

Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem

Hoofdstuk 3 Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.

Afdeling 1 Begripsomschrijvingen en nadere regels

Artikel 3.1.1 Begripsomschrijvingen

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- **1.**

prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;

- **2.**

prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;

- **3.**

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 prostitutiebedrijf, waaronder begrepen een erotische-massagesalon, een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater of een parenclub, al dan niet in combinatie met elkaar;

- **4.**

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;

- **5.**

sekswinkel: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;

- **6.**

exploitant: de natuurlijke persoon die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert;

- **7.**

beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf;

- **8.**

bezoeker: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:

- **a.**

de exploitant;

- **b.**

de beheerder;

- **c.**

de prostituee;

- **d.**

het personeel dat in de seksinrichting werkzaam is;

- **e.**

toezichthouders die zijn aangewezen op grond van artikel 6.2;

- **f.**

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 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 over de uitoefening van de bevoegdheden in dit hoofdstuk nadere regels vaststellen.

Afdeling 2 Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels e.d.

Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen

- **1.** Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan.
- **2.** In de aanvraag om vergunning en de vergunning wordt in ieder geval vermeld:

- **a.**

door welke persoon de seksinrichting of het escortbedrijf zal worden geëxploiteerd;

- **b.**

door welke perso(o)n(en) de seksinrichting of escortbedrijf zal worden beheerd;

- **c.**

de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf;

- **d.**

het aantal werkplekken in de seksinrichting;

- **e.**

het aantal werkzame prostituees;

- **f.**

de plaatselijke en kadastrale ligging van de seksinrichting door middel van een situatietekening met een schaal van ten minste 1:100;

- g.

de plattegrond van de seksinrichting door middel van een tekening met een schaal van ten minste 1:100;

- h.

bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;

- i.

bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte bestemd voor de seksinrichting of het escortbedrijf.

- 3.Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing.

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 éérentwintig jaar bereikt.

- 2.Naast de gestelde eisen in het eerste lid, is de exploitant of 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 ten minste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van 500 euro 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:

▪ -

bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;

▪ -

de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 179, 180, 197 a, 197b, 197c, 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;

▪ -

de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 jº artikel 8 of jº artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;

▪ -

de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de kansspelen;

▪ -

de artikelen 2 en 3 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus;

▪ -

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 375 euro bedraagt;

- **b.**

en 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 of de beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een seksinrichting of escortbedrijf waarvan de vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem ter zake geen verwijt treft.

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 donderdag tussen 01:00 en 09:00 uur;

- **b.**

op vrijdag, zaterdag en zondag tussen 02:00 en 09:00 uur.

- **2.** Het bevoegde bestuursorgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1.3 voor een afzonderlijke seksinrichting andere sluitingstijden vaststellen.
- **3.** Het is bezoekers van de seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die inrichting 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 voor zover de op de Omgevingswet gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

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 bevoegde 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 bevoegde 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; en

- **c.**

geen minderjarige prostituees aanwezig zijn.

Artikel 3.2.6 Straatprostitutie

- **1.** Het is verboden zich op of aan de weg te presenteren als prostituee en/of als zodanig diensten aan te bieden, dan wel van deze diensten gebruik te maken of daartoe contact te leggen.
- **2.** Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet op of aan door het college aangewezen wegen of gebieden, gedurende door het college vastgestelde tijden mits degene die zich als prostituee presenteert en/of als zodanig diensten aanbiedt, beschikt over een vergunning van het daartoe bevoegd bestuursorgaan.
- **3.** De vergunning wordt ten name van de prostituee gesteld.
- **4.** De vergunning als bedoeld in het tweede lid wordt geweigerd indien:

- **a.**

de prostituee op de datum van aanvraag de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt; of

- **b.**

door vergunningverlening in strijd wordt gehandeld met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

- **5.** De vergunning als bedoeld in het 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 leef- klimaat;

- **d.**

in het belang van de veiligheid van personen of goederen;

- **e.**

in het belang van de gezondheid of zedelijkheid.

- **6.** Het bevoegde gezag kan de vergunning bedoeld in artikel 3.2.6, tweede lid, intrekken indien:

- **a.**

blijkt dat de vergunning is verleend ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave;

- **b.**

indien door gebruikmaking van de vergunning de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast.

- **7.** Het is verboden zich zonder redelijk doel op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden op of aan de op grond van het tweede lid door het college aangewezen wegen of gebieden, dan wel deze te verontreinigen.
- **8.** Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing.

Artikel 3.2.6a Bevel tot verwijdering

- **1.** Met het oog op de naleving van het in artikel 3.2.6, eerste lid, gestelde verbod, kan door politieambtenaren het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.
- **2.** Met het oog op de in artikel 3.2.6, vijfde lid, genoemde belangen kan door politieambtenaren aan personen die zich bevinden op de wegen en gebieden als bedoeld in artikel 3.2.6, tweede lid, het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.
- **3.** De burgemeester kan met het oog op de in artikel 3.2.6, vijfde lid, genoemde belangen personen aan wie ten minste eenmaal een bevel is gegeven als bedoeld in het eerste lid bij besluit verbieden zich gedurende een bepaalde termijn, anders dan in een openbaar middel van vervoer, te bevinden op of aan bij dit besluit aan te wijzen wegen of gebieden. De burgemeester beperkt het verbod indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene noodzakelijk is.
- **4.** Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester opgelegd verbod als bedoeld in het derde lid.

Artikel 3.2.7 Sekswinkels

Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin een sekswinkel te exploiteren in door het college 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 bevoegde 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 bevoegde 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; weigeringsgronden en intrekkinggronden

Artikel 3.3.1 Beslissingstermijn

- **1.** Het bevoegde 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 bevoegde bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

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 het omgevingsplan of een bekendgemaakte ontwerpwijziging daarvan;

- **c.**

de exploitant geen gebruiksmelding heeft gedaan als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving of - indien de seksinrichting geen bouwwerk is als bedoeld in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet - de seksinrichting niet voldoet aan de eisen die gesteld worden in het Besluit Brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen;

- **d.**

er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f 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 als 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.

Artikel 3.3.3 Intrekkingsgronden

- **1.** Het bevoegde gezag trekt de vergunning in, indien:

- **a.**

blijkt dat de vergunning is verleend ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave;

- **b.**

door de wijze van exploitatie de openbare orde wordt aangetast of dreigt te worden aangetast;

- **c.**

de exploitant of beheerder bij rechterlijke uitspraak is veroordeeld voor een strafbaar feit als genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XVIII (vrijheidsberoving), XIX (moord en doodslag), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet of in de Wet Wapens en munitie;

- **d.**

de houder of zijn rechtsverkrijgende dit verzoekt.

- **2.** Het bevoegde gezag kan de vergunning intrekken indien:

- **a.**

naar zijn oordeel de omstandigheden op grond waarvan de vergunning is afgegeven, zodanig zijn gewijzigd dan wel de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf op een zodanige wijze plaatsvindt, dat het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed;

- **b.**

gehandeld wordt in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften;

- **c.**

er gehandeld wordt in strijd met artikel 3.2.5, eerste of tweede lid;

- **d.**

er sprake is van een gewijzigde exploitatie waarvoor geen nieuwe vergunning is aangevraagd.

Afdeling 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer

Artikel 3.4.1 Beëindiging exploitatie

- **1.** De vergunning vervalt zodra de ingevolge artikel 3.2.1, tweede lid, onder a, 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 bevoegde bestuursorgaan.
- **3.** De rechtsopvolger van de exploitant die binnen een week nadat overeenkomstig het tweede lid kennisgeving is gedaan een aanvraag om vergunning heeft ingediend als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, mag de exploitatie van de inrichting voortzetten met inachtneming van de aan de vervallen vergunning verbonden voorschriften en beperkingen, totdat over de aanvraag om vergunning is besloten.

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 bevoegde bestuursorgaan.
- **2.** Het beheer kan slechts worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder, indien het bevoegde 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.

Afdeling 5 Overgangsbepaling

Artikel 3.5.1 Bijzondere overgangsbepaling voor bestaande exploitanten

Bij de beoordeling van een aanvraag van een exploitant om vergunning voor een seksinrichting ten aanzien waarvan voor 1 november 2000 door hem een eerste aanvraag voor een vergunning is ingediend waarop positief werd beslist en welke inrichting door hem ten minste vanaf 1 april 1999 onafgebroken geëxploiteerd is, is:

- **a.**

het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid, onder a, alleen van toepassing indien de exploitant of beheerder onherroepelijk is veroordeeld voor delicten die na 1 april 1999 zijn gepleegd;

- **b.**

het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid, onder b, niet van toepassing;

- **c.**

het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid, onder c, niet van toepassing indien een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 6.1.1 van de Bouwverordening is ingediend voor de seksinrichting, totdat op de aanvraag door het bevoegde bestuursorgaan een besluit is genomen.

TOELICHTING op de Algemene Plaatselijke Verordening voor Arnhem

Hoofdstuk 3 Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie

e.d.

Afdeling 1 Begripsomschrijvingen en nadere regels

Artikel 3.1.1 Begripsomschrijvingen

Het betreft hier een nadere precisering van een aantal in de verordening gebruikte definities.

Artikel 3.1.1, onder 1 en 2: Prostitutie en prostituee

Deze omschrijving van het begrip ‘prostitutie’ is afgeleid van de definitie in artikel 250a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 3.1.1, onder 3: Seksinrichting

Het begrip seksinrichting is het centrale begrip in 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).

De belangrijkste vereisten in deze definitie zijn de publieke toegankelijkheid, bedrijfsmatige exploitatie en de seksuele handelingen. ‘Seksinrichting’ als hier omschreven (en vergunningplichtig uit hoofde van artikel 3.2.1, eerste lid) 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. Van bedrijfsmatige exploitatie is in beginsel geen sprake als op het woonadres van de prostituee enkel en uitsluitend door deze prostituee zelf wordt gewerkt en er in deze woning slechts één werkplek aanwezig is. Dit ligt weer anders als de thuiswerkster onderdeel uitmaakt van een organisatie.

In de definitie is gekozen voor de term ‘besloten ruimte’, omdat dit meer omvat dan het begrip ‘gebouw’. Onder besloten ruimte worden ook begrepen een vaar- of een voertuig. 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. Een besloten gebouw kan ook uit meerdere panden bestaan die vanaf verschillende plaatsen voor het publiek toegankelijk zijn, waarbij de panden onderling op een zodanige wijze met elkaar in verbinding staan dat zij van binnenuit benaderd kunnen worden.

Veel voorkomende vormen van seksinrichtingen zijn in deze omschrijving uitdrukkelijk genoemd. Dit om iedere discussie over de vraag of dit type inrichting als seksinrichting dient te worden aangemerkt, te voorkomen. Dit zijn: (raam)prostitutiebedrijven, erotische-massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen en sekstheaters of parenclubs.

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 stripteaseoptreden 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 5.7.2 een vergunning van de burgemeester vereist is.

Artikel 3.1.1, onder 4: Escortbedrijf

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. 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 escortbedrijf.

Artikel 3.1.1, onder 5: Sekswinkel

De omschrijving van het begrip ‘sekswinkel’ is ontleend aan artikel 1 van de Winkeltijdenwet. Ook in deze begripsomschrijving is bepaald dat hoofdzakelijk van verkoop van goederen 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. Indien het echter een sekswinkel betreft waar tevens seksuele handelingen worden verricht, dient er een vergunning voor een seksinrichting, ingevolge het bepaalde in deze paragraaf, te worden aangevraagd.

Artikel 3.1.1, onder 8: Bezoeker

Niet alle in de inrichting aanwezige personen moeten als ‘bezoeker’ worden aangemerkt. Van het begrip ‘bezoeker’ zijn behalve de exploitant, 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

De artikelen 160 en 174 van de Gemeentewet maken de hier gegeven bevoegdheidsafbakening noodzakelijk. Volgens artikel 160 is het college 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 vermakelijkheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven' (eerste lid) en met 'de uitvoering van verordeningen voor zover 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 vermakelijkheden. 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 vaar- en voertuigen. Ook is het college bevoegd als het gaat om escortbedrijven. Het gebruik van de openbare weg, waarbij in dit verband 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.

Artikel 3.1.3 Nadere regels

Voorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën) seksinrichtingen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel (delegatie) door het college worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften.

Ook kan het bevoegde bestuursorgaan zelf beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81 van de Awb.

Afdeling 2 Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels en dergelijke

Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen

Eerste lid

Uit het eerste lid vloeit een voor de hele gemeente geldende vergunningplicht voort. Er is voor gekozen om escortbedrijven ook aan de vergunningplicht te onderwerpen. Uit onderzoek blijkt dat exploitanten van seksinrichtingen deze bedrijven vaak combineren met een escortservice en de prostituees vaak in verschillende branches werkzaam zijn. Omdat de branches zo met elkaar verweven zijn, ligt een vergunningplicht voor beide branches voor de hand.

Ook de wijziging van de seksinrichting of van het escortbedrijf en een wijziging van de wijze van exploitatie vallen onder de vergunningplicht. Dit betekent dus dat wanneer de exploitant bijvoorbeeld veranderingen aanbrengt aan de inrichting of een nieuwe beheerder aanstelt, een nieuwe vergunning dient te worden aangevraagd. Dit om te voorkomen dat de vergunning uit de pas loopt met de feitelijke situatie.

Tweede lid

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 is de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf relevant. Het is van belang te weten of het om bijvoorbeeld een prostitutiebedrijf of een sekstheater gaat, of een combinatie.

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 1.4.

Blijkens artikel 4:5, eerste lid, van de Awb kan het niet-overleggen van de in het tweede lid genoemde gegevens voor het bevoegde bestuursorgaan aanleiding zijn om – mits gelegenheid tot aanvulling is geboden- de aanvraag niet te behandelen.

Artikel 3.2.2 Gedragseisen exploitant en beheerder

De opheffing van het algemene 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 of escortbedrijf rekening gehouden kan worden met de antecedenten van de daarbij betrokken personen: de exploitant en de beheerder(s). Daartoe is het Besluit inlichtingen justitiële documentatie (Stb. 1999, 353) gewijzigd. Als gevolg van deze wijziging kunnen aan het orgaan dat bevoegd is vergunningen 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 de Drank- en Horecawet en het daarop gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. Dit heeft als voordeel dat voor seksinrichtingen waarvoor tevens een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet is vereist, één antecedentenonderzoek kan worden verricht. In aanvulling op het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 zijn in deze bepaling zedendelicten en mishandeling uit het Wetboek van Strafrecht en overtredingen van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen 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. De bepalingen over misdrijven tegen het openbare gezag zijn opgenomen ter bescherming van de (gemeentelijke) toezichthouders, die regelmatig inspectiebezoeken zullen moeten afleggen in de inrichtingen.

Net als in de Drank- en Horecawet kan de aanduiding ‘in enig opzicht van slecht levensgedrag’ in het eerste lid onder b. meer 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 van slecht levensgedrag’. Deze opsomming is niet limitatief.

Artikel 3.2.3 Sluitingsuur

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.

De hier opgenomen sluitingsurenregeling heeft geen betrekking op sekswinkels. Zoals hiervoor al aangegeven is op sekswinkels het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

Tweede lid

In afwijking van de in het eerste lid genoemde sluitingstijden, kan het bevoegde bestuursorgaan andere sluitingstijden vaststellen voor één of meer afzonderlijke seksinrichtingen. 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 één als bedoeld in artikel 1.3 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 bevoegde 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 bevoegde 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 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 Omgevingswet. Aan een krachtens de Omgevingswet 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 voor zover de op de Omgevingswet gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. De Omgevingswet 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 Omgevingswet 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 Omgevingswet inrichting.

Artikel 3.2.4 Tijdelijke afwijking sluitingsuur; (tijdelijke) sluiting

Eerste lid

Ten opzichte van artikel 3.2.3 (bij of krachtens welke bepaling is voorgeschreven wat voor seksinrichtingen het reguliere sluitingstijdenregime is) biedt artikel 3.2.4 de mogelijkheid om daarvan tijdelijk af te wijken. Volgens het eerste lid kan die afwijking inhouden dat:

voor (een of meer) inrichtingen tijdelijk andere sluitingstijden worden vastgesteld dan de bij of krachtens artikel 3.2.3 gesteld, 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 van de APV. Het bevoegde 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. Sluiting (als bedoeld in het eerste lid, onder b) kan daarentegen slechts van afzonderlijke inrichtingen worden bevolen.

In het eerste lid, aanhef en onder b, is het bevoegde 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.

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 formeelwettelijke regelingen omdat daaraan een ander 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. Met name het zichtbaar aanplakken van de geslotenverklaring op de inrichting zelf verdient daarbij aanbeveling.

Artikel 3.2.5 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder

Om effectiever te kunnen optreden 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. Dit artikel schept voor de exploitant 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 gang de 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. Waar het de onvrijwillige prostitutie en andere strafbare feiten betreft, zal regelmatig toezicht moeten worden gehouden en zo nodig handelend worden opgetreden. Naarmate de exploitant aantoonbaar en actief huisregels toepast en een nauwkeurige registratie bijhoudt van de leeftijd en de nationaliteit van de prostituees, vergemakkelijkt hij niet alleen het toezicht, maar zal hij ook beter in staat zijn om aannemelijk te maken dat voldoende toezicht is uitgeoefend.

Artikel 3.2.6 Straatprostitutie

Artikel 3.2.6 bevat regels inzake straatprostitutie. Voorheen verbood dit artikel straatprostitutie, tenzij het plaatsvond op de wegen/gebieden en gedurende de tijden die het college hiertoe had aangewezen. Bij een wijziging van dit artikel in juli 2003 werd een vergunningstelsel geïntroduceerd. Slechts prostituees die in het bezit zijn van een daartoe geldende vergunning wordt toegestaan op de wegen/ gebieden zoals hierboven genoemd hun beroep uit te oefenen.

Eerste en tweede lid

Het eerste lid van dit artikel geeft een omschrijving van het begrip straatprostitutie. Het bevat een verbod op gedragingen waarmee iemand in het openbaar tot prostitutie kan worden bewogen, uitgenodigd dan wel aangelokt. Volgens de tekst van het eerste lid in combinatie met het tweede lid is straatprostitutie toegestaan op door het college aangewezen wegen en gebieden gedurende door het college vastgestelde tijden indien de prostituee beschikt over een vergunning van het college. De vergunningplicht heeft ten doel de straatprostitutie op de tippelzone nader te reguleren teneinde overlast op en rondom de zone te bestrijden en de veiligheid voor een ieder die zich op of rondom de zone bevindt te bevorderen.

Vijfde lid

In het vijfde lid worden de belangen genoemd die de grondslag vormen voor de uitoefening van de bevoegdheden die het college ter zake toekomen. Enerzijds vormen zij de basis op grond waarvan een vergunning kan worden geweigerd, anderzijds moeten zij worden beschouwd als de grondslag waarop beleid kan worden geformuleerd ter regulering, maximering en beheersing

van het fenomeen straatprostitutie. In het beleid zal in ieder geval worden vastgelegd dat bij de invoering van deze bepaling met voorrang vergunningen zullen worden verleend aan prostituees die op een vooraf vastgestelde peildatum bij politie en de hulpverleningsinstanties bekend zijn als zijnde structureel werkzaam op de tippelzone. Genoemde belangen kunnen tevens een grondslag vormen om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te verbinden.

Artikel 3.2.6a Bevel tot verwijdering

Eerste lid

Het eerste 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 een bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op straatprostitutie binnen de daartoe aangewezen gebieden en tijden. Krachtens het in lid twee gestelde kan, 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 zowel prostituees als aan andere aldaar aanwezige personen. De plicht om aan zo een bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

Derde lid

Als het mondelinge bevel tot verwijdering als bedoeld in het eerste lid geen soelaas blijkt te bieden, kan naar het middel van de schriftelijke verblijfsontzegging 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, 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 dit verbod?

De beantwoording van deze vragen is sterk casuïstisch.

Onderdeel b van het derde 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.

Artikel 3.2.7 Sekswinkels

Op grond van deze bepaling kunnen gebieden of delen van de gemeente worden aangewezen waarin het in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving niet is toegestaan een sekswinkel te (doen) exploiteren.

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

Dit artikel heeft een repressief karakter: het schept niet zonder meer een verbod, maar slechts voor zover het bevoegde 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.

Afdeling 3 Beslissingstermijn; weigeringsgronden en intrekkinggronden

Artikel 3.3.1 Beslissingstermijn

De voorbereiding van een besluit op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting kan complex van aard zijn. Er is daarom -in afwijking van artikel 1.2- gekozen voor een langere beslissingstermijn van twaalf weken. Slechts voor de aanvragen die niet binnen twaalf weken kunnen worden afgerond, dient een verdagingsbesluit genomen te worden.

Artikel 3.3.2 Weigeringsgronden

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

Eerste lid, onder b: omgevingsplan, 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 omgevingsplan 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 omgevingsplan, alsmede met een eventueel stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening als weigeringsgrond opgenomen.

Eerste lid, onder c: de gebruiksvergunning

Bij de exploitatie van seksinrichtingen is het van groot belang de veiligheid van een ieder die daarin aanwezig is te kunnen waarborgen. Voor wat betreft de inrichtingen die zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Omgevingswet is het besluit bouwwerken leefomgeving

van toepassing dat eisen stelt aan zowel de brandveiligheid als aan het gebruik van de seksinrichting.

Eerste lid, onder d: 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 ook te worden voorkomen dat de exploitant illegale prostituees inzet. De passage over de Wav en de Vreemdelingenwet zal met name prostituees afkomstig uit landen van buiten de EU 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 de 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 Associatieovereenkomst 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 gediend is 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 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.

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 of escortbedrijven waarvoor vergunning kan worden verleend aan een maximum te binden.

Tweede lid, onder c: woon- en leefomgeving

Het belang van de openbare orde en dat van de woon- en leefomgeving 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 de woon- en leefomgeving 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 de woon- en leefomgeving daardoor op ontoelaatbare wijze nadelig zou worden beïnvloed. Daarvoor zou bijvoorbeeld specifiek reden kunnen zijn in woonbuurten of in de nabije omgeving van 'gevoelige' gebouwen (scholen, kerkgebouwen 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 de woon- en leefomgeving ter plaatse.

Vanzelfsprekend kan een dergelijk beleid ook worden toegepast ten aanzien van bepaalde categorieën seksinrichtingen. Denkbaar is immers dat de woon- en leefomgeving in een bepaald gebied zich niet verdraagt met de vestiging van raamprostitutiebedrijven, maar bijvoorbeeld wel met de vestiging van clubs, bordelen en dergelijke.

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 de normale bereikbaarheid van het desbetreffende 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 gezondheid van personen. In casu zal de behartiging van dit belang primair - maar niet uitsluitend - gericht zijn op (de positie van) de prostituee en met name uitmonden in beleid dat is gericht op het voorkomen en tegengaan van zogenaamde seksueel overdraagbare aandoeningen (soa's), waaronder aids. 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.

Tweede lid, onder g: arbeidsomstandigheden

Door opheffing van het algemene bordeelverbod is de Arbeidsomstandighedenwet 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 Arbo-wet op 'de arbeidsomstandigheden in het algemeen, en op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid in het bijzonder'.

Uitgangspunt voor de toepasselijkheid van de Arbo-wet en het Arbo-besluit is het bestaan van een (gezags)relatie tussen werkgever en werknemer(s). Deze begrippen zijn omschreven in artikel 1, eerste en tweede lid, van de wet. 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 de exploitant en prostituee zodanige afspraken zouden bestaan dat iedere verplichting tot het verrichten van arbeid ontbreekt. Dit laat onverlet dat, zoals aangegeven 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 veelal beperken tot een overeenkomst tot (ver)huur van een ruimte waarin de prostituee niet onder gezag van een derde arbeid verricht.

Artikel 3.3.3 Intrekkingsgronden

De toelichting bij artikel 3.3.2 is van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer

Artikel 3.4.1 Beëindiging exploitatie

Eerste en tweede lid

Dit artikel voorziet in de omstandigheid dat de exploitant zijn bedrijf heeft beëindigd en/of heeft overgedaan aan een rechtsopvolger. In het eerste lid is bepaald dat de vergunning bij feitelijke beëindiging van de exploitatie van rechtswege komt te vervallen. Het bevoegde 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.

Derde lid

Het derde lid staat het de rechtsopvolger van de exploitant toe de exploitatie van de inrichting voort te zetten totdat is beslist over de door hem ingediende aanvraag om vergunning, mits hij die aanvraag heeft ingediend binnen een week na de kennisgeving als bedoeld in het tweede lid. In afwachting van de beslissing over de aanvraag dient hij de inrichting te exploiteren in overeenstemming met de voorschriften en beperkingen die verbonden waren aan de vergunning van zijn voorganger. Ingeval van niet-naleving daarvan kan, ook ten aanzien van de rechtsopvolger, de in artikel 3.2.5 gegeven bevoegdheid toegepast worden om tijdelijk andere sluitingsuren vast te stellen of de tijdelijke sluiting te bevelen.

De in het derde lid genoemde regeling staat niet toe dat een inrichting wordt geëxploiteerd door elkaar voortdurend (rechts)opvolgende personen zonder vergunning. Het derde lid geldt uitsluitend voor de rechtsopvolger van de exploitant aan wie vergunning was verleend. Ook indien er sprake is van exploitatie door een rechtsopvolger van een rechtsopvolger, kan krachtens dit artikel tot sluiting van de inrichting worden overgegaan.

Artikel 3.4.2 Wijziging beheer

Eerste lid

Het bevoegde 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 betrokken beheerder(s) wenst te laten innemen door een of meer andere personen. Het tweede lid verlangt in dat geval dat de exploitant het bevoegde 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.

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 bevoegde bestuursorgaan de exploitant kan aanschrijven tot het treffen van in de aanschrijving te nemen voorzieningen.