

Bijlage bij selectieleidraad, achtergrondinformatie¹

Zie ook www.utrecht.nl/prostitutie

Schone en transparante raamprostitutie

De gemeente wil in Utrecht een nieuwe, aantrekkelijke plek maken voor raamprostitutie waar sekswerkers veilig, zelfstandig en in vrijheid hun beroep kunnen uitoefenen. Dit vraagt om een zorgvuldige en voorzichtige aanpak. Als gemeente staan we op het punt om het plan voor het nieuwe Zandpad samen met investeerders, exploitanten, sekswerkers en in overleg met omwonenden concreet te maken. Deze aanpak is uniek in Nederland en Europa. We zijn met iets nieuws bezig: iets opbouwen op een nieuwe plek en op een nieuwe manier.

De gemeente wil goed ondernemerschap mogelijk maken voor de sekswerkers in Utrecht. Dat betekent dat we een plek willen waar de positie van de sekswerkers sterk is en waar zij veilig en zelfstandig hun beroep kunnen uitoefenen. Goed ondernemerschap vragen wij ook van investeerders en exploitanten. Wij nodigen hen uit voor goed verhuur en beheer, in het belang van de sekswerkers en de veiligheid in de stad en met aandacht voor de omgeving. De exploitant vervult zijn maatschappelijke rol als het gaat over voorkomen van mensenhandel en uitbuiting. De gemeente werkt alleen met serieuze en bonafide ondernemers, in de hele keten. En tot slot willen we geen herhaling van het oude Zandpad: we werken toe naar een duurzame inrichting van de keten, met een transparante en duurzame bedrijfsvoering bij alle partijen.

Een planning met parallelle trajecten

Dit jaar zetten we een aantal stappen tegelijk om de nieuwe prostitutiezone snel dichterbij te brengen. Het bestemmingsplan ligt ter inzage en gaat in september 2015 ter vaststelling naar de gemeenteraad. Medio mei 2015 start het zoekproces naar investeerders (en exploitanten). Deze tender is bedoeld voor de investeerders. Tegelijkertijd is er een oproep uit naar exploitanten om zich al te melden bij de gemeente als zij belangstelling hebben. Zo kunnen we tijdens de tender van de investeerder(s) weten hoeveel en welke potentiële exploitanten er zijn. In de eerste maanden van 2016 weten we dan wie de investeerders en exploitanten van het nieuwe Zandpad worden. De geselecteerde investeerder(s) werken vervolgens het ontwerp uit en dienen een omgevingsvergunning in. De bouw kan dan eind 2016 starten, zodat de ramen in 2017 opengaan.

Een zone met minimale overlast voor de omgeving

De gemeente wil eventuele overlast voor omwonenden zoveel mogelijk voorkomen. Met de inpassing van de werkruimten in de omgeving en het ontwerp van de openbare ruimte kan ervoor gezorgd worden dat het zicht op het nieuwe Zandpad beperkt is, geluid indien mogelijk tegengehouden wordt, de omgeving schoon, heel en veilig is en dat de verkeersontsluiting en het parkeren is geregeld. In 2014 is tijdens rondetafelgesprekken met omwonenden gekeken naar het inrichtingsplan van de openbare ruimte om dit zo goed mogelijk op te lossen. We willen dit gesprek over de openbare ruimte samen met de buurt én de investeerder voortzetten, zodat het ontwerp van de werkruimten aansluit bij het ontwerp van de openbare ruimte.

Daarnaast zetten we in op goede afspraken over omgevingsbeheer vanaf het moment dat de werkruimten open zijn. Dat betekent dat we met alle betrokkenen, zoals de politie, samenwerkingsafspraken maken over wat zij kunnen doen om overlast te voorkomen en wat ze kunnen doen om te handhaven als er toch sprake is van overlast. Bijvoorbeeld bij geluidsoverlast of een onveilig gevoel op straat. Ook met de investeerder(s)/eigenaren van de werkruimten en de exploitanten willen we deze samenwerkingsafspraken maken. De afspraken leggen we vast in een

¹ Aan de tekst kunnen geen rechten ontleend worden. Juridische betekenis hebben de regels waarnaar verwezen wordt.

beheerplan en in een beheergroep met professionele partijen en omwonenden bespreken we regelmatig hoe de leefbaarheid en veilig rondom het nieuwe Zandpad is. Zo proberen we samen met alle betrokken partijen grip te houden op eventueel overlast, zodat er een nieuwe aantrekkelijke plek komt voor raamprostitutie, niet alleen voor de sekswerkers maar ook voor de omgeving.

Een HAP Post als informatiepunt voor sekswerkers

Op het nieuwe Zandpad komt, net als nu, een HAP Post. HAP staat voor Huiskamer Aanloop Prostituees, en wordt beheerd door Stichting de Tussenvoorziening. In deze voorziening kunnen sekswerkers binnenlopen voor contact met andere sekswerkers, een gesprek met een medewerker of arts, advies of gewoon een kopje koffie. Op deze manier wordt gewerkt aan de versterking van de positie van de sekswerker. De HAP post wordt door de gemeente zelf gebouwd.

Een klankbordgroep voor sekswerkers is in oprichting

Sinds de sluiting in juli 2013 zijn enkele bijeenkomsten met sekswerkers georganiseerd. Daarin hebben sekswerkers bijvoorbeeld aangegeven ook behoefte te hebben aan een eigen informele ontmoetingsruimte, buiten de officiële dienstverlening om. De gemeente wil deze wens graag honoreren en vraagt de investeerders in de tender om te kijken of ze dit mogelijk kunnen maken. De gemeente wil graag intensiever in gesprek met sekswerkers, om hun wensen en ideeën een goede plek te geven en samen met hen te bouwen aan het nieuwe Zandpad. Zij kunnen onder andere meedenken over de werkruimten zelf, de omgeving en de mogelijkheden voor versterking van hun positie. Onlangs is een oproep geplaatst gericht aan sekswerkers om zich voor een klankbordgroep aan te melden.

De exploitant heeft een maatschappelijke rol voor een goede positie van de sekswerkers

In de zomer van 2013 zijn de vergunningen voor het exploiteren van raamprostitutie in Utrecht van alle vijf de exploitanten ingetrokken en is de verlenging van de vergunningen geweigerd. De besluiten zijn op meerdere weigerings- en intrekingsgronden gebaseerd: aanwijzingen van (faciliteren van) mensenhandel, geen en/of slecht toezicht, openbare orde en slecht levensgedrag. In de openbare uitspraak van de rechtbank Utrecht van 7 juli 2014 valt daarover meer te lezen.²

Om misstanden zoals op het oude Zandpad in te toekomst tegen te gaan, is de verantwoordelijkheid van de exploitant vergroot in een aangescherpte APV, die door de raad op 19 december 2013 is vastgesteld. Met de aangescherpte regels worden ongewenste marktdominanties beëindigd en voorkomen, is de minimum leeftijd voor alle sekswerkers verhoogd van 18 naar 21 jaar en is een nachtsluiting voor de Hardebollenstraat ingevoerd. De nachtsluiting geldt niet voor het nieuwe Zandpad. Ook kan door de aanscherping het instrument van de registratie van sekswerkers in de raamprostitutie sterker ingezet worden bij het voorkomen van misstanden.

Een exploitant die zich in Utrecht wil vestigen met een raamprostitutiebedrijf, dient hiervoor een exploitatievergunning i.h.k.v. de APV aan te vragen bij de gemeente. Dit is een eigenstandig traject, los van deze tender van de investeerder(s). Bij de toetsing van de aanvraag wordt onder meer gekeken naar de wijze waarop de exploitant invulling geeft van de APV en onderstaande beleidsregels.

Beleidsregels

De nieuwe regelgeving in de APV is voor een aantal punten verder uitgewerkt in beleidsregels, om onder andere exploitanten van raamprostitutie aan te geven wat van hen verwacht wordt.

Beleidsregel 'Zelfredzaamheid prostituee'

² <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2014:2736>

Bescherming, normalisering en versterken van de positie van de sekswerker en het terugbrengen van misstanden in de branche zijn uitgangspunten waar in prostitutiebeleid vanuit wordt gaan.

Exploitanten van prostitutiebedrijven hebben daarin op grond van de APV een grote verantwoordelijkheid. Zij moeten er steeds voor zorgen dat er in het prostitutiebedrijf geen sekswerkers werkzaam zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting. In deze beleidsregel wordt toegelicht naar welke zaken de exploitant in ieder geval dient te kijken om zich te vergewissen van de zelfredzaamheid.

Beleidsregel 'Voldoende toezicht'

In deze beleidsregel staan regels voor seksinrichtingen geformuleerd die recht doen aan de beoogde doelen van 'voldoende toezicht'. Het houden van voldoende toezicht valt onder de verplichtingen van de exploitant. Dit reduceert de kans op willekeur bij de vergunningverlening en biedt een kader voor toezicht en handhaving.

Beleidsregel 'Melden signalen mensenhandel'

In artikel 3:11 lid 7 van de APV is aan de exploitant de verplichting opgelegd dat zij, indien bij hen redelijkerwijs een vermoeden dient te ontstaan van mensenhandel en/of andere vormen van uitbuiting, dit direct moeten melden bij de politie en de gemeentelijke toezichthouders. Een melding zal vanuit de gemeente afgehandeld worden conform de Handhavingsstrategie Seksinrichtingen. Deze beleidsregel is bedoeld om een nadere invulling te geven aan de verplichting die aan de exploitanten is opgelegd. Wat wordt precies van hen verwacht? Gezien het raakvlak met de andere beleidsregels is overlapping van deze beleidsregels niet te voorkomen.

Beleidsregel voor de bepaling van vergunningplichtige(n) van seksinrichtingen

De gemeente Utrecht heeft in het APV hoofdstuk over de exploitatie van seksinrichtingen de volgende definitie opgenomen van Exploitant:

"Exploitant: de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die ten laste van de exploitatie van een seksinrichting of escortbedrijf op geld waardeerbare baten ontvangt; Indien de exploitant een rechtspersoon is, worden de bestuurders van die rechtspersoon alsmede personen die middellijk of onmiddellijk aandeelhouders of houders zijn van certificaten van aandelen met een totaal belang van 5 % of meer van het geplaatste kapitaal, voor toepassing van dit hoofdstuk beschouwd als exploitant. Geen exploitant is degene die baten ten laste van de exploitatie ontvangt wegens levering van goederen en diensten waarbij sprake is van een uitwisseling van gelijkwaardige prestaties."

De gemeente Utrecht onderzoekt op basis van deze definitie wie feitelijk en economisch bij de exploitatie van de seksinrichting zijn betrokken en op welke wijze deze betrokkenheid invulling heeft gekregen. Met name bij de levering van goederen en dienst wordt gekeken of er sprake is van een reële tegenprestatie en of er geen winsten aan de onderneming worden onttrokken die zijn geëtiketteerd als bijvoorbeeld huur of een vergoeding voor geleverde diensten, zoals managementvergoedingen. In de beleidsregel voor de bepaling van vergunningplichtige(n) is aangegeven hoe deze beoordeling plaatsvindt. Als vuistregel wordt gehanteerd dat iemand een prestatie levert tegen een "normale" vergoeding wanneer hij maximaal 15 % rendement (afgeleid van de kosten of een investeringswaarde) maakt. Een verhuurder die een verhuurprijs hanteert van € 200 terwijl zijn kosten/uitgaven/risico's slechts een verhuurprijs van € 100,- rechtvaardigen, zal worden aangemerkt als exploitant. Dat betekent dat hij (mede) de vergunning moet aanvragen en verkrijgen en dat hij in alle opzichten medeverantwoordelijk is voor een zorgvuldige bedrijfsvoering volgens de voorschriften. Een aanvraag waarop een persoon die feitelijk of economisch exploitant is, niet is vermeld, wordt geweigerd omdat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand anders is dan wat er in de aanvraag is vermeld.

Het is overigens niet zo dat de APV een limiet, zoals een maximale prijs, stelt ten aanzien van de prijs waartegen bedrijfsruimte zou mogen worden verhuurd. Een verhuurder kan een hogere huurprijs

vragen. Echter hij kwalificeert zich daarmee wel als exploitant. Wordt door hem een vergunning aangevraagd en verkregen dan is hij niet gebonden aan enige beperking van de huurprijs. Wel dient hij te voldoen aan de regels van de APV, bijvoorbeeld dat een exploitant maximaal 1/5 van 162 werkruimten mag exploiteren, dus maximaal 32.

Dit is een invulling van het begrip "exploitant" die meer rekening houdt met de feitelijke en economische verhoudingen. Iemand die aan de exploitant verhuurt of goederen en diensten levert tegen een "normale" tegenprestatie wordt geen exploitant.

Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob

De gemeente kan op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob) de achtergrond van een ondernemer, persoon of een bedrijf onderzoeken in een aantal gevallen, zoals:

- bij de aanvraag van een vergunning of subsidie of wanneer deze al verstrekt is;
- bij aanbestedingen/tender door de gemeente in de sectoren bouw, milieu en ICT;
- wanneer iemand een lokaal of regionaal evenement wilt organiseren; of
- wanneer iemand een drank- en horecavergunning of een exploitatievergunning aanvraagt.
- bij vastgoedtransacties;

De gemeente heeft een beleidsregel vastgesteld waarin wordt uitgelegd hoe de gemeente met deze bevoegdheid omgaat. In die beleidsregel is aangegeven dat de overheid deze bevoegdheid kan inzetten bij vastgoedtransacties. Ook is aangegeven dat de gemeente in beginsel altijd een Bibob onderzoek uitvoert wanneer een aanvraag wordt gedaan voor een vergunning voor de exploitatie van een seksinrichting.