

Toelichting Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010

TOELICHTING algemene plaatselijke verordening

Hoofdstuk 3 Seksinrichting e.d.

Algemeen

Historie

Per 1 oktober 2000 is het zogenaamde "bordeelverbod" opgeheven en is een vergunningstelsel voor seksinrichtingen en escortbedrijven in de APV van Utrecht in het leven geroepen. Op grond van artikel 273f van het Wetboek van strafrecht is het exploiteren van prostitutie niet langer in algemene zin, maar nog slechts in bepaalde omstandigheden strafbaar, bijvoorbeeld als het gaat om minderjarigen, gedwongen prostitutie, mensenhandel e.d. Over de vormen van exploitatie van prostitutie die niet langer strafbaar zijn, is op dit moment nog geen nadere formele wetgeving vastgesteld. De Wet regulering sekswerk (Wrs) gaat naar verwachting juni/juli 2019 in internet-consulatie. Zolang deze wet nog niet in werking is getreden kunnen wij bij dit gewijzigde hoofdstuk van de APV niet anders dan uitgaan van de huidige situatie. In 2013 zijn alle vergunningen van exploitanten in de raamprostitutie aan het Zandpad ingetrokken vanwege ernstige aanwijzingen van mensenhandel. De afgelopen jaren zijn verschillende tenders om tot nieuwe vergunde werkruimten voor raamprostitutie te komen zonder resultaat gebleven. Het huidige college heeft in de zomer van 2018 opdracht gegeven te onderzoeken onder welke voorwaarden het kan lukken om aan het Nieuwe Zandpad schone en veilige (raam-) prostitutie te realiseren. Uit dit onderzoek is duidelijk geworden dat het stellen van regels maar beperkt effectief is in het voorkomen en bestrijden van misstanden. Veel belangrijker dan het stellen van regels aan de voorkant is aanwezigheid aan de achterkant; er zijn, erbovenop zitten met vaste mensen van politie, gemeente en hulpverlening. In aansluiting op de uitkomsten van het onderzoek zijn in dit hoofdstuk nieuwe bepalingen opgenomen en regels die in de praktijk als belemmerend werden ervaren aangepast. Hierbij moet worden opgemerkt dat het geenszins de bedoeling is bepaalde barrières weg te nemen. Het uitgangspunt is dat de gemeenteregels die onvoldoende effectief zijn terwijl ze wel een belemmering voor marktpartijen vervangt door effectievere regels die minder belemmerend zijn.

Vergunningstelsel en vrije arbeidskeuze

Bij artikel 19, derde lid van de Grondwet kan de vrije keuze van arbeid worden onderscheiden van de uitoefening daarvan. Ter waarborging van een maatschappelijk verantwoorde arbeidsuitoefening leggen tal van vergunningsvoorschriften beperkingen op (in het belang van kwaliteitsbewaking, de bescherming van de cliënt, de bescherming van de werknemer tegen gevaar en exploitatie, de bescherming van de omgeving tegen gevaar en overlast e.d.). Deze vergunningsvoorschriften hebben niet als motief het beperken van de vrijheid van arbeidskeuze en dienen dan ook niet te worden beschouwd als een beperking daarvan. Desalniettemin mogen deze vergunningsvoorschriften –ook al liggen daaraan andere motieven ten grondslag– niet zo ver strekken dat de vrije arbeidskeuze daardoor illusoir wordt. Gemeenten mogen dan ook aan bijvoorbeeld het beroep van exploitant van

een seksinrichting of een escortbedrijf of aan het beroep van prostituee, alleen beperkingen opleggen "ter regulering en bestuur van de gemeentelijke huishouding", zoals in het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu.

Verhoging leeftijdseis prostituees

In het kader van het tegengaan van mensenhandel, is de minimumleeftijd voor prostituees verhoogd naar 21 jaar, dit is wenselijk gelet op de zwaarte van het beroep en de verhoogde kwetsbaarheid van de groep 18- tot 21-jarigen.

Met 21 jaar zijn personen geestelijk meer volwassen en daardoor;

- weerbaarder,
- meer in staat tot het nemen van een weloverwogen beslissing,
- meer kans om te beschikken over een startkwalificatie en daardoor vermindert de economische druk om te kiezen voor de prostitutie, zodat ook uitstappen makkelijker wordt.

Hiermee wordt beoogd de bescherming van de prostituees zelf en in het verlengde daarvan het terugdringen van mensenhandelpraktijken, maar tevens is daarbij van belang het openbare orde aspect, met name wat betreft de gezondheidsrisico's en de hygiëne

Bevoegdheden opsporingsambtenaren en toezichthouders

Dit hoofdstuk bevat geen bepalingen over opsporingsambtenaren en toezichthouders. Hun bevoegdheden zijn geregeld in hoofdstuk 6 van de APV en in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Directe werking

Deze wijziging van de APV (Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010) heeft directe werking, tenzij anders is bepaald. Zie hiervoor artikel 3:16a en een besluit dat wordt genomen krachtens artikel IV, tweede lid.

Afdeling 3.1 Algemene bepalingen

Artikel 3:1 Begripsomschrijvingen

Onder a. Prostitutie

Dit artikel bepaalt wat onder "prostitutie" moet worden verstaan. Met de zinsnede "tegen vergoeding" wordt tot uitdrukking gebracht dat het niet per se hoeft te gaan om betaling van een bepaald geldbedrag.

Onder b. Sekswerker

Met de wijziging van de APV is ervoor gekozen de definitie 'prostituee' te vervangen door 'sekswerker' en dit consequent door te voeren in de gehele APV. Het traditionele beeld dat alleen vrouwen in de prostitutie werkzaam zijn is anno 2019 achterhaald. De definitie sekswerker is breder en omvat naast vrouwen tevens mannen en transgenders die zich beschikbaar kunnen stellen tot het verrichten van

seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding. Daarbij drukt de definitie uit dat er sprake is van het verrichten van werkzaamheden en niet uitsluitend van passieve handelingen. Onder c. Seksinrichting

Het begrip “besloten” heeft betrekking op het door wanden omsloten en overdekt zijn van een ruimte, niet op de toegankelijkheid daarvan.

Het begrip “bedrijfsmatig” moet worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie. Daarbij zal bijvoorbeeld worden gekeken naar de vraag of er meerdere sekswerkers werkzaam zijn, er reclame wordt gemaakt voor de werkzaamheden, er sprake is van een KvK-inschrijving en of er bijvoorbeeld derden betrokken zijn bij de activiteiten. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld. In het algemeen zal het zo zijn dat wanneer iemand werkzaamheden uitvoert om geld te verdienen er sprake is van een bedrijfsmatige uitoefening.

“Al dan niet met een ander” heeft betrekking op bijvoorbeeld sekstheaters en seksbioscopen, waarbij geen sprake is van seksuele handelingen met een ander. Wij vinden dit wenselijk nu ook hygiëne hier een grote rol speelt. Dergelijke vormen vallen dan ook onder de begripsomschrijving van “seksinrichting”. Ook een prostitutiebedrijf (zie hierna) valt onder het begrip “seksinrichting” en ook een woning kan onder dit begrip vallen.

Onder d. Prostitutiebedrijf

Bedrijven zoals bordelen, seksclubs, prostitutiehotels, privé-huizen en erotische massagesalons zijn te kenmerken als prostitutiebedrijven.

Onder e. Raamprostitutiebedrijf

Er is voor gekozen om een aparte definitie op te nemen van het begrip “raamprostitutiebedrijf”. Gebleken is dat dit onderdeel van de vergunde prostitutiesector bijzonder gevoelig is voor mensenhandel. Daarom gelden voor raamprostitutiebedrijven verscherpte vergunningvoorwaarden. Uit onderzoek is gebleken dat de markt voor raamprostitutie terugloopt en dat in toenemende mate behoefte is aan werkruimte(n) voor sekswerkers die hun klanten via het internet, social media of telefoon werven. Er is nog wel behoefte aan de meer traditionele vorm van raamprostitutie waarbij klanten via het raam worden geworven, maar de vraag daalt. Een combinatie van traditionele ramen met werkruimten voor sekswerk waarbij de afspraken via het internet tot stand komen wordt als wenselijk en noodzakelijk gezien. De toevoeging van het woord ‘overwegend’ aan de definitie van raamprostitutiebedrijf beoogt dit mogelijk te maken. Hiermee is binnen het raamprostitutiebedrijf de flexibiliteit gecreëerd om een deel van de werkruimten te laten gebruiken voor afspraken met klanten die op een andere wijze dan via het raam tot stand zijn gekomen, zolang de werkruimten maar in overwegende mate voor raamprostitutie worden gebruikt. Het is niet mogelijk dat werkruimten binnen een raamprostitutiebedrijf voor beide vormen gebruikt worden. De exploitant dient bij het indienen van een vergunningsaanvraag inzichtelijk te maken welke werkruimten gebruikt gaan worden voor raamprostitutie en welke ruimten gebruikt worden voor afspraken die anders dan door werving zichtbaar vanuit de werkruimten tot stand zijn gekomen. Er dient binnen het raamprostitutiebedrijf aldus een duidelijke scheiding te zijn tussen beide vormen van het werven van klanten. Voor deze nieuwe vorm geldt net als voor de traditionele vorm van raamprostitutie een aantal eisen. Het huren

van ruimten voor afspraken die via het internet tot stand zijn gekomen kan alleen plaatsvinden bij een exploitant met een geldige vergunning en uitsluitend sekswerkers die bekend zijn bij de exploitant en een intakegesprek hebben gehad gebruik mogen maken van deze ruimten. Ook voor deze vorm van huren geldt een minimale huurperiode. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3:13 eerste en tweede lid van deze APV.

Onder g. Escortbedrijf

De zinsnede “bemiddelt voor prostitutie” beoogt te voorkomen dat straatprostitutie onder deze omschrijving komt te vallen. Omdat het hier gaat om een bedrijfsvorm waarbij de seksuele handelingen elders plaatsvinden en de sekswerkers ook niet in het bedrijf zelf aanwezig hoeven te zijn is het toezicht op dit soort bedrijven lastiger.

Onder h. Exploitant

In veel vergunningstelsel wordt een exploitant (die als vergunninghouder optreedt) aangeduid als "degene voor wiens rekening en risico een bedrijf wordt geëxploiteerd". Zo ook artikel 3:1 van de APV Utrecht zoals dit luidt na de inwerkingtreding van deze wijzigingsverordening. Onder deze definitie valt ook de vennoot in een personenvennootschap. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant, dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van de APV – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon. Deze definitie wordt ook gebruikt in regelgeving voor horecabedrijven en is het uitgangspunt voor de Wrs en de modelverordening van de VNG. De verantwoordelijkheid wordt gelegd bij degene(n) die formeel als bestuurder(s) van een bedrijf kunnen worden aangemerkt en bij lager in de organisatie van de exploitant geplaatste beheerders die zijn belast met de dagelijkse leiding en het feitelijk beheer van de seksinrichting. Hiermee wordt tevens een scheiding aangebracht tussen exploitant(en) en de ontwikkelaar(s). Wanneer een ontwikkelaar een zodanige invloed heeft op de bedrijfsvoering van de exploitanten dat feitelijk voor rekening en risico van de ontwikkelaar wordt geëxploiteerd, wordt de ontwikkelaar als exploitant wordt gezien. Dat is niet wenselijk en niet toegestaan.

In de praktijk blijken de feitelijke en (vooral) de economische verhoudingen in deze branche vaak gecompliceerd. In de nieuwe regeling is daarom naast ‘rekening en risico’ tevens de meer materiële invulling van het begrip "exploitant" uit de voorgaande APV behouden die meer rekening houdt met de feitelijke en economische verhoudingen. Het bestuursorgaan krijgt meer ruimte om aan de hand van de feitelijke economische situatie te beoordelen wie als exploitant moet worden beschouwd, wie een positie heeft die –daadwerkelijke– invloed mogelijk maakt en wie dus verantwoordelijkheid dient te dragen voor een zorgvuldige bedrijfsvoering. Voorts is in de definitie opgenomen dat degenen die leveranciers zijn en die ten laste van de exploitatie voor goederen en diensten geen gelijkwaardige tegenprestatie ontvangen, als exploitant worden aangemerkt. Er kan van uit worden gegaan dat voor alle regulier te leveren goederen en diensten aan de hand van marktprijzen voldoende objectief te bepalen is of er sprake is van redelijkerwijs als gelijkwaardig te beschouwen tegenprestaties.

Onder i. Beheerder

Omdat er tot op heden veel discussie bleef bestaan over wie nou precies beheerder was in een bedrijf, wat onder een beheerder moest worden verstaan en op welke wijze deze bepalingen handhaafbaar waren is ervoor gekozen om de functie te definiëren en zijn taken apart te benoemen. Zoals ook in de begripsomschrijving tot uitdrukking is gebracht, dient het feitelijke beheer en het dagelijks toezicht in één hand te liggen. Het is daarom niet mogelijk om het feitelijke beheer en het dagelijks toezicht bij twee verschillende partijen neer te leggen. Alle beheerders dienen op de vergunning vermeld te worden.

Onder j. Beheerderstaken

Dit zijn de taken waarmee de beheerders belast moeten zijn: het feitelijk beheer en dagelijks toezicht. Daarbij is van belang of die taken een essentieel en structureel onderdeel zijn van de dagelijkse gang van zaken. Essentieel zijn in ieder geval die zaken waarbij er contact is met de sekswerker is. Wij doelen daarbij o.a. op aangaan van huurcontracten, het voeren van intakegesprekken, sleuteluitgifte, controleren op vergunningvereisten en innen van huur. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld. In het bedrijfsplan zal moeten worden omschreven welke personen door de exploitant als beheerder worden gezien en welke taken zij uitvoeren. Hiermee is in ieder geval duidelijk dat wij geen personen meer in de bedrijfsvoering accepteren die essentieel onderdeel zijn van de dagelijkse gang van zaken en niet gescreend zijn op hun levensgedrag. Hierbij dient de beheerder te worden onderscheiden van de beveiligers. De beveiligers draagt zorg voor een veilige werksituatie voor de sekswerkers en heeft slechts ingeval van calamiteiten incidenteel contact met de sekswerkers. Omdat de beveiligers geen essentieel onderdeel uitmaken van de bedrijfsvoering en geen beheerderstaken uitvoeren hoeven zij niet gescreend te worden en komen zij niet op de vergunning.

Onder k. Klant

Onder klant wordt verstaan degene die daadwerkelijk de seksuele diensten afneemt dan wel dit als doel heeft. Dit is dus beperkter dan de personen die aanwezig kunnen zijn in de seksinrichting.

Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan

Volgens artikel 160 van de Gemeentewet is het college van burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van besluiten van de raad (waaronder autonome verordeningen als deze) tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast.

De burgemeester is op grond van artikel 174 van de Gemeentewet belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden, alsmede voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. De bevoegdheid van het college betreft dus de niet voor het publiek toegankelijke gebouwen, voer- en vaartuigen en de openbare weg.

Afdeling 3.2 Seksinrichtingen en escortbedrijven

In deze afdeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven. Waar dat niet nader is onderscheiden gelden bepalingen ten aanzien van beide bedrijfstypen.

Artikel 3:3 Nadere regels

Vergunningsvoorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën van) seksinrichtingen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het bevoegd bestuursorgaan worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Artikel 3:3 ziet dus op delegatie van regelgevende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156, eerste lid van de Gemeentewet. Vanzelfsprekend zijn de regels over bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften hierbij van overeenkomstige toepassing.

Ook kan het bevoegde bestuursorgaan zelf over zijn bevoegdheid beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Evenals algemeen verbindende voorschriften nopen beleidsregels het bevoegd bestuursorgaan tot het volgen van een vaste gedragslijn bij het toepassen van de desbetreffende bevoegdheid, met dien verstande dat bij beleidsregels in bijzondere gevallen van de vaste gedragslijn kan worden afgeweken. Het in bijzondere gevallen afwijken van een beleidsregel dient goed gemotiveerd te worden.

Artikel 3:4 Vergunningplicht

Eerste lid

Uit deze bepaling vloeit een vergunningplicht voort. Het wijzigen van de seksinrichting / het escortbedrijf valt eveneens onder de vergunningplicht. Met het wijzigen wordt bedoeld een wijziging van welke aard dan ook met uitzondering van wijzigingen in het bedrijfsplan. Voor wijzigingen van de seksinrichting / het escortbedrijf kan worden gedacht aan een verandering van bouwkundige aard, het aantal exploitanten, de wijze van exploitatie, de naam van één of meerdere exploitanten en dergelijke. Dit is om te voorkomen dat de vergunning uit de pas loopt met de feitelijke situatie. Voor dergelijke wijzigingen dient dan ook een geheel nieuwe aanvraag gedaan te worden, waarbij het gehele vergunningsproces wordt doorlopen. Wijzigingen in het bedrijfsplan worden via artikel 3:4a gereguleerd.

De basisregel luidt dat elke seksinrichting / escortbedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. Het bevoegde bestuursorgaan toetst de vergunningaanvraag aan een aantal criteria, waaronder eisen aan de persoon van de exploitant en de beheerder, de invloed van het voorgenomen bedrijf op het woon- en leefklimaat van de omgeving, de planologische inpasbaarheid en de wijze van bedrijfsvoering. De burgemeester is op grond van artikel 174 Gemeentewet belast met het toezicht op voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven. Een escortbedrijf kan echter ook worden uitgeoefend in een niet voor het publiek toegankelijk gebouw, bijvoorbeeld in een vaartuig. In zo'n geval is niet de burgemeester, maar het college het bevoegde bestuursorgaan. Waar de APV dan over "burgemeester" spreekt, moet "college" worden gelezen. Zie hiervoor verder artikel 3:2. Het derde lid maakt expliciet dat het alleen mogelijk is om een vergunning voor een escortbedrijf te verlenen als dit bedrijf aan een vast adres is gebonden. In andere gevallen moet de vergunning worden geweigerd. De reden voor deze beperking is gelegen in het kunnen uitoefenen van toezicht op de naleving en het handhaven van de regels. Om dit effectief te kunnen doen is een aantal basale gegevens (naam, adres, woonplaats) nodig. Het wordt aan het oordeel van het bevoegd bestuursorgaan overgelaten of een bedrijf voldoende aan een vast adres is

gebonden. Dat daarvan sprake is kan bijvoorbeeld blijken uit een vaste telefoonverbinding (030-aansluiting). Een enkele inschrijving in het Handelsregister is onvoldoende omdat de Kamer van Koophandel lijdelijk is.

Op het moment dat escort wordt aangeboden vanuit een prostitutiebedrijf, niet zijnde een raamprostitutiebedrijf, heeft het escortbedrijf een vast adres en is dan in beginsel vergunbaar.

Derde en vierde lid

Artikel 1.5 legt vast dat vergunningen en ontheffingen niet overdraagbaar zijn. Daarnaast regelt artikel 3:4a dat een vergunning voor de exploitatie van een bedrijf ook is gebonden aan de voor bedrijf bestemde ruimte. Beide bepalingen gelden onverkort voor de exploitatievergunning van een escortbedrijf. Aanvullend hierop is in het derde lid geregeld dat een escortvergunning tevens adresgebonden is. Handelen in strijd met de bepalingen betreffende de overdraagbaarheid van een vergunning is een overtreding van de APV en kan bijvoorbeeld leiden tot intrekking van de vergunning.

Artikel 3:4a Aanvraag en vergunning

Eerste lid

Het bevoegd bestuursorgaan moet zich aan de hand van een ingediende vergunningaanvraag een oordeel kunnen vormen over alle rechtstreeks bij het te nemen besluit betrokken belangen. Indiening en in ontvangstneming staan dus nadrukkelijk in het teken van het vergaren van alle kennis over relevante feiten en betrokken belangen, die nodig is om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen. Het niet overleggen van de gevraagde gegevens en bescheiden kan leiden tot het niet behandelen van de aanvraag (artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht). Gegevens met betrekking tot exploitant en beheerder zijn o.a. relevant in verband met de eisen die ten aanzien van deze personen worden gesteld in artikel 3:5 APV, het feit dat de vergunning persoonsgebonden is en niet verleend kan worden aan personen die niet voldoen aan de verblijfsrechtelijke toets zoals vereist op grond van de Vreemdelingenwet 2000.

Tweede lid onder e en f

De aard van de seksinrichting of het escortbedrijf en, indien van toepassing, het aantal werkruimtes is van belang voor het evt. stellen van nadere voorschriften, toetsing aan het bestemmingsplan of aan het maximumaantal prostitutiebedrijven of werkruimtes e.d., maar ook in het kader van de andere belangen die het vergunningstelsel beoogt te beschermen (zie hiertoe ook artikel 3:10 APV).

Tweede lid, onder g

Op grond van deze bepaling kan van de exploitant van een raamprostitutiebedrijf worden verlangd dat inzichtelijk wordt gemaakt welke werkruimte(en) gebruikt gaat/gaan worden ten behoeve van het werven van klanten via het raam en welke ruimten verhuurd gaan worden voor afspraken die via het internet tot stand komen. Deze informatie is noodzakelijk om de betreffende ruimte(n) te kunnen 'oormerken', omdat per ruimte uitsluitend één manier van werven is toegestaan. Op grond van het negende lid worden deze gegevens aan de vergunning verbonden en is het mogelijk aanvullende voorschriften en beperkingen op te nemen. Het is verboden de werkruimten te gebruiken voor de

werving van klanten op een andere wijze dan op grond van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen is toegestaan (artikel 3:13, achtste lid).

Tweede lid, onder h

Hierbij kan gedacht worden aan een (ondertekende) huur- of koopovereenkomst. Ook zal de aanvrager/exploitant moeten aantonen dat hij daadwerkelijk de beschikking heeft over de ruimten waarin hij de seksinrichting wil gaan exploiteren. Wie het eigendom heeft van deze werkruimten is dus ook van belang.

Tweede lid, onder i

Gelet op het feit dat een seksinrichting / escortbedrijf alleen mag adverteren met een vast telefoonnummer dient dit nummer bij aanvraag van de vergunning te worden overlegd.

Derde, vierde, vijfde, zesde en zevende lid

Deze leden regelen dat bij de aanvraag om een vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf ook een bedrijfsplan moet worden overgelegd. Uit het bedrijfsplan moet blijken welk bedrijfsbeleid de exploitant voert op de in het derde lid genoemde onderwerpen, maar ook wat zijn visie is binnen zijn bedrijf. Afhankelijk van deze visie kunnen bijvoorbeeld meer eisen worden gesteld aan bepaalde zaken zoals die in de leden van lid 4 zijn genoemd. De onderwerpen uit lid 4 zijn met name gericht op de bescherming van de positie van sekswerkers en op de zorg voor de werkomstandigheden. In het vierde lid staat beschreven welke informatie het bedrijfsplan in ieder geval dient te bevatten. Aan het vierde lid is het onderdeel toegevoegd dat exploitanten in het bedrijfsplan inzichtelijk moeten maken op welke wijze zij invulling geven aan de samenwerking met de betrokken partners. Uitgangspunt hierbij is een nauwe samenwerking tussen politie, exploitanten en hun beheerders, beveiligers en de gemeente met als doel het zo schoon en veilig mogelijk houden van het Nieuwe Zandpad. De gemeente heeft de regie over dit samenwerkingsverband. In de samenwerking is het van groot belang dat ieders taken en bevoegdheden volledig intact blijven en dat er in de gesprekken geen rolvervaging plaatsvindt. Iedere deelnemer zit aan tafel vanuit zijn eigen rol met bijbehorende taken en bevoegdheden. Deze taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van iedere deelnemer aan het samenwerkingsverband worden vooraf helder omschreven en vastgelegd. De gemeente behoudt te allen tijde haar rol en bevoegdheid van toezichthouder en handhaver. Als afspraken die zijn gemaakt niet nagekomen worden, krijgen de exploitanten onverminderd te maken met handhaving door de gemeente. In de aan dit hoofdstuk verbonden beleidsregels worden van gemeentewege enkele minimale eisen gesteld dan wel geven wij aan op welke wijze de exploitant zou kunnen voldoen. Buiten de minimale eisen is het aan de exploitant om uitleg te geven over zijn bedrijfsvoering en hoe bepaalde zaken binnen zijn bedrijf worden gezien. De exploitant en/of beheerder moeten onder meer van een aantal in artikel 3:11 en 3:11a opgenomen verplichtingen aangeven op welke wijze zij aan die verplichting uitvoering gaan geven. Een voorbeeld daarvan is de wijze waarop het toezicht is geregeld en de maatregelen die de exploitant neemt om de zelfredzaamheid van de sekswerkers te waarborgen. Vanwege de toevoeging “in ieder geval” is geen sprake van een limitatieve opsomming en kunnen nog nadere eisen aan het bedrijfsplan worden gesteld. De eisen aan het bedrijfsplan dienen ter ondersteuning van de belangenafweging bij de vergunningverlening en van het toezicht en de handhaving. Als het bevoegd bestuursorgaan van oordeel is dat hetgeen in het bedrijfsplan is opgenomen onvoldoende garanties geeft voor de bescherming van de sekswerkers, dan kan de vergunning worden geweigerd (zie artikel 3:10).

Als het bedrijfsplan niet wordt nageleefd of indien in de praktijk blijkt dat dit bedrijfsplan (en het gevoerde bedrijfsbeleid) onvoldoende garanties biedt voor de bescherming van de positie van de sekswerkers, kan dit leiden tot het intrekken van de vergunning (zie artikel 3:15). Het bevoegd bestuursorgaan kan het bedrijfsplan van de aanvrager om advies voorleggen aan de politie.

Het vijfde lid regelt dat voorgenomen wijzigingen van het bedrijfsplan moeten worden gemeld. Het bevoegde orgaan moet immers toetsen of het bedrijfsplan nog aan de gestelde eisen voldoet. De melding moet schriftelijk gebeuren. De melding kan een grond zijn om de vergunning in te trekken.

Op grond van het zesde lid kan het bestuursorgaan aanvullende gegevens vragen indien dat nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. Hier moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het feit dat het bestuursorgaan inzicht wil in de bedrijfsconstructie/organisatie, 'hangende' boven de aanvrager zoals die is vermeld op de vergunning. Voor de beoordeling van deze vergunningaanvragen is het van groot belang dat alle natuurlijke personen in beeld zijn die 'een vinger in de pap' kunnen hebben in de bedrijfsvoering van de seksinrichting, omdat het levensgedrag van al deze personen wordt meegenomen bij de beoordeling van aanvraag en dus het levensgedrag. Wijzigingen in bestuursfuncties van rechtspersonen die een 'vinger in de pap' hebben dienen gemeld te worden bij het bevoegd bestuursorgaan.

Op grond van het zevende lid heeft het college de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen over onder andere de inhoud van het bedrijfsplan. Met nadere regels kunnen eventueel nieuwe verplichtingen worden opgelegd of kunnen bestaande verplichtingen uit de APV nader worden uitgewerkt of geconcretiseerd. Indien er nadere regels zijn vastgesteld, dient het bedrijfsplan ook daaraan te voldoen. Mocht dat niet het geval zijn dan kan de vergunning hetzij worden geweigerd, hetzij worden ingetrokken.

Artikel 3:5 Gedragseisen exploitant en beheerder

Aan het bevoegde orgaan kunnen o.a. gegevens uit de justitiële documentatieregisters worden verstrekt over personen die als exploitant of beheerder zijn vermeld in een aanvraag.

Bij de gedragseisen voor de exploitant en beheerder wordt zoveel mogelijk dezelfde terminologie gehanteerd en worden nagenoeg dezelfde eisen gesteld als in artikel 5 van de Drank- en Horecawet en het daarop gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. Dit heeft als voordeel dat voor seksinrichtingen waarvoor tevens een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet is vereist één en hetzelfde antecedentenonderzoek kan worden verricht. Belangrijker nog dan dit procedurele argument is het feit dat inhoudelijk min of meer dezelfde belangen wegen bij de antecedentenbeoordeling. Lid 1 onder b maakt duidelijk dat geen exploitanten of beheerders worden geaccepteerd die in het verleden zijn veroordeeld voor een ernstig delict waarvan de daders niet in de prostitutiebranche werkzaam zouden moeten zijn. Het weren van daders van de delicten die relevant zijn voor deze branche werpt een verdere barrière op tegen mensenhandel.

Net als in de Drank- en Horecawet kan de aanduiding "in enig opzicht van slecht levensgedrag" méér omvatten dan hetgeen gesteld is in artikel 3:5. Dat het geen limitatieve opsomming is blijkt uit het gebruik van het woord "naast" aan het begin van het tweede lid.

Bij de beoordeling van deze zedelijkheidseisen, de verkregen gegevens uit o.a. de justitiële documentatie en de toetsing ervan aan de vastgestelde gedragseisen, kan worden aangesloten bij de daarvoor reeds bestaande jurisprudentie. Aangesloten is bij de Novelle van de Wet Regulering Prostitutie waarin ook het nodige wordt gesteld over de zedelijkheidseisen en aan het levensgedrag van de exploitant. Vooruitlopend op inwerkingtreding van deze novelle brengen wij deze zaken vanaf inwerkingtreding van deze APV onder de zogenaamde 'open norm'.

In het zesde lid wordt, in het geval van rechtspersonen, het begrip 'exploitant' verruimd tot de bestuurders, de vertegenwoordigingsbevoegden en de houders van (certificaten van) aandelen. Het doel van deze verruiming is te voorkomen dat degenen die betrokken waren bij een bedrijf waarvan eerder een vergunning is ingetrokken, opnieuw, maar dan op de achtergrond betrokkenheid hebben bij, of gebaat zijn door de exploitatie waarvoor vergunning is aangevraagd of verleend.

Artikel 3:6 Maximumstelsel prostitutiebedrijven en werkruimten

Uitgangspunt van het Utrechtse prostitutiebeleid is een maximumstelsel, waarbij voor de raamprostitutie het maximaal aantal werkruimten is gereguleerd. Dit aantal bedroeg tot deze wijziging van de APV 162, maar wordt na inwerkingtreding verlaagd naar 128. Zowel het teruglopen van de markt voor raamprostitutie als overwegingen op het vlak van veiligheid en beheersbaarheid hebben geleid tot de keuze voor een beperktere omvang van het aantal werkruimten.

Vierde en vijfde lid

In deze bepaling is geregeld dat een exploitant voor maximaal 32 werkruimten een vergunning kan krijgen. De regeling beoogt ervoor te zorgen dat er in Utrecht bij voorkeur tenminste drie aanbieders van werkruimten voor raamprostitutie zijn. De ontheffing van dit maximum die in het vijfde lid is opgenomen maakt het mogelijk dat een exploitant van een raamprostitutiebedrijf tijdelijk de werkruimten van een andere exploitant over kan nemen wanneer de vergunning van deze exploitant is ingetrokken en daardoor het toegestane maximum van 32 wordt overschreden. Op grond van artikel 3:10, eerste lid, onder d van de APV moet een aangevraagde vergunning namelijk worden geweigerd indien verlening van de vergunning ertoe zou leiden dat de exploitant gebruik zou kunnen gaan maken van een hoger aantal werkruimten dan op grond van het vierde lid van dit artikel is toegestaan. De ontheffingsmogelijkheid maakt het in dit geval toch mogelijk dat een exploitatievergunning kan worden verleend. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat de sekswerkers hun werkplek verliezen en dat de ontwikkelaar geconfronteerd wordt met leegstand. Om te bewerkstelligen dat de ontwikkelaar zich inzet voor het vinden van een nieuwe exploitant, wordt de ontheffing voor maximaal één jaar verleend. De exploitant die de werkruimten wenst over te nemen dient hiervoor een aanvraag te doen, waarbij het evident is dat de lopende bedrijfsvoering op orde moet zijn, er recent geen handhavingsmaatregelen of sancties zijn opgelegd en dat de omvang van beheer en toezicht wordt aangepast op het nieuwe aantal werkruimten.

Voor de overige prostitutiebedrijven verandert niets. Het aantal daarvoor beschikbare vergunningen was en is zes. Dit betekent dat de totale omvang aan prostitutiebedrijven niet verandert. Op dat punt kan ook niet zonder meer uitbreiding plaatsvinden, omdat in het bestemmingsplan geen panden met prostitutiebestemming vrij zijn. Een uitbreiding is niet wenselijk beoordeeld.

Zesde lid

Het zesde lid is nieuw in dit artikel en sluit aan op de uitbreiding van het begrip 'raamprostitutiebedrijf'. Met de toevoeging van het woord 'overwegend' aan de definitiebepaling is mogelijk gemaakt dat de werkruimten binnen een raamprostitutiebedrijf naast de traditionele vorm van werving via het raam tevens gehuurd kunnen worden door sekswerkers die afspraken maken met hun klanten via het internet. Ondanks dat de markt voor raamprostitutie terugloopt, is het wenselijk dat er altijd een minimaal aantal werkruimten beschikbaar is en blijft voor de traditionele vorm van raamprostitutie. Door op te nemen dat maximaal 20% van de werkruimten gebruikt mag worden voor afspraken die anders dan door werving zichtbaar vanuit de werkruimte(n) tot stand zijn gekomen wordt dit geborgd. Wat hierbij tevens relevant is, is dat uitsluitend de traditionele vorm van raamprostitutie op grond van het geldende bestemmingsplan is toegelaten. Bij de totstandkoming van het bestemmingsplan is nauw aangesloten op de bestaande wet- en regelgeving over (raam)prostitutie en is louter beoogd raamprostitutie in de traditionele vorm mogelijk te maken. Het 'werven via het raam' is essentieel om te kunnen spreken van raamprostitutie. Dit aspect ontbreekt bij afspraken die tot stand komen via het internet. Daarbij is de ruimtelijke uitstraling anders, omdat het langs de ramen lopen en het zichtbaar werven komt te vervallen. Klanten bezoeken gericht sekswerkers en de werving is al afgerond. Daarmee past deze vorm van prostitutie niet binnen het bestemmingsplan. Om de vorm van prostitutie waarbij de afspraken via het internet tot stand zijn gekomen toch mogelijk te maken kan het college op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning verlenen.

Artikel 3:7 Geldigheidsduur

Sinds de introductie van het vergunningstelsel in 2000 is steeds een geldigheidsduur van de vergunning gehanteerd van 3 jaar. Dit was vastgelegd in de Beleidsnotitie prostitutie van november 1999 en in de bij de Legesverordening behorende tarieventabel. Door het opnemen van de bepaling in het eerste lid is dit ook in de APV zelf bevestigd. Voorheen moesten vergunningen altijd voor drie jaar worden afgegeven. Nu is de mogelijkheid ingebouwd om de vergunning af te geven met de minimale duur van één jaar. Na drie jaar dient zonder meer een nieuwe vergunning te zijn aangevraagd.

De vervalgronden in het tweede lid zijn o.a. van belang voor het up-to-date houden van het vergunningenbestand, hetgeen ook weer van belang is voor het maximumstelsel. Om te voorkomen dat exploitanten hun vergunning "kwijtraken" drie jaar na het verstrijken van de vervaldatum is het derde lid opgenomen. Om aanspraak te kunnen maken op deze bepaling moet een aanvraag om verlenging natuurlijk wel tijdig en ontvankelijk zijn gedaan. In de huidige praktijk blijkt dit geen problemen op te leveren. Gedurende de periode dat de aanvraag in behandeling is, kunnen uiteraard wel maatregelen genomen worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien zich feiten voordoen of er redenen zijn om de vergunning in te trekken, sluitingstijden op te leggen of de inrichting geheel of gedeeltelijk te sluiten.

Artikel 3:8 Beheerders

In het verleden is duidelijk geworden dat het niet invullen van deze norm in de praktijk onduidelijkheid geeft over welke taken nu door wie mogen worden uitgevoerd en welke personen als gevolg van het

beheerder zijn dan ook gescreend worden op levensgedrag. In het verleden was het mogelijk om de beheerder eenvoudig te wijzigen, tegen een aangepast legestartief. Toch werden op dat moment alle personen op de vergunning opnieuw gescreend omdat alle beheerders onderdeel uitmaakten van de bijlage bij de vergunning waarop de beheerders staan vermeld. Continuïteit in de bedrijfsvoering van een seksinrichting of escortbedrijf is zeer wenselijk. Door snelle wisseling van personeelsleden komt die continuïteit in gevaar. Een vast bestand van personeelsleden zorgt voor een bepaalde cultuur in het bedrijf. Het is aan de exploitant om ervoor te zorgen dat deze cultuur een goede is. Het wijzigen van de beheerder dient dan ook, mede door de uit te voeren werkzaamheden, te geschieden middels een normale aanvraag voor een vergunning tegen de daarvoor geldende leges.

Artikel 3:9 Beslistermijn

Voor de beslistermijn ten behoeve van een vergunning geldt in het algemeen in de APV een termijn van acht weken. De beslissing op een aanvraag om een vergunning voor een seksinrichting kan complex van aard zijn (betrekken Bouwbesluit, Horecaregelgeving, wet Bibob). Verder kan, vanwege het specifieke onderwerp, de belangenafweging veel tijd in beslag nemen. Daarom geldt voor deze vergunning een beslissingstermijn van twaalf weken. Op grond van het tweede lid kan deze termijn verlengd worden met 12 weken. Los van de in artikel 3:9 genoemde beslistermijn (2 x 12 weken), kan deze termijn nog verlengd worden bijvoorbeeld met de termijn die de aanvrager gegeven wordt om een incomplete aanvraag te completeren of de termijnen die in het kader van de Wet Bibob gehanteerd worden.

Artikel 3:10 Weigeringsgronden

Algemeen

In het eerste lid van deze bepaling zijn de imperatieve weigeringsgronden opgenomen. Indien een van de in het eerste lid genoemde omstandigheden zich voordoet, is het bestuursorgaan gehouden de vergunning te weigeren en kan geen verdere belangenafweging plaatsvinden. Dit is anders bij de facultatieve weigeringsgronden als bedoeld in het overige leden. In dat geval kan en moet het bevoegde orgaan een afweging maken of de vergunning al dan niet wordt verleend.

Eerste lid, onder a.

Zie de toelichting bij artikel 3:5.

Eerste lid, onder b.

De vestiging van een escortbedrijf of een seksinrichting kan op grond van het geldende bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening niet zijn toegestaan. Om te voorkomen dat er wel een vergunning moet worden verleend, indien aan alle vereisten is voldaan, maar hiervan geen gebruik kan worden gemaakt op grond van bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening is deze bepaling opgenomen. Bij wijze van coördinatie is dergelijke strijdigheid daarom als weigeringsgrond opgenomen. Dit is aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat. Het kan zo zijn dat de burgemeester hiermee in de beoordeling van bijvoorbeeld een geldend bestemmingsplan treedt, maar dit laat de bevoegdheid van

het college inzake de toepassing van het geldende bestemmingsplan onverlet. Van een doorkruising van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is geen sprake.

Eerste lid, onder c.

Deze weigeringsgrond spreekt voor zich. Zie ook de toelichting bij artikel 3:6 APV.

Eerste lid, onder d.

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3:6

Eerste lid, onder e.

De weigeringsgrond onder e. maakt dat het bevoegd bestuursorgaan alleen escortbedrijven vanuit een vergunde seksinrichting kan toestaan en niet vanuit een ander voor het publiek toegankelijk gebouw.

Het is ongewenst dat escortactiviteiten plaatsvinden vanuit bijvoorbeeld een horecabedrijf of een winkel. Vermenging van de prostitutiebranche met andere branches zoals de horeca dient te worden vermeden.

Eerste lid, onder f.

De weigeringsgrond onder f. heeft te maken met de constatering dat de exploitant de bijzondere verantwoordelijkheid die van hem wordt verwacht niet kan dragen. Als een prostitutiebedrijf en een escortbedrijf worden geëxploiteerd vanuit één gebouw dan dienen misstanden bij de exploitatie van de ene bedrijvigheid ook gevolgen te hebben voor de exploitatie van de andere bedrijvigheid. Dat geldt ook indien er sprake is van twee verschillende exploitanten.

Eerste lid, onder h.

Het moge duidelijk zijn dat in verband met de eis ten aanzien van levensgedrag en de aard van de werkzaamheden, het niet zo kan zijn dat een beheerder feitelijk in of voor een seksinrichting of escortbedrijf werkzaam is, terwijl hij nog niet is gescreend. Als uit de aanvraag blijkt dat of er zijn te veel onduidelijkheden over welke personen nu welke werkzaamheden in het bedrijf gaat uitvoeren dan wordt de vergunning om deze reden geweigerd.

Eerste lid, onder i

Logischerwijs is het gevolg van een moeten indienen van een bedrijfsplan bij de aanvraag dat wanneer een exploitant niet langer voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld of bijvoorbeeld in strijd handelt met zijn eigen bedrijfsplan de vergunning kan worden ingetrokken.

Eerste lid, onder j.

Het moge duidelijk zijn dat de misstanden waarnaar wordt verwezen onder sub 1 t/m 4 niet getolereerd kunnen worden. Indien er aanwijzingen zijn dat dergelijke misstanden zich voordoen is vergunningverlening uitgesloten. De misstanden die zijn genoemd onder 1 (mensenhandel/ geen werkvergunning) en 3 (geen of onvoldoende toezicht) worden door ons per definitie beschouwd als een aantasting van de openbare orde. Het aantasten van de openbare orde levert tevens een aparte grond tot weigeren op (zie artikel 1:8). In de handhavingsstrategie is opgenomen op welke wijze wij optreden tegen de overtredingen zoals die zijn genoemd onder 2 en 4. Hierbij moet worden opgemerkt dat dergelijke overtredingen op zichzelf signalen van mensenhandel kunnen zijn.

In dat kader is de minimumleeftijd voor sekswerkers verhoogd naar 21 jaar, dit is wenselijk gelet op de zwaarte van het beroep en de verhoogde kwetsbaarheid van de groep 18- tot 21-jarigen.

Met 21 jaar zijn personen geestelijk meer volwassen en daardoor;

- weerbaarder,
- meer in staat tot het nemen van een weloverwogen beslissing,
- meer kans om te beschikken over een startkwalificatie en daardoor vermindert de economische druk om te kiezen voor de prostitutie, zodat ook uitstappen makkelijker wordt.

Hiermee wordt beoogd de bescherming van de sekswerkers zelf en in het verlengde daarvan het terugdringen van mensenhandel praktijken, maar tevens is daarbij van belang het openbare ordeaspect, met name wat betreft de gezondheidsrisico's en de hygiëne.

Eerste lid, onder k.

Om het belang waarvoor de registratieplicht in het leven is geroepen te beschermen is de weigeringsgrond onder k opgenomen (zie ook de toelichting bij artikel 3:16 APV).

Eerste lid, onder l.

Deze weigeringsgrond is gelijklopend aan de weigeringsgrond voor bijvoorbeeld een Drank- en Horecaverunning. Genoemde bepaling wordt in de praktijk onder meer gebruikt bij gevallen waarin in de aanvraag een onjuiste voorstelling van zaken wordt gegeven, waarbij aannemelijk is dat deze zal afwijken van de feitelijke situatie.

Tweede lid

Voor de toelichting op de weigeringsgronden onder a verwijzen wij naar de toelichting onder artikel 1:8. Hierbij moet opgemerkt worden dat zowel ieder onderdeel van artikel 1:8 als de onderdelen genoemd onder a afzonderlijk een weigeringsgrond kunnen vormen.

Zo kan bij de verwijzing naar artikel 1:8 onder andere gedacht worden aan onveiligheid die ontstaat door raamprostitutie, waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden in het Bouwbesluit of de Brandveiligingsverordening (artikel 1:8 onder d) of aan beleid gericht op het voorkomen en tegengaan van verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen waaronder aids (artikel 1:8 onder e). Bij dat laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorlichting over besmettingsrisico's en seksueel veilig gedrag aan sekswerkers, prostituanten en exploitanten en het creëren van zo laagdrempelige mogelijke faciliteiten voor (medische) hulpverlening, hetgeen kan bijdragen aan een verbetering van de gezondheidsomstandigheden in de prostitutiebranche.

Het tweede lid, onder b maakt mogelijk dat de vestiging van seksinrichtingen kan worden tegengegaan op plaatsen waar daardoor op ontoelaatbare wijze de woon- of leefomgeving nadelig zou worden beïnvloed. Denkbaar is dat dit belang in het bijzonder speelt in woonbuurten, en voor gebouwen met in dit opzicht gevoelig gebruik, zoals scholen, kerkgebouwen en dergelijke.

Bij het tweede lid, onder c is de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing in die gevallen waarin sprake is van een arbeidsverhouding in de zin van de wet. Hiervoor moet een gezagsrelatie bestaan tussen werkgever en werknemers. Bij raamprostitutie is daar over het algemeen geen sprake van.

Derde lid, onder a.

Indien, al dan niet na het inwinnen van een advies van het Landelijk Bureau Bibob, blijkt dat een ernstig gevaar bestaat dat de gevraagde exploitatievergunning mede zal worden gebruikt voor het benutten van onrechtmatig verkregen voordeel en/of voor het plegen van strafbare feiten kan de vergunning op grond van deze bepaling worden geweigerd. In geval een mindere mate van gevaar wordt vastgesteld kunnen aan de vergunningvoorschriften worden verbonden op basis van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob.

Derde lid, onder b.

Niet voor niets worden aan de exploitant, voor het exploiteren van een seksinrichting/escortbedrijf, verschillende verplichtingen gesteld in de artikelen 3:11 en 3:11a van de APV. Als uit het bedrijfsplan, of uit andere omstandigheden, blijkt dat de exploitant geenszins aannemelijk maakt dat hij/zij de gestelde verplichtingen zal naleven, kan de vergunning om die reden geweigerd worden.

Vierde lid

Op basis van dit lid is het bevoegd bestuursorgaan bevoegd om een vergunning te weigeren wanneer daardoor op ontoelaatbare wijze de woon- of leefomgeving in de omgeving van de seksinrichting of het escortbedrijf nadelig zou worden beïnvloed of de openbare orde of veiligheid nadelig wordt beïnvloed. Het onder a. tot en met c. bepaalde geeft richting aan het invullen van die beoordelingsruimte.

Artikel 3:11 Toezicht en verplichtingen seksinrichtingen

Eerste lid

Uitgangspunt is dat voldoende toezicht alleen mogelijk is als de exploitant of de beheerder(s) feitelijk aanwezig zijn in de inrichting of, als het om raamprostitutiebedrijven gaat, in de onmiddellijke nabijheid van het raamprostitutiebedrijf. In de aan dit hoofdstuk verbonden beleidsregels gaan wij nader in op de invullingen van de verplichtingen.

Tweede lid

Dit lid is van betekenis voor (mogelijke) klanten van een seksinrichting: zij kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat.

Derde lid

De exploitant en/of de beheerder is verplicht erop toe te zien dat in de inrichting:

- geen onvrijwillige prostitutie plaatsvindt;
- geen drugs- of wapenhandel, heling, geweldsdelicten e.d. plaatsvindt;
- geen prostitutie plaatsvindt door illegalen;
- geen minderjarigen in de inrichting aanwezig zijn;
- geen sekswerkers werken die de leeftijd van 21 nog niet hebben bereikt.

Dit toezicht moet voortdurend worden gehouden. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat indien een exploitant misstanden waarneemt, hij zich niet kan verschuilen achter het feit dat zijn seksinrichting op dat moment gesloten was en dat hij dus geen toezicht hoefde te houden.

Aan het nemen van maatregelen vanwege niet-naleving van deze verplichting hoeft geen strafrechtelijke vervolging en/of veroordeling te zijn voorafgegaan, daarvoor moet slechts aannemelijk zijn dat genoemd toezicht niet of onvoldoende is uitgeoefend. Opgemerkt wordt dat de norm van 21 jaar al uitgangspunt is en werd toegepast in de dagelijkse praktijk van de raamprostitutie in Utrecht.

Vierde lid

De exploitant (en zijn beheerder(s)) moeten er onder meer voor zorgen dat er geen sekswerkers werkzaam zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel. Welke maatregelen de exploitant neemt om dit te bewerkstelligen, moet blijken uit het bedrijfsplan (zie (de toelichting op) artikel 3:4a).

In ieder geval geldt voor de exploitant de verplichting om met elke sekswerker een persoonlijk (intake) gesprek te voeren voordat zij voor de eerste maal aan het werk gaat. Het gesprek heeft als doel om vast te stellen dat er ten aanzien van de betreffende sekswerker geen sprake is van dwang of uitbuiting. De exploitant moet zich er daarnaast van vergewissen dat de sekswerker voldoende zelfredzaam is. De zelfredzaamheid van de sekswerker houdt primair verband met het goed en veilig kunnen uitoefenen van het beroep. Een belangrijk onderdeel van die zelfredzaamheid vormt het vermogen om op een aanvaardbaar niveau te kunnen communiceren met exploitanten, toezichthouders en klanten. De exploitant moet waarborgen dat de in zijn bedrijf werkzame sekswerkers aan die zelfredzaamheidseis voldoen. De exploitant heeft een verantwoordelijkheid in het voorkomen en tegengaan van mensenhandel en uitbuiting. De exploitant moet dit aangeven in zijn bedrijfsplan (zie artikel 3:4a). Een verslag van het gesprek moet deel uitmaken van de administratie zodat op eenvoudige wijze gecontroleerd kan worden dat de exploitant zijn verplichtingen op juiste wijze uitvoert.

Vijfde lid

De verplichting om een werkruimte te voorzien van een deugdelijke alarminstallatie is opgenomen om de veiligheid van de sekswerker te waarborgen. Het moet gaan om een gecertificeerde alarminstallatie (BORG certificering) waarbij het alarm in de werkruimte direct wordt doorgezet naar het kantoor van de aanwezige beheerder(s) en/of beveiligers. De ervaring leert dat deze verplichting weliswaar voor raamprostitutiebedrijven het meest belangrijk is, maar ook zeker waarde heeft bij de overige seksinrichtingen. Daarom is bereik van deze verplichting uitgebreid. Hetzelfde kan gezegd worden

van de verplichting om een deugdelijke administratie te voeren. De verplichting om een deugdelijke administratie te voeren dient om te verzekeren dat de exploitant de verplichtingen die volgen uit de APV naleeft. Dit is van belang voor het toezicht op de naleving van deze verplichting. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of de aangetroffen sekswerker inderdaad degene is aan wie de werkruimte is verhuurd (zie ook artikel 3:13 APV). Een deugdelijke administratie houdt in dat de gemeentelijke toezichthouders in het systeem in ieder geval een verslag van het intakegesprek kunnen inzien, een kopie van het identiteitsbewijs, een afschrift van de huurovereenkomst en andere ter zake doende opmerkingen.

Zesde lid

Om ervoor te zorgen dat de registratieplicht van artikel 3:16 (zie hieronder) wordt geëffectueerd, zijn de exploitant en/of de beheerder verplicht om er te allen tijde op toe te zien dat in het raamprostitutiebedrijf uitsluitend geregistreerde sekswerkers werkzaam zijn, die zelfredzaam zijn. Dit laatste leidt ertoe dat het eenmalige intakegesprek een vervolg moet krijgen in de bedrijfsvoering en in het toezicht op de (werkomstandigheden van de) sekswerkers. Het niet voldoen aan deze verplichtingen kan leiden tot intrekking van de vergunning en (tijdelijke) sluiting van het raamprostitutiebedrijf.

Zevende lid

Om te voorkomen dat een exploitant of beheerder vermoedens niet meldt of bij de verkeerde medewerker of instantie meldt in de gedachte dat bepaalde gegevens 'wel zullen worden doorgegeven' wordt expliciet de verplichting opgelegd om vermoedens van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting direct te melden bij de politie én de gemeentelijke toezichthouders. Op het moment dat er redelijkerwijs een vermoeden van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting zou moeten zijn en de exploitant heeft dit niet gemeld, dan kan hij hierop worden aangesproken, waarbij het duidelijk is dat de exploitant verantwoordelijk is voor het al dan niet handelen van zijn beheerder(s).

Het gaat hier ook om vermoedens die al moeten worden gemeld, zodat de politie al in een vroeg stadium betrokken wordt. Vermoedens kunnen ook 'onderbuikgevoelens' zijn. Nadrukkelijk wordt hierbij opgemerkt dat het melden de vergunninghouder niet ontslaat van zijn verplichting om zelf op te treden tegen signalen van mensenhandel. Bij mensenhandel gaat het om een optelsom van op zichzelf staande signalen die, indien deze apart zouden worden beoordeeld, individueel niets hoeven te zeggen over de conclusie dat sprake is van mensenhandel. Om te voorkomen dat elke vergunninghouder in dit grijze gebied van signalen een onjuiste beoordeling maakt, verwachten wij dat alle signalen (ook al staan die op zichzelf beoordeeld los van mensenhandel) daadwerkelijk worden gemeld bij zowel de gemeente als de politie.

Achtste lid

Om de zelfredzaamheid van de sekswerker te vergroten is als eerste van belang dat de sekswerker op de hoogte is van haar plichten, maar ook van haar rechten. Het is niet meer dan gebruikelijk dat een huurster een afschrift heeft van de huurovereenkomst. Daarnaast vereenvoudigt dit de toezichtstaak nu de sekswerker ter plekke kan aantonen dat zij de rechtmatige huurster is van de werkruimte. Uit dit artikel volgt ook dat het opzeggen van de huurovereenkomst schriftelijk dient te gebeuren. Hiermee wordt de rechtspositie van de sekswerker beschermd en ondersteund. De opzegging, en dus de

redenen van opzegging, moet voor de duur van minimaal een jaar onderdeel uitmaken van de bedrijfsadministratie.

Negende lid

Om een algehele hygiëne te bevorderen wordt verwezen naar de algemene eisen die hiervoor in de branche gelden. In principe kan de exploitant aansluiten bij de Hygiënerichtlijn voor seksinrichtingen van het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid. Deze richtlijn is in ieder geval het minimum waaraan zal moeten worden voldaan en waarop gecontroleerd zal worden. Omdat het hier om een richtlijn gaat die vanuit de private sector is opgesteld kan in de regel zelf hiernaar niet verwezen worden. Er mag door de exploitant ook van een vergelijkbare regeling/standaard worden uitgegaan, mits aantoonbaar is dat aan het gestelde minimum wordt voldaan. Dit minimum is van belang omdat dit zorgt voor een goede en gezonde werkomgeving van de sekswerker en een gezonde en nette omgeving voor de klant.

Artikel 3:11a Toezicht en verplichtingen escortbedrijven

Een aantal artikelleden van artikel 3:11 is ook van toepassing op escortbedrijven.

Artikel 3:12 Verbod op dwingend bemoeien

Dit verbod is opgenomen om overlast te voorkomen of te beperken die samenhangt met (raam)prostitutie en dan met name van de randverschijnselen die hiermee gepaard gaan.

Onder “zich op dwingende wijze bemoeien” wordt verstaan: sekswerkers min of meer gedwongen begeleiden van en naar hun werkplek, geld aannemen van sekswerkers, drank of verdovende middelen verstrekken aan sekswerkers, agressief en intimiderend gedragen tegenover sekswerkers, het observeren van klanten en daarmee bepalen wie er binnenkomt enz. De bepaling heeft is van toepassing op eenieder die aan de beschrijving van het dwingend bemoeien voldoet.

Deze verbodsbepalingen vinden wij van belang omdat wij het principiële uitgangspunt hebben dat personen die zich dwingend met de sekswerkers bemoeien op geen enkele wijze moeten worden getolereerd. Wanneer dit wel gebeurt zal hiertegen, zoveel mogelijk, handhavend worden optreden. Het opleggen van een (tijdelijke) gebiedsverbod behoort hierbij, ook op grond van deze APV, tot de mogelijkheden.

Op grond van artikel 3:17, elfde lid is dit verbod van overeenkomstige toepassing op straatprostitutie.

Artikel 3:13 Minimale verhuurperiode en gebruik werkruimte

Eerste lid

Deze bepaling is opgenomen om het snelle rouleren van prostituees te bemoeilijken. Hiervan was voor invoering van deze eerste vier weken termijn sprake. Uit de rapporten “Schone Schijn” (KLPD, Nationale Recherche, 2008) en “Signalen Mensenhandel Zandpad” (gemeente Utrecht, 2008) blijkt dat dit snelle rouleren een tactiek is die in de mensenhandel wordt gebruikt om sekswerkers “buiten beeld” te houden.

Daarom hebben wij de verplichting opgenomen waaruit volgt dat een werkruimte voor raamprostitutie de eerste verhuurperiode voor een minimale periode van vier weken moet worden verhuurd. Na de eerste vier weken, de aanvang van het huren, is het mogelijk om per week de werkruimten aan die prostituee te verhuren. Expliciet merken wij op dat parttime werken toegestaan is onder deze regeling. Het is mogelijk om voor een beperkt aantal dagen te huren, zolang de eerste verhuurperiode maar vier weken bedraagt. Dus het verhuren van een werkruimte voor 3 dagen per week gedurende 4 weken bij aanvang van deze huur is toegestaan.

Onderverhuur is niet meer toegestaan, ook niet behoudens bijzondere omstandigheden. Ervaring heeft geleerd dat onderverhuur ertoe bijdraagt dat het overzicht over wie nu welke ruimte huurt wordt bemoeilijkt. Bovendien wordt op deze manier het omzeilen van de verplichte eerste vier weken termijn in de hand gewerkt. Het is niet te controleren of iemand echt ziek of op vakantie is of gedwongen is de werkruimte af te staan. Afwezigheid vanwege ziekte behoort tot het normaal maatschappelijk risico van een zelfstandig ondernemer. Wanneer er sprake is van vakantie kan de exploitant de ruimte (tijdelijk) verhuren aan derden.

Met de termijn van vier werken wordt een barrière opgeworpen tegen mensenhandel. Vier weken is een redelijke termijn om een hulpverleningsrelatie op te bouwen met de prostituee en zodoende signalen van mensenhandel waar te kunnen nemen. Bovendien wordt de Belastingdienst hierdoor in staat gesteld daadwerkelijk aanslagen te kunnen opleggen. Ook dat aspect vormt een barrière voor personen die zich schuldig maken aan mensenhandel, omdat daarmee wordt ingegrepen in de inkomsten.

Het belang van contractsvrijheid van partijen dient hier te wijken voor het belang van het voorkomen en bestrijden van uitwassen zoals mensenhandel en situaties van dwang. Dit betekent dat het ingrijpen in deze vorm en omvang in de relatie tussen de exploitant en de prostituee gerechtvaardigd is.

Tweede lid

Voor de werkruimten binnen een raamprostitutiebedrijf die gebruikt worden voor afspraken met klanten die anders dan door werving zichtbaar vanuit de werkruimte tot stand zijn gekomen geldt een vergelijkbare bepaling als voor de werkruimten voor raamprostitutie. Vanwege de kortere doorlooptijden bij deze meer vluchtige manier van verhuur is het echter noodzakelijk dat het risico op misbruik zo klein mogelijk wordt gemaakt. De minimale verhuurperiode voor een werkruimte waarvoor de werving van klanten anders dan zichtbaar vanuit de werkruimte plaatsvindt bedraagt bij de aanvang van huren vier uur per week gedurende de eerste vier weken. Na deze periode moet steeds in blokken van vier uur worden verhuurd. Voor deze termijn is gekozen om zowel de exploitant als hulpverlening en de gemeente de gelegenheid te bieden in contact te komen met de betreffende sekswerker. De exploitant moet in zijn administratie bijhouden wie wanneer en in welke ruimte werkt en dient er tevens op toe te zien dat de betreffende huurder ook daadwerkelijk aanwezig is. Ook moet de exploitant voor deze vorm van huur meer beveiliging en beheer inzetten, omdat er sprake is van meer wisselmomenten. In het bedrijfsplan dient de exploitant uit te werken hoe invulling wordt gegeven aan deze eisen.

Derde lid

Op grond van deze bepaling mag een werkruimte voor raamprostitutie aan maximaal twee sekswerkers per dag worden verhuurd. Een keuze voor maximaal twee shifts per dag draagt vanuit het oogpunt van

veiligheid bij aan de beheersbaarheid van het aantal sekswerkers en aan het voorkomen van criminaliteit.

Vierde lid

Volgens deze bepaling is het verboden om de werkruimte in een raamprostitutiebedrijf voor een aaneengesloten periode van meer dan 12 uur per dag te laten gebruiken door dezelfde prostituee. Hiermee wordt voorkomen dat prostituee wordt gedwongen onacceptabel lange dagen te maken. De exploitant is verantwoordelijk voor de naleving van dit voorschrift.

Met het begrip “dag” in deze bepaling wordt bedoeld de periode waarin het raamprostitutiebedrijf geopend mag zijn. Deze bepaling is zowel van toepassing voor de werkruimten waarvoor het werven van klanten van achter het raam gebeurt als voor de werkruimten die gehuurd kunnen worden voor afspraken die via het internet tot stand zijn gekomen.

Vijfde lid

Deze bepaling is in het leven geroepen om te voorkomen dat een sekswerker , die een dienst van 12 uur heeft gewerkt, wordt “doorgeschoven” naar een andere werkruimte.

Zesde lid

Zie lid 1.

Zevende lid

Met “andere doeleinden” wordt bijvoorbeeld bedoeld het gebruik van de werkruimte als nachtverblijf. Hieronder wordt verstaan het slapen in de werkruimte. Afhankelijk van de werktijden van de sekswerker zou dat overdag ook kunnen plaatsvinden. Als gevolg van deze bepaling is dat dus op geen enkel moment toegestaan.

Achtste lid

Op grond van deze bepaling is het verboden om een werkruimte binnen een raamprostitutiebedrijf te gebruiken voor de werving van klanten op een andere wijze dan op grond van de exploitatievergunning is toegestaan. Deze bepaling dient ervoor om de scheiding tussen de verschillende vormen van het werven van klanten te borgen en maakt het mogelijk te kunnen optreden in die gevallen dat een werkruimte die bestemd is voor afspraken die via het internet tot stand zijn gekomen in afwijking van de vergunning toch gebruikt wordt ten behoeve van raamprostitutie en vice versa.

Artikel 3:14 Sluitings(tijden)

Deze bepaling spreekt voor zich.

Artikel 3:15 Intrekkinggronden

Met de wijziging van de APV is ervoor gekozen uitsluitend nog facultatieve intrekkinggronden op te nemen. De intrekkinggronden uit het eerste en vierde lid zijn hiermee samengevoegd. Dit betekent dat het bestuursorgaan bevoegd is om een vergunning in te trekken wanneer een van de daar bedoelde situaties zich voordoet, maar hiertoe niet verplicht is. Anders dan voorheen het geval was is niet langer sprake van een imperatief karakter. Hiermee is invulling gegeven aan de wens om de mogelijkheid te hebben voor situationeel handelen en maatregelen te kunnen opleggen die recht doen aan de aard en de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de exploitant. Uiteraard blijft het mogelijk om in situaties waarin dit noodzakelijk is direct tot intrekking van de vergunning over te gaan. Hieronder wordt nader ingegaan op enkele intrekkinggronden.

Eerste lid onder b

Het moge duidelijk zijn dat in verband met de eis ten aanzien van levensgedrag en de aard van de werkzaamheden, het niet zo kan zijn dat een beheerder feitelijk in of voor een seksinrichting of escortbedrijf werkzaam is, terwijl hij niet is gescreend of van de vergunning is afgeschreven omdat deze beheerder van slecht levensgedrag bleek te zijn. Als uit de feitelijke omstandigheden in de seksinrichting blijkt dat, of er zijn teveel onduidelikheden over welke personen nu welke werkzaamheden in het bedrijf uitvoert, dan kan de vergunning om die reden worden ingetrokken. Met deze intrekkinggrond kan worden gewaarborgd dat slechts personen die gescreend zijn werkzaamheden kunnen uitvoeren die fundamenteel onderdeel zijn van de bedrijfsvoering van de seksinrichting of het escortbedrijf.

Eerste lid onder e

Deze bepaling is opgenomen om de mogelijkheid te hebben om een vergunning in te kunnen trekken indien deze is verleend op grond van bij de aanvraag verstrekte gegevens die achteraf in betekenisvolle mate onjuist blijken te zijn.

Eerste lid onder f

Logischerwijs is het gevolg van een moeten indienen van een bedrijfsplan bij de aanvraag dat wanneer een exploitant niet langer voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld of bijvoorbeeld in strijd handelt met zijn eigen bedrijfsplan de vergunning kan worden ingetrokken. Het gaat hier om een kan bepaling, omdat het zo kan zijn dat er veranderde omstandigheden zijn die het wenselijk maken dat vooruitlopend op een wijziging van het bedrijfsplan, afwijkend van het bedrijfsplan wordt gewerkt.

Eerste lid onder g

Wanneer iemand binnen Utrecht een seksinrichting/escortbedrijf wil exploiteren horen daar ook bepaalde verplichtingen bij, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de artikelen 3:11, 3:11a en 3:15a. Wanneer een vergunninghouder zich niet houdt aan de verplichtingen voortvloeiend uit de verordening en de aan de vergunning verbonden voorschriften, dan kan de vergunning worden ingetrokken, wederom afhankelijk van het soort overtreding.

Eerste lid onder i

Het kan zijn dat een andere of eerdere vergunning voor eenzelfde exploitant is ingetrokken wegens zodanig ernstige redenen dat het niet meer wenselijk is om aan diezelfde exploitant een nieuwe vergunning te verlenen, ook al is het op een andere locatie. Bepaalde gedragingen van exploitanten gaan namelijk zover dat op welke plaats dan ook die gedragingen moeten worden tegengegaan.

Eerste lid onder j

Voor een toelichting hierop verwijzen wij naar de toelichting onder 3:10 lid 2 van de APV.

Eerste lid onder k

Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 3:10, derde lid onder a.

Derde lid

In artikel 3:14 zijn verschillende verplichtingen opgenomen die gelden voor de tijden dat een bedrijf gesloten dient te zijn. Wanneer de sluitingstijden niet in acht worden genomen dan wel als er sprake is van een overtreding van andere verplichtingen die zijn gesteld in artikel 3:14 van de APV dan kan dit leiden tot het intrekken van de verleende vergunning.

Artikel 3:15a Adverteren

Dit artikel bevat een aantal regels over adverteren. De verplichting om in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan de seksinrichting/ het escortbedrijf is verleend, vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk om op de in de APV voorgeschreven wijze te adverteren. De verplichting een vast telefoonnummer op te geven is opgenomen omdat aan de hand van een mobiel nummer niet altijd is na te gaan wie de gebruiker is van dat nummer. Dit is vanuit het oogpunt van toezicht juist onontbeerlijk.

Artikel 3:16 Registratieplicht raamsekswerkers

Een belangrijke maatregel bij de bestrijding van mensenhandel betreft de registratieplicht van raamsekswerkers. De verplichting vormt ook een barrière voor personen die zich schuldig maken aan mensenhandel. Onderdeel van de registratieprocedure is een verplicht gesprek met de sekswerker door een medewerker van de gemeente. Door dit gesprek wordt de gemeente in staat gesteld signalen van mensenhandel op te vangen en deze te delen met de politie en met de hulpverlening. De GG&GD pakt haar rol op vanuit het oogpunt van zorg.

Met de registratieplicht wordt verder beoogd het mogelijke isolement van de raamsekswerker op te heffen door het verplichte contact met de GG&GD. Ook anderszins wordt de veiligheid van sekswerkers vergroot, de groep wordt beter bereikbaar voor het verstrekken van informatie en het bieden van hulp.

Verder zal de registratie het toezicht en de handhaving vergemakkelijken. Van de raamsekswerker worden niet méér gegevens gevraagd dan nodig voor een deugdelijke registratie.

Er zijn verschillende weigeringsgronden toegevoegd aan dit artikel. Deze weigeringsgronden komen ook terug in de gronden die er zijn om een registratie te verwijderen.

Als eerste is toegevoegd aan de weigeringsgronden dat registratie wordt geweigerd wanneer er aanwijzingen zijn van mensenhandel dan wel andere vormen van uitbuiting. Dit betekent ook dat de opzet van het registratiegesprek wordt gewijzigd waarbij de zorg voor de sekswerker nog steeds een grote rol in het gesprek speelt.

Uit consultatie van de sekswerkers kwam ook naar voren dat zij eveneens van mening waren dat óf de gevolgen van het registratiegesprek/ de registratie 'strenger' moesten worden (dus een weigering bij signalen mensenhandel) óf de registratie moest worden afgeschaft. Het toevoegen van deze weigeringsgrond maakt dat de barrière tegen mensenhandel bij registratie nog groter wordt. Om te toetsen of er sprake is van signalen van mensenhandel zal ook de zelfredzaamheid van de sekswerker worden beoordeeld. Hiervoor zal een beleidsregel worden vastgesteld. Daarnaast is toegevoegd dat een registratie wordt geweigerd indien de sekswerker niet beschikt over een inschrijving bij de Kamer van Koophandel.

Hierbij merken wij uitdrukkelijk op dat het toekennen van een registratie niet maakt dat de exploitant geen verantwoordelijkheid draagt voor het melden dan wel herkennen van signalen van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting. De gemeentemedewerkers en de politie hebben immers slechts een beperkt zicht op de sekswerker. De exploitant is alle dagen dat zij in zijn werkt in zijn inrichting verantwoordelijk voor het toezicht in de seksinrichting. Daar hoort o.a. bij dat hij signalen (van bijvoorbeeld gehaald en gebracht worden) moet oppikken en doorgeven aan de bevoegde instanties. Ook kan het zo zijn dat de exploitant een sekswerker afwijst, omdat hij van mening is dat de sekswerker onvoldoende een westerse taal spreekt, terwijl de gemeente dit wel accepteerde. Dit kan bijvoorbeeld doordat de gemeente zich baseert op eigen ervaring of beroepshalve bij hun bekende stukken. De afgifte van een registratienummer is dan ook geen vrijbrief voor de exploitant om de sekswerker om die reden een kamer te verhuren.

Bij de registratie moet de raamsekswerker een geldig identiteitsbewijs overleggen. Aan de hand hiervan controleert de gemeente of de sekswerker meerderjarig is en of zij/hij beschikt over een voor het verrichten van arbeid noodzakelijke verblijfstitel. Indien een sekswerker nog niet de leeftijd van éérentwintig (21) jaar heeft bereikt, niet beschikt over een voor het verrichten van arbeid noodzakelijke verblijfstitel of indien de opgegeven persoonsgegevens niet juist zijn, zal de gemeente de registratie weigeren.