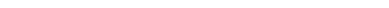


# Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord



# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1 achtergrond.....	3
1.2 begripsbepaling.....	3
<b>2 Het handhavingsproces.....</b>	<b>4</b>
2.1 doel van de handhaving.....	4
2.2 handhavende instanties.....	4
2.3 vorm van de handhaving.....	4
2.4 handhavingsteams.....	4
2.5 inhoud van de handhaving.....	5
2.6 rapportage.....	5
2.7 raming van de benodigde capaciteit.....	5
<b>3 Handhavingsarrangement.....</b>	<b>7</b>
3.1 sanctiebeleid.....	7
3.2 exploitatie zonder vereiste vergunning.....	7
3.3 exploitatie in strijd met vergunning.....	8
3.4 strafbare feiten.....	9
3.5 bevoegdheden.....	9
<b>4. Gedragscode.....</b>	<b>10</b>
<b>5. Stapsgewijs overzicht van de handhavingsacties.....</b>	<b>11</b>
<b>6. Bijlagen.....</b>	<b>12</b>
1. gewijzigde model- APV	
2. nadere regels ter uitvoering van artikel 3.1.3 APV	
3. regionaal sanctiebeleid (beleidsregels handhaving prostitutiebeleid)	
4. checklist GGD	
5. checklist inrichtingseisen en voorbeeld gebruiksvergunning	
6. regeling model legitimatiebewijs toezichthouders AWB	

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Met ingang van 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. Ter voorbereiding op de legalisering van het prostitutiebedrijf is in 1997 in de Politieregio Limburg-Noord een Werkgroep Prostitutiebeleid geformeerd die als opdracht met beleidsadviezen te komen inzake het beheersbaar maken van aan prostitutie gerelateerde problematiek. Een en ander resulteerde in de nota "prostitutiebeleid Limburg -Noord. In 2000 verscheen een vervolgotitie verschenen met daarin actuele ontwikkelingen en nadere regels die opgenomen kunnen worden in de APV. De nadere regels zijn terug te vinden in bijlage 1.

Om de doelstellingen uit de nota Prostitutiebeleid Limburg-Noord te realiseren moet er sprake zijn van actieve handhaving zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. De handhaving dient effectief, efficiënt en consequent te zijn. Met dit in gedachten heeft de Werkgroep Prostitutiebeleid besloten om met name de bestuursrechtelijke handhaving van de vergunningsvoorwaarden regionaal af te stemmen. De coördinatie van de bestuursrechtelijke handhaving, met name de integrale handhavingsacties die onderdeel vormen van het totale handhavingsbeleid is daarbij in handen gegeven van het Gewest Noord-Limburg.

## 1.2 Begripsbepaling

Onder sexinrichtingen wordt verstaan:

*een voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch pornografische aard plaatsvinden.*

Onder een sexinrichting wordt in elk geval verstaan een sexbioscoop, sexautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.

## **2 Het handhavingsproces**

### **2.1 Doel van de handhaving**

Het algemene doel van de handhaving is:

*“door het uitoefenen van toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd”.*

Voor de prostitutiebranche in het bijzonder betekent dit dat door het uitoefenen van toezicht en het opleggen van sancties, misstanden worden voorkomen en de sector zich ontwikkelt tot een normale bedrijfstak.

Binnen de Politieregio Limburg-Noord is nadrukkelijk gekozen voor regionale afstemming en coördinatie van *de bestuurlijke handhaving*. Het betrekken van strafrechtelijke handhaving in de regionale handhavingsactiviteiten zou de voortgang en uitkomst van afzonderlijk lopende strafrechtelijke onderzoeken nadelig kunnen beïnvloeden.

### **2.2 Handhavende instanties**

Belangrijkste partners in de uitvoering van de bestuurlijke handhaving van prostitutiebedrijven in Limburg-Noord zijn gemeenten, politie, GGD en brandweer. Daarnaast zijn er enkele instanties die op deelterreinen handhavende taken hebben zoals brandweer en GGD, arbeidsinspectie en belastingdienst.

### **2.3 Vorm van de handhaving**

Er is voor gekozen om de bestuurlijke handhaving uit te voeren in de vorm van van inspectiebezoeken aan de prostitutiebedrijven door een interdisciplinair handhavingsteam. De opzet is dat de uitvoering van de handhaving zowel een preventief als repressief karakter heeft.

Preventieve handhaving kan worden vormgegeven door het geven van voorlichting over de regelgeving en door het adviseren over oplossingen bij geconstateerde problemen. Preventie-activiteiten hebben overigens het meeste effect als er daarnaast sprake is van een consequente en zichtbare repressieve handhaving. Met repressief optreden wordt bereikt dat de overtreding op de kortst mogelijke termijn wordt beëindigd en dat herhaling zoveel mogelijk beperkt wordt.

### **2.4 Handhavingsteams**

Voor elke afzonderlijke gemeente met een of meerdere bedrijven binnen haar grondgebied zal een handhavingsteam worden samengesteld dat belast is met de uitvoering van inspectiebezoeken. Het initiatief hiertoe wordt genomen door de gewestelijk coördinator. Het team bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente, politie en GGD. Desgewenst kan het team worden aangevuld door medewerkers van de brandweer. De noodzaak hiertoe kan lokaal verschillen. In sommige gemeenten ziet de ambtenaar bouw en woningtoezicht toe op naleving van regels t.a.v. brandveiligheid.

De politie is in het team vertegenwoordigd door de gebiedsmentor van het gebied waarbinnen zich de club bevindt. Deze persoon is goed op de hoogte van de lokale situatie. Hij vervult een belangrijke functie bij het signaleren van mogelijke misstanden en levert een bijdrage aan het voorkomen van strafbare feiten. Als zodanig is hij de verbindende schakel met functionarissen binnen de politieorganisatie die belast zijn met strafrechtelijke handhaving (informatie-uitwisseling, oog en oor functie).

## **2.5 Inhoud van de handhaving**

Aan de exploitatie van sexinrichtingen (waaronder prostitutiebedrijven en parenclubs) zijn regels gesteld. Deze zijn vastgelegd in de "nadere regels ter uitvoering van artikel 3.1.3 APV".

Bestuurlijk toezicht door de gemeente heeft betrekking op aspecten van ruimtelijke ordening, milieu en volksgezondheid.

- toezicht op bouw- en gebruiksvoorschriften (gemeente/brandweer)
- toetsing van de functie aan het bestemmingsplan
- naleving van de Wet Milieubeheer
- naleving Besluit Horeca, sport en recreatie-inrichtingen
- naleving Wet Collectieve Preventie (GGD)

Tijdens de inspectiebezoeken zal de situatie ter plaatse getoetst worden aan de hierboven opgesomde regelgeving, voorschriften en richtlijnen. Omwille van een uniforme benadering maakt de GGD bij de toetsing van de hygiëne gebruik van de landelijk ontwikkelde checklist prostitutiebedrijven (bijlage 4). Voor de toetsing van bouwtechnische- en gebruiksvoorschriften kan gebruik gemaakt worden van de checklist voor inrichtingseisen en de voorbeeld gebruiksvergunning ( bijlage 5). De inspecties zullen in principe plaats vinden in de middaguren en worden niet aangekondigd. Wel kunnen de gemeenten de prostitutiebedrijven vooraf informeren over de voorgenomen inspecties zonder vermelding van datum en tijdstip. In principe is de inspectiefrequentie één keer per jaar. Er is echter voor gekozen om met name in de aanloopfase de frequentie te verhogen naar drie inspecties per jaar.

### *Voorbespreking*

Vóór elke inspectie treden de handhavingspartners met elkaar in overleg. De te bezoeken prostitutiebedrijven worden elk besproken waarbij specifieke aandachtspunten aan de orde worden gesteld. Ten behoeve van een efficiënte informatie-uitwisseling sluit de gebiedsmentor binnen de politieorganisatie kort of de voorgenomen inspecties eventuele lopende strafrechtelijke onderzoeken niet doorkruisen. Het initiatief voor de voorbespreking wordt genomen door de gewestelijk coördinator.

## **2.6 Rapportage**

Elke handhavingspartij rapporteert afzonderlijk haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen aan de gemeente en in een aantal gevallen aan het Openbaar Ministerie (zie bij "sanctiebeleid"). Uit oogpunt van onderlinge vergelijkbaarheid en evaluatie zal de rapportage zoveel mogelijk op uniforme wijze moeten gebeuren. Ten behoeve van de toetsing van de hygiëne-regels en de bouwtechnische- en brandveiligheidseisen zijn checklists in ontwikkeling.

Het Gewest Noord-Limburg ontvangt van de gemeenten een (geanonimiseerde) kopie van de inspectierapporten. Aan de hand van deze gegevens evalueert het Gewest Noord-Limburg de resultaten van elke inspectieronde en stelt een voortgangsrapportage op die wordt overlegd aan de Werkgroep Prostitutiebeleid.

## **2.7 raming van de benodigde capaciteit**

De tijdsinvestering voor een inspectie wordt geraamd op 3.5 uur. Hierbij zijn inbegrepen de voorbespreking, reistijd, inspectie en de rapportage

De Politieregio Limburg-Noord telt op het ogenblik 39 prostitutiebedrijven die geïnspecteerd moeten worden. Uitgaande van een geschatte tijdsinvestering van 3.5

uur per inspectie betekent dit voor regionaal werkende instanties als politie en GGD per inspectieronde een investering van ongeveer 140 uur.

Vooral in het eerste jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving is een verhoogde inzet van alle betrokken handhavingsinstanties nodig, om zo de geformuleerde doelstellingen te realiseren. Derhalve is voorgesteld om in het eerste jaar de inspectiefrequentie te verhogen naar 3 bezoeken. Dit betekent voor de genoemde diensten een investering van ruim 400 uur. De tijdsinvestering per gemeente is wisselend en afhankelijk van het aantal prostitutiebedrijven binnen hun gebied.

De noodzakelijke capaciteit t.b.v. de gewestelijke coördinatie wordt geraamd op 75 uur in het eerste jaar en 50 uur in de daarop volgende jaren.

### 3. Handhavingsarrangement

#### 3.1 Sanctiebeleid

Het is belangrijk dat het bestuurlijk en strafrechtelijk vervolgtraject bij geconstateerde overtredingen voor iedereen helder en inzichtelijk is en op regionaal niveau met elkaar overeenstemt. Ten behoeve hiervan is een regionaal sanctiebeleid (bijlage 5) vastgesteld waarbij een onderscheid wordt gemaakt in twee categorieën van overtreding.

1. exploitatie zonder vergunning
2. exploitatie in strijd met de vergunning

#### 3.2 exploitatie zonder vergunning

<b>Exploitatie zonder vereiste vergunning</b>				
<b>Overtreding</b>	<b>politie/ toezichthouder</b>	<b>gemeente</b>	<b>openbaar ministerie</b>	<b>anderen</b>
exploitatie past niet binnen het prostitutiebeleid art. 3.2.1. A.P.V.	rapport opmaken t.b.v. gemeente; bij herhaling tevens PV t.b.v. OM	Sluiting	vervolgning o.v. A.P.V.	afhankelijk van de situatie inschakelen van derden bijv. belastingdienst, arbeidsinspectie
exploitatie past binnen het prostitutiebeleid art. 3.2.1. A.P.V.	rapport opmaken t.b.v gemeente; bij herhaling tevens PV t.b.v. O.M.	1 <sup>e</sup> keer schriftelijke aanzegging dat vergunning moet worden aangevraagd binnen nadere termijn. Bij uitblijven van aanvraag dan wel weigering van aanvraag sluiting voor onbepaalde tijd.	vervolgning o.v. A.P.V.	afhankelijk van de situatie inschakelen van derden bijv. belastingdienst, arbeidsinspectie.
Exploitatie wordt voortgezet na intrekken vergunning	rapport opmaken t.b.v gemeente; en PV t.b.v. O.M.	Sluiting voor onbepaalde tijd conform art. 3.2.4. lid b A.P.V.	vervolgning o.v. A.P.V.	afhankelijk van de situatie inschakelen van derden bijv. belastingdienst, arbeidsinspectie

### 3.3 Exploitatie in strijd met vergunning

<b>exploitatie in strijd met de vergunning</b>				
<b>Overtreding</b>	<b>politie/toezicht-houder</b>	<b>gemeente</b>	<b>openbaar ministerie</b>	<b>anderen</b>
handelen in strijd met gedragseisen art. 3.2.2. A.P.V.	rapport opmaken t.b.v. gemeente;	intrekken vergunning en sluiten van het pand	-	-
afwezigheid van exploitant en beheerder art. 3.2.5. , lid 1 A.P.V.		1 <sup>e</sup> keer schriftelijke waarschuwing 2 <sup>e</sup> keer tijdelijke sluiting (2 weken) 3 <sup>e</sup> keer intrekken vergunning	vervolging bij recidive	-
Ontbreken van toezicht door exploitant art. 3.2.5. lid 2a A.P.V.	rapport opmaken t.b.v. gemeente en PV t.b.v. OM	Afhankelijk van ernst gepleegde strafbare feiten waarschuwen , sluiten of intrekken	afhankelijk van gepleegde strafbare feiten	afhankelijk van de situatie inschakelen van derden bijv. belastingdienst, arbeidsinspectie
Aanwezigheid en/of tewerkstelling van illegale prostituées art. 3.2.5. lid 2b	Rapport t.b.v. gemeente en PV t.b.v. O.M bij recidive	1 <sup>e</sup> keer schriftelijke waarschuwing 2 <sup>e</sup> keer tijdelijke sluiting (1 maand) 3 <sup>e</sup> keer intrekken vergunning	vervolging	afhankelijk van de situatie inschakelen van derden bijv. belastingdienst, arbeidsinspectie
aanwezigheid en/of tewerkstelling van (illegale) minderjarigen	rapport opmaken t.b.v. gemeente en PV t.b.v. OM	1 <sup>e</sup> keer tijdelijke sluiting (1 maand) 2 <sup>e</sup> keer intrekken vergunning	vervolging	afhankelijk van de situatie inschakelen van derden bijv. belastingdienst, arbeidsinspectie
Wijziging van inrichting zonder voorafgaande toestemming (bijv. meer werkplekken) art. 3.2.1. A.P.V.	rapport opmaken t.b.v. gemeente	1 <sup>e</sup> keer schriftelijke waarschuwing 2 <sup>e</sup> keer tijdelijke sluiting (2 weken) 3 <sup>e</sup> keer intrekken vergunning		-
Overlast voor de omgeving art. 3.3.2. A.P.V.	rapport opmaken t.b.v. gemeente en PV t.b.v. OM bij recidive	1 <sup>e</sup> keer schriftelijke waarschuwing 2 <sup>e</sup> keer tijdelijke sluiting (1 maand) 3 <sup>e</sup> keer intrekken vergunning	vervolging bij recidive	-
Gebruik in strijd met	rapport opmaken t.b.v. gemeente	1 <sup>e</sup> keer schriftelijke	vervolging bij recidive	afhankelijk van de situatie



vergunningen voor waarden en/of nadere regels	en PV t.b.v. OM bij recidive	waarschuwing 2 <sup>e</sup> keer tijdelijke sluiting (1 tot 3 maanden) 3 <sup>e</sup> keer intrekken vergunning		inschakelen van derden bijv. belastingdienst, arbeidsinspectie
---	------------------------------	---	--	--

### 3.4 Strafbare feiten

Toezicht op strafbare feiten gebeurt in een gescheiden traject door de politie. Het is evenwel belangrijk op te merken dat de gebiedsmentor een "oog en oor" functie heeft en eventuele vermoedens van strafbare feiten moet kunnen terugkoppelen met collega's. Het is noodzakelijk dat de gebiedsmentor vooraf binnen de politie-organisatie informeert of hij bij het bezoeken van bepaalde inrichtingen alert moet zijn op bepaalde signalen die kunnen wijzen op strafbare feiten.

### 3.5 Bevoegdheden

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen toezichthoudende taken en opsporingstaken. De bestuurlijke handhaving in prostitutiebedrijven bevindt zich voornamelijk op het vlak van toezicht op naleving van de regelgeving. Extra alertheid is geboden als er tijdens een inspectiebezoek strafbare feiten worden geconstateerd. Personen of instanties die geen opsporingsbevoegdheid hebben dienen dan af te zien van verdere acties en die over te laten aan de bevoegde handhavers. "Meeliften" van onbevoegden op de bevoegdheid van iemand anders is niet toegestaan.

Om hun taak naar behoren te kunnen uitoefenen moet het gemeentebestuur de met het toezicht belaste instanties formeel aanwijzen (art. 151.a Gemeentewet). De toezichthouders dienen in het bezit te zijn van een geldig legitimatiebewijs voor toezichthouders (bijlage 6).

## 4. Gedragscode

Het onderhouden van contacten met de prostitutiebranche brengt bepaalde risico's met zich mee. Personen die beroepshalve een seksinrichting bezoeken kunnen in een compromitterende, bedreigende of anderszins onwenselijke situatie terechtkomen. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken is binnen de politieorganisatie een gedragscode opgesteld. Het is noodzakelijk dat niet alleen de politie maar ook alle andere leden van het handhavingsteam zich conformeren aan deze gedragscode.

### **Algemene regels**

- *Wees duidelijk, open en objectief in de communicatie*
- *Geen sociale praatjes, wees professioneel en zakelijk*
- *Accepteer geen giften, diensten of beloften.*
- *Bezoek bij voorkeur privé geen sexinrichtingen in de gemeente/ regio*
- *eventuele toenaderingspogingen, intimidatiepogingen en andere bijzonderheden moeten binnen de eigen organisatie gemeld worden.*

### **Regels bij bezoek aan sexinrichtingen**

- *minimaal 2 personen voeren het bezoek uit.*
- *bij herhaalde bezoeken dient de samenstelling van het team te variëren.*
- *Ga nooit alleen, ook niet voor een praatje.*
- *Bij bezoek aan raamprostitutiebedrijven moeten bij voorkeur de gordijnen open blijven tenzij de prostituée anders wenst*
- *Bij binnenkomst onmiddellijk legitimeren en doel van het bezoek uitleggen.*
- *Geen alcohol nuttigen. Geen gratis consumpties aanvaarden.*
- *Vertoon geen compromitterend gedrag en vermijd lichamelijk contact. Bij voorkeur niet op het bed zitten, geen opmerkingen maken over het beroep, het uiterlijk etc..*
- *Bij uitoefenen van het toezicht vaste formulieren of wijze van registreren hanteren (wees secuur).*
- *Geen afspraken maken voor privé ontmoetingen (buiten diensttijd met prostituées of exploitanten.*
- *Accepteer dat gevoelens van genegenheid kunnen ontstaan, maak deze binnen het werk of het team bespreekbaar.*

## 5. stapsgewijs overzicht van de handhavingsacties

Hieronder volgt een stapsgewijs overzicht van de organisatie en concrete invulling van de integrale handhavingsacties.

1. *De gewestelijk coördinator organiseert per gemeente met een of meer sexinrichtingen, een vooroverleg waarbij tenminste aanwezig zijn: gemeente, politie (gebiedsmentor), brandweer en GGD. In dit vooroverleg komen onder meer aan de orde:*
  - *datum en tijdstip van te inspecteren sexinrichtingen,*
  - *specifieke aandachtspunten van de bedrijven.*
  - *strategiebepaling (aanwijzen woordvoerder, plan van aanpak, wie bundelt de rapportage)*
  - *afpraak voor nabespreking*
2. *De gebiedsmentor informeert binnen de politieorganisatie of de voorgenomen inspectie een lopend strafrechtelijk onderzoek doorkruist. Is dit het geval dan wordt de inspectie in overleg met alle partijen tot een nader te bepalen datum uitgesteld.*
3. *De inspectie vindt plaats op het afgesproken tijdstip.*
4. *Na beëindiging van de inspecties volgt een nabespreking*
5. *Bevindingen en conclusies worden door de handhavende partijen gerapporteerd aan de gemeente.*
6. *Bevindingen die naast bestuurlijke aanpak ook strafrechtelijke aanpak vereisen worden door de gebiedsmentor gerapporteerd aan het OM. Vermoedens van strafrechtelijke feiten worden gerapporteerd binnen de politieorganisatie.*
7. *Bij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afhandeling van bevindingen wordt zoveel mogelijk aangesloten aan het sanctiebeleid van de Politieregio Limburg- Noord.*
8. *De gewestcoördinator ontvangt van de gemeente een afschrift van de inspectierapporten (geanonimiseerd) t.b.v. evaluatie en voortgangsrapportage aan de Werkgroep Prostitutiebeleid.*
9. *Na elke inspectieronde voorziet de gewestelijk coördinator de werkgroep Prostitutiebeleid van een overzicht van de bevindingen.*

Bijlage 1  
Gewijzigde model-APV

## Bijlage 2

Nadere regels ter uitvoering van artikel 3.1.3 APV

## Bijlage 3

### Regionaal sanctiebeleid

*(beleidsregels handhaving prostitutiebeleid)*

Bijlage 4  
Checklist GGD

## Bijlage 5

### Checklist Inrichtingseisen

### Voorbeeld gebruiksvergunning



## Bijlage 6

regeling model legitimatiebewijs toezichthouders AWB