



CCV centrum voor
criminaliteitspreventie en
veiligheid

Handreiking Prostitutiebeleid

Een raamwerk voor beleid en uitvoering

Handreiking prostitutiebeleid

Een raamwerk voor beleid en uitvoering

Inhoudsopgave

Aanleiding en achtergrond	4	→
Fase 1: Analyse	7	→
Stap 1. Maak een analyse van de huidige lokale situatie in uw gemeente	7	
Stap 2. Inventariseer het regionaal prostitutiebeleid	8	
Stap 3. Inventariseer de mogelijkheden, specifieke vraagstukken en aandachtspunten van de gemeenteraad en het college van B&W	9	
Fase 2: Beleidsontwikkeling	10	→
Stap 4. Kies het soort seksbedrijven dat past binnen de gemeentelijke wensen	11	
Stap 5. Kies het aantal seksbedrijven dat past binnen de gemeentelijke wensen	12	
Stap 6. Stel uw vestigingsbeleid vast	13	
Stap 7. Bepaal wanneer er sprake is van bedrijfsmatigheid	14	
Stap 8. Bepaal hoe lang de vergunningen geldig zijn	14	
Stap 9. Bepaal of u voorwaarden wilt stellen aan de vergunning	15	
Stap 10. Bepaal welke gronden u wilt stellen voor weigering, schorsing en intrekking van vergunningen	15	
Stap 11. Bepaal op welke punten maatschappelijk werk en dienstverlening nodig is	15	
Stap 12. Stel vast welke eisen u wilt stellen aan het bedrijfsplan	16	
Stap 13. Stel de leges vast	16	
Stap 14. Leg uw keuzes voor aan het college van B&W en verwerk eventuele aanpassingen	17	
Stap 15. Vertaal uw beleid naar de APV	17	
Stap 16. Leg uw beleid en de APV voor aan de gemeenteraad	17	
Fase 3/4: Toezicht en handhaving	18	→
Stap 17. Bestuurlijke toezichthouders	18	
Stap 18. Ga na of er lokaal of regionaal afspraken zijn gemaakt over toezicht en handhaving	19	
Stap 19. Bepaal op welke onderdelen toezicht moet worden uitgevoerd en wie daarvoor de meest aangewezen partij is	19	
Stap 20. Zorg voor afstemming tussen de verschillende partijen die het toezicht uitvoeren	20	
Stap 21. Stel in afstemming met de partijen een handhavingsarrangement op	20	
Stap 22. Maak afspraken over de terugkoppeling van de bevindingen	21	
Fase 5: Evaluatie	22	→
Over het CCV	23	→

INLEIDING

Aanleiding en achtergrond

Deze handreiking heeft als doel om gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen, aanpassen en implementeren van hun prostitutiebeleid. Deze handreiking is in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie opgesteld, in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de praktijk en behoeften van gemeenten.

De exploitatie van prostitutie is sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 een legale activiteit en wordt beschouwd als een reguliere uitoefening van bedrijf. De kern van de deze wetswijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn onder bepaalde voorwaarden niet langer verboden zijn. Tegelijkertijd is het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (in het bijzonder diverse vormen van mensenhandel) krachtig te bestrijden. De evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod in 2007 is aanleiding geweest voor het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp). Doel van deze wet is, in navolging van de opheffing van het bordeelverbod, tweeledig. Door nadere regulering van de branche beoogt de wet enerzijds misstanden in de branche beter tegen te gaan. Anderzijds beoogt deze wet de sociale positie van sekswerkers te verbeteren door een prostitutiebranche te creëren waar prostituees op een veilige en gezonde manier hun beroep kunnen uitoefenen. Een overkoepelend doel van de Wrp is dat voor alle Nederlandse gemeenten eenduidig beleid opgesteld kan worden waarmee er meer eenheid en lijn in het prostitutiebeleid gebracht kan worden. De Wrp is momenteel nog niet in werking getreden. Er wordt dus in deze handreiking gesproken over het wetsvoorstel.

Vooruitlopend op de nieuwe wetgeving (Wrp), is het [landelijk programma prostitutie](#)¹ opgericht. Dit landelijk programma is gericht op de doorontwikkeling en uniformering van het prostitutiebeleid. In lijn met het wetsvoorstel, behandelt het landelijk programma de volgende thema's:

1. Verdere uniformering wet- en regelgeving;
2. Effectieve contactmomenten sekswerkers;
3. De rol van de Kamer van Koophandel;
4. De verbetering van de positie van sekswerkers;
5. Toezicht en handhaving.

In het kader van het eerste thema is de nieuwe [model-APV](#) van de VNG (hoofdstuk 3 betreffende prostitutiebeleid) ontwikkeld. Met de publicatie hiervan is, vooruitlopend op het wetsvoorstel voor gemeenten het moment aangebroken om hun prostitutiebeleid te herzien. De model-APV biedt gemeenten een handvat bij het invoeren of verbeteren van een gemeentelijk vergunningstelsel voor seksbedrijven. Dit biedt tevens de gelegenheid om zicht te krijgen of te houden op de branche, misstanden tegen te gaan en het aanbod van maatschappelijk werk en dienstverlening aan te passen.

¹ Het landelijk programma is een initiatief van diverse grote steden, in samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De nieuwe model-APV is mede gepubliceerd om de reden dat het proces omtrent het wetsvoorstel is vertraagd. Met de publicatie van de model-APV is een eerste aanzet gegeven om prostitutiebeleid (nader) vorm te geven. Er zijn wel nog aspecten die niet, of niet op vergelijkbare wijze, bij APV geregeld kunnen worden die bij wet wel mogelijk zijn zoals het opstellen van een register voor verleende, geweigerde, geschorste of ingetrokken escortvergunningen. Ook de burgemeester exclusief bevoegd maken voor de vergunningverlening kan niet bij APV geregeld worden.

Het vernieuwde hoofdstuk 3 van de [model-APV](#) is gepubliceerd in juli 2015 en in februari 2016 op enkele punten aangepast. Hierin wordt in navolging van de Wrp het begrip 'prostitutuee' gebruikt om zowel de vrouwelijke als mannelijk prostitutuee aan te duiden. In de branche wordt echter het seksneutrale begrip 'sekswerker' gehanteerd. Dat vindt navolging in deze handreiking, tenzij er geciteerd wordt uit een tekst waarin het begrip 'prostitutuee' wordt gehanteerd.

Bij het vormgeven van prostitutiebeleid en het maken van keuzes over bijvoorbeeld het aantal seksbedrijven is het belangrijk om niet alleen naar de lokale situatie te kijken maar ook regionale bestuurlijke afstemming te zoeken. Dit geldt niet alleen voor het vestigingsbeleid of maximumbeleid, maar ook voor toezicht, handhaving en hulpverlening (dit kan gaan om afspraken over specifieke hulpverlening zoals uitstapprogramma's of bijvoorbeeld over doorverwijzing naar generieke hulpverlening). Negatieve neveneffecten kunnen hiermee beperkt worden. Denk daarbij aan verplaatsingseffecten, het 'gedwongen' worden tot de illegaliteit omdat het regionaal (bijna) onmogelijk is om een vergunning te krijgen of andere belemmerende factoren waardoor sekswerkers niet op een veilige en gezonde manier hun beroep kunnen uitoefenen. Het vormgeven van lokaal prostitutiebeleid en regionale afstemming hierover biedt duidelijkheid voor alle regionaal actieve partners over het te handhaven beleid. Tevens biedt het duidelijkheid voor de vergunde seksbedrijven in hun relatie met de vergunningverlenende instanties.

Meer informatie over regionaal beleid is te vinden op de [website van het CCV](#).

LEESWIJZER

De grondslag voor het stellen van voorschriften door de gemeenteraad zijn de artikelen 149 en 151a Gemeentewet. Grofweg kan het proces van uitvoering van het (lokale) prostitutiebeleid opgedeeld worden in vijf fasen:

Fase 1 Analyse:

Hier wordt vooral gekeken naar de lokale en regionale context. Daarnaast wordt een schets gemaakt van de huidige en toekomstige wensen ten aanzien van het prostitutiebeleid op zowel lokaal als regionaal vlak. Ook de politieke context is hierin van belang. Denk hierbij aan de analyse van specifieke vraagstukken en aandachtspunten van de gemeenteraad en het college van B&W.

Fase 2 Beleidsontwikkeling:

Hier is aandacht voor de overwegingen en keuzes die lokaal gemaakt moeten worden. Denk hierbij aan de vergunningsvoorwaarden, vestigingsbeleid en gezondheids- en welzijnsaspecten.

Fase 3 Toezicht:

In deze fase wordt het prostitutiebeleid uitgevoerd en door middel van toezicht gecontroleerd of voldaan wordt aan de in de APV gestelde vereisten.

Fase 4 Handhaving:

Tegen overtredingen van de gestelde voorwaarden zal opgetreden moeten worden.

Fase 5 Evaluatie:

De effectiviteit van het beleid moet continu gemonitord en bijgesteld worden. Evaluatie vindt niet alleen plaats aan het einde van het traject, maar ook gedurende de implementatie zodat tijdig bijgestuurd kan worden.

Iedere fase is onderverdeeld in een aantal stappen. Deze stappen helpen bij het exact definiëren van het proces van de fasen 1 t/m 5.

FASE 1

Analyse

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste fase in het proces van de uitvoering van lokaal prostitutiebeleid: de analyse van de lokale en regionale context. Om een goede analyse voor het te ontwikkelen prostitutiebeleid te maken zijn hieronder drie stappen geformuleerd.

FIGUUR 1: DE STAPPEN BIJ FASE 1: ANALYSE

Stap 1	Maak een analyse van de huidige lokale situatie in uw gemeente
Stap 2	Inventariseer het regionaal prostitutiebeleid
Stap 3	Inventariseer de mogelijkheden, specifieke vraagstukken en aandachtspunten van de gemeenteraad en het college van B&W

Stap 1. Maak een analyse van de huidige lokale situatie in uw gemeente

Voor het vormgeven of herzien van prostitutiebeleid binnen de gemeente moet de huidige situatie in beeld gebracht worden en geanalyseerd. Deze analyse is te gebruiken als nulmeting voor evaluatie van het beleid (fase 5).

Om een goed beeld te krijgen van de lokale situatie zijn diverse bronnen te raadplegen. Op die manier is antwoord te geven op vragen zoals; Is het huidige prostitutiebeleid effectief? Waar zitten de hiaten? Waar is een aanpassing nodig op de huidige situatie? Om deze vragen te beantwoorden kunnen onderstaande bronnen behulpzaam zijn.

- Exploitanten en sekswerkers: de vergunde branche en haar medewerkers zijn gebaat bij een legale uitvoering van het bedrijf. Concurrentie van illegale bordelen of illegale prostitutie zijn een bedreiging voor de vergunde branche.
- Toezichthouders en handhavers.
- De politie en eventuele experts mensenhandel binnen de eenheid. Houdt hierbij wel rekening met privacygevoelige informatie.
- Maatschappelijk werk en dienstverlening. Deze instanties hebben immers veel contact met sekswerkers en horen tegen welke zaken zij aanlopen.
- Bewoners: inwoners van de gemeente zijn uw ogen en oren. Een goed contact met bijvoorbeeld bewonersverenigingen of, als afgeleide daarvan, woningbouwcorporaties, bieden een extra informatiebron voor eventuele onbekende locaties waar (illegale) prostitutie plaats vindt. Neem (indien relevant in uw situatie) in ieder geval ook contact op met collega's die belast zijn met de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente. Deze collega's horen vaak signalen via bewoners.
- **RIEC**: het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) kan met behulp van de partners helpen een beeld te creëren van eventuele misstanden binnen uw gemeente. Raadpleeg uw RIEC voor de mogelijkheden in uw regio.
- Het internet. Via diverse aanbieders op het internet kunt u zien in hoeverre vergunde of niet-vergunde/ illegale prostitutie wordt aangeboden in uw gemeente.

Ook prostitutiebeleid bij geen vergunde prostitutie in uw gemeente

Ook als u (nog) geen vergunde prostitutie heeft in uw gemeente is het zeer wenselijk prostitutiebeleid te ontwikkelen. Er kan in de toekomst immers wel een bedrijf een vergunning aanvragen om zich te vestigen in uw gemeente. Dan is het verstandig als u al beleid geformuleerd heeft met bijbehorend vergunningstelsel. Ook is het wenselijk op basis van beleid te kunnen handelen op het moment dat een illegaal (onvergund) bedrijf wordt gevonden. In het gemaakte vergunningstelsel staat dan opgenomen of een bedrijf alsnog een vergunning kan aanvragen, of dat er handhavend opgetreden moet worden. Daarbij is het voor het houden van toezicht op de naleving van het vergunningstelsel noodzakelijk een wettelijke basis te hebben. Als prostitutie wordt aangetroffen in uw gemeente zonder dat hier een vergunning voor is afgegeven, kan een aangewezen toezichthouder bij dat bedrijf een controle uitvoeren. Dit is lastiger als u geen vergunningstelsel met bijbehorend beleid heeft geformuleerd en geen toezichthouder heeft aangewezen.

TIP

Kijk bij de inventarisatie van het aanbod van seksbedrijven in de regio niet alleen naar vergunde prostitutiebedrijven. Ook buiten het vergunde circuit vindt prostitutie plaats. Het is belangrijk om ook te kijken naar andere mogelijke plaatsen waar prostitutie plaatsvindt, zodat dit in het maken van beleidskeuzes meegenomen kan worden. Het RIEC kan u ondersteunen bij het in kaart brengen van vergunde en onvergunde prostitutie. Zo heeft RIEC Rotterdam-Rijnmond de prostitutiebranche in de regio [in kaart gebracht](#). Hierbij is de rol die internet speelt bij het aanbieden van prostitutie verkend en de illegale hotelprostitutie in de regio onder de loep genomen. Ook zijn ontwikkelingen van prostitutie in massagesalons beschreven.

Daarnaast kan het voorkomen dat er geen prostitutiebedrijven in de gemeente aanwezig zijn, maar dat er wel sprake is van prostitutie door middel van escortbedrijven. Een escortbedrijf is een niet-locatiegebonden bedrijf dat gemeente overschrijdende prostitutie aanbiedt. Een escortbedrijf bemiddelt vanuit een kantoor (fysieke locatie), maar de sekswerkers werken niet per definitie binnen de gemeente waar het kantoor is gevestigd. Het kan dus voor komen dat ook prostitutie in uw gemeente plaats vindt door middel van een sekswerker via een escortbureau. Ook als u geen specifiek beleid wenst in te voeren, dient u rekening te houden met deze vorm van prostitutie.

Stap 2. Inventariseer het regionaal prostitutiebeleid

Prostitutie stopt niet bij de gemeentegrens. Daarom is het van belang om ook regionaal beleid af te stemmen. Voor gemeenten biedt dit de kans om regionaal dezelfde regels toe te passen, om informatie onderling makkelijker uit te wisselen en toezicht en handhaving gezamenlijk op te pakken.

Regionaal beleid kan tevens verplaatsingseffecten verminderen. Dit vergroot de beheersbaarheid van de sector. Ook vergemakkelijkt het de samenwerking met partners die regionaal georganiseerd zijn, bijvoorbeeld politie en zorgpartners zoals de GGD, die ook inzicht hebben in de aanwezigheid van bijvoorbeeld [uitstapprogramma's](#).

Regionaal beleid kan eenduidigheid bieden binnen de al bestaande samenwerkingsstructuren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de keuze om de omvang van de politie-eenheid aan te houden. Ook voor goede uniforme informatie ten behoeve van het analyseren van de prostitutiebranche, is een bestaande samenwerkingsstructuur conform de omvang van de politie-eenheid aan te bevelen. Tot slot biedt regionale samenwerking een solide basis bij mogelijke juridische conflicten.

Meer informatie over regionale samenwerking is te vinden op de [website van het CCV](#).

Stap 3. Inventariseer de mogelijkheden, specifieke vraagstukken en aandachtspunten van de gemeenteraad en het college van B&W

Iedere gemeente kent haar eigen specifieke vraagstukken ten aanzien van prostitutie. Niet alleen de ligging van de gemeente, maar ook haar politieke 'kleur' bepaalt het beleid. De uiteindelijke vaststelling van de APV geschiedt door de gemeenteraad. Het al dan niet – eventueel onder nadere voorwaarden – afgeven van een vergunning betreft een besluit van het bevoegde bestuursorgaan. In de toelichting bij de model-APV wordt hierover het volgende opgemerkt:

MODEL-APV

Overeenkomstig artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet is het college belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder verordeningen zoals de APV), tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester te worden aangemerkt als het 'bevoegde bestuursorgaan' bij de vergunningverlening voor een seksbedrijf. Zijn bevoegdheid treft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen (zoals veruit de meeste seksinrichtingen) en de daarbij behorende erven (zie in dit verband artikel 174 van de Gemeentewet). In de definitie van seksinrichtingen is het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bijvoorbeeld bevoegd is als het gaat om vaar- en voertuigen. Woonboten worden thans echter aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)². In lijn daarmee worden woonboten – voor zover het betreft de uitvoering van dit hoofdstuk – aangemerkt als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Wel is het college ook bevoegd als het gaat om escortbedrijven [en prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie³]. Het college kan zijn bevoegdheid ter zake mandateren aan de burgemeester op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet.

Een goed beeld van alle relevante gemeentelijke partijen biedt hierdoor een stevige basis voor gemeentelijk beleid. Zorg derhalve dat u op de hoogte bent waar de gemeenteraad en het college van B&W staan in de discussie. Door een gedegen analyse heeft u minimaal een beeld gekregen van:

- De aard en omvang van prostitutie in uw gemeente/regio;
- De mogelijke misstanden in de branche;
- De stand van zaken omtrent de sociale positie van de sekswerkers, en
- De beschikbaarheid van uitstapprogramma's.

Op basis van de uitkomsten van de analyse benoemt u de prioriteiten en maakt u keuzes. Rond deze prioriteiten kan het beleid worden geformuleerd of aangepast. De beleidsontwikkeling komt aan bod in fase 2.

² Zie in dit verband ABRvS 16 april 2014, AB 2014/234 (m.nt. T.E.P.A. Lam) en JG 2014/44 (m.nt. ing. W. Vos).

³ Anders dan bijvoorbeeld bij het uitoefenen van een bij verordening toegekende bevels-bevoegdheid, is bij de vergunningverlening (of het aanwijzen van een gebied) niet aan de orde dat zich een feitelijke, concrete en acute ordeverstoring voordoet waartegen onmiddellijk en daadkrachtig moet worden opgetreden. Zou dat wel zo zijn, dan zou overeenkomstig artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet de burgemeester ook ten aanzien van de vergunningverlening voor prostitutiebedrijven, voor zover die zich richten op de straatprostitutie, als het bevoegde bestuursorgaan aangemerkt dienen te worden.

FASE 2

Beleidsontwikkeling

Nadat de analyse voor het prostitutiebeleid heeft plaatsgevonden, dient in de volgende fase de daadwerkelijke beleidsontwikkeling gestart te worden. Dit hoofdstuk biedt daarvoor handvatten. Het hoofdstuk is ingedeeld in diverse stappen die essentieel zijn bij het ontwikkelen van beleid. Binnen elke paragraaf wordt, indien relevant, verwezen naar het nieuwe hoofdstuk 3 van de model-APV. Daarnaast staat aangegeven welke beleidsmatige keuzes u kunt nemen.

Bij het opstellen van prostitutiebeleid is het, zoals in fase 1 is gebleken, wenselijk om [regionaal beleid](#) vast te stellen. Voor gemeenten biedt dit het voordeel dat regionaal dezelfde regels gelden waardoor verplaatsingseffecten binnen de regio worden beperkt. Ook hulpverlening kan regionaal worden georganiseerd, zoals regionale uitstapprogramma's (zie stap 11). Op de website van het CCV is meer informatie te vinden over [regionale afstemming](#).

FIGUUR 2: DE STAPPEN BIJ FASE 2: BELEIDSONTWIKKELING

Stap 4	Kies het soort seksbedrijven dat past binnen de gemeentelijke wensen
Stap 5	Kies het aantal seksbedrijven dat past binnen de gemeentelijke wensen
Stap 6	Stel uw vestigingsbeleid vast: waar wilt u (bepaald soort) seksbedrijven wel toe staan en waar niet?
Stap 7	Bepaal wanneer er sprake is van 'bedrijfsmatigheid'
Stap 8	Bepaal hoe lang de vergunningen geldig zijn
Stap 9	Bepaal of u voorwaarden wilt stellen aan de vergunning
Stap 10	Bepaal welke gronden u wilt stellen voor weigering, schorsing of intrekking van vergunningen
Stap 11	Bepaal op welke punten maatschappelijk werk en dienstverlening nodig is
Stap 12	Stel vast welke eisen u wilt stellen aan het bedrijfsplan
Stap 13	Stel de leges vast
Stap 14	Leg uw keuzes voor aan het college van B&W en verwerk eventuele aanpassingen
Stap 15	Vertaal uw beleid naar de APV
Stap 16	Leg uw beleid en de APV voor aan de gemeenteraad

Stap 4. Kies het soort seksbedrijven dat past binnen de gemeentelijke wensen

Er zijn verschillende typen seksbedrijven. Als u de definitiekeuze wilt afstemmen op het wetsvoorstel, wordt er onderscheid gemaakt tussen seksbedrijven en prostitutiebedrijven, waarbij binnen beide ook weer onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende bedrijfsvormen. Een overzicht van verschillende vormen van prostitutie is [hier](#) te vinden.

In de model-APV wordt aangesloten bij de definities uit het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen seksbedrijven en prostitutiebedrijven (artikel 1 Wrp). Bij het seksbedrijf gaat het om het bedrijfsmatig gelegenheid geven voor seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling. Bij een prostitutiebedrijf gaat het enkel om bedrijfsmatig het gelegenheid geven tot seksuele handelingen met een ander tegen betaling. Een prostitutiebedrijf is dus een specifieke vorm van een seksbedrijf. In beeld:

FIGUUR 3: VERSCHIL TUSSEN SEKSBEDRIJVEN EN PROSTITUTIEBEDRIJVEN

Seksbedrijven	Prostitutiebedrijven
Bijvoorbeeld sekstheaters	Bijvoorbeeld raamprostitutie en escort

Er zijn diverse soorten seksbedrijven die beleidsmatig tot verschillende keuzes kunnen leiden. Dit heeft vooral te maken met het verschil tussen locatiegebonden en niet locatiegebonden bedrijven. Deze indeling is voor diverse interpretaties vatbaar. Zo is prostitutie in vakantieparken ingedeeld onder niet locatie gebonden prostitutie vanwege het feit dat er weliswaar een locatie gebruikt wordt voor prostitutie, maar dat het niet per definitie voor langere tijd hetzelfde huisje of vakantiepark hoeft te zijn. Een ander voorbeeld is de escort. Een escortbedrijf heeft uiteraard een vaste locatie, maar de sekswerkers zijn werkzaam buiten deze locatie. Bij het afgeven van een vergunning of het opstellen van het beleid is het evenwel goed om een dergelijk onderscheid te maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het inrichten van toezicht of het controleren (handhaven) op de vergunning. Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende soorten seksbedrijven.

TABEL 1: OVERZICHT VOORBEELDEN SOORTEN SEKSBEDRIJVEN

	Locatiegebonden	Niet locatiegebonden
Prostitutiebedrijf	• Raamprostitutiebedrijf • Seksclub / bordeel / privéhuis • Erotische massagesalon • Prostitutie vanuit woningen	• Escortbedrijf • Straatprostitutie / tippelen • Hotelprostitutie (escort) • Prostitutie in vakantie-/recreatieparken
Seksbedrijf-overig	• Sekstheater / peepshow • Seksbioscoop / erotiek / seksautomatenhal	Webcamseks

Zie voor meer uitleg en informatie [de website van het CCV](#)

Bij de verschillende soorten seksbedrijven heeft u de keuzevrijheid om bepaalde vormen wel of niet toe te staan. Ook kunt u per verschijningsvorm een maximum aantal bepalen (zie ook stap 5). Het is raadzaam om het beleid vast te leggen in een beleidsnota en deze juridisch te vertalen naar de APV. Dit is vooral van belang in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). In het kader van het prostitutiebeleid zijn het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel van belang. Daarnaast zijn in het kader van beleidsmatige besluitvorming ook het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel essentieel om op transparante wijze de keuzes te onderbouwen/motiveren voor het vergunnen van seksbedrijven. De gemeente kan bijvoorbeeld besluiten geen of juist wel raamprostitutie toe te staan. Ook kan een gemeente besluiten bepaalde voorwaarden te stellen aan de verschillende vormen van prostitutie. Het valt te overwegen om voor prostitutiebedrijven andere vergunningsvoorwaarden te laten gelden dan voor overige seksbedrijven. Bij een prostitutiebedrijf is er immers fysiek contact tussen de klant en de sekswerker. Daarvoor kunnen aanvullende voorwaarden met betrekking tot hygiëne worden gesteld. Daarnaast kunnen ook aangepaste inrichtingseisen gelden voor niet-locatiegebonden prostitutie. Kijk voor meer informatie hierover in stap 12 (bedrijfsplan).

Stap 5. Kies het aantal seksbedrijven dat past binnen de gemeentelijke wensen

Veel gemeenten werken met een maximumstelsel om te kunnen bepalen hoeveel seksbedrijven toegestaan worden in hun gemeente. Dit maximumstelsel wordt vastgelegd in of op grond van de APV. Het betreft een optionele keuze. Het inzetten van een maximumstelsel kent voor- en nadelen. Zeker bij een divers aanbod van seksbedrijven, is het goed overwegen van een maximumstelsel essentieel. Bij het stellen van een maximum aan seksbedrijven moet tevens overwogen worden of door de beperking van het aantal seksbedrijven geen nadelige gevolgen ontstaan voor de sekswerkers. Het is immers mogelijk dat door een sterke inperking, sekswerkers genoodzaakt worden om uit het vergunde circuit te stappen en in de illegaliteit te verdwijnen.

Houd er ook rekening mee dat, indien het aantal te verlenen vergunningen beperkt is door het instellen van een maximum (of het aanwijzen van een gedetailleerd concentratiegebied, zie stap 6), er sprake is van schaarse vergunningen. Deze vergunningen mogen in lijn met de dienstenrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dan niet voor onbepaalde tijd verleend worden (zie stap 8). Bovendien moet het bevoegde bestuursorgaan dan een selectieprocedure hanteren die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit houdt onder andere een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure in. Meer informatie hierover is te vinden in de [implementatiehandleiding van de VNG](#). Het maximumstelsel is onderdeel van de vergunningverlening voor seksbedrijven. De model-APV geeft op basis van artikel 3.5 een aantal [varianten](#) voor gemeenten om het aantal seksbedrijven in de gemeente te maximaliseren.

Een maximumstelsel kan 'zelfstandig' worden toegepast, maar kan ook worden gehanteerd ter ondersteuning van een concentratiebeleid (zie daarvoor artikel 3:4 van de model-APV). Als u een van de voorbeelden uit de model-APV wil overnemen, is het aan te raden kritisch te kijken naar de definities. Wellicht hanteert de model-APV andere definities dan in uw gemeente het geval was, waardoor bepaalde typen bedrijven juist wel of niet meer onder het vastgestelde maximumbeleid vallen. Ook kunnen bepaalde resultaten die met een maximumstelsel beoogd worden, mogelijk bereikt worden door een nauwkeurig en gedetailleerd concentratiebeleid te voeren.⁴ Bij een concentratiebeleid zorgt u er voor dat een specifieke plaats binnen de gemeentegrenzen aangewezen wordt voor vergunde seksbedrijven. Het opstellen van een maximumstelsel is derhalve niet een vanzelfsprekendheid. Een zorgvuldig gekozen concentratiebeleid geeft ook de mogelijkheden om een gepast aanbod te bieden voor seksbedrijven om zich te vestigen. Van belang is daarnaast om te beseffen dat er wellicht niet-vergunde prostitutie plaatsvindt binnen de gemeente. Indien dat het geval is, overweeg dan in hoeverre deze niet-vergunde prostitutie past binnen de nieuwe regelgeving. Op basis daarvan kan overwogen worden of deze prostitutie meegenomen kan of moet worden in het nieuwe maximum- of concentratiebeleid.

Een maximumstelsel moet worden gemotiveerd. Maximumbeleid mag gevoerd worden op basis van de openbare orde, woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van sekswerkers en klanten. Behalve een maximum aantal seksbedrijven per gemeente, is het ook mogelijk om hiernaast of in plaats hiervan ook andere maxima te stellen. In de implementatiehandleiding op de model-APV wordt hier het volgende over gezegd:

MODEL-APV

Als 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.

In alle gevallen van een maximumbeleid is het raadzaam om dit regionaal af te stemmen. Dit ter voorkoming van het verplaatsingseffect en om te zorgen dat er regionaal voldoende ruimte is voor vergunde prostitutiebedrijven. In de [implementatiehandleiding](#) van de model-APV wordt hier uitgebreid aandacht aan gegeven.

Stap 6. Stel uw vestigingsbeleid vast

Het is mogelijk om de vestigingslocaties van seksbedrijven te bepalen. Dit kan door middel van het bestemmingsplan of een gebiedsaanwijzing van het college van B&W. Hiermee kan een concentratiebeleid worden gevoerd. De toelichting op artikel 3:4 van de model-APV meldt hierover het volgende:

MODEL-APV

Op grond van dit artikel kan het college delen van de gemeente aanwijzen [waarbuiten OF waarbinnen] voor het vestigen van seksinrichtingen geen vergunning wordt verleend. Dit kan bijvoorbeeld gewenst zijn om daarop met voldoende intensiteit toezicht te kunnen uitoefenen of om deze inrichtingen te weren uit woonwijken of andere gebieden die vanuit een oogpunt van woon- en leefomgeving ‘gevoelig’ zijn. De aanwijzing van het college betreft een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar en beroep open staat. Straatprostitutie wordt [gereguleerd OF verboden] in artikel 3:19 [en verder].

Het langs deze weg vormgegeven concentratiebeleid moet altijd in samenhang bekeken worden met de relevante bestemmingsplannen, waarin – louter ter behartiging van het belang van een goede ruimtelijke ordening en derhalve noodzakelijk enkel gestoeld op ruimtelijk relevante overwegingen en criteria – voort kan vloeien dat het uitoefenen van (een bepaald type) seksbedrijf (op bepaalde) locaties planologisch niet aanvaardbaar wordt bevonden.

Vestigingsbeleid en concentratiebeleid moeten niet een op zichzelf staand besluiten zijn voor een individuele gemeente. Zoals bij veel beleidsmatige keuzes omtrent prostitutie, is een regionale visie en een daarop gebaseerd beleid van groot belang. Hierbij is het raadzaam om de huidige seksbedrijven voor de regio te inventariseren op zowel locatie- als concentratieniveau. Op basis van de reeds aanwezige seksbedrijven kan nieuw lokaal beleid in een regionale aanpak beter beoordeeld worden.

Stap 7. Bepaal wanneer er sprake is van bedrijfsmatigheid

In het gemeentelijk beleid kunnen regels gesteld worden aan prostitutiebedrijven. Daarvoor is het noodzakelijk eerst vast te stellen wanneer er sprake is van bedrijfsmatigheid. Dit is bijvoorbeeld van belang om te bepalen hoe u om gaat met prostitutie vanuit woningen. De model-APV geeft in de [toelichting op artikel 3:2 \(zie ledenbrief VNG\)](#) een aantal richtlijnen voor het bepalen van bedrijfsmatigheid. Als personeel in dienst is, is er zondermeer sprake van een bedrijf. Daarnaast worden voorbeelden van criteria gegeven die al dan niet gecombineerd kunnen wijzen op bedrijfsmatigheid, zoals:

- Het oogmerk om (een aanvulling op) een inkomen te genereren;
- Het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed;
- De wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken);
- De organisatiegraad;
- De omvang van het prostitutieaanbod

Of er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zal dus moeten worden vastgesteld aan de hand van de feitelijke situatie.

U dient erover na te denken wanneer u vindt dat er sprake is van bedrijfsmatigheid. Dit kan aan de hand van bovenstaande criteria. Er kunnen ook criteria toegevoegd worden. Bekijk ook hoe snel er sprake is van een bedrijf: wilt u zelfstandig werkende sekswerkers die enkele klanten ontvangen ook een vergunning aan laten vragen of niet? Een niet bedrijfsmatig werkende sekswerker zonder personeel kan ook gezien worden als een aan huis gebonden beroep. Controleer in dat geval of het bestemmingsplan mogelijke belemmeringen kent voor deze vorm van een aan huis gebonden beroep. Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen over een bevoegdheid die haar toekomt. Het is dan aan te bevelen in deze beleidsregels het begrip 'bedrijfsmatig gelegenheid geven tot' nader te duiden. Meer informatie over prostitutie vanuit woningen is te vinden in het [handelingsperspectief "prostitutie vanuit woningen"](#). Houd er rekening mee dat een mogelijk gevolg van te strak gehanteerde bedrijfsmatigheid, het risico ontstaat dat prostitutie de illegaliteit in kan gaan. Een goed afgewogen beleid omtrent bedrijfsmatigheid is derhalve essentieel. Consulteer in dit geval ook uw buurgemeenten of uw regionaal samenwerkingsverband.

Stap 8. Bepaal hoe lang de vergunningen geldig zijn

De model-APV geeft in [artikel 3:8](#) een opsomming van de gegevens die een vergunning in ieder geval moet vermelden. Hieronder vallen het adres, telefoonnummer, locatie, gegevens van de exploitant en beheerder, etc. Daarnaast is ook de geldigheidsduur van de vergunning opgenomen.

Gemeenten hebben beleidsvrijheid in het bepalen van de geldigheidsduur van een vergunning. Een vergunning kan worden afgegeven voor bijvoorbeeld een jaar, twee jaar, vijf jaar, etc. In beginsel kan een vergunning ook afgegeven worden voor onbepaalde tijd. In stap 5 is al opgemerkt dat, als er sprake is van schaarse vergunningen, deze niet voor onbepaalde tijd verleend mogen worden vanwege de dienstenrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De implementatiehandleiding van de VNG geeft hier een toelichting op. Het is bovendien niet aan te raden een vergunning af te geven voor onbepaalde tijd, ook niet als er geen 'schaarste' is. De branche is dynamisch, waarbij periodiek contact ook bijdraagt aan een actueel gemeentelijk beleid. Aan de andere kant brengt een korte geldigheidsduur administratieve lasten met zich mee, voor zowel de gemeente als de exploitant. Ook dit kan meegenomen worden in de afwegingen. De geldigheidsduur van de vergunning doet uiteraard niets af aan het feit dat, conform het bestemmingsplan, de bestemming voor het seksbedrijf dezelfde bestemming behoudt. Het vernieuwen van de vergunning biedt een goed momentum om de gehele situatie te herijken en eventueel om de betrokkenen bij een prostitutiebedrijf te onderwerpen aan een BIBOB toets indien dit noodzakelijk wordt geacht.

Stap 9. Bepaal of u voorwaarden wilt stellen aan de vergunning

In de model-APV is in artikel 3:6 lid 4 de mogelijkheid om aanvullende gegevens op te vragen bij de aanvrager van de vergunning. Het bevoegde bestuursorgaan bepaalt of en welke aanvullende gegevens nodig zijn voor het beoordelen van de aanvraag. Daarnaast moeten de aanvullende gegevens wel in verband staan met een eventuele [weigeringsgrond](#).

De aanvraag voor een vergunning voor een seksbedrijf ligt vaak onder een vergrootglas, zowel bij de politiek als bij de aanvrager. Daarnaast is de publieke opinie een belangrijke factor om rekening mee te houden. Het is dus raadzaam om in het beleid goed te onderbouwen op basis waarvan eventuele aan de vergunning verbonden voorwaarden nodig worden geacht. Houdt tevens rekening met het feit dat de aan de vergunning verbonden voorwaarden afhankelijk zijn van de soort prostitutie waar een vergunning aangevraagd wordt. De voorwaarden voor een bordeel kunnen namelijk anders zijn dan die voor een escortbedrijf. Denk hierbij aan bijvoorbeeld openingstijden of het slapen op de werkplek.

Stap 10. Bepaal welke gronden u wilt stellen voor weigering, schorsing en intrekking van vergunningen

Artikel 3:7 van de model-APV geeft een overzicht van mogelijke weigeringsgronden die in de APV opgenomen kunnen worden. Deze weigeringsgronden bevatten alle weigeringsgronden uit het wetsvoorstel met enkele aanvullingen. Artikel 3:9 van de model-APV geeft een overzicht van mogelijke intrekkinggronden die in de APV opgenomen kunnen worden. Deze intrekkinggronden bevatten alle intrekkinggronden uit het wetsvoorstel, met enkele aanvullingen. In de [implementatiehandleiding](#) van de model-APV wordt hier uitgebreid aandacht aan gegeven.

Stap 11. Bepaal op welke punten maatschappelijk werk en dienstverlening nodig is

Het onderzoek ‘Sekswerkers aan het woord’ (2014) van Regioplan Beleidsonderzoek geeft een weergave van de sociale positie van sekswerkers vanuit de perceptie van de sekswerker. Ondanks het feit dat de meeste sekswerkers in vergunde bedrijven tevreden zijn met hun arbeidsrelatie, blijkt dat werken in de prostitutie (gezondheids)risico’s met zich meebrengt. Het werk wordt door velen als emotioneel zwaar beschouwd. Sekswerkers weten niet altijd waar ze in geval van problemen (met bijvoorbeeld de werkgever of exploitant) terecht kunnen. Dat geldt ook voor sekswerkers die willen stoppen met het werk.⁵

Het is dan ook belangrijk dat aspecten zoals zorg en hulpverlening onderdeel zijn van het prostitutiebeleid. Hierbij kan worden gedacht aan:

- Gezondheidszorg: bijvoorbeeld het aanbieden van Soa-tests, hulpverlening bieden in het geval van fysieke klachten et cetera.
- Psychosociale hulp: dit kan gaan van maatschappelijk werk, veldwerk, weerbaarheidstrainingen tot maatjesprojecten.
- Juridische/financiële hulp: bijvoorbeeld hulp bij belastingen en boekhouden.
- Uitstapprogramma’s: helpen sekswerkers bij het vinden van werk, opleiding of dagbesteding buiten de prostitutie. Bij het stoppen met werken in de prostitutie loopt de sekswerker vaak tegen praktische problemen aan. Problemen die sekswerkers hebben om het vak te verlaten zijn onder meer: het verlies van inkomen, de leefstijl en het sociale netwerk in het prostitutiecircuit, psychische of verslavingsproblemen, huisvesting, verblijfsstatus en gebrek aan werkervaring buiten de prostitutie. Ook is er soms sprake van psychosociale problematiek. Wanneer een sekswerker met dergelijke problemen te maken krijgt en geen begeleiding krijgt bij het uitstappen, is de kans op terugkeer in de prostitutie groot.

Hulpverlening is een vast onderdeel van het prostitutiebeleid. In enkele grotere steden zijn Centra voor maatschappelijk werk en dienstverlening. Het is voor een kleinere gemeente echter denkbaar dit als specifiek aandachtsgebied bij maatschappelijk werk te beleggen of dit regionaal op te pakken.

⁵ Gehele alinea op basis van het onderzoek ‘Sekswerkers aan het woord’ (2014) van Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.

Zie voor praktijkvoorbeelden onderstaande initiatieven:

- Amsterdam: [P&G292](#)
- Den Haag: [Spot 46](#)
- Rotterdam: [Prostitutie Maatschappelijk Werk](#)

Op nationaal niveau biedt Soa Aids Nederland voorlichting voor sekswerkers. Onder de noemer '[prostitutiegoedgeregeld](#)' biedt deze organisatie informatie voor sekswerkers en hulpverleners. Onderwerpen zoals sociale zekerheid, belastingzaken, maar ook gezond en veilig werken of hulp bij stoppen worden hier behandeld.

Stap 12. Stel vast welke eisen u wilt stellen aan het bedrijfsplan

In de model-APV is geregeld dat een exploitant van een prostitutiebedrijf een bedrijfsplan moet overleggen. In dat bedrijfsplan moet de exploitant aangeven hoe hij zijn bedrijfsvoering organiseert en hoe hij ervoor zorgt dat er veilig en hygiënisch gewerkt kan worden in het bedrijf.

Artikel 3:15 van de model-APV geeft een [overzicht](#) van de regels die gesteld kunnen worden aan een bedrijfsplan. Het bedrijfsplan is daarmee een belangrijk middel voor gemeenten om eisen te stellen aan de bedrijfsvoering zelf.

Ter versterking van de sociale positie van de sekswerker is het van belang dat er in een prostitutiebedrijf maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne, de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerkers. Daartoe moet de exploitant bij het aanvragen van een vergunning een bedrijfsplan overleggen. Vooraf kan dan worden beoordeeld of de exploitant voor deze punten voldoende oog heeft en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden (denk hierbij aan de keuzevrijheid voor sekswerkers om een arts te raadplegen, de aanwezigheid van voldoende condooms, hygiënebeleid, veiligheid etc.). Als een exploitant aan wie al een vergunning is verleend een wijziging wenst door te voeren in zijn bedrijfsplan, dan dient hij deze ter goedkeuring voor te leggen aan het bestuursorgaan dat de vergunning verleend heeft (3:15, lid 4 model-APV).⁶ Specifieke richtlijnen voor hygiëne in seksbedrijven is te vinden in de [Hygiënerichtlijn voor seksbedrijven](#) van het RIVM.

Stap 13. Stel de leges vast

Indien een gemeente een vergunningstelsel kent voor seksbedrijven zoals in de model-APV, kan ze hiervoor een tariefbepalingen opnemen. Dit vergunningstelsel valt onder de Europese dienstenrichtlijn. In de model verordening leges onder titel 3 staat de opbouw van leges genoemd voor seksbedrijven.

Differentiatie kan worden toegepast afhankelijk van het soort bedrijf. Bij het aanvragen van een vergunning voor een seksbedrijf moet een bedrijfsplan worden overgelegd. Deze verplichting geldt voor alle prostitutiebedrijven, dus ook voor escortbedrijven. Uiteraard volgt uit de aard van de werkzaamheden dat een bedrijfsplan van een escortbureau – op bepaalde punten – een andere uitwerking vereist dan een bedrijfsplan van een prostitutiebedrijf met een andere aard. De beoordeling daarvan zou dus ook verschillend kunnen zijn qua arbeidsintensiteit. Dit rechtvaardigt dan een differentiatie in tariefstelling.

De aanvraag om de verlenging van een vergunning wordt behandeld als zijnde een nieuwe aanvraag. Daardoor kunnen de belangrijke vragen die ten tijde van oorspronkelijke beoordeling beantwoord zijn nogmaals bekeken worden in het licht van de nieuwe situatie. Om onnodige administratieve lasten te voorkomen is het niet nodig om bij de aanvraag om verlenging van een vergunning nogmaals actuele gegevens en bescheiden te overleggen waarover het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag om verlenging te beslissen al beschikt. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de gegevens die op de vergunning vermeld staan. Deze zouden te allen tijde actueel moeten zijn. Ook is het bijvoorbeeld overbodig om plattegronden, situatietekeningen en het bedrijfsplan nogmaals aan te leveren, voor zover deze ongewijzigd zijn.

6 Bron: toelichting op de model-APV, juli 2015

De vergunninghouder is verplicht gewijzigde omstandigheden te melden. Als er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend. Daarbij hoeft niet de gehele procedure te worden doorlopen als ware het een aanvraag om een nieuwe vergunning. Afhankelijk van de aard van de wijzigingen kan ook de geldigheidsduur van de vergunning worden aangepast. Voor de verschillende wijzigingen die kunnen voorkomen, kunnen afzonderlijke tarieven worden gesteld. De wijziging van exploitant, beheerder of adres zal een uitgebreidere beoordeling vergen dan bijvoorbeeld de wijziging van het telefoonnummer. Als de vergunning op meerdere onderdelen dient te worden gewijzigd, dan is de aanvrager de bij voor de diverse wijzigingen gestelde tarieven cumulatief (bij elkaar opgeteld) verschuldigd.

Een vergunning kan mede worden verleend voor ten hoogste één seksinrichting. Indien de aanvraag om een vergunning mede op een seksinrichting ziet, dan vraagt dit om een nadere toets. Vandaar dat in een dergelijk geval de leges hoger zijn. De leges zijn ook hoger als er één of meerdere beheerders worden bijgeschreven op de vergunning. Dan moet immers ook telkens de persoon van de beheerder getoetst worden.

Een vermindering van de leges wordt verleend als meerdere aanvragen gelijktijdig worden ingediend en de aanvragen hetzelfde seksbedrijf en dezelfde exploitant betreffen. Ook de behandeling van die aanvragen kan dan immers efficiënter en effectiever plaatsvinden. De exploitant hoeft bijvoorbeeld maar één keer getoetst te worden. Om toegang tot het legale circuit niet te belemmeren voor zelfstandig opererende sekswerkers, die een aanzienlijk lager verdienvermogen hebben dan prostitutiebedrijven met een grotere omvang, kan besloten worden om voor deze groep de mogelijkheid te openen tot teruggaaf van een deel van de leges. Voorwaarde zou dan wel moeten zijn dat aan de verleende vergunning de voorwaarde verbonden is dat er ook maar ten hoogste één sekswerker bij of voor het bedrijf mag werken.

Stap 14. Leg uw keuzes voor aan het college van b&w en verwerk eventuele aanpassingen

Nu u alle voorkomende aspecten in de vorige stappen heeft doorlopen, is het tijd om de (onderbouwde) keuzes voor te leggen bij het college van B&W. Het is aan te bevelen om al in enkele voorfasen te toetsen bij de portefeuillehouder in hoeverre de beleidskeuzes voor de gemeente geaccepteerd worden. Dat verhoogt de kans op succesvolle vaststelling van het beleid door het college. Indien het college nog enkele aanpassingen in het voorgestelde beleid wenst, kunt u deze aanpassen om hierna nogmaals met de aanpassingen het beleid voor te stellen bij het college.

Stap 15. Vertaal uw beleid naar de APV

Bij de publicatie van de model-APV heeft de VNG tevens een uitvoerige implementatiehandleiding bijgevoegd. Per artikel staat een toelichting en implementatie-advies.

Stap 16. Leg uw beleid en de APV voor aan de gemeenteraad

De gemeenteraad stelt uiteindelijk in hoofdlijnen het prostitutiebeleid en de bijbehorende APV vast. Houd ook rekening met inspraakprocedures.

FASE 3/4

Toezicht en handhaving

Als de implementatie van de APV, inclusief de beleidsmatige invulling gereed is, volgt de fase waarin toezicht en handhaving bij seksbedrijven en seksinrichtingen ingevuld moet worden. Een goed kader voor toezicht en handhaving biedt immers een basis voor controle op de naleving van de vergunning. Daarnaast is reguliere controle ook belangrijk om in gesprek te blijven met de vergunninghouders en de sekswerkers waarbij eventuele misstanden vroegtijdig signaleerd kunnen worden.

Ook bij het inrichten van een toezichtmodel kunt u regionaal beleid inzetten om zowel toezicht als handhaving met uw regionale partners vorm te geven. In de navolgende stappen (figuur 4) wordt toegelicht op welke wijze u dit kunt aanpakken.

FIGUUR 4: DE STAPPEN BIJ FASE 3/4: TOEZICHT EN HANDHAVING

Stap 17	Wijs bestuurlijke toezichthouders aan
Stap 18	Ga na of er lokaal of regionaal afspraken zijn gemaakt over toezicht en handhaving
Stap 19	Bepaal op welke onderdelen toezicht moet worden uitgevoerd en wie daarvoor de meest aangewezen partij is
Stap 20	Zorg voor afstemming tussen de verschillende partijen die het toezicht uitvoeren
Stap 21	Stel in afstemming met de partijen een handhavingsarrangement op
Stap 22	Maak afspraken over de terugkoppeling van de bevindingen

Stap 17. Bestuurlijke toezichthouders

Voor het toezicht op de prostitutiebranche kan de gemeenteraad in de APV toezichthouders aanwijzen (artikel 6:2 lid 1 model-APV). Deze personen zijn bevoegd tot het uitvoeren van bestuurlijk toezicht op wet- en regelgeving in de prostitutiebranche. Daarnaast kunnen de burgemeester en het college – ieder ten aanzien waarvan zij als bevoegd bestuursorgaan aangemerkt dienen te worden – andere personen als toezichthouder aanwijzen. Deze bevoegdheid vindt zijn grondslag in de APV (artikel 6:2 lid 2 van de model-APV). Zij kunnen er voor kiezen om voor het toezicht zowel gemeentelijke toezichthouders als politieambtenaren aan te wijzen. De bevoegdheden van toezichthouders die zijn aangewezen door de burgemeester of het college zijn terug te vinden in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Om de toezichthouders aan te wijzen moet er een aanwijzingsbesluit worden opgesteld. Een voorbeeld daarvan kunt u [hier](#) raadplegen.

In de praktijk wordt bestuurlijk toezicht in prostitutiebranche regelmatig door prostitutie controleteams (PCT's), bestaande uit politiemedewerkers, uitgevoerd. Aangeraden wordt om gezamenlijke / integrale controles te organiseren. De gemeentelijke Toezichthouder kan zich daarbij focussen op de vergunningsvoorwaarden met betrekking tot het pand, de aanwezigheid van de beheerder, brandveiligheid etc. De politie focust zich op de aanwezigheid van sekswerkers die minderjarig zijn, niet in Nederland mogen werken of werken onder dwang. Ook kan samenwerking gezocht worden met andere partijen, zoals:

- De dienst Bouw- en Woningtoezicht van uw gemeente houdt toezicht op de bouwtechnische- en brandveiligheidseisen. Ook kan ervoor gekozen worden om de Brandweer aan te laten sluiten bij het team om toe te zien op de brandveiligheidseisen. Daarnaast controleert de dienst op illegale bewoning en/of overbewoning.
- De GGD toetst de hygiëne-eisen. In het belang van de vertrouwensrelatie met sekswerkers dient het toezicht te worden uitgevoerd door een andere afdeling dan door de afdeling die vertrouwelijke gesprekken met sekswerkers houdt, de gezondheidscontroles uitvoert en hulpverlening aanbiedt.
- De Inspectie SZW is verantwoordelijk voor de controle op naleving van de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. Op verzoek van een gemeente kan ISZW gevraagd worden deel te nemen aan integrale controles.
- De Belastingdienst controleert de bedrijfsadministratie en bewerkstelligt dat iedere belastingplichtige aangifte doet en de daaruit blijkende belastingschuld voldoet.

Stap 18. Ga na of er lokaal of regionaal afspraken zijn gemaakt over toezicht en handhaving

Allereerst is het belangrijk om na te gaan welke afspraken lokaal bestaan over het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche. Wie is aangewezen toezichthouder, hoe verloopt dit in de praktijk en welke afspraken liggen hieraan ten grondslag?

Voor politie en justitie biedt regionaal beleid het voordeel dat niet met elke gemeente afzonderlijk afspraken gemaakt hoeven te worden en dat er vanuit eenduidige regionale visie wordt gewerkt. Uit regionale afstemming van gemeentelijk handhavingsbeleid, in het bijzonder op het niveau van politie-eenheid, is winst te behalen. Zo kunnen verplaatsingseffecten worden verkleind, en kunnen gemeenten gemeenschappelijke toezichthouders aanwijzen. Dat leidt tot vaste teams die op een eenduidige wijze het toezicht uit kunnen voeren. Het bij elkaar brengen van expertise in een regio leidt ook tot effectievere en efficiëntere controles.

Stap 19. Bepaal op welke onderdelen toezicht moet worden uitgevoerd en wie daarvoor de meest aangewezen partij is

De gemeente moet zorgen dat gecontroleerd wordt of de verschillende eisen die worden gesteld aan een prostitutiebedrijf ook worden nageleefd. Denk hierbij aan algemene regels van de APV, de (aanvullende) vergunningsvoorwaarden, richtlijnen op het gebied van gezondheid en hygiëne, maar bijvoorbeeld ook brandveiligheidsvoorschriften. Daarvoor kunnen verschillende partners worden ingezet. In stap 18 zijn deze partners al kort toegelicht. Afhankelijk van de prioriteit binnen de sector, kunt u keuzes maken over de vorm van toezicht. Hiervoor kunt u de aandacht richten op de vergunde sector, waarbij u de keuze heeft voor een “integrale” controle, waarbij alle partners deelnemen, of meer gerichtere controles waarbij de nadruk ligt op bouwkundige en hygiënische punten. Aanbevolen wordt om integrale controles te houden. Hiermee worden alle aspecten van de vergunning tot aan de positie van de sekswerker belicht. Uiteraard is de tijdsinvestering groot indien u kiest voor een integrale controle omdat alle partijen deelnemen en daarvoor voorbereidingen moeten treffen. Kijk in uw beleid dan ook goed naar de noodzaak van de controle en de frequentie daarvan. Het is te overwegen om in de vergunde sector de frequentie van controles anders in te delen dan de controles op mogelijke illegale (maar vergunbare) prostitutie. In alle gevallen is dit maatwerk waarbij rekening gehouden dient te worden met de situatie van de gemeente en de eventuele regionale afspraken.

Stap 20. Zorg voor afstemming tussen de verschillende partijen die het toezicht uitvoeren

Steeds meer gemeenten maken bij de uitvoering van hun prostitutiebeleid gebruik van integrale handhaving. Bij integrale handhaving trekken meerdere diensten samen op bij controles en het nemen van maatregelen. Afspraken omtrent het uitoefenen van toezicht (wie doet wat en wanneer) en over informatie-uitwisseling tussen toezichthouders kunnen worden vastgelegd.

Ook over het toezicht kunnen regionale afspraken gemaakt worden. Er kan bijvoorbeeld per politie-eenheid een pool van toezichthouders worden aangesteld, waarbij gemeenten naar rato bijdragen. Daarnaast is het raadzaam om afspraken vast te leggen over het aantal controles per jaar. Hierbij kan beleidsmatig onderscheid gemaakt worden in hoeverre integrale controles en hun frequentie noodzakelijk zijn bij bedrijven waar geen onregelmatigheden worden geconstateerd en bij bedrijven waar wel onregelmatigheden zijn geconstateerd. Voordelen van de integrale controles zijn:

- Iedere partij vanuit de eigen bevoegdheden kan binnenkomen op de locatie. Partners kunnen vanuit hun taken en bevoegdheden specifieke interventies inzetten.⁷
- Het uitvoeren van integrale controles vergemakkelijkt de informatie-uitwisseling. Het convenant van samenwerkende partners binnen de RIEC's, oftewel het RIEC-convenant, biedt de basis voor informatie-uitwisseling.⁸
- De exploitanten en / of sekswerkers krijgen met een beperkter aantal controles te maken als deze gezamenlijk worden uitgevoerd. Daardoor wordt de inbreuk op hun bedrijfsvoering niet onnodig groot.

In verschillende politie-eenheden is een zogenaamd Regionaal Uitbuiting Interventie Team (RUIT) geformeerd. In bijvoorbeeld de eenheid Noord-Holland bestaat het RUIT uit 47 gecertificeerde politiemedewerkers. Het is een multidisciplinair team dat bestaat uit politiemedewerkers van de uniformdienst, de recherche en de vreemdelingen- en zedenpolitie. Het RUIT controleert de naleving van vergunningsvoorschriften, de verblijfsstatus en leeftijd van sekswerkers en signalen van mensenhandel.

Stap 21. Stel in afstemming met de partijen een handhavingsarrangement op

Een handhavingsarrangement is een beleidsdocument waarin de afspraken staan die zijn gemaakt in de lokale driehoek over de wijze van optreden tegen overtredingen van het lokale en regionale prostitutiebeleid. Het gaat dus om een gecombineerd optreden van bijvoorbeeld de gemeente, het openbaar ministerie (OM) en de politie. Er wordt concreet aangegeven door wie, op welke manier en met welk juridisch instrument wordt opgetreden bij welke overtreding van de beleidsregels. In het handhavingsarrangement worden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten op elkaar afgestemd.

De voordelen van een handhavingsarrangement zijn driedig:

- Het maakt het beleid en de te ondernemen stappen duidelijk voor alle betrokkenen.
- Het maakt inzichtelijk wat de consequenties zijn van het (herhaald) overtreden van de lokale en regionale regels.
- Het maakt het makkelijker om succesvol te kunnen handhaven: een arrangement zorgt er voor dat je juridisch sterker staat.

Voorbeelden van handhavingsarrangementen zijn:

- [Rotterdam](#)
- [Leeuwarden](#)
- [Den Haag](#)
- [Amsterdam](#)

7 Bron: <http://www.ccv-secondant.nl/platform/article/bestuurlijke-controles-vergroten-zicht-op-chinese-beautybranche/>

8 Bron: <http://www.ccv-secondant.nl/platform/article/bestuurlijke-controles-vergroten-zicht-op-chinese-beautybranche/>

Regionaal handhavingsarrangement

Ook hierbij geldt dat regionale afstemming loont, bijvoorbeeld ter voorkoming van het verplaatsingseffect. Ondanks lokaal autonoom beleid, is het niet gewenst als de ene gemeente eerst waarschuwt bij een constatering van illegale prostitutie, terwijl de buurgemeente direct overgaat tot het opleggen van een dwangsom. Het is dus aan te bevelen om ook uw handhavingsarrangement in regionale context op te stellen.

Stap 22. Maak afspraken over de terugkoppeling van de bevindingen

Het wordt aanbevolen dat gemeenten en politie afspraken maken over de controle in de seksbranche. Resultaten worden doorgaans, zeker bij geconstateerde misstanden, teruggekoppeld naar de gemeente door middel van een bestuurlijke rapportage. Het RIEC kan hier desgewenst bij worden betrokken om het bestuur te adviseren en/of te ondersteunen. Het vervolg dat al dan niet door het bestuur op de bestuurlijke rapportage wordt gegeven, wordt idealiter teruggekoppeld aan de politie.

In een schema zit dit proces er als volgt uit:

FIGUUR 6: DE STAPPEN IN DE HANDHAVING:

1. Afspraken
gemeenten
en politie over
controles

2. Resultaten
controles in
bestuurlijke
rapportages

3. Terugkoppeling
bestuurlijke
rapportage naar
gemeenten

4. Vervolg op
rapportage door
gemeente

5. Terugkoppeling
vervolg naar politie

Wanneer het specifiek gaat om het realiseren van een effectieve bestuurlijke aanpak van mensenhandel, kan het [Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel](#) gemeenten hierbij ondersteunen. Het basisniveau is in 2014 in samenwerking met een groot aantal partners opgesteld, waaronder de organisaties aangesloten bij de Taskforce Aanpak Mensenhandel.

Het basisniveau biedt een antwoord op de vraag: 'Wat heeft een gemeente minimaal nodig om voldoende toegerust te zijn voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel?'. Het basisniveau dient als referentiekader voor gemeenten en biedt concrete handelingsperspectieven. Het is zowel bedoeld als middel om gemeenten bewust te maken van hun rol in de aanpak van mensenhandel, als om ondersteuning te bieden voor gemeenten bij het vormgeven van deze rol als partner in de integrale aanpak. Onderdelen van het basisniveau zijn daarom bewustwording onder gemeentepersoneel, verankering van de aanpak van mensenhandel in het gemeentelijk beleid, het vergroten van de inhoudelijke expertise op het onderwerp en de inzet van instrumenten om mensenhandel te bestrijden. De RIEC's spelen een actieve rol in het verspreiden van het basisniveau en het ondersteunen van hun gemeenten bij het realiseren ervan.

FASE 5

Evaluatie

In deze laatste fase wordt het beleid en de handhaving van het beleid geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie en het signaleren van eventuele knelpunten kan het beleid worden ontwikkeld of aangepast. Het tijdstip van het evalueren van het beleid is afhankelijk van de lokale wensen. Aanbevolen wordt om een evaluatie na minimaal 6 maanden in te zetten vanaf het in gebruik nemen van het nieuwe (of aangepaste) beleid. Voor een goed resultaat is het belangrijk om dezelfde gegevens te meten en analyseren als gebruikt in fase 1 (de nulmeting). Door de prostitutiesector en het beleid in een later stadium opnieuw te analyseren, kan worden nagegaan of er daadwerkelijk een verbetering van de lokale of regionale situatie heeft plaatsgevonden.

Vragen die kunnen worden gesteld bij een evaluatie zijn:

- Hoe zijn de gemaakte afspraken in praktijk gebracht?
- Welke resultaten zijn geboekt in de samenwerking?
- Zijn de doelstellingen gehaald?
- Hoe ervaren de verschillende betrokkenen het beleid (sekswerkers, exploitanten, klanten, politie, hulpverlening, etc.)
- Zijn er onbedoelde bij-effecten?
- Wat zijn de bevindingen van de samenwerkende partijen?

Praktijkvoorbeelden:

- [Tweede evaluatie bestuurlijk toezicht Amsterdamse raamprostitutie](#)
- [Evaluatie Utrechts Prostitutiebeleid](#)
- [Evaluatie prostitutiebeleid gemeente Breda](#)
- [Prostitutie in Nederland anno 2014 \(WODC onderzoek\)](#)

Evalueren is een continu proces. De prostitutiebranche is steeds in beweging. Dit betekent dat het beleid ook flexibel benaderd moet worden. Uiteraard met behoud van beleidszekerheid voor alle betrokkenen. Betrek daarom in uw beleid altijd de signalen van alle partijen om een goed beeld van de praktijk te vormen. Investeer daarnaast ook in een gezonde relatie met de branche. De signalen vanuit de seksinrichtingen en sekswerkers zelf dragen mede bij aan een gezonde branche.

MEER INFORMATIE

Over het CCV

Meer informatie

Heeft u na het lezen van deze publicatie nog vragen over prostitutie vanuit woningen, neem dan contact op met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door met partners integrale aanpakken te ontwikkelen en een brede implementatie van deze aanpakken te bevorderen. Het CCV zorgt voor ondersteuning en afstemming op maat, gericht op de lokale praktijk.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E Info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl

© het CCV, april 2016



Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt bij aan de maatschappelijke veiligheid door het stimuleren van publiek-private samenwerking, actieve kennisdeling van de veiligheidspraktijk en kwaliteitsontwikkeling van instrumenten en regelingen.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Churchillaan 11, 3527 GV Utrecht
Postbus 14069, 3508 SC Utrecht

T (030) 751 67 00
E info@hetccv.nl
I www.hetccv.nl

