

Prostitutiebeleid Leidschendam-Voorburg

1. Inleiding

Sinds oktober 2000 is het bordeelverbod afgeschaft. Vanaf dat moment is prostitutie op vrijwillige basis door meerderjarige personen die legaal in Nederland verblijven niet meer strafbaar. Gemeenten kunnen echter wel regels stellen aan prostitutie. De meeste gemeenten hebben in de Algemene Plaatselijke Verordening geregeld dat voor het exploiteren van een seksinrichting een vergunning van burgemeester en wethouders nodig is. Bovendien is er gemeentelijk beleid opgesteld dat nadere regels geeft voor de vestiging van seksbedrijven en de veiligheid en gezondheid van de in de prostitutie werkzame personen.

Ook in de voormalige gemeenten Leidschendam en Voorburg zijn beleidsregels gesteld ten aanzien van prostitutie. Deze beleidsregels zijn vervallen per 1 januari 2004 vanwege het bepaalde in de Wet algemene regels herindeling (wet Arhi). Om te komen tot nieuw gezamenlijk beleid heeft op 1 mei 2003 een werkconferentie plaatsgevonden. Het doel van deze conferentie was te bezien op welke gebieden er bestaand beleid is en in hoeverre dat geharmoniseerd, dan wel opnieuw beschreven dient te worden. Er is onder andere gesproken over het prostitutiebeleid. Conclusie was dat het bestaand beleid als uitgangspunt kon worden gebruikt voor het nieuw te formuleren beleid. In deze beleidsnota komen de volgende onderwerpen aan de orde. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op het landelijke prostitutiebeleid en worden de doelstellingen geschetst van de opheffing van het bordeelverbod. In hoofdstuk drie wordt het instrumentarium voor het voeren van lokaal beleid op het gebied van prostitutie weergegeven. Hoofdstuk vier zet de doelstellingen uiteen van het prostitutiebeleid van de Gemeente Leidschendam-Voorburg. Tot slot wordt in hoofdstuk vijf meer gedetailleerd ingegaan op een aantal aspecten van het lokale prostitutiebeleid en meer in het bijzonder op het vergunningenbeleid, de beleidsregels en nadere regels. Ook wordt kort stilgestaan bij het ruimtelijk beleid ten aanzien van prostitutie in Leidschendam-Voorburg.

2. Landelijk beleid en doelstellingen

Op 1 juli 1997 heeft de minister van Justitie bij de Tweede Kamer een voorstel ingediend tot wijziging van artikel 250bis van het Wetboek van strafrecht. Met de in werking treding van deze wet is op 1 oktober 2000 het bordeelverbod afgeschaft.

De rechten van de prostitué(e) hebben een belangrijke rol gespeeld in de overweging van de wetgever. Daarnaast echter was van belang dat gemeenten onder de huidige situatie met het formeel bestaande bordeelverbod onvoldoende regulerend kunnen optreden tegen prostitutieactiviteiten.

Met het opheffen van het algemeen bordeelverbod en het verbod op het souteneurschap biedt de wetgever gemeenten de mogelijkheid een vergunningstelsel voor prostitutie te introduceren en een adequaat, zorgvuldig en effectief prostitutiebeleid te voeren.

Het algemeen bordeelverbod wordt in het nieuwe wetsartikel (artikel 250a Wetboek van strafrecht) vervangen door verzwaarde strafbaarstelling van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij sprake is van geweld, misbruik van overwicht of misleiding, dan wel waarbij minderjarigen zijn betrokken. De nieuwe wet heeft bovendien tot gevolg dat de klant van een minderjarige prostitué(e) strafbaar wordt.

De wetgever heeft een zestal doelstellingen verbonden aan het opheffen van het algemeen bordeelverbod:

- het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie
- het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie
- het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik
- het beschermen van de positie van prostitué(e)s
- het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen
- het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen / personen zonder geldige verblijfstitel

3. Wet en regelgeving

Op grond van artikel 19 van de Grondwet heeft een ieder het recht op een vrije keuze van arbeid. Hierdoor is het gemeenten niet toegestaan om prostitutiebedrijven geheel te weren en dus als een nulbeleid te voeren. De gemeente heeft echter verordenende bevoegdheid waarmee een gericht beleid gevoerd kan worden ten aanzien van prostitutie. Deze bevoegdheid beperkt zich tot onderwerpen die tot de huishouding van de gemeente worden gerekend: openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening, leefmilieu en volksgezondheid.

Met het opheffen van het bordeelverbod en de toevoeging van artikel 151a aan de Gemeentewet heeft het gemeentebestuur de mogelijkheid gekregen om met een vergunningstelsel de lokale prostitutie te reguleren. Artikel 151a Gemeentewet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om voorschriften te stellen met betrekking tot het "bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen".

Deze voorschriften zijn vastgelegd in de Algemene plaatselijke verordening Gemeente Leidschendam-Voorburg 2003 APV. In hoofdstuk drie van de APV worden regels gesteld ten aanzien van de vergunning voor de seksinrichting en het escortbedrijf en de voorschriften verbonden aan de vergunning en de gedragseisen van de exploitant en beheerder.

Het is tevens mogelijk planologisch regels ten aanzien van prostitutie vast te leggen, om vestiging van prostitutieactiviteiten op ongewenste locaties te voorkomen. Deze regels zullen neergelegd worden in een paraplubestemmingsplan.

In de vierde paragraaf van het vijfde hoofdstuk zal aandacht besteed worden aan de kaders van het te ontwerpen ruimtelijk beleid in de Gemeente Leidschendam-Voorburg.

De Arbeidsomstandighedenwet 1998 en het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn van toepassing op de prostitutiebranche, indien sprake is van een (gezags)relatie tussen werkgever en werknemer(s). Op grond van artikel 45 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 kan de gemeente in aanvulling op de Arbeidsomstandighedenwet 1998 voorschriften 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 prostitué(e)s die zelfstandig of freelance werkzaam zijn. Een gemeentelijke verordening op het gebied van arbeidsomstandigheden moet bij Koninklijk Besluit worden goedgekeurd. De staatssecretaris adviseert gemeenten zo min mogelijk gebruik te maken van genoemd artikel.

De gemeente kan vanuit de taken op het gebied van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) voorschriften op het gebied van de gezondheidsbevordering opnemen in de gemeentelijke verordening en in dat kader voorwaarden stellen aan de bedrijfsvoering door exploitanten op het gebied van preventie van seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en aids. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld inhouden dat seksbedrijven een 'veilig seks' beleid moeten voeren, toegankelijk zijn voor voorlichting en prostitué(e)s de mogelijkheid moeten 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. De GGD treedt bij de soa- en aids-preventie en de voorlichting daarover veelal op als uitvoerende instantie, die gebruik maakt van materiaal en protocollen die landelijk zijn ontwikkeld. Op grond van het voorgestelde artikel 3.1.3 APV worden nadere regels gesteld ten aanzien van de gezondheidsaspecten.

De Bouwverordening, het Bouwbesluit en de Brandbeveiligingsverordening zien toe op aspecten van hygiëne en brandveiligheid. Voor verbouw / nieuwbouw van panden tot een prostitutiebedrijf is in de meeste gevallen een bouwvergunning vereist. Ten aanzien van de inrichting van gebouwen en de constructie van bouwwerken bestemd voor prostitutie kunnen voorschriften worden opgelegd. Deze voorschriften hebben betrekking op de toetreding van daglicht, ventilatie, sanitair en brandveiligheid. Op grond van het voorgestelde artikel 3.1.3 APV worden nadere regels gesteld ten aanzien van de inrichtingseisen.

Het college van burgemeester en wethouders beschikt voorts over de mogelijkheid beleidsregels (artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht) vast te stellen ter verdere uitwerking van het lokale prostitutiebeleid.

In artikel 151a Gemeentewet wordt bovendien geregeld dat toezichthouders belast met de naleving van de verordening over seksinrichtingen en escortbedrijven, inzicht van een identificatiebewijs kunnen vorderen van een prostitué(e).

Hierdoor kan gemakkelijk worden nagegaan of in de seksinrichting of het escortbedrijf werkzame prostitué(e)s hier legaal mogen verblijven en of ze meerderjarig zijn.

Met de introductie van een vergunningstelsel, alsmede de nadere regels ten aanzien van gezondheidsvoorschriften en inrichtingseisen, en beleidsregels ten aanzien van het maximum aantal seksinrichtingen en de duur van de vergunningverlening, wordt door de Gemeente Leidschendam-Voorburg het beschikbare juridische instrumentarium optimaal ingezet om zowel de landelijke doelstellingen als de lokale doelstellingen van het prostitutiebeleid te realiseren. Op termijn zal ook invulling worden gegeven aan de ruimtelijke component van het prostitutiebeleid door het opstellen van een paraplubestemmingsplan.

4. Lokale doelstellingen en uitwerking

Het opheffen van het algemeen bordeelverbod maakt dat de branche in een vergelijkbare relatie komt te staan tot de gemeente als andere bedrijfstakken en branches. Het lokale prostitutiebeleid, dat onder meer voorziet in de introductie van een vergunningstelsel voor seksinrichtingen, kent twee uitgangspunten:

1. de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat

Legalisering en regulering van de prostitutiebranche mag niet ten koste gaan van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Integendeel; uitgangspunt is dat de activiteiten in de branche zo min mogelijk overlast opleveren voor hen die in de omgeving wonen. Het prostitutiebeleid richt zich op de bescherming van de openbare orde in de ruime zin van het woord en de bescherming van het woon- en leefklimaat. Een vergunning kan worden geweigerd en ingetrokken, of een seksinrichting kan (tijdelijk) worden gesloten indien het woon- en leefklimaat in de directe omgeving wordt aangetast. De ingrijpende impact van open vormen van prostitutie op het woon- en leefklimaat in de gemeente maakt dat zowel raam- als straatprostitutie in Leidschendam-Voorburg niet zijn toegestaan. In hoofdstuk vijf wordt dit verbod op open vormen van prostitutie nader onderbouwd.

Het beleid is gericht op de decriminalisering van de prostitutiebranche. Dat gebeurt door exploitanten van seksinrichtingen aan een vergelijkbaar antecedentenonderzoek te onderwerpen als horeca-exploitanten. Bovendien zullen strafbare feiten in het algemeen, en mensenhandel in het bijzonder, door de politie worden opgespoord en door het Openbaar Ministerie worden vervolgd. Ook zal langs bestuurlijke weg worden opgetreden. Bestuurlijke maatregelen tegen exploitanten die illegaal in Nederland verblijvende prostitué(e)s te werk stellen, kunnen wezenlijk bijdragen aan de bestrijding van de mensenhandel. Een (tijdelijke) sluiting of intrekking van de vergunning heeft immers rechtstreeks gevolgen voor de 'afzetmarkt' voor mensenhandel.

2. de positieverbetering van de prostitué(e)

Het lokale prostitutiebeleid richt zich ook op de verbetering van de positie van de prostitué(e). De gemeente draagt hieraan bij door een goed beleid te voeren ten aanzien van de bevordering van de gezondheid van de individuele prostitué(e), waarbij tevens het algemeen belang van de volksgezondheid is gediend. Daarbij kan gedacht worden aan gerichte medische zorg en laagdrempelige voorzieningen voor controle op seksueel overdraagbare

aandoeningen (soa). Ook het vergunningstelsel draagt bij aan de positieverbetering van de prostitué(e). Als gevolg van de vergunningplicht worden inrichtings- en bedrijfsvoeringseisen gesteld die al dan niet rechtstreeks van invloed zijn op de positie van de prostitué(e). Voorbeelden daarvan zijn (licht, lucht, vloeroppervlakte etc.), maar ook de sluitingstijden die voor seksinrichtingen gaan gelden en de eisen met betrekking tot veilige seks. De positie van de prostitué(e) in de bedrijfsmatige prostitutie wordt in belangrijke mate bepaald door de relatie tussen de exploitant en de prostitué(e). De grootste verantwoordelijkheid voor de verbetering van de positie van de prostitué(e) ligt derhalve bij de exploitant van de inrichting en de prostitué(e) zelf.

Deze verantwoordelijkheid voor zowel de leef- en woonomgeving van de inwoners, als voor de werkomstandigheden van de prostitué(e) maakt dat in Leidschendam-Voorburg maximaal twee seksinrichtingen zijn toegestaan, één per kern. Dit maximum wordt vastgelegd in door ons college vast te stellen beleidsregels. Deze beleidsregels vloeien voort uit het prostitutiebeleid en vormen de verdere uitwerking van de bepalingen over seksinrichtingen in de APV. In paragraaf 3 van hoofdstuk vijf van deze notitie wordt het maximum van één seksinrichting per kern nader onderbouwd.

5. Het lokale prostitutiebeleid nader uitgewerkt

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de verschillende vormen van prostitutie, het vergunningstelsel, nadere regels en beleidsregels, ruimtelijk beleid en op het overgangsrecht en de huidige situatie.

5.1 Diverse vormen van prostitutie

Prostitutie bestaat in veel vormen en verschijningen. Een onderscheid dat veelal wordt gemaakt is het onderscheid tussen gesloten en open vormen van prostitutie.

Onder open prostitutie wordt grofweg raam- en straatprostitutie verstaan. Deze vormen van prostitutie zijn in verband met de invloed op de openbare orde en de woon- en leefomgeving binnen de gemeentegrenzen van de Gemeente Leidschendam-Voorburg niet gewenst. Dit gelet op de inbreuk die zij maken op de rust en orde in de gemeente, de aantasting die zij opleveren voor het woon- en leefklimaat en de in de regio reeds aanwezige voorzieningen.

Open prostitutie is bovendien traditioneel nauw verbonden met criminaliteit en trekt ongewenste elementen als druggebruikers aan. Zowel raam- als straatprostitutie zijn in Leidschendam-Voorburg dan ook op grond van de APV verboden.

Naast open vormen van prostitutie, manifesteert prostitutie zich in gesloten vormen. Het uitgangspunt ten aanzien van gesloten prostitutie in de Gemeente Leidschendam-Voorburg is dat – onder voorwaarden en met een gesteld maximum – deze vorm van prostitutie wordt toegestaan. De gesloten prostitutie kan weer onder worden verdeeld in seksinrichtingen, thuiswerkers en escortbedrijven.

Seksinrichtingen

In de APV wordt een definitie gegeven van seksinrichtingen. Onder een seksinrichting wordt verstaan: "de voor het publiek, toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden". Onder een seksinrichting wordt in elk geval verstaan: "een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar". De vergunningplicht voor seksinrichtingen is geregeld in artikel 3.2.1 APV.

Thuiswerk

Thuiswerk valt onder de categorie gesloten prostitutiebedrijven waarvoor geen vergunning is vereist op grond van de APV. In principe kan het onderscheid tussen "thuiswerk" en een seksinrichting niet altijd even duidelijk worden vastgesteld. In ieder geval worden de volgende criteria gehanteerd:

- thuiswerk vindt uitsluitend plaats in de eigen woning; de man of vrouw die prostitutie bedrijft in de eigen woning moet volgens de gemeentelijke basisadministratie op dat adres zijn ingeschreven;
- het werven van klanten geschiedt (in de regel) langs informele weg;
- aan de buitenkant van het perceel mag niet duidelijk zijn dat er prostitutie wordt bedreven;
- de prostitué(e) mag niet toestaan dat anderen of andere bewoners in de woning prostitutie bedrijven;
- de verdiensten voortkomend uit de prostitutie moeten uitsluitend ten goede komen aan de prostitué(e);
- indien in een perceel prostitutie wordt bedreven en aan één of meer van vorenvermelde eisen niet wordt voldaan dan is er sprake van een seksinrichting en is het bedrijf vergunningplichtig.

Escortbedrijf

In het hoofdstuk drie van de APV wordt een definitie gegeven van een escortbedrijf: "de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of personen die bedrijfsmatig of in omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend". Een escortbedrijf bemiddelt – meestal telefonisch – tussen klanten en prostitué(e)s. De prostitué(e) bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats. Een escortbedrijf is geen inrichting. Het kan een kantoortje zijn, maar ook een telefooncentrale, of zelfs een website op internet.

Een escortbedrijf biedt diensten actief aan door middel van advertenties en andere reclame-uitingen. Een escortbedrijf is vergunningplichtig. De aan de vergunning verbonden voorwaarden voor een escortbedrijf zullen minder verstrekkend zijn dan de vergunningvoorwaarden voor de overige seksinrichtingen. Dit vanwege het feit dat de activiteiten van een escortbedrijf nu eenmaal niet in de inrichting plaatsvinden. Ten aanzien van dit soort bedrijven zal nagenoeg uitsluitend kunnen worden volstaan met de beoordeling of de exploitant en de beheerder voldoen aan de gedragseisen als opgenomen in artikel 3.2.2 APV.

5.2 Het vergunningstelsel nader beschouwd

Het vergunningstelsel voor seksinrichtingen wordt geregeld in hoofdstuk 3 van de APV. In deze paragraaf wordt meer in detail een toelichting gegeven op enkele bepalingen in hoofdstuk drie van de APV.

Gedragseisen beheerder en exploitant

De opheffing van het algemeen bordeelverbod is onder meer gericht op het “decriminaliseren” van prostitutie. Op grond van artikel 3.2.2 van de APV dienen daarom zowel de beheerder als de exploitant van een seksinrichting te voldoen aan een aantal gedragseisen. Bij de behandeling van de vergunningaanvraag worden de antecedenten van de exploitant en de beheerder getoetst. Op grond van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie kunnen gegevens worden verstrekt aan het bevoegd gezag over personen die vermeld worden in de aanvraag. De eisen die op grond van artikel 3.2.2 gesteld worden aan de exploitant en beheerder komen nagenoeg overeen met de eisen die gesteld worden in artikel 8 van de Drank- en Horecawet. De vergunning wordt verleend aan de exploitant en wordt op naam van de exploitant en de beheerder gesteld. De vergunning is dan ook niet overdraagbaar. Bij wisseling van exploitant of beheerder moet opnieuw een vergunning worden aangevraagd.

Weigerings- en intrekkinggronden

De weigeringsgronden zijn opgenomen in artikel 3.3.2. Deze bepalingen vloeien rechtstreeks voort uit de door de wetgever gehanteerde doelstellingen en het Leidschendam-Voorburgse prostitutiebeleid. Ook de intrekkinggronden van de vergunning, zoals beschreven in artikel 3.6.1, vinden hun basis in de landelijke en lokale doelstellingen. In de toelichting op deze artikelen in de APV wordt uitvoerig beschreven op welke gronden het bevoegd bestuursorgaan kan overgaan tot de weigering en de intrekking van de vergunning.

Sluitingstijden

In artikel 3.2.3. zijn de sluitingstijden van de seksinrichting geregeld. Bij het vaststellen van de sluitingstijden is aansluiting gezocht bij de geldende sluitingsuren van de horeca in Leidschendam-Voorburg.

Sluiting

De bevoegdheid tot het bevel tot sluiting is geregeld in artikel 3.6.2. De bestuurlijke handhaving heeft naast de strafrechtelijke handhaving tot doel een situatie die in strijd is met een voorschrift ongedaan te maken of met dat voorschrift in overeenstemming te brengen.

Toegepast op de prostitutie gaat het onder meer om de inachtneming van de sluitingstijden, de aanwezigheid van een prostitué(e), die niet in het bezit is van een verblijfstitel die hem of haar het recht geeft om arbeid vrij in Nederland te verrichten, de aanwezigheid van een minderjarige prostitué(e) of ernstige misdrijven, zoals geweld, illegaal vuurwapenbezit en handel in harddrugs. Het bevoegd bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om een seksinrichting te sluiten indien zich voorts situaties voordoen zoals omschreven in artikel 3.6.1. (intrekkinggronden). In overleg met het

openbaar ministerie en de politie wordt een handhavingsstrategie uitgewerkt die onder meer voorziet in de sluiting van een seksinrichting.

Sekswinkels

De sekswinkel valt niet onder de definitie van een seksinrichting. Het opheffen van het algemeen bordeelverbod heeft geen consequenties voor de regeling ten aanzien van seksinrichtingen zoals bepaald in het oude Hoofdstuk 3 van de APV. De burgemeester kan op grond van artikel 3.2.7 APV een ontheffing verlenen van het verbod op het houden van een sekswinkel.

5.3 Nadere regels en beleidsregels

Nadere regels

Het college van burgemeester en wethouders kan krachtens het voorgestelde artikel 3.1.3 voor de exploitatie van een seksinrichting algemeen verbindende voorschriften vaststellen. Gedacht kan worden aan onder andere inrichtingseisen, gebruiksvoorschriften en gezondheidsvoorschriften voor prostitutiebedrijven. Het opnemen van de bevoegdheid om nadere regels te stellen geeft voor de toekomst de mogelijkheid om in te spelen of te reageren op nieuwe ontwikkelingen of inzichten. De nadere regels bieden de mogelijkheid de vergunning van een seksinrichting te verbinden aan voorschriften voortkomend uit de doelstellingen van de wetgever en van de Gemeente Leidschendam-Voorburg. In de Gemeente Leidschendam-Voorburg worden in de nadere regels met name eisen ten aanzien van gezondheidsaspecten en inrichtingseisen ten aanzien van de seksinrichting geregeld (*zie bijlage 1: nadere regels*)

Maximumstelsel

Binnen de grenzen van de Gemeente Leidschendam-Voorburg worden twee seksinrichtingen toegestaan, één per kern. Hierbij wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen bordelen, seksbioscopen, sekstheaters of welke andere vorm dan ook. Dit gelet op het aantal inwoners, de historische lokale vraag en het aanbod, de voorzieningen binnen de omliggende gemeenten, de hoge bevolkingsdichtheid, en tevens hiermee verbonden, de bescherming van de woon- en leefomgeving en het belang van openbare orde en veiligheid. Een groter aantal seksinrichtingen is niet noodzakelijk en gewenst.

De doelstellingen van het prostitutiebeleid en meer in het bijzonder de zorg voor de prostitué(e), het behoud van het Leidschendam-Voorburgse woon- en leefklimaat en het voorkomen van ongewenste inbreuken op het gebied van openbare orde en veiligheid in Leidschendam-Voorburg, maken dat met een maximum van twee seksinrichtingen de gemeente vanuit het oogpunt van handhaving, zorg en veiligheid op een correcte wijze invulling kan geven aan haar prostitutiebeleid.

Geldigheidsduur vergunning

Een exploitatievergunning voor een seksinrichting of escortbedrijf wordt afgegeven voor de duur van één jaar. De toetsing van de bedrijfsvoering van de seksinrichting of het escortbedrijf zal dan ook jaarlijks plaatsvinden aan de hand van de vergunningaanvraag en de ter beschikking staande (ervarings)gegevens. Dit is niet overeenkomstig het algemene uitgangspunt van de gemeente. Dit

uitgangspunt is geformuleerd op verlichting van administratieve lasten bij zowel de ondernemer als de gemeente en bovendien gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer. De handhaving en de monitoring van de door de landelijke wetgever geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn echter belangrijke redenen om de vergunning voor een termijn van een jaar te verlenen en dus niet structureel te verlenen.

5.4 Uitgangspunten prostitutiebeleid

Hieronder zijn de uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid opgenomen. Deze uitgangspunten worden tevens gehanteerd bij het toetsen van vergunningaanvragen op grond van de APV. De uitgangspunten vormen tevens de basis voor het te ontwerpen paraplubestemmingsplan.

Vestigingslocatie seksinrichting

De gemeente Leidschendam-Voorburg is te karakteriseren als een woongemeente bij uitstek met een hoge bevolkingsdichtheid. Een seksinrichting past niet goed in een gemeente met een dergelijk karakter. Open prostitutie (zoals raam- en straatprostitutie) maakt in ieder geval een te grote inbreuk op de woon- en leefomgeving. Daarom gaat het ruimtelijk beleid, net als de APV, uit van een verbod op open prostitutie.

Besloten vormen van prostitutie hebben in vergelijking met de open vormen een minder grote impact op de omgeving. Een besloten seksinrichting zal daarom onder voorwaarden worden toegestaan. In het paraplubestemmingsplan zal de vestiging van een dergelijk bedrijf afhankelijk gesteld worden van een wijzigingsbevoegdheid waaraan de nodige criteria zijn verbonden. Nagenoeg de gehele gemeente Leidschendam-Voorburg is aan te duiden als woongebied.

Het is heel moeilijk om een bepaald gebied aan te wijzen dat ten opzichte van andere gebieden geschikter geacht moet worden voor de vestiging van prostitutiebedrijven. Daarom is geen afzonderlijk gebied aangewezen waarin zich een seksinrichting mag vestigen. Dit houdt in dat binnen het gehele gemeentegebied naar een locatie gezocht kan worden, zonder deze nader aan te duiden. Deze locatie zal echter wel aan bepaalde voorwaarden dienen te voldoen.

In de gemeente Leidschendam-Voorburg zijn in het recente verleden zorgvuldig afgewogen beleidskaders opgezet met betrekking tot de ontwikkeling, lokalisering en inrichting van detailhandel, horeca, kantoren en bedrijven, om een goede balansering van functies en het voorzieningenniveau te verkrijgen.

De vestiging van prostitutiebedrijven in gebouwen of op gronden met dergelijke bestemmingen of aanduidingen zal daarom snel een verstoring van de verkregen balans en het voorzieningenniveau inhouden.

Voorgesteld wordt om vestiging van een seksinrichting in Leidschendam-Voorburg enkel plaats te laten hebben in een pand dat in gebruik is als woning.

Het mogelijk maken van het vestigen van een prostitutiebedrijf in een woongebied lijkt haaks te staan op het waarborgen van een goede kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Een woonomgeving biedt echter sociale veiligheid, controle en beheersbaarheid die juist kunnen bijdragen aan het behoud van het woon- en leefklimaat in de omgeving. Een omgeving van afgelegen aard heeft daarentegen snel ongewenste randeffecten (criminaliteitsaspecten) tot gevolg, en wordt bovendien moeilijk beheersbaar en handhaafbaar en sociaal onveiliger geacht. Daarenboven is een woning qua indeling reeds in belangrijke mate geschikt voor gebruik als seksinrichting.

Het aanwijzen van een woning als locatie dient uiteraard wel voorzien te worden van de nodige criteria om ongewenste neveneffecten te voorkomen, opdat het uitgangspunt, het behoud van de kwaliteit van de milieu- en leefomgeving, gewaarborgd kan worden. De in de APV neergelegde eisen en voorwaarden spelen daarbij een grote rol. Maar ook ruimtelijke criteria zijn belangrijk. De volgende criteria worden gehanteerd bij het beoordelen van een verzoek om een seksinrichting te mogen vestigen:

- Van de buitenzijde van het pand mag op geen enkele wijze afgeleid kunnen worden dat in het pand een seksinrichting gevestigd is.
- Alle mogelijke vormen van overlast, waaronder geluidsoverlast zullen voorkomen moeten te worden (zonodig dienen aanvullende maatregelen te worden getroffen).
- In de directe nabijheid zal voldoende parkeergelegenheid aanwezig dienen te zijn.
- De seksinrichting zal niet gevestigd mogen worden op of in de directe nabijheid van gelegenheden en gronden waarop de bestemming "bijzondere doeleinden" rust, gezien bijvoorbeeld de zorg- en onderwijsaspecten die gepaard kunnen gaan met deze bestemming. Een prostitutiebedrijf dient met name geweerd te worden uit de nabijheid van locaties waar beroepsmatig meerdere kinderen verblijven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan scholen en kinderdagverblijven.
- Ook stellen wij voor seksinrichtingen zich niet te laten vestigen in de directe nabijheid van plantsoenen en parken. Dit hangt samen met de te waarborgen openbare kwaliteit van openbaar gebied.
- Prostitutiebedrijven dienen tevens geweerd te worden uit de directe nabijheid van kerken en begraafplaatsen.

(Met directe nabijheid worden naastgelegen, tegenover en duidelijk vanaf de verblijven in het zicht gelegen panden bedoeld.)

Complexen waarin meerdere huishoudens gevestigd zijn (appartementencomplexen) worden niet geschikt geacht voor prostitutiedoeleinden. Prostitutie geeft hier teveel overlast. Overigens geldt in het algemeen voor panden met een gemengde bestemming dat het wegens de beheersbaarheid en handhaafbaarheid niet gewenst is dat zich in deze panden een prostitutiebedrijf vestigt.

Met de vestiging van een prostitutiebedrijf in een woning wordt deze woning aan de woningvoorraad onttrokken. Gezien het voorgaande, is dit de minst ingrijpende en meest opportune wijze om de

doelstellingen van het prostitutiebeleid te kunnen verwezenlijken, zonder dat het in Leidschendam-Voorburg aanwezige voorzieningenniveau wordt geschaad.

Alle ruimtelijke criteria en de in de APV opgenomen voorwaarden zijn bedoeld om de aantasting van de leef- en milieuomgeving te weren en de belangen van betrokkenen te beschermen.

De planologische criteria zullen aan een wijzigingsbevoegdheid in het paraplubestemmingsplan verbonden worden. Dit houdt in dat de bestemming van een woning gewijzigd zal worden in een bestemming prostitutiebedrijf. Het toepassen van de wijzigingsbevoegdheid gaat gepaard met de nodige procedurevoorschriften.

Naast normering in de APV, is het raadzaam ook planologisch regels ten aanzien van prostitutie te stellen. Met betrekking tot prostitutie is momenteel niets geregeld in de in Leidschendam-Voorburg geldende bestemmingsplannen. Als gevolg van het opheffen van het bordeelverbod kan het voorkomen dat een aantal gebruiksvoorschriften en definities in bestemmingsplannen niet toereikend zijn om prostitutie op ongewenste locaties te voorkomen.

Paraplubestemmingsplan

De hiervoor geschetste ruimtelijke uitgangspunten zullen worden vertaald in de geldende bestemmingsplannen. Omdat het vrijwel ondoenlijk is alle bestemmingsplannen afzonderlijk te herzien, zal een bestemmingsplan worden ontwikkeld, een zogenaamd paraplubestemmingsplan, waarin aanpassing van de voorschriften van verschillende bestemmingsplannen plaatsvindt en definities en voorschriften worden neergelegd die voor alle met name genoemde bestemmingsplannen gelden. Daarbij zal acht geslagen worden op definities en criteria die vanwege de APV gelden.

5.5 Overgangsbepaling / huidige situatie

In de Gemeente Leidschendam-Voorburg bevond zich één seksinrichting. De exploitant van deze inrichting heeft inmiddels de huur opgezegd en de bedrijfsvoering ter plaatse gestaakt. Hierdoor zijn er thans geen seksinrichtingen binnen de gemeentegrenzen.

Aanvragen van nieuwe inrichtingen worden getoetst aan de geldende regelgeving en het prostitutiebeleid.

6. Handhaving

Op het terrein van handhaving van prostitutiebeleid spelen drie instanties een rol: de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. De politie heeft een belangrijke toezichthoudende en controlerende taak. De gemeente heeft een controlerende taak op basis van een aantal bijzondere wetten en vervult daarnaast een belangrijke rol op het terrein van bestuursrechtelijke handhaving. De taken van het openbaar ministerie liggen op het gebied van strafrechtelijke handhaving.

7. Advies

1. Instemmen met het in deze nota neergelegde prostitutiebeleid voor de Gemeente Leidschendam-Voorburg;