder 2).

2. Controle Vreemdelingenpolitie (zes keer per jaar).

De toezichthouders van de gemeente die zijn aangewezen in het kader van het toezicht op de APV, kunnen toezicht houden op de prostitutie-inrichtingen. Feitelijk gebeurt dat niet, omdat het toezicht is uitbesteed aan de Vreemdelingenpolitie.¹⁹² In de gemeente Maasgouw zijn de medewerkers van de Vreemdelingenpolitie Limburg aangewezen als bestuurlijk toezichthouder op de seksinrichtingen en de escortbranche. In dat kader controleert de Vreemdelingenpolitie namens de gemeente de verleende vergunningen en de vergunningvoorwaarden. Conform het Referentiekader Mensenhandel 2008 van de Landelijke Expertgroep Mensenhandel wordt elk seksbedrijf minimaal zes keer per jaar gecontroleerd door de politie, waarbij de toezichthouders alert zijn op signalen van mensenhandel.¹⁹³ Indien er strafbare feiten worden geconstateerd, zoals de aanwezigheid van drugs of indien er sprake is van mensenhandel, wijzigt de rol van de bestuurlijke toezichthouder naar opsporingsambtenaar.

¹⁹¹ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 30 (MvT).

¹⁹² Volgens de letterlijke tekst van art. 6:2 APV Maasgouw 2013 is het toezicht niet specifiek uitbesteed aan de Vreemdelingenpolitie, maar aan “de politieambtenaren werkzaam binnen het grondgebied van de gemeente Maasgouw”. Feitelijk wordt het toezicht op de prostitutie-inrichtingen uitgevoerd door de Vreemdelingenpolitie.

¹⁹³ Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel), p. 20.

Hierbij is met name van belang dat een toezichthouder bevoegd is inlichtingen te vorderen en dat iedereen verplicht is medewerking te verlenen.¹⁹⁴ Indien er sprake is van opsporing of een bestuurlijke bestraffende sanctie gelden het zwaarrecht en de cautie.¹⁹⁵

Ten aanzien van de integrale controles wordt opgemerkt dat de afspraken zoals deze in regionaal verband zijn vastgelegd in het *'Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord'* inmiddels gedateerd zijn en niet meer door alle gemeenten in de regio op uniforme wijze worden gehanteerd. Hoewel het vaststellen en het uitvoeren van beleid behoort tot de gemeentelijke autonomie, is dit in tegenspraak met het regionale prostitutiebeleid, waarbij door de deelnemende gemeenten uniformiteit in vergunningverlening en handhaving wordt voorgestaan. Inmiddels is in provinciaal verband wel een convenant gesloten door de 33 Limburgse gemeenten, waarbij de georganiseerde criminaliteit op integrale wijze zal worden aangepakt (zie hoofdstuk 6). In het licht van dit convenant en de aanstaande wetwijziging is het van belang dat de gemaakte afspraken ten aanzien van het prostitutiebeleid geactualiseerd worden en zo veel mogelijk een uniforme werkwijze gehanteerd wordt.

5.3 Bestuursrechtelijke sancties bij overtredingen

De gemeente heeft de mogelijkheid om bij overtredingen van de APV, de nadere regels en de vergunningvoorschriften bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Bestuursrechtelijke sancties kunnen door het bestuursorgaan zelf opgelegd worden zonder tussenkomst van de rechter. Daarmee verschillen ze van strafrechtelijke sancties. De belangrijkste bestuurlijke sancties zijn de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Voor deze sancties zijn in hoofdstuk 5 van de Awb specifieke regels gegeven. Daarnaast bestaan er nog andere bestuurlijke sancties, zoals het intrekken van een begunstigende beschikking.¹⁹⁶ Voor het intrekken van een beschikking is alleen ten aanzien van subsidies een regeling opgenomen in de Awb. Voor overige beschikkingen niet.¹⁹⁷ Een bestuurlijke sanctie is een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak.¹⁹⁸ Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'herstel (reparatoire) sancties' en 'bestruffende (punitieve) sancties'. Een herstelsanctie is een sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.¹⁹⁹ Een bestraffende sanctie beoogt de overtreder leed toe te voegen.²⁰⁰

Zoals in paragraaf 3.6.2 is aangegeven, zijn in de *'Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid'* de sancties weergegeven, zoals die worden gehanteerd wanneer een seksinrichting wordt geëxploiteerd zonder vereiste vergunning dan wel in strijd met de verleende vergunning op grond van het bepaalde in de APV. Het betreft de volgende sancties:

- sluiting van de inrichting (al dan niet tijdelijk);²⁰¹
- intrekking van de vergunning.²⁰²

Zowel de (tijdelijke) sluiting van de inrichting als de intrekking van de vergunning worden in dit geval aangemerkt als een herstelsanctie. Wanneer een vergunning wordt ingetrokken, omdat de vergunninghouder niet voldoet aan de voorschriften of bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, dan is er sprake van een reactie op zijn handelen of nalaten. De intrekking van de vergunning beoogt dan de gevolgen van het onjuiste handelen of nalaten ongedaan te maken. De sanctie is gericht op het herstel van de gewenste situatie.²⁰³

¹⁹⁴ Art. 5:16 en 5:20 Awb.

¹⁹⁵ Art. 29 Wetboek van Strafvordering respectievelijk art. 5:10a Awb.

¹⁹⁶ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 142.

¹⁹⁷ Van Ballegooij e.a. 2008, p. 153.

¹⁹⁸ Art. 5:2 lid 1 onderdeel a Awb.

¹⁹⁹ Art. 5:2 lid 1 onderdeel b Awb.

²⁰⁰ Art. 5:2 lid 1 onderdeel c Awb.

²⁰¹ Art. 3:7 lid 1 onderdeel b APV.

²⁰² Art. 1:6 APV.

²⁰³ Damen e.a. 2009, p. 438.

Voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie is in het kader van het legaliteitsbeginsel een wettelijke grondslag vereist.²⁰⁴ Dit geldt ingevolge artikel 5:4, eerste lid, van de Awb ook voor de intrekking als herstelsanctie.²⁰⁵ Soms is echter voor het intrekken van een besluit geen bevoegdheid in de wet opgenomen. Hieruit mag dan niet zonder meer worden geconcludeerd dat intrekking niet mogelijk is. In de jurisprudentie wordt dan soms uitgegaan van een geïmpliceerde bevoegdheid. Dit betekent dat de bevoegdheid tot intrekking van een besluit wordt geacht besloten te liggen in de bevoegdheid tot weigering van dat besluit. In de literatuur en jurisprudentie wordt algemeen aangenomen dat voor de intrekking als bestraffende sanctie wel altijd een specifiek wettelijke grondslag is vereist.²⁰⁶ Voor het intrekken van een vergunning is een algemene grondslag opgenomen in artikel 1:6 van de APV van de gemeente Maasgouw. Er is geen specifiek artikel opgenomen in de APV ten aanzien van seksinrichtingen. In de *'Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid'* wordt bij de intrekking als sanctie verwezen naar een niet (meer) bestaand artikel.

Daarnaast kan bij overtredingen van de bepalingen in de APV die zien op seksinrichtingen op grond van artikel 6:1 van de APV strafrechtelijke vervolging plaatsvinden door het Openbaar Ministerie. Dit is ter beoordeling aan de officier van justitie.

Bij de gehanteerde sancties valt op dat de gemeente Maasgouw geen gebruik maakt van de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom, maar dat, weliswaar na een schriftelijke waarschuwing, meteen wordt overgegaan tot (tijdelijke) sluiting van de inrichting of intrekking van de vergunning.

5.4 Gevolgen wetsvoorstel voor het toezicht en de handhaving in de gemeente Maasgouw

In deze paragraaf worden de belangrijkste praktische gevolgen van het wetsvoorstel voor de toezicht- en handhavingspraktijk van de gemeente Maasgouw weergegeven.

5.4.1 Wijziging taakverdeling tussen gemeente en politie

In het toezicht op en de handhaving in de prostitutiebranche spelen zowel de gemeente als de politie een belangrijke rol. De taakverdeling tussen beiden is nogal eens onderwerp van discussie en zowel de gemeenten als de politie en het openbaar ministerie vinden een duidelijker omschreven rolverdeling met betrekking tot het toezicht in de prostitutiebranche wenselijk. Het kabinet kon in eerste instantie vanwege de grote lokale verschillen geen landelijk uniforme invulling geven voor het toezicht en de handhaving en heeft daarom in het oorspronkelijke wetsvoorstel geen specifieke rolverdeling tussen gemeenten en politie voorgeschreven. Hierbij werd wel opgemerkt dat de regie op het prostitutiebeleid nadrukkelijk bij de gemeenten ligt.²⁰⁷ In de (eerste) Nota van wijziging is alsnog de taakverdeling tussen gemeenten en politie verduidelijkt om het bestuurlijk toezicht op de branche te versterken. Artikel 27, eerste lid, is in het wetsvoorstel opgenomen om te voorkomen dat gemeenten hun toezichthoudende taken geheel overdragen aan de politie. Toezicht en handhaving op het vergunningenbeleid en de vergunningvoorwaarden behoren tot het gemeentelijke takenpakket. Deze taken dient de gemeente zelf uit te voeren en kan zij niet overdragen aan de politie. De strafrechtelijke handhaving en de handhaving op illegale (niet-vergunde) activiteiten zijn taken voor de politie. Strafrechtelijke handhaving van de registratieplicht zal zowel door de politie als door buitengewone opsporingsambtenaren (van de gemeente) plaats kunnen vinden. Gemeenten en politie staat het uiteraard vrij om afspraken te maken over de gezamenlijke uitvoering van toezicht- en handhavingstaken.²⁰⁸

Na inwerkingtreding van de wet komen zowel de regie als de uitvoering van het toezicht op de vergunningvoorwaarden bij de gemeente te liggen. Dit heeft gevolgen voor de huidige manier van werken voor de gemeente Maasgouw. De gemeente kan de bestuurlijke controles op de vergunningen en vergunningvoorwaarden van seksbedrijven niet zonder meer overlaten aan de Vreemdelingenpolitie en zal zelf toezichthouders moeten gaan inzetten. Hierbij zal ook meer aandacht moeten zijn voor het toezicht op en de handhaving in de escortbranche. Het is van belang dat de toezichthouders voldoende worden opgeleid voor deze taak, waarbij zij ook oog hebben voor de misstanden die in de branche kunnen voorkomen (zie ook paragraaf 3.8.4).

²⁰⁴ Damen e.a. 2009, p. 633-634.

²⁰⁵ Damen e.a. 2009, p. 441.

²⁰⁶ Damen e.a. 2009, p. 439-440.

²⁰⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 27 (MvT).

²⁰⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8, p. 50 (Nota naar aanleiding van het verslag).

Om het vertrouwen van prostituees in de clubs te kunnen winnen, is het van belang dat daarbij gewerkt wordt met vaste mensen die deelnemen aan de prostitutiecontroles. Hiervoor zou gewerkt kunnen worden met een vast Prostitutie Controle Team, bestaande uit medewerkers van de gemeente, politiemedewerkers en in het kader van de integrale aanpak wellicht medewerkers van de GGD, brandweer en hulpverleningsorganisaties.²⁰⁹ Om effectief en efficiënt toezicht te kunnen houden en te kunnen handhaven, zullen de toezichthouders van de gemeente gebruik moeten maken van het landelijk register van prostituees en het landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven. Deze registers versterken de informatiepositie van de toezichthouders en vereenvoudigen het toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche.²¹⁰

5.4.2 Aanwijzing toezichthouders

De bevoegdheden van toezichthouders zijn geregeld in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder een toezichthouder wordt verstaan:

*“een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift”.*²¹¹

Momenteel is de aanwijzing van toezichthouders in de gemeente Maasgouw geregeld in de APV. Op grond van artikel 6:2 van de APV zijn onder andere de politieambtenaren die werkzaam zijn binnen het grondgebied van de gemeente Maasgouw en medewerkers van de afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving,²¹² ieder voor zover het betreft zaken welke aan zijn toezicht zijn toevertrouwd, belast met het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van het bepaalde in de APV. Daarnaast hebben het college dan wel de burgemeester personen aangewezen, die belast zijn met het toezicht of handhaving op de APV. Bij inwerkingtreding van de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ zal de burgemeester een nieuw aanwijzingsbesluit moeten nemen, waarin de toezichthouders op grond van deze wet en de APV aangewezen worden en zal hij dit aanwijzingsbesluit moeten publiceren in de Staatscourant.²¹³

5.4.3 Wijziging bevoegdheid tot binnentreden woning

De ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet, krijgen op grond van het wetsvoorstel de bevoegdheid om met medeneming van de benodigde apparatuur een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend indien er in de woning bedrijfsmatig prostitutie plaatsvindt of wanneer daar een redelijk vermoeden van is.²¹⁴ In het kader van het toezicht op de prostitutiebranche is het van belang dat de toezichthouders kunnen controleren of wordt gehandeld in strijd met het verbod een prostitutiebedrijf te exploiteren zonder vergunning. Gemeentelijke toezichthouders beschikken momenteel reeds op grond van artikel 149a Gemeentewet over een dergelijke bevoegdheid, waarbij zij een machtiging van de burgemeester nodig hebben op grond van de Algemene wet op het binnentreden.²¹⁵ De gemeente Maasgouw heeft deze bevoegdheid neergelegd in artikel 6:3 van de APV.²¹⁶ De huidige bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend in het kader van de handhaving van de openbare orde of veiligheid, de bescherming van het leven of de gezondheid van personen. De toekomstige bevoegdheid betreft dus een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden, zoals opgenomen in titel 5.2 van de Awb. Omdat er sprake is van een inbreuk op het grondrecht van eenieder op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, is deze uitbreiding alleen mogelijk indien daarvoor zwaarwegende redenen bestaan. Het kabinet is van oordeel dat in het kader van het algemeen belang, te weten de effectieve handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid, het noodzakelijk is om het bevoegdhedenpakket uit te breiden.²¹⁷

²⁰⁹ Kurvers 2012, p. 5.

²¹⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 29-30 (MvT).

²¹¹ Art. 5:11 Awb.

²¹² Oude benaming afdeling. Per 1 januari 2013 gewijzigd in Vergunningen en Handhaving. Het onderdeel (Openbare orde en) Veiligheid is ondergebracht bij de afdeling Bedrijfsvoering.

²¹³ Art. 27 lid 1 Wrp.

²¹⁴ Art. 28 Wrp. Voor het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner is tevens een machtiging van de burgermeester vereist op grond van artikel 3, lid 2, de Algemene wet op het binnentreden.

²¹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 28-29 (MvT).

²¹⁶ Art. 148a Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om in het kader van het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een verordening bij verordening personen aan te wijzen die bevoegd zijn woningen binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Door middel van artikel 6:3 van de APV Maasgouw 2013 heeft de raad gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

²¹⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 28-29 (MvT).

Hoofdstuk 6 Rol ketenpartners en hun visie op het wetsvoorstel

In dit hoofdstuk wordt de rol van de diverse ketenpartners waarmee de gemeente samenwerkt in het kader van het toezicht op en de handhaving in de prostitutiesector beschreven. Tevens wordt de visie van enkele ketenpartners op het wetsvoorstel weergegeven en welke invloed de nieuwe regelgeving heeft op de samenwerking van de gemeente Maasgouw met deze partners.

6.1 Ketenpartners

De regie voor het vormgeven van prostitutiebeleid ligt op lokaal niveau, bij de gemeente. Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid hiervoor ook nadrukkelijk bij de gemeente neer, met name ten aanzien van het bestuurlijke toezicht op de branche. Het voeren van een effectief prostitutiebeleid kan de gemeente Maasgouw echter niet alleen. Hiervoor is het noodzakelijk dat zij samenwerkt met andere organisaties die actief zijn op het gebied van prostitutie, de zogenaamde ketenpartners.²¹⁸ De gemeente Maasgouw werkt onder andere intensief samen met de volgende organisaties:

- Openbaar Ministerie;
- Politie;
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC);
- GGD;
- Brandweer;
- Belastingdienst;
- Inspectie SZW.

In Limburg participeren daarnaast alle 33 gemeenten samen met de meeste ketenpartners in een convenant ten behoeve van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit.²¹⁹

6.2 Rol ketenpartners

Gemeente

Zoals gezegd heeft de gemeente een regierol in het prostitutiebeleid. Het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw is in voorgaande hoofdstukken reeds uitvoerig beschreven. Het ziet met name op beleid ten aanzien van vergunningverlening en het toezicht en de handhaving op de prostitutiebranche. Daarnaast heeft de gemeente een verantwoordelijkheid ten aanzien van de hulpverlening aan prostituees, zoals het opzetten van een uitstapprogramma.²²⁰

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.²²¹ Het OM zorgt voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten die met prostitutie samenhangen. Bovendien is het OM, door zijn deelname aan het lokale driehoeksoverleg, betrokken bij de afstemming van het prostitutiebeleid.²²²

Politie

De politie heeft zowel een strafrechtelijke als een bestuursrechtelijke taak. Zij spoort strafbare feiten binnen de prostitutiebranche op, zoals de aanwezigheid van minderjarigen, illegaliteit en gedwongen prostitutie (mensenhandel). Daarnaast kan de politie door de gemeente worden aangewezen (gemandateerd) als bestuurlijk toezichthouder. In de gemeente Maasgouw controleert de Vreemdelingenpolitie in opdracht van de gemeente of de seksinrichtingen voldoen aan de vergunningvoorwaarden. Zoals in dit rapport reeds is aangegeven, is het in de toekomst niet meer mogelijk deze taak volledig bij de politie neer te leggen.²²³ Sinds 1 januari 2012 neemt de Koninklijke Marechaussee deel aan het Limburgse convenant.²²⁴

²¹⁸ <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

²¹⁹ <www.riecnet.nl>, 20 maart 2013.

²²⁰ <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

²²¹ Art. 124 Wet op de Rechterlijke Organisatie.

²²² <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

²²³ <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

²²⁴ <www.riecnet.nl>, 20 maart 2013.

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)

Ter versterking van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit zijn er in Nederland tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) en een Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) opgericht. Zij treden op als informatieknoppunt en expertisecentrum voor alle aangesloten (semi-) overheidsinstanties. Door informatie van de deelnemende partijen uit te wisselen kan beter gezamenlijk worden opgetreden tegen georganiseerde misdaad.²²⁵ Het RIEC Limburg ondersteunt in dat kader de Limburgse gemeenten, waarbij wordt samengewerkt door strafrechtelijke en bestuurlijke partijen. Het RIEC ondersteunt tevens bij de beleidsvorming en het herzien van bestaand beleid.²²⁶

GGD

Het beroep van een prostituee brengt verhoogde gezondheidsrisico's met zich mee. Naast het stellen van eisen aan de exploitant op het gebied van hygiëne en voorlichting, is daarnaast aandacht voor de gezondheid van de prostituee. Periodiek vinden bijvoorbeeld controles plaats naar de aanwezigheid van seksueel overdraagbare aandoeningen. Deze taken worden in Maasgouw uitgevoerd door de GGD Limburg-Noord.²²⁷

Brandweer

De brandweer controleert periodiek namens de gemeente Maasgouw of de seksinrichting voldoet aan de inrichtings- en brandveiligheidseisen, zoals deze zijn gesteld in het Bouwbesluit 2012 en de nadere regels.

Belastingdienst

De samenwerking tussen de Belastingdienst en de gemeente draagt bij aan een betere handhaving in de prostitutiebranche. De fiscale invalshoek biedt daarbij tevens zicht op het illegale circuit.

Prostituees dienen immers ook belasting te betalen. Hierbij hebben ze twee mogelijkheden:

1. De prostituee is bij de exploitant in loondienst. Zij wordt aangemerkt als werknemer.
2. De prostituee werkt bij de exploitant volgens het voorwaardenpakket. Er is dan geen sprake van loondienst volgens de Belastingdienst en het UVW. De exploitant moet zorgen voor een overeenkomst met de Belastingdienst en voldoen aan bepaalde voorwaarden, zoals het betalen van omzetbelasting over de betalingen van de klant en het inhouden en afdragen van loonbelasting voor de prostituee (opting-in).²²⁸

Inspectie SZW

De Inspectie SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) is ontstaan uit de samenvoeging van de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De inspectie heeft tot taak het opsporen van strafbare feiten op het gebied van werk en inkomen. Zij zijn bijvoorbeeld belast met het toezicht en de handhaving op de Wet arbeid vreemdelingen.²²⁹ Door de samenvoeging van de genoemde diensten is de inspectie beter in staat om risico's in kaart te brengen en fraude en andere misstanden te bestrijden. Ook in de prostitutiebranche.²³⁰

Naast bovengenoemde ketenpartners, heeft de gemeente contact met diverse andere partijen, zoals de Kamer van Koophandel, het Kadaster, Bureau Bibob, de exploitanten middels de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven en diverse maatschappelijke organisaties zoals Humanitas.

6.3 Visie ketenpartners op het wetsvoorstel

In het kader van dit onderzoek zijn enkele personen, die werkzaam zijn bij ketenpartners van de gemeente Maasgouw, geïnterviewd. De betreffende personen zijn uit hoofde van hun functie betrokken bij de prostitutiebranche. Het aantal interviews dat is afgenomen, is te weinig om aan de uitkomsten eenduidige conclusies te verbinden.

²²⁵ *Politie: Partner in de bestuurlijke aanpak* 2012, p. 23.

²²⁶ <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

²²⁷ <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

²²⁸ <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

²²⁹ <www.riecnet.nl>, 20 maart 2013.

²³⁰ <www.hetccv.nl>, 22 maart 2013.

Wel schetsen de meningen van de respondenten een algemeen beeld van hetgeen er leeft ten aanzien van het wetsvoorstel. Hieruit kan worden afgeleid of het wetsvoorstel praktisch uitvoerbaar zal zijn. De visie van de ketenpartners op de diverse onderdelen van het wetsvoorstel wordt hierna weergegeven. In bijlage 5 treft u de verslaglegging van de afgenomen interviews aan.

Algemeen

De meningen van de respondenten of het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' zal bijdragen aan het voorkomen van misstanden in de prostitutiebranche zijn redelijk verdeeld. Een deel van de respondenten verwacht dat door de strengere regelgeving en de registratieplicht meer zicht op de branche ontstaat, waardoor de illegale sector zal afnemen. Het wetsvoorstel zal er voor zorgen dat er aan de voorkant meer signalen zijn om geen vergunning te verlenen en wellicht een drempel opwerpen om misstanden, zoals mensenhandel, te voorkomen. Ook biedt het wetsvoorstel meer handvatten om handhavend op te treden. Het hele pakket van maatregelen draagt bij aan het bestrijden van de misstanden en het tegengaan van gedwongen prostitutie. Door het onderwerp opnieuw op de politieke agenda te plaatsen, zal het wetsvoorstel preventief werken in de aanpak van misstanden.

Een ander deel van de respondenten verwacht dat het wetsvoorstel niet of niet voldoende zal bijdragen aan het voorkomen van misstanden. Het is een utopie dat de regelgeving de misstanden volledig zal bestrijden en illegaliteit zal voorkomen. De regelgeving komt niet overeen met de dagelijkse praktijk. Hoe meer grip de overheid op de prostitutiebranche wil krijgen, hoe meer illegaliteit er zal ontstaan en hoe meer misstanden er zullen zijn. Door alle regels zal het zicht op de branche juist minder worden in plaats van meer. Prostituees werken het liefst anoniem, waardoor de registratieplicht niet zal werken. De verwachting is dat het wetsvoorstel en vooral de registratieplicht een verplaatsing naar de illegaliteit in de hand zal werken.

Verplicht en uniform vergunningstelsel seksbedrijven

De meningen ten aanzien van het verplichte en uniforme vergunningstelsel zijn redelijk unaniem. Bijna alle respondenten vinden een uniform vergunningstelsel een goede zaak. De algemene visie is dat verschillen in regelgeving tussen gemeenten voorkomen moet worden en dat daardoor verplaatsingen in de prostitutiebranche worden tegengegaan dan wel inzichtelijk worden gemaakt. Het vergunningstelsel draagt bovendien bij aan eerlijkere concurrentie tussen exploitanten en meer duidelijkheid voor de toezichthouders.

Nuloptie / maximumstelsel

De visie van de respondenten ten aanzien van de zogenaamde nuloptie en het maximumstelsel loopt enigszins uiteen. Voor een aantal respondenten heeft dit te maken met het feit dat voor hen dit onderdeel van het wetsvoorstel niet relevant is. Alleen de gemeenten hebben feitelijk te maken met deze wijziging. De gemeenten in Limburg-Noord kennen momenteel een maximumstelsel en voor zover bekend zullen zij vooralsnog geen wijzigingen hierin aanbrengen en (nog) niet opteren voor nul-beleid. Daarnaast zijn er kritische kanttekeningen bij dit onderdeel van het wetsvoorstel. In zekere zin wordt de nuloptie vreemd gevonden, omdat andere bedrijfstakken ook niet zonder meer op het grondgebied van een gemeente geweerd kunnen worden. De nuloptie zal volgens een respondent leiden tot oneigenlijke motieven om prostitutie te weren (bijvoorbeeld wegens christelijke overwegingen). Op die manier komt het probleem bij een andere gemeente op het bordje te liggen. Daarnaast wordt verwacht dat de nuloptie de illegaliteit in de hand zal werken.

Landelijk register vergunningen prostitutiebedrijven

In zijn algemeenheid zijn de respondenten positief over een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven. In relatie met het verplichte en uniforme vergunningstelsel zorgt een dergelijk register voor inzicht in de geweigerde en ingetrokken vergunningen. Het voorkomt dat een malafide exploitant zich eenvoudig kan verplaatsen naar een andere gemeente. Het is daarnaast van belang om zoveel mogelijk data te verzamelen in het kader van de besluitvorming bij vergunningverlening. Een landelijk register kan bijdragen aan een efficiëntere, effectievere en zorgvuldiger besluitvorming. Enkele respondenten weten niet of een landelijk register voldoende meerwaarde zal hebben, met name omdat de seksinrichtingen meestal al vergund zijn en bij vergunningverlening vaak al standaard een Bibob-toets plaatsvindt. Het landelijk register zal er wel toe bijdragen dat er meer aandacht zal zijn voor de escortbedrijven, hetgeen het zicht op deze groep zal vergroten.

Registratieplicht prostituees

De meningen ten aanzien van de registratieplicht zijn zeer verdeeld. De voorstanders zijn van mening dat de registratieplicht zal bijdragen aan een beter zicht op de werkzame prostituees, hetgeen zal bijdragen aan hun veiligheid en mensenhandel zal tegengaan. Door de registratieplicht worden meer signalen ontvangen over misstanden en slachtoffers. Hierbij is het in het kader van de privacy van belang dat de organisatie van de registratieplicht goed geregeld wordt en duidelijk is wie het register van prostituees beheert en welke partijen het register kunnen raadplegen. De tegenstanders denken dat de registratieplicht juist niet zal bijdragen aan de veiligheid van de prostituees, maar ertoe zal leiden dat een gedeelte van de prostituees zich in de illegaliteit zal begeven. Zij willen zich om bepaalde redenen wellicht niet registreren, waardoor de registratieplicht zijn doel voorbij schiet. Bij registratie zal er niet snel sprake zijn van vrije wil. Dwang, geweld en uitbuiting zullen door de registratieplicht niet worden tegengegaan.

Verhoging minimumleeftijd

In zijn algemeenheid staan de respondenten positief tegenover de verhoging van de minimumleeftijd. Mensen zijn op een hogere leeftijd weerbaarder en kunnen een bewustere keuze maken om al dan niet in de prostitutie te gaan werken. Zij zullen een betere inschatting kunnen maken van de gevolgen van het werken in de prostitutie en wellicht minder snel gedwongen in de prostitutie belanden. Een aantal respondenten verwacht dat de huidige prostituees in de leeftijdscategorie van 18 tot 21 jaar bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel in de illegaliteit zullen belanden. Het zal moeilijk zijn hierop te handhaven. Daarnaast wordt betwijfeld of de verhoging van de minimumleeftijd zal bijdragen aan het bestrijden van misstanden in de seksbranche.

Strafrechtelijke sanctiëring klanten en prostituees

Ook ten aanzien van de strafrechtelijke sanctiëring, die in het wetsvoorstel is opgenomen, zijn de meningen verdeeld. Een deel van de respondenten verwacht dat, met name door de strafrechtelijke sanctiëring van de klant, het gebruik van illegale prostitutie niet zal worden tegengegaan. Het zal moeilijk zijn op de vergewisplicht van de klant te handhaven, met name buiten de vergunde seksbedrijven. Een ander deel van de respondenten is van mening dat de strafbaarstelling van de klant bijdraagt aan het voorkomen of verminderen van misstanden in de prostitutie. De klant die gebruik maakt van ongeregistreerde prostituees, houdt immers de illegale en gedwongen prostitutie in stand. Er is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de klant en de prostituee om de misstanden in de branche te bestrijden. Hierbij speelt de beleving van de pakkans een rol, waarbij de pakkans in de niet vergunde branche naar verwachting kleiner zal zijn. Mits er geen sprake is van slachtofferschap, dienen de prostituees zich volgens enkele respondenten aan de in het wetsvoorstel genoemde regels te houden. Dit zal onder andere slachtoffers wegens dwang voorkomen. Indien een prostituee niet aan de gestelde regelgeving voldoet, is een sanctie op zijn plaats.

Verbetering van toezicht en handhaving

De respondenten zijn van mening dat het wetsvoorstel en vooral de uniformering van de regelgeving zal bijdragen aan de verbetering van het toezicht op en de handhaving in de prostitutiebranche. De regie voor het bestuurlijke toezicht en de bestuurlijke handhaving en met name het toezicht op de vergunningen zal bij de gemeenten komen te liggen. Respondenten vinden het van belang dat het toezicht meer multidisciplinair wordt opgepakt, waarbij controles in samenspraak met de ketenpartners worden uitgevoerd en ieder daarbij zijn eigen rol heeft. Een goede informatie-uitwisseling is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Met name de politie krijgt vanuit de bestuursrechtelijke insteek meer feeling met de branche dan vanuit de strafrechtelijke insteek.

6.4 Invloed wetsvoorstel op samenwerking ketenpartners

Niet alleen de gemeente en de politie, maar ook de overige ketenpartners spelen een belangrijke rol bij het bestrijden van de misstanden in de prostitutiebranche en het tegengaan van mensenhandel. Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat de samenwerking met ketenpartners, met name op het gebied van toezicht en handhaving steeds belangrijker wordt. De Task Force Mensenhandel heeft vooruitlopend op de *‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’* in de *‘Handreiking Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector’* een voorzet gedaan op welke wijze handhaving en toezicht in de vergunde

prostitutiesector kan worden vormgegeven.²³¹ Mensenhandel en dus ook de misstanden in de prostitutiebranche kunnen alleen worden bestreden als de ketenpartners intensief samenwerken, waarbij het delen van informatie en het afstemmen van het overheidshandelen van belang is. Gemeenten hebben daarbij een spilfunctie. Zij dragen zorg voor de ketensamenwerking en leveren, al dan niet in regionaal verband, een ketenregisseur.²³² De ketenregisseur is onder andere verantwoordelijk voor het organiseren van overleg met de ketenpartners, het vastleggen van besluitvorming, het verzorgen en aansturen van succesvolle informatiedeling met de partners, het verzamelen van beleidsinformatie en de verantwoording aan de burgemeester en de chef politie-eenheid Limburg (voorheen de korpsbeheerder) dan wel een regionale stuurgroep.²³³ Daarnaast bestaat de ketensamenwerking uit begeleiding van en zorgverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Deze taken worden gecoördineerd door een al dan niet regionaal aangestelde zorgcoördinator.²³⁴

Ook de Nationaal rapporteur mensenhandel is van mening dat samenwerking die de gemeentegrenzen overstijgt van groot belang is bij de bestrijding van mensenhandel. De gemeente speelt bij deze samenwerking een cruciale rol. Gemeenten staan immers in verbinding met alle organisaties die een rol kunnen spelen bij de aanpak van mensenhandel en beschikken over een rijkgeschakeerd palet aan bestuurlijke middelen en bevoegdheden om mensenhandel te frustreren en te voorkomen.²³⁵

Bij de ketensamenwerking is het van belang dat op een integrale wijze wordt samengewerkt om meer inzicht en grip op de prostitutiesector te verkrijgen. Goede en eenduidige afspraken tussen partijen dragen daaraan bij.²³⁶ Een integrale regionale aanpak voorkomt verplaatsingen tussen gemeenten en zal ervoor zorgen dat de expertise en middelen van kleinere gemeenten om mensenhandel en ook misstanden in de seksbranche aan te pakken wordt vergroot.²³⁷ Tevens is het van belang dat de ketenpartners informatie en signalen met elkaar delen en dat medewerkers van de deelnemende partners geschoold worden in het herkennen van signalen van mensenhandel.²³⁸

In Limburg is, zoals in paragraaf 6.1 is aangegeven, met ingang van 1 januari 2012 een provinciaal convenant gesloten ten behoeve van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Dit convenant voorziet in een rechtmatige informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties, waarbij de organisatie voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens. De gemeente Maasgouw is partij in dit convenant.²³⁹ Daarnaast is het voor de aanpak van mensenhandel (ook in de prostitutiebranche) noodzakelijk dat een deelconvenant wordt gesloten, omdat bij de ketensamenwerking partners zijn betrokken vanuit de publieke én private sector. Ten aanzien van de rechtmatige gegevensuitwisseling tussen publieke en private partijen en zorgpartners worden voorbereidingen getroffen om dit te regelen in een nog op te stellen deelconvenant Ketensamenwerking Aanpak Mensenhandel Limburg. Mede vanwege het feit dat een aantal samenwerkende partners op regionaal, provinciaal of zelfs landelijk niveau is georganiseerd, gaan alle gemeenten in de provincie op een vergelijkbare wijze samenwerken. Dit zal leiden tot een uniforme werkwijze en uniforme informatie-uitwisseling.²⁴⁰

Door de voorschriften die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, worden de ketenpartners min of meer genoodzaakt om nauwer samen te werken. Met bovengenoemde convenanten wordt invulling gegeven aan de doelstelling van het wetsvoorstel om lokale en regionale verschillen te verkleinen door een uniform werkproces, waarbij er sprake is van een centrale regie met een goede juridische borging.

²³¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 31 (MvT); Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel), p. 3.

²³² Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel), p. 3-4.

²³³ Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel), p. 31.

²³⁴ Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel), p. 29-31.

²³⁵ Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012 (*Mensenhandel. Effectieve aanpak*), p. 10.

²³⁶ Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel), p. 5.

²³⁷ Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012 (*Mensenhandel. Effectieve aanpak*), p. 16-17.

²³⁸ Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel), p. 23.

²³⁹ Collegebesluit gemeente Maasgouw van 20 december 2011, kenmerk BenW/2011/00597.

²⁴⁰ Dhr. J. Moonen, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid Gemeente Maasgouw, 13 mei 2013.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek. De conclusies resulteren in enkele aanbevelingen aan de burgemeester van de gemeente Maasgouw voor de implementatie van deze nieuwe wetgeving.

7.1 Conclusies

Dit onderzoek geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Deze luidt als volgt:

Welke juridische gevolgen heeft de invoering van de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ voor het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw alsmede voor de gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving op lokaal niveau?

Dit rapport dient daarbij te worden gezien als een handreiking voor het bestuur om het wetsvoorstel te implementeren en misstanden in de prostitutiebranche op lokaal niveau te voorkomen dan wel te minimaliseren. De beantwoording van de onderzoeksvraag volgt uit de bevindingen ten aanzien van de met de centrale vraag verband houdende deelvragen. Onderstaand wordt daarom eerst ingegaan op deze deelvragen, voordat een algemene eindconclusie wordt gegeven.

Wat houdt de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ in voor zowel de gemeenten, de prostitutiebranche als de klanten?

Het wetsvoorstel ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ beoogt de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Om dit te realiseren wil de wetgever de gemeentelijke en regionale verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid verkleinen om verplaatsingen te voorkomen, meer zicht en grip op de seksbranche verkrijgen door het reguleren van alle vormen van prostitutie, ook thuiswerk en escort, en toezicht en handhaving vereenvoudigen. Het wetsvoorstel voorziet in een aantal maatregelen, die gevolgen hebben voor zowel de gemeenten, de prostitutiebranche (exploitanten en prostituees) als de klanten.

Gemeenten krijgen te maken met een *uniforme landelijke vergunningplicht voor seksbedrijven*, waardoor een uniform lokaal vergunningenbeleid ontstaat. Zij krijgen hierbij de mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat er geen vergunningen aan prostitutiebedrijven worden verleend, de zogenaamde *nuloptie*, of een maximum te stellen aan het aantal vergunningen dat wordt verleend aan seksbedrijven op hun grondgebied, het *maximumbeleid*. Naast de uniformering van de vergunningplicht worden ook landelijk uniforme vergunningvoorwaarden ingevoerd. De exploitanten van seksbedrijven zullen moeten voldoen aan deze strikte vergunningvoorwaarden. Om de kans op misstanden te verkleinen zal bij vergunningverlening uitvoerig worden getoetst of de exploitant voldoet aan de gestelde gedragseisen. Exploitanten kunnen een vergunningplicht niet meer ontduiken door zich te verplaatsen naar een andere gemeente. Om *toezicht en handhaving te vereenvoudigen*, voorziet het wetsvoorstel in een *landelijk register voor prostitutiebedrijven*, waarin geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen van prostitutiebedrijven en verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven worden opgenomen.

Het wetsvoorstel voorziet in een *registratieplicht voor alle prostituees in een landelijk register*, om op deze wijze meer zicht en grip op de prostitutiebranche te krijgen. Ongeregistreerde prostituees die hun diensten aanbieden zijn strafbaar. Een exploitant mag een prostituee die niet is geregistreerd, niet voor zich laten werken. De klant die gebruik maakt van de diensten van een ongeregistreerde prostituee is op grond van het wetsvoorstel eveneens strafbaar. Hij dient zich ervan te vergewissen dat een prostituee is ingeschreven in het landelijk register. Daarnaast wordt de minimumleeftijd om als prostituee werkzaam te kunnen zijn, verhoogd van 18 naar 21 jaar. Daartoe aangewezen gemeenten dragen zorg voor de registratie en het voeren van een intakegesprek met de prostituee. Tijdens dit gesprek wordt zij geïnformeerd over haar rechten, de risico's van het werk, uitstapmogelijkheden en hulpverlenende instanties.

Wat houdt het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw in?

Het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw spitst zich toe op de onderdelen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Het lokale prostitutiebeleid van de gemeente is afgeleid van regionaal beleid, waarbij in de regio Limburg-Noord integrale afstemming is gezocht op het gebied van vergunningverlening en het toezicht op en de handhaving van voorschriften. De gemeente Maasgouw kent op grond van de APV een vergunningplicht ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven. Binnen de gemeente zijn vier vergunde seksinrichtingen gelegen. De omvang van thuisprostitutie en niet vergunde escortbedrijven is niet bekend. De gemeente hanteert een lokaal maximumstelsel dat is gerelateerd aan een maximumstelsel in regionaal verband. Momenteel zijn binnen de gemeente maximaal vier seksinrichtingen toegestaan. Tevens wordt de vestiging van seksinrichtingen en escortbedrijven gereguleerd via bestemmingsplannen. Op basis van ruimtelijke argumenten is in samenhang met het gemeentelijke prostitutiebeleid (lokaal maximumbeleid) ervoor gekozen om op vier locaties vestigingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden voor seksinrichtingen toe te staan. Vergunningverlening vindt slechts plaats op deze locaties. De gemeente Maasgouw hanteert naast uitvoeringsregels voor de exploitatie van prostitutiebedrijven tevens beleidsregels ten aanzien van de handhaving van het prostitutiebeleid. Het beleid geeft de sancties weer die worden gehanteerd, wanneer een seksinrichting wordt geëxploiteerd zonder vereiste vergunning dan wel in strijd met de verleende vergunning op grond van het bepaalde in de APV. Deze sancties zijn afgeleid van het regionale sanctiebeleid. Voor de feitelijke uitvoering van het toezicht en de handhaving is aangesloten bij het regionale handhavingsbeleid.

Wat zijn de gevolgen van de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ voor het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw?

Het wetsvoorstel beperkt op een aantal vlakken de gemeentelijke autonomie. Artikel 151a van de Gemeentewet komt bijvoorbeeld te vervallen op grond waarvan de gemeenteraad momenteel een verordening vast kan stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling. Omdat het wetsvoorstel uniform beleid voorstaat en dat vorm geeft door het opleggen van bepaalde verplichtingen aan gemeenten, kan de gemeente Maasgouw in mindere mate haar eigen beleid invullen. De gemeente Maasgouw zal, indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, haar beleid en beleidsdocumenten moeten herzien zodat dit in overeenstemming is met de nieuwe wetgeving. Als gevolg van de inwerkingtreding van de wet zullen de bepalingen ten aanzien van het prostitutiebeleid in de APV van de gemeente van rechtswege vervallen, voor zover de wet in dat onderwerp voorziet. Dit betekent dat hoofdstuk 3 van de APV, waarin de regels ten aanzien van exploitatie van seksinrichtingen zijn opgenomen, aangepast zal moeten worden. De raad behoudt op onderdelen een aanvullende verordenende bevoegdheid, zodat een lokale invulling aan het prostitutiebeleid gegeven kan worden. Zij heeft ten aanzien van de volgende aspecten de mogelijkheid om aanvullende regels in de APV op te nemen:

- nadere eisen aan in de gemeente werkende prostituees;
- maximumbeleid aantal vergunningen seksbedrijven
- nadere regels ten aanzien van de uitoefening van een seksbedrijf;
- de wijze van indiening en de procedure van verlenging vergunning;
- aanvullende weigeringsgronden en aanvullende intrekingsgronden vergunning;
- nul-beleid prostitutiebedrijven;
- nadere regels aan de inhoud van het bedrijfsplan.

In dit kader dient de gemeente tevens de nadere regels die zij wenst te stellen op basis van de APV te herzien.

De gemeente Maasgouw kent momenteel een lokaal maximumstelsel. Artikel 10 van het wetsvoorstel biedt hiervoor een wettelijke basis. De gemeente kan op basis van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten een maximum stellen aan het aantal te verlenen vergunningen voor seksbedrijven. Daarnaast biedt artikel 23 de gemeente de mogelijkheid om te opteren voor een nul-beleid. Voornamelijk zal de gemeente het lokale maximumbeleid niet wijzigen. Door de wettelijke mogelijkheid om op gemeentelijk niveau bij verordening een maximumbeleid en een nul-beleid te voeren, vervalt in principe de noodzaak van het regionale maximumstelsel. Het is momenteel niet bekend hoe in regionaal dan wel provinciaal verband wordt gedacht over het al dan niet handhaven van een maximum aantal inrichtingen. Uit een evaluatie van het huidige maximumbeleid zal moeten blijken of dit beleid het beoogde effect heeft gehad.

Ten aanzien van de overige aspecten, waarvoor de mogelijkheid bestaat om aanvullende regels op te nemen in de APV, bestaat momenteel nog geen duidelijkheid over de gewenste invulling door de gemeenteraad. Een en ander zal afhangen van de concrete invulling van het provinciale prostitutiebeleid. Mocht de behoefte om aanvullende regels op te nemen er op dit moment niet zijn, dan bestaat in ieder geval de mogelijkheid om dit op termijn nader in te vullen.

Het toezicht op de naleving van de gemeentelijke vergunningen en vergunningvoorwaarden van seksbedrijven zal als gevolg van het wetsvoorstel primair bij de gemeente komen te liggen. Dit betekent dat de gemeenteambtenaren niet alleen de huidige vergunde seksinrichtingen moeten gaan controleren, maar ook dat zij het toezicht op de escort- en thuisbranche gaan uitvoeren. Deze taken kunnen niet zonder meer worden overdragen aan de politie. Momenteel controleert de Vreemdelingenpolitie namens de gemeente de vergunde seksbranche en houdt bestuurlijk toezicht op illegale activiteiten. Bij de gemeente Maasgouw ontbreekt momenteel de kennis en ervaring voor deze taken. De gemeentelijke toezichthouders zullen daarom opgeleid moeten worden voor hun nieuwe takenpakket. Om de kennis en ervaring van de Vreemdelingenpolitie niet verloren te laten gaan, is het van belang dat de gemeente Maasgouw afspraken maakt met de Vreemdelingenpolitie over de taakverdeling en overdracht van werkzaamheden. Op lokaal niveau, maar ook in regionaal verband zal in het kader van een uniforme aanpak het huidige beleid ten aanzien van toezicht en handhaving moeten worden herzien. Naar aanleiding van de afspraken die worden gemaakt, zal het huidige handhavingsarrangement en eventueel de gehanteerde sancties eveneens geactualiseerd dienen te worden.

Wat zijn de gevolgen van de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ voor vergunningverlening in de prostitutiebranche van de gemeente Maasgouw?

De gemeente Maasgouw kent, zoals reeds is aangegeven, een vergunningplicht voor seksinrichtingen en escortbedrijven. Als gevolg van het wetsvoorstel wordt het uitoefenen van een seksbedrijf vergunningplichtig. Hieronder worden tevens een prostitutiebedrijf en een escortbedrijf begrepen. Dit betekent dat niet de locatie (de seksinrichting), maar de activiteit aan een vergunningplicht wordt onderworpen. Ondanks het feit dat er in de gemeente Maasgouw een vergunningplicht bestaat voor escortbedrijven, wordt slechts steekproefsgewijs aandacht besteed aan dit deel van de seksbranche. Binnen de gemeente zijn momenteel geen vergunningen verleend aan escortbedrijven en er bestaat geen inzicht in de omvang van het aantal niet vergunde (illegale) escortbedrijven en (bedrijfsmatig) thuiswerkende prostituees. Indien prostituees en escortbedrijven als gevolg van de nieuwe regelgeving inkomsten mis dreigen te lopen, met name door de strafrechtelijke sanctionering van de klant in relatie tot de registratieplicht van de prostituee, zullen zij wellicht bereid zijn om uit de illegaliteit te komen en een vergunning aanvragen. De gemeente heeft momenteel geen beleid geformuleerd ten aanzien van vergunningaanvragen voor escortbedrijven en (bedrijfsmatig) thuiswerkende prostituees.

Als gevolg van de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven, zal de gemeente Maasgouw de eisen die worden gesteld aan het verlenen van een vergunning en de voorwaarden die worden gesteld conform het wetsvoorstel dienen aan te passen. Zo zal zij bijvoorbeeld de indieningsvereisten en weigeringsgronden dienen te actualiseren. Voor een volledig overzicht van de relevante bepalingen ten aanzien van vergunningverlening in het wetsvoorstel en de APV Maasgouw 2013 en de wijzigingen daarin wordt verwezen naar paragraaf 4.3.1. Onderstaand worden enkele wijzigingen uitgelicht.

Momenteel zijn op grond van artikel 3:2 van de APV zowel de burgemeester als het college van burgemeester en wethouders bevoegd om vergunningen te verlenen. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de burgemeester in alle gevallen het bevoegd gezag zijn. De bestaande vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven blijven op grond van na inwerkingtreding van de wet nog beperkt geldig (28 weken dan wel tot op een nieuwe aanvraag is beslist). Dit betekent dat de burgemeester na inwerkingtreding van de wet nieuwe vergunningen zal moeten verlenen aan de bestaande seksinrichtingen. De burgemeester kan na inwerkingtreding van de wet zowel vergunningen voor onbepaalde als bepaalde tijd verlenen. De vergunningen in de gemeente Maasgouw worden momenteel in principe voor onbepaalde tijd verleend, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dat niet te doen. De burgemeester kan ervoor kiezen om vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen. Dit zal echter administratief meer werk met zich meebrengen.

Daarnaast zal de burgemeester ingevolge artikel 20 van het wetsvoorstel zorg moeten dragen voor de inschrijving van geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen van prostitutiebedrijven en verleende en geweigerde vergunningen van escortbedrijven in een landelijk register. Het is van belang dat dit register permanent actueel is. Dit zal geborgd moeten worden in het werkproces van de gemeente. Door middel van een algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over onder andere de wijze van registratie en de gegevensverstrekking uit het register. Op 19 april 2013 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een concepttekst van de algemene maatregel van bestuur voorgelegd aan de Eerste Kamer.

Hoe invulling gegeven zal worden aan de registratieplicht voor prostituees is bij afronding van dit onderzoek nog niet precies bekend. De concept algemene maatregel van bestuur geeft richting aan de inhoudelijke invulling van de wettelijke bepalingen over onder andere de registratieplicht en het registratiesysteem, waarbij met name aandacht is voor het zorgvuldige beheer van de gegevens in relatie tot de Wet bescherming persoonsgegevens. Omdat niet bekend is of de gemeente Maasgouw aangewezen zal worden als registratiegemeente, is momenteel nog niet duidelijk wat de registratieplicht precies zal betekenen voor de gemeente Maasgouw.

Wat betekent de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ voor de toezicht- en handhavingsactiviteiten op lokaal niveau?

Het vereenvoudigen van toezicht en handhaving is een van de doelstellingen van het wetsvoorstel. Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten die ervoor zorgen dat de verplichtingen van het wetsvoorstel en van de verleende vergunningen nageleefd worden. Dit draagt bij aan de bestrijding van de misstanden in de prostitutiebranche. Uniforme handhaving voorkomt tevens verplaatsingseffecten. Een van de belangrijkste praktische gevolgen van het wetsvoorstel voor de toezicht- en handhavingspraktijk van de gemeente Maasgouw is de wijziging van de taakverdeling tussen gemeente en politie ingevolge artikel 27, eerste lid. De regie van het toezicht op de vergunningen en vergunningvoorwaarden en de uitvoering van de handhaving hierop komen na inwerkingtreding van de wet bij de gemeente te liggen. Deze taken behoren tot het gemeentelijke takenpakket en kan de gemeente niet overdragen aan de politie. De strafrechtelijke handhaving en de handhaving op illegale (niet-vergunde) activiteiten zijn taken voor de politie. Dit betekent dat de gemeente haar huidige werkwijze, waarbij de bestuurlijke controles van seksbedrijven worden uitgevoerd door de Vreemdelingenpolitie, moet gaan aanpassen en zelf toezichhouders en buitengewone opsporingsambtenaren moet gaan inzetten. Hierbij zal tevens aandacht moeten zijn voor het toezicht op en de handhaving in de escortbranche. Het is van belang dat de toezichhouders voldoende worden opgeleid voor deze taak, waarbij zij ook oog hebben voor de misstanden die in de branche kunnen voorkomen. Daarnaast zullen zij om effectief en efficiënt toezicht te kunnen houden en te kunnen handhaven, gebruik moeten maken van het landelijk register van prostituees en het landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven.

Bij inwerkingtreding van de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ zal de burgemeester een nieuw aanwijzingsbesluit moeten nemen, waarin de toezichhouders op grond van deze wet en de APV aangewezen worden en zal hij dit aanwijzingsbesluit moeten publiceren in de Staatscourant. Een van de belangrijkste bevoegdheden, die als gevolg van het wetsvoorstel wijzigt, is de bevoegdheid tot binnentreden van een woning. De ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet, krijgen op grond van het wetsvoorstel de bevoegdheid om met medeneming van de benodigde apparatuur een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend indien er in de woning bedrijfsmatig prostitutie plaatsvindt of wanneer daar een redelijk vermoeden van is en indien de toezichhouder beschikt over een machtiging van de burgemeester op grond van de Algemene wet op het binnentreden. De toekomstige bevoegdheid betreft een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden, zoals opgenomen in titel 5.2 van de Awb en artikel 149a Gemeentewet. Omdat er sprake is van een inbreuk op het grondrecht van eenieder op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, is deze uitbreiding alleen mogelijk indien daarvoor zwaarwegende redenen bestaan.

Welke invloed heeft de ‘Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’ op de samenwerking van de gemeente met de ketenpartners?

Niet alleen de gemeente en de politie, maar ook de overige ketenpartners spelen een belangrijke rol bij het bestrijden van de misstanden in de prostitutiebranche en het tegengaan van mensenhandel. Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat de samenwerking met ketenpartners, met name op het gebied van toezicht en handhaving steeds belangrijker wordt. Dit wordt onderschreven door de Task Force Mensenhandel en de Nationaal rapporteur mensenhandel. Mensenhandel en dus ook de misstanden in de prostitutiebranche kunnen alleen worden bestreden als de ketenpartners intensief samenwerken, waarbij het delen van informatie en het afstemmen van het overheidshandelen van belang is. Gemeenten hebben daarbij een spilfunctie, waarbij al dan niet in regionaal verband een belangrijke rol is weggelegd voor de ketenregisseur en de zorgcoördinator. Bij de ketensamenwerking is het van belang dat op een integrale wijze wordt samengewerkt om meer inzicht en grip op de prostitutiesector te verkrijgen. Een integrale regionale aanpak voorkomt verplaatsingen tussen gemeenten en zal ervoor zorgen dat de expertise en middelen van kleinere gemeenten om mensenhandel en ook misstanden in de seksbranche aan te pakken wordt vergroot. Hierbij is het van belang dat de ketenpartners informatie en signalen met elkaar delen en signalen van mensenhandel worden herkend.

De gemeente Maasgouw werkt reeds intensief samen met de ketenpartners in het kader van een provinciaal convenant ten behoeve van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Deze werkwijze zal vervolg krijgen in een deelconvenant voor de aanpak van mensenhandel (ook in de prostitutiebranche), waarbij wordt voorzien in een rechtmatige informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties, waarbij wordt voldaan aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit convenant zal leiden tot een uniforme werkwijze, waardoor lokale en regionale verschillen zullen worden verkleind, en een uniforme informatie-uitwisseling.

Eindconclusie

Het prostitutiebeleid van de gemeente Maasgouw is gebaseerd op de wetgeving, zoals deze gold ten tijde van de afschaffing van het bordeelverbod en dit behoeft uiteraard actualisatie, ook in de uitvoeringsaspecten op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving. In het wetsvoorstel is een veelheid aan maatregelen opgenomen om de prostitutiebranche te reguleren en misstanden in deze branche te voorkomen. Desondanks verandert er voor de werkwijze van de gemeente Maasgouw bij definitieve invoering feitelijk niet zo heel veel op het gebied van vergunningverlening. Wel ten aanzien van toezicht en handhaving. Na inwerkingtreding van de wet komen immers zowel de regie als de uitvoering van het toezicht op de vergunningen en vergunningvoorwaarden bij de gemeente te liggen. De bestuurlijke controles op de vergunningen, die momenteel worden uitgevoerd door de Vreemdelingenpolitie, zal de gemeente zelf moeten gaan uitvoeren. Hiervoor zal zij toezichthouders moeten gaan inzetten. Bij de controles zal ook meer aandacht moeten zijn voor het toezicht op en de handhaving in de escortbranche. Het is van belang dat de toezichthouders voldoende worden opgeleid voor deze taak, waarbij zij ook oog hebben voor de misstanden die in de branche kunnen voorkomen. De politie zal zich bij het toezicht in hoofdzaak richten op strafrechtelijke aspecten.

De gemeente neemt vergunningverlening en het toezicht op en de handhaving in de prostitutiebranche zeer serieus. Zij is zich bewust van het feit dat de aanpak van misstanden in de seksbranche niet ophoudt bij de gemeentegrenzen en dat een uniforme werkwijze verplaatsingen tegengaat. Zij kan dit niet alleen, maar slechts met behulp van haar partners in de ketensamenwerking. De nieuwe wet biedt voor de aanpak van misstanden duidelijkere handvatten. Of de aanscherping van de wetgeving en de strengere regelgeving een afdoend instrumentarium biedt om de misstanden in de seksbranche te bestrijden en illegaliteit te voorkomen, is echter maar de vraag. Naar verwachting van de onderzoeker, mede gebaseerd op bevindingen uit de branche, zal dit niet het geval zijn, omdat nooit een volledig zicht op het illegale circuit verkregen zal worden. Simpelweg, omdat de omvang van illegaliteit niet meetbaar is. Door de geografische ligging van Maasgouw nabij België en Duitsland, waar andere regelgeving geldt, zullen (illegale) activiteiten zich mogelijk naar die landen verplaatsen. Dit neemt niet weg dat het criminel door strengere wetgeving en betere samenwerking zo moeilijk mogelijk gemaakt kan worden.

7.2 Aanbevelingen

Indien het wetsvoorstel zal worden aangenomen, zal de gemeente Maasgouw de nieuwe regelgeving daadwerkelijk moeten implementeren. Hierbij dient zij in ieder geval aandacht te hebben voor de onderstaande aspecten:

- Het prostitutiebeleid van de gemeente is op onderdelen gedateerd. Beleidsdocumenten, zoals de *'Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen'* en *'Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid'* dienen te worden herzien als gevolg van de gewijzigde wetgeving. Ook regionale afspraken zijn niet meer up-to-date en worden inmiddels anders uitgevoerd dan vastgesteld. Van regionale uniformiteit is dan geen sprake meer. Het is van belang dat naar aanleiding van de nieuwe wetgeving nieuwe regionale dan wel in het licht van de ketensamenwerking provinciale afspraken worden gemaakt, om de gewenste uniformiteit te waarborgen. Met name ten aanzien van aspecten, waarop lokaal nog invulling gegeven kan worden, zoals de uitvoering van het handhavingsbeleid. Tevens verdient het aanbeveling om bij het opstellen van provinciaal beleid te bezien of een provinciaal maximumstelsel een meerwaarde heeft in de aanpak van de bestrijding van misstanden in de seksbranche. Deze meerwaarde zou kunnen blijken uit een evaluatie van het maximumbeleid van de regio Limburg-Noord.
- De gemeente Maasgouw heeft geen uitstapbeleid voor prostituees. Ook in regionaal verband is er geen uitstapprogramma. Prostituees worden, indien er signalen zijn dat zij willen uitstappen, doorverwezen naar reguliere hulpverleningsinstanties. Om misstanden in de gemeente dan wel in de regio beter te kunnen bestrijden, is het raadzaam om in regionaal verband een uitstapprogramma voor prostituees op te zetten. In het kader van de ketensamenwerking zou hiervoor wellicht een rol zijn weggelegd voor de ketenregisseur en/of de zorgcoördinator.
- De VNG zal, wanneer er meer duidelijkheid is over het wetgevingsproces, de model APV aanpassen aan de nieuwe prostitutiewetgeving. Het verdient aanbeveling om dit model af te wachten en te vertalen naar de APV van de gemeente Maasgouw. In relatie hiermee dienen ook de nadere regels in het kader van de APV en de *'Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid'* geactualiseerd te worden.
- Als gevolg van de gewijzigde wetgeving blijven de bestaande exploitatievergunningen op basis van het overgangsrecht in artikel 35 en 36 van het wetsvoorstel nog slechts beperkt van kracht en zullen nieuwe vergunningen verleend moeten worden. De exploitanten zullen geïnformeerd moeten worden over het feit dat zij een nieuwe vergunning dienen aan te vragen. De aanvraagformulieren voor een vergunning, de standaardvergunning en de gehanteerde vergunningvoorwaarden moeten herzien worden, zodat deze conform de nieuwe regelgeving zijn.
- Momenteel heeft de gemeente geen specifiek beleid geformuleerd, hoe zij wenst om te gaan met vergunningverlening aan escortbedrijven en (bedrijfsmatig) thuiswerkende prostituees en het toezicht en de handhaving hierop. In het bestemmingsplan is prostitutie niet aangemerkt als 'aan huis gebonden beroep' dan wel als 'consumentverzorgende ambachtelijke bedrijfsactiviteit' en is prostitutie slechts toegestaan op specifiek aangewezen locaties. De gemeente zal nader moeten onderzoeken hoe zij wenst om te gaan met verzoeken van seksbedrijven op andere dan de aangewezen locaties, waarbij de weigeringsgronden in het wetsvoorstel voor de afgifte van een vergunning leidend zijn.
- De aanvraag om een vergunning wordt getoetst aan de hand van een stappenplan (zie paragraaf 4.1). Het verdient aanbeveling dit stappenplan voor vergunningverlening te actualiseren.
- De regie van het toezicht op en de handhaving in de seksbranche komt als gevolg van het wetsvoorstel bij de gemeente te liggen. In dit kader wordt geadviseerd om samen met de ketenpartners en in ieder geval met de Vreemdelingenpolitie afspraken te maken over een (meer) integrale aanpak van deze taken, de uitvoering van bestuurlijke controles en de taakverdeling hierin. Hiervoor zou bijvoorbeeld een vast Prostitutie Controle Team opgezet kunnen worden, bestaande uit medewerkers van de gemeente, politie, GGD, brandweer en zorgverleners. Dit zal leiden tot een effectievere werkwijze. Omdat gewerkt wordt met vaste personen zal eenvoudiger het vertrouwen van prostituees gewonnen kunnen worden en zullen, met name in de vergunde branche, misstanden beter aangepakt kunnen worden.

Tevens zal de gemeente zich samen met de ketenpartners moeten bezinnen over de vraag hoe zij invulling wensen te geven aan het toezicht op en de handhaving in het niet vergunde (illegale) deel van de seksbranche. In dit kader verdient het aanbeveling om het gehanteerde handhavingsarrangement en de daarin vastgelegde sancties in regionaal dan wel provinciaal verband tegen het licht te houden en wellicht te actualiseren.

- De gemeente dient in relatie tot de vorige aanbeveling de aanwijzing van de toezichthouders op grond van de nieuwe wet te regelen. Hierbij is het aan te bevelen om juridisch te regelen dat de ketenpartners beschikken over dezelfde bevoegdheden en dat bevindingen vastgelegd in rapportages, ongeacht het doel van een inspectie, door alle partners gebruikt mogen worden in hun eigen toezicht- en handhavingstraject. Het optimaliseren en verder verbeteren van de informatie- uitwisseling met ketenpartners zal ertoe bijdragen dat er meer grip op de seksbranche ontstaat.

Literatuurlijst en andere bronnen

Literatuurlijst

Van Ballegooij e.a. 2008

Van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw 2009

Beleidslijn lokaal maximumstelsel prostitutie-inrichtingen Gemeente Maasgouw, Maasbracht: Gemeente Maasgouw 2009 (vastgesteld 7 september 2009).

Bibob-Beleidslijn Gemeente Maasgouw 2009

Bibob-Beleidslijn Horeca, seksinrichtingen en speelautomatenhallen Gemeente Maasgouw, Maasbracht: Gemeente Maasgouw 2009 (vastgesteld 20 januari 2009).

Daalder 2007

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod* (WODC), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Damen e.a. 2009

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1. Systeem. Bevoegdheid. Bevoegdheidsuitoefening. Handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord

Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord (auteur en jaar uitgifte onbekend).

Grundmeijer 2012

T. Grundmeijer, 'Het wetsvoorstel regulering en bestrijding misstanden seksbranche. Een schemergebied in de schijnwerpers', *De Gemeentestem* 2012, 100, p. 506-513.

Hendriks & Corsèl 2009 (Task Force Mensenhandel)

J. Hendriks & M. Corsèl, *HANDREIKING Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector* (Task Force Mensenhandel), Rotterdam: Thieme MediaCenter 2009.

Kurvers 2012

S. Kurvers, *Adviesrapport Kwaliteitsproject Rode Schijn* (rapport van 11 juni 2012), Vreemdelingenpolitie Limburg-Noord 2012.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012 (Mensenhandel. Effectieve aanpak)

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*, Den Haag: BNRM 2012.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012 (Mensenhandel in en uit beeld)

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011)*, Den Haag: BNRM 2012.

Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord 1997

Nota prostitutiebeleid Limburg-Noord (nota van 21 februari 1997), Werkgroep Prostitutiebeleid 1997.

Politie: Partner in de bestuurlijke aanpak 2012

Politie: Partner in de bestuurlijke aanpak. De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit, De Bilt: Politie Nederland/Programma Financieel Economische Criminaliteit 2012.

Van Schaaijk 2011

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord 2000

Vervolgotitie prostitutiebeleid Limburg-Noord (nota van januari 2000), Gewest Noord-Limburg 2000.

Elektronische bronnen

- 'Dorpskernen', *Gemeente Maasgouw* 12 december 2012, www.gemeentemaasgouw.nl (zoek op *Maasgouw* en *Dorpskernen*).
- 'Prostitutiebeleid', *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid* 20 december 2012, www.hetccv.nl (zoek op *Instrumenten* en *Prostitutiebeleid* en *Achtergrondinformatie*).
- 'Infosheet mensenhandel', *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid* 5 januari 2013, www.hetccv.nl (zoek op *Nieuws* en *27 mei 2011*).
- 'Cijfers en feiten', *Gemeente Maasgouw* 4 februari 2013, www.gemeentemaasgouw.nl (zoek op *Maasgouw* en *Cijfers en feiten*).
- 'Partners in de geïntegreerde bestuurlijke aanpak' *RIEC Limburg* 20 maart 2013, www.riecnet.nl (zoek op *RIEC Limburg* en *Partners*).
- 'Ketenpartners', *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid* 22 maart 2013, www.hetccv.nl (zoek op *Instrumenten* en *Prostitutiebeleid* en *Ketenpartners*).
- 'Stap voor stap uit de prostitutie', *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid* 25 maart 2013, www.hetccv.nl (zoek op *Nieuws* en *14 juli 2011*).
- 'Wanneer en hoe om Bibob-advies vragen', *Dienst Justis* 29 maart 2013, www.justis.nl (zoek op *Producten* en *Bibob* en *Bibob-advies*).
- 'Besluitvorming op basis van Bibob-advies', *Dienst Justis* 29 maart 2013, www.justis.nl (zoek op *Producten* en *Bibob* en *Bibob-advies*).
- 'Eerste Kamer behandelt Prostitutiewet', *VNG* 3 april 2013, www.vng.nl (zoek op *Onderwerpenindex* en *Prostitutie* en *Nieuws* en *28 maart 2013*).
- 'Minister Opstelten wil door met de prostitutiewet', *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid* 4 april 2013, www.hetccv.nl (zoek op *Nieuws* en *11 maart 2013*).
- 'Jaaroverzicht 2012', *CoMensha* 1 mei 2013, www.mensenhandel.nl (zoek op *Publicaties en downloads* en *Jaarverslagen* en *Jaarverslag 2012*).
- 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche', *Eerste Kamer* 26 mei 2013, www.eerstekamer.nl (zoek op *Kamerstukken* en *Wetsvoorstellen* en *32.211*).

Officiële bekendmakingen

- *Kamerstukken I* 1998/99, 25 437, nr. 189e, p. 1-2 (Nadere memorie van antwoord).
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 2 (Voorstel van wet).
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 4 (Advies Raad van State en Nader rapport).
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag).
- *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 9 (Nota van wijziging).
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, nr. 19 (Tweede nota van wijziging).
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, nr. 30 (Derde nota van wijziging).
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, nr. 38 (Nader gewijzigd amendement van het lid Arib).
- *Kamerstukken I* 2010/11, 32 211, nr. A (Gewijzigd voorstel van wet).
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500-VI, nr. 109 (Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake de evaluatie van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees).
- *Handelingen I*, 2012/13, nr. 5.
- *Kamerstukken I* 2012/13, 32 211, nr. I (Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake herbezinning wetsvoorstel).
- *Kamerstukken I* 2012/13, 32 211, nr. J (Bijlage 1 bij de brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 19 april 2013).

Overige documenten

- **Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid Gemeente Maasgouw 2012**
Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid Gemeente Maasgouw, Maasbracht: Gemeente Maasgouw 2012 (vastgesteld 24 april 2012).
- Checklist Handvatten voor een Bibob gesprek.
- Collegebesluit gemeente Maasgouw van 20 december 2011, kenmerk BenW/2011/00597.
- Collegevoorstel gemeente Maasbracht van 15 december 2005 inzake exploitatie seksinrichtingen (datum besluit onbekend).
- 'Evaluatie regionaal prostitutiebeleid', *Agendapunt portefeuillehoudersoverleg ABIZ Regio Noord- en Midden-Limburg*, 3 maart 2004.
- Ledenbrief 99/188 van de VNG van 20 december 1999 inzake opheffing bordeelverbod en wijziging model-APV.
- **Nadere regels APV Maasgouw 2012**
Nadere regels ter uitvoering van artikel 3.3 APV Maasgouw, Maasbracht: Gemeente Maasgouw 2012 (vastgesteld 24 april 2012).
- **Niederer (Evaluatie bestuursopdracht coördinatie prostitutiebeleid 2007-2010)**
J.M.L. Niederer, 'Evaluatie bestuursopdracht coördinatie prostitutiebeleid 2007-2010', *Voorstel namens de Stuurgroep 'Coördinatie prostitutiebeleid' aan Regionaal College Politie Limburg-Noord* (datum onbekend).
- Overzicht vergunningen prostitutiebedrijven Regio Noord- en Midden-Limburg per 1 januari 2013.
- Raadsbesluit gemeente Maasbracht van 31 augustus 2000 inzake vaststelling van de vervolgotitie Prostitutiebeleid.

Geraadpleegde personen

- Dhr. J. Moonen, Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid gemeente Maasgouw, 2 januari 2013 en 13 mei 2013.
- Dhr. E. Savelkoul, (Juridisch) Medewerker Ruimtelijke Ordening Gemeente Maasgouw, 4 april 2013.