



## **APV-aanpassing, toelichting en Nadere Regels**

### **GEMEENTE ZALTBOMMEL**

#### **Deelnota 2**

Afdeling Bestuursondersteuning

Juli 2000

**Deelnota 2 Regulering:**

**APV-aanpassing met toelichting en Nadere Regels met toelichting.**

**INHOUD:**

1	Hoofdstuk 3 Algemene Plaatselijke Verordening (APV)	2
2	Algemene toelichting Hoofdstuk 3 APV	7
3	Artikelsgewijze toelichting modelverordening VNG	8
4	Besluit nadere regels APV	33
5	Algemene toelichting nadere regels APV	38

## **Hoofdstuk 3   SEKSINRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.**

### **Afdeling 1   Begripsomschrijvingen en nadere regels**

#### **Artikel 3.1.1           Begripsomschrijvingen**

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c seksinrichting: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d escortbedrijf: 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;
- e sekswinkel: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht;
- f raamprostitutiebedrijf: een seksinrichting met één of meer ramen van waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen;
- g straatprostitutie: het door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze passanten tot prostitutie bewegen, uitnodigen dan wel aanlokken;
- h exploitant: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
- i beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent of uitoefenen in een seksinrichting of escortbedrijf;
- j bezoeker: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:
  - 1 de exploitant;
  - 2 de beheerder;
  - 3 de prostituee;
  - 4 het personeel dat in de inrichting werkzaam is;
  - 5 toezichthouders als bedoeld in artikel 6.1a;
  - 6 andere personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

#### **Artikel 3.1.2           Bevoegd bestuursorgaan**

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bevoegd bestuursorgaan: het college van burgemeester en wethouders of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

#### **Artikel 3.1.3           Nadere regels**

Met het oog op de in artikel 3.3.2 genoemde belangen, kan het college van burgemeester en wethouders over de uitoefening van de bevoegdheden in dit hoofdstuk nadere regels vaststellen.

## **Afdeling 2      Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels en dergelijke**

### **Artikel 3.2.1      Seksinrichtingen en escortbedrijven**

- 1 Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.
- 2 Het bevoegd orgaan kan een maximum stellen aan het aantal te verlenen vergunningen. Bij de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval overgelegd respectievelijk vermeld:
  - a de persoonsgegevens van de exploitant;
  - b de persoonsgegevens van de beheerder;
  - c het aantal werkzame prostituees
  - d de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf;
  - e de plaatselijke en kadastrale ligging van de inrichting door middel van een situatietekening met een schaal van tenminste 1:1000;
  - f een plattegrond van de seksinrichting door middel van een tekening met een schaal van tenminste 1:100;
  - g een bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
  - h een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte bestemd voor de seksinrichting.

### **Artikel 3.2.2      Gedragseisen exploitant en beheerder**

- 1 De exploitant en de beheerder:
  - a staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;
  - b zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en
  - c hebben de leeftijd van éénnentwintig jaar bereikt.
- 2 Naast de gestelde eisen in het eerste lid, zijn de exploitant en de beheerder niet:
  - a met toepassing van de artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld;
  - b binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten;
  - c binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van duizend gulden of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
    - 1° bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;
    - 2° de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 197a, 240b, 242 tot en met 249, 250a, 252, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater of 453 van het Wetboek van strafrecht;
    - 3° de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 j° artikel 8 of j° artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
    - 4° de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de kansspelen;
    - 5° de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
    - 6° de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
- 3 Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
  - a vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid onder a van het

- Wetboek van strafrecht of artikel 76, derde lid onder a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan zevenhonderd vijftig gulden bedraagt;
- b een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
- 4 De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
- a bij de weigering van een vergunning gerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
- b bij de intrekking van een vergunning gerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
- 5 De exploitant - indien een rechtspersoon: de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke perso(o)n(en) - of de beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een inrichting die voor ten minste één maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1. is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem terzake geen verwijt treft.

### **Artikel 3.2.3 Sluitingstijden**

- 1 Het bevoegd orgaan kan door middel van voorschriften als bedoeld in artikel 1.4 voor een afzonderlijke seksinrichting sluitingstijden vaststellen.
- 2 Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven gedurende de op grond van lid 1 opgelegde sluitingstijden.
- 3 Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die seksinrichting krachtens het eerste lid, dan wel krachtens artikel 3.2.4 eerste lid, gesloten dient te zijn.
- 4 Het in het eerste, tweede en derde lid bepaalde geldt niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

### **Artikel 3.2.4 Tijdelijke afwijking sluitingstijden; (tijdelijke) sluiting**

- 1 Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen of in geval van strijdigheid met de bepalingen in dit hoofdstuk kan het bevoegd bestuursorgaan:
- a tijdelijk andere dan de krachtens artikel 3.2.3, eerste lid, geldende sluitingsuren vaststellen;
- b van een afzonderlijke seksinrichting al dan niet tijdelijk de gedeeltelijke of algehele sluiting bevelen.
- 2 Onverminderd het bepaalde in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht, maakt het bevoegd bestuursorgaan het in het eerste lid bedoelde besluit openbaar bekend overeenkomstig artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 3.2.5 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder**

- 1 Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig is.
- 2 De exploitant en de beheerder zijn verplicht er voortdurend op toe te zien dat in de seksinrichting:
- a geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten als genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie;
- b geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

#### **Artikel 3.2.6      Straatprostitutie**

- 1 Het is verboden, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken.
- 2 Met het oog op de naleving van het in het eerste lid gestelde verbod, kan door een ambtenaar van politie het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.

#### **Artikel 3.2.7      Sekswinkels**

Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin een sekswinkel te exploiteren in door het college van burgemeester en wethouders in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving aangewezen gebieden of delen van de gemeente.

#### **Artikel 3.2.8      Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch -pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke**

- 1 Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin of daarop goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen van erotisch-pornografische aard openlijk ten toon te stellen, aan te bieden of aan te brengen:
  - a indien het bevoegd bestuursorgaan aan de rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt;
  - b anders dan overeenkomstig de door het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving gestelde regels.
- 2 Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid van de Grondwet.

### **Afdeling 3      Beslissingstermijn en weigeringgronden.**

#### **Artikel 3.3.1      Beslissingstermijn**

Het bevoegd bestuursorgaan neemt het besluit op de aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen.  
Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

#### **Artikel 3.3.2      Weigeringgronden**

- 1 De vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, wordt geweigerd indien:
  - a de exploitant - indien een rechtspersoon: de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke perso(o)n(en) - of de beheerder niet voldoet aan de in artikel 3.2.2 gestelde eisen;
  - b de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een in procedure zijnd plan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuvier ordening;
  - c er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam (zullen) zijn in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht, of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde;

- d de aanvrager niet door het overleggen van een door het college van burgemeester en wethouders afgegeven geschiktheidsverklaring kan aantonen dat het bedoelde pand voldoet aan de ex artikel 3.1.3. gestelde nadere regels.
  - e het maximum van één af te geven vergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf reeds is bereikt.
  - f de vergunning is aangevraagd voor een raamprostitutiebedrijf.
- 2 De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, dan wel de aanwijzing of vaststelling bedoeld in artikel 3.2.6, tweede lid, kan worden geweigerd:
- a in het belang van de openbare orde;
  - b in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;
  - c in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;
  - d in het belang van de veiligheid van personen of goederen;
  - e in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;
  - f in het belang van de gezondheid of zedelijkheid;
  - g in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee.

#### **Afdeling 4      Beëindiging exploitatie; wijziging beheer**

##### **Artikel 3.4.1      Beëindiging exploitatie**

- 1 De vergunning vervalt zodra de ingevolge artikel 3.2.1. op de vergunning vermelde exploitant, de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd.
- 2 Binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie, geeft de exploitant daarvan schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.

##### **Artikel 3.4.2      Wijziging beheer**

- 1 Indien een beheerder als bedoeld in artikel 3.2.1, tweede lid, onder b, het beheer in de seksinrichting feitelijk heeft beëindigd, geeft de exploitant daarvan binnen een week na de feitelijke beëindiging van het beheer schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.
- 2 Het beheer kan slechts worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder, indien het bevoegd bestuursorgaan op aanvraag van de exploitant heeft besloten de verleende vergunning overeenkomstig de wijziging in het beheer te wijzigen. Het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing.
- 3 In afwachting van het besluit bedoeld in het tweede lid, kan het beheer worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder zodra de exploitant een aanvraag als bedoeld in het tweede lid heeft ingediend, totdat over de aanvraag is besloten.

**ALGEMENE TOELICHTING HOOFDSTUK 3 APV**

Voor een groot gedeelte wordt de modelverordening van de VNG gevolgd en kan voor een inhoudelijke toelichting dan ook grotendeels verwezen worden naar de bijgevoegde artikelgewijze toelichting van de VNG op haar model. In enkele artikelen wordt gekozen voor afwijkende bepalingen en waar nodig wordt hieronder een motivering gegeven hiervoor.

**Artikel 3.1.2 Bevoegd bestuursorgaan**

De artikelen 162 en 174 van de Gemeentewet maken deze bevoegdheids-afbakening noodzakelijk. Volgens artikel 162 is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten, inclusief verordeningen, maar artikel 174 belast de burgemeester met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij horende erven en met de uitvoering van verordeningen die daarop betrekking hebben. Op grond hiervan zal derhalve in veel gevallen de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan zijn. Gelet op het begrip "gebouw" in artikel 174 zal het college bevoegd zijn als het gaat om vaartuigen en voertuigen. Verder is de aard van de inrichting steeds bepalend voor de bevoegdheidsvraag.

**Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen en escortbedrijven**

Lid 2. Het bevoegd orgaan kan een maximum aantal vergunningen vaststellen. In de gemeente Zaltbommel is het maximum vastgesteld op één seksinrichting of één escortbedrijf.

**Artikel 3.2.3. Sluitingsuur**

Gelet op het nog niet aanwezig zijn van een seksinrichting in de gemeente Zaltbommel en de lokatie voor een eventueel te vestigen seksinrichting niet bekend is, is niet gekozen voor een vast sluitingsuur, maar te zijner tijd voor maatwerk. In de vergunning voor de te vestigen seksinrichting of het escortbedrijf kunnen openingstijden vastgesteld worden.

**Artikel 3.2.2 Gedragseisen exploitant en beheerder**

In lid 5 wordt in afwijking van het VNG-model gesproken over inrichting. Dit is meeromvattend dan seksinrichting en kan dus ook reguliere horeca-inrichtingen betreffen. Hiermee wordt voorkomen dat "slechte" beheerders uit de horeca kunnen overstappen naar de prostitutiebranche.

**Artikel 3.2.6 Straatprostitutie**

Verbod op straatprostitutie.

**Artikel 3.2.8 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke.**

Lid 1 sub b spreekt over de mogelijkheid regels te stellen. Vooralsnog lijkt het stellen van dergelijke algemene regels niet nodig en kan volstaan worden met de mogelijkheid van incidentele bekendmaking uit lid 1 sub a.

**Artikel 3.3.2. Weigeringsgronden**

De overschrijding van het ingestelde maximum van één seksinrichting wordt uitdrukkelijk als imperatieve weigeringsgrond genoemd. Ook moet een vergunning geweigerd worden als het een aanvraag betreft voor straat- en raamprostitutie. Zoals de VNG ook uitdrukkelijk vermeldt in haar toelichting zijn de in lid 2 genoemde belangen niet alleen de basis voor het weigeren van de vergunning, maar ook voor wijziging of intrekking van de vergunning. De intrekking en wijziging worden niet genoemd in hoofdstuk 3, want zijn al geregeld in het algemene deel van de APV en wel in artikel 1.6. Tevens zijn deze belangen de basis voor vergunningvoorschriften, nadere regels en beleidsregels.



## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING HOOFDSTUK 3 APV (MODELVERORDENING VNG)

### Paragraaf 1 Begripsomschrijvingen

#### Artikel 3.1.1 Begripsomschrijvingen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a *prostitutie*: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b *prostituee*: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c *seksinrichting*: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d *escortbedrijf*: 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;
- e *sekswinkel*: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;
- f *exploitant*: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
- g *beheerder*: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf;
- h *bezoeker*: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:
  - 1 de exploitant;
  - 2 de beheerder;
  - 3 de prostituee;
  - 4 het personeel dat in de seksinrichting werkzaam is;
  - 5 toezichthouders die zijn aangewezen op grond van artikel 6.1a;
  - 6 andere personen wier aanwezigheid in de seksinrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

#### *Prostitutie en prostituee (onder a en b)*

Deze omschrijving van het begrip 'prostitutie' is afgeleid van de definitie in artikel 250a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Om onder andere taalkundige redenen zijn de termen 'derde' en 'betaling' uit de definitie in het Wetboek van Strafrecht in deze definitie vervangen door respectievelijk 'ander' en 'vergoeding'.

#### *Seksinrichting (onder c)*

Het begrip 'seksinrichting' is het centrale begrip voor deze verordening. Seksinrichtingen zijn er in verschillende varianten. Daarom is in deze definitie bewust gekozen voor een algemene omschrijving. Die omschrijving sluit aan bij het spraakgebruik en in diverse rechterlijke uitspraken gehanteerde definities (zie onder andere: Pres. Rb Amsterdam 24 januari 1997; Awb 96/12338 GEMWT; niet gepubliceerd). 'Seksinrichting' als hier omschreven zijn inrichtingen waarin op bedrijfsmatige wijze seksuele diensten worden verleend, dan wel waarin deze diensten in een zodanige omvang en met een zodanige frequentie worden aangeboden dat die als bedrijfsmatig kunnen worden aangemerkt. Deze constructie (alsof het bedrijfsmatig was) komt ook voor in de Wet milieubeheer.

In de definitie is gekozen voor de term 'besloten ruimte', omdat dit meer omvat dan het begrip 'gebouw'. Onder besloten ruimte wordt ook begrepen een vaar- of een voertuig. Het bijvoeglijk

Het bijvoeglijk naamwoord 'besloten' duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is.

Veel voorkomende vormen van seksinrichtingen zijn in deze omschrijving uitdrukkelijk genoemd. Dit om discussie te voorkomen over de vraag of dit type inrichting als seksinrichting dient te worden aangemerkt. Dit zijn: (raam)prostitutiebedrijven, erotische-massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen, sekstheaters of parenclubs. Sommige van deze begrippen behoeven wellicht nadere toelichting. Onder een prostitutiebedrijf worden niet alleen bordelen en clubs begrepen, maar ook andere ruimten waarin prostitutie plaatsvindt, zoals zogenaamde prostitutiehotels die speciaal aan prostituees voor korte tijd kamers verhuren. Onder raamprostitutiebedrijf dient te worden verstaan een inrichting met één of meer ramen van waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen. Een seksbioscoop is een inrichting waarin hoofdzakelijk vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van audiovisuele apparatuur. Dit is in afwijking van een seksautomatenhal, waarin dergelijke vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van automaten en van een sekstheater, waarin deze vertoningen anders dan door middel van audiovisuele apparatuur of automaten - met andere woorden 'live' - worden gepresenteerd. Voor zowel de seksbioscoop, de seksautomatenhal als het sekstheater geldt dat daarin *hoofdzakelijk* voorstellingen van erotisch-pornografische aard worden gegeven. Een café bijvoorbeeld, waarin incidenteel een striptease-optreden plaatsvindt, dient derhalve niet als 'sekstheater' te worden aangemerkt. Zo'n optreden moet echter worden beschouwd als een evenement (een 'voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak'), waarvoor volgens artikel 2.2.2 vergunning van de burgemeester vereist is.

#### *Escortbedrijf (onder d)*

Een escortbedrijf is een bedrijf dat - meestal telefonisch - bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant of gaat met de klant naar een andere plaats. Een escortbedrijf is geen inrichting. Het kan een kantoortje zijn, maar ook een telefooncentrale, of zelfs een website op Internet. De plaats van de bedrijfsruimte is bepalend voor de vergunningplicht. Een escortbedrijf biedt de services actief aan door middel van advertenties en andere reclame-uitingen. Uiteraard kan er ook sprake zijn van een combinatie van een seksinrichting en een escortservice.

#### *Sekswinkel (onder e)*

De omschrijving van het begrip 'sekswinkel' is ontleend aan de Winkeltijdenwet. Ook in deze begripsomschrijving is bepaald dat *hoofdzakelijk* van verkoop van goederen in casu van erotisch-pornografische aard sprake moet zijn. Zonder die aanduiding zouden immers vele tijdschriftenwinkels als sekswinkel moeten worden aangemerkt.

Op de openingstijden van sekswinkels is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing. Een sekswinkel is geen 'seksinrichting' als hierboven omschreven; de exploitatie ervan is niet onderworpen aan de vergunningplicht van artikel 3.2.1, eerste lid. De vestiging van sekswinkels zal doorgaans afdoende kunnen worden gereguleerd langs de weg van het bestemmingsplan. Indien dat in aanvulling daarop (in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving) raadzaam wordt geacht, kan worden overwogen de exploitatie van sekswinkels te verbieden in aangewezen gebieden of delen van de gemeente en daartoe artikel 3.2.7 op te nemen. Indien wordt afgezien van het opnemen van artikel 3.2.7 kan onderdeel e in artikel 3.1.1 achterwege worden gelaten en komt de titel van afdeling 2 'Seksinrichtingen, straat-prostitutie en dergelijke' te luiden.

#### *Bezoeker (onder h)*

Het behoeft geen betoog dat, tegen de achtergrond van de bij of krachtens de artikelen 3.2.3 of 3.2.4 vastgestelde sluitingsuren, niet alle in de in-richting aanwezige personen als 'bezoeker' moeten worden aangemerkt.

Van het begrip 'bezoeker' zijn behalve de exploitant(en), de beheerder(s), de prostituees en de personeelsleden van de exploitant, tevens toezichthouders en opsporingsambtenaren uitgezonderd, alsmede andere personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is (hierbij valt te denken aan personen die de inrichting moeten kunnen betreden voor het leveren van goederen, of voor het uitvoeren van reparatie- of onderhoudswerkzaamheden).

### **Artikel 3.1.2 Bevoegd bestuursorgaan**

**In dit hoofdstuk wordt verstaan onder *bevoegd bestuursorgaan*: het college van burgemeester en wethouders of, voorzover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.**

De artikelen 162 en 174 van de Gemeentewet maken deze bevoegdheidsafbakening noodzakelijk. Volgens artikel 162 is het college van burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder autonome verordeningen als deze) tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. Dit laatste doet zich hier voor: artikel 174 belast de burgemeester namelijk met 'het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakelijkheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven' (eerste lid) en met 'de uitvoering van verordeningen voorzover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht' (derde lid).

In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester derhalve te worden aangemerkt als het bevoegde bestuursorgaan. Zijn bevoegdheid betreft namelijk de voor het publiek openstaande *gebouwen* en de openbare samenkomsten en gemakelijkheden. In de definitie van seksinrichtingen is echter het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bevoegd is als het gaat om met name de vaar- en voertuigen. Ook is het college bevoegd als het gaat om 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. Om deze afbakening - waar aan de orde - niet steeds opnieuw volledig te moeten weergeven, is in hoofdstuk 3 het begrip 'bevoegd bestuursorgaan' gehanteerd en is dat in artikel 3.1.2 eenmalig gedefinieerd.

Van de specifieke aard van de seksinrichting is afhankelijk wie in een concreet geval bevoegd is: het college of de burgemeester. Aangezien van onbevoegd genomen besluiten vernietiging in de rede ligt, moet deze vraag met zorgvuldigheid worden beantwoord.

Op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet kan het college één of meer van zijn bevoegdheden opdragen aan één of meer van zijn leden. Het gaat hierbij om mandaat: de opgedragen bevoegdheid wordt uitgeoefend uit naam en onder verantwoordelijkheid van het college (tweede lid), dat daarover bovendien aanwijzingen kan geven (derde lid). Om de uitvoering van het gemeentelijk prostitutiebeleid zo veel mogelijk te stroomlijnen, zou het college zijn bevoegdheid terzake kunnen mandateren aan de burgemeester. Dit doet er niet aan af dat goed moet worden gezien, of een concreet te nemen besluit een besluit van de burgemeester zelf of van het college is.

#### *Jurisprudentie*

Bij artikel 221 van de Gemeentewet (oud), de 'voorganger' van artikel 174, was nog de vraag: is ten aanzien van voor publiek openstaande gebouwen de burgemeester exclusief bevoegd, of kan - bij verordening - ook het college van burgemeester en wethouders bevoegd worden verklaard? In het derde lid van artikel 174 is deze vraag beantwoord ten gunste van de burgemeester, hetgeen sinds ArRS 2 februari 1989 (Gst. 1989, 4) eensluidende Kroon-, HR- en ArRs-jurisprudentie is.

Blijkens ArRS 27 augustus 1993 (NJB 1993, 40, p. 493-494; JG 94.0053) moet een raamprostitutiebedrijf worden beschouwd als een voor publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet, ten aanzien waarvan mitsdien de burgemeester exclusief bevoegd is.

### **Artikel 3.1.3 Nadere regels**

**Met het oog op de in artikel 3.3.2 genoemde belangen, kan het college van burgemeester en wethouders over de uitoefening de bevoegdheden in dit hoofdstuk nadere regels vaststellen.**

Vergunningsvoorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën van) seksinrichtingen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het college worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Artikel 3.1.3 ziet dus op delegatie van regelgevende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet. Vanzelfsprekend zijn de regels over de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften hierbij van overeenkomstige toepassing.

Ook kan het bevoegde bestuursorgaan zelf (nogmaals: meestal de burgemeester) over zijn bevoegdheid beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81 van de Awb. Evenals algemeen verbindende voorschriften nopen beleidsregels het bevoegd bestuursorgaan eveneens tot het volgen van een vaste gedragslijn bij het toepassen van de desbetreffende bevoegdheid, zij het niet onder alle omstandigheden: gelet op artikel 4:84 van de Awb moet het bevoegd bestuursorgaan namelijk handelen overeenkomstig de beleidsregel 'tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'. Indien het wenselijk wordt geacht om een bevoegdheid als regel op een bepaalde wijze toe te passen, maar in bijzondere gevallen anders te kunnen besluiten, ligt het dus in de rede daarover geen 'nadere regel' maar een beleidsregel vast te stellen.

## **Paragraaf 2            Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels en dergelijke**

### **Artikel 3.2.1            Seksinrichtingen**

- 1 Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.**
- 2 In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:**
  - a de persoonsgegevens van de exploitant;**
  - b de persoonsgegevens van de beheerder; en**
  - c de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.**

#### *Eerste lid*

Zoals uiteengezet in de algemene toelichting onder 2, is er hier voor ge-kozen de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven te reguleren door middel van de vergunningfiguur. Uit het eerste lid vloeit een voor de hele gemeente geldende vergunningplicht voort. Het wijzigen van de seksinrichting valt eveneens onder de vergunningplicht. Met het wijzigen wordt bedoeld een wijziging van welke aard dan ook. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld verandering van bouwkundige aard, het aantal exploitanten, de wijze van exploitatie of de naam van één of meer exploitanten. Dit is om te voorkomen dat de vergunning uit de pas loopt met de feitelijke situatie.

Het is ook mogelijk om een gedifferentieerd vergunningstelsel vast te stellen, indien de lokale omstandigheden het wenselijk maken dat seksinrichtingen (alle, of bepaalde soorten) geografisch worden geconcentreerd. De mogelijkheid om - met vergunning - een seksinrichting te exploiteren, bestaat dan uitsluitend in daartoe aangewezen gebieden of delen van de gemeente en is voor het overige verboden. Zo'n beleid wordt veelal ingegeven door het belang van de openbare orde of van de woon- en leefomgeving: het concentreren van seksinrichtingen in bepaalde gebieden kan bijvoorbeeld gewenst zijn, om daarop met voldoende intensiteit toezicht te kunnen uitoefenen of om deze inrichtingen te weren uit woonwijken of andere gebieden die vanuit een oogpunt van woon- en leefomgeving 'gevoelig' zijn. Behalve ten aanzien van seksinrichtingen in het algemeen, kan een dergelijk beleid vanzelfsprekend ook worden gevoerd ten aanzien van een of meer vormen daarvan.

Als grondslag voor een (algemeen) concentratiebeleid, zou artikel 3.2.1 als volgt kunnen luiden:

### **Artikel 3.2.1            Seksinrichtingen**

- 1 Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan een seksinrichting te exploiteren of te wijzigen in door het college van burgemeester en wethouders aangewezen gebieden of delen van de gemeente.**
- 2 Het is verboden een seksinrichting te exploiteren in andere gebieden of delen van de gemeente dan de in het eerste lid bedoelde.**
- 3 Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag een escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen.**
- 4 In de aanvraag om en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:**

- a de persoonsgegevens van de exploitant;*
- b de persoonsgegevens van de beheerder; en*
- c de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.*

Ook kan, om de exploitatie van seksinrichtingen te reguleren vanuit het belang van openbare orde of van het woon- en leefklimaat, ervoor worden gekozen het aantal vergunningen dat kan worden verleend aan een maximum te binden. Zo'n maximumbeleid kan 'zelfstandig' worden toegepast, maar kan ook worden gehanteerd ter ondersteuning van genoemd concentratiebeleid: denkbaar is immers dat een maximumbeleid een waardevolle bijdrage kan leveren bij de bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gebieden die zijn aangewezen voor het exploiteren van seksinrichtingen. Indien de plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een maximumbeleid worden toegesneden op de uiteenlopende vormen van seksinrichtingen. Zo kan in een gemeente met het oog op de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat beleid worden gevoerd waarin de vestiging van raamprostitutiebedrijven slechts in zeer beperkte mate, of zelfs in het geheel niet wordt toegestaan.

In een vergunningvoorschrift ten behoeve van een prostitutiebedrijf kan uiteraard ook het aantal werkzame prostituees worden gemaximeerd, waardoor de splitsing van ramen en/of werkruimten - in het verleden kwam dit met name voor bij raamprostitutie - kan worden voorkomen (ArRS 29 augustus 1989; Gst. 6901, 6 en JG 90.0003). Zie verder de toelichting bij artikel 3.3.2, tweede lid, onder a.

Vanzelfsprekend is het mogelijk exploitatievergunningen te verlenen voor een bepaalde duur, bijvoorbeeld 2 jaar, zodat periodiek het functioneren van inrichting(en) en/of het gemeentelijk beleid terzake kan worden geëvalueerd.

In deze bepaling is ervoor gekozen om escortbedrijven aan dezelfde vergunningplicht als seksinrichtingen te onderwerpen. Hierdoor wordt een eenduidige systematiek gehanteerd. De vergunning zal echter veel minder omvattend (kunnen) zijn, omdat de activiteiten van een escortbedrijf nu eenmaal niet in een inrichting plaatsvinden. De toetsing van de vergunningaanvraag zal zich derhalve veelal beperken tot de toetsing van de antecedenten van de exploitant en beheerder. Tegen die achtergrond is het denkbaar dat gemeenten voor escortbedrijven geen vergunningplicht, maar een meldingsplicht instellen.

#### *Jurisprudentie*

Voorzover zij betrekking heeft op seksbioscopen, komt de vergunningplicht niet in strijd met de Wet op de filmvertoningen. Dat kan worden afgeleid uit de conclusie van A.G. Remmelink voor HR 18 september 1978 (NJ 1979/85) en uit ArRS 18 september 1981 (Gst. 6718, 2). Blijkens wvd. Vz ArRS 8 juli 1981 (Gst. 6688, 5) is zij evenmin strijdig met artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

#### *Tweede lid*

De ruime strekking van de in het eerste lid genoemde vergunningplicht laat vanzelfsprekend onverlet, dat het bevoegd bestuursorgaan zich aan de hand van een ingediende vergunningaanvraag een oordeel moet (kunnen) vormen over alle rechtstreeks bij het te nemen besluit betrokken belangen (artikel 3:4 van de Awb). Indiening en inontvangstname van een aanvraag 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.

In het tweede lid is bepaald dat in de aanvraag ten minste moet zijn vermeld wat de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf is en wie de exploitant en de beheerder zijn. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag en voor de ingevolge artikel 1.4 op te leggen vergunningsvoorschriften of beperkingen is de aard van de seksinrichting relevant. Het is van belang te weten of het bijvoorbeeld om een prostitutiebedrijf of een sekstheater gaat of om een combinatie van beide. De vraag of vergunning kan worden verleend voor raamprostitutiebedrijven, wordt in de meeste gevallen strenger beoordeeld dan een andere seksinrichting. Raamprostitutiebedrijven hebben doorgaans een beduidend sterkere (nadelige) invloed op de openbare ruimte dan bijvoorbeeld clubs. Denkbaar is dat

het bevoegd bestuursorgaan op een bepaalde locatie een prostitutiebedrijf toelaatbaar acht maar, ter bescherming van de woon- en leefomgeving of ter voorkoming van (verkeers)overlast, een raam-prostitutiebedrijf niet of slechts in beperkte mate. In dat geval moet het bevoegd bestuursorgaan zich er bij beoordeling van de aanvraag van bewust (kunnen) zijn dat aan een te verlenen vergunning het voorschrift dient te worden verbonden dat het ter plaatse te exploiteren prostitutiebedrijf niet van zogenaamde vitrines of ramen respectievelijk slechts van een bepaald aantal vitrines mag zijn voorzien. Door wie de inrichting zal worden geëxploiteerd en beheerd is relevant, omdat deze personen niet van slecht levensgedrag mogen zijn en dienen te voldoen aan de eisen van zedelijk gedrag, zoals gesteld in artikel 3.2.2. De vergunningverlening is bovendien persoonsgebonden en niet overdraagbaar. Dit blijkt uit artikel 1.5.

Blijkens artikel 4:5, eerste lid, van de Awb kan het niet-overleggen van de in het tweede lid genoemde gegevens voor het bevoegd bestuursorgaan aanleiding zijn om - mits gelegenheid tot aanvulling is geboden - de aanvraag niet te behandelen. Het kan van meer gegevens wenselijk zijn om ze te kunnen hanteren als behandelingsvereiste als hier bedoeld; daartoe kan het tweede lid worden uitgebreid. Bij wijze van voorbeeld van een meer uitgebreid tweede lid, volgt hier de volgende alternatieve tekst:

*2 In de aanvraag om en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:*

- a de persoonsgegevens van de exploitant;*
- b de persoonsgegevens van de beheerder;*
- c het aantal werkzame prostituees;*
- d de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf;*
- e de plaatselijke en kadastrale ligging van de seksinrichting door middel van een situatietekening met een schaal van tenminste 1:1000;*
- f de plattegrond van de seksinrichting door middel van een tekening met een schaal van tenminste 1:100;*
- g bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel; en*
- h bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte bestemd voor de seksinrichting.*

Ook kan - door het bevoegd bestuursorgaan - een nadere regel (als bedoeld in artikel 3.1.3) worden vastgesteld. Overwogen kan worden om, al dan niet per type seksinrichting, een aanvraagformulier vast te stellen als bedoeld in artikel 4:4 van de Awb.

### **Artikel 3.2.2 Gedragseisen exploitant en beheerder**

**1 De exploitant en de beheerder:**

- a staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;**
- b zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en**
- c hebben de leeftijd van éénnentwintig jaar bereikt.**

**2 Naast de gestelde eisen in het eerste lid, zijn de exploitant en de beheerder niet:**

- a met toepassing van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld;**
- b binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten;**
- c binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van duizend gulden of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:**
  - 1° bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;**
  - 2° de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 250a, 252, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater en 453 van het Wetboek van Strafrecht;**

- 3° de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 j° artikel 8 of j° artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
  - 4° de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de kansspelen;
  - 5° de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
  - 6° de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
- 3 Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
- a vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid onder a van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid onder a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan zevenhonderd vijftig gulden bedraagt;
  - b een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
- 4 De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
- a bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
  - b bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
- 5 De exploitant of de beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een seksinrichting of escortbedrijf die voor ten minste één maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem terzake geen verwijt treft.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod is onder meer gericht op het 'decriminaliseren' van de niet langer strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie. Daarom is het, ook volgens de wetgever, van belang dat bij de besluitvorming over een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting rekening gehouden kan worden met de antecedenten van de daarbij betrokken personen: de exploitant en de beheerder(s).

Daartoe is op 9 augustus 1999 het Besluit inlichtingen justitiële documentatie (Stb. 1999, 353) gewijzigd. Het onderdeel van het gewijzigde besluit dat samenhangt met de opheffing van het algemeen bordeelverbod, treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Als gevolg van deze wijziging kunnen aan het orgaan dat bevoegd is (meestal de burgemeester) vergunningen als bedoeld in dit hoofdstuk af te geven, gegevens uit de justitiële documentatieregisters worden verstrekt over personen die als exploitant of beheerder zijn vermeld in een aanvraag.

In artikel 3.2.2 wordt zo veel 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. Dit heeft als voordeel dat voor seksinrichtingen waarvoor tevens een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet is vereist één antecedentenonderzoek kan worden verricht. Belangrijker nog dan dit procedurele argument is het feit dat inhoudelijk min of meer dezelfde belangen wegen bij de antecedentenbeoordeling. In aanvulling op het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horeca zijn in deze bepaling zedendelicten en mishandeling uit het Wetboek van Strafrecht en overtredingen van de Vreemdelingenwet en de Wav opgenomen. De toevoeging van bepalingen over misdrijven tegen de zeden en mishandeling dienen ter bescherming van de prostituees. De relevantie van de opname van de Vreemdelingenwet en de Wav is gelegen in de bestrijding van de mensenhandel.

Net als in de Drank- en Horecawet kan de aanduiding 'in enig opzicht slecht levensgedrag' in het eerste lid onder b. méér omvatten dan hetgeen gesteld is in de navolgende leden. Anders gezegd: lid 2 tot en met 5 geven aan wanneer *in elk geval* sprake is van 'in enig opzicht slecht levensgedrag'. Dat het niet als een limitatieve opsomming dient te worden opgevat 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 de justitiële documentatie en de toetsing ervan aan het besluit, kan worden aangesloten bij de daarover reeds bestaande jurisprudentie.

### Artikel 3.2.3 Sluitingsuur

- 1 Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven:

- a op maandag tot en met vrijdag tussen ... en ... uur;
- b op zaterdag en zondag tussen ... en ... uur.
- 2 Het bevoegd orgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1.4 voor een afzonderlijke seksinrichting andere sluitingstijden vaststellen.
- 3 Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die seksinrichting krachtens het eerste lid of tweede lid, dan wel krachtens artikel 3.2.4, eerste lid, gesloten dient te zijn.
- 4 Het in het eerste, tweede en derde lid bepaalde geldt niet voorzover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

#### *Eerste lid*

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling is gegrond op artikel 149 van de Gemeentewet. De raad kan verplichte sluitingstijden voor openbare (waaronder seks)inrichtingen vaststellen ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving, ter voorkoming of beperking van overlast en dergelijke. Deze bevoegdheid houdt evenzeer in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag. Sommigen concluderen uit artikel 7 van de Zondagswet dat de gemeenteraad niet bevoegd is een speciaal voor de zondag geldende sluitingsregeling vast te stellen. Volgens HR 22 juli 1960 (AB 1961, blz. 15) belet dit artikel de raad echter niet om voor de zondag een afwijkende regeling te treffen voor het sluitingsuur van openbare inrichtingen als deze, mits de grond voor de afwijking van de voor de andere dagen geldende regeling niet is gelegen in het bijzondere karakter van de zondag. Volgens de Hoge Raad beoogt de Zondagswet naar haar strekking niet de gemeentelijke wetgever te beperken in zijn bevoegdheid om ter afwering van verstoring van de openbare orde voorzieningen te treffen.

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling maakt onderscheid tussen werkdagen en het weekeinde. **Uiteraard kan worden gekozen voor een ander (of geen) onderscheid, zoals ook - door aanpassing van het eerste lid, of in de vorm van een nadere regel als bedoeld in artikel 3.1.3 - voor verschillende typen seksinrichtingen een verschillend sluitingstijdenregime kan worden vastgesteld.**

De hier opgenomen sluitingsurenregeling (want van toepassing op het begrip 'seksinrichting') heeft geen betrekking op sekswinkels. Zoals vermeld in de toelichting bij artikel 3.1.1, onder e, is op sekswinkels het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

#### *Tweede lid*

Het bevoegd orgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1.4 voor één of meer afzonderlijke seksinrichtingen andere sluitingstijden vaststellen. Volgens het tweede lid kan daartoe een voorschrift worden verbonden aan de vergunning die aan de exploitant van de betrokken inrichting(en) zal worden verleend. Zo'n vergunningvoorschrift is er een als bedoeld in artikel 1.4 en moet mitsdien strekken ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning vereist is.

Over de uitoefening van deze bevoegdheid kan het bevoegd bestuursorgaan desgewenst beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81, eerste lid, van de Awb. Daarin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat, bij het beantwoorden van de vraag of voor een afzonderlijke inrichting bij vergunningvoorschrift afwijkende sluitingstijden zullen worden vastgesteld, per categorie seksinrichting als regel een bepaald beleid wordt gehanteerd. Van het voor die categorie geldende beleid kan het bevoegd bestuursorgaan in een concreet geval (gemotiveerd) afwijken, indien het dat noodzakelijk acht in het belang van bijvoorbeeld de openbare orde, de woon- en leefomgeving en dergelijke.

#### *Derde lid*

Anders dan de sluitingsbepalingen van het eerste en tweede lid, richt het derde lid zich tot de bezoeker van een seksinrichting. Indien een bezoeker met toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is gedurende de tijd dat deze gesloten dient te zijn, handelt hij in strijd met het derde lid. Indien een bezoeker echter zonder toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is en zich niet op diens eerste vordering verwijdt, handelt hij in strijd met artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht (lokaalvredebreuk).



Laatstgenoemde bepaling staat aan het opnemen van het derde lid niet in de weg: artikel 138 ziet toe op de bescherming van de aan de eigendom verbonden rechten; het derde lid van artikel 3.2.3 strekt tot handhaving van een publiekrechtelijke regeling.

#### *Vierde lid*

Een seksinrichting als bedoeld in artikel 3.1.1 kan vergunningplichtig zijn op grond van de Wet milieubeheer of vallen onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer (Stb. 1998, 322).

Aan een krachtens de Wet milieubeheer te verlenen vergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden ter voorkoming van de indirecte gevolgen van de inrichting. De sluitingsbepalingen van de APV gelden daarom niet voorzover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. De Wet milieubeheer beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van gevaar, schade of hinder die voortvloeit uit het in werking zijn van krachtens de Wet milieubeheer aangewezen inrichtingen. De raad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen indien daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen, en kan dus niet via de APV - aanvullend - gevaar, schade of hinder tegengaan die wordt veroorzaakt door een krachtens de Wet milieubeheer vergunningplichtige inrichting.

#### *Jurisprudentie*

Blijkens Vz AgRS 24 januari 1985 (WO RvS 1985, nr. G9) kan aan de Hinderwetvergunning een sluitingsuur worden verbonden ter voorkoming van hinder voor de omgeving, bijvoorbeeld door komende en gaande bezoekers. Hierop is nader ingegaan in AgRS 8 februari 1991 (AB/kort 16 maart 1991, 281), waarin is vermeld dat bij verlening van een hinderwetvergunning aan een inrichting waarbij van de bezoekers hinder te duchten is, een voorschrift betreffende het sluitingsuur ter voorkoming of beperking van die (geluid)hinder niet kan worden gemist, en dat een hinderwetvergunning waarin zo'n voorschrift ontbreekt zich niet verdraagt met artikel 17 van de Hinderwet.

Blijkens de Kroon-jurisprudentie mag daarbij slechts rekening worden ge-houden met 'normale' hinder in de nabije omgeving van de inrichting. Alleen die overlast is volgens de Kroon te beschouwen als hinder in de zin van de Hinderwet (thans: de Wet milieubeheer), een van de belangen die deze wet beoogt te beschermen. Excessieve hinder door gedrag van bezoekers en overlast die zich afspeelt een of meer straten van de inrichting vandaan, vallen volgens de Kroon niet onder de wetterm 'hinder'. Aan een gemeentelijke verordening die een algemene sluitingsuurregeling bevat ter voorkoming of beperking van excessieve en verder verwijderde overlast, ligt dan een ander motief ten grondslag dan aan de Wet milieubeheer. Dit gaat op voor artikel 3.2.3, dat niet is toegespitst op de specifieke situatie in en rond seksinrichtingen, maar dat zich richt op de nadelige invloed van de aanwezigheid van zulke inrichtingen als zodanig op de openbare orde en de woon- en leefomgeving ter plaatse (daartoe ArRS 31 december 1986, AB 1987/326).

#### **Artikel 3.2.4 Tijdelijke afwijking sluitingsuur; (tijdelijke) sluiting**

- 1 Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen of in geval van strijdigheid met de bepalingen in dit hoofdstuk kan het bevoegd bestuursorgaan:**
  - a tijdelijk andere dan de krachtens artikel 3.2.3, eerste of tweede lid, geldende sluitingsuren vaststellen;**
  - b van een afzonderlijke seksinrichting al dan niet tijdelijk de gedeeltelijke of algehele sluiting bevelen.**
- 2 Onverminderd het bepaalde in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht, maakt het bevoegd bestuursorgaan het in het eerste lid bedoelde besluit openbaar bekend overeenkomstig artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht.**

#### *Eerste lid*

Ten opzichte van artikel 3.2.3 (bij of krachtens welke bepaling kan worden voorgeschreven wat voor seksinrichtingen het 'reguliere' sluitingstijden-regime is) biedt artikel 3.2.4 de mogelijkheid om daarvan al dan niet *tijdelijk* af te wijken. Volgens het eerste lid kan die afwijking inhouden dat:

- voor (een of meer) inrichtingen al dan niet tijdelijk andere sluitingstijden worden vastgesteld dan de bij of krachtens artikel 3.2.3 gestelde; of

- van (een of meer) inrichtingen al dan niet tijdelijk de - algehele of gedeeltelijke - sluiting wordt bevolen.

Aan zo'n tijdelijke afwijking moeten een of meer van de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen ten grondslag liggen, of er moet sprake zijn van strijdigheid met het bepaalde in dit hoofdstuk. Het bevoegd bestuursorgaan kan daartoe overgaan indien het dat noodzakelijk acht in het belang van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, de voorkoming of beperking van overlast en dergelijke.

De bevoegdheid tot het tijdelijk vaststellen van andere sluitingsuren (als bedoeld in het eerste lid, onder a) kan zich uitstrekken tot alle in de gemeente gevestigde seksinrichtingen en onderscheidt zich daarin van de bevoegdheid genoemd in artikel 3.2.3, tweede lid, die individueel gericht is. Tijdelijke sluiting (als bedoeld in het eerste lid, onder b) kan daar-entegen slechts van afzonderlijke inrichtingen worden bevolen.

In het eerste lid, aanhef en onder b, is het bevoegd bestuursorgaan een expliciete sluitingsbevoegdheid gegeven. Deze bevoegdheid is te onderscheiden van de bevoegdheid tot aanzegging van bestuursdwang als bedoeld in artikel 5:21 van de Awb die door artikel 3.2.4 onverlet wordt gelaten. Met toepassing van bestuursdwang wordt kort gezegd beoogd een onrechtmatige situatie weer in overeenstemming te (doen) brengen met het recht. De in het eerste lid, onder b, opgenomen sluitingsbevoegdheid moet daarentegen veel meer worden gezien als een (bestuursrechtelijke) sanctie op inbreuken op het in dit hoofdstuk bepaalde.

Indien nodig kan de naleving van een krachtens het eerste lid, onder b, gegeven sluitingsbevel worden afgedwongen door toepassing van bestuursdwang. Om een opeenstapeling van bestuursrechtelijke procedures te voorkomen, verdient het aanbeveling te bezien of met het sluitingsbevel tevens (preventief) bestuursdwang kan worden aangezegd. Daarvoor is wel vereist dat er een klaarblijkelijke dreiging bestaat dat de desbetreffende overtreding daadwerkelijk zal plaatsvinden en dat er schade dreigt.

De sluitingsbevoegdheid is in de praktijk meermalen toegepast in gevallen waarin openbare inrichtingen het decor vormden voor allerlei vormen van criminaliteit. Ook prostitutiebedrijven zijn daarvoor in het verleden een aantrekkelijke plaats gebleken. Het betrof daarbij doorgaans delicten als het bezitten of verhandelen van verdovende middelen of vuurwapens, het tewerkstellen van jongeren of van illegalen, heling en dergelijke. Feiten als deze zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. Het naar aanleiding daarvan toepassen van de sluitingsbevoegdheid als hier bedoeld, is niet in strijd met deze formeel-wettelijke regelingen omdat daaraan een afwijkend oogmerk ten grondslag ligt. Veel van de gedragingen als hier bedoeld spelen zich weliswaar af in de inrichting, maar hebben tevens een uitstraling op de openbare orde en de woon- en leefomgeving buiten de inrichting. Voor toepassing van de sluitingsbevoegdheid is wel vereist dat de hier bedoelde overtredingen een meer dan incidenteel karakter hebben.

#### *Tweede lid*

Een besluit op grond van het eerste lid (zowel onder a als b), richt zich doorgaans tot een of meer belanghebbenden - de betrokken exploitant(en) - en moet aan hen worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 3:41 van de Awb.

Nu het bezoekers verboden is in een seksinrichting te verblijven gedurende de tijd dat deze gesloten dient te zijn (artikel 3.2.3, derde lid), is in het tweede lid bepaald dat een krachtens het eerste lid genomen besluit, behalve aan de betrokken exploitant(en), ook openbaar wordt bekendgemaakt. Dat kan op de door 3:42 Awb voorgeschreven wijze geschieden. Het zichtbaar aanplakken van de geslotenverklaring op de inrichting zelf verdient aanbeveling.

### *Jurisprudentie*

Op zichzelf ontleent de burgemeester reeds een sluitingsbevoegdheid aan artikel 174 van de Gemeentewet. De noot bij ArRS 15 juni 1984 (AB 1985/96) maakt duidelijk, waarom het gewenst kan zijn toch een sluitingsbepaling in de APV op te nemen: 'De beschikking laat voorts zien dat de rechtstreeks uit artikel 221 Gemeentewet (oud) voortvloeiende taak tot daadwerkelijke handhaving van de openbare orde de actuele situatie tot onderwerp heeft en dat hier alleen het nemen van concrete maatregelen op korte tijd aan de orde is. Wil een verder vooruitziend besturen meteen op langere termijn concreet gestalte krijgen, dan dient de burgemeester te beschikken over de bevoegdheid tot uitvoering van gemeentelijke verordeningen of van andere wettelijke voorschriften. Bij het gebruik van zijn sluitingsbevoegdheid bezit de burgemeester een ruime beoordelings- en beslissingsvrijheid. Voor rechterlijke toetsing van het gebruik van die bevoegdheid bestaat derhalve slechts een beperkte marge.

In een sluitingsbevel rechtstreeks gebaseerd op artikel 174 van de Gemeentewet dient altijd de termijn van de sluiting te zijn opgenomen. Blijkens Vz ArRS 26 augustus 1992 (AB 1993/104; JG 93.0116) en AbRS 5 juli 1996 (JG 96.0266) voldoet een sluitingsbevel zonder tijdsbepaling niet aan de aard en het doel van artikel 221 Gemeentewet (oud). Indien gesloten wordt op basis van dit artikel in de APV kan de sluiting niet alleen van langere duur zijn dan wanneer gesloten wordt op basis van artikel 174 Gemeentewet, maar lijkt in analogie met uitspraken ten aanzien van de sluiting van coffeeshops - onder omstandigheden - ook sluiting voor onbepaalde tijd mogelijk. Daarvan kan met name sprake zijn als de vestiging van de seksinrichting zonder meer in strijd is - en zal zijn - met het lokaal beleid. Zie ter vergelijking: AbRS 29 april 1997 (R03.93.4839; niet gepubliceerd) waarin de sluiting van een coffeeshop voor onbepaalde tijd in verband met de aanwezigheid van harddrugs geoorloofd wordt geacht, omdat het beleid inhoudt dat coffeeshops die zich daaraan schuldig maken definitief van de gedooglijst worden geschrapt. Een ander en beter voorbeeld is een seksinrichting die het in het lokaal beleid vastgestelde maximum aantal inrichtingen overschrijdt en daarom niet voor vergunningverlening in aanmerking komt. Zo'n inrichting kan voor onbepaalde tijd worden gesloten. Zie ter vergelijking: Vz AbRS 5 september 1997; Gst. 7069, 4, waarin een coffeeshop voor onbepaalde tijd wordt gesloten wegens strijdigheid met het geldende nulbeleid. Een sluiting voor onbepaalde tijd staat de opheffing ervan op een later tijdstip niet in de weg.

### **Artikel 3.2.5 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder**

- 1 Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig is.**
- 2 De exploitant en de beheerder zien er voortdurend op toe dat in de seksinrichting:**
  - a geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie; en**
  - b geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.**

#### *Eerste lid*

Om effectiever te kunnen op treden tegen schijnbeheer, is in het eerste lid niet slechts een gebod (een verplichting tot aanwezigheid), maar een verbod opgenomen. De aanwezigheid van de exploitant of beheerder is van belang in verband met het door hem uit te oefenen toezicht, zoals verwoord in het tweede lid.

#### *Tweede lid*

Dit artikel schept voor de exploitant(en) en de beheerder(s) een algemene verplichting tot het uitoefenen van toezicht ter handhaving van de orde in de inrichting. Daarbij zullen zij zich in ieder geval, maar niet uitsluitend, moeten richten op het voorkomen en tegengaan van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen of illegalen, drugs- of wapenhandel, heling, geweldsdelicten en dergelijke.

In de jurisprudentie is al eerder uitgemaakt dat de exploitant - uiteraard binnen redelijke grenzen - verantwoordelijk is voor de gang van zaken in de inrichting. Dat wordt door deze toezichtverplichting, die ook geldt voor de beheerder(s), nog eens onderstreept.

Indien zich in de inrichting strafbare feiten voordoen, biedt dit artikel aanknopingspunten om daar in bestuursrechtelijke zin tegen op te treden. Afhankelijk van de omstandigheden en het gestelde in het handhavingsbeleid kan tot een tijdelijke beperking van de openingstijden, een tijdelijke sluiting of een (tijdelijke) intrekking van de vergunning worden besloten. Om in deze zin bestuursrechtelijk te kunnen optreden is niet vereist dat daaraan strafrechtelijke vervolging en/of veroordeling is voorafgegaan: vaststaan moet slechts dat geen of onvoldoende toezicht is uitgeoefend.

Aan het toezicht dat van de exploitant of beheerder mag worden verwacht op de meerderjarigheid of legaliteit van in de inrichting werkzame prostituees zal gestalte kunnen worden gegeven door inzage te verlangen in hun identiteitspapieren. Waar het de onvrijwillige prostitutie en andere strafbare feiten betreft, zullen de exploitant of beheerder regelmatig toezicht moeten houden en zo nodig handelend moeten treden. Naarmate de exploitant aantoonbaar en actief huisregels toepast en een nauwkeurige registratie bijhoudt van de leeftijd en nationaliteit van de prostituees, vergemakkelijkt hij niet alleen het toezicht, maar zal hij ook beter in staat zijn om aannemelijk te maken dat door hem voldoende toezicht is uitgeoefend.

In de vergunning kan de toezichtsverplichting als doelvoorschrift worden opgenomen, waarbij de exploitant zelf bepaalt hoe hij en de beheerder(s) er inhoud aan geven. Ook kunnen aan de vergunning middelvoorschriften worden verbonden, waardoor (gedeeltelijk) wordt voorgeschreven hoe de toezichtsplicht dient te worden ingevuld. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat verplicht bepaalde huisregels moeten worden gehanteerd; dat de exploitant of beheerder verplicht is om na te gaan of de prostituee over voor de verrichten van arbeid geldige verblijfspapieren beschikt en dat hiervan een interne registratie wordt bijgehouden.

Een andere zinvol vergunningvoorschrift in dit verband, dat met name het toezicht door de toezichthouders kan vergemakkelijken, is bijvoorbeeld het expliciet in de vergunning opnemen van de verplichting van (vooral) de exploitant en beheerder(s) om alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder, waaronder in elk geval de onmiddellijke en onbelemmerde toegang moet worden verstaan (artikel 5:20 Awb). Dit schept geen bevoegdheden of verplichtingen, maar duidelijkheid voor de vergunninghouder. Ook kan het nuttig zijn om in een vergunningvoorschrift op te nemen dat het verplicht is om een (afschrift van) de vergunning altijd in de inrichting aanwezig te hebben.

#### *Jurisprudentie*

Bepaalde strafbare feiten in de inrichting vormen een (ernstige) verstoring van de openbare orde. Als niet de overtreding van dit artikel, maar de ordeverstoring de grondslag vormt om bijvoorbeeld tot sluiting over te gaan, speelt de persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant in de beoordeling van de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting noopt, in het geheel geen rol. Ook de omstandigheid dat de exploitant is vrijgesproken door de strafrechter doet dan niet ter zake (AbRS 30 juli 1996, AB 1996, 471).

Tegen de sluiting van een seksclub wegens prostitutie door minderjarigen verweerde de exploitant zich door te wijzen op de inmiddels doorgevoerde gewijzigde bedrijfsvoering om te voorkomen dat minderjarigen in zijn inrichting werkzaam zouden zijn. Op basis van de verplichting over te leggen legitimatiebewijzen van de medewerkers werd door hem sindsdien een volledige lijst bijgehouden. De gemeente gaf ter zitting aan dat de sluiting zou worden opgeheven als er een bevredigende controleregeling werd getroffen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeente het door de exploitant ingevoerde systeem terecht niet als een sluitende en betrouwbare controleregeling aangemerkt (ArRS 28 januari 1992, S03.92.0095).

#### **Artikel 3.2.6 Straatprostitutie**

**1 Het is verboden, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken:**

- a op of aan andere dan door het college van burgemeester en wethouders aangewezen wegen of gebieden;**
- b gedurende andere dan door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde tijden.**

- 2 Met het oog op de naleving van het in het eerste lid gestelde verbod, kan door politieambtenaren het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.
- 3 Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen kan door politieambtenaren aan personen die zich bevinden op de wegen en tijden bedoeld in het eerste lid, het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.
- 4 De burgemeester kan met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen personen aan wie ten minste eenmaal een bevel is gegeven als bedoeld in het derde lid bij besluit verbieden zich gedurende bepaalde termijn, anders dan in een openbaar middel van vervoer, te bevinden op of aan de wegen en op de tijden bedoeld in het eerste lid.
- 5 De burgemeester beperkt het in het vierde lid genoemde verbod indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk is.
- 6 Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester opgelegd verbod als bedoeld in het vierde lid.

#### *Eerste lid*

De wetswijziging tot opheffing van het bordeelverbod heeft geen gevolgen voor de straatprostitutie. Het is echter bij uitstek een vorm van prostitutie die nadere regulering behoeft. Dat is de laatste jaren gebleken, doordat in verschillende gemeenten - vanuit een oogpunt van handhaving met wisselend succes - zogenaamde gedoogzones zijn aangewezen. Aan de belangen die behoren tot hun 'huishouding' (genoemd in artikel 3.3.2) ontnemen gemeenten de bevoegdheid tot regulering, ook ten aanzien van straatprostitutie.

Volgens het Landelijk Overleg Tippelprostitutie (dat zich bezighoudt met de hulpverleningprojecten voor straatprostituees) komt straatprostitutie in acht gemeenten in Nederland voor (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Arnhem, Nijmegen en Heerlen) en gaat het in totaal om vijf procent van de prostituees.

Volgens het eerste lid is straatprostitutie *verboden, tenzij* het plaatsvindt op de wegen/gebieden en gedurende de tijden die het college daartoe heeft aangewezen. Bij aanwijzing als hier bedoeld zal rekening moeten worden gehouden met de belangen genoemd in artikel 3.3.2, tweede lid. Aan de hand van de omstandigheden ter plaatse zal moeten worden beoordeeld of tot aanwijzing van een tippelzone kan of moet worden besloten (bijvoorbeeld in het belang van de woon- en leefomgeving of de openbare orde in andere delen van de gemeente) of juist niet (bijvoorbeeld in het belang van de woon- en leefomgeving of de openbare orde in het gebied waarvan de tippelzone onderdeel zou uitmaken).

Over de vraag of deze afweging er ook op neer kan komen dat er in het geheel geen tippellocatie wordt aangewezen verschillen de meningen. De Rechtbank Maastricht oordeelde een dergelijk algeheel verbod in strijd met de vrijheid van arbeidskeuze (zie hierna onder jurisprudentie). Bedacht moet echter worden dat het daar de opheffing van een reeds getroffen voorziening betreft.

Vooralsnog dient te worden aangenomen dat gemeenten waar tot op heden in het geheel niet wordt getippeld, dit in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat ook moeten kunnen voorkomen. In dat geval zou voor dit artikel volstaan kunnen worden met de aanhef van lid 1 en het bepaalde in lid 2. In beleidsmatige zin dient deze keuze uiteraard wel zo goed mogelijk te worden onderbouwd.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid heeft betrekking op straatprostitutie buiten de daartoe aangewezen gebieden en tijden en geeft - ter handhaving van het verbod daarop - politieambtenaren de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven. De plicht om aan zo'n bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

#### *Derde lid*

Het derde en vierde lid hebben betrekking op straatprostitutie binnen de daartoe aangewezen gebieden en tijden. Krachtens het in lid 3 gestelde kan, bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming of beperking van overlast ter plaatse, door politieambtenaren een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan prostituees, maar ook aan andere aldaar aanwezige personen. De plicht om aan zo'n bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

#### *Vierde lid*

Als het mondeling bevel tot verwijdering als bedoeld in lid 3 geen soelaas blijkt te bieden, kan naar het middel van de schriftelijke verblijfsontzegging in het vierde lid worden gegrepen. Een verblijfsontzegging behelst een verbod om zich na aanzegging door of vanwege de burgemeester te bevinden - in casu - op de wegen en gedurende de tijden als bedoeld in het eerste lid, voor zover in de aanzegging genoemd. Uit een verblijfsontzegging vloeit een sterke beperking van de bewegingsvrijheid voort, zoals die onder meer wordt gewaarborgd door artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Deze moet daarom met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden opgelegd. De maatregel moet noodzakelijk zijn, moet proportioneel zijn (in verhouding tot de veroorzaakte ordeverstoring) en er moet worden voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel, dat erop neerkomt dat niet met een minder ingrijpend middel zou kunnen worden volstaan. Uit de jurisprudentie over verblijfsontzeggingen blijkt dat de rechter de volgende factoren in zijn toetsing betreft: staat de *mate van overlast* in verhouding tot de *omvang van de maatregel* (welk gebied en welke tijdstippen)? Zijn er op dit verbod individuele *uitzonderingen noodzakelijk*? En *hoe lang* geldt het verbod? De beantwoording van deze vragen is sterk casuïstisch. Het vijfde lid heeft betrekking op de eventueel noodzakelijke uitzonderingen op het verbod die in het concrete geval moeten worden gemaakt. Indien betrokkene zijn woon- of werkadres heeft in het betreffende gebied, dient dit in beginsel van het verbod te worden uitgezonderd.

#### *Jurisprudentie*

Uit HR 9 januari 1973 (NJ 1973/134), alsmede uit de conclusie van advocaat-generaal Remmelink voor HR 8 mei 1979 (NJ 1979/554) kan worden opgemaakt dat artikel 3.2.6 niet in strijd komt met artikel 239 van het Wetboek van Strafrecht (dat toeziet op de schennis van de eerbaarheid).

Voor de bevoegdheid om in de APV tippelverboden op te nemen en tippelzones aan te wijzen (en in te richten), kan worden gewezen op HR 23 oktober 1990 (NJ 1991/542; Gst. 6926, 4): de APV-bepaling van de gemeente Groningen waarin het personen van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die zich aan prostitutie overgeven wordt verboden om post te vatten of zich heen en weer te bewegen op door burgemeester en wethouders aangewezen wegen of openbare plaatsen, werd door de HR niet in strijd geacht met artikel 12 IVBPR (vrijheid van beweging). Over een vergelijkbare APV-bepaling in Heerlen, waar burgemeester en wethouder de gehele gemeente hadden aangewezen voor de gelding van dit verbod, werd door de HR op 6 november 1990 (NJ 1991/218; Gst. 6918, 8) geoordeeld dat van strijdigheid met artikel 1 van de Grondwet evenmin sprake was. Het verbod treft weliswaar uitsluitend prostituees; dit gebeurt echter niet in verband met persoonskenmerken, maar vanwege hun activiteiten.

Vz ArRS 27 september 1991 (BR 1992, p. 203): met betrekking tot de inrichting van een tippelzone hebben burgemeester en wethouders van Arnhem terecht besloten dat geen vrijstellingen ex artikel 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vereist zijn. Tippelen is niet in strijd met bestemming verkeersdoeleinden, de 'afwerkschotten', die uitsluitend 's avonds worden geplaatst, zijn dat evenmin. Het plaatsen van een zogeheten huiskamerbus is een vorm van parkeren.

Pres. Rb Maastricht 25 augustus 1995 (KG 1996/46): de aanwijzing van een tippellocatie is een besluit van algemene strekking waartegen beroep bij de rechtbank mogelijk is. De president ziet geen aanleiding het besluit te schorsen.

Pres. Rb Maastricht 3 juli 1997 (JB 1997, 206) en later ook de Rechtbank Maastricht 2 juni 1999 (reg.nrs. 98/387-389; niet gepubliceerd): de intrekking van de aanwijzing van de enige tippellocatie door burgemeester en wethouders van Heerlen is in strijd met het recht op bewegingsvrijheid (in casu is niet komen vast te staan dat er sprake is van 'pressing social need') en in strijd met het recht op vrije arbeidskeuze (artikel 19, derde lid van de Grondwet). Grondwettelijke rechten kunnen - anders dan verdragsrechtelijke - slechts worden beperkt bij of krachtens de wet in formele zin. Daar is in dit geval geen sprake van. Het bestreden besluit mist derhalve een rechtmatige grond. De annotator merkt op dat het tippelverbod slechts bepaalde handelingen verbiedt en dat het recht om te gaan en te staan onverlet laat, zodat van strijdigheid met het recht op vrijheid van beweging geen sprake kan zijn. Voor het recht van vrije arbeidskeuze volgt hij de president.

ArRS 10 februari 1981 (AB 1981/446) en HR 7 februari 1984 (AB 1984/274)

- indirect vervolgd door HR 11 juni 1985 (NJ 1986/41; AB 1986/106) - zien op de vraag wat de reikwijdte van (de bevoegdheid tot) het opleggen van een verblijfsontzegging is. Het vierde lid zoals hier opgenomen is daarmee in overeenstemming. Vz ArRS 31 juli 1989 (AB 1990/315) maakt duidelijk dat de bevoegdheid van de burgemeester niet te ruim kan worden gedelegeerd. Het toekennen van een beschikkingsmandaat is niet toegestaan.

### **Artikel 3.2.7 Sekswinkels**

**Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin een seks-winkel te exploiteren in door het college van burgemeester en wethouders in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving aangewezen gebieden of delen van de gemeente.**

Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 3.1.1, onder e, is ervoor gekozen sekswinkels niet onder het begrip 'seksinrichting' (en daarmee de vergunningplicht) te brengen. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat de vestiging van sekswinkels doorgaans afdoende zal kunnen worden gereguleerd langs de weg van het bestemmingsplan en dat het - ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving - niet nodig is deze bedrijven als regel aan voorafgaand toezicht te onderwerpen.

Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden kan het (vanuit deze motieven) echter gewenst zijn wel in zekere mate te kunnen reguleren. In dat geval kan worden overwogen artikel 3.2.7 op te nemen, op grond waarvan gebieden of delen van de gemeente kunnen worden aangewezen waarin het in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving niet is toegestaan een sekswinkel te (doen) exploiteren. Indien wordt afgezien van het opnemen van artikel 3.2.7 kan onderdeel e in artikel 3.1.1 achterwege worden gelaten en komt de titel van afdeling 2 'Seksinrichtingen, straatprostitutie en dergelijke' te luiden.

### **Artikel 3.2.8 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke**

- 1 Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin of daarop goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen van erotisch-pornografische aard openlijk ten toon te stellen, aan te bieden of aan te brengen:**
  - a indien het bevoegd bestuursorgaan aan de rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt;**
  - b anders dan overeenkomstig de door het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving gestelde regels.**
- 2 Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op het ten-toonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid van de Grondwet.**

Dit artikel heeft een repressief karakter: het schept niet zonder meer een verbod, maar slechts voorzover het bevoegd bestuursorgaan daaromtrent nader heeft besloten.

Hoewel denkbaar is dat deze bepaling in de praktijk vooral zal worden toegepast ten aanzien van sekswinkels, richt zij zich op het tentoonstellen en dergelijke als zodanig; zij kan dus bijvoorbeeld ook betrekking hebben op erotisch-pornografische foto's of afbeeldingen aangebracht aan sekstheaters, bedoeld om de aandacht van het publiek te vestigen op de daarin plaatsvindende voorstellingen.

Zoals in het eerste lid is aangegeven, kan het bevoegd bestuursorgaan de regulering terzake gestalte geven door:

- a aan de betrokken rechthebbende bekend te maken dat, door de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar wordt gebracht;
- b (algemene) regels vast te stellen die in acht moeten worden genomen bij het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften en dergelijke als hier bedoeld.

Zowel 'bekendmaking' als bedoeld onder a, als de vaststelling van 'regels' als bedoeld onder b, vormt een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb: in beide gevallen is er sprake van een besluit - dat zich richt tot een betrokken rechthebbende respectievelijk van algemene strekking is - met het (rechts)gevolg dat een verbod als genoemd in eerste lid, aanhef, van kracht wordt. Tegen zo'n besluit kan dan ook door belanghebbenden bezwaar worden aangetekend.

### **Paragraaf 3                      Beslissingstermijn; weigeringsgronden; nadere regels**

#### **Artikel 3.3.1    Beslissingstermijn**

- 1 Het bevoegd bestuursorgaan neemt het besluit op de aanvraag om vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.**
- 2 Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.**

Volgens artikel 4:13, eerste lid, van de Awb moet een beschikking worden gegeven binnen de termijn die daarvoor bij wettelijk voorschrift is bepaald (of, bij gebreke daarvan, binnen een redelijke termijn). Dat wettelijk voorschrift is in casu artikel 1.2, eerste lid, waarin is bepaald dat het bevoegd bestuursorgaan op een aanvraag om vergunning of ontheffing moet beslissen binnen acht weken na de datum van ontvangst, welke beslissing voor ten hoogste acht weken kan worden verdaagd (tweede lid).

De voorbereiding van een besluit op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting kan complex van aard zijn. Indien een langere beslissingstermijn dan de in artikel 1.2 genoemde wenselijk wordt geacht, kan daartoe artikel 3.3.1 worden opgenomen (vanzelfsprekend is de daarin genoemde termijn van twaalf weken indicatief). In dat geval dient tevens het derde lid van artikel 1.2 als volgt te worden gewijzigd (!):

- 3 Het bepaalde in het eerste en het tweede lid geldt niet voor de beslissing op een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid.*

De voorgeschreven beslissingstermijn (van artikel 1.2 of artikel 3.3.1) is een termijn van orde. Overschrijding ervan doet niet af aan de bevoegdheid te beslissen over een ingediende aanvraag, maar leidt wel tot een fictieve weigering waartegen door belanghebbenden bezwaar kan worden aangetekend (artikel 6:2, onder b, van de Awb). Opnemng van artikel 3.3.1 ligt daarom in de rede indien moet worden aangenomen dat de in artikel 1.2 genoemde beslissingstermijn niet incidenteel maar als regel te kort zal zijn.

#### **Artikel 3.3.2    Weigeringsgronden**

- 1 De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, wordt geweigerd indien:**
  - a de exploitant of de beheerder niet voldoet aan de in artikel 3.2.2 gestelde eisen;
  - b de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;
  - c er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.



**2 De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, dan wel de aanwijzing of vaststelling bedoeld**

**in artikel 3.2.6, eerste lid, kan worden geweigerd:**

- a in het belang van de openbare orde;**
- b in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;**
- c in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;**
- d in het belang van de veiligheid van personen of goederen;**
- e in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;**
- f in het belang van de gezondheid of zedelijkheid;**
- g in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee.**

De hier genoemde belangen vormen tezamen de 'huishouding', tot het regelen en besturen waarvan gemeenten bevoegd zijn. Ten onrechte zou de aanduiding 'weigeringsgronden' hierbij de indruk kunnen wekken dat genoemde belangen slechts zouden kunnen worden behartigd door geen vergunning te verlenen. Waar het om gaat is dat deze belangen de grondslag vormen voor de uitoefening van de bevoegdheden die het gemeentebestuur terzake toekomen. Die uit-oefening kan inhouden dat met betrekking tot (de exploitatie van) prostitutie op basis van de in dit artikel genoemde belangen:

- bij verordening algemeen verbindende voorschriften kunnen worden vastgesteld (zoals de in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen);
- nadere regels kunnen worden vastgesteld (als bedoeld in artikel 3.1.3);
- beleidsregels kunnen worden vastgesteld (als bedoeld in artikel 4:81 van de Awb);
- vergunning kan worden verleend, onder vergunningsvoorschriften en beperkingen (als bedoeld in artikel 1.4);
- de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken (als bedoeld in artikel 1.6) *of*
- vergunning kan worden geweigerd.

De hier genoemde belangen moeten dus enerzijds worden beschouwd als de grondslag voor (en begrenzing van) het gemeentelijk beleid en anderzijds als handvatten om de (exploitatie van) prostitutie te reguleren, maximeren en beheersen.

Om discussie over de bevoegdheid tot wijziging of intrekking van de vergunning te voorkomen, adviseren wij een vergunningsvoorschrift op te nemen dat niet mag worden gehandeld in strijd met het bepaalde in hoofdstuk 3 van de APV.

*Eerste lid, onder a: levensgedrag*

Zie voor toelichting hierop de toelichting onder artikel 3.2.2.

*Eerste lid, onder b: bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening*

Net zoals in de praktijk van de vergunningverlening op basis van afdeling 2.3, zal ook hier regelmatig voor kunnen komen dat er geen sprake is van een weigeringsgrond als bedoeld in het tweede lid, maar dat het geldende bestemmingsplan vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf ter plaatse niet toelaat. Het is in dat geval lastig en onduidelijk als er vergunning wordt verleend, maar tegelijkertijd moet worden uitgelegd dat daar geen gebruik van kan worden gemaakt. Bij wijze van coördinatie is daarom strijdigheid met het bestemmingsplan, alsmede met een eventueel stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening als weigeringsgrond opgenomen. Blijkens AbRS 24 maart 1997 (AB 1997/201; JG 97.0165) is zulks aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat. Weliswaar brengt het tweede lid mee dat de burgemeester in een beoordeling van het geldende bestemmingsplan treedt, maar dit laat de bevoegdheid van burgemeester en wethouders inzake de toepassing van het geldende bestemmingsplan onverlet. Van een doorkruising van de Woningwet of de Wet op de Ruimtelijke Ordening is geen sprake.

Het lokale prostitutiebeleid zal behalve op basis van dit APV-hoofdstuk mede in belangrijke mate worden vormgegeven door gebruikmaking van de instrumenten van de Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening. In dat kader wordt verwezen naar de VNG-ledenbrief d.d. 30 maart 1998 (Lbr. 98/48, AJZ/800989) alsmede het handboek *Lokaal prostitutiebeleid* (VNG uitgeverij, Den Haag, 1999).

*Eerste lid, onder c: minderjarig, onvrijwillig, illegaal*

Deze weigeringsgrond is feitelijk een bijzondere invulling van de vaker voorkomende weigeringsgrond, namelijk vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde. Als er aanwijzingen zijn, bijvoorbeeld op basis van politierapportages, dat de voorgenomen exploitatie in strijd is met artikel 250a is vergunningverlening uitgesloten. Voorkomen moet worden dat de exploitant prostituees onder dwang arbeid laat verrichten, of minderjarigen laat werken. Zo dient ter bescherming van de openbare orde ook te worden voorkomen dat de exploitant prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel inzet. Verwezen wordt in dit verband naar de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 september 1997 (JG 97.0209): naar het oordeel van de Rechtbank zijn terecht twee horeca-inrichtingen gesloten en zijn de exploitatievergunningen ingetrokken wegens de smokkel van illegalen. De Rechtbank ziet dit als een aantasting van de openbare orde.

De passage over de Wav en de Vreemdelingenwet zal met name prostituees afkomstig uit landen van buiten de Europese Unie betreffen. Onderdanen van de EU-lidstaten kunnen in Nederland op legale wijze arbeid verrichten, ook in de prostitutie, onder de voorwaarde dat de verworven inkomsten niet marginaal en bijkomstig zijn.

Voor onderdanen van niet-EU-lidstaten geldt dat niet. Zij dienen als zij in Nederland arbeid in loondienst willen verrichten te beschikken over een vergunning tot verblijf die het verrichten van arbeid in loondienst toestaat. Houders van een vergunning tot vestiging, houders van de vluchtelingenstatus, houders van een vergunning tot verblijf om humanitaire redenen en houders van een vergunning tot verblijf bij (huwelijks)partner (indien het deze partner is toegestaan zonder nadere voorwaarden te werken) hebben in principe zo'n vergunning. Zij hebben vrije toegang tot de arbeidsmarkt en mogen *dus* ook in een seksinrichting werkzaam zijn. De werkgever behoeft in die gevallen niet te voldoen aan de verplichting van de Wav om een tewerkstellingsvergunning voor de desbetreffende werknemer aan te vragen. Voor het tewerkstellen van het overgrote deel van vreemdelingen van buiten de EU is een tewerkstellingsvergunning echter wel vereist. De werkgever die vreemdelingen arbeid laat verrichten zonder dat hij beschikt over een tewerkstellingsvergunning is strafbaar op basis van de Wav. De vreemdeling die arbeid verricht terwijl hij of zij in Nederland illegaal verblijft, kan wanneer hij of zij wordt aangetroffen op grond van de Vreemdelingenwet worden verwijderd.

Ook na de opheffing van het bordeelverbod dient ingevolge artikel 3 van het Besluit ter uitvoering van de Wav een tewerkstellingsvergunning geweigerd te worden voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden. Deze bepaling hangt samen met het feit dat het tewerkstellen in de prostitutie strafbaar was. Hoewel deze bepaling in verband met de opheffing van die strafbaarheid aan verandering toe is, zal gedurende een ruime overgangsfase - waarin de prostitutiebranche moet groeien naar een gereguleerde en genormaliseerde bedrijfstak - deze bepaling gehandhaafd blijven. Deze categorale weigeringsgrond kan immers niet worden gemist als instrument voor het voeren van een zeer terughoudend beleid. De komende tijd zullen er, met andere woorden, geen vergunningen tot verblijf voor arbeid in loondienst in een seksinrichting worden afgegeven aan personen van buiten de EU.

Daarnaast bestaat er een, tot nu toe theoretisch gebleken mogelijkheid dat prostituees van buiten de EU zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigen. Daartoe moet worden aangetoond dat aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap is voldaan. Die voorwaarden zijn bijvoorbeeld het inbrengen van specifieke geschoolde kennis en expertise, eigen kapitaal en een ondernemingsplan. Wordt er aan de voorwaarden voldaan en is de openbare orde niet in het geding en wordt er met de aanwezigheid van de prostituee een Nederlands belang gediend, dan behoort een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige tot de mogelijkheden.

Komt de prostituee uit een van de landen waarmee de EU een Associatie-overeenkomst heeft gesloten (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië en Bulgarije) dan geldt een iets gunstiger regime. Wil een prostituee uit een van deze landen zich in Nederland vestigen dan gelden de voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap onverkort, maar zal er niet getoetst worden of er een Nederlands belang is gediend met de vestiging. Aangezien prostitutie ongeschoolde arbeid is, zal het niet vaak voorkomen dat aan de gestelde voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap wordt voldaan.

Als in een bordeel illegale prostituees worden aangetroffen en vast komt te staan dat er geen sprake is van een arbeidsverhouding, dan is er dus niet in strijd gehandeld met de Wv, maar wel met de Vreemdelingenwet. Ook daarvoor kan de exploitant of beheerder verantwoordelijk worden gehouden (vergelijk artikel 3.2.5, tweede lid, onder b). De aanwezigheid van illegale prostituees kan aanleiding zijn om tot (tijdelijke) sluiting van de inrichting of tot intrekking van de vergunning over te gaan.

De uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 19 april 1999 (97/11149; niet gepubliceerd) in vervolg op de eerdere uitspraak in voorlopige voorziening (Pres Rb Amsterdam 28 januari 1997, JB 1997/61) geeft op een aantal belangrijke vragen antwoord:

- aan het begrip openbare orde moet blijken de parlementaire geschiedenis een ruime betekenis worden toegekend. Onder openbare orde wordt mede verstaan de algemeen bestuurlijke preventie van criminaliteit.
- gelet op de aan illegale prostitutie inherente misstanden, kan de burgemeester bij het toezicht op de prostitutiebedrijven ter handhaving van de openbare orde de exploitant ertoe verplichten dat de werkzame prostituee beschikt over een geldige verblijfstitel;
- een dergelijke voorwaarde vormt geen doorkruising van de Vreemdelingenwet, aangezien het niet van invloed is op de beslissing omtrent de verblijfsvergunning van de aanwezige prostituees;
- de voorwaarde dat de exploitant ervoor dient te zorgen dat de prostituee desgevraagd de toezichthouder inzicht verschaft in haar identiteit en verblijfstitel, acht de Rechtbank echter in strijd met de Wet op de identificatieplicht. Daardoor is de controle op de naleving van dit voorschrift aanzienlijk bemoeilijkt en is voorbehouden aan de vreemdelingendienst, of aan opsporingsambtenaren als sprake is van verdenking.

Om te voorkomen dat werkzame prostituees tegen hun wil bepaalde seksuele contacten moeten aangaan, kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden, zoals: een verbod op het opleggen van een minimum aantal klanten, of het recht van prostituee om klanten of bepaalde seksuele handelingen te weigeren.

#### *Tweede lid, onder a: openbare orde*

De bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving kan onder meer aanleiding zijn om het aantal seksinrichtingen waarvoor vergunning kan worden verleend aan een maximum te binden. Indien het maximumaantal vergunningen is verleend, kan vergunning voor een nieuwe seksinrichting worden geweigerd om te voorkomen dat de woon- en leefomgeving ter plaatse door de vestiging van een nieuw bedrijf zou worden aangetast.

Onder meer ArRS 18 februari 1999 (JG 99.0168 met noot W.A.G. Hillenaar), 22 mei 1987 (AB 1988, 240) en 8 januari 1988 (AB 1988, 417) maken duidelijk dat de rechter op zichzelf aannemelijk acht dat aantasting van de woon- en leefomgeving wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van een aantal inrichtingen (in casu bordelen) in de gemeente en dat dit aantal kan worden gemaximeerd. Wel moet bij een 'boventallige' vergunningaanvraag worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat de aanwezigheid of de wijze van exploitatie van de betrokken inrichting de woon- en leefomgeving in de omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig beïnvloedt. Om in dat geval voldoende gemotiveerd vergunning te weigeren kan dus niet worden volstaan met het gegeven dat het maximumaantal te verlenen vergunningen is bereikt maar moet ook worden aangegeven dat er in casu niets is gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe zouden nopen om - in afwijking van dat beleid - toch vergunning te verlenen.

Als uitgangspunt is een maximumbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van horeca-inrichtingen of vent- en standplaatsvergunningen, door de rechter aanvaard.

Bij de toepassing van zo'n beleid kan een prostitutienota of een vergelijkbaar beleidsstuk een belangrijk hulpmiddel zijn, indien daarin gemotiveerd is toegelicht welke concentratiegebieden zijn aangewezen en voor welk aan-tal inrichtingen ten hoogste een vergunning kan worden verleend. Ook een stadsvernieuwingsplan of een leefmilieuverordening kan daarvoor als hulp-middel dienen, indien daaruit het karakter van een bepaalde straat of wijk blijkt. Vanzelfsprekend zal zo'n beleid zich moeten verhouden met het voor het betreffende gebied van kracht of in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

*Tweede lid, onder c: woon- en leefklimaat*

Het belang van de openbare orde en dat van het woon- en leefklimaat zijn nauw met elkaar verweven. Waar een maximumbeleid kan worden geacht te zijn ontleend aan het belang van de openbare orde, kan een concentratiebeleid worden beschouwd als met name gericht op de bescherming van het woon- en leefklimaat in bepaalde delen van de gemeente. Gelet op eerdergenoemde verwevenheid, wordt een maximumbeleid en een concentratiebeleid veelal ter onderlinge versterking in combinatie toegepast.

De exploitatie van seksinrichtingen kan worden tegengegaan op plaatsen waar het woon- en leefklimaat daardoor op ontoelaatbare wijze nadelig zou worden beïnvloed. Daarvoor zou bijvoorbeeld specifiek reden kunnen zijn in woon-buurtten of in de nabije omgeving van 'gevoelige' gebouwen (scholen, kerk-gebouwen en dergelijke). Indien aldus gebiedsaanwijzing heeft plaatsgehad, kan op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting in een aangewezen gebied afwijzend worden beslist in het belang van het woon- en leefklimaat ter plaatse. Vanzelfsprekend kan een dergelijk beleid ook worden toegepast ten aanzien van bepaalde categorieën seksinrichtingen. Denkbaar is immers dat het woon- en leefklimaat in een bepaald gebied zich niet verdraagt met de vestiging van raamprostitutiebedrijven, maar bijvoorbeeld wel met de vestiging van clubs, bordelen en dergelijke.

Ook een aspect van bescherming van het woon- en leefklimaat is uiteraard de omvang van de inrichting. In een vergunningvoorschrift, dat overigens tevens betrekking heeft op de hierna te noemen grond veiligheid van personen, kan het maximale aantal werkzame prostituees worden vastgesteld.

*Tweede lid, onder d: veiligheid personen of goederen*

Bij de exploitatie van openbare (en daarmee seks)inrichtingen, is het van groot belang de brandveiligheid te kunnen waarborgen. Voor wat betreft de inrichtingen die zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet:

- is het Bouwbesluit daarop van toepassing met het oog op de brandveiligheid van de *inrichting zelf*, en
- biedt de gemeentelijke bouwverordening daarvoor de grondslag voor zover het gaat om het *gebruik* van de inrichting.

Gaat het om inrichtingen die niet zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet (bijvoorbeeld vaartuigen), dan wordt het gebruik van de inrichting bestreken door de brandbeveiligingsverordening.

*Tweede lid, onder e: verkeersvrijheid of -veiligheid*

Het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid zal doorgaans vooral aan de orde zijn bij straat- en raamprostitutie. Daarbij vindt de werving van klanten immers plaats op of aan de openbare weg, alwaar sprake is van soms aanzienlijke aantallen voetgangers en motorvoertuigen. Aanwijzing van een tippelzone of vestiging van raamprostitutiebedrijven kan dan bezwaarlijk zijn, indien daardoor bijvoorbeeld de normale bereikbaarheid van het des-betreffende gebied wordt geschaad of bewoners ter plaatse niet of nauwelijks meer kunnen parkeren. Situaties als deze kunnen zich evenwel ook voordoen bij vestiging van een (te) groot aantal bordelen in een bepaald gebied, zodat ook bij andere vormen van prostitutie de verkeersveiligheid of -vrijheid aanleiding kan vormen tot regulering (in de vorm van een maximum- en/of concentratiebeleid).

*Tweede lid, onder f: gezondheid*

Tot de belangen die deel uitmaken van de gemeentelijke huishouding, behoort ook dat van de (volks)gezondheid. Daarnaast hebben de gemeenten, met als uitvoerende instantie de GGD, ook een aantal wettelijke taken met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering van volksgezondheidsbeleid. In dit verband wordt gewezen op de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv; stb. 1990, 300) en meer in het bijzonder op het Besluit collectieve preventie volksgezondheid (Stb. 1992, 569). Dit Besluit verplicht gemeenten namelijk zorg te dragen op voor de uitvoering van collectieve preventie van onder meer seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en aids. Bovendien heeft de wetgever bij de opheffing van het bordeelverbod het verbeteren van de positie van de prostituee, waaronder tevens begrepen de gezondheidssituatie, als een van de hoofddoelstellingen bestempeld. Alle reden dus voor gemeenten, bijgestaan door de GGD, om een actief volksgezondheidsbeleid te voeren.

Doelstelling van zo'n beleid kan om te beginnen zijn het (doen) verzorgen van voorlichting over besmettingsrisico's en seksueel veilig gedrag aan prostituees, prostituanten en exploitanten. Bij die partijen rust immers de belangrijkste verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke preventie van soa's. Ook kan het beleid erop gericht zijn zo laagdrempelig mogelijke faciliteiten te (doen) verwezenlijken voor betrokkenen; hierbij kan worden gedacht aan toegankelijke gezondheidszorgvoorzieningen, waar prostituees en prostituanten zich tegen een beperkte vergoeding en op professionele wijze kunnen laten onderzoeken op de aanwezigheid van soa. Dit beleid kan ook zijn weerslag vinden in specifieke vergunningvoorschriften. Daarbij valt te denken aan de verplichting voor de exploitant om een 'veilige-seksbeleid' te voeren (dat wil zeggen dat ze geen onveilige seks mogen aanbieden en veilige seks moeten faciliteren) en prostituees in de gelegenheid moeten stellen zich regelmatig op soa's te laten onderzoeken. Ook kan het voorschrift worden opgenomen dat de exploitant verplicht is om de GGD toe gang te verlenen tot de inrichting ten behoeve van de voorlichting van prostituees. Als GGD-artsen of verpleegkundigen zijn aangewezen als toezichthouders is een dergelijk voorschrift niet nodig. Van verschillende zijde is echter opgemerkt dat de rol van de GGD als vertrouwenspersoon zich moeilijk verhoudt met die van toezichthouder. Een ander vergunningvoorschrift waar in het kader van de gezondheidspositie van de prostituee aan gedacht kan worden, is het verbod op verplichte alcoholconsumptie.

Waar het gaat om de preventie van soa's wordt weleens gedacht over het verplicht stellen van een periodieke medische controle van prostituees. Daargelaten of en hoe het verplicht stellen van een dergelijke controle mogelijk is, kan zulks ertoe leiden dat het illegale prostitutiecircuit zich uitbreidt en dat een toenemende groep, met name seropositieve en/of drugsgebruikende, prostituees onbereikbaar wordt voor voorlichting en medische zorg.

*Tweede lid, onder f: zedelijkheid*

Voor wat betreft de bescherming van de zedelijkheid wordt weleens gesteld dat gemeenten hierbij geen verordenende bevoegdheid zou toekomen nu daar-over door de formele wetgever strafbepalingen zijn vastgesteld, te weten de artikelen 239, 240, 240a en 240b van het Wetboek van Strafrecht. De (aan-vullende) regelgevende bevoegdheid die gemeenten op dit punt reeds toekwam wordt door deze bepalingen echter ongemoeid gelaten. De daarover bestaande jurisprudentie blijft derhalve actueel.

Zo werd de vraag of een APV-bepaling die de exploitatie van een sekswinkel aan een vergunning onderwierp in strijd was met de artikelen 240 en 451bis van het Wetboek van Strafrecht, in HR 5 juni 1979 (NJ 1979/553) ontkennend beantwoord.

Ook al kunnen ter bescherming van de zedelijkheid dus ook bij gemeentelijke verordening vergunningsvoorschriften worden vastgesteld, het zedelijkheidsmotief zal bij de regulering van de commerciële exploitatie van prostitutie doorgaans niet vooropstaan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat op basis van het zedelijkheidsmotief in de vergunningvoorschriften een minimumleeftijdsgrens voor bezoekers wordt gesteld van bijvoorbeeld 16 of 18 jaar.

*Arbeidsomstandigheden (tweede lid, onder g)*

Volgens de MvT betreft de bescherming en verbetering van de positie van de prostituee, die als gezegd één van de hoofddoelstellingen van de wetswijziging is, onder meer de arbeidsomstandigheden in prostitutiebedrijven. Door opheffing van het algemeen bordeelverbod is de Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1990, 94) van toepassing op delen van de prostitutiebranche, te weten waar sprake is van een arbeidsverhouding als bedoeld in de wet.

Blijkens haar aanhef ziet deze Arbowet op 'de arbeidsomstandigheden in het algemeen, en op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid in het bijzonder'. De wet geeft daarover, ten aanzien van zowel werkgevers als werknemers, voorschriften. In artikel 24 van de Arbowet zijn tal van onderwerpen vermeld, waarover bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels kunnen worden gesteld. Nadat op grond van dit artikel aanvankelijk voor tal van vormen van arbeid, een groot aantal AMvB's was vastgesteld, is in plaats daarvan op 1 juli 1997 het Arbeidsomstandighedenbesluit (Stb. 1997, 60) in werking getreden.

Het arbeidsomstandighedenbeleid in de onderneming begint met het in kaart brengen van de risico's. Een hulpmiddel hiervoor is de risicoinventarisatie en -evaluatie (RIE). Elke werkgever is verplicht de arbeidsrisico's in zijn of haar bedrijf te inventariseren en op papier te zetten. De werkgever vraagt - in overleg met de ondernemingsraad - advies over deze RIE aan een gecertificeerde Arbodienst. Op basis hiervan wordt een plan van aanpak gemaakt waarin concrete maatregelen worden aangegeven. Uitgangspunt is preventie: het voorkómen van risico's. Een gecertificeerde Arbodienst moet dit plan van aanpak beoordelen en goedkeuren.

Zoals gezegd is het uitgangspunt voor de toepasselijkheid van de Arbowet en het Arbobesluit het bestaan van een (gezags)relatie tussen werkgever en werk-nemer(s). Deze begrippen zijn omschreven in artikel 1, eerste en tweede lid, van de wet. Als werkgever moet onder meer worden beschouwd a) degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst gehouden is tot het verrichten van arbeid en b) degene die, zonder werkgever of werknemer te zijn als bedoeld onder a, een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten. Als werknemer moet worden beschouwd 'de ander' als hierboven bedoeld.

Tussen exploitant en prostituee bestaat een gezagsrelatie indien eerstgenoemde bevoegd is toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van laatstgenoemde en deze leiding dan wel aanwijzingen of instructies te geven. Of de prostituee arbeid verricht 'onder gezag' van de exploitant, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden van het voorliggende geval. In theorie denkbaar maar in de praktijk weinig aannemelijk (vooral waar het de besloten prostitutie betreft), is dat tussen exploitant en prostituee zodanige afspraken zouden bestaan dat iedere verplichting tot het verrichten van arbeid ontbreekt. Dit laat onverlet dat, zoals aan-gegeven in de algemene toelichting onder 4, er vormen van exploitatie van prostitutie bestaan waarin de prostituee in hoge mate zelfstandig werkzaam is. Bij bijvoorbeeld raamprostitutie zal de relatie tussen exploitant en prostituee zich mogelijk veelal beperken tot een overeenkomst tot (ver)huur van een ruimte waarin de prostituee niet onder gezag van een derde arbeid verricht.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod is de vraag of de Arbowet ook van toepassing kan zijn op zelfstandige prostituees, de zogeheten freelancers, expliciet aan de orde geweest. In een brief aan de Tweede Kamer (TK 25 437, nr. 19) antwoordt de minister dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid thans geen aanleiding ziet om de werkingssfeer van de Arbowet tot deze groep zelfstandige prostituees uit te breiden. Artikel 27 van de Arbowet biedt weliswaar de mogelijkheid om delen van de wet bij AMVB ook voor zelfstandigen te laten gelden, maar de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal daartoe pas overgaan als de uitkomsten van het evaluatieonderzoek daartoe aanleiding.

De Arboregelgeving is met andere woorden - ook in de prostitutiebranche - alleen van toepassing voor zover er sprake is van een gezagsrelatie. Ook gemeenten kunnen inzake arbo-aangelegenheden, zo staat in de brief aan de Tweede Kamer, geen eisen stellen aan de zelfstandige prostituee. Enige nuancering is hier echter op zijn plaats: in het kader van de hiervoor genoemde belangen, zoals gezondheid en veiligheid, kunnen gemeenten uiteraard wel eisen stellen aan de seksinrichting die in meer of mindere mate van invloed zijn op de arbeidsomstandigheden.

Bovendien is de vraag gerechtvaardigd of gemeente niet op grond van het nieuwe artikel 151a van de Gemeentewet bevoegd zijn om regels te stellen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. In de (summiere) toelichting van dit bij amendement ingevoerde artikel staat arbeidsomstandigheden immers expliciet vermeld als onderwerp waarover in de gemeentelijke verordening regels kunnen worden gesteld.

Ondanks het feit dat de Arboregelgeving niet van toepassing is op zelfstandigen, wordt groot belang geacht aan de arbeidsomstandigheden van de prostituee. Om die reden is dit belang ook in dit artikel opgenomen. Hierdoor kunnen overtredingen van de Arboregelgeving gevolgen hebben voor de vergunningverlening (weigering, wijziging, intrekking van de vergunning of sluiting van de inrichting) en kunnen (overeenkomstig de Arbowet en het Arbobesluit) voorschriften of beperkingen aan de vergunning worden verbonden. Het voordeel hiervan is dat hierdoor de naleving van de Arboregelgeving beter kan worden gehandhaafd.

Artikel 58 van de Arbowet (artikel 45 Arbowet 1998, die per 1 november 1999 in werking treedt) biedt gemeenten de ruimte om, indien bijzondere omstandigheden van plaatselijke aard dit nodig maken, om in de gemeenteraad nadere voorschriften betreffende arbeidsomstandigheden vast te stellen. Deze voorschriften - die geen betrekking kunnen hebben op zelfstandige prostituees - moeten voor goedkeuring eerst aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te worden voorgelegd. Uit het oogpunt van doelmatigheid wordt gemeenten van rijkszijde echter geadviseerd zo min mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid.

Het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Arbowet vastgestelde voorschriften wordt uitgeoefend door de Arbeidsinspectie. Voorzover de gemeente daarentegen haar regelgevende bevoegdheid echter (autonoom) ontleent aan de Gemeentewet, is niet de Arbeidsinspectie toezichthouder maar de daarmee door de gemeente belaste personen (artikel 6.1a). Het verdient vanzelfsprekend aanbeveling om, waar nodig, de werkzaamheden van de Arbeidsinspectie en de 'eigen' toezichthouders zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Tot slot nog een enkele opmerking over de arbeidsovereenkomst en de arbeidsvoorwaarden. Al onder artikel 250bis van het Wetboek van Strafrecht kwam het voor dat er sprake was van een arbeidsovereenkomst tussen prostituee en exploitant. In de literatuur werd betwijfeld of een dergelijke overeenkomst in strijd met de openbare orde of de goede zeden kwam of, nu artikel 250bis zich richtte tot de exploitant, in strijd met de wet kon worden geacht. Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft deze discussie aan belang verloren.

Van verordeningsbepalingen over arbeidsvoorwaarden van prostituees moet worden aangenomen dat die te zeer treden in het particuliere belang van de prostituee en de exploitant, en de grenzen van de huishouding (de regelgevende bevoegdheid) van de gemeente te buiten gaan. Blijkens de MvT stelt ook de wetgever zich op het standpunt dat 'de centrale noch de lokale overheid het tot haar taak dient te rekenen om binnen de grenzen van vrijheid en zelfbepaling nadere regels te stellen over de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee.

#### **Paragraaf 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer**

##### **Artikel 3.4.1 Beëindiging exploitatie**

- 1 De vergunning vervalt zodra de Ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant, de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd.**
- 2 Binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie, geeft de exploitant daarvan schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.**

##### *Eerste en tweede lid*

Dit artikel voorziet in de omstandigheid dat de exploitant zijn bedrijf heeft beëindigd en/of heeft overgedaan aan een rechtsopvolger. Onder beëindiging wordt tevens verstaan wijziging van de naam van de exploitant of van één of meer namen van de exploitanten. Een nieuwe vergunning moet dan worden aangevraagd.

In het eerste lid is bepaald dat de vergunning bij feitelijke beëindiging van de exploitatie van rechtswege komt te vervallen. Het bevoegd bestuursorgaan heeft er belang bij een actueel overzicht te kunnen hebben van de in de gemeente actieve exploitanten; in verband daarmee is in het tweede lid bepaald, dat binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie daarvan moet worden kennisgegeven.

#### **Artikel 3.4.2 Wijziging beheer**

- 1 Indien een beheerder als bedoeld in artikel 3.2.1, tweede lid, onder b, het beheer in de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd, geeft de exploitant daarvan binnen een week na de feitelijke beëindiging van het beheer schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.**
- 2 Het beheer kan worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder, indien het bevoegd bestuursorgaan op aanvraag van de exploitant heeft besloten de verleende vergunning overeenkomstig de wijziging in het beheer te wijzigen. Het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing.**
- 3 In afwachting van het besluit bedoeld in het tweede lid, kan het beheer worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder zodra de exploitant een aanvraag als bedoeld in het tweede lid heeft ingediend, totdat over de aanvraag is besloten.**

##### *Eerste lid*

Het bevoegd bestuursorgaan heeft er belang bij eveneens een actueel overzicht te kunnen hebben van de in de gemeente actieve beheerders; in verband daarmee is in het eerste lid bepaald dat, indien een of meer beheerders van een inrichting hun werkzaamheden feitelijk hebben beëindigd, de exploitant daarvan binnen een week na die feitelijke beëindiging moet kennisgeven. Anders dan bij beëindiging van de exploitatie, leidt het vertrek van een beheerder niet tot het van rechtswege vervallen van de vergunning: denkbaar is immers dat het beheer in de inrichting in handen is van meer personen of dat het beheer in handen komt van de exploitant zelf.

##### *Tweede lid*

Denkbaar is ook dat de exploitant de plaats van de vertrokken beheerder(s) wenst te laten innemen door een of meer andere personen. Het tweede lid verlangt in dat geval dat de exploitant het bevoegd bestuursorgaan verzoekt om, zoals is voorgeschreven in artikel 3.2.1, tweede lid, onder b, de nieuwe beheerder(s) te vermelden in de aan hem verleende vergunning. Daarbij dient ten aanzien van de nieuwe beheerder(s) een antecedentenonderzoek plaats te vinden.

##### *Derde lid*

In dit lid is bepaald dat de nieuwe beheerder al aan de slag kan vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend. Hierdoor is enerzijds gewaarborgd dat er voor die tijd geen nieuwe beheerders werkzaam kunnen zijn. Dit zou immers het aantonen van schijnbeheer aanzienlijk bemoeilijken. Anderzijds wordt hiermee tegemoet gekomen aan in de praktijk noodzakelijke flexibiliteit. Wijziging van beheer zal immers nog vaker aan de orde zijn dan de wijziging van de exploitatie.

Uit het oogpunt van lastenvermindering verkiezen sommige gemeenten bij de wijziging in het beheer een systeem van verplichte kennisgeving in plaats van wijzigingsvergunningen. Een alternatieve tekst van het tweede en derde lid is dan:

- 3 Het beheer kan slechts worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder of nieuwe beheerders, indien de exploitant het bevoegd bestuursorgaan hiervan vooraf in kennis heeft gesteld en het bevoegd bestuursorgaan de kennisgeving heeft aanvaard, dan wel na de kennisgeving zes weken zijn verstreken.*



## **Paragraaf 5 Overgangsbepaling**

### **Artikel 3.5.1 Overgangsbepaling**

- 1** Op het exploiteren van een bestaande seksinrichting of escortbedrijf is het gestelde in artikel 3.2.1, eerste lid, niet van toepassing:
  - a** gedurende ... weken na het in werking treden daarvan;
  - b** na afloop van de onder a gestelde termijn, indien de exploitant binnen deze termijn een aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, heeft ingediend, totdat op die aanvraag door het bevoegd bestuursorgaan een besluit is genomen.
- 3** Gedurende de periode bedoeld in het eerste lid, kan het bevoegd bestuursorgaan met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen de exploitant aanschrijven tot het treffen van in die aanschrijving vermelde voorzieningen.

Als na de inventarisatie van de lokale situatie, die voorafgaat aan de beleidsformulering, blijkt dat er in de gemeente geen seksinrichtingen zijn gevestigd, bestaat er uiteraard geen noodzaak om overgangsrecht te formuleren.

#### *Eerste lid*

Met het in hoofdstuk 3 opgenomen vergunningstelsel wordt een nieuw rechtsregime van toepassing, onder meer op bestaande inrichtingen. Vanuit een oogpunt van behoorlijk bestuur dient exploitanten van deze inrichtingen een redelijke termijn te worden gegund om de benodigde vergunning aan te vragen. In het eerste lid, onder a, moet worden vermeld wat daarvoor, mede gelet op de plaatselijke omstandigheden, als redelijke termijn moet worden beschouwd. Indien de exploitant de vergunningaanvraag binnen deze termijn heeft ingediend, mag hij de inrichting zonder vergunning exploiteren zolang op zijn aanvraag niet is beslist (eerste lid, onder b).

#### *Tweede lid*

Het is echter onwenselijk dat de exploitant gedurende deze termijn zijn bedrijfsvoering geheel naar eigen inzicht gestalte zou kunnen geven. Denkbaar is namelijk dat, hangende het besluit over de vergunningaanvraag, het bevoegd bestuursorgaan kennis krijgt van excessomstandigheden in de inrichting die met het oog op een verantwoorde exploitatie onmiddellijk zouden moeten worden beëindigd; een dergelijke omstandigheid kan bijvoorbeeld zijn dat nooduitgangen geblokkeerd of onbruikbaar zijn, waardoor de veiligheid van in de inrichting aanwezige personen acuut in het geding is. Met het oog op het tegengaan van dergelijke situaties is in het tweede lid bepaald, dat het bevoegd bestuursorgaan de exploitant kan aanschrijven tot het treffen van in de aanschrijving te noemen voorzieningen.

## **Artikelgewijze toelichting Hoofdstuk 6**

### **artikel 6.1**

Zonder wijziging van artikel 6.1, eerste lid, is overtreding van de bepalingen van Hoofdstuk 3 zoals het exploiteren van een seksinrichting zonder vergunning, niet strafbaar. Zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving is dit echter van belang. Gekozen is voor de hoogst mogelijke strafmaat, aangezien deze aansluit bij de strafmaat in regelgeving ten aanzien van horeca-inrichtingen. Er kan ook worden gekozen voor de lichtere strafmaat bij overtreding van een deel van het bepaalde in Hoofdstuk 3. Dit vergt uiteraard dan ook een wijziging van artikel 6.1, tweede lid.

#### **artikel 6.1a**

Ten behoeve van het houden van toezicht op het bepaalde in Hoofdstuk 3 kunnen desgewenst toezichthouders worden aangewezen. Uitsluitend toezichthouders die zijn aangewezen bij verordening kunnen tevens buitengewoon opsporingsambtenaar zijn. Om die reden is gekozen voor aanwijzing in artikel 6.1.a, eerste lid.

#### **4 NADERE REGELS SEKSINRICHTINGEN EN ESCORTBEDRIJVEN**

Burgemeester en wethouders van Zaltbommel;

Overwegende, dat het 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, zedelijkheid en de arbeidsomstandigheden van de prostituee geboden is de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven aan nadere regels te binden;

Gelet op artikel 3.1.3. van de Algemene Plaatselijke Verordening

**BESLUITEN:**

vast te stellen de volgende nadere regels:

#### **NADERE REGELS SEKSINRICHTINGEN EN ESCORTBEDRIJVEN**

##### **Paragraaf 1. Algemeen**

###### **Artikel 1.1. Begripsomschrijvingen**

In deze nadere regels wordt verstaan onder:

- seksinrichting: een seksinrichting als bedoeld in artikel 3.1.1, sub c van de Algemene Plaatselijke Verordening;
- escortbedrijf: een escortbedrijf als bedoeld in artikel 3.1.1, sub d van de Algemene Plaatselijke Verordening;
- verblijfsruimte: een verblijfsruimte als bedoeld in artikel 45 van het Bouwbesluit;
- werkrimte: een verblijfsruimte waar de feitelijke seksuele dienstverlening plaatsvindt.

##### **Paragraaf 2. Geschiktheidverklaring seksinrichting**

###### **Artikel 2.1. Verklaring staat seksinrichting**

Het is verboden om zonder of in afwijking van een geschiktheidverklaring van Burgemeester en wethouders een gebouw als seksinrichting in gebruik te nemen, te hebben of te houden.

###### **Artikel 2.2. Aanvraag geschiktheidverklaring**

Artikel 6.1.2. van de Bouwverordening is van overeenkomstige toepassing.

###### **Artikel 2.3. Ontvankelijkheid**

Artikel 6.1.3. van de Bouwverordening is van overeenkomstige toepassing.

###### **Artikel 2.4. Termijn van beslissing**

1. Burgemeester en wethouders beslissen op een aanvraag om een geschiktheidverklaring binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen hun beslissing eenmaal voor ten hoogste twaalf weken verdagen. Van het besluit tot verdaging wordt voor de afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn schriftelijk mededeling gedaan aan de aanvrager.
3. In afwijking van het bepaalde in het eerste en het tweede lid houden burgemeester en wethouders de beslissing op de aanvraag aan indien:
  - a. een bouwvergunning is vereist en op deze aanvraag nog niet is beslist;
  - b. op dezelfde seksinrichting een aanschrijving rust wegens strijd met de voorschriften van het Bouwbesluit of de Bouwverordening en aan die aanschrijving (nog) niet is voldaan.

4. De in het vorige lid bedoelde aanhouding eindigt zes weken nadat op de aanvraag om een bouwvergunning is beslist of nadat is voldaan aan de aanschrijving.

#### **Artikel 2.5. Weigering geschiktheidverklaring**

Een geschiktheidverklaring wordt geweigerd indien een van de volgende omstandigheden zich voordoet:

- a. de bouwvergunning is geweigerd;
- b. de seksinrichting voldoet niet aan het bepaalde in paragraaf 3 of 4.

#### **Artikel 2.6. Intrekken of wijzigen geschiktheidverklaring**

Burgemeester en wethouders kunnen een geschiktheidverklaring intrekken of wijzigen indien:

- a. blijkt dat zij de verklaring ten gevolge van onjuiste of onvolledige gegevens hebben afgegeven;
- b. blijkt dat de houder van de verklaring niet of niet binnen de gestelde termijn heeft voldaan aan een aan deze verklaring verbonden voorwaarde;
- c. het belang op grond waarvan de verklaring is afgegeven dit vereist op grond van een verandering van de inzichten met betrekking tot de bescherming van de prostituees en de verbetering van hun positie, opgetreden na het afgeven van de verklaring.

### **Paragraaf 3. Inrichtingseisen seksinrichtingen**

#### **Artikel 3.1. Reikwijdte**

Het gestelde in deze paragraaf is niet van toepassing op een seksbioscoop en een seksautomatenhal.

#### **Artikel 3.2. Verblijfsruimten**

1. Tot een seksinrichting moet tenminste behoren:
  - a. een verblijfsruimte ingericht als keuken;
  - b. een verblijfsruimte ingericht als kleedkamer met per werkruimte een afsluitbare hang-/legkast, tenzij er voor iedere prostituee een afsluitbare hang/legkast in de werkruimte aanwezig is;
  - c. een verblijfsruimte ingericht als dagverblijf met een vloeroppervlakte van ten minste 3,6 m x 3,6 m.
2. Samenvoeging van de keuken en het dagverblijf, dan wel de kleedkamer en het dagverblijf, is toegestaan als daarmee, naar het oordeel van burgemeester en wethouders, een gelijkwaardige situatie wordt bereikt.  
Het dagverblijf, de keuken en de kleedkamer mogen niet voor prostitutiedoeleinden worden gebruikt. In het dagverblijf, de keuken en de kleedkamer moet in voldoende mate daglicht kunnen toetreden en vanuit deze verblijfsruimten moet visueel contact met buiten mogelijk zijn.

#### **Artikel 3.3. Werkruimten**

Elke werkruimte moet een vloeroppervlakte hebben van ten minste 5 m<sup>2</sup>, waarvan de breedte ten minste 2 meter is.

Elke werkruimte moet zijn voorzien van een wasbak met warm en koud stromend water en van heldere witte elektrische verlichting.

#### **Artikel 3.4. Sanitaire voorzieningen**

In een seksinrichting moeten tenminste één toiletruimte en één badruimte aanwezig zijn, met dien verstande dat:

per vijf werkruimten tenminste één toiletruimte en één badruimte aanwezig dient te zijn.

### **Artikel 3.5. Overige voorzieningen**

De voorziening voor de toevoer van verse lucht en de afvoer van binnenlucht in een seksinrichting moet voldoen aan het bepaalde in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit.

Een seksinrichting moet zijn voorzien van verwarmingsapparatuur als bedoeld in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit waarmee alle besloten ruimten kunnen worden verwarmd.

### **Artikel 3.6. Bed en handlinnen**

1. Het bedlinnen in de werkruimten moet na gebruik worden verschoond.
2. Het handlinnen moet na gebruik door schoon handlinnen worden vervangen.

### **Artikel 3.7. Ontvluchtings- en alarmeringsgelegenheid**

Ruimten in het prostitutiebedrijf waarin zich één of meer prostitue(e)s plegen te bevinden, moeten zijn voorzien van duidelijk kenbare gelegenheden tot ontvluchting indien de normale uitgangen daartoe onvoldoende zijn. Deze moeten, mede gelet op het aantal andere personen dat zich in die ruimten pleegt te bevinden, in aantal, ligging en grootte toereikend zijn om de prostituee(s) op een zo veilig mogelijke wijze een zo veilig mogelijke plaats te doen bereiken. Vorenbedoelde gelegenheden tot ontvluchting moeten zijn vrijgehouden van obstakels.

De toegangsdeur van een werkruimte dient van binnenuit te allen tijde te openen te zijn.

Het bepaalde in het tweede lid is niet van toepassing indien een toegangsdeur van een werkruimte is gelegen aan de weg.

Een werkruimte waarvan de toegangsdeur is gelegen aan de weg moet in open verbinding staan met andere ruimten.

Indien het bepaalde in het vierde lid niet mogelijk is of niet kan worden gevegd, dienen maatregelen te worden getroffen waardoor de veiligheid van de prostituees anderszins wordt gewaarborgd.

### **Artikel 3.8. Hulp bij ongevallen**

Voor het verlenen van eerste hulp bij ongevallen moeten voldoende en doelmatige middelen beschikbaar zijn en direct voor gebruik bereikbaar zijn.

Op de trommels, kisten of kasten waarin de middelen verpakt zijn, moet duidelijk door een opschrift of door een gebruikelijk kenteken aangegeven zijn dat zij middelen voor eerste hulp bij ongevallen bevatten.

## **Paragraaf 4. Brandveiligheidseisen**

### **Artikel 4.1. Brandveiligheidsvoorschriften**

1. Voor een seksinrichting met één werkruimte is hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit van overeenkomstige toepassing.
2. Voor een seksinrichting met meer dan één werkruimte is hoofdstuk 7, titel 2 van het Bouwbesluit van overeenkomstige toepassing.
3. De algemene gebruikseisen van hoofdstuk 6 van de Bouwverordening zijn van overeenkomstige toepassing.
4. Het gebruik van verplaatsbare verwarmingstoestellen is niet toegestaan.

## **Paragraaf 5. Eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering**

### **Artikel 5.1. Algemeen**

1. Het is verboden vanuit een seksinrichting klanten te werven die zich op of aan de weg bevinden.
2. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht te doen en na te laten hetgeen redelijkerwijs kan worden gevegd om hinder en overlast van bezoekers voor de omgeving te voorkomen of te beperken.
3. Het is de exploitant en beheerder van een seksinrichting verboden bezoekers beneden de leeftijd van 18 jaar toegang te verlenen tot de seksinrichting.

## **Artikel 5.2 Register**

1. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht een register bij te houden met daarin opgenomen naam, adres en geboortedatum van alle in het bedrijf werkzame personen.
2. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht het register als bedoeld in het eerste lid op eerste vordering ter inzage te geven aan een ambtenaar van politie.

## **Artikel 5.3. Toegang ambtenaren van politie**

De exploitant en beheerder van een seksinrichting zijn verplicht ervoor te zorgen dat ambtenaren van politie onmiddellijk en onbelemmerd toegang hebben tot de seksinrichting: gedurende de tijd dat de seksinrichting voor bezoekers geopend is; dan wel gedurende de tijd dat het bedrijf gesloten dient te zijn en indien ambtenaren van politie hun vermoeden uiten dat daarin of aldaar bezoekers aanwezig zijn.

## **Artikel 5.4. Bescherming van de gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee**

1. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid, de hygiëne en de bescherming van de gezondheid van de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituee, alsmede de bescherming van de volksgezondheid.
2. De in het vorige lid bedoelde verplichting houdt in ieder geval in dat:
  - a. de seksinrichting dient te voldoen aan de hygiëne-eisen, die door de GGD worden gesteld, zoals vermeld in het Inspectieformulier Hygiëne Seksinrichtingen van de GGD Rivierenland;
  - b. de exploitant minimaal twee keer per jaar een technische hygiëne-inspectie door de GGD of een door de gemeente aangewezen en daartoe gekwalificeerde instantie laat uitvoeren.
3. De exploitant en de beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht de in het bedrijf werkzame prostituees in de gelegenheid te stellen zich vier keer per jaar, of vaker wanneer de GGD dit uit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk acht, te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen en overige aan het beroep gerelateerde klachten overeenkomstig de landelijke richtlijnen van de stichting SOA-bestrijding. Indien een arts vast verbonden is aan de seksinrichting of het escortbedrijf, meldt de exploitant of beheerder schriftelijk de naam en adres van deze arts aan de GGD.
4. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht medewerkers van de GGD toegang te verlenen tot het prostitutiebedrijf om voorlichtings- en preventie activiteiten uit te voeren en voorlichtingsmateriaal te verstrekken gericht op bevordering en instandhouding van de gezondheidssituatie van de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees.
5. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht er zorg voor te dragen dat onder de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal in verschillende talen wordt verspreid over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van instellingen op het gebied van de gezondheidszorg en de hulpverlening.
6. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht een bedrijfsbeleid te voeren waarin de toepassing van veilige sekstechnieken en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee centraal staan.
7. De in het vorige lid bedoelde verplichting houdt in ieder geval in dat:
  - in de werkruimten te allen tijde voldoende wettelijk goedgekeurde condooms voor gebruik beschikbaar zijn;
  - de prostituee werkt nooit zonder condoom;
  - de prostituee klanten en/of bepaalde diensten mag weigeren;
  - de prostituee mag weigeren met de klant alcoholhoudende dranken te drinken of andere verdovende middelen te gebruiken;
  - de prostituee niet verplicht kan worden zich geneeskundig te laten onderzoeken;
  - de prostituee het recht heeft op een vrije artsen keuze;

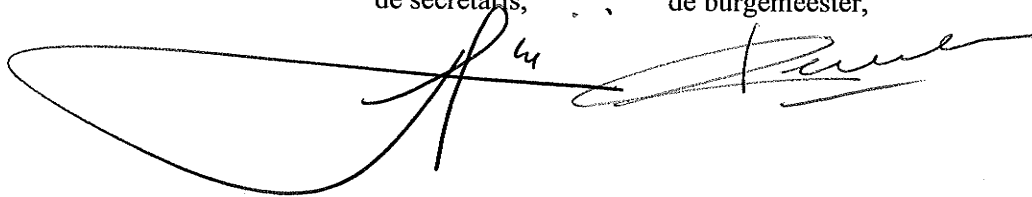
voor een seksinrichting of escortbedrijf geen reclame wordt gemaakt waarbij de garantie wordt gegeven of op andere wijze wordt aangegeven dat de in het bedrijf werkzame prostituees vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen;  
op een voor de klant duidelijk zichtbare plaats schriftelijke informatie wordt verstrekt over de toepassing van veilige sekstechnieken en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee.

**Paragraaf 6. Inwerkingtreding en overgangsbepaling**

**Artikel 6.1. Inwerkingtreding**

Deze nadere regels treden in werking op 28 SEP. 2000

Burgemeester en wethouders voornoemd,  
de secretaris, . . . de burgemeester,

The image shows two handwritten signatures. The signature on the left is a large, stylized loop. The signature on the right is a more linear, cursive script. Both are written in black ink.

## **5 ALGEMENE TOELICHTING NADERE REGELS APV**

### **inleiding**

Het artikel 3.1.3 van de APV geeft aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid om nadere regels te stellen in het kader van de belangen die genoemd zijn in artikel 3.3.2 lid 2 van de APV. Het gaat hier om belangen als openbare orde, overlast, veiligheid etc. Deze nadere regels zijn aanvullende regelgeving en gelden voor alle inrichtingen. Met het oog op effectieve handhaving is het van groot belang dat naast de APV ook de nadere regels zoveel mogelijk eenduidig in de regio ingevoerd worden.

Doordat de nadere regels vastgesteld worden door het college van Burgemeester en Wethouders, kan sneller ingespeeld worden op ontwikkelingen of wijzigingen in omstandigheden, dan wanneer dit in de APV opgenomen zou zijn.

### **Paragraaf 2**

Een vergunning voor een seksinrichting kan alleen worden verleend als het gebouw is voorzien van een geschiktheidsverklaring van B&W. Een geschiktheidsverklaring wordt afgegeven indien aan een aantal, voornamelijk technische, eisen wordt voldaan.

### **Paragraaf 3**

In deze paragraaf zijn de inrichtingseisen waaraan seksinrichtingen moeten voldoen opgenomen. De arbeidsomstandigheden en de veiligheid van de prostituee zijn uitgangspunt geweest voor deze bepalingen.

### **Paragraaf 4**

Deze paragraaf handelt over de brandveiligheidseisen waar de inrichting aan dient te voldoen. Deze voorschriften zijn voornamelijk geregeld in de bouwverordening.

### **Paragraaf 5**

In deze paragraaf zijn eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering gesteld, ter voorkoming van overlast e.d. De exploitant en beheerder zijn daarvoor verantwoordelijk.

Daarnaast zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de hygiëne, welke voortvloeien uit de deelnota "gezondheid en hulpverlening". Voor deze bepalingen zijn bescherming van de volksgezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee uitgangspunt geweest.