Bijlage:

Leeswijzer: Waar in een bestaande toelichting op een artikel van de APV inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van dit besluit, zijn deze wijzigingen weergegeven in het rood. Dit is het geval bij de artikelsgewijze toelichting op:
Artikel I, onderdeel A
Artikel I, onderdeel B

Toelichting bij 'Besluit tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht 2010, partiële herziening thuissekswerk'

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Artikel 3:1 Begripsomschrijvingen

Onder a. Prostitutie

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

Onder b. Sekswerker

Met de wijziging van de APV is ervoor gekozen de definitie 'prostituee' te vervangen door 'sekswerker' en dit consequent door te voeren in de gehele APV. Het traditionele beeld dat alleen vrouwen in de prostitutie werkzaam zijn is anno 2019 achterhaald. De definitie sekswerker is breder en omvat naast vrouwen tevens mannen en transgenders die zich beschikbaar kunnen stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding. Daarbij drukt de definitie uit dat er sprake is van het verrichten van werkzaamheden en niet uitsluitend van passieve handelingen.

Onder c. Seksinrichting

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

"Al dan niet met een ander" heeft betrekking op bijvoorbeeld sekstheaters en seksbioscopen, waarbij geen sprake is van seksuele handelingen met een ander. Wij vinden dit wenselijk nu ook hygiëne hier een grote rol speelt. Dergelijke vormen vallen dan ook onder de begripsomschrijving van "seksinrichting". Net als bijvoorbeeld een darkroom waarin seksuele handelingen kunnen worden verricht. Hoewel hier over het algemeen geen sekswerkers werken speelt ook hier de hygiëne een

belangrijke rol Ook een prostitutiebedrijf (zie hierna) valt onder het begrip “seksinrichting” en ook een woning kan onder dit begrip vallen.

Onder d. Prostitutiebedrijf

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

Onder e. Raamprostitutiebedrijf

Er is voor gekozen om een aparte definitie op te nemen van het begrip “raamprostitutiebedrijf”. Gebleken is dat dit onderdeel van de vergunde prostitutiesector bijzonder gevoelig is voor mensenhandel. Daarom gelden voor raamprostitutiebedrijven verscherpte vergunningvoorwaarden. Uit onderzoek is gebleken dat de markt voor raamprostitutie terugloopt en dat in toenemende mate behoefte is aan werkruimte(n) voor sekswerkers die hun klanten via het internet, social media of telefoon werven. Er is nog wel behoefte aan de meer traditionele vorm van raamprostitutie waarbij klanten via het raam worden geworven, maar de vraag daalt. Een combinatie van traditionele ramen met werkruimten voor sekswerk waarbij de afspraken via het internet tot stand komen wordt als wenselijk en noodzakelijk gezien. De toevoeging van het woord ‘overwegend’ aan de definitie van raamprostitutiebedrijf beoogt dit mogelijk te maken. Hiermee is binnen het raamprostitutiebedrijf de flexibiliteit gecreëerd om een deel van de werkruimten te laten gebruiken voor afspraken met klanten die op een andere wijze dan via het raam tot stand zijn gekomen, zolang de werkruimten maar in overwegende mate voor raamprostitutie worden gebruikt. Het is niet mogelijk dat werkruimten binnen een raamprostitutiebedrijf voor beide vormen gebruikt worden. De exploitant dient bij het indienen van een vergunningsaanvraag inzichtelijk te maken welke werkruimten gebruikt gaan worden voor raamprostitutie en welke ruimten gebruikt worden voor afspraken die anders dan door werving zichtbaar vanuit de werkruimten tot stand zijn gekomen. Er dient binnen het raamprostitutiebedrijf aldus een duidelijke scheiding te zijn tussen beide vormen van het werven van klanten. Voor deze nieuwe vorm geldt net als voor de traditionele vorm van raamprostitutie een aantal eisen. Het huren van ruimten voor afspraken die via het internet tot stand zijn gekomen kan alleen plaatsvinden bij een exploitant met een geldige vergunning en uitsluitend sekswerkers die bekend zijn bij de exploitant en een intakegesprek hebben gehad gebruik mogen maken van deze ruimten. Ook voor deze vorm van huren geldt een minimale huurperiode. Hiervoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3:13 eerste en tweede lid van deze APV.

Onder g. Escortbedrijf

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

Onder h. Exploitant

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

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

Onder i. Beheerder

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

Onder j. Beheerderstaken

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

Onder k. Klant

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

Onder l. Thuissekswerk

Onder thuissekswerk wordt verstaan sekswerk waarbij een natuurlijke persoon bedrijfsmatig en tegen betaling of anders dan om niet seksuele handelingen verricht in een woning waar de sekswerker staat ingeschreven. Het gaat dan om zelfstandige woonruimte, bedoeld voor de permanente huisvesting van één afzonderlijk huishouden. De definitie van zelfstandige woonruimte sluit aan bij de definitie hiervan in het omgevingsplan en waarin ook de beroep-aan-huis regeling is opgenomen.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 3:4 Vergunningplicht

Eerste lid

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

De basisregel luidt dat elk escortbedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. Het bevoegde bestuursorgaan toetst de vergunningaanvraag aan een aantal criteria, waaronder eisen aan de persoon van de exploitant en de beheerder, de invloed van het voorgenomen bedrijf op het woon- en leefklimaat van de omgeving, de planologische inpasbaarheid en de wijze van bedrijfsvoering. De burgemeester is op grond van artikel 174 Gemeentewet belast met het toezicht op voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven. Een escortbedrijf kan echter ook worden uitgeoefend in een niet voor het publiek toegankelijk gebouw, bijvoorbeeld in een vaartuig. In zo'n geval is niet de burgemeester, maar het college het bevoegde bestuursorgaan. Waar de APV dan over "burgemeester" spreekt, moet "college" worden gelezen. Zie hiervoor verder artikel 3:2. Het derde lid maakt expliciet dat het alleen mogelijk is om een vergunning voor een escortbedrijf te verlenen als dit bedrijf aan een vast adres is gebonden. In andere gevallen moet de vergunning worden geweigerd. De reden voor deze beperking is gelegen in het kunnen uitoefenen van toezicht op de naleving en het handhaven van de regels. Om dit effectief te kunnen doen is een aantal basale gegevens (naam, adres, woonplaats) nodig. Het wordt aan het oordeel van het bevoegd bestuursorgaan overgelaten of een bedrijf voldoende aan een vast adres is gebonden. Dat daarvan sprake is kan bijvoorbeeld blijken uit een vaste telefoonverbinding (030-aansluiting). Een enkele inschrijving in het Handelsregister is onvoldoende omdat de Kamer van Koophandel lijdelijk is.

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

Derde en vierde lid

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

Vijfde lid

De basisregel luidt ook dat elk seksinrichting een exploitatievergunning nodig heeft. Exploiteren zonder vergunning is verboden. Onder de definitie seksinrichting valt ook thuissekswerk, waarbij de werkruimte toegankelijk is voor publiek en het sekswerk doorgaans een bedrijfsmatig karakter heeft. Voor thuissekswerk geldt een uitzondering met bepaalde voorschriften en beperkingen, waardoor het zonder exploitatievergunning mogelijk is, mits aan deze voorschriften en beperkingen wordt voldaan.

Vijfde lid, onder a.

In de woning mag slechts één ingeschreven bewoner sekswerk verrichten. Dit is altijd één en dezelfde persoon. Het is niet toegestaan dat bewoner A op het ene moment sekswerk verricht en bewoner B op het andere moment. Ervaring leert dat sekswerk van één bewoner in de woning slechts zelden tot overlast leidt.

Vijfde lid, onder b.

Voor sekswerkers die vanuit hun woonadres werken, is het vereist dat ze minstens drie maanden zijn geregistreerd op dat woonadres in de Basisregistratie Personen (BRP). Dit voorschrift is bedoeld om de veiligheid van sekswerkers te waarborgen en misstanden tegen te gaan. Het wordt hierdoor moeilijker om vanuit verschillende woningen thuissekswerk te verrichten.

Vijfde lid, onder c.

In het kader van het tegengaan van mensenhandel, dienen sekswerkers die thuis werken dit zelfstandig en geheel voor eigen rekening doen. Het afstaan van (een deel van) hun verdiensten aan derden is daarom verboden en niet toegestaan. Onder ‘derden’ verstaan we bijvoorbeeld individuen die zich schuldig maken aan mensenhandel of andere misstanden in de branche. Het bijdragen aan de (gezamenlijke) huishouding en het afdragen van belastingen vallen hier niet onder.

Vijfde lid, onder d.

In het kader van zelfredzaamheid is het van belang dat sekswerkers zelf controle en inzicht hebben in de afspraken die ze met klanten maken. Ons uitgangspunt is dat sekswerkers zelfstandig afspraken maken met (potentiële) klanten, waarbij er geen sprake is van een tussenpersoon die afspraken maakt, inplant of optreedt namens de sekswerker.

Vijfde lid, onder e.

Een hygiënische werkruimte is belangrijk voor de gezondheid van de sekswerker en van de klant. Persoonlijke hygiëne, desinfectie en schoonmaak van de werkruimte verkleint het risico op soa en andere infecties.

Vijfde lid, onder f.

Voor sekswerkers die werken in seksinrichtingen geldt dezelfde minimumleeftijd. Om misstanden en mensenhandel te voorkomen, geldt dat sekswerkers minimaal 21 jaar oud moeten zijn. Dit is wenselijk ter bevordering van de bescherming, onafhankelijkheid en zelfredzaamheid van de sekswerker, gezien de zwaarte van het beroep en de verhoogde kwetsbaarheid van de leeftijdsgroep tussen 18 en 21 jaar. Op 21-jarige leeftijd zijn personen over het algemeen geestelijk volwassener waardoor ze weerbaarder zijn en beter in staat zijn om weloverwogen beslissingen te nemen.

Vijfde lid, onder g.

Om overlast voor omwonenden door het komen en gaan van klanten 's nachts te beperken, is het voor sekswerkers verboden om tussen 01.00 uur 's nachts en 06.00 uur 's ochtends klanten te ontvangen. Klanten mogen echter wel in dit tijdsbestek in de woning verblijven of de woning verlaten.

Zesde lid

Het college heeft de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen over voorschriften en beperkingen thuisseкswerk, rekening houdend met de belangen zoals vastgesteld in artikel 1:8 en artikel 3:10, tweede lid, van deze verordening.