

Raadsstuk

Onderwerp Wijziging Algemene plaatselijke verordening; hoofdstuk over prostitutie	
Nummer	2018/101133
Portefeuillehouder	Wienen, J.
Programma/beleidsveld	6.3 Openbare orde en veiligheid
Afdeling	VH
Auteur	Roos, K.
Telefoonnummer	023-5114607
Email	kroos@haarlem.nl
Kernboodschap	In de raad van 15 februari 2018 is de nieuwe Algemene plaatselijke verordening (APV) vastgesteld. Daarbij heeft de raad enkele amendementen aangenomen. Naar aanleiding van het amendement “nog even geduld...” over het prostitutiehoofdstuk in de APV is door de portefeuillehouder toegezegd zo spoedig mogelijk een nieuw voorstel van hoofdstuk 3 in te dienen. Naar aanleiding van het amendement “we kunnen goed zonder.....” wordt een voorstel gedaan dit amendement op iets aangepaste wijze in de APV te verwerken, waarbij het college aan de raad voorstelt om het verbod op happy hours in de horeca in de APV te laten staan.
Behandelvoorstel voor commissie	De commissie bestuur wordt verzocht advies te geven aan de raad over het voorstel van het college in paragraaf 2 en over de wijze van agendering van het raadsstuk in de raadsvergadering.
Relevante eerdere besluiten	Aangepast voorstel herziening nieuwe Algemene plaatselijke verordening (2017/478071)
Besluit College d.d. 29 mei 2018	1. het college stelt het voorstel aan de raad vast. de secretaris, de burgemeester,
Besluit Raad d.d. (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Haarlem, Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders, Besluit: 1. De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening zoals opgenomen in bijlage A, met daarin de wijziging van hoofdstuk 3 over regulering prostitutie en het schrappen van de artikelen 2:14 en 2:64 vast te stellen; 2. Dat dit besluit de dag na publicatie in werking treedt. de griffier, de voorzitter,

1. Inleiding

Bij de vaststelling van de nieuwe Algemene plaatselijke verordening (APV) op 15 februari 2018 heeft de raad het amendement “nog even geduld...” aangenomen. Als gevolg hiervan is het hoofdstuk over prostitutie nog niet vernieuwd. Door de portefeuillehouder is toegezegd spoedig een hernieuwd voorstel aan de raad voor te leggen. Met dit raadsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging. Ook is toen het amendement “[we kunnen goed zonder.....](#)” aangenomen. Met dit amendement werd onder andere beoogd enkele artikelen uit de APV te schrappen. De tekst van het amendement was echter zodanig dat het wel leidde tot het verwijderen van de artikelen uit de toelichting, maar niet uit de tekst van de APV zelf. Deze omissie wordt nu hersteld.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening zoals opgenomen in bijlage A, met daarin de wijziging van hoofdstuk 3 over regulering prostitutie en het schrappen van de artikelen 2:14 en 2:64 vast te stellen;
2. Dat dit besluit de dag na publicatie in werking treedt.

3. Beoogd resultaat

Met dit besluit wordt beoogd om alsnog een actueel en verbeterd regime voor regulering van de prostitutiebranche in de APV op te nemen. Tevens wordt beoogd een deel van de in het amendement “we kunnen goed zonder.....”opgenomen punten op juiste wijze in de APV te verwerken.

4. Argumenten

De regulering van prostitutiebranche wordt geactualiseerd

De regelgeving in de APV waarin de prostitutiebranche wordt gereguleerd is vernieuwd. Vanwege de discussie hierover tijdens de behandeling van de APV op 15 februari 2018 wordt hieronder ingegaan op de redenen en achtergronden van de actualisatie.

Regionaal wordt ingezet op eenheid van beleid om waterbed-effecten te voorkomen

In 2014 heeft het Regionaal Beheersoverleg Politie (RBOP) – bestaande uit alle burgemeesters van de politie-eenheid Noord-Holland – ervoor gekozen Ondernijning aan te merken als één van de geprioriteerde thema's in het integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid 2015 – 2018. Prostitutie is onderdeel van deze aanpak van ondernijning. Hoewel prostitutie legaal is in Nederland kunnen in de branche vier soorten misstanden worden onderscheiden die van invloed kunnen zijn op ondernijnende structuren:

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

Om waterbedeffecten als gevolg van strenge regulering en toezicht op de prostitutiebranche in de eenheid Noord-Holland tegen te gaan en de beheersbaarheid

van de prostitutiebranche te optimaliseren, heeft de politie in 2015 aangedrongen op regionale afstemming van de prostitutieregelgeving in de APV, eenduidige handhaving in de eenheid-Noord-Holland en een uniform prostitutiebeleid vanuit een eenduidige regionale visie op de prostitutiebranche. In de praktijk liep de politie aan tegen een verscheidenheid aan prostitutieregelgeving en bestuurlijke handhaving tegen illegale prostitutie in de eenheid-Noord-Holland. Teveel gemeenten in de eenheid Noord-Holland treden niet of nauwelijks handhavend op tegen illegale prostitutie. Dit maakt een uniforme APV-regeling van prostitutie en eenduidige bestuurlijke handhaving door gemeenten in de eenheid Noord-Holland wenselijk.

Met de nieuwe regels krijgt de overheid meer grip op de prostitutiebranche

Dit APV-voorstel leidt tot een meer uniforme regeling in de hele Eenheid Noord-Holland, intensivering van het toezicht op zowel de vergunde als de onvergunde branche in de hele eenheid, eenduidige handhaving door gemeenten in Noord-Holland en verbeterde samenwerking tussen betrokken overheidspartners (gemeente, politie, justitie en belastingdienst) in RIEC-verband. Dit moet leiden tot het opwerpen van barrières tegen dwang, drang en uitbuiting in de prostitutiebranche.

Met deze aanscherping van de APV wil de gemeente meer grip krijgen op de prostitutiebranche. Het uiteindelijke doel hiervan is misstanden en dan met name de dwang en uitbuiting verminderen, zodat er sprake is van een prostitutiebranche zonder misstanden. In dit voorstel wordt de positie van de prostituee versterkt doordat de verplichtingen van exploitanten van seksbedrijven worden vergroot zoals een verplicht bedrijfsplan dat is gericht op verbetering van de rechten van prostituees, het voorkomen van mensenhandel en bescherming van de veiligheid en gezondheid. Onder dit bedrijfsplan komen ook hygiëneregels te vallen ter bescherming van de gezondheid en de arbeidsomstandigheden van prostituees. Haarlem is één van de weinige gemeenten waar hygiëneregels op dit moment nog niet van kracht zijn. Uit een quickscan van de GGD blijkt dat de hygiëne in de prostitutiebranche verre van optimaal is. Er is dus alle reden om hygiëneregels alsnog in te voeren door aanscherping van de APV.

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving zijn de volgende:

- Ter bescherming van de prostituees is een leeftijdsgrens van 21 jaar opgenomen (art. 3:14); als er aanwijzingen zijn dat prostituees onder de 21 jaar worden tewerkgesteld krijgt de exploitant geen vergunning, of kan de verleende vergunning worden ingetrokken (art. 3:7).
- Expliciet is opgenomen dat de exploitant of beheerder niet mag zijn veroordeeld voor gewelds- of zedendelicten of betrokken zijn geweest bij mensenhandel (art 3:7).
- De vergunning wordt in tijd beperkt tot drie jaar (art. 3:3).
- Er worden aan de exploitant verplichtingen opgelegd ter bescherming van het welzijn en de gezondheid van de prostituees (art. 3:17). Hierdoor is er betere controle op de leef- en werkomstandigheden van de prostituees mogelijk.
- Er is een bepaling opgenomen waarbij expliciet kan worden gehandhaafd op straatprostitutie (art 3:20).

Omdat de wet regulering prostitutie lang op zich liet wachten is in 2016 een regionaal beleidspakket voorgesteld aan alle gemeenten. Volgens een inventarisatie hebben inmiddels vijf gemeenten in de regio (Alkmaar, Den Helder, Haarlemmermeer, Zandvoort en Hoorn) het prostitutiehoofdstuk uit hun APV gewijzigd in lijn met de model-APV en het regionale APV-voorstel. Ook Amsterdam heeft al enige tijd nieuwe regelgeving. De belangrijkste wijzigingen in het Amsterdamse prostitutiehoofdstuk in de APV komen overeen met het Haarlemse en Noord-Hollandse APV-voorstel.

Uit de eerdere inventarisatie onder gemeenten in de Eenheid Noord-Holland bleek ook dat tien gemeenten (Beemster, Purmerend, Bloemendaal, Heemstede, Heiloo, Landsmeer, Oostzaan, Waterland, Wormerland en Zaanstad) in Noord-Holland wilden wachten op de nieuwe landelijke wetgeving. Van deze gemeenten hebben alleen Zaanstad en Purmerend vergunde prostitutie in hun gemeente.

Wijziging van de APV is urgent en sluit aan bij intensivering aanpak mensenhandel
Uit de Tiende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2017) doemt een alarmerend beeld van de seksindustrie op. Slachtoffers van mensenhandel in de seksindustrie vormen de grootste groep van het totaal aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel. Hoewel het totaal aantal geregistreerde slachtoffers van mensenhandel – dus niet alleen in de seksindustrie – en het aantal mensenhandelzaken bij het Openbaar Ministerie is gedaald als gevolg van gewijzigde prioriteiten en verminderde expertise en capaciteit bij opsporingsinstanties, mag daaruit niet worden geconcludeerd dat het wel meevalt met mensenhandel. Uit schattingenonderzoek van de Nationaal Rapporteur met het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), blijkt dat er vijf keer zoveel slachtoffers zijn dan er wordt geregistreerd. Volgens de Nationaal Rapporteur komt mensenhandel voor in zowel de vergunde als de onvergunde sector. Voor een gedegen aanpak van mensenhandel binnen de prostitutie is het dan ook van groot belang dat op beide sectoren wordt ingezet. In dat kader signaleert de Nationaal Rapporteur de belangrijke rol die is weggelegd voor het bestuursrecht, en dus voor gemeenten, in aanvulling op het strafrecht bij het voorkomen en tegengaan van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur pleit ervoor dat iedere gemeente beschikt over specifiek, op de lokale omstandigheden toegespitst beleid over mensenhandel en dit – om verplaatsingseffecten te voorkomen – afstemt op regionaal niveau.

Het regionale APV-voorstel voor de actualisering van het prostitutiehoofdstuk voorziet in deze wens van de Nationaal Rapporteur. Dit is gemeentelijk beleid dat regionaal is afgestemd. Nadat de APV-wijziging is doorgevoerd zal ook het prostitutiebeleid worden gemoderniseerd. Ook dit beleidsvoornemen is in regionaal verband afgestemd.

Parallel aan deze ontwikkeling is verkenning “aard en omvang mensenhandel” uitgevoerd. De raad wordt daar met een separate brief over geïnformeerd (2018/268744). Er komt een intensivering van de aanpak mensenhandel en handhaving van illegale prostitutie met name van meisjes. De wijziging van het prostitutiehoofdstuk in de APV sluit goed aan bij deze intensivering.

APV-wijziging is voorportaal aanscherping prostitutiebeleid

De wijziging van de regionaal afgestemde APV is het voorportaal van het aanscherpen van het prostitutiebeleid dat ook in regionaal verband is voorbereid en afgestemd. Dit beleidsvoornemen bevat onder meer een handhavingsarrangement zodat gemeenten in Noord-Holland streng en eenduidig optreden tegen met name illegale prostitutie. Daarnaast wordt het toezicht op de prostitutiebranche geïntensiveerd doordat gemeenten een deel van het toezicht op de prostitutiebranche – met name het bestuurlijk toezicht dat nu nog aan de politie is gemandateerd – van de politie over gaan nemen, zodat de politie zich meer kan concentreren op de strafrechtelijke handhaving. Toezicht is een belangrijke voorwaarde voor een goede informatiepositie, zodat er adequaat kan worden opgetreden tegen misstanden in de seksindustrie. Bij signalen van mensenhandel zal er zoveel mogelijk integraal worden samengewerkt met andere partners uit het RIEC-samenwerking in het belang van een zo effectief mogelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Landelijke wetgeving is ernstig vertraagd

Landelijk werkt men al sinds 2009 aan een wet om de branche te reguleren en misstanden te voorkomen. De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer ligt al geruime tijd stil. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is een nieuwe wijziging van dit wetsvoorstel aangekondigd. Onlangs is bekend geworden dat de behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden uit 2009 niet zal worden voortgezet in de Eerste Kamer. Er zal een nieuw wetsvoorstel worden ingediend. De verwachting is dat deze nieuwe wet nog jaren op zich laat wachten. Het college stelt dan ook voor om hier niet op te blijven wachten, maar het regionaal afgestemde voorstel over te nemen.

Uitvoeringsregels komen niet in de APV zelf, maar in op de APV gebaseerde regelgeving

De APV is als algemene verordening vooral normstellend. De praktische uitwerking van diverse onderdelen (zoals de eisen aan het bedrijfsplan, of de hygiëneregels) worden verwerkt in uitvoeringsregels.

Het amendement “we kunnen goed zonder.....” wordt deels verwerkt in de APV

Bij de behandeling van de APV in de raad van 15 februari 2018 heeft de raad ingestemd met het amendement “we kunnen goed zonder.....”. Bij de verwerking van het amendement in de tekst van de APV bleek echter dat in het amendement naar de verkeerde bijlage is verwezen. Hiermee is de tekst van de APV zelf formeel niet gewijzigd, maar alleen de tekst van de toelichting op de APV (zie ook brief van 22 februari 2018 ([nr. 2018/100962](#))).

Met dit besluit worden de artikelen over winkelwagentjes en het houden van bijen waarvan de raad heeft beoogd dat deze zouden worden geschrapt alsnog uit de APV verwijderd en uit de in de APV opgenomen strafbepalingen.

Het verbod op “happy hours” in de horeca blijft in de APV opgenomen

Als gevolg van een verkeerde verwijzing in het amendement “we kunnen goed zonder.....” is het verbod op happy hours toch in artikel 2:34b van de APV opgenomen. Dit was niet de bedoeling van de indiener van het amendement. Toch stelt het college voor om het verbod op happy hours in de horeca in de APV te laten staan. Het college acht het onwenselijk dat het houden van happy hours in de horeca weer wordt toegestaan.

Sinds 2004 is het verbod op happy hours in de horeca onderdeel van afspraken met de horeca en opgenomen in de voorschriften die behoren bij de ontheffing sluitingstijden. De aanleiding om het verbod indertijd op te nemen was het aantal openbare orde verstoringen tijdens de vroege uitgaansavonden als gevolg van excessief drankgebruik vanwege prijsacties van ondernemers. Na invoering van het verbod is de overlast verminderd. Met de aanpassing van de Drank- en horecawet uit 2013 is een verbod op happy hours alleen geldig als dit in de APV is opgenomen.

Met het programma “Veilig uitgaan in Haarlem”, de Handhavingsstrategie openbare inrichtingen en het door de raad vastgestelde Preventie- en handhavingsplan DHW wordt een totaal pakket aan maatregelen ingezet om alcoholmisbruik, uitgaansoverlast en openbare orde problemen te voorkomen en tegen te gaan. Door het weer toestaan van happy hours wordt het geldende beleid ondergraven en wordt een verkeerd signaal afgegeven aan de branche en het uitgaanspubliek. Het college verzoekt de raad daarom alsnog het happy hours verbod in art. 2:34b van de APV in stand te laten.

5. Risico's en kanttekeningen

1. Het prostitutie hoofdstuk is lang niet bij alle gemeenten geactualiseerd

Nu nog niet alle regiogemeenten het prostitutiehoofdstuk in de APV hebben aangepast is het de vraag of Haarlem dat wel zou moeten doen. Gemeenten met een actief prostitutiebeleid zoals Haarlemmermeer en Alkmaar hebben de APV wel geactualiseerd. Gezien de aard en omvang van de branche in Haarlem en het eerder genoemde waterbed-effect is het dan logisch dat Haarlem hier bij aansluit, mede gelet op de verwachting dat de wet regulering prostitutie nog jaren op zich laat wachten.

2. Het voorstel voor een verbod op happy hours wijkt af van de bedoeling van het aangenomen amendement

Als de raad het verbod op happy hours in stand laat, dan wijkt zij af van het eerder aangenomen amendement. Vanwege de impact van het toestaan van happy hours op het uitgaanscircuit in Haarlem (excessief alcoholgebruik, openbare orde problemen) verzoekt het college de raad het verbod te handhaven.

6. Uitvoering

De aanpassingen worden opgenomen in de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving waardoor de tekst op Overheid.nl wordt gepubliceerd. Daarbij wordt de inwerkingtredingsdatum bepaald op de dag na publicatie.

Conform de bepaling in de Gemeentewet wordt de herziene APV ook aan het openbaar ministerie ter kennis gesteld.

Een aantal bepalingen vereist uitwerking in aanwijzingsbesluiten, en beleidsregels. Deze uitwerking zal de komende maanden zijn beslag krijgen.

De betrokken branches waar de grootste wijzigingen op betrekking hebben worden over de wijzigingen geïnformeerd (o.a. horeca, seksbedrijven).

7. Bijlagen

Bijlage A; tekst wijziging APV en wijziging toelichting APV