

Prostitutiebeleid

De raad van de gemeente Kesteren;
BESLUIT:

vast te stellen het volgende Prostitutiebeleid

Artikel

Inleiding

Met ingang van 1 oktober 2000 is artikel 250bis uit het Wetboek van Strafrecht verwijderd. Met het verdwijnen van dit artikel is het zogenaamde bordeelverbod opgeheven. De kern van het wetsvoorstel is tweeledig: het algemene verbod komt te vervallen en in plaats daarvan komt een verzwaarde strafbaarstelling van mensenhandel en vormen van exploitatie van prostitutie waarbij sprake is van onvrijwilligheid of van betrokkenheid van minderjarigen en illegale prostituees. Het oogmerk van deze wetswijziging is om de wet in overeenstemming te brengen met de maatschappelijke werkelijkheid. Met de opheffing van het bordeelverbod is voor gemeenten de noodzaak ontstaan om de niet-verboden vormen van exploitatie van prostitutie te reguleren en daarvoor beleid te ontwikkelen. De wetswijziging is er dan ook mede op gericht om gemeenten in staat te stellen om een effectief prostitutiebeleid te voeren.

De wetswijziging biedt gemeenten echter niet de mogelijkheid om een zogenaamd nulbeleid te voeren. Een dergelijk beleid is immers in strijd met artikel 19 van de Grondwet, waarin het recht op vrije keuze van arbeid is neergelegd.

Gemeenten kunnen wel regulerend optreden ten aanzien van de exploitatie van prostitutie. In deze nota wordt het prostitutiebeleid van de nieuwe gemeente Kesteren geformuleerd. Deze beleidsnota is tot stand gekomen in samenwerking met de politie en met de naburige gemeenten.

Uitgangssituatie

Voor zover bekend zijn er in Kesteren thans geen seksinrichtingen of escortbedrijven gevestigd. Ook is er nimmer geïnformeerd naar de mogelijkheid om in Kesteren een seksinrichting of escortbedrijf te vestigen en te exploiteren.

De gemeenten Arnhem en Nijmegen voeren sinds enige jaren een scherp prostitutiebeleid dat er op gericht is om de overlast van en door seksinrichtingen te beperken en om het aantal prostitutiebedrijven drastisch terug te brengen. Bovendien is de gemeente Arnhem voornemens om het huidige prostitutiegebied in het Spijkerkwartier te verplaatsen. Hierdoor is dus mogelijk dat de omliggende gemeenten, waaronder Kesteren, in de toekomst kunnen worden geconfronteerd met aanvragen voor de vestiging en exploitatie van seksinrichtingen of escortbedrijven.

De gemeente Kesteren bestaat uit de kernen Kesteren, Opheusden, Echteld, Ochten, IJzendoorn, Dodewaard, Hien en Wely en heeft ruim 22.000 inwoners. De gemeente Kesteren kent een hoog woon- en leefklimaat met een eigen cultuur die totaal afwijkt van de cultuur in Arnhem en Nijmegen. Hieruit wordt afgeleid dat binnen de samenleving van de gemeente Kesteren geen maatschappelijk draagvlak bestaat voor het hebben van een of meerdere seksinrichtingen of escortbedrijven binnen de gemeentegrenzen.

Aan de gemeenten komt in beginsel de vrijheid toe om ter bescherming van de openbare orde en van het woon- en leefklimaat een maximumstelsel ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven te hanteren, mits deugdelijk wordt gemotiveerd waarom een dergelijk beleid, gelet op de plaatselijke omstandigheden, redelijk en wenselijk is.

De vestiging en exploitatie van een seksinrichting of escortbedrijf in een van de woonkernen van de gemeente Kesteren vormt een directe aantasting van het woon- en leefklimaat in deze kernen. Daar de negatieve invloed van de vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf op het woon- en leefklimaat in een kleine kern veel ingrijpender is dan in een grote stad, achten wij dit onwenselijk. Daarnaast brengt de vestiging van een seksinrichting of van een escortbedrijf de nodige overlast met zich mee. Hierbij kan worden gedacht aan klanten van seksinrichtingen en aan prostituees van escortbedrijven die komen en gaan, parkeeroverlast, criminaliteit in en rond de seksinrichting of het escortbedrijf en de sociale onveiligheid in de omgeving van de seksinrichting of het escortbedrijf. De vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf maakt derhalve inbreuk op de openbare orde. Daar het onmogelijk is om een nulbeleid te voeren, zal er in de gemeente Kesteren dan ook, ter bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, maximaal één seksinrichting en één escortbedrijf worden toegestaan.

Omdat niet alleen het aantal seksinrichtingen of escortbedrijven bepalend is voor de overlast, maar ook de omvang, mogen er niet meer dan vijf prostituees tegelijk werkzaam zijn in de seksinrichting of in het escortbedrijf.

Algemene Plaatselijke Verordening

Aan de vestiging van een seksinrichting of van een escortbedrijf in de gemeente Kesteren zijn, zoals hierboven reeds is aangegeven, onlosmakelijk aspecten van openbare orde en de woon- en leefomgeving

verbonden. Het beleid van de gemeente Kesteren dient er dan ook op gericht te zijn om de negatieve beïnvloeding ten aanzien van deze aspecten zo veel mogelijk te beperken en waar mogelijk te voorkomen. Hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Kesteren bevat daarom regelingen ten aanzien van seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie en dergelijke.

In het onderstaande zal aandacht worden besteed aan een aantal aspecten die een rol spelen ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven.

Sexsinrichting

De vestiging en exploitatie van seksinrichtingen kan na opheffing van het bordeelverbod niet zonder meer worden verboden. Wel kan een en ander worden gereguleerd. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een vergunningstelsel dat in de Algemene Plaatselijke Verordening wordt opgenomen. Aan de exploitant en de beheerder van een seksinrichting worden allerhande eisen gesteld om te voorkomen dat criminelen in de seksbranche actief gaan worden. Daarnaast komen er een aantal weigeringsgronden, zoals: strijd met het bestemmingsplan, het belang van de openbare orde, aantasting van het woon- en leefklimaat en het belang van de verkeersveiligheid. Gelet op de negatieve uitstraling van raamprostitutie zal deze vorm van prostitutie in zijn geheel worden geweerd in Kesteren. Verder gaat voor seksinrichtingen, analoog aan de regeling voor de horeca, een sluitingstijd gelden. Er wordt dezelfde sluitingstijd aangehouden als voor de horeca geldt. Gezien het feit dat seksinrichtingen een duidelijk andere doelgroep kennen dan horecabedrijven zijn de openingstijdstip voor seksinrichtingen op 10:00 uur vastgesteld (horeca is 06:00 uur). Het is immers onwenselijk als passanten die op weg zijn naar hun werk of naar school worden geconfronteerd met een geopende seksinrichting en de mogelijk daaraan verbonden reclame-uitingen. Voor de zondag geldt, in verband met de uitoefening van het geloof, een openingstijd van 12.00 uur.

In het bovenstaande is reeds aangegeven dat er, gelet op de aantasting van de woon- en leefomgeving en van de openbare orde en wegens het ontbreken van maatschappelijk draagvlak, in de gemeente Kesteren maximaal één seksinrichting mag worden gevestigd waarin niet meer dan vijf prostituees tegelijk werkzaam zijn.

Escortbedrijf

Escortbedrijven zijn net als seksinrichtingen vergunningplichtig. Dat betekent dat zij, alsmede de exploitant en de beheerder, aan dezelfde eisen en voorwaarden als een seksinrichting moeten voldoen.

In het bovenstaande is reeds aangegeven dat er, gelet op de aantasting van de woon- en leefomgeving en van de openbare orde en wegens het ontbreken van maatschappelijk draagvlak, in de gemeente Kesteren maximaal één escortbedrijf mag worden gevestigd waarin niet meer dan vijf prostituees tegelijk werkzaam zijn.

Overigens zal de handhaving van de vergunningplicht voor escortbedrijven zeer moeizaam zijn, vanwege hun specifieke niet-inrichtinggebonden karakter. De meerwaarde van de vergunningplicht is vooral gelegen in de mogelijkheid van een antecedententoets voor de exploitant en de beheerder.

Straatprostitutie

De wetwijziging tot opheffing van het bordeelverbod heeft geen gevolgen voor de straatprostitutie, omdat die niet bedrijfsmatig is. Het is echter bij uitstek een vorm van prostitutie die nadere regulering behoeft. In de gemeente Kesteren wordt tot op heden in het geheel niet getippeld en gelet op de negatieve uitstraling blijft deze vorm van prostitutie in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat en wegens het ontbreken van maatschappelijk draagvlak daarom ook na de opheffing van het bordeelverbod in de gemeente Kesteren niet toegestaan.

Sekswinkels

In hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Kesteren is gekozen voor een verbod met een duidelijke ontheffingsbevoegdheid voor het bevoegd bestuursorgaan in de gevallen dat de sekswinkel de leefsituatie in de omgeving niet nadelig beïnvloedt. Dat betekent dat op voorhand vrije vestiging niet meer mogelijk is. De hierboven beschreven problematiek ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven is voor een groot deel ook van toepassing op sekswinkels en daarom is het wenselijk om in de gemeente Kesteren niet meer dan één sekswinkel toe te staan.

Hierbij volgen wij niet het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelt namelijk voor een bepaling op te nemen, waarin wordt voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid van burgemeester en wethouders. In door burgemeester en wethouders aangewezen gebieden mag geen sekswinkel gevestigd worden, wat impliceert dat dit in de overige gedeelten van de gemeenten wel zou mogen. Wij wensen in beginsel echter het huidige beleid ten aanzien van sekswinkels en seksboetieks voort te zetten.

Overgangsregeling

Nu bij de inventarisatie in de gemeente Kesteren is gebleken dat er geen seksinrichtingen of escortbedrijven zijn gevestigd, bestaat er geen noodzaak om een overgangsrecht te formuleren.

Eisen aan de bedrijfsvoering

Op grond van artikel 1.4 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Kesteren kunnen er aan een vergunning bepaalde voorschriften worden verbonden. Het moet dan wel gaan om voorschriften die strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning wordt verstrekt.

Op de eerste plaats kunnen er eisen worden gesteld ter bevordering van een veilige en hygiënische manier van werken voor de prostituee. Hierbij kan aan de volgende voorschriften worden gedacht:

- de prostituee mag te allen tijde klanten weigeren;
 - de prostituee mag weigeren met een klant alcoholhoudende dranken te nuttigen;
 - de prostituee is niet verplicht om zonder condoom te werken;
 - de exploitant dan wel de beheerder dient een veilig seksbeleid te voeren;
 - de exploitant dan wel de beheerder is verplicht om medewerkers van de GGD dan wel andere organisaties die belast zijn met de volksgezondheid en maatschappelijke hulpverlening toegang tot het pand te verschaffen;
 - de exploitant dan wel de beheerder is verplicht de prostituee de gelegenheid te bieden om zich geregeld te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen.
- Verder kunnen de volgende eisen worden opgelegd om de criminaliteit in de prostitutie, zoals mensenhandel, illegaliteit, en minderjarigheid tegen te gaan:
- de exploitant dan wel de beheerder is er verantwoordelijk voor dat in de seksinrichting of het escortbedrijf geen strafbare feiten plaatsvinden;
 - er mogen geen illegale of minderjarigen prostituees werkzaam zijn in de seksinrichting of het escortbedrijf;
 - er mag geen sprake zijn van gedwongen prostitutie;
 - de exploitant dan wel de beheerder is verplicht om de politie te allen tijde toegang tot het pand te verschaffen.

Daarnaast is de exploitant dan wel de beheerder op grond van artikel 3.2.6 van hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Kesteren verplicht om tijdens de openingstijden in het pand aanwezig te zijn. Hierdoor kan er direct toezicht worden uitgeoefend op de handhaving van de orde. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat anderen, die bijvoorbeeld niet van onbesproken gedrag zijn, feitelijk de seksinrichting of het escortbedrijf exploiteren dan wel beheren.

Op dit moment is het niet mogelijk om de exploitant of de beheerder te verplichten om de bij hem werkzame prostituees te registreren. Indien de wet wordt aangepast zal een dergelijke registratie alsnog verplicht worden gesteld. Er kan dan eenvoudig worden gecontroleerd of er geen illegalen of minderjarigen in de seksinrichting of het escortbedrijf werkzaam zijn.

Planologisch regime

De vestiging van een seksinrichting of een escortbedrijf zal in het kader van de toetsing aan de vergunningvereisten uiteraard ook moeten worden getoetst aan het vigerende bestemmingsplan. De huidige bestemmingsplannen bevatten echter geen expliciet verbod om een seksinrichting of een escortbedrijf te vestigen. Dit was ook niet nodig, want tot voor kort was dit verboden in het Wetboek van Strafrecht. Indien het bordeelverbod ten tijde van de totstandkoming van het bestemmingsplan niet in het Wetboek van Strafrecht was opgenomen, dan zou er wel een bestemmingsplanbepaling terzake zijn opgenomen. De afwezigheid van een dergelijke bepaling impliceert derhalve niet dat een seksinrichting of een escortbedrijf op grond van het bestemmingsplan automatisch is toegestaan.

Op dit moment is het nog onduidelijk hoe de rechter zal oordelen over bepaalde bestemmingsplanbepalingen en voorschriften. Met name ten aanzien van de bestemmingen "horeca", "dienstverlening", "bedrijven" en "gemengde functies" bestaat er onzekerheid.

Om niet afhankelijk te zijn van de casuïstische interpretatie van de rechter dienen de bestaande bestemmingsplannen derhalve te worden onderzocht op onduidelijke of te globale definities die vervolgens moeten worden geconcretiseerd. In dat kader kunnen meerdere bestemmingsplannen tegelijkertijd in dezelfde procedure partieel op deze wijze worden herzien (paraplubestemming). Hierdoor ontstaat een algemeen gebruiksverbod. Dit betekent echter niet dat seksinrichtingen en escortbedrijven in hun algemeenheid kunnen worden geweerd in Kesteren. Wanneer een verzoek binnenkomt zal moeten worden gezien in hoeverre de voorgestelde locatie daarvoor geschikt is. Middels een planherziening kan de vestiging dan uiteindelijk mogelijk worden gemaakt. Dit dient te worden geregeld door de opname van een wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan.

Overigens zijn niet alle gebieden geschikt voor de vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf. Zo zal er, ter bescherming van het woon- en leefklimaat en de openbare orde, niet worden meegewerkt aan een bestemmingsplanherziening in een woongebied. Bovendien blijkt uit de jurisprudentie dat prostitutie niet onder de woonfunctie valt en dat er geen sprake is van een huisgebonden beroep.

Ook de vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf op het bedrijventerrein is onwenselijk, omdat dit niet past binnen de aard van de bedrijvigheid op de bedrijventerreinen van Kesteren.

Het centrumgebied van Kesteren en de andere kernen wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van verschillende vormen van detailhandel. Het functioneren van het centrum als winkelgebied zal door de aanwezigheid van een seksinrichting of escortbedrijf negatief worden beïnvloed. Juist omdat het goed functioneren van de detailhandel in een kleine kern van wezenlijk belang is voor een goed woon- en leefklimaat, dient de vestiging van een seksinrichting of van escortbedrijf in het centrumgebied zo veel mogelijk te worden uitgesloten.

In het belang van de openbare orde en de bescherming van de woon- en leefomgeving verdient het de voorkeur om de vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf in het buitengebied te reguleren. Er wordt echter niet zo ver gegaan om een concentratiegebied aan te wijzen. Iedere voorgenomen vestiging zal dus afzonderlijk worden beoordeeld.

Het aanpassen van de vigerende bestemmingsplannen neemt enige tijd in beslag. Tot die tijd zal er dus door middel van de vaststelling van een beleidsuitgangspunt een uitleg moeten worden gegeven

aan de bepalingen van de thans geldende bestemmingsplannen. Als beleidsuitgangspunt zal in dit kader gelden dat waar niet expliciet de mogelijkheid van de vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf is aangegeven, deze mogelijkheid ook niet aanwezig wordt geacht. Alleen via een bestemmingsplanherziening kan dan de gevraagde medewerking worden verleend. Dit uitgangspunt blijft van kracht tot alle bestemmingsplannen terzake zijn aangepast.

Inrichtingseisen

Seksinrichtingen en escortbedrijven zullen moeten voldoen aan de eisen met betrekking tot de bouwtechnische staat en ten aanzien van de brandveiligheid. Aan de volgende eisen zal minimaal moeten worden voldaan:

- minimumafmetingen van een werkplek;
- hygiënische eisen (aanwezigheid in elke werkruimte van minimaal een wastafel met warm en koud stromend water, aanwezigheid van voldoende toiletgelegenheden en badruimten);
- eisen met betrekking tot de ventilatie;
- de aanwezigheid van vluchtwegen;
- eisen met betrekking tot brandveiligheid.

Arbeidsomstandigheden

Afgezien van de inrichtingseisen dienen ook de arbeidsomstandigheden van de prostituee op het gebied van de gezondheid te verbeteren.

De aard van het werk en de arbeidsomstandigheden binnen de prostitutie brengen aanzienlijke gezondheidsrisico's met zich mee, met name waar het betreft seksueel overdraagbare aandoeningen. Het is in het belang van zowel de prostituee als van de volksgezondheid (met name de gezondheid van partners, klanten en partners van klanten) dat prostituees zich goed beschermen tegen seksueel overdraagbare aandoeningen en daartoe ook in staat worden gesteld door de exploitant dan wel de beheerder.

Op basis van de bepalingen in de Wet collectieve preventie volksgezondheid kunnen gemeenten specifieke eisen stellen aan vergunninghouders op dit gebied. De mogelijk op te leggen voorwaarden zijn in het bovenstaande onder het kopje "eisen aan de bedrijfsvoering" opgenomen.

Handhaving

Het in het bovenstaande geformuleerde prostitutiebeleid dient strikt te worden gehandhaafd. Handhaving dient bij voorkeur te geschieden in samenwerking met de overige bij het prostitutie-beleid betrokken organisaties (de politie, het Openbaar Ministerie, de GGD en de arbeidsinspectie). Daarnaast verdient het de voorkeur om de handhaving integraal uit te voeren.

Samenvattend

Om een onbeperkte en ongewenste vestiging van seksinrichtingen of escortbedrijven na de opheffing van het bordeelverbod te voorkomen dienen er nadere maatregelen te worden genomen. Uitgangspunt is dat seksinrichtingen of escortbedrijven zich op grond van de bestemmingsplanbepalingen in beginsel niet kunnen vestigen. Aan de vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf kan alleen medewerking worden verleend door de wijziging van het bestemmingsplan.

Verder is het maximaal aantal te vestigen seksinrichtingen, escortbedrijven en sekswinkels bepaald op één. Straatprostitutie is in het geheel niet toegestaan, evenals raamprostitutie.

Besloten in de raadsvergadering van 2 januari 2002, de secretaris, de voorzitter,