

Toelichting Nadere regels verdeling exploitatievergunningen prostitutiebedrijven gemeente Meppel 2021

Inleiding

In de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Meppel (hierna: APV) is aangegeven dat er voor maximaal 3 prostitutiebedrijven in de gemeente een exploitatievergunning kan worden afgegeven. Gelet hierop kwalificeert deze vergunning als een schaars recht. Deze nadere regels voorzien in een evenwichtige verdeling van deze schaarse ruimte.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Bekendmaking te vergeven schaarse vergunning

Om een transparante procedure te hebben is het nodig dat het vrijkomen van een schaarse vergunning op een passende wijze bekend gemaakt wordt zodat geïnteresseerden daarvan op de hoogte kunnen komen. De bekendmaking is in overeenstemming met de Verordening elektronische bekendmaking en kennisgeving Meppel 2015 en de gangbare uitvoeringspraktijk.

Er zijn meerdere situaties denkbaar waarin een vergunning vrijkomt. Wanneer het echter een vergunning betreft waarvan de geldigheidsduur afloopt kan de burgemeester de kennisgevingsprocedure al opstarten voordat de vergunning verlopen is. Het is immers niet de bedoeling dat er tijdvakken zijn waarin niemand krachtens een vergunning een prostitutiebedrijf kan exploiteren. De exploitatie van een prostitutiebedrijf op de ene- of de andere locatie dient zoveel mogelijk ononderbroken door te kunnen gaan. De bekendmaking wordt door de burgemeester gedaan. Hij heeft een actieve informatieplicht die voortkomt uit jurisprudentie (RVS:2017:2611 en RVS:2016:2927) waaruit blijkt dat iedere potentiële gegadigde moet kunnen meedingen naar een schaarse vergunning. De burgemeester past een passende mate van openbaarheid toe over de manier waarop een schaarse vergunning kan worden verkregen. De indieningsvereisten, de te volgen procedure en de beoordelingscriteria voor de verdeling van een schaarse vergunning worden in de bekendmaking meegedeeld. De gegadigden kunnen hiermee rekening houden bij het opstellen van hun vergunningsaanvraag.

Artikel 2 Indieningstermijn aanvraag

Er wordt een termijn van zes weken gehanteerd voor het indienen van de aanvraag. Binnen deze termijn wordt van aanvragers verwacht dat ze zich minimaal kunnen aanmelden met een proforma aanvraag. Wanneer men onvoldoende tijd heeft om de aanvraag binnen de aanmeldprocedure helemaal uit te werken kan de gelegenheid worden geboden om de aanvraag aan te vullen gedurende een redelijke termijn. Als een aanvraag buiten de indieningstermijn binnenkomt wordt deze geweigerd. Het tijdvak waarbinnen gegadigden zich kunnen melden moet immers naar haar aard beperkt worden, anders is er geen sprake van een gelijke kans. Als er geen vergunningaanvraag is binnengekomen binnen het aanvraagtijdvak of als er minder aanvragen zijn binnengekomen dan het aantal te vergeven vergunningen is er (op dat moment) blijkbaar geen sprake van schaarste en kan de aanvraag wel gewoon in behandeling genomen worden. Dit geldt eveneens als bij de tijdig ingediende aanvragen uitsluitend aanvragen zitten die niet aan de indieningsvereisten voldoen. Als een aanvraag die buiten de formele indieningstermijn is ingediend als gevolg van een van de bovenstaande uitzonderingen alsnog wordt behandeld, geldt de procedure zoals beschreven in artikel 4, vierde lid.

Artikel 3 Beleidsuitgangspunten

De aanvraag dient te voldoen aan de formele vereisten. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 3 Prostitutiebedrijven van de APV. In de APV is ook vastgelegd dat voor in totaal ten hoogste drie prostitutiebedrijven vergunning kan worden verleend.

Een vergunning voor het exploiteren van een prostitutiebedrijf wordt uitsluitend verleend als de voorgenomen locatie is gelegen binnen het gebied dat is aangeduid op de kaarten 1 en 2, die als bijlage bij deze nadere regels zijn opgenomen. Voor de vestiging van een prostitutiebedrijf is een gebied aangewezen in de eerste helft van de Voorstraat en de bestaande locatie in Nijeveen. In de eerste helft van de Voorstraat zitten al een tweetal prostitutiebedrijven. Uit het oogpunt van openbare orde en veiligheid is het gewenst de prostitutiebedrijven te concentreren op één plek in de stad.

Op grond van jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2016:2927) is het niet toegestaan om alleen de bestaande locaties in dit schaarse vergunningenbeleid is op te nemen. Het beperken van de mededingingsruimte is toegestaan. Zo'n beperking kan alleen niet zover gaan dat iedere mededingingsruimte volledig wordt uitgesloten. Het is weliswaar aan de eigenaar van een pand om te beslissen over de wijze waarop het pand wordt gebruikt en door wie, maar het bestuur moet het belang van het bieden van mededingingsruimte meewegen en hier blijk van geven.

Voor het uitoefenen van een raamprostitutiebedrijf en een bedrijfsmatig thuisprostitutiebedrijf wordt geen vergunning verleend.

Artikel 4 Procedure vergunningverlening

De procedure kent twee fasen. In de eerste fase wordt gekeken naar de weigeringsgronden uit de APV en de wet Bibob. Immers als in deze fase een weigeringsgrond aanwezig is heeft het geen zin om de aanvraag verder inhoudelijk te beoordelen en of te vergelijken met andere aanvragen.

In fase 1 moeten alleen de in artikel 5 lid 1 genoemde documenten door de aanvrager worden ingediend. Als blijkt dat er meer aanvragen zijn ingediend dan het aantal te vergeven vergunningen zijn dan moet de aanvraag alsnog worden aangevuld met de fase 2 documenten. Het inrichten van de procedure op deze manier, maakt dat er door aanvragers, als er maar sprake is van één gegadigde, geen onnodig werk hoeft te worden gedaan.

In de tweede fase vindt, na aanvulling van de aanvraag met de fase 2 documenten, een vergelijkende toets plaats op grond van vastgestelde verdelingscriteria die worden gehanteerd voor een eerlijke verdeling van de beschikbare vergunningen. Gelet op het feit dat de vergunning een grote economische waarde heeft en een exploitant langere tijd in een positie komt waarin er weinig tot geen concurrentie plaatsvindt, is gekozen voor de vergelijkende toets. Met de criteria uit de vergelijkende toets worden ondernemers aangespoord om zo goed mogelijke plannen te ontwikkelen rond veiligheid en gezondheid. Hiermee wordt beoogd om een goede voorziening te creëren, die veilig is, die past in de omgeving en waarin aandacht is voor de gezondheid van de prostituee. Een vergelijkende toets is alleen nodig als er meer aanvragen zijn die door de eerste fase van de beoordeling van de vergunningaanvraag komen. Wanneer slechts 1 gegadigde is voor een vergunning zal in overleg met deze gegadigde wel worden gestreefd naar een goede invulling van het prostitutiebedrijf, maar er kan dan alleen worden teruggevallen op het wettelijk kader. Er is dan immers geen grondslag voor het stellen van meer dan de wettelijke vereisten.

Aanvragen die buiten de termijn worden ingediend kunnen niet in behandeling worden genomen tenzij er ruimte is om alsnog een vergunning te verlenen omdat er geen (geldige) vergunningaanvraag binnen de termijn is ingediend. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 2.

Als aanvragen na de termijn van indiening binnenkomen worden deze afgehandeld op volgorde van binnenkomst. Andere gegadigden hadden immers de gelegenheid om binnen de termijn hun belangstelling te laten blijken. Zij hoeven dus niet nogmaals in de gelegenheid te worden gesteld om te kunnen meedingen. Het gaat hier alleen om vergunningen die na afloop van een gestarte verdelingsprocedure nog vrij zijn. Een

vergunning die vrij komt omdat de geldigheidsduur van de vergunning verloopt wordt weer behandeld met de hele procedure van bekendmaking.

Ook bij aanvragen die buiten de indieningstermijn worden ingediend wordt niet meer de vergelijkende toets toegepast. Er vindt uitsluitend een toetsing plaats aan de weigeringsgronden.

Artikel 5 Indieningsvereisten

Het eerste lid bevat een opsomming van informatie en documenten die een aanvrager in fase 1 tenminste moet indienen bij zijn aanvraag. Het betreft informatie en documentatie die noodzakelijk is om te beoordelen of de belangen, die de vergunning dient te beschermen, niet onevenredig en onacceptabel worden benadeeld. Ook wordt de informatie en documentatie opgevraagd om te beoordelen of de exploitant en de leidinggevenden van goed zedelijk en levensgedrag zijn.

Bij een onvolledige aanvraag krijgt de aanvrager de gelegenheid zijn aanvraag aan te vullen. Wordt de aanvraag niet of onvoldoende aangevuld dan wordt hij buiten behandeling gesteld op grond van artikelen 4:5 en 4:15 Algemene wet bestuursrecht.

Als blijkt dat er meer aanvragen zijn ingediend dan het aantal te vergeven vergunningen of als er meerdere aanvragen voor één locatie zijn dan moet de aanvraag alsnog worden aangevuld met de fase 2 documenten. Deze plannen zijn van wezenlijk belang voor de beoordeling aan de hand van de toetsingscriteria uit artikel 6. Deze plannen dienen dus allemaal aanwezig te zijn om mee te kunnen doen met de vergelijkende toets uit artikel 6.

Artikel 6 De vergelijkende inhoudelijke toetsing

Dit artikel beschrijft hoe de vergelijkende toets eruit ziet. Het past hier niet om gedetailleerde criteria te formuleren. De vergelijkende toets kan het beste worden uitgevoerd als de gegadigden zo goed mogelijk beschrijven op welke manier zij aan de hoofdcriteria voldoen. Als de burgemeester de criteria verder uit zou werken is het voor de gegadigden niet goed mogelijk om zich voldoende onderscheidend uit te drukken in hun plannen. Zij worden dan ook meer uitgedaagd om met een kwalitatief goed aanbod te komen, daarin kunnen zij zich onderscheiden.

De beoordeling van de aanvragen in de vergelijkende toets moet zorgvuldig gebeuren zodat de besluiten die de burgemeester of het college van B&W neemt goed gemotiveerd kunnen worden. Daarom staat het de burgemeester of het college vrij om zich te laten adviseren door externe en interne specialisten, zoals de GGD, politie, ambtenaren toezicht en handhaving, openbare orde en veiligheid, verkeer en ruimtelijke ordening.

De vergelijkende inhoudelijke toetsing vindt plaats op basis van vier plannen (ondernemingsplan, gezondheidsplan, veiligheidsplan en PvA ruimtelijke ordening).

Het ondernemingsplan geeft inzicht in het concept van het prostitutiebedrijf, de wijze van exploitatie en de financiële haalbaarheid van de onderneming. Het dient te laten zien dat er bestaansrecht wordt verwacht en de onderneming gedegen geëxploiteerd wordt.

Het gezondheidsplan ziet op de wijze waarop de exploitant omgaat met de gezondheid en de arbeidsomstandigheden van de prostituees. De exploitant dient te beschrijven dat hij zich bewust is van het risico en welke maatregelen hij neemt om de gezondheidsrisico's te beperken.

Het veiligheidsplan dient ertoe om te inventariseren met welke risico's de exploitant rekening houdt bij de exploitatie van zijn prostitutiebedrijf. De komst van een prostitutiebedrijf heeft namelijk effecten op de openbare orde, de veiligheid en het woon- en leefklimaat in de (nabije omgeving). Van een exploitant mag worden verwacht dat hij zich daar bewust van is, en dat hij de verantwoordelijkheid neemt om die belangen te beschermen. De burgemeester beoordeelt de volledigheid van de risico-inventarisatie, de voorgestelde maatregelen en de impact op de omgeving.

Als het een vergunningaanvraag betreft op een locatie waarvoor geen planologische medewerking van het gemeentebestuur meer nodig is dan wordt op basis van het criterium Plan van Aanpak ruimtelijke ordening toch vergeleken met locaties waar dit nog niet zo is. Er wordt immers gestreefd wordt naar een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit. Alleen locaties die gelegen zijn binnen het gebied dat krachtens artikel 7 van de nadere regels is aangewezen worden beoordeeld in de vergelijkende toets. Bij locaties buiten dit gebied wenst het gemeentebestuur in principe geen planologische medewerking te verlenen. Het bestemmingsplan is op zichzelf niet de plaats waar schaarse rechten worden toebedeeld (standpunt AG bij de Afd. Bestuursrechtspraak, Raad van State, 6 juni 2018).

De tabel rangorde beoordeling aanvragen beschrijft hoe de burgemeester per criterium uit de vergelijkende inhoudelijke toets zijn punten verdeelt. Het aantal te vergeven punten hangt af van het aantal deelnemende aanvragen in de tweede fase. De gekozen puntenverdeling dwingt om per criterium de plannen te rangschikken van 'beste' naar 'slechtste'. Het beste plan krijgt daarbij de meeste punten en het slechtste de minste.

Artikel 7 Verlening vergunning

Dit artikel beschrijft de feitelijke verlening van de vergunning. De vergunning wordt verleend aan de aanvrager met de hoogste puntenscore uit de vergelijkende inhoudelijke toets. Het kan zijn dat verschillende aanvragers op dezelfde puntenscore uitkomen. In dat geval geeft de score op het veiligheidsplan de doorslag.

Een vergelijkende inhoudelijke toets wordt alleen gehouden als er meer aanvragers zijn die slagen voor de fase 1 toets. Als dat niet het geval is wordt alleen getoetst aan het wettelijk kader. Zie ook de toelichting bij artikel 4.

Voor de vestiging van een prostitutiebedrijf is een gebied aangewezen in de eerste helft van de Voorstraat en de bestaande locatie in Nijeveen. Het is wenselijk om de prostitutiebedrijven te concentreren in een beperkt gebied van de binnenstad. Hierdoor wordt de eventuele overlast beperkt.

Artikel 8 Geldigheidsduur vergunning

Gelet op jurisprudentie (met name ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927) kunnen schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend. Voor de exploitatievergunning voor een prostitutievergunning is dit in de APV bepaald op 5 jaar met de mogelijkheid tot verlenging met 5 jaar. De terugverdientijd is lastig te bepalen. Dit is de reden dat aansluiting is gezocht bij de in procedure zijnde nieuwe regelgeving voor seksbedrijven te weten de Wet regulering sekswerk.

Artikel 9 Overgangsbepaling

Vergunningen die zijn afgegeven voor de inwerkingtreding van deze nadere regels worden geacht te zijn verleend met inachtneming van deze nadere regels. De vergunningen die al verleend zijn komen onder het overgangsrecht te vallen. Artikel 9 houdt in dat de lopende vergunning 5 jaar gaat gelden (met de mogelijkheid tot verlenging met 5 jaar) vanaf de oorspronkelijke verleningsdatum.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze nadere regels treden in werking de dag nadat ze zijn bekendgemaakt op de volgens de wet voorgeschreven manier. De Tijdelijke beleidsregels verdeling schaarse vergunningen voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf gemeente Meppel, zoals vastgesteld op 10 december 2018, worden met de inwerkingtreding van deze nadere regels vervangen en daarom ingetrokken.

Artikel 10 Citeertitel

De citeertitel geeft een verkorting van de naam die in de praktijk makkelijker is te hanteren.