

Uitwerking Hoofdstuk 3 APV Prostitutie Alkmaar 2016

1. Inleiding

In 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven. Met de wetswijziging werd de exploitatie van prostitutie gelegaliseerd, met als doel:

- een duidelijke scheidslijn aan te brengen tussen legale en illegale vormen van prostitutie;
- vrijwillige prostitutie te reguleren en te beheersen;
- onvrijwillige prostitutie tegen te gaan;
- de positie van de prostituee te verbeteren;
- om misstanden in de seksbranche te bestrijden.

Uit een landelijke evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod, die in 2007 werd afgerond, is geconcludeerd dat de positie van de prostituee sinds 2000 niet per sé is verbeterd en dat misstanden nog steeds voorkomen. Juist in die periode constateerde Alkmaar dat er ook hier ernstige misstanden voorkwamen zoals bijvoorbeeld mensenhandel en uitbuiting, witwasconstructies met panden en opbrengsten uit de raamprostitutie, naast overlast van bezoekers en verkeerstromen. Door middel van een door de raad vastgesteld Plan van Aanpak Prostitutieproblematiek is hier toen door middel van onder andere de Wet Bibob, het bestemmingsplan Achterdam, cameratoezicht en fysieke wijzigingen op ingezet met als resultaat dat de misstanden en overlast rond de raamprostitutie in Alkmaar veel sneller zichtbaar worden en daardoor in een voorkomend geval sneller aangepakt kunnen worden. De Alkmaarse aanpak is samen met de evaluatie uit 2007 mede aanleiding geweest voor de wens van de landelijke politiek om de problemen in de seksbranche aan te pakken, en daarvoor is in 2009 het wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' (hierna Wrp) ingediend. Volgens de memorie van toelichting van het wetsvoorstel zijn de voornaamste oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de seksbranche onder andere de gemeentelijke en regionale verschillen in het prostitutie- en vergunningenbeleid. Daarnaast is onvoldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en op bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escortbranche en thuiswerkers. Hierdoor is ook niet duidelijk of en in welke mate sprake is van dwang en of er andere signalen zijn van mensenhandel binnen het niet-vergunde deel van de seksbranche. Doel van de Wrp is het verkleinen van de lokale en regionale verschillen in het prostitutiebeleid, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

1.1. Vooruitblik op de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

In 2009 is het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wrp ingediend bij de Tweede Kamer. Dit voorstel omvatte de invoering van een verplicht en grotendeels uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf, ten einde meer uniformiteit in het lokaal vergunningenbeleid te bewerkstelligen. Vervolgens is met de eerste nota van wijziging een leeftijdsverhoging voor prostituees van 18 naar 21 jaar geïntroduceerd, gekoppeld aan een registratieplicht voor prostituees. Ook zijn twee andere landelijke registers voorzien, om de vergunningverlening en de controle en toezicht op de naleving van vergunningen te vergemakkelijken. Het eerste hiervan ziet op vergunningen van prostitutiebedrijven. In dit register worden de beschikkingen inhoudende een weigering, schorsing of intrekking van een vergunning van een prostitutiebedrijf opgenomen. Het tweede register bevat de verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven. In het oorspronkelijke voorstel werd ook voorzien in de invoering een 'vergewisplicht' voor de klanten.

Het wetsvoorstel is op 29 maart 2011 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft tijdens de plenaire behandeling echter kenbaar gemaakt zich niet te kunnen vinden in bepaalde elementen van het wetsvoorstel en aangestuurd op een novelle, waarmee de registratieplicht van de prostituee en de vergewisplicht van de klant zouden worden geschrapt. De stemming over het wetsvoorstel is in afwachting hiervan aangehouden. Een novelle, in lijn met de wensen van de Eerste Kamer, is op 1 maart 2014 ingediend bij de Tweede Kamer. Door verschillende vragenrondes, waarbij de beantwoording door de minister weer nieuwe vragen opriep en de agenda van Tweede en Eerste Kamer is de novelle tot het moment van schrijven van deze uitwerking (oktober 2016) nog steeds niet vastgesteld en is inwerkingtreding niet te voorspellen.

Het wetsvoorstel dient als vervanging van de huidige autonome bevoegdheid voor het stellen van regels op grond van de artikelen 149 en 151a van de Gemeentewet. Waar op basis van deze artikelen een

vergunningenstelsel een autonome keuze is, wordt als gevolg van het wetsvoorstel elke gemeente verplicht om een vergunningenstelsel te voeren. Het wordt in heel Nederland verboden een seksbedrijf uit te oefenen, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Dit betekent dat een vergunning dient te worden aangevraagd voor:

- het (bedrijfsmatig) gelegenheid geven tot prostitutie of het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling, en
- het (bedrijfsmatig) tegen betaling aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting.

1.2 Wijziging gemeentelijk e uitwerking van hoofdstuk 3 Apv over prostitutie

De behandeling van het wetsvoorstel door beide Kamers duurt lang en het is onduidelijk wanneer de wet in werking zal gaan treden. Tijdens de rit is het wetsvoorstel ingrijpend gewijzigd. De aanpassingen hebben mede betrekking op aard en omvang van door gemeenten uit te voeren taken. Gelet op het belang van de nieuwe prostitutiewet voor het gemeentelijk prostitutiebeleid heeft Alkmaar aanvankelijk gemeend de besluitvorming over deze wet te moeten afwachten voordat een lokale nieuwe uitwerking van hoofdstuk 3 van de Apv wordt vastgesteld. Nu de parlementaire behandeling nog steeds is aangehouden vindt Alkmaar het niet meer verantwoord om nog langer te wachten. Ook de VNG heeft de nieuwe wet op verzoek van de 'prostitutiesteden' niet langer afgewacht en samen met de steden het prostitutiehoofdstuk van de model-Apv vooruitlopend op de wet al aangepast. Alkmaar heeft bij raadsbesluit van 23 juni 2016 de Algemene plaatselijke verordening (hierna Apv) als kader vastgesteld. Deze uitwerking van de Apv beschrijft de manier waarop we met hoofdstuk 3 omgaan. Daarbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de toekomstige kaders. Veel gemeenten in de politie eenheid Noord-Holland volgen het voorbeeld van de VNG en hebben de wens uitgesproken voor het wijzigen van hun lokale beleid. Om aan te sluiten bij de Wrp wil men bij het opstellen van een nieuwe uitwerking van de Apv zoveel mogelijk regionale verschillen voorkomen. Alkmaar heeft daarom deelgenomen in de werkgroep van gemeenten, politie en Openbaar Ministerie om de Alkmaarse uitwerking zoveel mogelijk vertaald te zien in de gemeenten in de eenheid Noord-Holland.

1.3 Integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid en het Startdocument Ondernijning

In 2014 heeft het Regionaal Beheersoverleg Politie (RBOP) ervoor gekozen Ondernijning aan te merken als één van de geprioriteerde thema's in het integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid 2015 – 2018. Prostitutie is onderdeel van integrale aanpak Ondernijning van gemeenten, politie, OM en Belastingdienst en hoewel prostitutie legaal is in Nederland kunnen in de branche vier soorten misstanden worden onderscheiden die van invloed kunnen zijn op ondermijnende structuren. Dit betreft:

- Dwang en mensenhandel
- Overtredingen van vergunningvoorschriften
- Fiscale misstanden
- Misstanden die te maken hebben met het soms ontbreken van de weerbaarheid van prostituees.

Voor het thema ondernijning is door het Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid NH het Startdocument Ondernijning geschreven. Onderdeel hiervan is mensenhandel en misstanden in de prostitutie waar een basisniveau en een gewenst niveau in is beschreven voor de eenheid Noord-Holland. Door gebruik te maken van deze uitwerking van hoofdstuk 3 Apv Prostitutie Alkmaar 2016 voldoet Alkmaar aan de verschillende onderdelen van zowel het basisniveau als het gewenst niveau.

1.4 De werkgroep Prostitutie

In oktober 2015 is de werkgroep Prostitutie opgericht. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers uit de gemeenten van de eenheid Noord-Holland, het RIEC, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de politie en de GGD. Om de eerdergenoemde aspecten van Ondernijning te kunnen aanpakken is een duidelijke ketensamenwerking nodig. Dat is onder andere gebleken uit de analyse van het aanbod van onvergunde prostitutie in de eenheid Noord-Holland uitgevoerd door de politie. Vaststaat dat in iedere gemeenten onvergunde prostitutie plaatsvindt en dat er een verschuiving plaatsvindt van het vergunde naar het onvergunde deel van de branche met mogelijk ook een verschuiving van de misstanden. Die bevindingen waren voor de burgemeesters in de driehoeken in de eenheid reden om de werkgroep opdracht te geven om uniform regionaal beleid te realiseren. Omdat Alkmaar al veel ervaring heeft opgedaan met de integrale aanpak van misstanden in de prostitutiesector en in de Landelijke Werkgroep Prostitutie met het Ministerie en de VNG meegewerkt heeft aan de ontwikkeling van de Wrp, is die kennis ook in de eenheidsbrede werkgroep gedeeld. Dat heeft geleid tot eenduidigheid in de vorm van de Apv, de Nadere regels prostitutie en de uitwerking daarvan voor alle gemeenten in de eenheid Noord-Holland. Alkmaar is overigens de eerste gemeente die deze uitwerking laat vaststellen.

2. Uitgangspunten en definiëring

2.1 Uitgangspunten Prostitutie Alkmaar 2016

Het is de ambitie van Alkmaar om een gerichte aanpak van misstanden in de branche in totaal mogelijk te maken, dus ook het onvergunde of illegale deel waar zicht gedeeltelijk op ontbreekt. Het uiteindelijke doel hiervan is misstanden en dan met name de dwang en uitbuiting verminderen, zodat er sprake is van een beheersbare, 'schone' en veilige prostitutiebranche.

Drie uitgangspunten staan centraal in deze uitwerking:

- Een beheersbare vergunde sector en tegengaan van de onvergunde prostitutie
- Tegengaan van misstanden en mensenhandel in de seksbranche
- Versterken van de positie van de prostituee

Een beheersbare vergunde sector

De seksbranche is kwetsbaar voor misstanden, zoals mensenhandel, uitbuiting, overtredingen en slechte arbeidsomstandigheden. Misstanden kunnen zowel in de vergunde branche als in het illegale circuit plaatsvinden. Binnen de vergunde branche wordt gebruik gemaakt van een eenduidig vergunningstelsel en er wordt tegen misstanden en overtredingen opgetreden door een streng toezicht- en handhavingsbeleid. Onvergunde of illegale prostitutie wordt zoveel mogelijk aangepakt, niet om de prostituee de straffen, maar om misstanden zoals gedwongen prostitutie en overlast tegen te gaan.

Tegengaan van misstanden en mensenhandel in de seksbranche

De verantwoordelijkheid van de exploitant in de vergunde branche wordt vergroot. Op grond van artikel 2:1 van de Nadere regels prostitutie wordt van hen verwacht dat zij bijdragen aan het voorkomen van misstanden en mensenhandel (o.a. door het bedrijfsplan). Het is echter moeilijk om helder zicht te krijgen op de aard en omvang van de onvergunde branche. Uit de analyse gedaan door de politie naar het aanbod van onvergunde prostitutie blijkt dat in alle gemeenten in de Eenheid Noord-Holland aanbod aanwezig is. In Noord-Holland Noord ging dat om 174 unieke adverteerders (sekswerkers) waarvan 40% in Alkmaar werkzaam is maar dus geen vergunning heeft. Onvergunde prostitutie betreft alle vormen van prostitutie die bedreven worden zonder vergunning van de burgemeester. Bij de opsporing van onvergunde activiteiten wordt nauw samengewerkt door de betrokken ketenpartners. Dit is cruciaal voor het bestrijden van misstanden en het bieden van hulp aan prostituees waar dat gewenst is.

Versterken van de positie van de prostituee

Op verschillende manieren wordt ingezet op verbetering van de positie van de prostituee, voornamelijk op het gebied van zorg en hulpverlening. Dit betreft het aanbieden van specialistische hulp en onderzoek, advies en informatie over seksuele gezondheid en maatschappelijk welzijn. Het bevorderen van zelfredzaamheid, emancipatie en de weerbaarheid van de prostituees is onderdeel van dit uitgangspunt.

2.2 Definiëring van begrippen (De begrippen zijn vastgesteld in de Apv en voorzover dat niet het geval is wordt dat hier vermeld met een *. Deze definiëring van begrippen is hier uitsluitend vermeld tbv de leesbaarheid van deze uitwerking)

Advertentie	: Elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt
Bedrijfsmatigheid*	: In de definitie van seksbedrijf gaat het om activiteiten die bedrijfsmatig worden aangeboden. Of een activiteit bedrijfsmatig wordt verricht, hangt af van een aantal factoren. De factoren die relevant zijn bij het bepalen of er sprake is van bedrijfsmatigheid zijn (niet limitatief en niet per sé in combinatie met elkaar): -Adverteren -Meerdere personen werkzaam als prostituee -De prostituee staat niet ingeschreven op het adres van waaruit de werkzaamheden plaatsvinden -Organisatiegraad en de omvang van het aanbod -Een zakelijke uitstraling en uiterlijke waarneembaarheid als seksbedrijf
Beheerder	: De natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf
Escortbedrijf	: De natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon of rechtspersonen die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend
Exploitant	: De natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf of escortbedrijf wordt uitgeoefend
Jeugdprostitutie*	: Het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding door een prostituee die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt
Klant	: Degene die gebruik maakt van de door een exploitant van een (raam)prostitutiebedrijf, escortbedrijf of een prostituee aangeboden seksuele diensten
Mensenhandel*	: Het werven, vervoeren, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Wanneer het gaat om het prostitueren van een minderjarige is per definitie sprake van mensenhandel.
Prostituee	: Degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding

Prostitutie	: Het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding
Prostitutiebedrijf	: De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie
Raamprostitutiebedrijf	: De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie, waarbij het werven van klanten gebeurt door een prostituee die zichtbaar is vanuit een voor het publiek toegankelijke plaats
Seksbedrijf	: De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen vergoeding of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen vergoeding
Seksinrichting	: Voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf
Sekswinkel	: De voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd
Thuisprostitutie*	: De activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie
Werkruimte	: Als zelfstandig aan te merken onderdeel van een seksinrichting waarin de seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding worden verricht.

3. Een beheersbare vergunde sector

Voor de seksbranche in Alkmaar geldt voor alle seksbedrijven een vergunningplicht die is vastgelegd in de Apv. Een vergunningplicht is relevant voor het toewerken naar een beheersbare seksbranche en het creëren van een barrièremodel tegen misstanden en mensenhandel. Tevens speelt een vergunningplicht een belangrijke rol bij het beschermen van het woon- en leefklimaat. In dit hoofdstuk worden de vergunningplicht voor seksbedrijven en de vergunningplicht voor openbare inrichtingen toegelicht.

3.1 Vergunningplichtige activiteiten seksbedrijven

Seksbedrijven zijn bedrijven die op bedrijfsmatige wijze een bepaalde vorm van seks aanbieden. Voor de definitie van seksbedrijf is aangesloten bij het wetsvoorstel Wrp. Het soort activiteit is van belang voor het bepalen welke voorwaarden en verplichtingen aan de vergunning worden verbonden en de wijze van toezicht en handhaving. De definitie van seksbedrijf bevat de volgende vier verschillende activiteiten:

Activiteiten seksbedrijven

1. Bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie (bijvoorbeeld raamprostitutie, thuisprostitutie)
2. Bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee (bijvoorbeeld escort)
3. Bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen vergoeding (bijvoorbeeld parenclubs, stripteaseclubs)
4. Bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard tegen vergoeding (bijvoorbeeld seksbioscoop)

Activiteit 1 en 2 betreffen de prostitutiebedrijven en hiervoor geldt strengere regulering dan voor activiteit 3 en 4. Met de nieuwe definitie van seksbedrijf worden de activiteiten van sekswinkels met videocabines en seksbioscopen voortaan ook als seksbedrijven aangemerkt.

In één vergunning kunnen meerdere activiteiten per seksbedrijf worden opgenomen. Bijvoorbeeld een seksbedrijf waar een ruimte is waar gelegenheid wordt gegeven tot prostitutie en een ruimte waar een peepshow gegeven kan worden. Bij de aanvraag dient aangegeven te worden welke activiteit(en) wordt/worden aangevraagd.

Het begrip seksbedrijf duidt op een activiteit of activiteiten en dus niet op de locatie waar de verrichtingen of vertoningen plaatsvinden. Daarvoor wordt de term seksinrichting gebruikt. Met dit begrip wordt geduid op de voor publiek toegankelijke locatie van een seksbedrijf. Dit kan samen vallen met de locatie waar de exploitant van het seksbedrijf zich heeft gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval. Ook thuisprostitutie met één of meer kenmerken van bedrijfsmatigheid valt onder het begrip seksbedrijf en is daarmee vergunningplichtig. Thuisprostitutie wordt aangeboden in een –door het begrip bedrijfsmatigheid– voor het publiek toegankelijke locatie en vindt daarmee plaats in een seksinrichting. Dat maakt in combinatie met elkaar dat voor thuisprostitutie in Alkmaar een vergunning op grond van de Apv vereist is. Een vergunning voor thuisprostitutie kan niet verleend worden doordat de bestemmingsplannen dat niet toestaan.

3.2 Toetsingscriteria vergunningaanvraag

Een aanvraag voor een vergunning voor een seksbedrijf wordt getoetst aan geldende regelgeving. Voor de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een nieuwe locatie of uitbreiding van een bestaand seksbedrijf gelden de criteria zoals opgenomen in artikel 3:5 van de Apv. Wanneer sprake is van

een bij het seksbedrijf behorende seksinrichting gelden ook criteria voor de locatie en het pand. Er is sprake van een seksinrichting als er een voor publiek toegankelijke besloten ruimte is. Bij een seksclub of seksbioscoop komen bijvoorbeeld bezoekers naar het seksbedrijf, maar bij een escortbedrijf is dat niet het geval. In het onderstaande tabel staan de verschillende criteria omschreven waar een vergunningaanvraag aan wordt getoetst.

Toetsingscriteria vergunningaanvragen

Soort aanvraag	Toetsingscriteria
Alle aanvragen voor seksbedrijf	Bij alle soorten aanvragen voor alle seksbedrijven (activiteit 1 t/m 4) wordt getoetst aan: – De weigeringsgronden als bedoeld in artikel 1:8 en 3:6 van de Apv.
Aanvraag nieuw seksbedrijf	Wanneer sprake is van een seksbedrijf in een seksinrichting wordt aanvullend getoetst aan: – Ter plaatse geldend ruimtelijke kader (bestemmingsplan) – Artikel 3:2 en 4:1 van de Nadere regels Prostitutie (Bouwbesluit).
Soort aanvraag	Toetsingscriteria
Aanvraag seksbedrijf (Activiteit 1 en 2)	Wanneer sprake is van prostitutie wordt aanvullend getoetst aan: – Bedrijfsplan Prostitutie- en escortbedrijven dienen te beschikken over een bedrijfsplan. Het bedrijfsplan wordt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag door de gemeente getoetst. Als aan het door de gemeente bij de Nadere regels prostitutie vastgestelde format voor het bedrijfsplan wordt voldaan is er sprake een goed bedrijfsplan.

Kennismakingsgesprek

Wanneer een ondernemer concrete plannen heeft om een aanvraag voor een nieuw seksbedrijf in te dienen, reeds een aanvraag heeft gedaan of verzoekt om algemene informatie, kan op initiatief van de ondernemer of gemeente een kennismakingsgesprek plaatsvinden. In het gesprek staat kennismaking en het begeleiden van een ondernemer voorop. Tevens worden relevante wet- en regelgeving en specifieke aandachtspunten, die het werken in deze branche vragen, besproken.

Toets Wet Bibob

Bij een nieuwe vergunningaanvraag of verlenging daarvan wordt op basis van de Wet Bibob bekeken of de vergunning mogelijk wordt gebruikt om strafbare feiten te plegen of geld wit te wassen. Een Bibobtoets vindt standaard plaats bij een nieuw prostitutiebedrijf, overname van een bestaand prostitutiebedrijf, wijziging van een exploitant of een signaal van één van de RIEC-partners gedurende een lopende vergunning.

Leges

In de legesverordening zijn de leges voor de exploitatievergunning en wijzigingen op de vergunning vastgelegd. De leges zijn verschuldigd bij het indienen van de aanvraag, ongeacht de beslissing op de aanvraag.

Een vergunningaanvraag is compleet als de aanvrager alle vereiste gegevens en documenten overlegt die voor een beslissing over de aanvraag relevant zijn. Dit geldt ook voor de stukken in kader van de Wet Bibob. Indien de aanvrager niet alle vereiste gegevens kan overleggen, kan de aanvraag niet worden afgehandeld en zal de vergunning buiten behandeling worden gesteld. De verantwoordelijkheid voor een volledige aanvraag ligt bij de aanvrager.

Geldigheidsduur

De exploitatievergunning voor een seksbedrijf is, op grond van artikel 3:5, zevende lid, van de Apv geldig voor de duur van drie jaar. Alkmaar heeft bewust gekozen voor de geldigheidsduur van drie jaar in verband met de kwetsbaarheid van de seksbranche. De gemeente wil samen met de regio laten zien dat misstanden zoals mensenhandel, misstanden en slechte arbeidsomstandigheden actief worden bestreden. Het driejaarlijkse controlemoment dient –naast de toezicht- en controleactiviteiten – als terugkerend ijkpunt voor een schone en veilige branche

4. Tegengaan van misstanden en mensenhandel in de seksbranche

De seksbranche is gevoelig gebleken voor misstanden, zoals mensenhandel, overtredingen en slechte arbeidsomstandigheden voor prostituees. Daarnaast wordt prostitutie illegaal – zonder vereiste vergunning – aangeboden.

Onder mensenhandel wordt verstaan het werven, vervoeren, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang en met het doel die persoon uit te buiten. Wanneer het gaat om het prostitueren van een minderjarige is per definitie sprake van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel rapporteert dat verreweg de meeste, bij de overheid bekende, slachtoffers van mensenhandel in de

prostitutiebranche worden aangetroffen. Uit onderzoek is gebleken dat exploitanten soms al dan niet bewust mensenhandel faciliteerden. De open grenzen binnen de EU, internet, het hoge verloop onder prostituees en de mobiele mensenhandelnetswerken maken het echter extra lastig om harde cijfers over de aard en omvang van de illegale prostitutie en mensenhandelproblematiek te geven. Illegale prostitutie is ontoelaatbaar omdat het zich aan elke vorm van toezicht onttrekt, waardoor het risico op misstanden groter is. Het komt ook voor dat arbeidsmigranten slachtoffer zijn of worden van mensenhandel. Het blijkt dat arbeidsmigranten kwetsbaarder zijn voor economische en seksuele uitbuiting.

Om dergelijke misstanden in de seksbranche te voorkomen, hanteert Alkmaar met de ketenpartners verschillende barrières. Een belangrijke barrière is het vergunningenbeleid voor seksbedrijven. Daarnaast wordt de exploitant meer verantwoordelijk gemaakt om misstanden in de vergunde branche te voorkomen en mochten die zich toch voordoen, deze te melden. Die verantwoordelijkheid komt mede tot uiting door de exploitant een bedrijfsplan op laten stellen en te verplichten een deugdelijke administratie te voeren.

4.1 Verantwoordelijkheid exploitant

Bedrijfsplan

Een belangrijk onderdeel van de regels is dat een ondernemer van een prostitutie- of escortbedrijf verplicht is een bedrijfsplan op te stellen. In het bedrijfsplan dient een exploitant te omschrijven welke maatregelen worden getroffen op het gebied van:

- Hygiëne
- Bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees
- Bescherming van de gezondheid van de klanten
- Voorkoming van strafbare feiten

De uitwerking van de maatregelen zal afhangen van het soort bedrijf (activiteit 1 of 2) en de omvang van het bedrijf. Het bedrijfsplan is vereist op grond van artikel 3:4 van de Apv en dat wordt verder geregeld in de Nadere regels prostitutie. In het bedrijfsplan moeten exploitanten uitwerken hoe zij de maatregelen concreet gaan vormgeven in hun bedrijfsvoering. In bijlage 1 is het reeds door het college bij de Nadere regels prostitutie vastgestelde format bedrijfsplan opgenomen om exploitanten te helpen bij het vormgeven van het plan.

Het bedrijfsplan wordt bij de vergunningaanvraag getoetst. Wanneer het bedrijfsplan niet aan de vereisten voldoet wordt de vergunning geweigerd. Indien een exploitant zich niet houdt aan de in het bedrijfsplan opgenomen maatregelen, leidt dit tot handhaving.

Adverteren

Exploitanten zijn verplicht om in advertenties voor het seksbedrijf, de naam van het bedrijf, het nummer van de vergunning en het vaste telefoonnummer dat in advertenties voor het escortbedrijf zal worden gebruikt, zoals dat is opgenomen in de vergunning te vermelden. De toezichthouder als bedoeld in artikel 6:2 van de Apv kan aan de hand van deze gegevens achterhalen in welke gemeente de vergunning is afgegeven en contact opnemen met het desbetreffende bedrijf of gemeente indien nodig. Voor prostitutiebedrijven geldt aanvullend dat het verboden is om onveilige seks aan te bieden of te garanderen dat prostituees vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen

Bedrijfsadministratie

Bij het bestuurlijk toezicht ligt de prioriteit bij het signaleren van misstanden. In de seksbranche zijn veel wisselingen van de bij een bedrijf werkzame prostituees en er zijn verplichtingen ten aanzien van wie er mag werken als prostituee. Daarom is de exploitant van een prostitutiebedrijf verplicht om zorg te dragen voor een deugdelijke bedrijfsadministratie. Deze bedrijfsadministratie dient actuele gegevens te bevatten over de prostituees die voor het prostitutiebedrijf werkzaam zijn, de verhuuradministratie en de werkroosters van de beheerders. Hierdoor kan de toezichthouder ook beoordelen of er geen onredelijk aantal uren wordt gewerkt door prostituees en of er voldoende rekening wordt gehouden met de aanwezigheidsplicht van een exploitant of beheerder.

De bedrijfsadministratie moet te allen tijde beschikbaar zijn voor de toezichthouder. De vereiste van het voeren een deugdelijke bedrijfsadministratie volgt uit artikel 2:1 van de Nadere regels prostitutie.

Werkadvies

Onderdeel van de aanpak is dat een werkadvies ten behoeve van prostitutiebedrijven kan worden gevraagd bij de politie door exploitanten. Het is namelijk onwenselijk dat een seksbedrijf prostituees voor zich laat werken die vermoedelijk slachtoffer zijn (geweest) van mensenhandel of uitbuiting. De politie kan op verzoek van de exploitant een werkadvies afgeven waarin de exploitant wordt geadviseerd een bepaalde prostituee niet in of voor het bedrijf te laten werken als de politie daar aanleiding voor ziet.

Het werkadvies dat voor een bepaalde persoon wordt opgesteld, wordt alleen verstrekt aan de exploitant bij of voor wie de prostituee werkt of van plan is te gaan werken en bevat geen details: het is een enkel advies zonder persoonsgegevens of gegevens uit een mogelijk dossier. Indien de exploitant geen gehoor geeft aan het werkadvies als dat eenmaal gegeven is, of wanneer de exploitant zelf betrokken is bij misstanden, overtreedt de exploitant zijn/haar zorgplicht en wordt hier op gehandhaafd. Exploitanten die ervoor kiezen een werkadvies te vragen laten hiermee ook zien dat zij hun verantwoordelijkheid voor een 'schone' en veilige branche nemen.

Het werkadvies wordt door de politie opgesteld op basis van onderbouwde aanwijzingen en signalen van de politie, die het aannemelijk maken dat de betreffende prostituee slachtoffer van mensenhandel is of is geweest. De politie kan hiervoor een gesprek met de prostituee voeren. Hierbij wordt verder gekeken dan alleen de verklaringen van de prostituee. Het kan voorkomen dat prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel of uitbuiting dit veelal niet zelf erkennen en/of hiervan geen aangifte doen. Om te voorkomen dat de prostituee na het afgeven van het werkadvies in de onvergunde branche terecht komt, wordt voor de prostituee een sluitend zorgtraject vormgegeven. Dit zorgtraject is maatwerk en hangt daarom dus van het specifieke geval af.

4.2 Aanpak mensenhandel

Mensenhandel en seksuele uitbuiting in het bijzonder is een aantasting van mensenrechten en een inbreuk op de lichamelijke integriteit van mensen. Het is een strafbaar feit en vervolging ervan heeft hoge prioriteit bij politie en het Openbaar Ministerie. De burgemeester neemt waar mogelijk en van toepassing bestuurlijke maatregelen als hij gerapporteerd wordt over mensenhandel in Alkmaar.

De aandacht voor mensenhandel, seksuele uitbuiting en misstanden in de prostitutiebranche, waaronder jeugdprostitutie heeft invloed op de wijze waarop naar de prostitutie wordt gekeken. Zelfs als prostituees bewust kiezen voor dit beroep wordt er gewerkt onder omstandigheden die kunnen leiden tot een afhankelijkheidssituatie en zelfs mensenhandel. Uit de eerder genoemde door de politie Eenheid Noord-Holland opgestelde CBA Niet-vergunde prostitutie, blijkt dat in alle 36 gemeenten van de eenheid Noord-Holland sprake is van prostitutie onder omstandigheden die overheidstoezicht sterk bemoeilijken. Toezicht en handhaving is noodzakelijk om een goede informatiepositie op te bouwen en te onderhouden. Indien er sprake is van mensenhandel wordt er adequaat en zo veel mogelijk integraal opgetreden met oog voor de zorg voor de slachtoffers.

Integrale samenwerking

De georganiseerde en ondermijnende criminaliteit (waaronder mensenhandel) is een florerende industrie waar heel veel geld in omgaat. Zonder hulp van de bovenwereld, geen succesvolle onderwereld. Criminele ondernemers zijn van hun business afhankelijk van allerlei legale voorzieningen en sectoren in de bovenwereld. In de verwevenheid die hierdoor ontstaat, schuilt het ondermijnende karakter. Een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit vraagt om een georganiseerde overheid, die alle middelen en instrumenten inzet die ze tot haar beschikking heeft. Door in alle gevallen samen te bepalen welke organisatie(s) het meest effectief het probleem kan aanpakken, de criminele organisatie kan afbreken of barrières kan opwerpen, geeft de overheid een effectief antwoord op criminele ondernemingen.

Wanneer er signalen van mensenhandel binnenkomen, worden deze voor nader onderzoek doorgegeven aan het Team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel van politie Noord-Holland. Op casusniveau wordt integraal samengewerkt binnen het RIEC-samenwerkingsverband als daar mogelijkheden voor zijn. Daarbij ligt de focus ook op de faciliteerder, zoals malafide uitzendbureaus en huisjesmelkers. Zij worden aangepakt door fiscaal, strafrechtelijk en bestuurlijk op te treden.

Preventie en bewustwording

De gemeente investeert zowel intern als extern in voorlichting en preventie. In hoofdstuk 5 wordt besproken op welke wijze de positie van de prostituee wordt versterkt. Daarnaast wordt er binnen de gemeenten ingezet op de bewustwording bij professionals met klantcontact. Zij vervullen vanwege hun functie een belangrijke rol bij het signaleren van mensenhandel binnen de gemeente. Een van de momenten waarop zij een cruciale rol vervullen, is bijvoorbeeld wanneer de toezichhouders controles verrichten binnen risicobranches zoals de uitzendbranche, land en tuinbouw en in de prostitutiesector. Daarom blijft Alkmaar bezig met verhogen van de awareness over mensenhandel bij professionals. Hierdoor kunnen zij signalen sneller herkennen, wordt informatie op de juiste wijze vastgelegd en worden de meldingen aan de juiste instanties doorgegeven.

5. Versterken van de positie van de prostituee

De arbeidspositie van veel prostituees is zwak. Dit geldt zowel voor de prostituees in de legale branche als in het illegale circuit. Door de hoge mobiliteit van de prostituees en de anonimiteit van de branche,

is het lastig voor (overheids)instanties om in contact te komen en te blijven met prostituees. Dit betreft vooral prostituees die in de illegale prostitutie of in de escort werkzaam zijn. Contact met prostituees is van belang om eventuele misstanden te signaleren en informatie te verstrekken over rechten en plichten van de prostituee. Het gaat daarnaast om contactmomenten zoals controle op hygiëne, gezondheidssprekuren voor zowel lichamelijk als psychisch welzijn, informatieverstrekking, voorlichting en advies en opvang van slachtoffers jeugdprostitutie en mensenhandel.

Alkmaar zet op verschillende manieren in op verbetering van de positie en de weerbaarheid van de prostituee. Meer weerbaarheid leidt tot vergroting van assertiviteit en zelfbewustzijn van de prostituees. Het leidt tevens tot betere zelfzorg en tot veiliger gedrag. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke partijen zich hiervoor inzetten en wordt ingegaan op de samenwerking tussen de zorg-, en hulpverleningspartners en de politie.

Sinds 2010 is er in Alkmaar het Prostitutiecentrum (PZC) van de GGD dat zich op dit moment hoofdzakelijk richt op lijf en gezondheid van prostituees uit Alkmaar en in enige mate maatschappelijk werk biedt door middel van een aan het centrum verbonden sociaal verpleegkundige. Het PZC zou zich nog meer kunnen richten op signaleren van misstanden, bevorderen van zelfredzaamheid en weerbaarheid en emancipatie van individuele prostituees, maar het netwerk van ketenpartners zoals bijvoorbeeld Haltewerk, opleidingsinstituten en corporaties, moet daarvoor verder uitgebouwd worden. Alkmaar wil de positie van prostituees versterken middels het actief doorontwikkelen van het prostitutiemaatschappelijk werk en de juiste ketenpartners wel te betrekken. Het beter organiseren van de ketenpartners in de 'backoffice' van het PZC is nu een noodzakelijke stap. Als dit bereikt is kunnen prostituees die vrijwillig in de sector werken, hun werk onder normale en veilige omstandigheden blijven doen. Prostituees die dit niet vrijwillig (lijken te) doen moeten door de ketensamenwerking van partners eerder in beeld komen en hulp kunnen krijgen.

Uitstaptraject

Iedereen die uit de prostitutie wil stappen, moet de kans krijgen te stoppen. Bij het stoppen met werken in de prostitutie loopt de prostituee echter vaak tegen praktische problemen aan, zoals het verlies van inkomen, de leefstijl en het sociale netwerk in de seksbranche, psychische of verslavingsproblemen, huisvesting, verblijfstatus en gebrek aan werkervaring buiten de prostitutie. Wanneer een prostituee met dergelijke problemen te maken krijgt en geen begeleiding krijgt bij het uitstappen, is de kans op terugkeer in de prostitutie groot. Hierbij spelen de ketenpartners van het PZC een verbindende rol bij het vinden van werk, opleiding of dagbesteding buiten de prostitutie.

Rol gemeente

Alkmaar wil meer aan de voorkant van eventuele problemen komen. De GGD heeft daarin vanwege de subsidierelatie inzake het PZC taak om de gewenste ketenaanpak uit te werken en in praktijk te brengen binnen de huidige subsidie. Om dat te realiseren is het nodig dat partijen die bijdragen kunnen leveren op de leefgebieden die in het geding zijn, georganiseerd worden binnen het PZC. Voor een aantal partijen geldt dat de gemeente via (al bestaande) subsidierelaties die partijen kan bewegen tot het opnemen van een aanbod voor prostituees, in het bijzonder ten aanzien van het uitnodigender samenstellen van uitstaptrajecten, taalonderwijs en activiteiten ter versterking van de weerbaarheid. De gemeente brengt daartoe de partijen bij elkaar om tot de gewenste samenwerking te komen en gaat daarover (zo nodig) met hen in onderhandeling. Uitgangspunt is dat inzet voor cliënten van het PZC zoveel mogelijk binnen bestaande subsidierelaties en budgetten van de ketenpartners geleverd wordt onder procesregie van de GGD. Gezien de bijzondere doelgroep kan het echter voorkomen dat er in bijzondere gevallen naar andere oplossingen en budgetten gezocht moet worden. Dit geldt in ieder geval voor het organiseren van weerbaarheidstrainingen en taallessen binnen het PZC. De GGD kan dan de verdere uitwerking van (hulp)aanbod met partijen verzorgen. Er is een bescheiden budget binnen programma 3 van de begroting voor de aanpak mensenhandel waarbinnen dit gedaan kan worden. De GGD houdt overigens ook de verantwoordelijkheid voor de taken binnen het veld van volksgezondheid zoals het voorkomen van hiv/soa's, het bevorderen van veilig en gezond werken en hygiëne-inspecties van seksinrichtingen.

Privacy van de prostituee

Sinds 2014 is landelijk de mogelijkheid gecreëerd voor prostituees om zich met meer privacywaarborgen in te schrijven in het handelsregister Kamer van Koophandel. Indien gewenst kunnen prostituees zich inschrijven onder de ruimer en algemener verwoorde categorie: 'persoonlijke dienstverlening'. Daarnaast kunnen prostituees onder voorwaarden hun privéadres laten afschermen in het handelsregister.

Leeftijdshoging

Verbetering van de positie van de prostituee betekent ook dat de leeftijd van prostituees is verhoogd van 18 naar 21 jaar. Prostituees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zijn minder weerbaar en minder goed in staat een weloverwogen keuze te maken om al dan niet in de seksbranche te werken. De hoging van de minimumleeftijd wordt ingevoerd om de volgende redenen:

- de kwetsbaarheid van jonge vrouwen en mannen waardoor zij moeilijker voor zichzelf opkomen in de omgang met klanten en exploitanten
- relatief veel jonge vrouwen en mannen zijn slachtoffer van misstanden
- personen van 21 jaar hebben meer kans op een startkwalificatie (afgeronde opleiding) waardoor zij een alternatief hebben voor het werken als prostituee

De verhoging van de leeftijd naar 21 jaar is in de Apv vastgelegd. In de vergunde branche in Alkmaar hanteren de exploitanten overigens al de regel dat alleen werkruimten verhuurd worden aan prostituees van 21 jaar en ouder. Daarnaast wordt geen strafbepaling voor prostituees in de Apv opgenomen en wordt dit goed met de doelgroep gecommuniceerd. De leeftijdsverhoging is ook van belang om eventuele faciliteerders van onvergunde of illegale prostitutie beter te kunnen aanpakken.

Jeugdprostitutie

Jeugdprostitutie is een aandachtspunt binnen zorg en hulpverlening. De Taskforce Mensenhandel heeft de aanpak van jeugdprostitutie als een van de speerpunten benoemd. Jeugdprostitutie is strafbaar en valt onder artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (mensenhandel).

De Commissie Azough heeft onderzoek gedaan naar jeugdprostitutie (in het bijzonder naar pooierboyproblematiek onder meisjes in de jeugdzorg) en vervolgens aanbevelingen voor het stelsel van jeugdzorg gedaan die ook zijn overgenomen. In haar actieplan formuleert de Commissie Azough 15 kernelementen die samen de beste voorwaarden creëren om het hulpaanbod aan deze doelgroep te verbeteren¹. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opvolgen van de aanbevelingen. Het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord heeft een aanpak ontwikkeld samen met Jeugdzorg en Comensha die wordt toegepast binnen het pooierboysoverleg. Daarin gaat het om zorg- en hulpverlening gecombineerd met de strafrechtelijke aanpak van jeugdprostitutie.

Het Veiligheidshuis bespreekt twee soorten casuïstiek. Dat betreft meisjes die (potentieel) slachtoffer zijn en die zijn geplaatst in een gesloten instelling. Deze worden binnen het Veiligheidshuis door Transferium/De jeugd- en Gezinsbeschermers/gemeente/Politie besproken. Daarnaast is er het pooierboyoverleg, waarin de niet-gesloten geplaatste jongeren worden besproken door Jeugd- en Gezinsbeschermers, politie (zeden en TMM), leerplicht en gemeente. Er is een meldpunt voor mensenhandel beschikbaar binnen de politie van waaruit de zorg- en hulpverlening en het strafrechtelijke traject van (potentiele) slachtoffers en daders binnen het Veiligheidshuis op elkaar afgestemd worden.

Daarnaast wordt er voorlichting gegeven aan professionals op aanvraag en wordt beleid gemaakt omtrent de problematiek binnen de organisaties.

Het preventieve en vroegsignalering deel, bij m.n. onderwijs, is onderbelicht. Dit is ook door de Commissie Azough geconstateerd en er wordt gezocht naar mogelijkheden om dat samen met het onderwijs te verbeteren.

In het overleg binnen het Veiligheidshuis zien we dat veel slachtoffers ontkennen dat er sprake is van pooierboyproblematiek/jeugdprostitutie. Het Team Mensenhandel en Migratiecriminaliteit (TMM) van de politie heeft meerdere onderzoeken lopen, maar steeds blijkt de uitbuitingscomponent of er niet te zijn, of niet bewezen te kunnen worden. Wat dan overblijft is vaak wel een zedencomponent (verkrachting of ontucht met minderjarigen). Dat is weerbarstige problematiek, aangezien slachtoffers vaak zelf geen aangifte willen doen.

De gemeente heeft een rol in het kader van de lokale vrijwillige en gedwongen jeugdzorg. Die staat beschreven in het reeds genoemde actieplan van de Commissie Azough. Daarnaast is er een rol in het kader van preventie en signalering op scholen.

[1] <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/08/hun-verleden-is-niet-hun-toekomst>

6. Integraal Toezicht en Handhaving op de vergunde en onvergunde sector

Historie

Na het opheffen van het bordeelverbod in 2000 heeft de politie in veel van de gemeenten in NH, waaronder Alkmaar, de toezichtstaak op de prostitutiebranche op zich genomen. Het uitgangspunt hierbij was dat de seksbranche een kwetsbare branche is en dat voor het vaststellen van misstanden en voornamelijk het vaststellen van signalen van mensenhandel expertise vereist is. De politiemedewerkers die als toezichthouder zijn aangewezen zijn gecertificeerd en gekwalificeerd om misstanden in de seksbranche te herkennen. Zij deden dus feitelijk de bestuurlijke controles op zowel de vergunde als de onvergunde sector.

Ontwikkeling

Omdat in de afgelopen jaren het toezicht vooral heeft plaatsgevonden in de vergunde sector hebben misstanden zich verplaatst naar de onvergunde sector. De politie gaat de focus verleggen naar de on-

1) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/08/hun-verleden-is-niet-hun-toekomst>

vergunde sector waar de kans op het aantreffen van strafbare feiten vele malen groter is. De toezichttaak op de vergunde sector komt daarmee weer terug bij de gemeente en de gemeentelijke toezichthouders. Echter, hierin schuilt het gevaar van versnippering van informatie, kennis en expertise. Het gevolg hiervan is het onnodig in stand houden van misstanden zoals mensenhandel, jeugdprostitutie en de slechte arbeidsomstandigheden van de prostituee. Deze ontwikkeling is onwenselijk.

Integrale wijze van toezicht en handhaving

Daarom zal in de eenheid Noord-Holland het toezicht en de handhaving op een integrale wijze vorm worden gegeven. Door de integrale wijze van toezicht en handhaving worden de negatieve gevolgen van het opsplitsen van toezicht op de vergunde en niet-vergunde prostitutie voorkomen. Met de integrale wijze van handhaving werken de partners samen in de aanpak van misstanden in de seksbranche. Zij doen dit door middel van integrale controles met politie, gemeente en andere partners die daar een rol in hebben. Het team staat voor maatwerk. Bij elke integrale controle wordt op basis van een analyse een team op maat samengesteld. De bundeling van informatie en menskracht brengt misstanden sneller aan het licht en maakt het mogelijk om snel en slagvaardig op te treden. Bij constatering van overtredingen zorgt elke partner voor een adequate opvolging vanuit de eigen organisatie. Alkmaar zet hiervoor de BOA's van Stadstoezicht in. Samen met de Unit vergunningverlening en Team Openbare Orde en Veiligheid zorgen zij op integrale wijze met de politie voor verbeterd preventief en repressief toezicht. Het toezicht vindt plaats binnen de reguliere werkzaamheden van de betrokken medewerkers.

De politie werkt vanuit het perspectief van de drie strafrechtelijke taakvelden:

- Signaleren van misstanden, zoals slachtofferschap mensenhandel
- Het vaststellen van illegale arbeid in de seksbranche
- De vaststelling of sprake is van identiteitsfraude in relatie tot de leeftijd van de prostituee

Één uitvoerend team voor de gemeenten in de eenheid Noord-Holland

- Deelnemers: Politie, Gemeenten en eventueel derden.
- Specialisten op diverse terreinen, altijd opererend vanuit de eigen bevoegdheden – Planning en uitvoering: de operationele regie ligt bij het integrale team.

7. Handhavingsbeleid

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de wet- en regelgeving wordt gehandhaafd die specifiek van toepassing is op seksbedrijven in Alkmaar. Met de handhaving wordt nagestreefd dat de uitgangspunten van het beleid worden gewaarborgd:

- Een beheersbare vergunde sector
- Tegengaan van misstanden en mensenhandel in de seksbranche
- Versterken van de positie van de prostituee

Bestuurlijke handhaving

De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Hij beschikt over de bestuurlijke middelen om de openbare orde en veiligheid te beschermen. Daarnaast is de burgemeester belast met het toezicht en de naleving van hoofdstuk 3 van de Apv.

Door het bestuurlijk toezicht op de seksbranche kan de burgemeester handhaven bij de constatering van overtredingen van de vergunningvoorschriften of bij andere misstanden. In het handhavingsarrangement seksbranche staat beschreven op welke overtreding welke bestuurlijke maatregel volgt. Daarnaast kunnen controles door de bestuurlijk toezichthouder leiden tot signalen voor de opsporing.

Strafrechtelijke aanpak

Bij handhaving is bij voorkeur sprake van een integrale aanpak, waarbij het afdwingen van de naleving van het handhavingsbeleid binnen de seksbranche en de illegale prostitutie in beginsel plaatsvindt door bestuurlijke handhaving. Indien bestuurlijke handhaving niet leidt tot de gewenste regulering, zoals beoogd in dit handhavingsbeleid, is mogelijk ruimte voor de toepassing van strafrechtelijke bevoegdheden.

Bij de bestuurlijke controle van de seksbranche is het noodzaak aandacht te hebben voor het bestaan van ernstige misstanden, zoals de aanwezigheid van minderjarige prostituees of signalen van mensenhandel. Strafrechtelijke opsporing en vervolging van deze misdrijven hebben en houden immers hoge prioriteit bij politie en Openbaar Ministerie. Bij (vermoedens van) ernstige misdrijven, zoals de misdrijven genoemd in artikel 273f en 248b van het Wetboek van Strafrecht (mensenhandel/gedwongen prostitutie en jeugdprostitutie) zullen het Openbaar Ministerie en politie altijd een opsporingsonderzoek starten en waar mogelijk tot vervolging overgaan. De burgemeester wordt door het OM of de politie geïnfor-

meer, wanneer een seksbedrijf in verband kan worden gebracht met dergelijke misdrijven. Exploitanten van seksbedrijven zijn verantwoordelijk om dergelijke misstanden in hun seksbedrijf te voorkomen. In deze gevallen kan parallel aan het strafrechtelijk onderzoek bestuursrechtelijk worden opgetreden, indien het bedrijf in verband wordt gebracht met de genoemde misdrijven. De burgemeester wordt door het Openbaar Ministerie of de politie eveneens geïnformeerd wanneer in de gemeente misstanden zijn vastgesteld, zoals jeugdprostitutie en vormen van georganiseerde/bedrijfsmatige prostitutie vanuit woningen of bedrijfslocaties, zoals recreatieparken of hotels.

De nadere uitwerking van hoe er handhavend wordt opgetreden is terug te vinden in het Handhavingsarrangement prostitutiebeleid Alkmaar 2016 dat als bijlage bij dit stuk is gevoegd. Het handhavingsarrangement moet door de burgemeester worden vastgesteld.

Bijlage 1: Handhavingsarrangement prostitutie Alkmaar 2016

Dit handhavingsarrangement geldt voor zowel de vergunde seksbedrijven als illegale prostitutie. Voor de verschillende soorten activiteiten die seksbedrijven kunnen uitoefenen zijn specifieke wet- en regelgeving van toepassing.

Om duidelijk te maken welke regels voor welke activiteit gelden zijn vier handhavingskaders opgesteld.

Handhavingskaders	Activiteit
A. Algemeen handhavingskader	Geldig voor alle seksbedrijven
B. Handhavingskader locatiegebonden seksbedrijven	Aanvullend voor prostitutiebedrijven, seksuele handeling voor een ander en erotisch-pornografische vertoning
C. Handhavingskader prostitutiebedrijven	Aanvullend voor prostitutie- en escortbedrijven
D. Handhavingskader illegale prostitutie	Het aanbieden van prostitutie zonder benodigde vergunning

Intrekkingsgronden als bedoeld in artikel 3:14 lid 1

In de Apv staan de gronden vermeld die direct tot intrekking van de vergunning leiden. Als er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3:14 lid 1 moet de burgemeester de vergunning intrekken. De burgemeester heeft in dergelijke gevallen geen beleidsvrijheid om de belangen af te wegen.

Intrekkingsgronden als bedoeld in artikel 3:14 lid 2

In artikel 3:14 lid 2 staan de omstandigheden opgenomen die kunnen leiden tot het schorsen of intrekken van de verleende vergunning. Bij het toepassen van deze zogenaamde kan-bepaling heeft de burgemeester beleidsvrijheid. Om willekeur te voorkomen en dus rechtszekerheid te bieden hanteert de burgemeester ter invulling van zijn beleidsvrijheid het handhavingsprotocol zoals dat in de bijlage is opgenomen.

Verjaring

Voor het bestuurlijke traject binnen het handhavingsarrangement geldt dat een volgende stap wordt gezet in het stappenplan, wanneer binnen een jaar na een vorig incident of constatering opnieuw een incident of overtreding plaatsvindt. Een incident of overtreding blijft wel vijf jaar meetellen. Vindt een incident of overtreding plaats binnen vijf jaar na het vorige incident of overtreding, maar is de vorige keer langer dan een jaar geleden, dan wordt de handhavingsstap die voor dat bedrijf en die ondernemer geldt, herhaald.

Afwijkingsbevoegdheid

De stappen in het handhavingskader gelden als uitgangspunt. Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan de burgemeester afwijken van deze uitgangspunten. Zo kan hij besluiten om een stap over te slaan en niet eerst te waarschuwen, maar meteen tot een maatregel over te gaan. De burgemeester kan ook besluiten af te zien van het treffen van een maatregel, of te volstaan met een waarschuwing. De burgemeester zal een afwijking van het handhavingskader expliciet in zijn besluit motiveren.

Wet Bibob

Prostitutiebedrijven zijn een kwetsbare branche gezien de relatie met strafbare feiten zoals uitbuiting en mensenhandel. Bij een nieuwe vestiging of bij een overname of wijziging wordt de betreffende vergunningaanvraag daarom getoetst aan de Wet Bibob.

A. Algemeen handhavingskader

Hieronder staan de handhavingsstappen die voor alle seksbedrijven gelden.

Overtreding / omstandigheid	Toezichthouder	Burgemeester
Omstandigheden als bedoeld in artikel 3:14 lid 1 onder a t/m d van de Apv	1 ^o constatering: Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o constatering: Intrekken vergunning
Artikel 3:8 lid 1 onder a: In het seksbedrijf personen te werk zijn die nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt of slachtoffer zijn van mensenhandel.	1 ^o constatering: Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o constatering: Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b omdat de overtreding dusdanig zwaar is dat hierdoor de veiligheid van personen ernstig in het geding is
Artikel 3:8 lid 1 onder b: Personen voor of bij het seksbedrijf tewerkgesteld zijn of zullen worden, die verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of krachtens de	1 ^o constatering: Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o constatering: Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b omdat de overtreding dusdanig

Vreemdelingenwet 2000 of de Wet arbeid vreemdelingen.

zwaar is dat hierdoor de veiligheid van personen ernstig in het geding is

Artikel 3:13:

De exploitant een verandering niet binnen één week gemeld heeft, waardoor zijn seksbedrijf niet langer in overeenstemming is met in de vergunning opgenomen gegevens.

1^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

1^o constatering:
Waarschuwing

2^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

2^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste termijn van 1 maand

3^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

3^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste termijn van 3 maanden

4^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

4^o constatering:
Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b

Artikel 3:7:

Geen of onjuiste vermelding van telefoonnummer, kenmerk vergunning of bedrijfsnaam in de advertentie van een seksbedrijf.

1^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

1^o constatering:
Waarschuwing

2^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

2^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste termijn van 1 maand

3^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

3^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste termijn van 3 maanden

4^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

4^o constatering:
Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b en h

Overtreding belangen genoemd in artikel 1:8 Apv in combinatie met andere strafbare feiten zoals wapens, drugs of geweld

1^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

1^o constatering:
Intrekken van de vergunning en sluiting van de inrichting voor de vaste termijn van 6 maanden.

B. Handhavingskader seksinrichtingen

Dit handhavingskader geldt aanvullend op handhavingskader A voor de seksbedrijven met een seksinrichting. Het gaat om bedrijven die een voor publiek toegankelijke besloten ruimte hebben om:

- Bedrijfsmatig gelegenheid te geven tot prostitutie.
- Bedrijfsmatig gelegenheid te geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander.
- Bedrijfsmatig vertoningen van erotisch-pornografische aard tegen betaling aan te bieden.

Overtreding

Exploitatie niet conform nadere regels

Toezichthouder

1^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

Burgemeester

1^o constatering:
Bestuurlijke waarschuwing

2^o constatering:
Indien binnen één jaar na vorige constatering een bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

2^o constatering:
Schorsen exploitatievergunning voor de vaste termijn van 3 maanden

3^o constatering:
Indien binnen één jaar na vorige constatering een bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

3^o constatering:
Intrekken exploitatievergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b en h

Artikel 3:9:

Overtreding sluitingstijden en andere lichte overtredingen van niet-branchespecifieke voorschriften

1^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

1^o constatering:
Waarschuwing

2^e constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

2^e constatering:
Last onder dwangsom of schorsing voor de vaste termijn van 1 week

Exploiteren niet conform inrichtings- en gebruikseisen

Voor seksbedrijven gelden de Nadere regels prostitutie waarin onder andere regels zijn gesteld met betrekking tot de brandveiligheid en de inrichtingseisen voor werkruimten en verblijfsruimten (o.a. ventilatie en oppervlakte).

Ernstig gevaar voor de verspreiding van infectieziekten

Artikel 47 van de Wet publieke gezondheid geeft de burgemeester de bevoegdheid om maatregelen te nemen om het gevaar van verspreiding van infectieziekten te voorkomen. Indien sprake is van een ernstig gevaar voor verspreiding van infectieziekten vanuit een seksbedrijf, kan onder meer besloten worden de inrichting te sluiten of te ontsmetten. Ook kunnen voorschriften van technisch-hygiënische aard worden opgelegd.

C. Handhavingskader prostitutiebedrijven

Dit handhavingskader geldt aanvullend voor de prostitutiebedrijven en escortbedrijven. Het gaat om bedrijven die:

- Bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie.
- Bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee.

Overtreding	Toezichthouder	Gemeente
Artikel 2:1 lid 3 onder d van de Nadere regels prostitutie Wanneer signalen van mensenhandel of andere vormen van dwang of uitbuiting niet onvervuld aan de burgemeester zijn gemeld	1 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o <u>constatering</u> : Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b omdat de overtreding dusdanig zwaar is dat hierdoor de veiligheid van personen ernstig in het geding is
Artikel 3:8 lid 1 onder a Het is de exploitant verboden een prostitutie die nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt voor of bij het bedrijf te laten werken.	1 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o <u>constatering</u> : Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b omdat de overtreding dusdanig zwaar is dat hierdoor de veiligheid van personen ernstig in het geding is
Artikel 3:11 lid 1 Afwezigheid of onvoldoende toezicht exploitant of beheerder	1 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 2 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 3 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 4 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke waarschuwing 2 ^o <u>constatering</u> : Schorsen vergunning voor de vaste periode van 1 maand 3 ^o <u>constatering</u> : Schorsen vergunning voor de vaste periode 3 maanden 4 ^o <u>constatering</u> : Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b en h
Er gehandeld is in strijd met de in het bedrijfsplan beschreven maatregelen	1 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 2 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 3 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o <u>constatering</u> : Schorsen vergunning 1 maand 2 ^o <u>constatering</u> : Schorsen vergunning 3 maanden 3 ^o <u>constatering</u> : Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder g
Artikel 2:1 lid 3 onder b van de Nadere regels prostitutie Er geen deugdelijke bedrijfsadministratie is gevoerd, de administratie niet is bewaard volgens de wettelijke termijnen of niet beschikbaar is voor de toezichthouder	1 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 2 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 3 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester 4 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	1 ^o <u>constatering</u> : Bestuurlijke waarschuwing 2 ^o <u>constatering</u> : Schorsen vergunning voor de vaste periode van 1 maand 3 ^o <u>constatering</u> : Schorsen vergunning voor de vaste periode 3 maanden 4 ^o <u>constatering</u> : Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b en h

Artikel 2:1 lid 3 onder a van de Nader regels prostitutie
Prostituees redelijkerwijs niet hun eigen werktijden kunnen bepalen

1^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

1^o constatering:
Schorsen vergunning voor vaste periode van 1 maand

2^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

2^o constatering:
Schorsen vergunning voor vaste periode 3 maanden

3^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

3^o constatering:
Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b, c en g

Belemmeren of bemoeilijken van het toezicht op de naleving van hoofdstuk 3 in de Apv

1^o constatering:
Bestuurlijke waarschuwing

1^o constatering:
Bestuurlijke waarschuwing

2^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

2^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste periode van 1 maand

3^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

3^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste periode van 3 maanden

4^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

4^o constatering:
Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder d

Artikel 3:7 onder c

Het is verboden in advertenties voor een seksbedrijf onveilige seks aan te bieden of te garanderen dat prostituees die voor het betreffende bedrijf werken vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen

1^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

1^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste periode van 1 maand

2^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

2^o constatering:
Schorsen vergunning voor de vaste periode van 3 maanden

3^o constatering:
Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester

3^o constatering:
Intrekken vergunning op grond van artikel 3:14 lid 2 onder b omdat de overtreding dusdanig is dat hierdoor de veiligheid van personen ernstig in het geding is

Toelichting verantwoordelijkheid exploitant bij signalen van misstanden

De exploitant van een prostitutiebedrijf is verantwoordelijk dat er geen misstanden plaatsvinden vanuit zijn/haar bedrijf. Wanneer misstanden worden geconstateerd wordt zeer kritisch naar de rol van de exploitant en beheerders gekeken, dit kan uiteindelijk leiden tot het intrekken van de vergunning. Dit geldt ook wanneer vermoedens van misstanden niet direct aan de burgemeester zijn gemeld.

Bij de gevallen waar geen sprake is van nalatigheid en/of verwijtbaarheid wordt gekeken naar de feiten en omstandigheden van de onderneming. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de historie van de exploitatie, de maatregelen die worden getroffen om misstanden te voorkomen en relatie tot de toezichthouder ten aanzien van informatie-uitwisselingen en het bespreken van signalen van misstanden.

Toelichting in strijd handelen met bedrijfsplan

Ter bescherming en verbetering van de positie van de prostituee en klanten is het van belang dat seksbedrijven exploiteren conform de maatregelen zoals beschreven in het bedrijfsplan. De burgemeester is bevoegd hierop te handhaven. Uiteindelijk kan het herhaaldelijk blijven handelen in strijd met het bedrijfsplan leiden tot het intrekken van de vergunning.

Toelichting in strijd handelen met eisen advertenties

Het is conform artikel 3:7 onder c van de APV verboden om met onveilige seks te adverteren of in advertenties te garanderen dat prostituees, die voor het bedrijf werken, vrij zijn van soa's. Daarnaast dient in elke advertentie het in de vergunning vermelde telefoonnummer van het bedrijf, de bedrijfsnaam en het vergunningkenmerk vermeld te worden. Op deze manier kan de toezichthouder achterhalen om welk bedrijf het gaat en in welke gemeente de vergunning is afgegeven.

D. Handhavingskader illegale prostitutie

Illegale prostitutie onttrekt zich aan elke vorm van toezicht en is daardoor kwetsbaar voor misstanden, zoals mensenhandel en uitbuiting. Er wordt dan ook bestuursrechtelijk opgetreden tegen illegale (bedrijfsmatige) prostitutie door zowel maatregelen te treffen ten aanzien van de overtreder (vaak de prostituee) als de faciliteerder (vaak de pandeigenaar).

Indien op bedrijfsmatige wijze prostitutie wordt aangeboden zonder benodigde vergunning dan is sprake van illegale prostitutie. Illegale prostitutie kan plaatsvinden in panden of in de openbare ruimte (straat-, raamprostitutie). Tegen illegale straat- en raamprostitutie wordt strafrechtelijk opgetreden tegen de overtreder. Wanneer bedrijfsmatige prostitutie plaatsvindt in een pand kan de bestuurlijke handhaving zich richten op het pandeigenaar of huurder, of de personen die als overtreder worden aangemerkt.

Maatregelen ten aanzien van de overtreder

Overtreding	Toezichthouder	Gemeente
Exploitatie zonder vergunning	<u>1^o constatering:</u> Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	<u>1^o constatering:</u> Opleggen last onder dwangsom om overtreding in de toekomst te voorkomen
Artikel 3.5 lid 1	<u>2^o constatering:</u> Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	<u>2^o constatering:</u> Toepassen last onder dwangsom
	<u>3^o constatering:</u> Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	<u>3^o constatering:</u> Indien van toepassing : toepassen last onder dwangsom en anders herhaling van stap 1 met een hogere dwangsom

Toelichting

In Noord-Holland vindt er met grote regelmaat illegale bedrijfsmatige prostitutie plaats in woningen of bedrijfspanden. Hierbij is geconstateerd dat de prostituees vaak een beperkte tijd gebruik maken van het pand om seksuele diensten aan te bieden en vaak na een paar weken werkzaam zijn binnen een andere gemeente. Het gaat hierbij om prostituees die na een 1^{ste} constatering elders hun dienstverlening voortzetten. Omdat hierdoor vrees bestaat voor herhaling, wordt bij de eerste constatering direct een last onder dwangsom opgelegd (uiteraard is er wel ruimte voor zienswijze).

In die gevallen waar sprake is van recidive of de overtreder geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, kan het Openbaar Ministerie strafrechtelijk optreden, mede met het oog op generaal preventie. Er is sprake van recidive wanneer de toezichthouder de afgelopen vijf jaar al eerder de overtreder heeft geconstateerd voor de overtreding van artikel 3:5 lid 1 Apv, ook wanneer dit buiten de gemeente Alkmaar is geweest.

Maatregelen ten aanzien van openbare inrichtingen en bedrijfspanden

Overtreding	Toezichthouder	Gemeente
Exploitatie zonder vergunning	<u>1^o constatering:</u> Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	<u>1^o constatering:</u> Afhankelijk van de organisatie graad en omvang: 1. Last onder bestuursdwang
Artikel 3:5 lid 1, Artikel 3:6 lid 1 onder j		(Sluiting van de inrichting) 1. Last onder dwangsom

Maatregelen ten aanzien van woningen

Exploitatie zonder vergunning	<u>1^o constatering:</u> Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	<u>1^o constatering:</u> Opleggen last onder dwangsom
Artikel 3:5 lid 1	<u>2^o constatering:</u> Bestuurlijke rapportage naar de burgemeester	<u>2^o constatering:</u> Toepassen last onder dwangsom

Toelichting

Wanneer een inrichting als bedrijfsmatig prostitutiebedrijf wordt gebruikt, wordt de inrichting niet meer feitelijk als zodanig gebruikt. In dergelijke gevallen wordt zo snel mogelijk de illegale situatie beëindigd door het opleggen van een last onder bestuursdwang aan de pandeigenaar en gebruiker, vanwege het (laten) gebruiken van de woning of het bedrijfspand in strijd met het bestemmingsplan (art 2.1, lid 1 sub c van de Wabo, zie hiervoor ook het door het college vastgestelde handhavingprogramma). Afhankelijk van de organisatiegraad en omvang van de illegale prostitutie kan bij bedrijfspanden gekozen worden voor een last onder bestuursdwang, dan wel een last onder dwangsom. Gezien de beperktere organisatiegraad en omvang van bedrijfsmatige prostitutie vanuit woningen wordt er bij woningen in principe bestuurlijk opgetreden door het opleggen van een last onder dwangsom. Wanneer de pandeigenaar tijdens de zienswijze kan aantonen dat hijzelf door concrete maatregelen de illegale situatie heeft beëindigd (zoals het ontbinden van de huurovereenkomst en/of ontruimen van de inrichting, het

bedrijfspand of de woning) en herhaling wordt voorkomen (bijvoorbeeld door aangepaste wijze van verhuur) kan van de last onder bestuursdwang of dwangsom worden afgezien.

Daarnaast kan in bepaalde gevallen de pandeigenaar of gebruiker als (mede)overtreder van de Apv (artikel 3.5 lid 1) worden aangemerkt. In deze specifieke gevallen dient er sprake te zijn van een bewuste nauwe samenwerking tussen de pandeigenaar (of gebruiker) en de feitelijke overtreder (prostitutee), waarbij zij samen de overtreding begaan. Niet noodzakelijk hierbij is dat de medepleger de overtreding in volle omvang begaat. Bijvoorbeeld het plaatsen van advertenties en het maken van afspraken voor een prostitutee kan een vorm van medeplegen zijn. Of sprake is van medeplegen, zal moeten blijken uit feiten en omstandigheden.

Bijlage 2: BEDRIJFSPLAN PROSTITUTIEBEDRIJVEN (reeds door het college vastgesteld formulier op grond van de Nadere regels prostitutie)

Als exploitant van een prostitutiebedrijf dient op u grond van artikel 3:4 van de Algemene plaatselijke verordening te beschikken over een bedrijfsplan.

In het bedrijfsplan moet u een aantal zaken omschrijven, zoals welke maatregelen u treft: a. op het gebied van hygiëne;

- b. ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees;
- c. ter bescherming van de gezondheid van de klanten;
- d. ter voorkoming van strafbare feiten.

In het bedrijfsplan dient u uit te werken hoe u de maatregelen concreet vorm geeft in uw bedrijfsvoering. In onderstaand format staan alle verplichte onderdelen opgenomen. Als u deze opbouw aanhoudt weet u zeker dat u aan alle voorwaarden voldoet. De uitwerking van de maatregelen hangt af van het soort bedrijf dat u heeft (raamprostitutiebedrijf of escort) en de omvang van uw bedrijf.

FORMAT BEDRIJFSPLAN

1. Gegevens bedrijf

1.1 Gegevens exploitant

Vul de naam/namen van de exploitant(en) in en vermeld eventuele vennoten/bestuurders van uw bedrijf.

1.2 Bedrijfsnaam

Vul de naam van uw bedrijf in

Let op! Er kan uitsluitend worden geadverteerd met de handelsnamen zoals die zijn opgenomen in uw aanvraag om vergunning.

1.3 Gegevens escortbureau

- Vul het vestigingsadres van het escortbureau in.
Let op! Op het vestigingsadres van het escortbureau dient u ook uw bedrijfsadministratie te bewaren en bij te houden.
- Vul de openings- en sluitingstijden in van uw bedrijf.
- Vul de telefoonnummers in van uw bedrijf. Geef daarbij aan welke telefoonnummers u gebruikt in uw advertenties.
Let op! Er kan uitsluitend worden geadverteerd met de telefoonnummers die staan vermeld op de vergunning.

2. Hygiëne

De hygiëne in uw bedrijf moet voldoen aan de geldende Hygiënerichtlijn voor seksbedrijven van het Landelijk centrum hygiëne en veiligheid.

De GGD beoordeelt voor de vergunning of uw bedrijfsplan voldoet aan de Hygiënerichtlijn en of u goede maatregelen heeft opgenomen om te zorgen dat deze richtlijn ook wordt nageleefd. Omschrijf in het bedrijfsplan welk beleid u voert ten aanzien van de hygiëne in uw bedrijf aan de hand van de volgende onderdelen:

2.1 Gezondheidsrisico's werkzaamheden

Omschrijf in duidelijke termen de gezondheidsrisico's die de werkzaamheden van de prostituees en andere medewerkers die werkzaam zijn op de locatie, met zich meebrengen. De beschrijving bevat in ieder geval de risico's op het gebied van het voorkomen van de vermenigvuldiging en de verspreiding van micro-organismen (bijvoorbeeld bacteriën en virussen), het hygiënisch handelen, de locatie waarop de prostituees de klanten bezoeken.

Toelichting:

Denk hierbij aan verspreiding via handen, speeltjes, oppervlakken etc.

2.2 Beperken gezondheidsrisico's

Omschrijf de wijze waarop de gezondheidsrisico's worden beperkt. Dat wil zeggen een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen en binnen welke termijn/frequentie deze maatregelen worden genomen.

Toelichting:

- Als voorbeeld van het bestrijden van ziekteverwekkers via handen kunt u denken aan het beschrijven van de noodzaak van handenwassen en de momenten waarop dit in ieder geval moet gebeuren. Bij escortbedrijven is de aanwezigheid van een handenwasgelegenheid wellicht niet altijd bekend. Beschrijf dan wat voor alternatief wordt geboden, zoals het bij zich hebben van handendesinfectiemiddel.
- Zo loopt u alle genoemde risico's na. Neem hiervoor steeds de Hygiënerichtlijn als leidraad. Hierin staat voor elk gezondheidsrisico's beschreven waaraan moet worden voldaan. Deze normen zijn beschreven in algemene termen. Voor uw bedrijfsplan moet u deze normen herschrijven naar concrete maatregelen, dus de maatregelen die u voor u eigen situatie heeft genomen.

2.3 Communicatie gezondheidsrisico's

Omschrijf de wijze waarop prostituees en andere medewerkers op de hoogte worden gebracht van de maatregelen.

Toelichting:

U kunt bijvoorbeeld werkinstructies opstellen waarin alle afspraken staan beschreven. Deze werkinstructies kunt u dan bespreken met en meegeven aan de (nieuwe) prostituees/escortmedewerkers.

2.4 Controle maatregelen gezondheidsrisico's

Omschrijf de waarop u (of de leidinggevende/beheerder) controleert of de maatregelen op de juiste wijze worden uitgevoerd en welke maatregelen worden genomen als de voorgeschreven maatregelen (o.a. de Hygiënerichtlijn) niet worden nageleefd.

Toelichting:

Stel bijvoorbeeld iemand aan die verantwoordelijk is voor de uitvoer en naleving van de maatregelen. Het is van belang dat er periodiek wordt gekeken of de maatregelen die zijn beschreven in het bedrijfsplan nog effectief zijn.

2.5 Evaluatie

Omschrijf de wijze waarop u regelmatig (minimaal jaarlijks) evalueert of de genomen maatregelen effectief en adequaat zijn en indien nodig de maatregelen bijstelt.

Toelichting:

Minimaal jaarlijks en bij verandering van de bedrijfssituatie (bijvoorbeeld de aanschaf van andere materialen of een verandering in de aangeboden diensten) moet het gehele bedrijfsplan op het onderdeel Hygiëne worden herzien. Hiervoor dienen alle maatregelen opnieuw te worden doorlopen en waar nodig moet een aanpassing en/of verbetering in het plan worden opgenomen.

2.6 Eventuele afwijkingen

Omschrijf een onderbouwde motivering als u afwijkt van de Hygiënerichtlijn, omdat er naar uw mening sprake is van een gelijkwaardig alternatief.

3. Zelfbeschikkingsrecht en gezondheid

Omschrijf in dit hoofdstuk welk beleid u voert ten aanzien van de gezondheid en zelfbeschikkingsrecht van de prostituees en de gezondheid van de klanten in uw bedrijf.

3.1 Maatregelen ten aanzien van de gezondheid en zelfbeschikkingsrecht van de prostituee

Omschrijf de maatregelen die u neemt om ervoor te zorgen dat de voor het escortbureau werkzame prostituees niet worden verplicht tot het verrichten van seksuele handelingen tegen hun wil en niet worden verplicht tot het gebruik van drugs en alcoholhoudende dranken.

Bijvoorbeeld:

- U kunt voorlichting (laten) geven aan prostituees over hun recht om onveilige seks, seksuele handelingen, drugs en alcohol te weigeren.
- U kunt huisregels kenbaar maken bij klanten, door ze zichtbaar in uw bedrijf op te hangen, op de website op te nemen of telefonische mee te geven bij een escort afspraak.
- U kunt voorlichting (laten) geven aan prostituees en beheers over de grensvervaging die op kan treden door alcohol of drugs tijdens het werk (onveilige seks, gevaarlijke situaties vanwege verkeerde inschattingen).
- Omschrijf hoe u voldoet aan de verplichting dat in de seksbedrijf in ten minste twee talen en voor de klant goed zichtbaar bekend wordt gemaakt dat een prostituee klanten en diensten mag weigeren en mag weigeren alcohol of drugs te gebruiken.

Toelichting:

U kunt hierbij gebruik maken van bijvoorbeeld de voorlichting, informatie en materialen die het prostitutiegezondheidscentrum aan het Zevenhuizen in Alkmaar (GGD Zevenhuizen), Humanitas PMW en Proud verstrekken. Deze informatie is op verzoek in verschillende talen te verkrijgen.

3.2 Geef aan hoe u de prostituee in de gelegenheid stelt om contact op te nemen met organisaties die van belang zijn voor de lichamelijke of geestelijke gezondheid

Denk aan de samenwerking met bijvoorbeeld de GGD, Humanitas PMW, Proud en de vertrouwenspersoon seksbranche. Hoe maakt u deze organisaties kenbaar bij de prostituees die bij u werkzaam zijn? Hoe werkt u samen met deze organisatie?

Voor escortbedrijven kunt u bijvoorbeeld de informatie over spreekuren en informatiebijeenkomsten actief delen met de voor u werkzame prostituees.

3.3 Geef aan hoe geneeskundige zorg en voorlichting beschikbaar is

- Wanneer en op welke wijze kan een bij u werkzame prostituee zich laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen? Kan dat in uw bedrijf of informeert u actief over locaties waar gratis kan worden getest?
- Op welke wijze informeert u de prostituee dat zij niet is verplicht zich geneeskundige te laten onderzoeken en vrij is in de keuze van een arts?
- Is er voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal in verschillende talen in uw bedrijf aanwezig en wordt dit actief verspreid onder de bij u of voor u werkzame prostituees? Het gaat om voorlichtingsmateriaal over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van zorg- en hulpverleningsinstanties. En om informatie over de mogelijkheden om hulp te krijgen als een prostituee wil stoppen met haar werk in de prostitutie. Toelichting:
- U kunt als exploitant contact opnemen met het prostitutiegezondheidscentrum aan het Zevenhuizen in Alkmaar (GGD Zevenhuizen) als u vragen heeft over waar, wanneer en hoe er gratis op seksueel overdraagbare aandoeningen kan worden getest.
- U zou bij uw eerste gesprek met een nieuwe medewerker of prostituee die een kamer huurt aan kunnen geven dat er een vrije artskeuze is en dat uitslagen van medische onderzoeken strikt vertrouwelijk zijn.
- U zou Humanitas PMW, de GGD of Proud kunnen vragen een informatiemiddag of -avond te organiseren in uw bedrijf.

3.4 Zorg voor voldoende condooms

Omschrijf uw beleid ten aanzien van condooms. Voor escortbedrijven geldt dat prostituees voldoende condooms beschikbaar gesteld moeten krijgen.

Toelichting

1. Houdt u een voorraad aan van goedgekeurde condooms en controleert u regelmatig de houdbaarheidsdatum? Zorgt u ook voor glijmiddelen op waterbasis?
2. Hoe verstrekt u de condooms aan de prostituees?

3.5 Omschrijf hoe u bovengenoemde rechten en plichten op schrift stelt en kenbaar maakt aan elke prostituee die bij of voor uw bedrijf werkzaam is

Het op schrift stellen moet gebeuren in een voor haar begrijpelijke taal. Dit kan bijvoorbeeld worden uitgereikt bij een startgesprek.

3.6 Maatregelen ten aanzien van de gezondheid van de klant

Omschrijf hoe u zorgt dat de gezondheid van klanten voldoende is beschermd. Welke aandachtspunten hanteert u? Zijn er specifieke risico's of omstandigheden in uw bedrijf die deze maatregelen bepalen? Maakt u uw huisregels kenbaar voor klanten op de website? Heeft u bijvoorbeeld een beleid ten aanzien van veilige seks?

4. Voorkomen van misstanden en arbeidsomstandigheden van prostituees

4.1 Zorgplicht ten aanzien van de prostituee

Omschrijf wat u doet om te voorkomen dat er bij u prostituees werken die slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting. Voert u bijvoorbeeld regelmatig gesprekken met de bij of voor u werkzame prostituees? Welke acties onderneemt u wanneer u vermoedt dat een prostituee slachtoffer van mensenhandel is of van andere vormen van uitbuiting? Wanneer neemt u contact op met het Controleteam Prostitutie- en Mensenhandel van de politie?

Toelichting:

Eenmanszaak:

- Als alleen werkende prostituee, als u zelf in de problemen komt, met wie neemt u dan contact op?

Escortbureau:

- Dubieuze meldingen doorgeven aan de politie. Denk aan leeftijd, excessief om werk vragen (7x24 uur, vriendje die erg dominant is ook bij het vragen om werk. Signalen die de escort afgeeft zoals "ik wil dit eigenlijk niet, maar ik heb wel veel schulden", klanten die aangeven dat de escort te passief is of uitstraalt dat ze het werk liever niet wilt doen. Als de beheerder de escorts soms in persoon ziet, en er signalen van mishandeling zijn (blauwe plekken).
- Heeft de beheerder regelmatig persoonlijk contact met de prostituees, dus niet alleen via de telefoon of e-mail.

4.2 Oordeelsvorming over de zelfredzaamheid van de prostituee

Omschrijf op welke wijze u of uw beheerders een oordeel vormen over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee voordat deze bij u of voor u gaat werken. Welke eisen hanteert u hiervoor? Waar let u op als een prostituee bij u komt werken?

Toelichting:

- Kunt u in een begrijpelijke taal communiceren met de prostituee?
- Kan de prostituee in een begrijpelijke taal met de klant communiceren?
- Begrijpt de prostituee wat haar rechten en plichten zijn?
- Zijn haar rechten en plichten in een voor haar begrijpelijke taal op schrift gesteld?

4.3 Maatregelen ten aanzien van de veiligheid

Wat doet u om onveilige situaties voor zowel de prostituee als de klant te voorkomen?

- Omschrijf welke maatregelen u neemt om hulp te beiden aan een prostituee en/of een klant die terecht komt in een acuut bedreigende situatie. Denk hierbij aan de wijze van alarmering en opvolging. Hoe zorgt u ervoor bij een escortbedrijf dat een prostituee alarm kan slaan?
- Omschrijf welke instructies prostituees en leidinggevendenden/beheerders krijgen over wat zij moeten doen als zij zelf, een collega of klant in een bedreigende situatie terecht komt en hoe deze instructies worden vastgelegd.

Toelichting:

- Maakt u afspraken met de prostituee, zoals bellen bij aankomst, bellen na afloop? Als er problemen zijn 112 bellen.
- Bij aanvang uitleg geven over hoe te handelen bij escalerende situaties (rustig blijven praten, duidelijk je grenzen aangeven, weggaan als de situatie niet is zoals afgesproken, telefonisch contact houden met een derde (chauffeur), de klant vooraf laten betalen).

4.4 Professionele vereisten beheerders

Omschrijf op welke wijze u zorgt dat uw beheerders voldoende in staat zijn om een seksbedrijf te leiden. Denk onder andere aan agressiebeheersing en bedrijfshulpverlening. Voorziet u in scholing op deze of andere aspecten?

Toelichting:

- Biedt u een cursus aan?
- Geeft u uitleg over hoe om te gaan met agressie?

4.5 Verhuur- of arbeidsvoorwaarden

Omschrijf onder welke verhuur- of arbeidsvoorwaarden u aan de voor of bij u werkzame prostituee diensten biedt. Op welke manier kunt u dit aantonen aan de toezichthouder? U bent verplicht dat de bij u of voor u werkzame prostituees redelijkerwijs zelf hun werktijden kunnen bepalen. Hoe zorgt u hiervoor?

Toelichting:

- Werkt u met prostituees in loondienst, zelfstandigen of met opting-in?
- Wat betekent dit voor de werktijden?

4.6 Werkadvies

Omschrijf op welke wijze u het werkadvies bij de politie opvraagt en documenteert in uw bedrijfsadministratie.

5. Toezicht

5.1 Invulling dagelijks toezicht en bereikbaarheid

Omschrijf hoe het dagelijks toezicht wordt uitgevoerd binnen uw bedrijf. Wie houdt er toezicht en hoeveel leidinggevenden/beheerders zijn er aanwezig?

Toelichting:

- Is er bijvoorbeeld iemand die de telefoon opneemt?
- Hoe kunnen toezichthouders en werknemers u bereiken tijdens werkuren?

5.2 Eisen aan beheerders en overig personeel

Stelt u specifieke eisen aan beheerders over gebruik van alcohol, drugs, taalvaardigheid (welke talen?), eerste hulp bij ongelukken, gevolgde trainingen, kennis van de branche, handelen bij controles door toezichthouders? Hoe zorgt u ervoor dat de beheerders hun taken goed kunnen uitvoeren en zich houden aan het bedrijfsplan?

5.3 Inzicht in de bedrijfsinformatie

Omschrijf op welke wijze bij controles inzicht wordt gegeven in de bedrijfsadministratie aan de toezichthouder.

Toelichting:

- Waar bewaart u uw bedrijfsadministratie? Wie beheert deze?

6. Overlast

Dit onderdeel is voornamelijk van toepassing op locatiegebonden (raam)prostitutiebedrijven, omdat deze bedrijven een voor publiek toegankelijke ruimte hebben en escortbedrijven niet. Omschrijf welke maatregelen u treft om overlast vanuit het bedrijf, zoals verstoring van het woon- en leefklimaat (bijvoorbeeld geluidsoverlast) en verstoring van de openbare orde (bijvoorbeeld aanstootgevend gedrag van de prostituees of bezoekers) te voorkomen.

Toelichting:

- Geeft u hier informatie mee aan de chauffeur en/of aan uw medewerkster?
- Wat doet u als u klachten krijgt?

7. Bijzonderheden over het bedrijf of wijze van bedrijfsvoering

Indien u nog aanvulling heeft of wilt aangeven op welke wijze uw bedrijf zich onderscheidt van andere bedrijven, kunt u dat hier doen.

Toelichting

Indien u eigenaar bent van een eenmanszaak, hier opnemen dat u een nieuw bedrijfsplan aanlevert wanneer u medewerkers aanneemt.

8. Bijlagen

Hier kunt u bijvoorbeeld opnemen:

- Informatiepakket prostituees
- Huisregels prostituees
- Huisregels klanten