

Bijlage I – Implementatiehandleiding – bijgewerkt Q1 2016

Algemeen

De modelverordening kent een groot aantal bepalingen waarbij individuele gemeenten keuzes moeten maken, afhankelijk van het gewenste te voeren lokale prostitutiebeleid. De 'keuzemomenten' zijn overeenkomstig de boven de modelverordening geplaatste 'leeswijzer' verwerkt in het model. Een aantal van deze bepalingen zijn als 'facultatief' aangemerkt (deze zijn te herkennen aan de cursieve tekst). Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief. Facultatief zoals aangeduid in het model betekent echter dat de keuze om deze onderdelen in het model op te nemen een bewuste keuze van een individuele gemeente dient te zijn. Hierbij is er in het model voor gezorgd dat gemeenten door het niet overnemen van deze bepalingen niet in de problemen komen met enige wettelijke verplichting om bepaalde zaken te regelen. Daarnaast is er in het model voor gezorgd dat met het niet overnemen van de facultatieve bepalingen de systematiek van de verordening niet doorbroken wordt. Gemeenten die ervoor kiezen om andere bepalingen dan de facultatieve bepalingen niet over te nemen, deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, moeten er zelf scherp op zijn dat deze keuzes in lijn zijn met hogere wettelijke regelingen én dat deze stroken met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden kan het noodzakelijk zijn om artikelen of artikelleden te vernummeren.

Verder is de toelichting grotendeels zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar deze bij hoort overnemen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Toelichting bij facultatieve bepalingen is eveneens als facultatief aangemerkt (lees: cursief gemaakt).

Artikel I

Artikel 3:1 Afbakening

Een bepaling als deze zal niet zonder meer door alle gemeenten ongewijzigd overgenomen kunnen worden. Immers, gemeenten die een van de model-APV afwijkende APV hebben zullen de verwijzingen naar de betreffende artikelen af moeten stemmen op hun eigen APV.

Artikel 3:2 Begripsbepaling

Of de als facultatief aangemerkte begrippen 'raamprostitutiebedrijf' en 'werkruimte' worden overgenomen hangt af van de keuzes die gemaakt worden bij de verdere uitwerking van het hoofdstuk. Overname is uiteraard enkel nodig als het betreffende begrip ten minste eenmaal in de rest van het hoofdstuk terugkomt (buiten de toelichting).

Artikel 3:3 Vergunning

Als het aantal te verlenen vergunningen (voor seksbedrijven en/of -inrichtingen) beperkt is door het instellen van een maximum (artikel 3:5) of het aanwijzen van een gedetailleerd concentratiegebied¹ (artikel 3:4), dan is er sprake van schaarse vergunningen. Deze vergunningen mogen in lijn met de Dienstenrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie

¹ Een specifiek straatje met tien panden (wel schaars) of 'alles ten zuiden van de spoorlijn' o.i.d. (niet per se schaars).

van de Europese Unie dan niet voor onbepaalde tijd verleend worden.² Bovendien moet het bevoegde bestuursorgaan dan een selectieprocedure hanteren die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure. De ogenschijnlijk meest praktische wijze om hier uitvoering aan te geven is dat de bevoegde bestuursorganen in een beleidsregel uiteenzetten hoe zij de selectieprocedure invullen (en hier vervolgens uitvoering aan geven). Om uitdrukkelijk een 'haakje' te creëren waar deze beleidsregel aan opgehangen kan worden is het facultatieve tweede lid toegevoegd. Bedoeld dus voor gemeenten die een maximumstelsel wensen te voeren.

Omdat een vergunningenstelsel waarbij een verleende vergunning onbeperkt verlengd kan worden – zonder dat andere potentiële gegadigden mee kunnen dingen – niet passend is ten aanzien van schaarse vergunningen, is in het facultatieve zevende lid bepaald dat de vergunning ten hoogste een nader bepaald aantal keer verlengd kan worden. Op deze verlenging is artikel 3:11 van toepassing (dat uiteraard ook facultatief is). Gemeenten die een maximumstelsel wensen te voeren kunnen er voor kiezen om deze bepaling (evenals artikel 3:11) in het geheel niet over te nemen. Of ze kunnen ervoor kiezen om het aantal keer te maximeren. Hierbij moet er rekening mee gehouden worden dat de totale geldigheidsduur van de vergunning (eerste verlening + verlenging(en)) niet dusdanig lang is dat alsnog in strijd met de Dienstenrichtlijn gehandeld wordt. Een totale geldigheidsduur van 5 jaar lijkt een veilige bovengrens. Bij een initiële geldigheidsduur van 2 jaar zou dus één keer voor nog eens 2 jaar verlengd kunnen worden.

De periode van 5 jaar is overigens niet meer dan een indicatie; er is aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie³ en de Concessierichtlijn⁴. Hieruit kan worden afgeleid dat de looptijd moet worden beperkt en de totale geldigheidsduur afgestemd moet worden op de terugverdientijd van de investeringen van de ondernemer. Het uitgangspunt is hierbij een geldigheidsduur van vijf jaar. Voor concessies die langer duren dan deze vijf jaar moet de maximale looptijd van de concessie worden beperkt tot de periode waarin van een concessiehouder redelijkerwijs verwacht mag worden de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie van de werken en diensten, samen met een rendement op geïnvesteerd vermogen terug kan verdienen. Daarbij rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de specifieke contractuele doelstellingen te halen. Voor deze berekening worden zowel de initiële investeringen als de investeringen tijdens de looptijd van de concessie in aanmerking genomen. Concreet volgt i.c. hieruit dat een vergunningstelsel met een geldigheidsduur van vijf jaar ogenschijnlijk passend geacht mag worden. Als gekozen wordt voor een langere termijn dan zal dit gemotiveerd moeten worden, bijvoorbeeld aan de hand van de investeringen die gedaan moeten worden door de vergunninghouder.

Gemeenten die ervoor kiezen om geen maximumstelsel te voeren, die kunnen de bepaling overnemen. Ook zonder hierbij een maximum te verbinden aan het aantal keer dat de vergunning verlengd kan worden (zo deze niet voor onbepaalde tijd verleend zal worden).

² Als (een zekere) schaarste enkel wordt gecreëerd over de band van het bestemmingsplan – zonder dat dit al te beperkend is (al te beperkend in dat er bijvoorbeeld maar een zeer minimaal aantal locaties bestemd wordt als locatie waar een seksinrichting zich kan vestigen) – dan is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing (voorschriften voor ruimtelijke ordening zijn uitgezonderd).

³ HvJ EU 9 september 2010, C-64/08 (*Engelmann*).

⁴ Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, (PbEU 2014, L 94).

[Los hiervan wordt aangeraden om beleid te ontwikkelen](#) ~~Met~~ met betrekking tot het al dan niet voor bepaalde of onbepaalde tijd verlenen van vergunningen ~~wordt aangeraden om beleid te ontwikkelen~~. Het lijkt voorts onverstandig om vergunningen voor onbepaalde tijd te verlenen. Verder zou onderdeel uit kunnen maken van het gevoerde – en eventueel in een beleidsregel neergelegde – beleid dat er gewerkt wordt met een ‘bonussysteem’: gedraagt een exploitant zich gedurende de looptijd van zijn vergunning (bovengemiddeld) goed, dan kan dat een positieve invloed hebben op de tijd waarvoor de te verlengen of nieuw te verlenen vergunning wordt verleend [\(rekenschap gevende – bij schaarse vergunningen – van de beperkte totale geldigheidsduur\)](#). Zo hebben exploitanten zelf ook invloed op hun administratieve lasten en een extra motivatie om hun verplichtingen goed uit te voeren.

Artikel 3:4 Concentratie seksinrichtingen

Gemeenten die wensen over te gaan tot (nadere) concentratie van seksinrichtingen in – of juist buiten – bepaalde delen van de gemeente kunnen dit artikel overnemen; of de noodzaak hiertoe bestaat zal afhangen van de lokale situatie.

Let op! [Zie ook de implementatiehandleiding bij artikel 3:3 voor wat de gevolgen kunnen zijn van het voeren van een maximumbeleid.](#)

Concentratie van seksinrichtingen – in het bijzonder die van prostitutiebedrijven – in bepaalde delen van de gemeente gebeurt nu al, op basis van bestemmingsplannen. Een reden om dit artikel desondanks op te nemen kan enerzijds gevonden worden in de flexibiliteit die het met zich meebrengt; een collegebesluit vergt immers beduidend minder tijd en inspanning dan een aanpassing van een bestemmingsplan. Anderzijds kent een op basis van de APV vormgegeven (aanvullend) concentratiebeleid andere mogelijkheden. De bevoegdheid om in een bestemmingsplan het gebruik van terreinen, gebouwen, vaar- of voertuigen te reguleren dient immers te worden uitgeoefend ter behartiging van het belang van een goede ruimtelijke ordening en dient derhalve gestoeld te zijn op ruimtelijk relevante overwegingen en criteria. Van ruimtelijke relevantie is sprake wanneer het gebruik ruimtelijke effecten op de omgeving heeft en zich juist daardoor onderscheidt van andere vormen van gebruik. Bijvoorbeeld vanwege de verkeersaantrekkende werking van het gebruik of de aantasting die het gebruik heeft op het woon- en leefklimaat in de omgeving. De diverse varianten van seksueel-erotische dienstverlening kenmerken zich door een grote verscheidenheid aan ruimtelijke effecten. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat wanneer het nodig wordt geacht in een bestemmingsplan een regeling te treffen ten aanzien van een, met name genoemde, legale beroeps- of bedrijfsactiviteit, uitdrukkelijk gemotiveerd dient te worden waarom die activiteit zich uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onderscheidt van andere mogelijke vormen van gebruik van terreinen, gebouwen, vaar- of voertuigen. Bij de gronden voor het op basis van de APV vormgegeven concentratiebeleid kan juist gedacht worden aan de openbare orde en de volksgezondheid.

Let op! Het gevoerde concentratiebeleid – los van of dit via het bestemmingsplan, via de APV of via een combinatie van beide wordt vormgegeven – mag in beginsel niet tot gevolg hebben dat het uitoefenen van seksbedrijven categorisch wordt uitgesloten voor het hele grondgebied van de gemeente.

Voorts is het van belang op te merken dat zowel raam- als bordeelprostitutie in strijd met een bestemmingsplan dienen te worden geacht als deze vorm van gebruik niet expliciet in de bestemming of doeleindenomschrijving mogelijk is gemaakt (de bestemming 'bedrijfsdoeleinden', zoals deze veelal gehanteerd wordt, zal niet volstaan). Ook tippelzones vereisen een specifieke bestemming; het houdt namelijk een vorm van gebruik in die niet past binnen de bestemmingen die doorgaans aan de openbare ruimten worden gegeven ('verkeersdoeleinden', 'verblijfsgebied', 'groenvoorzieningen', 'centrumdoeleinden', etc.).

Bedrijfsmatige – en daarmee vergunningplichtige – prostitutie vanuit woningen wordt niet beschouwd als de uitoefening van een 'vrij beroep', dat zonder meer aan huis moet kunnen worden uitgeoefend. Wel kan thuisprostitutie worden gezien als de uitoefening van een 'beroep of bedrijf aan huis'. Hieruit volgt dat als het bestemmingsplan een beroep of bedrijf aan huis toestaat, dat thuisprostitutie dan in het algemeen ook toegelaten moet worden (voor wat betreft het bestemmingsplan). Het expliciet uitsluiten van thuisprostitutie – over de band van het bestemmingsplan – zal in veel gevallen niet kunnen, nu daaraan geen ruimtelijke relevante motivering ten grondslag kan worden gelegd.

Bij de eventuele uitwerking van het te voeren concentratiebeleid blijft het vanzelfsprekend goed om te beseffen dat het (nagenoeg) onmogelijk maken van legale thuisprostitutie mogelijk als voor alle partijen ongewenst neveneffect kan hebben dat prostituees in een nadelige (machts)positie ten opzichte van exploitanten worden geplaatst, dat prostituees eerder instromen in het illegale circuit en dat verplaatsing naar andere gemeenten plaatsvindt. Met het oog hierop is het belangrijk om niet alleen naar de lokale situatie te kijken maar ook regionale afstemming te zoeken.

Zie in dit verband ook BR 2006/109, F.A. van Doorn, *Commerciële seks en het bestemmingsplan*.

Let op! Als het artikel niet overgenomen wordt, dan dient de verwijzing naar dit artikel in 3:7, eerste lid, aanhef en onder k, en 3:9, eerste lid, aanhef en onder g, uiteraard ook niet overgenomen te worden. Voorts vergen die leden dan een verdere kleine redactionele aanpassing (de komma voor 'een beheersverordening' dient te vervangen worden door: of).

Artikel 3:5 Maximumstelsel vergunningen

Gemeenten die wensen over te gaan op een maximering van het aantal te verlenen vergunningen kunnen gebruik maken van de varianten van dit artikel; of de noodzaak tot het voeren van een maximumstelsel bestaat zal afhangen van de lokale situatie. Omdat een uitputtende uitwerking van de mogelijke varianten de overzichtelijkheid niet ten goede zou komen is er voor gekozen om een aantal varianten uit te werken, waarbij alle varianten ook weer facultatieve onderdelen bevatten. Als het gewenste maximumstelsel niet is uitgewerkt, dan zal het veelal mogelijk zijn om met kleine aanpassingen alsnog tot de gewenste bepaling te komen.

Let op! Bij artikel 19, derde lid, van de Grondwet kan de vrije keuze van arbeid worden onderscheiden van de uitoefening daarvan. Ten aanzien van de uitoefening kunnen – bijvoorbeeld door gemeenten, bij verordening, ter regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding – bepaalde i.v.m. de door de gemeente te beschermen belangen te rechtvaardigen beperkingen opgelegd worden. Deze beperkingen mogen echter niet zo ver strekken dat de vrije arbeidskeuze daardoor impliciet illusoir wordt. Het expliciet of impliciet (door bijvoorbeeld een

maximum van 0 vast te stellen) introduceren van de 0-optie voor alle prostitutie is zonder wettelijke grondslag als hoogstwaarschijnlijk geboden zal worden in de Wrp dan ook niet mogelijk.

Een maximumbeleid kan 'zelfstandig' worden toegepast, maar kan ook worden gehanteerd ter ondersteuning van een concentratiebeleid (gevoerd langs de weg van het bestemmingsplan en/of artikel 3:4). Ook kunnen bepaalde resultaten die met een maximumstelsel beoogd worden mogelijk bereikt worden door een nauwkeurig en gedetailleerd concentratiebeleid te voeren. Stel, een gemeente wil niet meer dan 20 werkruimtes voor raamprostitutie, dan kan middels het concentratiebeleid een gebied aangewezen worden voor raamprostitutie dat niet meer ruimte biedt dan aan 20 werkruimtes.

Als er gekozen wordt om maxima vast te stellen valt het aan te raden om van te voren goed te inventariseren hoe groot de sector op dat moment is, hiermee rekening te houden en er nadrukkelijk aandacht aan te geven tijdens een eventuele inspraakprocedure. Bovendien moet er goed gekeken worden of het nodig is om overgangsrecht te formuleren. Anders kan men in de knoop komen met bepaalde activiteiten die nu nog niet vergunningplichtig zijn. In het bijzonder kan dan gedacht worden aan de groep zelfstandig wel-bedrijfsmatig vanuit huis opererende prostituees (als dat voordien noch verboden noch vergunningplichtig was). Immers, evenals een zeer beperkend concentratiebeleid, kan een zeer beperkend maximumstelsel mogelijk als voor alle partijen ongewenst neveneffect hebben dat prostituees in een nadelige (machts)positie ten opzichte van exploitanten worden geplaatst, dat prostituees eerder instromen in het illegale circuit en dat verplaatsing naar andere gemeenten plaatsvindt. Met het oog hierop is het ook hier belangrijk om niet alleen naar de lokale situatie te kijken maar ook regionale afstemming te zoeken.

[Let op! Zie ook de implementatiehandleiding bij artikel 3:3 voor de gevolgen van het voeren van een maximumbeleid.](#)

Artikel 3:7 Weigeringsgronden

Eerste lid, aanhef en onder j: Gemeenten die het facultatieve artikel 3:5 in enige vorm hebben overgenomen dienen tevens dit onderdeel over te nemen. Als er voor een variant is gekozen waarbij het vaststellen van een maximum bij het college wordt belegd, dan dient 'er een maximum als bedoeld in artikel 3:5 is vastgesteld en dit maximum al bereikt is' overgenomen te worden. Als het maximum in de APV zelf wordt opgenomen, dan dient 'een maximum als bedoeld in artikel 3:5 al is bereikt' overgenomen te worden.

Eerste lid, aanhef en onder k: Gemeenten die een concentratiebeleid voeren via een gebiedsaanwijzing van het college dienen de facultatieve zinsnede over te nemen; gemeenten die hiervoor enkel het bestemmingsplan gebruiken kunnen die achterwege laten. Als er in de gemeente nog meer mogelijke regelingen of plannen zijn waarmee verlening van de vergunning strijd op kan leveren, dan dient de opsomming uitgebreid te worden.

Tweede lid, aanhef en onder a: bij de verwijzing naar het tweede lid van artikel 3:9 kan er gekozen worden om enkel die onderdelen te noemen die in de corresponderende bepaling in de Wrp genoemd worden, of deze uit te breiden tot een enkele of alle voor de hand liggende bepalingen die aanvullend op de Wrp worden gesteld. Een dergelijke uitbreiding zal – uiteraard anders vormgegeven – mogelijk blijven als de Wrp in werking treedt. In zoverre is de keuze dus nu én straks aan individuele gemeenten.

Gemeenten die het onwenselijk vinden dat (het kantoor van) een escortbedrijf zich vestigt in een woonruimte waarvoor geen vergunning tot woningontrekking als bedoeld in artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 is verleend, kunnen het facultatieve onderdeel g aan het vijfde lid toevoegen. Wellicht ten overvloede, het gaat hier niet om de locatie waar de seksuele handelingen zullen plaatsvinden (in dat geval beperken de activiteiten zich immers niet tot het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee, en is er dus geen sprake van een escortbedrijf, maar van een ‘regulier’ prostitutiebedrijf). Bemiddeling tussen klanten en prostituees kan – afhankelijk van de bedrijfsvoering van het escortbedrijf – uiteraard wel betekenen dat er op de locatie waar het escortbedrijf gevestigd is, persoonlijk contact plaatsvindt tussen exploitanten, prostituees en klanten (bijvoorbeeld bij de selectie van de prostituee). Veelal is dat echter niet het geval.

Artikel 3:8 Eisen met betrekking tot vergunning

Met het oog op het vergemakkelijken van het toezicht valt het aan te raden om vergunningnummers te hanteren waaraan op enigerlei wijze valt te herkennen door welke gemeente de betreffende vergunning is afgegeven. Doordat dit nummer in advertenties vermeld moet worden, is voor toezichthouders dan direct herkenbaar door wie de vergunning is afgegeven. Dit is met name handig voor toezichthouders die in meerdere gemeenten actief zijn.

Artikel 3:9 Intrekkingsgronden

Eerste lid, aanhef en onder c: Gemeenten die bij artikel 3:14 kiezen voor variant 1 dienen de verwijzing naar het eerste lid van dat artikel over te nemen, gemeenten die kiezen voor variant 2 de verwijzing naar het tweede lid.

Eerste lid, aanhef en onder g: Gemeenten die een concentratiebeleid voeren en daarvoor (mede) een gebiedsaanwijzing van het college gebruiken, dienen de facultatieve zinsnede over te nemen; gemeenten die hiervoor enkel het bestemmingsplan gebruiken kunnen die achterwege laten. Als er in de gemeente nog meer mogelijke regelingen of plannen zijn waarmee verlening van de vergunning strijd op kan leveren, dan dient de opsomming uitgebreid te worden. Wellicht ten overvloede, het gaat hier enkel om intrekken van de vergunning. Uiteraard zijn op de wijziging van het bestemmingsplan die ten grondslag ligt aan de intrekking de betreffende bepalingen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht onverminderd van toepassing (o.a. uitvoerbaarheidstoets) en kan er sprake zijn van (te vergoeden) planschade.

Let op! Gemeenten kunnen onder de Wrp (uitgaande van het wetsvoorstel zoals dat nu luidt) wel aanvullende weigerings- en intrekkingsgronden stellen, maar geen aanvullende schorsingsgronden. Zolang als de wet nog niet in werking getreden is kan dat echter wel. Het tweede lid is nu zo geformuleerd dat – in afwijking van de Wrp – alle intrekkingsgronden in dat lid eveneens schorsingsgrond zijn. Concreet komt het erop neer dat de gronden onder f tot en met i nu als extra schorsingsgronden kunnen gelden. Wanneer de Wrp overeenkomstig het huidige voorstel in werking treedt zullen deze gronden als schorsingsgrond komen te vervallen; als intrekkingsgrond blijven ze overeind.

Artikel 3:11 Verlenging vergunning

Dit artikel is facultatief. Zie verder de implementatiehandleiding bij artikel 3:3.

Artikel 3:12 Sluitingstijden seksinrichtingen; aanwezigheid; toegang

In het eerste lid zullen de tijdstippen nog bepaald moeten worden. Met de facultatieve onderdelen van de bepaling kunnen seksinrichtingen vallende onder een bepaald type seksbedrijf en/of gelegen in een nader bepaald gebied hiervan worden uitgezonderd. Voor deze groep geldt dan geen vaste sluitingstijd. Zo kan bijvoorbeeld bereikt worden dat er voor de raamprostitutie – al dan niet enkel die raamprostitutie de plaatsvindt in een bepaald gebied – geen sluitingstijden gelden. In het geval een dergelijke beperking wordt aangebracht kan overwogen worden dit artikel niet in paragraaf 3.1 (regels voor alle seksbedrijven) op te nemen, maar – afhankelijk van de gekozen beperking – in de met de bepaling corresponderende paragraaf.

Het derde lid, dat zich tot prostituees richt, is als facultatief aangemerkt. Enkel gemeenten die problemen hebben met prostituees die overnachten in seksinrichtingen – en die denken dat met opname van het verbod hier effectief tegen opgetreden kan worden – hoeven de facultatieve bepaling over te nemen. Voorts zullen de tijdstippen nog bepaald – en afgestemd op het eerste lid – moeten worden. Het lijkt redelijk om prostituees nog een periode van ongeveer 30 minuten tot één uur te geven om 's nachts zaken op te ruimen en 's ochtends zaken voor te bereiden.

Niet uitgewerkt, maar uiteraard wel mogelijk, er kunnen in het eerste en derde lid – als daar aanleiding toe is – verschillende tijden voor verschillende typen seksbedrijven vastgesteld worden.

Artikel 3:14 Leeftijd en verblijfstitel prostituees; verbod werken voor onvergund prostitutiebedrijf

Dat het goed is als de minimumleeftijd van prostituees verhoogd wordt naar 21 jaar, daar bestaat – niet tegenstaande bezwaren vanuit de beroepsgroep – in brede kring overeenstemming over. Wel zijn er serieus te overwegen bedenkingen bij de strafbaarstelling van de te jonge prostituee, zowel in de Tweede Kamer, als onder gemeenten en verschillende belangenorganisaties (zie ook paragraaf 2.4). Dat de exploitant die te jonge prostituees voor zich laat werken strafbaar zou moeten zijn, daar bestaat in brede kring – i.i.g. onder gemeenten en ogenschijnlijk ook in de Tweede Kamer – wel weer overeenstemming over. Met dit in gedachten zijn er hier twee varianten uitgewerkt. Hoewel er overigens niet snel met 'voorkeursvarianten' gewerkt wordt, is daar hier wel voor gekozen. Dit vanwege de serieuze bedenkingen bij de strafbaarstelling én vanwege de waarschijnlijkheid dat het wetsvoorstel op dit punt – dan wel op initiatief van de regering, dan wel via amendering door de Tweede Kamer – aangepast zal worden.

In variant 1 – de voorkeursvariant – is enkel de exploitant strafbaar voor het overtreden van de leeftijdseis; via het facultatieve tweede lid kan de prostituee wel strafbaar gesteld worden als zij aan de slag gaat bij een onvergund prostitutiebedrijf. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat, ook als voor deze variant gekozen wordt, de prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt heeft in bepaalde gevallen strafbaar is (als zij zelfstandig een prostitutiebedrijf exploiteert, lees als zij zelfstandig bedrijfsmatig actief en dus vergunningplichtig is; zie ook paragraaf 6 van de ledenbrief). Maar dan vanuit haar positie als exploitant van een (onvergund) seksbedrijf. Zij komt immers pas – als exploitant – in aanmerking voor een vergunning als ze minimaal 21 jaar oud is.

In variant 2 – en daarmee in lijn met het wetsvoorstel zoals dat nu nog luidt – zijn zowel de exploitant als de prostituee strafbaar voor het overtreden van de leeftijdseis, ieder gerelateerd aan hun specifieke taak en werkzaamheden. Voorts is – in lijn met het wetsvoorstel zoals dat nu nog luidt – de prostituee strafbaar als zij werkt voor of bij een onvergund prostitutiebedrijf.

Artikel 3:16 Minimale verhuurperiode werkruimte

Dit artikel is als facultatief aangemerkt omdat vooralsnog onbewezen is of het beoogde effect van het voorschrift bereikt kan worden met opname van de bepaling en er vooralsnog niet uitgesloten kan worden dat er onvoorziene en onwenselijke neveneffecten optreden bij opname (en handhaving). Opname zal bovendien niet zonder meer in alle gemeenten noodzakelijk zijn. Overname ligt voor de hand – de mogelijk van onvoorziene en onwenselijke neveneffecten overwogen te hebben – als het tegemoet komt aan geconstateerde problemen, waarbij afstemming met omliggende gemeenten – om potentiële verplaatsing van het aanbod in kaart te brengen – wenselijk is.

Gemeenten die het artikel overnemen dienen nog te bepalen welke minimale verhuurperiode wordt gehanteerd. De suggestie van vier weken is gebaseerd op de APV van de gemeente Utrecht, vooralsnog de enige gemeente met een dergelijk voorschrift.

Artikel 3:17 Verdere verplichtingen van de exploitant en beheerder prostitutiebedrijf

Wat er onder het voeren van een 'deugdelijke administratie' wordt verstaan (tweede lid, aanhef en onder b) kan eventueel in een (wetsinterpreterende) beleidsregel worden uitgewerkt (zie ook paragraaf 6). Uit de ervaringen van de gemeente Amsterdam blijkt dat het meerwaarde heeft om hierbij in overleg te treden met de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie (opdat er geen overlappende eisen worden gesteld en men niet in elkaars vaarwater gaat zitten). Als het 'harde' voorschriften betreft, dan heeft het de voorkeur om deze aan de opsomming onder b toe te voegen.

Artikel 3:18 Raamprostitutie

Als een gemeente geen raamprostitutie toe wil staan in (bepaalde delen van) de gemeente, dan kan dit ook bereikt worden door het gevoerde concentratiebeleid (via het bestemmingsplan en/of de APV) daar op af te stemmen of door te bepalen dat er voor dit type prostitutiebedrijven geen vergunning wordt verleend. Desondanks kan het eerste lid meerwaarde hebben; in tegenstelling tot de andere mogelijkheden richt het eerste lid zich niet tot de exploitant maar tot de prostituee. Gezien deze meerwaarde is het lid niet als facultatief aangemerkt, desondanks kan afgezien worden van overname als er in de praktijk geen problemen zijn die aangepakt hoeven te worden.

Het tweede lid is wel als facultatief aangemerkt. Overname heeft uiteraard geen zin als er bij het vaststellen van het concentratiebeleid (langs de weg van bestemmingsplannen en/of een aanwijzing van het college op grond van artikel 3:5) geen deel van de gemeente aangemerkt zal worden als potentiële locatie voor het uitoefenen van een raamprostitutiebedrijf.

Let op! Gelet op de ruimtelijke effecten vergt raamprostitutie een specifieke daarop gerichte bestemming om toelaatbaar te zijn (de bestemming 'bedrijfsdoeleinden', zoals deze veelal gehanteerd wordt, zal niet kunnen volstaan). Dit betekent dat raamprostitutie zonder meer in strijd is met het bestemmingsplan, als deze vorm van gebruik niet expliciet in een bestemming of doeleindenomschrijving mogelijk wordt gemaakt.

Artikel 3:19 Straatprostitutie en artikel 3:20 Handhaving straatprostitutie

Omdat straatprostitutie per definitie niet plaatsvindt in een seksinrichting is het voeren van een concentratiebeleid voor dit type prostitutie op grond van een aanwijzing op grond van artikel 3:4 niet mogelijk. Artikel 3:19, eerste lid, is daarom niet als facultatief aangemerkt. Het tweede lid is wel als facultatief aangemerkt; dit lid is, evenals artikel 3:20, niet nodig als gekozen wordt om straatprostitutie niet toe te staan.

Let op! Wordt straatprostitutie wel toegestaan, op nader bepaalde plekken ('tippelzones'), dan vergt dit ogenschijnlijk ook regeling in het bestemmingsplan. Tippelzones houden namelijk een vorm van gebruik in die niet past binnen de bestemmingen die doorgaans aan de openbare ruimten worden gegeven ('verkeersdoeleinden', 'verblijfsgebied', 'groenvoorzieningen', 'centrumdoeleinden', etc.). Tippelzones vragen daarom om een specifieke bestemming, met als gevolg dat hiertegen met het bestemmingsplan kan worden opgetreden, als niet in een adequate bestemmingsregeling is voorzien.

Met betrekking tot min of meer incidentele straatprostitutie ligt dit moeilijker. Optreden hiertegen – op grond van het bestemmingsplan – staat op gespannen voet met het recht van eenieder om zich vrijelijk in de openbare ruimte op te houden. Enkel wanneer de straatprostitutie op een bepaalde plaats zodanige vormen heeft aangenomen dat dit ruimtegebruik – structureel – effecten op de omgeving heeft, lijkt optreden op grond van het bestemmingsplan tot de mogelijkheden te behoren. Ook daarom is artikel 3:19, eerste lid, niet als facultatief aangemerkt.

Artikel 3:20 is als facultatief aangemerkt aangezien het alleen nodig zal zijn als in bepaalde delen van de gemeente straatprostitutie is toegestaan (althoewel het eerste lid ook gebruikt kan worden als enkel artikel 3:19, eerste lid, wordt overgenomen). Met betrekking tot het derde en vierde lid kan verder nog opgemerkt worden dat menig gemeente de mogelijkheid gebiedsontzeggingen op te leggen al geregeld heeft in de APV. Veelal met een breder aandachtsgebied dan de straatprostitutie. In dat geval ligt het voor de hand om dat artikel – zo nodig – dusdanig aan te passen dat ook het met dit artikel beoogde kan worden bewerkstelligd. De model-APV biedt hier met artikel 2:78 (Gebiedsontzeggingen) een handvat voor.⁵

Artikel 3:21 Verbodsbepalingen klanten

De facultatieve zinsnede van het derde lid hoeft enkel overgenomen te worden als het facultatieve tweede lid van artikel 3:19 wordt overgenomen.

Artikel 3:22 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

Dit artikel is als facultatief aangemerkt omdat gebleken is dat niet alle gemeenten hieraan behoefte hebben.

Artikel 6:1 Strafbepaling

Overtreding van de diverse bepalingen van het nieuwe hoofdstuk 3 zullen aan de bepaling waarmee de strafbaarstelling is geregeld toegevoegd moeten worden. Hoe het artikel komt te luiden hangt af van hoe het bestaande artikel luidt (kent het artikel twee strafmaten, zoals het artikel in de model-APV, of slechts een enkele? gaat het in de eigen APV ook om artikel 1:4, of is het een ander artikel?) en welke strafmaat wenselijk wordt geacht. Mogelijk vereist dit een iets gewijzigde bepaling dan in het model-wijzigingsbesluit is opgenomen (als er bijvoorbeeld slechts één lid wordt gewijzigd, dan hoeft ook alleen dat opnieuw vastgesteld te worden).

Wellicht ten overvloede, uit artikel 154 van de Gemeentewet volgt dat de raad op overtreding van zijn verordeningen straf kan stellen, maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie, al dan niet met

⁵ Zie ook de VNG ledenbrief, Lbr. 14/054, d.d. 10 juli 2014, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/apv/brieven/wijziging-model-apv-zomer-2014>.

openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Hierdoor loopt de hier te regelen strafmaat op punten uit de pas met het wetsvoorstel.

Verder wordt van deze wijziging gebruik gemaakt om een derde lid toe te voegen, dat overigens los staat van de hier geregelde materie (zie paragraaf 7, over de verdere wijziging van de model-APV). Overtredingen van bepalingen die voortvloeien uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zoals handelingen zonder of in strijd met een omgevingsvergunning) zijn in de Wet economische delicten (hierna: Wed) aangeduid als economische delicten. Dat heeft gevolgen voor de strafmaat, die onder de Wed anders is dan onder de APV. Om dat onderscheid duidelijk te maken wordt het derde lid toegevoegd. Gemeenten die in hun APV een bepaling hebben die overeenkomt met het alternatief voor artikel 2:12 van de model-APV, die dienen ook het facultatieve onderdeel van het derde lid hier over te nemen. Uiteraard moeten gemeenten die een van de model-APV afwijkende APV hebben ook hier de verwijzingen naar de betreffende artikelen afstemmen op hun eigen APV.

6:3 Binnentreden woningen

~~Tweede lid: gemeenten die bij artikel 3:14 kiezen voor variant 1 dienen de verwijzing naar het tweede lid van dat artikel over te nemen, gemeenten die kiezen voor variant 2 de verwijzing naar het derde lid.~~

Artikel II

Enig artikel, vierde lid

Als bij artikel 3:14 gekozen is voor variant 1, dan dient '3:14, eerste lid, aanhef en onder a,' overgenomen te worden. Is er gekozen voor variant 2, dan dient '3:14, tweede lid, aanhef en onder a, en derde lid, aanhef en onder a,' overgenomen te worden.

Enig artikel, vijfde lid

Voor menig gemeente heeft de opheffing van het bordeelverbod in 2000 en de introductie van de vergunningplicht voor seksinrichtingen nog steeds gevolgen voor de thans geldende bestemmingsplannen. Zo zijn niet alle bestemmingsplannen met de thans bestaande situatie in overeenstemming. In verband met het voor 2000 geldende wettelijk bordeelverbod, kennen namelijk niet alle bestemmingsplannen een bestemming die de vestiging van een seksinrichting (van een prostitutiebedrijf) toelaat. In sommige gevallen is geregeld dat een aantal bestaande seksinrichtingen, waarvan exploitanten kunnen aantonen dat deze al vóór 1 februari 2000 werden geëxploiteerd, onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan vallen en dus in planologische zin 'legaal' zijn gevestigd. Voor andere bestaande seksinrichtingen kan het wenselijk worden geacht dat de exploitant, overeenkomstig het in deze bepaling opgenomen overgangsrecht, vestiging in strijd met het bestemmingsplan niet tegengeworpen kan worden. Voor deze reeds (lang) bestaande inrichtingen geldt, met andere woorden, de strijdigheid met het bestemmingsplan dan niet als weigeringsgrond.

Enig artikel, zesde lid

Op het moment dat er een maximumstelsel ingevoerd wordt, kan het wenselijk worden geacht dat bestaande seksbedrijven niet gedwongen worden tot abrupte bedrijfsbeëindiging als het maximaantal te verlenen vergunningen reeds vergeven is. Met deze, als facultatief aangemerkte, bepaling, kan dat bereikt worden.