

Onderwerp Wijziging prostitutiehoofdstuk APV	
Nummer	2019/356557
Portefeuillehouder	Wienen, J.
Programma/beleidsveld	6.3 Openbare orde en veiligheid
Afdeling	VH
Auteur	Lubbers, J.
Telefoonnummer	023-5113815
Email	jlubbers@haarlem.nl
Kernboodschap	Op 13 september 2018 heeft commissie bestuur een collegevoorstel tot wijziging van hoofdstuk 3 van de APV over prostitutie besproken. Naar aanleiding van deze bespreking, is het collegevoorstel teruggenomen en opengesteld voor inspraak. De inspraakprocedure was voor het college reden om het voorstel op onderdelen aan te passen. Het aangepaste voorstel wordt nu aan de raad aangeboden.
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) en Wijziging Algemene plaatselijke verordening; hoofdstuk over prostitutie (2018/1011330).
Besluit College d.d. 28 mei 2019	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 vast te stellen; 2. Dat dit besluit de dag na publicatie in werking treedt. de griffier, de voorzitter,

1. Inleiding

Op 15 februari 2018 heeft de gemeenteraad de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening vastgesteld. Daarbij heeft de gemeenteraad het amendement “nog even geduld...” vastgesteld. Dit amendement hield in dat voor nieuwe prostitutieregelgeving werd gewacht op nieuwe wetgeving. Naar aanleiding van dit amendement is door de gemeenteraad met de portefeuillehouder afgesproken om een nieuw wijzigingsvoorstel voor de prostitutieregelgeving in hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening in te dienen. Op 5 juni 2018 heeft het college een nieuw raadsvoorstel tot wijziging van het prostitutiehoofdstuk van de APV vastgesteld. Dit raadsvoorstel is op 13 september 2018 behandeld in de raadscommissie Bestuur. Naar aanleiding van deze bespreking in de commissie bestuur, is het collegevoorstel teruggedenomen en opengesteld voor inspraak. In bijlage B van dit raadsstuk zijn alle inspraakreacties weergegeven en voorzien van een reactie van het college. Ook zijn de reacties van de verschillende fracties op de wijziging van het prostitutiehoofdstuk in de APV betrokken bij de oordeelsvorming van het college over de prostitutieregelgeving en voorzien van een reactie van het college.

Naar aanleiding van de uitvoerige inspraakprocedure heeft het college het raadsvoorstel op de volgende punten aangepast:

1. Het begrip prostituee is vervangen door het begrip sekswerker;
2. Overgangstermijn van maximaal drie jaar voor sekswerkers in de leeftijdscategorie 18-21 in verband met de leeftijdsverhoging voor sekswerkers naar 21 jaar;
3. De bedoeling van artikel 3:13c lid 1 - wanneer een vergunning komt te vervallen - is verduidelijkt in de toelichting;
4. De looptijd van de vergunningen voor seksbedrijven is verhoogd van 3 naar 5 jaar.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. De wijziging van de Algemene plaatselijke verordening zoals opgenomen in bijlage A 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.

4. Argumenten

4.1 De regulering van prostitutiebranche wordt geactualiseerd

De regelgeving in de APV waarin de prostitutiebranche wordt gereguleerd is vernieuwd. Hieronder worden de redenen en achtergronden van de actualisatie van de gemeentelijke prostitutieregelgeving uiteengezet.



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

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, is een uniforme APV-regeling van prostitutie en eenduidige bestuurlijke handhaving door gemeenten in de eenheid Noord-Holland noodzakelijk.

4.3 Met de nieuwe regels krijgt de overheid meer grip op 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 sekswerker versterkt doordat de verplichtingen van exploitanten van seksbedrijven worden vergroot zoals een verplicht bedrijfsplan dat is gericht op verbetering van de rechten van sekswerkers, 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 sekswerkers. 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 sekswerkers is een leeftijdsgrens van 21 jaar opgenomen (art. 3:14); als er aanwijzingen zijn dat sekswerkers 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 looptijd van de vergunning wordt beperkt tot 5 jaar (art. 3:3).
- Er worden aan de exploitant verplichtingen opgelegd ter bescherming van het welzijn en de gezondheid van de sekswerkers (art. 3:17). Hierdoor is er betere controle op de leef- en werkomstandigheden van de sekswerkers 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 uit 2018 hadden vooral grote gemeenten in de regio 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.

4.4 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 mensenhandel-zaken 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 een verkenning “aard en omvang mensenhandel” uitgevoerd. De uitkomsten van die verkenning leiden tot intensivering van de aanpak op mensenhandel. De wijziging van het prostitutiehoofdstuk in de APV sluit goed aan bij deze intensivering.

4.5 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.

4.6 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 regulering prostitutie en bestrijding misstanden



uit 2009 zal niet worden voortgezet in de Eerste Kamer. Er zal binnenkort een nieuw wetsvoorstel worden ingediend. Er is nog geen duidelijkheid hoe lang dit wetgevingstraject zal gaan duren. Het college stelt dan ook voor om hier niet op te blijven wachten, maar het regionaal afgestemde voorstel over te nemen.

4.7 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. Op verzoek van Proud, belangenvereniging voor sekswerkers, zullen deze uitvoeringsregels ook worden opengesteld voor inspraak.

4.8 leeftijdsverhoging voor sekswerkers van 18 naar 21 jaar met een ruime overgangstermijn

Het college handhaaft het voorstel om de minimumleeftijd van sekswerkers te verhogen van 18 naar 21 jaar. De belangrijkste reden hiervoor is het gegeven dat jonge sekswerkers met name vatbaar zijn voor misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel. Bovendien zijn sekswerkers van 21 jaar en ouder weerbaarder dan zeer jonge sekswerkers en is de kans groter dat ze over een startkwalificatie beschikken waarmee de eventuele economische druk om te kiezen voor de prostitutie lager is en bovendien een eventuele gewenste uitstap wordt vergemakkelijkt. Het college hecht eraan te benadrukken dat deze argumenten voor de leeftijdsverhoging van sekswerkers niet nieuw zijn. Dit waren ook de redenen voor de meerderheid in de Tweede Kamer en de Regering om een leeftijdsverhoging voor sekswerkers door te voeren in het voorstel tot Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Voor de regering was één van de overwegingen voor de leeftijdsverhoging voor sekswerkers, het ervaringsgegeven van een aantal grote gemeenten, met goed zicht op de prostitutiebranche, dat juist jonge sekswerkers vaker slachtoffer zijn van misstanden in de prostitutiebranche. In de 2018 heeft de Rechtbank Noord-Holland geoordeeld dat deze leeftijdsverhoging voor sekswerkers rechtmatig was.

Het college is wel gevoelig voor het argument dat door deze leeftijdsverhoging een vlucht op gang kan worden gebracht naar de illegaliteit van sekswerkers in de leeftijdscategorie van 18 tot 21 jaar, die op dit moment legaal mogen werken bij een vergund seksbedrijf. Om te voorkomen dat sekswerkers in deze leeftijdscategorie zijn genooddaakt zijn te stoppen met werken in een vergund seksbedrijf, wordt voor deze sekswerkers een overgangsregeling ingevoerd van maximaal drie jaar. Zij moeten dan wel kunnen aantonen dat zij voorafgaand aan deze leeftijdsverhoging al werkten bij een vergund seksbedrijf.

5. Risico's en kanttekeningen

1. Het prostitutie hoofdstuk is nog 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 logisch dat Haarlem hier bij aansluit.

2. Discussie over raamprostitutie

Tijdens de inspraakprocedure is gepleit voor een verbod op raamprostitutie. Hoewel het college geen reden ziet om een verbod op raamprostitutie in het huidige APV-voorstel op te nemen, wil het college in samenspraak met de gemeenteraad wel bezien of zogenaamde open ramen aan de openbare weg nog passen in het huidige tijdsgewricht. Hierover wil het college op een later moment een fundamentele discussie voeren die verder reikt dan de voorgestelde wijziging van de APV.

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 uitvoeringsregels. Ook zal het prostitutiebeleid na inwerkingtreding van de APV worden geactualiseerd. De prostitutiebranche zal over de wijzigingen van de prostitutieregelgeving worden geïnformeerd.

7. Bijlagen

Bijlage A: tekst wijziging APV en wijziging toelichting APV

Bijlage B: Inspraakprocedure wijzigingsvoorstel prostitutiehoofdstuk van de Algemene Plaatselijke Verordening