

HET ONTWIKKELEN,
UITVOEREN EN EVALUEREN
VAN LOKAAL PROSTITUTIE-
BELEID

2

Handboek lokaal prostitutiebeleid

Deel 2

Het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van lokaal prostitutiebeleid

- De beleidscyclus
- Een stappenplan
- Maatregelen

December 1999

Colofon

Uitgave in opdracht van:

Ministerie van Justitie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitgever:

VNG Uitgeverij

Den Haag

Samenstelling en redactie:

drs. P.M. de Savornin Lohman

drs. H.W.G. Remme

mr. W.A.G. Hillenaar

Vormgeving:

Theresia Koelewijn Grafische Vormgeving

Inhoud deel 2

INLEIDING BIJ DEEL 2	5
1 WAAROM IS PROSTITUTIEBELEID NODIG?	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Hebben kleine en landelijke gemeenten ook prostitutiebeleid nodig?	7
1.3 Weerstanden tegen het fenomeen prostitutie	8
2 HOE? EEN STAPPENPLAN	10
2.1 De beleidscyclus	10
2.2 De organisatie van de beleidsontwikkeling	11
3 DE EERSTE STAP IN HET BELEIDSPROCES	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Inventarisatie bestaande prostitutie	14
3.3 Inventarisatie relevante actoren en bestaand beleid	15
3.4 Risico-analyse	16
4 DE TWEDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	17
4.1 Het vaststellen van de uitgangspunten van het vergunningenbeleid	18
4.2 Regionaal beleid	20
4.3 Overige maatregelen	21
4.4 Inspraak en voorlichting	22
4.4.1 <i>Inspraak</i>	22
4.4.2 <i>Voorlichting over het lokale prostitutiebeleid</i>	22
4.5 Vaststelling van het lokale prostitutiebeleid	23
5 DE DERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	25
5.1 Overleg met de branche	25
5.2 Integriteit en veiligheid	26
5.3 De rol van de politie	27
6 DE VIERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	29
6.1 Inleiding	29

6.2	Monitoring van de lokale situatie	29
6.3	Evaluatie van het beleid	30
7	OVERZICHT VAN INSTRUMENTEN EN MAATREGELEN .	32
7.1	Bestuurlijke maatregelen gericht op beheersing en regulering van de branche	32
7.1.1	<i>Vergunningsplicht</i>	33
7.1.2	<i>Ruimtelijk beleid</i>	35
7.1.3	<i>Arbeidsomstandigheden</i>	38
7.1.4	<i>Collectieve preventie volksgezondheid</i>	39
7.1.5	<i>Gedragscode</i>	40
7.2	<i>Positieverbetering en bescherming van prostituees</i>	40
7.2.1	<i>Gemeentelijk beleid en positieverbetering van prostituees</i>	41
7.2.2	<i>Gezondheidszorg voor prostituees</i>	42
7.2.3	<i>Hulpverlening aan prostituees</i>	43
	NOTEN	45
	BIJLAGEN	47
2.1	Aandachtspunten voor de inventarisatie van de lokale situatie	49
2.2	Checklist voor het uitwerken van een beleidsplan lokaal prostitutiebeleid	51
2.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	53

Dit boek maakt deel uit van een serie van 4 delen die tezamen het Handboek lokaal prostitutiebeleid vormen. De inhoudsopgave van de overige delen treft u aan achterin dit deel (bijlage 2.3). Het Handboek is verkrijgbaar bij de VNG-uitgeverij te Den Haag.

Inleiding bij deel 2

Vanaf 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven. Dit betekent dat vanaf die tijd de exploitatie van prostitutie niet meer strafbaar is, mits het gaat om prostitutie door meerderjarigen, die vrijwillig dit werk doen en die over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel beschikken.

Met de opheffing van het bordeelverbod krijgen gemeenten ruimere mogelijkheden om de legale exploitatie van prostitutie naar eigen inzicht te beheersen en reguleren. Dit moet op termijn leiden tot normalisering en sanering van deze branche.

Parallel daaraan moeten extra inspanningen gepleegd worden om ongewenste, strafrechtelijk illegale vormen van exploitatie actief te bestrijden. Het betreft prostitutie waarbij sprake is van onvrijwilligheid en/of waarbij sprake is van seksueel misbruik van minderjarigen. Voor een nadere omschrijving van de strafbaar gestelde feiten in de nieuwe wetgeving raadplege men deel 1 van dit Handboek.

Doelen

Met de nieuwe wetgeving worden de volgende doelen nagestreefd:

1. Het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid.
2. Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie.
3. Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik.
4. Het beschermen van de positie van prostituees¹.
5. Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen.
6. Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder geldige verblijfstitel)².

Integraal lokaal beleid

Om de doelstellingen van de wetwijziging te realiseren is het zaak dat op lokaal en regionaal niveau een goed uitgebalanceerd pakket van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen wordt ontworpen en uitgevoerd.

De rijksoverheid raadt gemeenten aan om daartoe een integraal

lokaal prostitutiebeleid te ontwikkelen, in nauwe samenspraak en samenwerking met de overige kernpartners op dit gebied: de politie, het Openbaar Ministerie, de gezondheidszorg en de hulpverlening. In een dergelijk lokaal beleid kunnen ook aanleunende vormen als sekswinkels en seksbioscopen worden meegenomen.

Degene die meer wil weten over de inhoud, achtergronden, doelstellingen en implicaties van de nieuwe wetgeving, kan daartoe deel 1 van dit Handboek raadplegen.

Leeswijzer deel 2

In dit tweede deel wordt ingegaan op het *hoe, wat en waarom* van het voorgestane integrale, lokale prostitutiebeleid.

Allereerst wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op de *waarom*-vraag: waarom zouden gemeenten eigenlijk prostitutiebeleid moeten ontwikkelen?

In de daarop volgende hoofdstukken wordt stilgestaan bij de *hoe* vraag: hoe kan men vanuit de gemeente integraal prostitutiebeleid ontwikkelen op lokaal en/of regionaal niveau? In hoofdstuk 2 worden een beleidsmodel en een stappenplan geïntroduceerd. De vier stappen van het stappenplan worden vervolgens uitgewerkt in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

In hoofdstuk 7 wordt de *wat*-vraag nog eens samenvattend behandeld: welke maatregelen kunnen gemeenten en/of andere betrokken partijen nemen, en welke instrumenten zijn beschikbaar?

1 **Waarom is prostitutiebeleid nodig?**

1.1 *Inleiding*

In dit Handboek wordt er van uitgegaan dat in principe alle gemeenten in Nederland er verstandig aan doen om lokaal prostitutiebeleid te ontwikkelen. Dit beleid moet bij voorkeur klaar liggen op het moment dat de nieuwe wetgeving van kracht wordt.

Nu kan het zijn dat het gemeenten niet nodig lijkt om een dergelijk beleid te ontwikkelen omdat het om een kleine, landelijke gemeente gaat "waar zulke dingen nou eenmaal niet gebeuren". Daar kan het nodige tegen in gebracht worden - zie paragraaf 1.2.

Een andere reden om niet aan de slag te gaan met de ontwikkeling van lokaal prostitutiebeleid kan zijn dat lokale bestuurders en ambtenaren het onderwerp niet op de agenda willen of durven plaatsen. In paragraaf 1.3 wordt ingegaan op deze problematiek.

1.2 *Hebben kleine en landelijke gemeenten ook prostitutiebeleid nodig?*

Kleine of landelijke gemeenten, die op dit moment binnen hun gemeentegrenzen geen prostitutie kennen, zouden kunnen denken dat er voor hen niets verandert door de nieuwe wetgeving. Dat is misschien terecht, maar het tegendeel kan ook waar zijn.

De legalisering van de exploitatie van prostitutie kan tot gevolg hebben dat exploitanten hun activiteiten gaan uitbreiden of verleggen naar kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten kunnen aantrekkelijke vestigingslokaties zijn, bijvoorbeeld omdat daar de huurprijzen van bedrijfsruimten lager liggen dan in de grote steden of omdat de bereikbaarheid met de auto beter is.

Het oude bezwaar dat prostitutiebedrijven in kleine gemeenten eerder stuiten op verzet van de burgerij en dus meer risico liepen op strafrechtelijk ingrijpen, gaat immers niet meer op - zolang de exploitant zich maar aan de wet houdt.

Daarnaast kan een stringent prostitutiebeleid van naburige gemeenten tot gevolg hebben dat de prostitutie uit die gemeenten zich verplaatst naar gemeenten die geen of een minder strikt prostitutiebeleid voeren.

Het is dus raadzaam om hierover overleg te voeren met naburige gemeenten. Door het maken van regionale afspraken, bijvoorbeeld binnen het politiedistrict of de politieregio, over de gemeenschappelijk te volgen lijn in het lokaal prostitutiebeleid kunnen ongewenste verplaatsingseffecten ondervangen worden.

1.3 Weerstanden tegen het fenomeen prostitutie

Niet iedereen vindt het even makkelijk om openlijk en zakelijk te praten over prostitutie. Daaraan kunnen principiële bezwaren ten grondslag liggen. Dit kan ertoe leiden dat de publieke en politieke discussie over prostitutie moeizaam verloopt of helemaal gemeden wordt. Dit 'de andere kant op kijken' kan echter vervelende en zelfs contra-productieve gevolgen hebben voor de betreffende gemeente. Gemeenten die geen aandacht besteden aan de vraag hoe zij de legalisering van de lokale prostitutie zelf actief vorm kunnen geven, kiezen impliciet voor een *laissez faire* beleid en ontnemen zichzelf daarmee de mogelijkheid om de (eventuele) vestiging van prostitutiebedrijven in de gemeente te beheersen en reguleren.

Een open oog en goed overleg zijn belangrijk

De nieuwe wetgeving vraagt om een tweesporen aanpak: enerzijds de strafrechtelijke bestrijding van de onacceptabele vormen van exploitatie van prostitutie en anderzijds bestuurlijke maatregelen gericht op de beheersing, regulering en sanering van de legale exploitatie van prostitutie.

Deze aanpak heeft alleen kans van slagen als alle bij het beleid betrokken kernpartners - gemeente, politie, Openbaar Ministerie, gezondheidszorg en hulpverlening - bereid en in staat zijn om met een open oog te kijken naar de bestaande situatie op het gebied van prostitutie en naar de mogelijke risico's die de gemeente loopt na de verandering van de wetgeving.

Ook is het nodig dat er bij de gemeente bereidheid ontstaat om met plaatselijke ondernemers in de prostitutie en met de prostituees zelf overleg te plegen. Idealiter werkt men gezamenlijk toe naar een

goed geregelde situatie, die zo transparant, veilig en gezond mogelijk is.

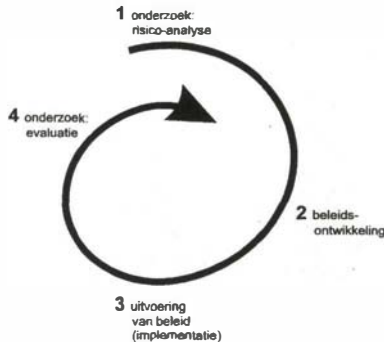
Een goede bestuurlijke aanpak op het gebied van de regulering, beheersing en sanering van de prostitutiebranche kan ertoe bijdragen dat de noodzaak tot strafrechtelijk optreden (als ultimum remedium) aanzienlijk vermindert.

2 Hoe? Een stappenplan

Om de gemeenten een steun in de rug te geven bij de ontwikkeling van lokaal prostitutiebeleid wordt in de volgende hoofdstukken een stappenplan uitgewerkt voor het proces van het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van lokaal beleid op dit gebied.

2.1 De beleidscyclus

In dit Handboek wordt uitgegaan van het onderstaande, algemeen bekende, model van het beleidsproces.



Het model beschrijft vier opeenvolgende fasen of stappen, die elkaar in een cirkelvorm opvolgen. Daarmee wordt aangegeven dat het beleidsproces nooit af is: goed beleid blijft altijd in beweging, in een wisselwerking van denken en doen. De vier stappen in de beleidscyclus worden in de volgende hoofdstukken (3 tot en met 6) verder uitgewerkt.

Enkele kanttekeningen bij het model

- De geschetste beleidscyclus is een ideaalmodel. In werkelijkheid verloopt vrijwel elk ontwikkelingsproces rommeliger en grilliger dan het proces dat in de komende hoofdstukken geschetst wordt. Desondanks biedt het model een goed houvast als men een traject uit wil zetten waarin door meerdere partijen planmatig moet wor-

den samengewerkt naar een gemeenschappelijk doel. Het werken aan de hand van een aantal opeenvolgende stappen, die ieder concrete producten opleveren, maakt het beleidsproces overzichtelijk. Zo is het voor alle betrokkenen duidelijk waar men zit in het proces en wat de volgende stap is.

- In de rest van dit deel 2 wordt een scenario voor beleidsontwikkeling geschetst waarin de gemeente, samen met andere partners, toewerkt naar een uitgewerkt plan voor integraal lokaal prostitutiebeleid.

Voor veel gemeenten is een dergelijk scenario niet - of nog niet - aan de orde. Het scenario past vooral bij wat grotere gemeenten die al te maken hebben of zeer waarschijnlijk te maken krijgen met prostitutiebedrijvigheid van enige omvang binnen de gemeentegrenzen.

Gemeenten voor wie dit (nog) niet het geval is, zullen meestal kiezen voor een wat minder zwaar opgetuigd traject van beleidsontwikkeling. Dit neemt niet weg dat ook zij hun voordeel kunnen doen met de informatie en adviezen in de volgende hoofdstukken. Ook al kiezen deze gemeenten voor een wat lichter traject, de opeenvolging van te nemen stappen en het soort vragen waarvoor men komt te staan blijven in principe dezelfde.

2.2 De organisatie van de beleidsontwikkeling

Wie trekt?

Het ontwikkelen en uitvoeren van het lokaal prostitutiebeleid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie en het particulier initiatief (hulpverlening, belangenbehartiging).

In een dergelijke samenwerkingsconstructie is het raadzaam een trekker aan te wijzen die ervoor zorgt dat relevante partijen worden samengebracht en die de voortgang in het verdere traject bewaakt. Voor wat betreft het lokale prostitutiebeleid ligt het voor de hand om de trekkersrol bij de gemeente te leggen, aangezien deze in de beste positie verkeert om deze rol te vervullen. Daarbij speelt de burgemeester een centrale rol, in elk geval waar het de invulling en vaststelling van de gemeentelijke verordening betreffende seksinrichtingen betreft.

Een stuurgroep

Het verdient aanbeveling om voor de beleidsontwikkeling een stuurgroep in te stellen waarin de belangrijkste partijen die taken op dit gebied hebben vertegenwoordigd zijn. Misschien kan aangesloten worden bij bestaande structuren of projecten waarin dezelfde kernpartners al vertegenwoordigd zijn, zoals het lokaal integraal veiligheidsbeleid.

De stuurgroep wordt bij voorkeur voorgezeten door een bestuurlijk verantwoordelijke: een wethouder of de burgemeester.

De stuurgroep krijgt tot taak om een integraal lokaal prostitutiebeleid te ontwikkelen, dat wordt uitgewerkt in een concreet beleidsplan.

Beleidscoördinatie

Tijdens de ontwerpfase, maar ook tijdens de uitvoering van het beleid en de monitoring daarvan, is het belangrijk dat de activiteiten van de verschillende betrokkenen goed gecoördineerd verlopen. Over het algemeen zal het nodig zijn om in de eerste periode (bijvoorbeeld het eerste jaar) van het van kracht worden van het beleid een coördinator aan te stellen die de implementatie van de verschillende onderdelen van het beleid volgt en waar nodig op elkaar afstemt. Deze functie kan uiteraard ook vervuld worden door de stuurgroep die het beleid ontwikkeld heeft.

Naast het coördineren van de uitvoering van de verschillende maatregelen kan deze functionaris (respectievelijk de stuurgroep) de volgende taken op zich nemen:

- de zorg voor de voorlichting over het lokale beleid;
- regionale afstemming van het prostitutiebeleid;
- de monitoring en evaluatie van het beleid;
- aanpassing van het beleid, mede op basis van de monitoring- en evaluatiegegevens;
- eventuele uitbreiding van het beleid (groeimodel).

Betrokkenheid van de sector zelf

Gemeenten die op dit moment al te maken hebben met prostitutiebedrijven binnen de gemeentegrenzen, zullen zich de vraag moeten stellen op welk moment en op welke wijze men de prostitutiesector zelf wil betrekken bij de beleidsontwikkeling.

Deze vraag kan apart gesteld worden voor de exploitanten en voor

de prostituees. Zo is het voorstelbaar dat men in samenspraak met enkele vertegenwoordigers van de prostituees een plan maakt om de zorg voor gezondheid, welzijn en veiligheid te verbeteren. Ook de positieverbetering van prostituees kan op de agenda staan.

Overleg met de exploitanten zou zich bijvoorbeeld kunnen richten op zaken als de bedrijfsvoering, arbeidsomstandigheden, vestigingsgebieden en uiterlijke presentatie van prostitutiebedrijven.

Het vroegtijdig betrekken van vertegenwoordigers van de sector zelf bij de beleidsontwikkeling heeft drie belangrijke voordelen:

- het verbetert de informatiepositie van de kernpartners, waardoor men beter in staat is passende maatregelen te ontwikkelen;
- het brengt mensen uit de prostitutiebranche in direct contact met overheidsvertegenwoordigers, waarmee in feite de eerste stap naar de gewenste normalisering van de verhoudingen heel concreet gezet wordt;
- het kan bijdragen aan versterking van de kennis over en de acceptatie van het lokale prostitutiebeleid bij de sector zelf.

Lokaal of regionaal beleid?

Gemeenten zullen in ieder geval voor de eigen gemeentelijke huishouding een prostitutiebeleid moeten ontwikkelen. Daarnaast en aanvullend daarop kan het voor gemeenten verstandig zijn om ook op regionaal niveau afstemming te zoeken en afspraken te maken met naburige gemeenten.

Zie verder hoofdstuk 4 in dit deel.

3 De eerste stap in het beleidsproces

DE INFORMATIEFASE: ONDERZOEK EN ANALYSE VAN DE LOKALE SITUATIE

3.1 *Inleiding*

De eerste stap van de beleidscyclus, de analyse van de lokale situatie, kan bestaan uit drie elementen:

- Een inventarisatie van de bestaande situatie op het gebied van prostitutie. Dit is alleen aan de orde voor gemeenten waarbij nu al sprake is van prostitutiebedrijvigheid van enige omvang binnen de gemeentegrenzen.
- Een inventarisatie van lokaal betrokkenen en hun activiteiten/beleid op dit gebied (relevant voor alle gemeenten).
- Een risico-analyse: taxatie van de lokale en regionale gevolgen van de wetwijziging (relevant voor alle gemeenten).

3.2 *Inventarisatie bestaande prostitutie*

Een nadere inventarisatie en analyse van de lokale prostitutie is uiteraard alleen aan de orde voor gemeenten die reeds met deze vorm van bedrijvigheid te maken hebben. Het kan overigens handig zijn om bij deze inventarisatie een wat bredere invalshoek te hantieren. In veel gemeenten is sprake van aanleunende verschijningsvormen als seksbioscopen, seks theaters, seksautomatenhallen, sekswinkels, nachtclubs en dergelijke.

Zeker als men in het lokaal beleid streeft naar een samenhangende benadering voor alle 'seksinrichtingen', dan ligt een ruimer opgezette inventarisatie voor de hand.

Aandachtspunten

Bij de inventarisatie van de lokale prostitutie verdient een aantal aspecten de aandacht:

- de aard of verschijningsvorm van de prostitutie;
- de omvang van de prostitutie;

- geografische spreiding en eventuele concentratiegebieden;
- de geschatte aard en omvang van strafbare vormen van exploitatie (onvrijwillig, met minderjarigen);
- de geschatte aard en omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel).

In bijlage 2.1 is een uitgewerkte lijst van aandachtspunten voor de lokale inventarisatie opgenomen.

Informatievergaring

Men kan zich een beeld van deze zaken vormen met behulp van informatie van het Openbaar Ministerie, de politie en eventuele hulpverleners die met de prostituees te maken hebben. Informatie zal breed, dus over de hele sector ingewonnen moeten worden. Men dient voldoende rekening te houden met de verschillende vormen van prostitutie. Harde gegevens zijn uiteraard welkom, maar zullen niet altijd voorhanden zijn. Daarom zal ook gebruik gemaakt moeten worden van ervaringskennis en persoonlijke indrukken van sleutelpersonen en andere informanten.

Daarnaast kunnen exploitanten en prostituees *zelf* een belangrijke bron van informatie vormen. Dat biedt meteen de kans om na te gaan hoe de sector zelf aankijkt tegen de komende veranderingen - hoe zullen de prostituees en exploitanten gaan reageren op de nieuwe wetgeving?

En welke ideeën, verwachtingen en wensen hebben zij ten aanzien van het te ontwikkelen lokale prostitutiebeleid?

3.3 *Inventarisatie relevante actoren en bestaand beleid*

Naast het verzamelen van kennis en het vergroten van het inzicht in de lokale prostitutie zelf, is het van belang om al in een vroeg stadium vast te stellen welke actoren betrokken (kunnen) zijn bij het lokale prostitutiebeleid. Dit met het oog op het in de toekomst te voeren beleid, waarin deze organisaties mogelijk een rol kunnen of moeten spelen.

Het gaat daarbij niet alleen om (semi-)overheidsinstanties, maar ook om andere partijen uit het maatschappelijk middenveld zoals:

- maatschappelijke en medische hulpverlening;
- woningcorporaties (verhuurders);

- organisaties van lokale ondernemers;
- organisaties van exploitanten;
- belangenorganisaties van prostituees.

Voor elk van deze actoren kan in enkele zinnen het volgende beschreven worden (voor zover van toepassing):

- algemene functie/taken/bevoegdheden van de actor;
- voor prostitutie relevant beleid van deze actor;
- de concrete activiteiten die deze actor ontplooit of zou kunnen ontplooiën op het gebied van de lokale prostitutie, bijvoorbeeld: fiscale controle, hulpverlening prostituees, belangenbehartiging exploitanten, verhuur van panden, etc.

Voor wat betreft de taken van de verschillende *overheden* kunt u gebruik maken van het overzicht dat is opgenomen in bijlage 3.1 bij deel 3 van dit Handboek.

3.4 *Risico-analyse*

Naast de nieuwe *kansen* die de wetswijziging biedt (i.e. verruimde mogelijkheden voor gemeenten om de eigen huishouding op dit terrein goed te regelen), zal er ook aandacht moeten zijn voor de mogelijke risico's.

Een goed startpunt van de risico-analyse is de vraag wat er zou kunnen gebeuren bij ongewijzigd (c.q. helemaal geen) beleid:

“Wat zou er mis kunnen gaan als we helemaal niets doen?”.

De in bijlage 2.1 opgenomen lijst van aandachtspunten kan ook in dit kader dienst doen als een soort checklist voor de risico-analyse.

Daarnaast kunnen aandachtspunten zijn: de informatiepositie van de kernpartners en risico's voor de openbare orde, veiligheid en gezondheid van burgers en prostituees.

Het is natuurlijk mogelijk om de risico-analyse uit te breiden naar aanleunende verschijningsvormen. Ook is het mogelijk om de risico-analyse niet alleen op lokaal niveau uit te voeren, maar ook op regionaal niveau. Dit is zeker van belang als men een regionaal beleidskader op wil stellen.

Al brainstormend komt men vaak al snel tot een flinke waslijst van risico's.

De taxatie van lokale en/of regionale risico's zal in de volgende stap gebruikt worden als input voor het formuleren van beleidsmaatregelen.

4 De tweede stap in het beleidsproces

DE ONTWERPFASE: HET ONTWIKKELEN EN VASTSTELLEN VAN BELEID

In dit Handboek wordt er van uitgegaan dat gemeenten zich in eerste instantie vooral zullen richten op het beheersbaar maken en reguleren van de legale exploitatie van prostitutie, door het uitwerken van een lokaal *vergunningenbeleid*³.

Door de legalisering zullen de gemeente en andere betrokken organisaties in de komende jaren meer contact krijgen met deze branche, waardoor er ook meer zicht zal komen op de lokale knelpunten, behoeften en wensen op dit gebied. Op basis van deze toegenomen kennis kan het lokale prostitutiebeleid verder uitgewerkt en aangescherpt worden.

In de ontwerpfase van het beleid zullen in elk geval de volgende onderwerpen aan de orde moeten komen:

- de uitgangspunten voor het vergunningenbeleid;
- de relatie tot de regio en eventueel regionaal beleid;
- eventuele andere maatregelen, naast het vergunningenbeleid;
- inspraak en voorlichting.

Samenwerking met politie en Openbaar Ministerie is essentieel. Bij het ontwerp van het lokaal beleid is het van belang te streven naar een goede samenhang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen. De gemeente is uiteraard zelf verantwoordelijk voor de invulling van de bestuurlijke kant van het beleid. De inbreng van politie en Openbaar Ministerie ligt vooral in de toetsing van de haalbaarheid van de bestuurlijke maatregelen en in het aangeven in hoeverre deze maatregelen in positieve of negatieve zin bijdragen aan de doelstellingen gericht op de bestrijding van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie.

Door in de ontwerpfase van het beleid samen op te trekken, creëren gemeente, politie en Openbaar Ministerie de beste condities voor het tot stand komen van een lokaal beleid dat in de praktijk ook goed uitvoerbaar en effectief kan zijn.

Wanneer? - een overgangstermijn

In veel gemeenten is sprake van een min of meer stabiele situatie wat betreft de aard, omvang en onderlinge verhoudingen van de lokale prostitutie. Het is van belang na te denken over de vraag in hoeverre deze situatie gedestabiliseerd wordt door de nieuwe wetgeving en het nieuwe lokale beleid. Een al te stringent beleid zou de destabilisering van de bestaande situatie kunnen versterken.

De vraag is hoe moet worden omgegaan met reeds in de gemeente actieve exploitanten. Enerzijds is het noodzakelijk om de branche op orde te brengen (te saneren), anderzijds kleven aan een al te rigide aanpak ook bepaalde risico's, zoals:

- het inzetten van stromannen, om tegemoet te komen aan gemeentelijke eisen omtrent goed gedrag van exploitanten en beheerders van prostitutiebedrijven;
- een verschuiving van activiteiten naar minder zichtbare en of moeilijk controleerbare circuits (zie ook hierna);
- verplaatsing van activiteiten naar naburige gemeenten.

Gemeenten kunnen deze risico's ondervangen door het hanteren van een *overgangstermijn* voor exploitanten die reeds actief zijn in de gemeente. Deze overgangstermijn geeft deze exploitanten de ruimte om toe te werken naar een situatie die voldoet aan de gemeentelijke regelgeving (c.q. vergunningsvoorwaarden).

Zo zou aan exploitanten bijvoorbeeld een voorlopige vergunning kunnen worden afgegeven voor het eerste jaar nadat de nieuwe wetgeving van kracht is geworden. Daarbij wordt expliciet aangegeven aan welke eisen de exploitant na dat jaar moet voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een definitieve vergunning.

De vraag of exploitanten met een strafrechtelijk verleden in aanmerking dienen te komen voor een overgangsregime hangt af van de ernst van de gepleegde delicten en het moment waarop deze zijn gepleegd.

4.2 Regionaal beleid

Alle gemeenten zullen lokaal prostitutiebeleid moeten ontwikkelen. Daarbij speelt de vraag hoe dit lokale prostitutiebeleid zich verhoudt tot het beleid van andere gemeenten in de regio en tot regionale ontwikkelingen. Meestal zal het zinvol zijn om ook op regionaal niveau bepaalde zaken af te stemmen. Het gaat dus niet om lokaal

of regionaal beleid, maar om lokaal en regionaal beleid.

Voor alle gemeenten geldt op zijn minst dat zij zich rekenschap moeten geven van de mogelijke regionale gevolgen van het lokale beleid. Een zeer stringent lokaal beleid kan bijvoorbeeld leiden tot verplaatsing van de in de gemeente aanwezige prostitutiebedrijven naar omringende gemeenten, die geen of een minder stringent beleid voeren op dit gebied. Andersom kan een weinig stringent gemeentelijk beleid, of het ontbreken van beleid, onbedoeld tot gevolg hebben dat de betreffende gemeente relatief aantrekkelijk wordt voor de prostitutie-exploitanten in die regio.

Een stap verder is om te streven naar regionale en/of inter-regionale afstemming - of mogelijk zelfs gelijkschakeling - van het prostitutiebeleid. Zo kan beter voorkomen worden dat zich vreemde bewegingen gaan voordoen in de vestiging van prostitutiebedrijven in het betreffende gebied.

Een regionaal beleidskader

Met name in regio's waarin zich veel kleine gemeenten bevinden kan het handig zijn om een gezamenlijk regionaal kader te ontwikkelen. Dit kader kan dan vervolgens door de verschillende gemeenten lokaal verder worden ingevuld en aangevuld. Op deze wijze voorkomt men dat de verschillende (kleine) gemeenten ieder voor zich veel tijd en menskracht moeten steken in het ontwikkelen van lokaal prostitutiebeleid. Zeker als de gemeente nog nooit met prostitutie te maken heeft gehad, en als men de kans klein acht dat dit in de komende tijd verandert, dan is het participeren in een dergelijk regionaal beleidskader een goede oplossing. Men heeft dan toch de zaken geregeld, zonder dat men daarin (te)veel moet investeren.

4.3 Overige maatregelen

Naast en aanvullend op het vergunningenbeleid kunnen gemeenten bepaalde maatregelen treffen, bijvoorbeeld gericht op positieverbetering en bescherming van prostituees. Te denken valt aan het opnemen van voorschriften omtrent de bedrijfsvoering en arbeidsomstandigheden in de gemeentelijke verordening en het uitwerken van maatregelen op het terrein van hulpverlening en (preventieve) gezondheidszorg.

In hoofdstuk 7 in dit deel treft u een overzicht aan van de belangrijkste

thans beschikbare instrumenten en thans bekende maatregelen, die de kernpartners in kunnen zetten ten behoeve van het lokale prostitutiebeleid.

4.4 Inspraak en voorlichting

De gemeente zal uiteraard moeten voldoen aan de reguliere voorschriften aangaande inspraak op beleidsplannen. Daarnaast is aandacht nodig voor voorlichting over het lokale beleid. Gezien de specifieke aard van het beleidsterrein en van de betreffende populatie van exploitanten en prostituees is een weldoordachte aanpak van de inspraak en de voorlichting noodzakelijk.

4.4.1 Inspraak

Als in een gemeente een inspraakverordening van kracht is, vergelijkbaar met de inspraak-modelverordening van de VNG, en als deze verordening mede van toepassing is op het prostitutiebeleid, dan dient bij de totstandkoming van het beleid de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te worden toegepast. Dit houdt in dat het voorgenomen beleid ter inzage moet worden gelegd en dat aan belanghebbenden de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijzen naar voren te brengen. Daarmee is voldaan aan het juridische minimum op het gebied van inspraak.

Ook als de inspraakverordening daartoe niet verplicht, kan een gemeente er bewust voor kiezen een voorbereidingsprocedure te doorlopen. Juist met het oog op het vereiste draagvlak kan het zinvol zijn om uitdrukkelijk de mogelijkheid van inspraak op het prostitutiebeleid te bieden.

4.4.2 Voorlichting over het lokale prostitutiebeleid

Gemeenten doen er goed aan om alle belanghebbenden tijdig en volledig te informeren over het lokale prostitutiebeleid.

De positie van *exploitanten* van bestaande seksinrichtingen vraagt bijzondere aandacht. Als gemeenten een vergunningenbeleid gaan voeren, dan dienen de exploitanten hierover tijdig geïnformeerd te worden. Hetzelfde geldt voor eventuele gemeentelijke verordeningen op het gebied van arbeidsomstandigheden en bouwtechnische

eisen in het kader van het Bouwbesluit en/of de gemeentelijke bouwverordening. Zo nodig moet aan exploitanten een overgangstermijn worden geboden om hen in staat te stellen de noodzakelijke voorzieningen te treffen.

Uiteraard dienen ook de *prostitutees* voorgelicht te worden over de doelen en uitgangspunten van het lokale prostitutiebeleid. Daarbij is het van belang aandacht te besteden aan de maatregelen en voorzieningen die erop gericht zijn om de positie, veiligheid en gezondheid van prostitutees te verbeteren. Gemeenten kunnen overwegen om voor prostitutees een vaste contactpersoon als aanspreekpunt aan te stellen, waar prostitutees terecht kunnen met hun vragen, en kunnen aankloppen voor advies en verwijzing (zie ook paragraaf 7.2.1 in dit deel).

Wat betreft de voorlichting aan *burgers en ondernemers* is het van belang duidelijk te maken wat de belangrijkste doelen en uitgangspunten van het lokaal prostitutiebeleid zijn, welke regels worden gehanteerd en hoe deze regels worden gehandhaafd. Burgers zullen vaak vooral geïnteresseerd zijn in de vraag hoe de gemeente denkt de lokale prostitutie beheersbaar te houden, met het oog op de openbare orde en veiligheid en het welzijn van de overige inwoners en ondernemers.

De *interne voorlichting* zal zich uiteraard vooral toespitsen op de praktische consequenties van het nieuwe beleid voor de medewerkers van de verschillende organisaties. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor eventuele weerstanden en bezwaren bij medewerkers, zeker als deze in de nieuwe situatie direct contact moeten onderhouden met personen uit de branche.

4.5 Vaststelling van het lokale prostitutiebeleid

Vastlegging in een beleidsplan

Het beleid wordt bijvoorbeeld vastgelegd in een beleidsplan of -notitie voor het lokaal prostitutiebeleid. Dit plan borduurt voort op de analyses van de lokale situatie en lokale risico's. Het geeft heel concreet aan wat er moet gebeuren om de gestelde beleidsdoelen te halen respectievelijk de in de analyses gesignaleerde knelpunten en risico's aan te pakken.

Het plan specificeert **wie wat wanneer** doet. Een goed uitgewerkt plan kan tevens dienst doen als een samenwerkingsovereenkomst

beleidsontwikkeling.

Mogelijk kan ook 'De Rode Draad', een belangenorganisatie van prostituees, behulpzaam zijn bij het organiseren van overleg⁴. Soms kan gebruik gemaakt worden van de contacten die de politie reeds heeft in de branche. Zo kan men overwegen om gemeente-ambtenaren door politiemensen te laten introduceren in bordelen en seksclubs.

Weerstand

Het kan zijn dat er bij ambtenaren of bestuurders weerstanden bestaan tegen het onderhouden van contacten met personen die in de prostitutiebranche actief zijn. Als dit het geval is, en zeker als dit ertoe leidt dat de implementatie van het lokale beleid onder druk komt te staan, dan zal daaraan expliciet aandacht besteed moeten worden. Bijvoorbeeld door het organiseren van gesprekken over deze materie, door het geven van gerichte voorlichting over de doelstellingen van het nieuwe beleid of het organiseren van een training in het omgaan met mensen uit de prostitutiebranche.

5.2 Integriteit en veiligheid

Aan contacten met personen uit de prostitutiebranche kleven altijd bepaalde risico's. Ambtenaren met toezichthoudende taken in de prostitutiebranche vormen in dat opzicht een kwetsbare groep. Ook kan het voorkomen dat exploitanten of beheerders van prostitutiebedrijven zelf contact zoeken met bestuurders of ambtenaren, bijvoorbeeld omdat zij iets van hen gedaan willen krijgen. Op dergelijke momenten zullen de betrokken ambtenaren en bestuurders zeer alert moeten zijn op hun eigen houding, gedrag en uitspraken. In de omgang met personen uit deze branche is er nu eenmaal een verhoogd risico dat de ambtenaar of bestuurder ongewild in een compromitterende situatie terechtkomt en blootgesteld wordt aan bepaalde verleidingen.

Ook kan het gebeuren dat ambtenaren of bestuurders feitelijk bedreigd worden of zich bedreigd voelen door personen uit deze branche.

Gedragcode

Met het oog op deze risico's hanteren verschillende regiokorpsen

van de politie een gedragscode voor het bezoeken van seksbedrijven. Deze code is met enige aanpassingen ook een bruikbaar instrument voor het regelen van de omgang tussen ambtenaren en bestuurders met personen uit de prostitutiebranche.

In deel 4 is een model gedragscode voor gemeente-ambtenaren, bestuurders e.a. opgenomen.

Integriteitsrichtlijnen gemeente

Soms hebben gemeenten al algemene richtlijnen opgesteld die het integer handelen van ambtenaren en bestuurders moeten waarborgen. Deze richtlijnen zijn dan ook van toepassing op de contacten met de prostitutiebranche. Wellicht is het raadzaam de richtlijnen aan te vullen met extra aanwijzingen betreffende de contacten met de prostitutiebranche.

5.3 De rol van de politie

Door de legalisering van de exploitatie van prostitutie kan de indruk gewekt worden dat daarmee de rol van de politie als toezichthouder op de gang van zaken in deze branche grotendeels is uitgespeeld.

Dit is een misverstand.

De politie kan nog steeds structureel toezicht uitoefenen op de branche. Het uitvoeren van controles door politiefunctionarissen in seksinrichtingen kan plaatsvinden op verschillende gronden:

- een vermoeden of melding van in de inrichting gepleegde strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld heling, wapen- of drugshandel, geweldpleging, etc.;
- een vermoeden of melding van strafbare feiten gepleegd door de exploitant, zoals betrokkenheid bij mensenhandel of het in dienst hebben van minderjarige of illegale prostituees;
- controle op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav);
- controle op basis van de gemeentelijke verordening(en) inzake prostitutie.

Opsporing strafbare feiten

Ook na de legalisering van de exploitatie van prostitutie behoudt de politie uiteraard de reguliere taken op het gebied van de opsporing en vervolging van strafbare feiten die in deze sector worden gepleegd. Naast de bestrijding van criminele randverschijnselen die

vaak verbonden zijn met prostitutie, gaat het ook om een actieve en gerichte inzet op de bestrijding van ongewenste en illegale vormen van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, het laten werken van minderjarigen) en controle op grond van de wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Vermoedens of meldingen dat er in een prostitutiebedrijf sprake is van strafbare praktijken (mensenhandel, het laten werken van minderjarigen, overtreding Wav) moeten altijd een politieke en zo mogelijk justitiële follow-up krijgen.

Door het vervallen van het klachtvereiste bij seksuele handelingen met prostituees van 12 tot 16 jaar, worden de mogelijkheden voor de politie vergroot om deze strafbare vorm van seksueel misbruik te vervolgen.

Toezicht in het kader van de gemeentelijke verordening(en)

Daarnaast kan de gemeente bepaalde instanties en functionarissen per verordening aanwijzen als toezichthouders op de in de gemeentelijke verordening(en) neergelegde regelgeving. Dit is geregeld in de Algemene Wet Bestuursrecht, hoofdstuk 5, afdeling 5.2⁵.

Naast de politie kan de gemeente ook anderen (o.a. bepaalde gemeente-ambtenaren) aanwijzen als toezichthouder.

Aanwijzing van de politie als toezichthouder betekent dat politiefunctionarissen reguliere controles kunnen uitvoeren in seksinrichtingen, ook als er geen direct vermoeden is van strafbare feiten.

Hierdoor worden de mogelijkheden voor de politie om toch toezicht te blijven houden op de gang van zaken in deze sector aanzienlijk verruimd.

Toezicht in het kader van de collectieve preventie volksgezondheid

De GGD is de uitvoerende instantie van de taken die de gemeente heeft op (onder andere) het gebied van de preventie en bestrijding van soa en aids. In het kader van de Wcpv kan de GGD actieve bron- en contactopsporing verrichten en kunnen controles van specifieke groepen worden uitgevoerd.

Gemeenten kunnen in de verordening aan exploitanten de voorwaarde opleggen dat exploitanten aan prostituees de gelegenheid moeten bieden om zich regelmatig te laten onderzoeken op soa en aids.

6 De vierde stap in het beleidsproces

REFLECTIE: MONITORING EN EVALUATIE

6.1 Inleiding

Waar beleid gemaakt en uitgevoerd wordt zal ook onderzocht moeten worden hoe dat beleid in de praktijk uitwerkt. Daarbij zijn twee typen onderzoek van belang:

- *monitoring* van de voor het beleid relevante ontwikkelingen in de (lokale) samenleving;
- *evaluatie* van de beleidsmaatregelen op hun effect en desgewenst op procesmatige aspecten.

De noodzaak om te monitoren en te evalueren geldt zeker ook voor de nieuwe wetgeving en het lokaal prostitutiebeleid. Er zijn redenen te over om zowel op nationaal niveau als op regionaal en lokaal niveau een vinger aan de pols te houden.

Anticiperen op onderzoek

Het denken over monitoring en evaluatie moet niet te lang worden uitgesteld. Deze bezigheden worden weliswaar opgevoerd als vierde en 'laatste' stap in de beleidscyclus, maar er moet al in de fase van het beleidsontwerp rekening worden gehouden met het feit dat er later onderzoek zal plaatsvinden. Goed anticiperen op onderzoek betekent in de praktijk dat men reeds in de ontwerpfase van het beleidsproces (tweede stap) een plan voor de monitoring en evaluatie van het beleid moet uitwerken. Dit plan kan geïntegreerd worden in het beleidsplan van het lokaal prostitutiebeleid.

6.2 *Monitoring van de lokale situatie*

Monitoring houdt in dat men de lokale ontwikkelingen op het gebied van prostitutie blijft volgen. Monitoring op het gebied van prostitutie richt zich op het type gegevens dat in bijlage 2.1 is opgenomen (aard, omvang, etc.).

Als de gemeente een vergunningensysteem gaat invoeren voor prostitutie, dan kan via de monitoring worden bijgehouden hoe de legalisering zich voltrekt. Regelmatige (in aanvang bijvoorbeeld twee- of driejaarlijkse) rapportage over de vergunningsverstrekking aan exploitanten geeft inzicht in de vraag hoe het legaliseringsproces feitelijk verloopt. Voor gemeenten die reeds prostitutiebedrijvigheid van enige omvang hebben, kan zo'n rapportage interessante indicaties opleveren van de reactie van de branche op de nieuwe situatie. Welk deel van de bestaande bedrijvigheid komt 'bovengronds'? En welk deel verdwijnt uit het zicht? Verplaatst de prostitutie zich - naar aard of gebied? Ook is het interessant om te volgen hoe het zelfstandig ondernemerschap van (netwerken van) individuele prostituees zich ontwikkelt ten opzichte van de bedrijfsmatige exploitatie door bordeelhouders.

6.3 *Evaluatie van het beleid*

Binnen de beleidsevaluatie wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen de effectevaluatie en de procesevaluatie.

Essentieel voor het goed kunnen uitvoeren van een eventuele effectevaluatie is, dat reeds in de fase van het beleidsontwerp moeite wordt gedaan om beleidsdoelstellingen te *operationaliseren*: te vertalen in termen van concrete gewenste resultaten dan wel een concrete eindsituatie. Daarbij wordt bij voorkeur ook aangegeven op welke termijn het resultaat behaald moet zijn.

Daarnaast is het aan te raden om in de evaluatie van het beleid ook aandacht te besteden aan *procesmatige en culturele aspecten* van de beleidsuitvoering. Dit geldt zeker voor de eerste periode (1-2 jaar) na de start van de implementatie van het beleid. De procesevaluatie levert lessen op over de concrete uitvoering van het beleid:

- Verloopt de uitvoering van de beleidsmaatregelen volgens plan?
- Wat loopt wel goed en wat niet, wat is daarvan de reden en wat kan eraan gedaan worden?
- Welke factoren bevorderen respectievelijk hinderen de beleidsimplementatie?

Daarnaast kan het van belang zijn om na te gaan hoe de nieuwe situatie en het nieuwe beleid is ontvangen binnen de organisaties van de kernpartners (interne acceptatie), hoe het beleid intern is 'verkoch't', hoe is ingespeeld op eventuele weerstanden, hoe de con-

tacten met de branche verlopen, etc.

Gezien de aard van het onderwerp kan het ook nodig zijn om aandacht te besteden aan de acceptatie van en weerstanden tegen de nieuwe situatie in de bredere omgeving: bij het publiek, bij andere lokale ondernemers etc.

7 Overzicht van instrumenten en maatregelen

In dit hoofdstuk treft u een overzicht aan van de belangrijkste thans beschikbare instrumenten en thans bekende maatregelen, die de kernpartners in kunnen zetten ten behoeve van het lokale prostitutiebeleid.

De lijst is nu nog beperkt van omvang. Bovendien is met de meeste instrumenten en maatregelen nog geen of slechts beperkte praktijkervaring opgedaan. In de komende jaren zal de praktijk nieuwe, beter beproefde maatregelen en instrumenten gaan voortbrengen.

7.1 *Bestuurlijke maatregelen gericht op beheersing en regulering van de branche*

Verordenende bevoegdheid van de gemeente

Bij de regulering van de branche door de gemeente speelt de verordenende bevoegdheid van het lokaal bestuur een centrale rol. Deze bevoegdheid is beperkt tot onderwerpen die tot de huishouding van de gemeente gerekend worden. Daartoe behoren in elk geval de openbare orde en veiligheid, het woon- en leefmilieu en de volksgezondheid.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod in de Tweede Kamer⁶ is bij amendement een artikel 151a aan de Gemeentewet toegevoegd. Op grond daarvan wordt aan gemeenten expliciet de mogelijkheid geboden om ten aanzien van bedrijfsmatige prostitutie een vergunningenbeleid te voeren. Daaronder worden eveneens de *niet-inrichting gebonden vormen van prostitutie* verstaan, zoals escortservices en bemiddelingsbureaus.

Het bestuursrechtelijke instrumentarium kan daarom gericht zijn op *seksinrichtingen, escortservices, straatprostitutie en sekswinkels*.

Onder seksinrichtingen vallen:

- prostitutiebedrijven: raamprostitutie, clubs en privéhuizen,
- erotische massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen en sekstheaters.

Onder escortbedrijven wordt verstaan: escortservices, bemiddelingsbureaus en andere bedrijven die klant en prostituee op een andere wijze dan in een prostitutiepand samenbrengen.

7.1.1 Vergunningsplicht

De gemeente kan de vestiging van prostitutiebedrijven beheersen en reguleren door bedrijfsmatige vormen van prostitutie aan een vergunningsplicht te onderwerpen. Deze verplichting wordt opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

De VNG heeft een model-APV voor 'Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.' opgesteld, die toegestuurd is aan alle Nederlandse gemeenten.

In deze model-APV worden ondermeer⁷ de volgende zaken geregeld:

- de vergunningsplicht voor seksinrichtingen en escortbedrijven;
- gedragseisen ten aanzien van de exploitant en de beheerder;
- sluitingstijden en tijdelijke sluiting van seksinrichtingen;
- de aanwezigheid van toezicht door exploitant en beheerder.

De tekst van de model-APV is op te vatten als een soort 'basispakket' voor een lokaal vergunningensysteem. Uit de uitgebreide toelichting bij de verordening tekst blijkt dat gemeenten dit basispakket desgewenst op een aantal manieren kunnen uitbreiden en verfijnen. Zo hebben gemeenten volgens de VNG de volgende extra mogelijkheden, die niet in het basispakket van de model-APV zijn opgenomen.

- Men kan een gedifferentieerd vergunningstelsel voeren, waarin prostitutie (of bepaalde vormen daarvan) geografisch kunnen worden geconcentreerd in bepaalde gebieden. Bestemmingsplannen bieden vergelijkbare mogelijkheden tot het ruimtelijk ordenen van (bepaalde vormen van) prostitutie - zie paragraaf 7.1.2 hierna. Een dergelijk ruimtelijk vestigingsbeleid moet goed worden onderbouwd vanuit het belang van openbare orde, de woon- en leefomgeving en/of de volksgezondheid. De in hoofdstuk 3 beschreven risico-analyse, met aandacht voor de risico's voor de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de volksgezondheid en dergelijke vormt hiervoor de basis.
- Men kan, met het oog op de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefmilieu, het aantal vergunningen dat kan worden verleend aan een *maximum* binden. Zo'n maximum-beleid kan zelfstandig worden toegepast, maar kan ook worden gehan-

teerd ter ondersteuning van het hiervoor beschreven concentratiebeleid. Het maximum-beleid kan worden toegesneden op bepaalde vormen van prostitutie, als de plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven (zie verder de VNG model-APV, toelichting bij artikel 3.2.1). Op basis van een goed onderbouwd maximumbeleid kan bijvoorbeeld raamprostitutie aan banden worden gelegd, of zelfs geheel worden geweerd (zie verder de VNG model-APV, toelichting bij artikel 3.3.2, tweede lid, onder a).

Het is belangrijk dat ook een maximumbeleid goed wordt onderbouwd. De gemeente zal moeten beargumenteren waarom vestiging van meer seksbedrijven dan het gestelde maximum zal leiden tot een ontoelaatbaar risico voor de openbare orde, het woon- en leefmilieu en/of de volksgezondheid. Dit versterkt de juridische positie van de gemeente bij het afwijzen van boventallige aanvragen.

Onduidelijkheid over de toekomstige ontwikkelingen in de branche (o.a. over het aantal prostituees dat zich zelfstandig wil vestigen) compliceert het vaststellen van maxima. Het beleid zal op dit punt regelmatig geëvalueerd moeten worden om eventuele contraproductieve effecten tijdig op te sporen.

- In een vergunningsvoorschrift ten behoeve van een seksinrichting kan ook het aantal werkzame prostituees worden gemaximeerd (zie verder de VNG model-APV, toelichting bij artikel 3.3.2, tweede lid, onder c).
- Het is mogelijk de vergunningverlening te binden aan een *bepaalde duur*, bijvoorbeeld twee jaar, zodat periodiek het functioneren van de seksinrichtingen en/of het gemeentelijk beleid dienaangaande kan worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld (zie VNG model-APV, toelichting bij artikel 3.2.1).
- Het is mogelijk om bij gemeentelijke verordening voorschriften vast te stellen ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid en de arbeidsomstandigheden van personen die werkzaam zijn in de prostitutie. Zie verder paragraaf 7.1.3 hierna.
- Het is mogelijk om in de verordening voorschriften op te nemen omtrent de preventie en bestrijding van soa en aids. Dit in het kader van de gemeentelijke taken op het gebied van de collectieve preventie.
Zie verder paragraaf 7.1.4.

Door middel van het vergunningensysteem wordt in preventieve zin recht gedaan aan meerdere doelstellingen van de nieuwe wetgeving. Zo wordt bijgedragen aan de ontvlechting van criminaliteit en prostitutie door gedragseisen te stellen aan de personen van exploitant en beheerder. Aan de preventie van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel) wordt bijgedragen door in de verordening op te nemen dat het exploitanten verboden is om prostituees in hun bedrijf te laten werken die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel.

In deel 4 van dit Handboek is de tekst van de VNG model-APV integraal opgenomen, echter zonder de artikelgewijze toelichting. Deze toelichting is wel opgenomen in de losbladige uitgave van de model-APV van de VNG-uitgeverij⁸.

7.1.2 Ruimtelijk beleid

Direct gekoppeld aan de vergunningsplicht kan de gemeente een gericht ruimtelijk beleid voeren door de vergunningverlening te koppelen aan de aanwijzing van plaatsen (gronden en opstallen) waar seksinrichtingen zich wel en niet mogen vestigen. De bevoegdheid van gemeenten om - door middel van bestemmingsplannen - aan te geven welke plaatsen welke bestemming krijgen, wordt beperkt door de eis dat bestemmingen slechts aangewezen mogen worden voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is. *Ruimtelijke criteria* moeten dus bepalend zijn voor het regelen van seksinrichtingen in een bestemmingsplan.

Het opnemen van een bestemming om prostitutie uit te sluiten was tot nu toe niet nodig - waarom iets niet toestaan in een bestemmingsplan dat verboden is volgens het Wetboek van Strafrecht? Dit maakt de vraag relevant in hoeverre prostitutie is toegelaten onder bestaande bestemmingen. Uit de jurisprudentie blijkt dat een bordeel of seksclub in elk geval niet mag worden uitgebaat in een pand met een woonbestemming. Over de vraag of prostitutie onder de bestemming 'nijverheid of handel' kan vallen, zijn verschillende, deels tegenstrijdige gerechtelijke uitspraken bekend. De vraag of een bordeel of seksclub moet worden toegelaten is vooral aan de orde bij een bestaande *horecabestemming*. In een aantal gemeenten is binnen

de horecabestemming ook expliciet ruimte geboden voor een seksclub of bordeel.

Als gemeenten niet afhankelijk willen zijn van casuïstische interpretaties van de rechter, is het raadzaam dat zij hun bestaande bestemmingsplannen onderzoeken op onduidelijke of te globale definities en deze vervolgens concretiseren.

Nieuwe bestemmingsplannen

Door het expliciet - *positief* - bestemmen van panden of gebieden voor prostitutiedoeleinden kunnen gemeenten het aantal locaties bepalen waar prostitutie mag plaatsvinden. Indien sprake is van een dergelijke positieve bestemming, kan ten aanzien van andere plannen makkelijker worden gemotiveerd dat het niet de bedoeling is om ook daar prostitutie mogelijk te maken.

Een aantal (grote) gemeenten voert nu al een prostitutiebeleid dat ook in bestemmingsplannen is neergelegd. Door het aangeven van concentratiegebieden is duidelijk waar de gemeente prostitutie toestaat. Daarbij zijn tevens passende bebouwings- en gebruiksvoorschriften tot regeling van prostitutie in relatie tot de omgeving opgenomen.

Andere gemeenten hebben seksclubs expliciet opgenomen onder de bestemming *horeca*. De mogelijkheid bestaat om in een bestemmingsplan een differentiatie op te nemen van horecabedrijven, in verband met de overlast die horecabedrijven kunnen meebrengen. Het is ook mogelijk om, analoog aan *horeca*, in het bestemmingsplan een onderscheid te maken naar verschillende vormen van prostitutie. Te denken valt bijvoorbeeld aan een onderscheid tussen raamprostitutie en prostitutie in beslotenheid, zoals in seksclubs.

Aanpassing (oudere) bestemmingsplannen

Het verdient aanbeveling om in ieder geval de bestaande bestemmingsplannen met name op de bestemmingen 'horeca', 'dienstverlening', 'bedrijven' en 'gemengde functies' na te lopen en waar nodig aan te passen.

Daarnaast is het verstandig oudere bestemmingsplannen na te lopen, ook voor het eventuele buitengebied, omdat daarin nog wel eens gerichte gebruiksvoorschriften ontbreken, terwijl zij wel aantrekkelijke locaties kunnen bevatten voor prostitutiebedrijven. Uiteraard kunnen goede gebruiksvoorschriften ook ontbreken in de

bestemmingsplannen voor de bebouwde kom.

Bij de aanpassing van bestaande bestemmingsplannen vraagt vooral de bestemming horeca aandacht. De inschrijving van horeca en de daarbij opgenomen voorschriften kunnen per bestemmingsplan verschillen. In de meeste actuele plannen is horeca ingeschreven als: het verstrekken van nachtverblijf en/of ter plaatse te nuttigen voedsel en dranken en/of het exploiteren van zaalaccommodatie. Prostitutie is op grond van een dergelijke bepaling uitgesloten.

De aanpassing van een bestemmingsplan kan plaatsvinden door een partiële herziening van de relevante bestemmingsplanvoorschriften, bijvoorbeeld door verduidelijking van definities of gebruiksvoorschriften.

Eventueel kunnen meerdere bestemmingsplannen tegelijk in dezelfde procedure op deze wijze partieel worden herzien ('paraplu bestemmingsplan').

Indien een gemeente in geen enkel bestemmingsplan heeft aangegeven waar prostitutie expliciet is toegestaan, dan wil dat niet zeggen dat prostitutie overal in het plangebied is toegestaan. Een aanvraag voor een vrijstelling van het bestemmingsplan om ter plaatse prostitutie mogelijk te maken, kan echter uitsluitend op ruimtelijk relevante gronden worden afgegeven. Gemeenten hebben dus niet de mogelijkheid om met behulp van ruimtelijke instrumenten nulbeleid te voeren.

Leefmilieuverordening

Overigens kan in een aantal gevallen de leefmilieuverordening op grond van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing een (tijdelijk) instrument bieden ter regulering van (onder andere) prostitutie. Een leefmilieuverordening is gericht op het weren van dreigende en het stuiten van reeds ingetreden achteruitgang van de woon- en werkomstandigheden in een gebied dat in hoofdzaak in gebruik is voor bewoning, midden- en kleinbedrijf, kantoren of een combinatie hiervan. Bij de leefmilieuverordening kunnen zowel regels met betrekking tot bouwen als gebruik van gronden en opstallen worden gesteld.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat het moet gaan om een gebied waar achteruitgang van woon- en werkomstandigheden dreigt of al plaatsvindt. Bovendien moeten Gedeputeerde Staten de verordening goedkeuren. De leefmilieuverordening is daarmee geen

instrument dat specifiek ten aanzien van de vestiging van individuele seksinrichtingen kan worden ingezet.

Bouwbesluit en gemeentelijke bouwverordening

Seksinrichtingen moeten voldoen aan zogenoemde objectgebonden eisen inzake bouw- en brandveiligheid. Dergelijke eisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Veel seksinrichtingen kunnen voor de bepaling van het niveau van bouwtechnische voorschriften worden gerekend tot de in het Bouwbesluit opgenomen categorie 'logiesbedrijven'. Aan de hier gestelde eisen zullen dergelijke seksinrichtingen dus minimaal dienen te voldoen.

Seksinrichtingen waar tevens horecavoorzieningen aanwezig zijn - zoals seksclubs - dienen bovendien aan de voorschriften van het Besluit inrichtingseisen Drink- en Horecawet te voldoen.

Op basis van de gemeentelijke bouwverordening kunnen zonodig specifieke gebruiksvoorschriften worden opgenomen. Tot dusver zijn in de huidige gemeentelijke bouwverordeningen echter uitsluitend brandveiligheidsvoorschriften opgenomen.

Voor inrichtingen die niet zijn aan te merken als 'bouwwerk' in de zin van de Woningwet (bijvoorbeeld woonboten) zijn noch het Bouwbesluit, noch de gemeentelijke bouwverordening van toepassing. In die gevallen biedt de gemeentelijke brandveiligheidsverordening - waarin zowel inrichtings- als gebruiksvoorschriften kunnen worden opgenomen - uitkomst.

7.1.3 Arbeidsomstandigheden

Met het van kracht worden van de nieuwe wetgeving is de landelijke wet- en regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden (Arbowet en Arbobesluit) ook van toepassing op de prostitutiebranche. Het uitgangspunt van de toepasselijkheid van de Arbowet en het Arbobesluit is het bestaan van een (gezags)relatie tussen werkgever en werknemer(s).

In artikel 45 van de Arbowet⁹ is geregeld dat gemeenten in aanvulling op de Arbowet voorschriften kunnen stellen ter bescherming van 'de veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met arbeid'. Deze voorschriften kunnen uitsluitend betrekking hebben op vormen van exploitatie van prostitutie waarin sprake is van een arbeids- of gezagsverhouding en niet op prostituees die zelfstandig

of free-lance werkzaam zijn. Een gemeentelijke verordening op het gebied van arbeidsomstandigheden moet wel bij Koninklijk Besluit worden goedgekeurd.

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid adviseert de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeenten om zo min mogelijk gebruik te maken van genoemd artikel. De algemene beleidslijn inzake arbeidsomstandigheden is dat branches zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om, uitgaande van een risico-inventarisatie en -evaluatie, in samenwerking met de Arbodienst vorm te geven aan het Arbobeleid in de branche.

Gemeenten kunnen daaraan bijdragen door voorlichting te geven aan de branche over de gevolgen van de wetswijziging en werkgevers in de prostitutiebranche te informeren over hun verplichtingen inzake de arbeidsomstandigheden.

7.1.4 Collectieve preventie volksgezondheid

Gezondheidsbevorderende vergunningsvoorschriften

Vanuit de taken op het gebied van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) kunnen gemeenten voorschriften op het gebied van gezondheidsbevordering opnemen in de gemeentelijke verordening. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld zijn:

1. Seksbedrijven moeten een 'veilige seks' beleid voeren.
2. Seksbedrijven moeten toegankelijk zijn voor voorlichting.
3. De bedrijven moeten prostituees de mogelijkheid bieden zich regelmatig op soa en aids te laten onderzoeken. Dit onderzoek dient volgens de 'Richtlijnen voor soa-onderzoek' van de stichting Soa-bestrijding te worden uitgevoerd.

Richtlijnen soa-onderzoek

De stichting Soa-bestrijding heeft 'Richtlijnen voor soa-onderzoek bij prostituees' opgesteld. Deze zijn verwerkt tot een richtlijn van de Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziektenbestrijding (LCI). Deze richtlijn is inmiddels van kracht en is de professionele norm voor artsen die soa-onderzoek bij prostituees uitvoeren.

Voorlichting over soa- en aids-preventie

GGD-en zijn bij de soa-bestrijding en de voorlichting daarover veelal de lokale uitvoerders, die gebruik maken van materiaal en proto-

collen die landelijk zijn ontwikkeld.

Bijzondere aandacht is nodig voor de steeds grotere diversiteit aan culturele achtergronden en talen in de prostitutie, waardoor het moeilijk is om contact te leggen. In de preventie van soa en aids wordt daarom steeds vaker gebruik maakt van voorlichting door prostituees met dezelfde culturele achtergrond. Daardoor valt de taalbarrière weg en worden prostituees op herkenbare wijze aangesproken, waardoor de kans groter is dat de boodschap overkomt. Voorlichtingsmateriaal is altijd via de plaatselijke GGD verkrijgbaar. Bovendien kunnen sociaal verpleegkundigen van de GGD individueel en groepsgewijs voorlichting geven of adviseren.

7.1.5 Gedragscode

Al eerder in dit Handboek is aan de orde geweest dat het onderhouden van contacten met de prostitutiebranche bepaalde risico's met zich meebrengt. Om te voorkomen dat ambtenaren of bestuurders in compromitterende, bedreigende of anderszins onwenselijke situaties belanden, kan de gemeente een gedragscode vaststellen voor de omgang tussen ambtenaren en bestuurders en personen uit de prostitutiebranche.

In deel 4 is een model gedragscode voor gemeente-ambtenaren en bestuurders opgenomen.

Daarnaast kunnen gemeentelijke integriteitsrichtlijnen aangepast worden, met het oog op de omgang met personen uit de prostitutiebranche.

7.2 Positieverbetering en bescherming van prostituees

De opheffing van het bordeelverbod legt de basis voor mogelijke verbeteringen in de maatschappelijke positie van de prostituee. Prostituees krijgen door de opheffing van het bordeelverbod een meer autonome positie, waardoor zij betere arbeidsomstandigheden kunnen afdwingen en bijvoorbeeld door middel van formele huurcontracten meer eisen kunnen stellen aan de werkruimten. Daarnaast kunnen gemeenten ondersteunend beleid voeren, gericht op de verbetering van de positie van prostituees. De gemeente kan bevorderen dat prostituees dezelfde behandeling en rechten krijgen als andere beroepsgroepen. Dat kan onder andere door het geven

van voorlichting aan prostituees en exploitanten over de rechten en plichten in hun onderlinge verkeer.

7.2.1 Gemeentelijk beleid en positieverbetering van prostituees

De positieverbetering van prostituees kan een wezenlijk onderdeel zijn van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Omdat de maatschappelijke positie van prostituees is achtergebleven bij die van die anderen in de samenleving is het legitiem om daarin door middel van gemeentelijke regelgeving verbetering te brengen.

Een belangrijk instrument daarbij is het gemeentelijk vergunningenbeleid.

Via de gemeentelijke verordening voor seksinrichtingen etc. dan wel een lokale Arboverordening voor prostitutie-inrichtingen, kunnen vergunningsvoorschriften worden opgenomen als:

- het aantal beschikbare werkruimtes in relatie tot het aantal werkzame prostituees, en de minimale maten van dergelijke ruimtes;
- de vereiste sanitaire voorzieningen;
- de verplichting tot het verlenen van vrije toegang tot de inrichting voor toezichthoudende functionarissen;
- de verplichting tot het voeren van een 'veilige seks' beleid;
- het verlenen van vrije toegang tot de inrichting voor hulpverleners (gezondheidsdiensten, maatschappelijk werk e.d.).

Een aanspreekpunt voor prostituees bij de gemeente

Gemeenten doen er verstandig aan om als onderdeel van het gemeentelijke prostitutiebeleid een regeling te treffen voor de contacten tussen de verschillende gemeentelijke diensten en prostituees.

Het is aan te bevelen om een vaste contactpersoon (en/of een vast spreekuur) bij de gemeente aan te stellen waar prostituees terecht kunnen met vragen en klachten over de bedrijfsvoering van exploitanten en voor advies en verwijzing. Wanneer over een bepaald bedrijf klachten binnenkomen op terreinen die door de vergunning worden gedekt, kan dat voor de gemeente aanleiding vormen een nader onderzoek in te stellen naar de naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften.

7.2.2 Gezondheidszorg voor prostituees

De arbeidsomstandigheden binnen de prostitutie, zoals de werkomgeving, de werktijden, en de lichamelijke en psychische belasting bevatten aanzienlijke risico's voor de gezondheid van prostituees. Vanuit de gezondheidszorg is een aanpak vereist die is toegesneden op de specifieke beroepssituatie van de prostituees. Belangrijke elementen daarin zijn: preventie, voorlichting, advisering, begeleiding en behandeling, zowel op individueel als op groepsniveau.

Gezondheidsproject

In samenspraak met instellingen die expertise hebben op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening in de prostitutie en met de branche-organisaties kunnen gemeenten bijdragen aan een goede en toegankelijke gezondheidszorg voor prostituees.

Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een gezondheidsproject, waarin ook de nodige aandacht aan preventie en voorlichting kan worden besteed. Gezien de beroepsrisico's hebben veel prostituees vragen die te maken hebben met hun gezondheid. Veldwerkers die goed op de hoogte zijn van soa-preventie en medische zaken (sociaal verpleegkundigen in de soa-bestrijding) en mogelijke preventie-medewerkers voor de prostitutie bij de GGD kunnen wat dat betreft een belangrijke rol vervullen.

Eigen verantwoordelijkheid van de branche

Daarnaast hebben ook de prostituees, de exploitanten en hun branche-organisaties een eigen verantwoordelijkheid om te werken aan goede arbeidsomstandigheden en te zorgen voor een gezond werkklimaat.

Exploitanten kunnen een 'veilige seks' beleid voeren, gelegenheid bieden voor voorlichtingsactiviteiten en prostituees stimuleren zich periodiek op soa te laten onderzoeken. Gemeenten (GGD-en) kunnen dit ondersteunen door voorlichting te geven over gezondheidsrisico's en de preventie daarvan.

7.2.3 Hulpverlening aan prostituees

De relatie tussen hulpverlening en prostituee vraagt bijzondere aan-

dacht. Enerzijds is een vertrouwensbasis tussen prostituees en hulpverlening van belang. Anderzijds is het gewenst om een scheiding aan te brengen tussen hulpverlening en belangenbehartiging.

Het wordt vaak tot de taak van de hulpverlening (maatschappelijk werk) gerekend om misstanden op de werkplek te signaleren. De hulpverlener kan daardoor in een lastig parket komen: door kritiek te leveren op de werkplek kan de hulpverlener daartoe de toegang worden ontzegd, waardoor de hulpverlening bemoeilijkt wordt. Zo kan er een conflict ontstaan tussen de belangen van de individuele hulpvrager en het collectieve belang van prostituees. Ter voorkoming van dergelijke conflicten is het denkbaar dat belangenverenigingen, zoals de belangenorganisatie van prostituees 'De Rode Draad', de werkplekken evalueren en richting hulpverlening als intermediair fungeren.

Het is van belang dat de exploitanten van prostitutiebedrijven vertrouwen krijgen in de goede bedoelingen van gemeentelijke diensten en van de hulpverlening, en het nut van samenwerking met deze organisaties gaan inzien.

Gecoördineerde aanpak

De hulpverlening aan prostituees vraagt een gecoördineerde aanpak en een nauwe samenwerking tussen de verschillende hulpverleningsinstellingen. Er zijn op het gebied van de hulpverlening doorgaans al diverse samenwerkingsverbanden. De hulpverlening aan prostituees kan daarvan deel uitmaken. Het aanstellen van een lokale of regionale zorgcoördinator kan bijdragen aan de samenwerking tussen de diverse instellingen. Tot de taken van zo'n coördinator behoren bijvoorbeeld het zorgen voor de nodige informatie-uitwisseling en afstemming tussen de instellingen, het signaleren van knelpunten in de hulpverlening en het stimuleren en ondersteunen van samenwerkingsverbanden rond hulpverlening en preventie.

Opvang slachtoffers mensenhandel

Bijzondere aandacht in dit verband is vereist voor de opvang van en de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Het is belangrijk dat zij zich kunnen wenden tot en bereikbaar zijn voor de hulpverlening. Een goede samenwerking en afstemming tussen de politie en de hulpverlening is belangrijk. In de (onlangs aangepaste) B17 procedure van de Vreemdelingencirculaire wordt beschreven op

welke wijze vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel bejegend dienen te worden door de politie.

De tekst van de vernieuwde B17 procedure is integraal opgenomen in deel 4 van dit Handboek.

Afstemming politie - hulpverlening

Het bevorderen van een goede afstemming tussen de dienstverlening van de politie en die van hulpverlenende instellingen vraagt de nodige aandacht. De politie kan voor prostituees die in de problemen zitten voor de eerste opvang zorgen en fungeren als intermediair en verwijzer naar adequate hulpverlening en opvang. De politie is hierbij een schakel in het netwerk van hulpverlening aan prostituees.

Noten

- 1 In de tekst van dit handboek wordt korthedshalve steeds de vrouwelijke vorm 'prostitutee(s)' gehanteerd. In feite gaat het uiteraard om zowel vrouwelijke prostituties als mannelijke prostitués.
- 2 In feite wordt hier bedoeld: personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Zie ook paragraaf 3.5 in deel 1 van dit handboek.
- 3 Een en ander is door de VNG uitgewerkt in een model-APV. De model-APV en de uitgebreide toelichting daarop zijn separaat onder de gemeenten verspreid door de VNG. De tekst van de model-APV (zonder artikelgewijze toelichting) is opgenomen in deel 4 van dit handboek.
- 4 Zie voor adressen deel 4.
- 5 De VNG heeft in de algemene modelverordening voor gemeenten een hoofdstuk (6) opgenomen over het aanwijzen van toezichthouders op gemeentelijke regelgeving.
- 6 D.d. 28 januari 1999
- 7 Daarnaast worden geregeld: beslissingstermijnen, weigeringsgronden, beëindiging exploitatie, wijziging beheer en een overgangstermijn voor de invoering van de verordening. De modelverordening bevat ook artikelen over straatprostitutie, sekswinkels en het tonen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen, e.d.
- 8 Voor adressen raadplege men deel 4.
- 9 Eind 1999 is de Arbowet gewijzigd, waarbij het betreffende artikelnummer gewijzigd is in 45. Voor die tijd was het betreffende artikel in de Arbowet te vinden onder artikelnummer 58.

BIJLAGEN

.....

Bijlage 2.1

Aandachtspunten voor de inventarisatie van de lokale situatie

Aard van de prostitutie

Prostitutie - en de exploitatie daarvan - kent vele verschillende verschijningsvormen. Voor verschillende vormen van prostitutie zal soms verschillend beleid moeten worden uitgestippeld. Ook de mogelijkheden van de gemeente om (de exploitatie van) prostitutie te reguleren hangt samen met de verschijningsvorm.

Het onderscheid tussen de volgende verschijningsvormen is daarom (beleids)relevant:

- straat- of tippelprostitutie;
- raamprostitutie (pandgebonden);
- clubs en privéhuizen (pandgebonden);
- escortbedrijven;
- thuisprostitutie;
- erotische massagesalons (pandgebonden).

In de praktijk is de grens tussen verschillende vormen soms vaag. Verschillende vormen kunnen worden gecombineerd, zoals clubs en escortservice, en soms zijn prostituees in meerdere vormen actief.

'Gevaarheid' van de prostitutie

Naast het onderscheid in verschijningsvormen is het van belang een onderscheid aan te brengen tussen heteroseksuele prostitutie (door vrouwen) en homoseksuele prostitutie (door mannen). Deze laatste vorm kent vaak eigen specifieke plaatsen/concentratiegebieden en een specifieke problematiek op het gebied van veiligheid (geweld) en gezondheid (hiv/soa-preventie).

Omvang van de prostitutie

Hierbij worden bij voorkeur meerdere indicatoren gebruikt.

- Hoeveel prostituees zijn er actief in de verschillende vormen van prostitutie?
- Hoeveel exploitanten zijn er?
- In hoeveel panden is een prostitutiebedrijf gevestigd?

Omvangsmaten zijn ook van belang voor de monitoring en evalu-

atie van het beleid (zie hoofdstuk 6). Omvangsmetingen of -schattingen dienen met de nodige zorgvuldigheid uitgevoerd respectievelijk onderbouwd te worden.

Geografische spreiding

- In welke straten, buurten en wijken spelen de verschillende vormen van prostitutie zich af?
- Is er sprake van (dreigende) concentratiegebieden?

Strafbare exploitatie van prostitutie

Zijn er aanwijzingen of vermoedens dat er in deze gemeente:

- minderjarigen in de prostitutie werken?
- mensen onvrijwillig in de prostitutie werken?
- mensenhandelaars actief zijn / er slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie werken?

Zo ja:

- om hoeveel personen gaat het?
- in welke typen prostitutie zijn zij werkzaam?

Illegaliteit

Zijn er aanwijzingen of vermoedens dat er in deze gemeente mensen zonder geldige verblijfstitel in de prostitutie werken?

Zo ja:

- om hoeveel personen gaat het?
- in welke typen prostitutie zijn zij werkzaam?

Overige knelpunten / problemen

Welke overige problemen spelen er op dit moment in en rond de lokale prostitutie? (denk aan: openbare orde, veiligheid, gezondheid, welzijn)

Bijlage 2.2

Checklist voor het uitwerken van een beleidsplan lokaal prostitutiebeleid

Opbouw van het plan

Hoe men een beleidsplan opbouwt is mede afhankelijk van de inhoud van het ontwikkelde beleid.

De volgende elementen zullen in een goed beleidsplan in elk geval terug te vinden zijn:

- een analyse van de situatie / het probleem;
- vaststelling van de uitgangspunten van het vergunningenbeleid en een beschrijving van eventuele overige maatregelen die worden genomen;
- een beschrijving van de implementatie van eventuele andere maatregelen (wat wordt, hoe en wanneer door wie uitgevoerd);
- een beschrijving hoe de gezamenlijke handhaving van regelgeving geregeld is (zie ook deel 3 van dit draaiboek);
- een plan voor de monitoring en evaluatie van het beleid;
- voorlichting en eventuele andere voorwaardenscheppende activiteiten.
- tijdsplanning: welke maatregelen worden op de korte termijn ingevoerd, welke op de langere termijn;
- overzicht van de middelen (menskracht, geld) die nodig zijn om het voorgestelde beleid goed uit te kunnen voeren - waar mogelijk wordt vermeld hoe de betreffende kosten gefinancierd worden.

Beschrijving van activiteiten / maatregelen

Activiteiten en maatregelen worden zo concreet mogelijk beschreven.

Zeker als het beleidsplan ook dienst doet als een samenwerkingsovereenkomst tussen de kernpartners, dan is het belangrijk om de verdeling van taken, de tijdsplanning e.d. duidelijk vast te leggen. Per activiteit / maatregel wordt in het plan (bij voorkeur) het volgende aangegeven:

- wat de maatregel / activiteit inhoudt;
- wie verantwoordelijk is of zijn voor de uitvoering van de betreffende activiteit of maatregel¹;
- op welke termijn (en eventueel voor welke periode) de implemen-

tatie plaatsvindt;

- eventuele randvoorwaarden voor succesvolle implementatie;
- eventuele (extra) kosten van de maatregel /activiteit en de wijze van financiering.

Procesmatige aspecten en randvoorwaarden

Naast de direct op de exploitatie van prostitutie gerichte maatregelen kan in het plan aandacht besteed worden aan randvoorwaardelijke zaken en procesmatige aspecten:

- monitoring en evaluatie van het beleid;
- voorlichting over het beleid;
- de coördinatie en voortgangsbewaking van de beleidsimplementatie (procesmanagement);
- de verdere uitbouw van het (groei-)beleid.

Noot

- 1 In het geval dat meerdere actoren betrokken zijn bij de uitvoering van een maatregel of activiteit, is het verstandig een hoofdverantwoordelijke aan te wijzen.

Bijlage 2.3

Inhoudsopgave overige delen van het Handboek

Inhoudsopgave deel 1

1	OPHEFFING VAN HET ALGEMEEN BORDEELVERBOD: ACHTERGRONDEN EN GEVOLGEN	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Bedoeling en strekking van de wetwijziging	10
1.3	Gevolgen van de wetwijziging	13
1.4	Wie heeft of krijgt te maken met het prostitutiebeleid?	14
1.5	Legalisering: een groeiproses	16
1.6	Doel en opzet van dit Handboek	18
1.7	Leeswijzer	19
2	LANDELIJKE ACTIVITEITEN	21
2.1	De wegbereidende fase: het project Flankerend beleid	21
2.2	Na de invoering: ondersteuning, monitoring en evaluatie	22
3	VRAGEN EN ANTWOORDEN	25
3.1	Gemeentelijk prostitutiebeleid	25
3.1.1	<i>Zijn gemeenten verplicht om een prostitutiebeleid te voeren?</i>	25
3.1.2	<i>Welke instrumenten hebben gemeenten om exploitatie van prostitutie te beheersen en reguleren?</i>	25
3.1.3	<i>Is het mogelijk om prostitutiebedrijven geheel te weren, oftewel een zogenaamd nulbeleid te voeren?</i>	26
3.1.4	<i>Geldt het vergunningenbeleid ook voor escort- en bemiddelingsbedrijven, die vaak gemeentegrensoverschrijdend opereren?</i>	27
3.1.5	<i>Hoe kunnen bestemmingsplannen worden aangewend om de exploitatie van prostitutie te reguleren?</i>	28
3.1.6	<i>Moeten seksinrichtingen aan bepaalde bouwkundige of gebruikseisen voldoen?</i>	29
3.1.7	<i>Welke taken heeft de gemeente op het gebied van volksgezondheid en prostitutie?</i>	29

3.1.8	<i>Maken gezondheidszorg en hulpverlening aan prostituees onderdeel uit van het gemeentelijk beleid?</i>	30
3.1.9	<i>Is het mogelijk een antecedentenonderzoek uit te voeren van personen die een prostitutiebedrijf willen beginnen?</i>	31
3.1.10	<i>Kunnen gemeenten de kosten die zij maken voor het behandelen van vergunningsaanvragen en het (doen) uitoefenen van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften compenseren?</i>	32
3.1.11	<i>Wat gebeurt er als een gemeente nalaat een verordening te maken?</i>	33
3.2	Werk en werkloosheid	34
3.2.1	<i>Hoe zit de arbeidsrechtelijke verhouding tussen exploitant en prostituee in elkaar?</i>	34
3.2.2	<i>Kunnen bordeelhouders vacatures melden bij het arbeidsbureau?</i>	36
3.2.3	<i>Kan prostitutie tot 'passende arbeid' worden gerekend?</i>	36
3.2.4	<i>Hebben werkloze prostituees een sollicitatieplicht?</i>	36
3.3	Arbeidsomstandigheden	37
3.3.1	<i>Zijn de regels van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) ook van toepassing op de prostitutie?</i>	37
3.3.2	<i>Kunnen gemeenten zelf regelingen treffen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden?</i>	38
3.3.3	<i>Welke rol vervult de Arbeidsinspectie?</i>	39
3.4	Sociale zekerheid	40
3.4.1	<i>Kan een prostituee aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering?</i>	40
3.4.2	<i>Kunnen prostituees aanspraak maken op een uitkering krachtens de WAO?</i>	41
3.4.3	<i>Kan een zelfstandig werkzame prostituee aanspraak maken op een uitkering krachtens de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen (Waz)?</i>	42
3.4.4	<i>Kunnen prostituees een beroep doen op (aanvullende) bijstand volgens de Algemene bijstandswet (Abw)?</i>	42
3.5	Buitenlandse prostituees en buitenlandse exploitanten	43
3.5.1	<i>Welk beleid wordt gevolgd ten opzichte van buitenlandse prostituees?</i>	43
3.5.2	<i>Wat zegt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) over prostitutie door buitenlandse personen?</i>	44

3.5.3	<i>Staan de uitzonderingsbepalingen in de Wav de normalisering van de prostitutiebranche niet in de weg?</i>	45
3.5.4	<i>Komen illegale prostituees, die niet meer worden gedoogd, in aanmerking voor de terugkeerregeling?</i>	46
3.5.5	<i>Kan een buitenlandse prostituee zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigen?</i>	46
3.5.6	<i>Mogen personen uit zogenoemde Associatielanden zich in Nederland als zelfstandig ondernemer in de prostitutie vestigen?</i>	47
3.5.7	<i>Welke implicaties heeft het landelijk beleid rond buitenlandse prostituees voor het gemeentelijk beleid?</i>	47
3.5.8	<i>Hoe moet worden opgetreden tegen bedrijven die prostituees van buiten de EU in dienst hebben die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel?</i>	48
3.5.9	<i>Welke rol spelen exploitanten bij de controle op verblijfstitels?</i>	49
3.5.10	<i>Hoe kan worden voorkomen dat buitenlandse exploitanten de in eigen land verboden activiteiten legaal in Nederland gaan uitoefenen?</i>	49
3.6	Economische en fiscale aspecten	50
3.6.1	<i>In hoeverre moet in het prostitutiebeleid rekening worden gehouden met Europese of nationale wetgeving op het gebied van economische mededinging?</i>	50
3.6.2	<i>Moeten seksbedrijven zich inschrijven in het handelsregister?</i>	51
3.6.3	<i>Betekent legalisering ook dat seksbedrijven in aanmerking komen voor overheidssubsidies voor bedrijven, zoals die voor startende ondernemers?</i>	51
3.6.4	<i>Hoe wordt de belasting- en premie-afdracht geregeld?</i>	52
3.7	De strafwetgeving	52
3.7.1	<i>Waarom draait het in de nieuwe wetgeving?</i>	52
3.7.2	<i>Wat staat er precies in de nieuwe wetgeving?</i>	53
3.8	Mensenhandel	53
3.8.1	<i>Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de bestrijding van mensenhandel in Nederland?</i>	53
3.8.2	<i>Wordt mensenhandel ook internationaal bestreden?</i>	54
3.8.3	<i>Welk beleid geldt er met betrekking tot buitenlandse (illegale) slachtoffers van mensenhandel?</i>	54
3.8.4	<i>Wat doet de rijksoverheid op het gebied van de preventie van mensenhandel?</i>	55

3.9	Handhaving	56
3.9.1	<i>Hoe kan het toezicht op het gemeentelijk vergunningen-beleidvormgegeven worden?</i>	57
3.9.2	<i>Hoe kan de samenhang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving worden vormgegeven?</i>	58
3.9.3	<i>Op welke wijze kan aandacht worden besteed aan strafbare feiten binnen nieuwere vormen van seksuele dienstverlening (06-nummers, Internetdiensten)?</i>	59
3.9.4	<i>Hoe kunnen de vergunningsvoorschriften inzake legale en meerderjarige prostituees worden gehandhaafd?</i>	60
3.10	De registratie van gegevens	62
3.10.1	<i>Welke regels gelden voor het registreren van gegevens over personen?</i>	62
3.10.2	<i>Mag een gemeente een registratie bijhouden van vergunninghouders en beheerders van prostitutiebedrijven?</i>	64
3.10.3	<i>Mag de politie een registratie van prostituees bijhouden?</i>	64
	NOTEN	67
	BIJLAGEN	69
1.1	Tekst van de belangrijkste nieuwe wetsartikelen	71
1.2	Project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod: leden regiegroep, projectgroep en klankbordgroep	75
1.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	79

Inhoudsopgave deel 3

INLEIDING BIJ DEEL 3	5
1 HET KADER VOOR HET LOKALE PROSTITUTIE- EN HANDHAVINGSBELEID	8
1.1 De reikwijdte van het lokale prostitutiebeleid	8
1.2 De belangrijkste instrumenten	11
2 WAT IS HANDHAVING?	13
2.1 Vormen van handhaving	13
2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid	14
2.3 Het uitwerken van een handhavingsarrangement	17
2.4 Afstemmingsgremia	19
3 HANDHAVENDE INSTANTIES: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN	21
3.1 Gemeentelijke bestuursorganen	21
3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties	22
3.3 Het Openbaar Ministerie	23
3.4 De politie	24
3.5 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie	26
3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid	27
3.7 Financiën - de Belastingdienst	28
4 SUGGESTIES VOOR HET UITWERKEN VAN EEN HANDHAVINGSARRANGEMENT	30
4.1 De organisatie	30
4.2 De inhoud: specifieke aandachtspunten	30
4.3 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent	31
4.4 De uitwerking: handhavingsteams en handhavings- afspraken	32
4.5 Aandachtspunten bij de uitvoering	33
4.6 Voorbeeld van een lokaal handhavingsarrangement	35
4.7 Het bestrijden van mensenhandel	39

5	INFORMATIE-UITWISSELING	43
5.1	Handhavingsteams en persoonsgegevens	43
5.2	Handhavingsteams en bevoegdheden	45
5.3	Informatieverstrekking aan derden	47
5.4	Rechten van de geregistreerde	48
5.5	Samenvatting en conclusies	49
NOTEN		52
BIJLAGEN		55
3.1	Overzicht van handhavende instanties	57
3.2	Relevante wetgeving ter handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel	63
3.3	Overzicht regelgeving informatie-uitwisseling	67
3.4	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	69

Inhoudsopgave deel 4

1	SEKSIENRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.	5
2	AANWIJZING AANPAK VAN MENSENHANDEL EN ANDERE VORMEN VAN UITBUITING IN DE PROSTITUTIE	26
3	B17 VREEMDELINGENCIRCULAIRE	44
4	MODEL GEDRAGSCODE	62
5	ADRESSEN	63
	NOTEN	82
	BIJLAGE	83
4.1	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	85



Ministerie van
Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Dit is een gezamenlijke
uitgave van: