
Prostitutie en mensenhandel

*Het een kan niet zonder het
ander, het ander wel
zonder het een.*

Natisjah Obispo
12 januari 2016

Prostitutie en mensenhandel

*Het een kan niet zonder het
ander, het ander wel zonder
het een.*

Natisjah Obispo
12 januari 2016

*Een praktijkgericht juridisch onderzoek omtrent de mogelijkheid en het nut voor gemeente
Roosendaal de regels omtrent prostitutie in de Algemeen Plaatselijke Verordening te wijzigen, zodat
niet langer gewacht hoeft te worden op de inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en
bestrijding misstanden in de seksbranche*

Stagiaire bij: *Gemeente Roosendaal, Team
Veiligheid, Toezicht en Handhaving*

van: *07-09-2015 tot en met 15-01-2015*

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Locatie: *Tilburg*
Studentnummer: *2057348*

Afstudeermentor: *dhr. A. Arnold*

Afstudeerdocenten: *dhr. mr. W. Struijlaart
dhr. mr. M. Lemmens*

Voorwoord

Eind juni 2015 werd door gemeente Roosendaal een afstudeeropdracht doorgestuurd naar de Juridische Hogeschool met het verzoek of een van haar studenten bereid was deze opdracht aan te nemen. Toen ik kennis nam van de opdracht was ik meteen erg geïnteresseerd. Mensenhandel vindt namelijk overal ter wereld in grote mate plaats. Ook in Nederland is het een zeer actueel onderwerp.

In Nederland zijn sekswerkers, afkomstig uit verschillende werelddelen, werkzaam en is prostitutie gelegaliseerd. Er zijn dus mensen die op deze manier hun brood verdienen. Helaas geschiedt prostitutie niet altijd vrijwillig en kan de veiligheid van sekswerkers in het geding komen. Bovendien zijn de omstandigheden waaronder sekswerkers hun werkzaamheden verrichten (mits sprake is van illegale prostitutie) doorgaans schrijnend.

De huidige wet- en regelgeving biedt gemeenten onvoldoende mogelijkheden om de handel in, en uitbuiting van sekswerkers te kunnen opsporen en tegen te gaan. Naar aanleiding van de onderhavige situatie is een wetsvoorstel ingediend, zodat nationaal meer zicht kan worden gekregen op prostitutie. Op deze manier kan mensenhandel worden opgespoord. Deze nieuwe wet laat echter lang op zich wachten. Een aantal gemeenten is het wachten zat en wil door middel van het wijzigen van de APV zelf instrumenten en mogelijkheden creëren, zodat de wetswijziging niet meer afgewacht hoeft te worden.

Om gemeente Roosendaal goed te kunnen adviseren heb ik tijdens mijn stageperiode onderzoek gedaan naar zowel het recht als de praktijk. Ik heb onderzoek verricht voor het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving waar ik veel heb geleerd. Ik heb contact gehad met betrokken partijen zoals de GGD, Politie Zeeland West-Brabant en de Handhavingsjuristen van gemeente Roosendaal. Ik heb getracht te onderzoeken of binnen de grenzen van gemeente Roosendaal sprake is van een probleem en wat de omvang van het probleem dan zou zijn. Ook heb ik de in te voeren regels vergeleken met regels die de gemeenten Amsterdam, Tilburg en Utrecht handhaven. Zij zijn namelijk al een aantal stappen verder.

Mijn dank gaat uit naar mijn stagementoren Anton Arnold, Marie-Elise Dijkers-Vromans en Dirk-Jan van Rijen voor hun goede begeleiding tijdens mijn stageperiode. Natuurlijk gaat mijn dank ook uit naar de rest van mijn directe collega's. Wim Struijlaart, mijn eerste stagedocent, wil ik graag bedanken voor zijn begeleiding, kritische blik en feedback. Mark Lemmers, mijn tweede stagedocent, wil ik graag bedanken voor zijn feedback. Daarnaast gaat mijn dank uit naar Joost Lodewijk van gemeente Roosendaal, Monique Hummels van gemeente Tilburg, een medewerker van politie Zeeland West-Brabant en Annefien Posthumus van de GGD. Zij hebben mij in de gelegenheid gesteld een interview met hen af te nemen. Ten slotte gaat mijn dank uit naar mijn familie en vriend, omdat zij ervoor hebben gezorgd dat ik gedurende mijn afstudeerperiode het vertrouwen in mezelf niet ben verloren. Tot slot bedank ik Lorraine de Koning (die net als ik aan het afstuderen is) voor haar peptalks en hulp.

Na achttientien weken onderzoek lever ik met trots het resultaat in. Ik hoop hiermee gemeente Roosendaal te helpen bij het maken van een beslissing met betrekking tot de APV en een handvat te bieden omtrent het te voeren beleid.

Natisjah Obispo

Roosendaal, 12 januari 2016

Inhoud

Afkortingen	
Begrippen	
Samenvatting	
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	11
1.1 Onderzoeksformulering	11
1.1.1 Afstudeerorganisatie.....	11
1.1.2 Aanleiding van het onderzoek & Probleembeschrijving	11
1.1.3 Centrale vraag.....	14
1.1.4 Doelstelling	14
1.2 Onderzoeksopzet	14
1.2.1 Deelvragen	14
1.2.2 Verantwoording	15
1.2.3 Vooruitblik.....	15
Hoofdstuk 2: Wet- en regelgeving.....	16
2.1 Prostitutie in de wet- en regelgeving	16
2.1.1 Internationale en Europese prostitutiewetgeving	16
2.1.3 De Nederlandse Grondwet	17
2.1.2 Nationale prostitutiewetgeving	18
2.1.3 Lokale Prostitutiewetgeving	19
2.2 Mensenhandel in de wet- en regelgeving	20
2.2.1 Mensenhandel in internationale en Europese verdragen	20
2.2.2 Mensenhandel in de Nederlandse Grondwet	23
2.2.3 Mensenhandel in het wetboek van strafrecht.....	23
2.3 Handhavinginstrumenten	24
2.3.1 Algemene wet bestuursrecht	24
2.3.2 Bestemmingsplan	25
2.4 Nieuwe ontwikkelingen.....	26
2.4.1 Wet regulering prostitutie en misstanden in de seksbranche	27
2.4.2 Een nieuwe APV voor Roosendaal.....	28
Hoofdstuk 3: Prostitutie en mensenhandel in Roosendaal.....	31
3.1 Veiligheid, Toezicht & Handhaving.....	31
3.2 Politie Zeeland West-Brabant, team mensenhandel & GGD	32

Hoofdstuk 4: Toepassing andere gemeenten	35
4.1 Amsterdam	35
4.1.1 De APV van Amsterdam	35
4.1.2 Bevindingen van gemeente Amsterdam	36
4.2 Utrecht	36
4.2.1 De APV van gemeente Utrecht	36
4.2.2 Evaluatie van gemeente Utrecht	37
4.3 Tilburg	38
4.3.1 De APV van gemeente Tilburg	38
4.3.2 Interview met gemeente Tilburg	38
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen	40
5.1 Conclusies	40
5.2 Aanbevelingen	42
Literatuurlijst	44

Bijlage A: Modelverordening van de VNG

Bijlage B: Transcript gesprek team VTH

Bijlage C: Transcript interview politie Zeeland West-Brabant, team Mensenhandel

Bijlage D: Interview met de GGD

Bijlage E: Uitwerking interview gemeente Amsterdam

Bijlage F: Uitwerking interview gemeente Utrecht

Bijlage G: Uitwerking interview gemeente Tilburg

Bijlage H: Aangepaste verordening voor Roosendaal

De bijlagen van deze scriptie zijn opgenomen in een apart document.

Afkortingen

AMHK	Algemeen Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
Apv	Algemeen Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Art.	Artikel
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BuPo	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
Bw	Burgerlijk wetboek
College van B&W	College van Burgemeester en Wethouders
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag inzake de Rechten van de
Mens en	de fundamentele vrijheden
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GemW	Gemeentewet
Gw	Grondwet
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
RIEC	Regionaal informatie- en expertisecentrum
RvE	Raad van Europa
UVRM	Universele verklaring voor de rechten van de mens
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Veiligheid, Toezicht en Handhaving
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche
WvSr	Wetboek van Strafrecht

Begrippen

Beheerder	De natuurlijke persoon die met het feitelijk beheer en het dagelijks toezicht in een seksinrichting is belast of feitelijk het escortbedrijf beheert
Escortbedrijf	Een ruimte of plek waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof het bedrijfsmatig is bemiddeld wordt in prostitutie, die op een andere plaats wordt bedreven dan waar de bemiddeling plaatsvindt
Exploitant	De natuurlijke persoon of rechtspersoon die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert
Illegale prostitutiesector	Prostitutiesector waarbij art. 273f WvSr of de vergunningplicht op grond van de APV geschonden wordt.
Leidinggevende	De natuurlijke persoon die algemene of onmiddellijke leiding geeft aan een bedrijf alsmede de bestuurder
Vergunde prostitutiesector	Prostitutiesector die vergunningplichtig is
Mensenhandel	De strafbare feiten als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht
Niet-vergunde prostitutiesector	Prostitutiesector die niet vergunningplichtig is
Prostitutie	Het zich beschikbaar stellen om tegen vergoeding seksuele handelingen met een ander te verrichten
Prostitutiebedrijf	Een voor publiek toegankelijke, besloten ruimte waar bedrijfsmatig of in een omvang alsof het bedrijfsmatig is, gelegenheid wordt gegeven tot prostitutie
Raamprostitutiebedrijf	Een prostitutiebedrijf waar het werven van klanten gebeurt door prostituees die zichtbaar zijn vanaf de weg
Seksbioscoop	Een voor publiek toegankelijke besloten ruimte waar uitsluitend of hoofdzakelijk voorstellingen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van audiovisuele apparatuur van de rechtspersoon voor wiens rekening en risico een bedrijf wordt geëxploiteerd
Seksinrichting	Een seksautomatenhal, seksbioscoop of sekstheater

Sekstheater	Een voor publiek toegankelijke besloten ruimte waar ook anders dan door middel van audiovisuele apparatuur of automaten voorstellingen van erotisch-pornografische aard worden gegeven
Sekswerker	Degene die prostitutie bedrijft (In huidige wetgeving wordt het begrip prostituee gehanteerd. In nieuwe wetgeving wordt het begrip sekswerker gehanteerd.)
Sekswinkel	Een voor publiek toegankelijke besloten ruimte waar uitsluitend of hoofdzakelijk zaken van erotisch-pornografische aard aan particulieren worden verkocht of verhuurd

Samenvatting

Door de gemeente Roosendaal is de vraag gesteld op welke manier zij (meer) instrumenten kan creëren, zodat zij meer zicht kan krijgen op mensenhandel binnen de prostitutie en dit vervolgens zo veel mogelijk kan reduceren? Deze vraag staat centraal in dit onderzoek. Gemeente Roosendaal beraadt zich over de mogelijkheid meer instrumenten te creëren door de APV aan te passen. Een modelverordening is aangeboden door de VNG. Deze modelverordening wil de gemeente Roosendaal graag gebruiken. Om de APV aan te mogen passen moet de gemeenteraad rekening houden met hogere wet- en regelgeving. Daarnaast moet de APV enkel van toepassing zijn op het grondgebied van de gemeente. Ook moet de APV voor iedereen gelijk zijn. Verder is de APV uitsluitend van toepassing op openbare grond. De bevoegdheid van de gemeente om de APV te wijzigen is opgenomen in art. 147 GemW en art. 149 GemW. De bevoegdheid om daarbij specifieke regels op te nemen omtrent het exploiteren van een seksbedrijf is neergelegd in art. 151a GemW.

De gemeente heeft vier handhavingsinstrumenten die zij kan inzetten wanneer de bepalingen uit de APV worden geschonden. Het betreft de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en het intrekken van de begunstigende beschikking. De last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete zijn individueel opgenomen in de Awb. Een beroep op één van deze handhavingsinstrumenten is mogelijk als sprake is van een overtreding. De definitie van een overtreding is te vinden in art. 5:1 Awb. Er is sprake van een overtreding wanneer in strijd wordt gehandeld met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het intrekken van de begunstigende beschikking is noch in de Awb, noch in een andere wet opgenomen. Een beroep op dit handhavingsinstrument is mogelijk als deze mogelijkheid in de desbetreffende begunstigende beschikking (vergunning) of in de APV die van toepassing is, is opgenomen.

Naast de hiervoor genoemde handhavingsinstrumenten heeft de gemeente nog een aantal mogelijkheden om handhavend op te treden. De mogelijkheid voorwaarden te stellen in onder andere een vergunning of een bestemmingsplan is hier een voorbeeld van. Om gebruik te kunnen maken van een dergelijke mogelijkheid worden controles uitgevoerd. Tijdens zo'n controle wordt nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden die zijn gesteld in de vergunning of in het bestemmingsplan.

In gemeente Roosendaal worden vergunde seksbedrijven uitsluitend (uitvoerig) gecontroleerd door politie en de GGD. Deze gemeente ontvangt rapportages van politie omtrent uitgevoerde controles. In de niet-vergunde sector wordt door politie en de GGD ook gecontroleerd. Het is echter onmogelijk een goed beeld te krijgen van de omvang van deze sector, omdat hier niet volledig zicht op is. Door politie en de GGD worden advertenties van sekswerkers op internet gecontroleerd. Politie controleert of in deze advertenties signalen van mensenhandel zijn te vinden en de GGD probeert contact te leggen met de desbetreffende sekswerkers, zodat de GGD op medisch gebied hulp en voorlichting kan bieden.

Wanneer misstanden worden geconstateerd door politie bespreekt zij met de gemeente op welke wijze zal worden gehandhaafd. Als handhavend wordt opgetreden op grond van het bestuursrecht (lees: Awb), dan worden handhavingsinstrumenten uit de Awb ingezet. De modelverordening van de VNG voorziet niet in extra handhavingsinstrumenten voor gemeenten. Om die reden kan uitsluitend een beroep worden gedaan op de handhavingsinstrumenten uit de Awb. De modelverordening van de VNG biedt gemeenten daarentegen wel extra mogelijkheden om te kunnen handhaven. Onder andere een bedrijfsplan. Elke exploitant van een seksbedrijf kan verplicht worden een dergelijk plan op te stellen. In dit plan moet de exploitant onder andere aangeven wat voor maatregelen hij zal

treffen op het gebied van veiligheid en zelfredzaamheid van de sekswerkers. Daarnaast is in de modelverordening een beperkte versie van de vergewisplicht voor klanten opgenomen.

Wanneer een klant namelijk weet of redelijkerwijs vermoedt dat de exploitant niet voldoet aan de vergunningsplicht, is de klant in overtreding. De twee mogelijkheden waarin de modelverordening voorziet, biedt de gemeenten niet meer zicht op de niet-vergunde sector. Het overnemen van de modelverordening door gemeenten is dan ook niet noodzakelijk om het zicht op de niet-vergunde prostitutiesector te verbeteren.

Om voor gemeente Roosendaal in kaart te brengen wat de effecten zijn van de wijziging van de APV aan de hand van de modelverordening is getracht gemeente Utrecht en gemeente Amsterdam in het onderzoek te betrekken. In gemeente Amsterdam is de leeftijd voor prostitutie in 2008 verhoogd naar 21 jaar. Gemeente Utrecht heeft in 2010 een registratieplicht ingesteld voor raamprostitutees. Het beleid dat zij rondom de wijziging van de APV heeft opgesteld, had tot gevolg een betere samenwerking tussen deze gemeente en haar ketenpartners. Daarnaast is ook sprake van een snellere signalering van mensenhandel. Om vast te stellen of andere gemeenten, net als gemeente Roosendaal, behoefte hebben aan nadere regelgeving omtrent het bestrijden van misstanden in de prostitutie is gemeente Tilburg betrokken in het onderzoek. Gemeente Tilburg geeft aan dat zij behoefte heeft aan een duidelijk wettelijk kader. Zij bevindt zich op dit moment in een onderzoeksfase waarbij onderzoek wordt verricht naar de mogelijkheden waarin de modelverordening de gemeenten voorziet handhavend op te treden.

Het aanpassen van de APV zal gemeente Roosendaal meer handvatten bieden. Hierdoor kan zij bij controles op meerdere zaken letten en moeten exploitanten meer informatie bieden over de interne gang van zaken. Het zicht op de situatie zal echter alleen verbeteren als betrokken partijen nauwer met elkaar samenwerken. Het is niet noodzakelijk de APV aan te passen als samenwerking tussen de betrokken partijen hetzelfde blijft. De GGD let tijdens controles namelijk niet op signalen van mensenhandel en handhavers van de gemeente zijn niet bekend met de werkwijze die hoort bij een controle op een seksbedrijf. De gemeente zal beleid moeten opstellen omtrent de samenwerking met politie en de GGD. Dit beleid moet daarnaast ook de manier waarop gecontroleerd wordt, bevatten. Als de samenwerking tussen politie, de GGD en gemeente wordt gerealiseerd, dan zal het zicht op de prostitutiesector worden vergroot. De GGD bereikt namelijk sekswerkers die politie niet kan bereiken en andersom ziet politie sekswerkers die bij de GGD niet bekend zijn. Doordat op deze manier een groter aantal sekswerkers kan worden bereikt, krijgen de betrokken partijen een groter werkveld om onderzoek naar te kunnen verrichten. Niet alleen wordt zo het zicht op de prostitutiesector vergroot, ook wordt op deze manier de mogelijkheid geboden de omvang van illegale prostitutie nauwkeuriger vast te kunnen stellen. Pas als beter in beeld is wat de omvang van de illegale prostitutiesector is, is het mogelijk vervolgstappen te nemen de omvang te kunnen reduceren.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk vind u de inleiding van het onderzoek. Deze bestaat uit de onderzoeksformulering en de onderzoeksofzet. Na het lezen van dit hoofdstuk weet u welke situatie heeft geleid tot het schrijven van deze scriptie. Daarnaast zal u ook weten wat u in de rest van deze scriptie kunt vinden.

1.1 Onderzoeksformulering

De onderzoeksformulering bestaat uit een beschrijving van de afstudeerorganisatie, een probleembeschrijving, centrale vraag en de doelstelling. Allereerst wordt informatie verschaft over de afstudeerorganisatie. Daarna zal de centrale vraag geformuleerd worden die leidend is in het onderzoek. Als laatste vindt u de doelstelling. Hierin wordt het doel van het onderzoek geformuleerd.

1.1.1 Afstudeerorganisatie

Op 31 december 2014 telde gemeente Roosendaal acht wijken en vijf omliggende dorpen.¹ Deze wijken en dorpen vallen onder het bestuur van gemeente Roosendaal en tellen samen 76.902 inwoners.² Om onder andere te zorgen voor een veilige omgeving waarin inwoners met elkaar kunnen leven, worden door het college van B&W, de gemeenteraad en de burgemeester van gemeente Roosendaal bestuurlijke beslissingen genomen. Het college van B&W bestaat uit de burgemeester, mr J. Niederer, en vijf wethouders. Zij worden geassisteerd door een gemeentesecretaris.

De ambtelijke organisatie van gemeente Roosendaal is onderverdeeld in 11 teams. Beheer, Openbare werken, Ruimtelijke ontwikkelingen, Vergunningen, Maatschappij, Veiligheid, Toezicht & Handhaving en de Toegang. Daarnaast zijn er de ondersteunende teams: Administratie & faciliteiten, Interne dienstverlening & communicatie, Informatie en Publiekszaken. Naast deze teams is er een concernstaf en de directie. De ambtelijke organisatie ondersteunt het college van B&W en voert onderzoek uit, zodat zij bestuursrechtelijke beslissingen kunnen nemen. Samen met de bestuursorganen van gemeente Roosendaal vormt de ambtelijke organisatie de gemeentelijke organisatie van gemeente Roosendaal.

Wanneer het gaat om orde, veiligheid en leerplicht kunnen inwoners terecht bij team VTH. In opdracht van dit team zal onderzoek worden gedaan naar mensenhandel binnen de prostitutie binnen de grenzen van gemeente Roosendaal. Dit onderzoek zal gebruikt worden door team VTH en zal advies bieden omtrent het wijzigen van de APV om de aanpak van mensenhandel binnen de prostitutie te kunnen verbeteren.

1.1.2 Aanleiding van het onderzoek & Probleembeschrijving

Prostitutie en mensenhandel. Twee dingen die er altijd zijn geweest. Twee dingen die nauw met elkaar samenhangen. Het een bestaat niet zonder het ander, het ander wel zonder het een. De combinatie van deze twee onderwerpen vormt een probleem in Nederland. Prostitutie is in Nederland een legaal beroep voor zowel vrouwen als mannen. Vóór het jaar 2000 was sprake van een bordeelverbod. Prostitutie was verboden, maar er werd niet op gehandhaafd. Het werd dus gedoogd. Door de afschaffing van het bordeelverbod in 2000 konden sekswerkers, die het beroep uit eigen wil uitoefenden, legaal te werk gaan. Tevens werd het een mogelijkheid voor gemeenten om prostitutiebeleid op te stellen en bepalingen

¹ www.roosendaal.nl → 'wonen, werken en leven' → 'Wijken en Dorpen'

² www.roosendaal.nl → 'Over de gemeente' → 'Feiten en cijfers'

op te nemen in hun APV. In een groot aantal gemeenten moeten exploitanten van seksinrichtingen en escortbedrijven een vergunning aanvragen om mannen en/of vrouwen te laten prostitueren.³ Gemeenten kunnen op grond van een vergunningplicht uit een APV voorwaarden stellen aan de vergunning tot exploitatie van een seksinrichting of een escortbedrijf. Op deze manier hebben gemeenten de kans om prostitutie binnen seksinrichtingen te reguleren en is er meer zicht op seksinrichtingen.

In 2014 waren in Nederland 674 vergunde bedrijven in de seksbranche.⁴ De vormen van prostitutie die onder dit aantal vallen zijn raamprostitutie, seksinrichtingen, escortbedrijven, massagesalons, parenclubs en de categorie 'overige'. Hierbij is straatprostitutie buiten tippelzones en thuisprostitutie nog niet eens meegeteld.⁵ De werkelijke omvang van prostitutie is in Nederland bijna niet te achterhalen. Andere (onvergunde) vormen van prostitutie zijn namelijk niet of onvoldoende in zicht. Daarnaast vindt ook illegale prostitutie plaats. Hiervan is sprake wanneer vergunningsplichtigen geen vergunning aanvragen (dit is een schending van de APV, mits sprake is van een vergunningplicht) en wanneer sprake is van misstanden binnen de prostitutie (dit is een schending van art. 273f WvSr).

Binnen zowel de legale als de illegale prostitutiesector wordt, in onbekende mate, misbruik gemaakt van sekswerkers. Er is sprake van misbruik wanneer bijvoorbeeld de werkzaamheden niet vrijwillig, maar onder dwang worden uitgevoerd. Uit onderzoek blijkt dat in de vergunde prostitutiesector, waar zicht op is, bijna geen misstanden plaats vinden.⁶ De niet-vergunde prostitutiesector is echter onvoldoende in zicht. Mannen en vrouwen van verschillende werelddelen worden met loze beloftes hun land uitgelokt om vervolgens in Nederland achter een raam of in een seksinrichting te belanden. Hen wordt een baan beloofd in bijvoorbeeld een restaurant of hotel.⁷ Ook mannen en vrouwen uit Nederland worden hun veilige leven uitgelokt om vervolgens in de prostitutie te werken. Dit gebeurt onder andere door de slachtoffers het idee te geven dat zij de ronselaar geld schuldig zijn en dat zij moeten werken om het terug te betalen.⁸ Ook van loverboy-situaties (zowel nationaal als internationaal) is sprake.⁹ De sekswerkers die in de illegale prostitutiesector terecht komen werken harder dan sekswerkers in de legale prostitutiesector en voor minder geld. Dit wordt uitbuiting genoemd en gaat vaak gepaard met slechte arbeidsomstandigheden. Dit blijkt uit de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.¹⁰ Deze stelling wordt gesteund door getuigenverklaringen van negen sekswerkers in de grootste mensenhandelzaken die Nederland heeft gekend, de zaken Sneep I¹¹ en Sneep II¹². In deze zaken zijn 120 vrouwen bevrijd van gedwongen prostitutie aan het Zandpad in Utrecht. De vrouwen kwamen grotendeels uit Nederland. Daarnaast zijn er ook vrouwen gevonden uit Duitsland, Polen en Turkije.

In de Nederlandse maatschappij is steeds meer aandacht voor mensenhandel binnen de seksindustrie. Door een toename van lidstaten bij de EU groeit de migratiestroom. Dit heeft als gevolg dat het aantal sekswerkers uit Oost-Europese landen groeit. Tevens hebben de Sneep-zaken in 2009 een belangrijke rol gespeeld voor gemeenten die destijds geen regelgeving omtrent prostitutie hadden vastgesteld in de APV of verouderde regels hadden. De Sneep-zaken hebben namelijk geleid tot de sluiting van het Zandpad en het invoeren van de registratieplicht voor sekswerkers die werkzaam zijn in de raamprostitutie in Utrecht.

³ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 10.

⁴ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland anno 2014*. Cahier 2015-1, P. 18.

⁵ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland anno 2014*. Cahier 2015-1, P. 19.

⁶ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Boom Juridische Uitgevers 2007.

⁷ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Eerste Rapportage Mensenhandel*, 2002, p. 90.

⁸ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Eerste Rapportage Mensenhandel*, 2002, p. 91.

⁹ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Eerste Rapportage Mensenhandel*, 2002, p. 93-95

¹⁰ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Eerste Rapportage Mensenhandel*, 2002, p. 101

¹¹ HR 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX4101

¹² Hof Arnhem-Leeuwarden, 22 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8922

Steeds meer gemeenten houden zich bezig met het opstellen of wijzigen van de regelgeving omtrent prostitutie. Op grond van de huidige nationale wet- en regelgeving kunnen gemeenten in Nederland nog niet veel doen om tegen mensenhandel in de prostitutie op te treden. Op nationaal niveau is namelijk geen wetgeving omtrent prostitutie, enkel omtrent mensenhandel. Wat wel geregeld is in de wet biedt niet voldoende bescherming en zorgt voor onvoldoende middelen voor de gemeenten om te kunnen handhaven. In 2009 werd het voorstel ingediend voor de Wet regulering prostitutie en bestrijding van misstanden in de seksbranche.¹³ In dit wetsvoorstel stonden twee punten centraal: een registratieplicht voor sekswerkers en een uniform vergunningstelsel. Daarnaast werd voorgesteld de leeftijd voor sekswerkers te verhogen naar eenentwintig jaar en werd er een vergewisplicht¹⁴ opgenomen voor klanten. Door de Tweede Kamer werd het voorstel aangenomen. Na een debat in de Eerste Kamer zagen een aantal partijen het belang van het instellen van een registratieplicht voor sekswerkers, niet in Wegens registratie zou namelijk de privacy van sekswerkers worden geschonden, doordat zij in openbare registers terecht zouden komen.¹⁵ Het wetsvoorstel werd aangehouden zodat dit gewijzigd kon worden. In de novelle, voorstel tot wijziging van het wetsvoorstel, zijn de vergewisplicht voor klanten en de registratieplicht voor sekswerkers komen te vervallen.

Nu, zes jaar na het indienen van het wetsvoorstel, hebben gemeenten nog steeds onvoldoende middelen om mensenhandel binnen de prostitutie aan te kunnen pakken. De Wrp is namelijk nog niet in werking getreden. Een aantal gemeenten wil nu zelf regelgeving vaststellen, omdat het wetsvoorstel te lang op zich laat wachten. Als er op rijksniveau geen wet- en regelgeving is, hebben zij de mogelijkheid bepaalde zaken plaatselijk te regelen, mits dit binnen de autonome bevoegdheid van gemeenten valt.

In deze scriptie zal gemeente Roosendaal centraal staan. Ook deze gemeente wil meer mogelijkheden hebben om mensenhandel binnen het grondgebied van gemeente Roosendaal tegen te kunnen gaan. Er zijn twee omstandigheden die er voor zorgen dat gemeente Roosendaal onvoldoende zicht heeft op de ernst van de situatie. Ten eerste speelt mensenhandel zich op de achtergrond af. Een voorbeeld hiervan is dat het niet alleen de seksinrichtingen zijn waar sekswerkers tegen hun wil worden vastgehouden. Via een escortservice is het niet meer nodig om de sekswerkers op één adres te laten verblijven. Op deze manier worden de sekswerkers bijna onvindbaar en is het probleem veel groter dan het op het eerste gezicht lijkt. Ten tweede is de bevoegdheid om seksinrichtingen te controleren uitbesteed aan politie en de GGD. Wegens illegale prostitutie, een angst bij slachtoffers om aangifte te doen en een gebrek aan scholing hebben ook politie en de GGD geen volledig beeld van de omvang van de problematiek van mensenhandel. De gemeente kan enkel bij deze twee instanties gegevens opvragen omtrent de in gemeente Roosendaal gevestigde seksinrichtingen. Voor de gemeente is niet mogelijk een beeld te vormen van de situatie en is het moeilijk vast te stellen of er in gemeente Roosendaal sprake is van een probleem.

Door de APV van gemeente Roosendaal aan te passen wenst de gemeente handhavingsinstrumenten of handhavingsmogelijkheden te creëren. Hiervoor wil zij gebruik van de modelverordening die is opgesteld door de VNG.¹⁶ De modelverordening van de VNG neemt in principe de regels omtrent de uniforme vergunningplicht uit het voorstel van de Wrp over om er voor te zorgen dat niet te veel verandert wanneer het wetsvoorstel in werking treedt. Gemeente Roosendaal wil op deze wijze meer zicht krijgen op misstanden, om vervolgens geschikte handhavingsinstrumenten toe te passen. Belangrijk is dat onderzocht

¹³ Wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, *Kamerstukken II*, 2009/10, 32211, 1-10.

¹⁴ De vergewisplicht hield een onderzoeksplicht in voor de klant. Hierbij moet er worden gevraagd om het identiteitsbewijs of registratiebewijs van de sekswerker om vast te stellen dat zij geregistreerd, meerderjarig is en vrijwillig aan het werk is.

¹⁵ *Kamerstukken I*, 2011/12, 32211, H, P. 1-24.

¹⁶ Ledenbrief VNG, 9 juli 2015. Deze modelverordening is toegevoegd aan deze scriptie als bijlage A.

wordt of deze wijziging van regels en toevoeging van instrumenten nodig is. Tevens is van belang dat de wijziging of toevoeging voldoende bescherming zal bieden. Daarnaast moet worden bepaald of wijzigingen moeten worden aangebracht ten opzichte van de modelverordening.

Het wijzigen van zowel de wet, door middel van het voorstel van de Wrp, als de APV van gemeente Roosendaal brengt in de praktijk veel gevolgen met zich mee. Aangezien in de gemeente drie seksinrichtingen gevestigd zijn en het de bedoeling is om meer instrumenten te creëren, zal de manier van controleren en handhaven kunnen wijzigen. Dit brengt vooraf veel vragen met zich mee, zoals welke instrumenten de gemeente krijgt door de wijziging/toevoeging in de APV, hoe vorm zal worden gegeven aan de nieuwe bepalingen van de APV en hoe de nieuwe wet- en/of regelgeving gehandhaafd zal worden. Daarnaast zijn de gevolgen voor de in gemeente Roosendaal werkende sekswerkers erg belangrijk. De sekswerkers die nu tussen de achttien en de eenentwintig jaar oud zijn en legaal in de prostitutie werken zullen waarschijnlijk overgaan naar het illegale circuit, aangezien het werk dat zij al deze tijd doen voor hen verboden gaat worden. Met strengere voorwaarden en meer instrumenten ten opzichte van prostitutie bestaat het risico dat de mensenhandel in deze branche verder uit het zicht raakt. Ook hier zijn instrumenten voor nodig. Ten slotte moet niet alleen rekening worden gehouden met wet- en regelgeving op regionaal en nationaal niveau. Ook de internationale regels moeten in acht genomen worden, zoals bijvoorbeeld het EVRM en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de Bestrijding van Mensenhandel.

1.1.3 Centrale vraag

Hoe kan gemeente Roosendaal, door het wijzigen van de APV en het eventueel creëren van (meer) handavingsinstrumenten of handavingsmogelijkheden, meer zicht krijgen op mensenhandel in de prostitutie binnen de grenzen van de gemeente om dit vervolgens zo veel mogelijk te kunnen reduceren ?

1.1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is door middel van het analyseren van de huidige en nieuwe wetgeving, jurisprudentie, literatuur en de visies van betrokkenen in het veld aanleveren van een scriptie omvattend een advies aan de heer A. Arnold, Senior juridisch medewerker Advisering en Regelgeving van de Gemeente Roosendaal, met betrekking tot het verkrijgen van zicht op mensenhandel in de verschillende vormen van prostitutie binnen de gemeente door het aanpassen van de APV van gemeente Roosendaal.

1.2 Onderzoeksopzet

In de onderzoeksopzet vindt u de vragen die door het onderzoek beantwoord zullen worden. Daarna zal de verantwoording van de bronnen en methoden worden aangegeven. Als laatste vindt u een vooruitblik die aangeeft welke informatie in ieder hoofdstuk te vinden is.

1.2.1 Deelvragen

1. **Welke wettelijke bepalingen zijn belangrijk in het kader van het onderzoek omtrent mensenhandel en prostitutie?**

Om deze deelvraag te beantwoorden is onderzoek gedaan naar het recht. Zo wordt het wettelijk kader van zowel prostitutie als mensenhandel besproken. De onderwerpen zijn van elkaar gescheiden om over beide zo veel mogelijk informatie te kunnen verschaffen. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de handavingsinstrumenten uit de Awb en de handavingsmogelijkheden die

voortvloeien uit het bestemmingsplan. Ten slotte zijnde nieuwe ontwikkelingen in de wet – en regelgeving weergeven.

2. **Hoe ziet de huidige situatie in Roosendaal eruit met betrekking tot mensenhandel en prostitutie?**

Om deze deelvraag te beantwoorden is onderzoek gedaan naar de praktijk. Interviews hebben plaatsgevonden met team VTH van gemeente Roosendaal, politie Zeeland West-Brabant en de GGD. Op deze manier wordt de werkwijze in de praktijk vastgesteld en kan worden aangegeven of binnen de grenzen van gemeente Roosendaal sprake is van een probleem.

3. **Hoe gaan andere gemeenten, zowel beleidsmatig als in de praktijk, om met mensenhandel in de prostitutie?**

Om deze deelvraag te beantwoorden is onderzoek gedaan naar de praktijk. Getracht is interviews af te nemen met andere gemeenten om zo te kunnen aangeven wat het effect is dat de wijziging in regelgeving met zich mee zal brengen. Hierbij is getracht de beweegredenen omtrent het wijzigen van de APV vastgesteld.

4. **Welke aanbevelingen kunnen op basis van het onderzoek gedaan worden aan gemeente Roosendaal?**

Om deze deelvraag te beantwoorden zijn de antwoorden op de voorgaande vragen gebruikt. Het antwoord op deze deelvraag vormt tevens het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek.

1.2.2 Verantwoording

Tijdens dit onderzoek is geprobeerd zoveel mogelijk gebruik te maken van officiële stukken om de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid te kunnen garanderen. Gebruikte cijfers komen van onderzoeken gedaan door de rijksoverheid in opdracht van het WODC, onderdeel van het ministerie van Justitie. De afgenomen interviews zijn gehouden met personen die werkzaam zijn binnen het domein van het onderzoek. Deze hebben dus direct met het onderwerp te maken. Andere gebruikte documenten komen van organen van de overheid.

1.2.3 Vooruitblik

In het tweede hoofdstuk staat de wet- en regelgeving centraal. De wet- en regelgeving met betrekking tot prostitutie en mensenhandel zal van verschillende niveaus worden weergegeven. Vervolgens worden ook de huidige ontwikkelingen in de wet omtrent het onderwerp van het onderzoek besproken. Als laatste wordt de bevoegdheid van gemeente Roosendaal om de APV te wijzigen uiteengezet. Het derde hoofdstuk bespreekt de feitelijke situatie omtrent mensenhandel en prostitutie binnen de grenzen van gemeente Roosendaal. Het hoofdstuk bestaat uit verwerkte interviews en bespreekt de instrumenten die op dit moment worden ingezet. In het vierde hoofdstuk worden de regels van andere gemeenten weergegeven. Daarnaast wordt vastgesteld of gemeente Tilburg, net als gemeente Roosendaal, behoefte heeft aan nadere regelgeving omtrent prostitutie. Het vijfde en laatste hoofdstuk geeft de uiteindelijke conclusie en de aanbevelingen aan gemeente Roosendaal. In dit hoofdstuk wordt tevens het antwoord op de centrale vraag geformuleerd.

Hoofdstuk 2: Wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk wordt de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot prostitutie en mensenhandel besproken. Het is erg moeilijk om wet- en regelgeving met betrekking tot prostitutie en mensenhandel van elkaar te scheiden. Om een volledig beeld te krijgen van het wettelijk kader van zowel prostitutie als mensenhandel zijn de twee onderwerpen in de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk van elkaar gescheiden. Zo wordt getracht over beide onderwerpen zo veel mogelijk informatie te verschaffen. In de eerste paragraaf zal wet- en regelgeving met betrekking tot prostitutie op verschillende niveaus worden bekeken. In de tweede paragraaf wordt het wettelijk kader van mensenhandel besproken. Ook dit onderwerp op verschillende niveaus worden besproken. In de laatste paragraaf worden de nieuwe ontwikkelingen omtrent beide onderwerpen besproken. De onderwerpen zijn in de laatste paragraaf weer samengevoegd omdat de nieuwe ontwikkelingen op beide betrekking hebben.

2.1 Prostitutie in de wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe de wet- en regelgeving met betrekking tot prostitutie eruit ziet. Eerst zal er worden aangegeven welke verdragen wetgeving omtrent prostitutie bevatten. Vervolgens wordt besproken hoe dit eruit ziet in de Nederlandse Grondwet. Daarna zal de nationale wet- en regelgeving worden besproken. Dit begint rond het jaar 2000 en mondt uit in het voorstel van de Wrp.¹⁷ Ten slotte zal ook de huidige lokale regelgeving van gemeente Roosendaal omtrent prostitutie worden besproken.

2.1.1 Internationale en Europese prostitutiewetgeving

In de Europese wet- en regelgeving zijn geen specifieke richtlijnen of wetten opgesteld omtrent prostitutie. Dit betekent dat iedere lidstaat van de EU het recht heeft afzonderlijke regels op te stellen. Hierdoor is het mogelijk dat prostitutie in het ene land legaal is en in het andere land streng verboden. Er zijn echter wel regels in internationale en Europese wetgeving waaruit de mogelijkheid voortvloeit om een beroep als sekswerker te kunnen beoefenen.

Het EVRM

Het EVRM is een verdrag van de Raad van Europa. Dit is een organisatie die geheel los staat van de Europese Unie en bijna vijftig lidstaten telt. In art. 93 jo. 94 Gw is vastgesteld dat verdragen een directe werking hebben in het Nederlandse rechtssysteem. Een directe werking houdt in dat de verdragsbepalingen niet eerst omgezet hoeven te worden in bepalingen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Daarnaast geven voornoemde artikelen aan dat de verdragsbepalingen voorrang hebben op de Nederlandse wet- en regelgeving. Bepalingen uit het EVRM zijn in te roepen bij zowel geschillen tussen burgers onderling als geschillen tussen burger en overheid. Wanneer een burger in een geschil met een andere burger een beroep doet op een bepaling uit het EVRM wordt dit horizontale directe werking genoemd. Wordt er een beroep gedaan op een bepaling uit het EVRM door een burger in een geschil met de overheid dan wordt dit verticale directe werking genoemd.

Art. 8 EVRM geeft aan dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé-, familie- en gezinsleven. Volgens het artikel strekt het recht zich uit tot privacy in de woning en in de correspondentie. Toegepast op prostitutie houdt dit in dat als het beroep als sekswerker in de privésfeer, dus in een woning, wordt uitgeoefend, het valt onder het recht op privacy. Een thuiswerker heeft dus recht om het beroep te beoefenen, mits het in de privésfeer blijft. Aan de buitenkant van de woning mag niet zichtbaar zijn dat er binnen een sekswerker

¹⁷ De wet- en regelgeving zal worden besproken tot 9 juni 2009. Op deze datum is het voorstel van de Wrp ingediend. Het wetsvoorstel zal worden besproken in de derde paragraaf van dit hoofdstuk.

beschikbaar is. Ook de lichamelijke integriteit¹⁸ en het recht om over het eigen leven te beschikken maken deel uit van art. 8 EVRM.

Het doel van deze bepaling is willekeurige inmenging van de overheid tegen te kunnen gaan. Hierdoor is in lid 2 een limitatieve opsomming opgenomen van voorwaarden waaronder dit recht beperkt mag worden.¹⁹ Bij een inmenging op grond van lid 2 wordt door het EHRM als volgt getoetst: Allereerst wordt gekeken of sprake is van een inbreuk op het recht op privacy. Vervolgens moet deze inbreuk in overeenstemming zijn met het recht. Hierbij wordt bedoeld dat er een grondslag moet zijn in de nationale wet- en regelgeving. De grondslag moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Er wordt niet alleen gekeken naar het geschreven recht, maar ook naar ongeschreven recht. Jurisprudentie wordt hierbij ook in acht genomen. Het recht moet toegankelijk en voorzienbaar zijn. Ten derde moet het doel van de inbreuk gerechtvaardigd zijn. Dit houdt in dat met de inbreuk een legitiem doel nagestreefd dient te worden. Ten slotte moet de inbreuk noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit houdt in dat de inbreuk proportioneel dient te zijn.²⁰

2.1.3 De Nederlandse Grondwet²¹

Art. 10 Gw

In dit artikel is vastgesteld dat ieder het recht heeft, behoudens of krachtens de wet te stellen beperkingen, op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.²² Onder een persoonlijke levenssfeer wordt ook verstaan privacy, het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. Net als art. 8 EVRM strekt het artikel zich uit tot de levenssfeer binnen de woning. Een inbreuk op dit recht vereist een wettelijke grondslag. Dit kan de formele wet zijn maar ook een verordening. Een burgemeester zou inbreuk kunnen maken op dit recht, mits hiervoor een grondslag te vinden is in bepalingen waarin medebewind of een autonome bevoegdheid is toegekend.^{23 24} Een beroep op dit recht kan worden gedaan door een burger bij een inbreuk door een andere burger of bij een inbreuk door de overheid.

Art. 19 lid 3 Gw

Art. 19 lid 3 Gw geeft aan dat eenieder recht heeft op vrije keuze van het beroep dat hij/zij wil beoefenen.²⁵ Dit recht wordt alleen aan Nederlanders toegekend en geeft aan dat iedereen de keuzevrijheid heeft een beroep te beoefenen die zowel persoonlijk als maatschappelijk beschikbaar is.²⁶ Iedere Nederlander heeft het recht om deze keuze te realiseren. Wanneer sprake is van een vrije keuze is een beroep als sekswerker dus een mogelijkheid. Een beroep op dit recht kan worden gedaan door een burger bij een inbreuk door een andere burger²⁷ of bij een inbreuk door de overheid.

¹⁸ EHRM 26 maart 1985, NJ 1985/525, (X en Y/Nederland)

¹⁹ Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

²⁰ Tekst en Commentaar, via Kluwer Navigator, zoek op: *Tekst en commentaar, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, artikel 8*

²¹ Tekst en Commentaar, via Kluwer Navigator, zoek op: *Tekst en commentaar grondwet*.

²² Art. 10 lid 1 Gw

²³ Tekst en Commentaar, via Kluwer Navigator, zoek op: *Tekst en commentaar grondwet*.

²⁴ Uitleg over medebewind en autonome bevoegdheden is te vinden in paragraaf 2.3.2 'Een nieuwe APV voor Roosendaal'.

²⁵ Art. 19 lid 3 Gw

²⁶ Tekst en Commentaar, via Kluwer Navigator, zoek op: *Tekst en commentaar grondwet*.

²⁷ Dit is mogelijk wanneer het niet de schuld is van de overheid dat een beroep niet beoefend kan worden, maar door bijv. branche organisaties die het voor bepaalde personen onmogelijk maken in de dergelijke branche te werken.

2.1.2 Nationale prostitutiewetgeving²⁸

Op 1 oktober 2000 werd het algehele bordeelverbod opgeheven. Voorheen werd prostitutie gedoogd. Om het bordeelverbod af te schaffen werd een voorstel tot het aanpassen van het WvSr ingediend.²⁹ Het verbod een bordeel te houden werd uit het WvSr geschrapt en prostitutie werd vanaf dat moment een legaal beroep. Ook het verbod op souteneurschap (pooierschap) werd door middel van hetzelfde wetsvoorstel opgeheven. Wel werden er voorwaarden verbonden aan beoefenen van een beroep als sekswerker.³⁰ De man of vrouw die dit beroep wilde beoefenen moet boven de leeftijd van 18 jaar oud zijn, in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel³¹ en vrijwillig te werk gaan in deze branche. De wetswijziging bracht ook een wijziging van de Gemeentewet met zich mee. Artikel 151a werd hier namelijk aan toegevoegd. Dit artikel gaf gemeenten de mogelijkheid om, ter aanvulling op de voorwaarden voor prostitutie, lokale regelgeving omtrent prostitutie op te stellen en op te nemen in verordeningen. Gemeenten werden in staat gesteld onder andere zelf te bepalen welke vormen van prostitutie werden toegelaten, hoeveel prostitutiebedrijven of sekswerkers zich mochten vestigen binnen het grondgebied en welke voorwaarden gesteld werden aan een vergunning tot exploitatie van seksbedrijf.

Naast het kunnen reguleren van prostitutie, was het bij het afschaffen van het bordeelverbod en het verbod op souteneurschap de bedoeling van de wetgever mogelijkheden te creëren waarmee illegale vormen van prostitutie krachtig konden worden aangepakt.³² Zo werd het toenmalige art. 250a WvSr³³ in het leven geroepen. Dit artikel stelde gedwongen prostitutie, mensenhandel met gedwongen prostitutie als doel, het bewegen van een minderjarige tot prostitutie en het voordeel trekken uit gedwongen prostitutie (ook bij minderjarigheid) strafbaar.³⁴

Bij het afschaffen van het bordeelverbod en het verbod op souteneurschap werd vastgesteld dat er na een bepaalde tijd zou worden geëvalueerd om te kijken of het doel van de wetswijziging ook was behaald.³⁵ In 2001/2002 heeft de eerste evaluatie van de wetswijziging plaats gevonden.³⁶ Dit heeft gezorgd voor een aanscherping en uitbreiding van een aantal artikelen uit het WvSr. Zo ook het hiervoor genoemde art. 250a WvSr. De strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie en seksueel misbruik van kinderen werden aangescherpt. Na aanpassing en doornummering in het WvSr kwam een nieuw artikel met daarin de strafbaarstelling van alle vormen van uitbuiting, in zowel de prostitutie als arbeid, en mensenhandel. Dit is het huidige art. 273f WvSr.³⁷

In het jaar 2007 heeft een tweede evaluatie plaatsgevonden van de wetswijziging die heeft geleid tot het afschaffen van het bordeelverbod en het verbod op souteneurschap.³⁸ Bij deze evaluatie werd vastgesteld dat nog steeds sprake was verschillen tussen gemeenten,

²⁸ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

²⁹ *Kamerstukken I*, 1998/99, 25437 p.1.

³⁰ *Kamerstukken II*, , 1996/97, 25437, Nr. 3

³¹ Dit geldt voor iedereen die langer dan 3 maanden in Nederland wil blijven en dan ook wil kunnen werken. *Kamerstukken II*, , 1996/97, 25437, Nr. 3, p. 12.

³² R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe, B. Bieleman, *Verboden rood in beeld*, Den Haag: WODC, ministerie van veiligheid en justitie, 2014

³³ Wetboek van Strafrecht. Geldend op 1 januari 2000.

³⁴ Art. 250a WvSr. Geldend op 1 januari 2000.

³⁵ *Kamerstukken II*, , 1996/97, 25437, Nr. 3, p. 13.

³⁶ De evaluatie die heeft plaatsgevonden in 2001/2002 bestaat uit 5 deelrapporten. Dit zijn 5 afzonderlijke onderzoeken uitgevoerd in opdracht het WODC van het Ministerie van Justitie. Voor deze scriptie is de samenvatting van de evaluatie gebruikt deze is opgesteld door het WODC en opgenomen in de literatuurlijst.

³⁷ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 11.

³⁸ Deze evaluatie bestaat uit een overkoepelende rapportage en 3 deelrapporten, De evaluatie is opgenomen in de literatuurlijst onder het kopje 'Tweede evaluatie opheffing bordeelverbod '

waardoor exploitanten van een seksbedrijf zich vestigden in de gemeente met het minst strenge beleid. Een uniform vergunningstelsel was destijds dus zeer gewenst. Daarnaast werd vastgesteld dat steeds minder minderjarigen te vinden waren in de prostitutie. Ook het aantal vrouwen zonder geldige verblijfstitel die werkzaam waren in de prostitutie is in de 6 jaar na afschaffing van het bordeelverbod sterk gedaald. Het minste zicht was destijds op thuisprostitutie.³⁹ Weinig gemeenten voerden hier beleid voor en stelden het dus niet vergunningsplichtig. De helft van de gemeenten die meewerkten aan het evaluatieonderzoek gaven tijdens het onderzoek aan niet te weten hoeveel niet-vergunde seksbedrijven gevestigd waren binnen het grensgebied van hun gemeenten.⁴⁰

De uitkomst de onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van de tweede evaluatie in 2007 heeft uiteindelijk geleid tot het indienen van het voorstel van de Wrp, in 2009. Het wetsvoorstel zal in de derde paragraaf van dit hoofdstuk nader worden toegelicht.

2.1.3 Lokale Prostitutiewetgeving

Op grond van art. 147 en 149 GemW heeft de gemeenteraad de bevoegdheid verordeningen te maken, die hij in het belang van de gemeente nodig acht, in het kader van gemeentelijke huishouding. Voorgenoemde artikelen vormen de grondslag voor het opstellen van de APV door de gemeenteraad van gemeente Roosendaal. Zoals eerder aangegeven is bij het afschaffen van het bordeelverbod en het verbod op souteneurschap het art. 151a GemW in het leven geroepen. Dit artikel geeft de gemeenteraad de bevoegdheid regels omtrent prostitutie op te nemen in de APV, of om een aparte prostitutieverordening op te stellen.

In de APV van gemeente Roosendaal staat prostitutie geregeld in hoofdstuk 3. In art. 3:4 wordt het verboden gesteld een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren zonder een daartoe bestemde vergunning. De gemeente heeft een impliciete bevoegdheid voorwaarden te stellen aan deze vergunning. De APV geeft verder aan welke eisen worden gesteld aan de aanvraag van de vergunning, aan de exploitant (en diens aanwezigheid in de seksinrichting) en aan openingstijden. Zowel de exploitant als een beheerder van een seksinrichting moeten bijvoorbeeld 21 jaar of ouder zijn en mogen niet onder curatele staan.⁴¹ Daarnaast moet een dergelijke inrichting tussen 02:00 en 07:00 gesloten zijn.⁴² Ook moet exploitant of beheerder aanwezig zijn op het moment dat de seksinrichting geopend is.⁴³ De eisen die worden gesteld aan de aanvraag van een vergunning zijn aanvullend op de vereisten uit afdeling 4.1.1 Awb.⁴⁴ Straatprostitutie is op grond van art. 3⊕ van de APV verboden gesteld. De APV van gemeente Roosendaal bevat geen bepalingen omtrent raamprostitutie.⁴⁵

Het college van B&W kan bij een aanvraag van een vergunning voor exploitatie van een seksinrichting een verzoek om advies indienen bij het Landelijk Bureau Bibob.⁴⁶ Voorafgaand aan het onderzoek moet het college van B&W een afweging maken tussen de inbreuk op de rechten van de aanvrager van de vergunning en de bescherming van het openbaar belang. Het verrichte onderzoek is namelijk een inbreuk op het recht op privacy uit art. 10 Gw. De aanvrager dient ook op de hoogte gesteld te worden van het voornemen advies in te winnen

³⁹ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007. p. 29.

⁴⁰ A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007. p. 31.

⁴¹ Art. 3:5 APV van Roosendaal

⁴² Art. 3:6 APV van Roosendaal

⁴³ Art. 3:8 APV van Roosendaal

⁴⁴ Art. 4:1 t/m 4:6 Awb

⁴⁵ APV van de gemeente Roosendaal

⁴⁶ Art. 7 lid 2 Wet Bibob

bij Landelijk Bureau Bibob.⁴⁷ Landelijk Bureau Bibob voert vervolgens onderzoek uit en geeft een advies aan het college van B&W omtrent het wel of niet verlenen van een vergunning.

Het onderzoek dat Landelijk Bureau Bibob uitvoert is een toetsing op grond van de wet Bibob. Op grond van deze wet zal een beschikking afwijzend zijn indien een ernstig gevaar bestaat dat de beschikking zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om op geld te waarden voordelen te verkrijgen uit strafbare feiten.⁴⁸ Bij een dergelijke Bibob toetsing wordt gekeken naar de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager. De aanvrager zal worden gescreend door middel van het politieregister en het justitiële documentatieregister.⁴⁹ Op deze wijze wordt nagegaan of de aanvrager in relatie staat tot strafbare feiten. Daarnaast wordt het financiële verleden van de aanvrager onderzocht. Er wordt gekeken of sprake is van voldoende draagkracht om een seksbedrijf te kunnen opstarten en draaiende te houden. Ook wordt gekeken waar het geld dat in de onderneming wordt gestopt precies vandaan komt en of grote uitgaven in de voorgaande jaren verantwoord kunnen worden. Op grond van artikel 7 lid 1 wet Bibob mag een dergelijke toetsing plaats vinden op aanvragen van alle bij verordening vastgestelde vergunningen. Zolang de regulering van prostitutie dus is opgenomen in de Apv (of indien er een aparte prostitutieverordening is opgesteld) en het exploiteren van een seksbedrijf daarin vergunningplichtig wordt gesteld, kan toetsing op grond van de wet Bibob plaatsvinden. Dit geeft gemeenten extra intrekingsgronden en weigeringsgronden bij aanvragen voor een vergunning tot het exploiteren van een seksbedrijf.

2.2 Mensenhandel in de wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe het wettelijk kader omtrent mensenhandel eruit ziet. Allereerst zal worden aangegeven welke internationale en Europese verdragen bepalingen omtrent mensenhandel bevatten. Daarna zal worden weergegeven welke artikelen uit de grondwet betrekking hebben op mensenhandel. Vervolgens zal op nationaal niveau naar het WvSr gekeken worden. Op lokaal niveau is geen beleid omtrent mensenhandel. Dit probeert men te reguleren door middel van het lokale prostitutiebeleid, te vinden in de vorige paragraaf.

2.2.1 Mensenhandel in internationale en Europese verdragen

Als iemand vanuit een ander land meegenomen wordt naar Nederland om hier in de prostitutie te werken, dan is sprake van grensoverschrijding. Hierdoor kan mensenhandel in sommige gevallen een grensoverschrijdend delict zijn. Hiervan is sprake wanneer het delict aanvang nam in een ander land. Om samenwerking tussen landen te kunnen bevorderen en mensenrechten vast te stellen op internationaal en Europees niveau zijn veel verdragen, richtlijnen en protocollen vastgesteld. Hieronder worden de belangrijkste verdragen weergegeven met een korte uitleg. Enkel de voor Nederland geldende verdragen zullen worden besproken.

EVRM

In artikel 4 van het EVRM wordt verboden gesteld iemand in slavernij of gedwongen arbeid te houden. Tot op heden vindt nog slavernij plaats. Dit wordt moderne slavernij genoemd. Onder de vele vormen van moderne slavernij valt ook mensenhandel. In combinatie met prostitutie wordt dit seksuele slavernij genoemd.⁵⁰ Zoals uitgelegd in 2.1.1 kan een bepaling horizontale directe werking en/of verticale directe werking hebben. Een beroep op dit artikel kan worden gedaan bij een geschil tussen burgers onderling en tussen een burger en de

⁴⁷ Art. 32 Wet Bibob

⁴⁸ Artikel 3 lid 1 Wet Bibob

⁴⁹ Beleidslijn Bibob Roosendaal. P. 1.

⁵⁰ www.nationaalrapporteur.nl, zoek op: *Internationale Dag voor de Afschaffing van Slavernij*

overheid. Dit recht kan niet worden beperkt. Toezicht op de naleving van bepalingen uit dit verdrag (en andere verdragen van de Raad van Europa) wordt gehouden door het EHRM.

Verdrag van de Raad van Europa inzake de Bestrijding van Mensenhandel⁵¹

De belangrijkste doelstellingen van dit verdrag zijn de eerbiediging van rechten van de slachtoffers van mensenhandel, het beschermen van deze slachtoffers en het eerbiedigen van maatregelen die mensenhandel bestrijden. Dit verdrag bevat regels die iedere lidstaat van de RvE moet volgen. Bijvoorbeeld voorlichting op scholen, betrokkenheid van andere lidstaten in de bestrijding van mensenhandel en een aanscherping van grenscontroles. Uit art. 14 van dit verdrag vloeit de Nederlandse Verblijfsregeling Mensenhandel voort.^{52 53} Art. 14 van het verdrag verplicht iedere lidstaat om slachtoffers van mensenhandel een verblijfsvergunning te bieden wanneer dit voor de persoonlijke situatie noodzakelijk is of wanneer het slachtoffer samenwerking verleent ter bestrijding van mensenhandel. Net als de bepalingen uit het EVRM hebben de bepalingen uit dit verdrag een directe werking. Er hoeven dus geen artikelen omgezet te worden in bepalingen in de Nederlandse wetgeving. Art. 14 bevat een plicht voor de overheid. Het artikel leent zich dus niet voor een horizontale directe werking. Wel heeft de bepaling een verticale directe werking. Houdt de overheid zich niet aan de plichten die zij op grond van deze bepaling heeft, dan kan een burger een beroep doen op deze bepaling.

UVRM

Het UVRM is een verklaring van de VN. In deze verklaring staan algemene mensenrechten geformuleerd. Het UVRM is geen verdrag. Hierdoor is het niet juridisch bindend en kan er geen beroep op worden gedaan. De mensenrechten uit de verklaring worden nader uitgewerkt in VN-Verdragen. De VN telt 9 kernverdragen.

Bij het opstellen van de kernverdragen door de VN is voor elk verdrag een comité opgericht. Hierin zitten onafhankelijke experts die toezicht houden op de naleving van de VN-verdragen. Het toezicht wordt op twee manieren gehouden. Ten eerste moeten staten om de paar jaar een rapport aanleveren waarin zij aangeven hoe vorm wordt gegeven aan de bepalingen uit de verdragen. Ten tweede is sprake van een individueel klachtenrecht. Het individueel klachtenrecht houdt in dat inwoners van de staten klachten kunnen indienen bij een van de comité's wanneer sprake is van een grove schending.

Van de 9 kernverdragen van de VN zijn vier van toepassing op het onderwerp mensenhandel. De onderstaande vier VN-Verdragen en bijbehorende protocollen zijn door Nederland geratificeerd. Hierdoor hebben zij allemaal directe werking in het Nederlandse rechtssysteem. Of sprake is van een horizontale directe werking of een verticale directe werking is afhankelijk van de bepalingen. Dit zal per genoemde bepaling worden aangegeven.

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

In artikel 7 van het verdrag wordt een verbod opgelegd op slavernij. Net als het artikel uit het EVRM dat slavernij verbiedt, ziet het artikel ook toe op mensenhandel. Het artikel van het BuPo heeft zowel horizontale directe werking als verticale directe werking. Van deze verbodsbepaling kan niet worden afgeweken.

Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad⁵⁴

Wanneer mensenhandel gepaard gaat met een criminele organisatie is ook dit verdrag van toepassing. Dit verdrag stelt het namelijk strafbaar wanneer een criminele organisatie een

⁵¹ Verdrag van de Raad van Europa inzake de Bestrijding van Mensenhandel

⁵² Art 17 lid 1 sub e Vreemdelingenwet 2000

⁵³ Vreemdelingen-circulaire 2000 (B), B9, artikel 10.

⁵⁴ Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad

grensoverschrijdend delict pleegt. Dit verdrag ziet niet op de mensenhandel maar op de organisatie die zich er mee bezighoudt. Op grond van dit verdrag zal bescherming worden geboden aan slachtoffers indien zij getuigen en meewerken aan het onderzoek.⁵⁵ Ook bevordert het verdrag de samenwerking van de landen waarin de delicten zijn gepleegd.⁵⁶ Art. 25 lid 2 van het verdrag geeft aan dat een slachtoffer schadeloos zal worden gesteld wanneer het gaat om een strafbaar feit dat onder het verdrag valt. Dit verdrag bevat bepalingen waarin aan deelnemende staten verplichtingen worden opgelegd. De bepalingen lenen zich niet voor een horizontale directe werking. Wel kan een burger beroep doen op een van de bepalingen wanneer de staat tekort schiet in haar verplichtingen.

Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

Dit protocol is een aanvulling van het hierboven genoemde Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Doel van dit protocol is voorkoming en bestrijding van mensenhandel en bescherming van de slachtoffers.⁵⁷ De aanvulling is gemaakt omdat veel internationale regels betrekking hebben op mensenhandel maar deze zouden niet voldoende instrumenten bieden om dit ook te bestrijden.⁵⁸ Het protocol is van toepassing wanneer ten eerste sprake is van mensenhandel. Ten tweede moet sprake zijn van een grensoverschrijdend delict. Ten slotte moet een criminele organisatie betrokken zijn bij het plegen van het delict. In artikel 5 lid 1 staat de verplichting aangegeven voor iedere lidstaat om mensenhandel strafbaar te stellen. Net als het verdrag leent het protocol zich niet voor een horizontale directe werking, maar wel voor een verticale directe werking.

VN Vrouwenverdrag

Het VN Vrouwenverdrag is in 1979 opgesteld om er voor te zorgen dat vrouwen niet worden achtergesteld in de samenleving. In dit verdrag is in artikel 6 opgenomen dat alle landen die dit verdrag ratificeren alle passende maatregelen moeten nemen ter bestrijding van vrouwenhandel en de exploitatie van vrouwen. Het verdrag is enkel gericht op vrouwen. Dit verdrag werd in 1991 door Nederland geratificeerd. Worden de passende maatregelen niet genomen dan kan een burger beroep doen op dit artikel. Van horizontale werking is bij dit artikel geen sprake aangezien het een verplichting bevat voor de overheid.

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Onder mensenhandel valt ook de handel in kinderen. Hierdoor is dit verdrag van toepassing wanneer het gaat om de handel van iemand die de leeftijd van 18 jaar⁵⁹ nog niet heeft bereikt. Artikel 34 van dit verdrag geeft aan dat ieder kind het recht heeft op bescherming tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. Artikel 32 geeft daarnaast ook aan dat kinderarbeid verboden is. Dit verdrag ziet natuurlijk niet alleen op de handel in kinderen. Alle kinderrechten zijn hierin opgenomen.

Protocol Kinderprostitutie

Dit protocol is ter uitbreiding van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Het bevat maatregelen die door de deelnemende staten moeten worden genomen om kinderen te waarborgen tegen de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie.⁶⁰ Deze maatregelen lenen zich enkel voor verticale werking.

⁵⁵ Art. 24 van het IVRK

⁵⁶ Art. 27 van het IVRK

⁵⁷ Artikel 2 van het protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel

⁵⁸ Preambule van het protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel

⁵⁹ Art. 1 IVRK

⁶⁰ Protocol Kinderprostitutie p.1.

Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof⁶¹

Dit verdrag geeft de regelgeving weer omtrent het Internationale Strafhof dat is gevestigd in Den Haag. Dit verdrag stelt vier soorten misdrijven strafbaar. Genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en agressie. Onder 'misdrijven tegen de menselijkheid' valt ook gedwongen prostitutie. Dit is te vinden in art. 7 lid 1 van het verdrag. Het internationaal strafhof heeft rechtsmacht wanneer het gaat om gedwongen prostitutie en seksuele slavernij. Het verdrag biedt geen rechten en plichten aan burgers of overheid.

2.2.2 Mensenhandel in de Nederlandse Grondwet

Art. 11 GW

In dit artikel is het recht op onaantastbaarheid van het lichaam opgenomen. Het artikel is van toestemming op bijvoorbeeld mishandeling en gedwongen medische behandelingen. Ook gedwongen prostitutie valt onder dit artikel aangezien een slachtoffer niet meer over het eigen leven beschikt op het moment dat hij/zij tegen zijn/haar wil wordt vastgehouden en gedwongen wordt in de prostitutie te werken. Het artikel geeft aan bij of krachtens de wet te kunnen worden beperkt. Dat betekent dat er sprake moet zijn van een wettelijke grondslag in de wet in formele zin of in regelgeving dat is opgesteld door lagere overheden.

2.2.3 Mensenhandel in het wetboek van strafrecht

In het artikel 273f WvSr⁶² wordt mensenhandel strafbaar gesteld. In dit artikel staan drie punten centraal. De handeling, het middel dat gebruikt wordt en het uiteindelijke doel.⁶³ Onder handeling valt het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen. Het middel dat bij mensenhandel veelal gebruikt wordt is dreiging of misleiding. Daarnaast zijn er ook nog de middelen dwang, geweld en misbruik van omstandigheden. Het belangrijkste element van het wetsartikel is het doel. Als het doel namelijk ontbreekt, is er geen sprake van mensenhandel. De meest voorkomende doelen zijn (gedwongen) seksuele uitbuiting en uitbuiting in de arbeid. Minder voorkomende doelen zijn slavernij, dienstbaarheid en de verwijdering van organen (bijv. voor transplantatie). Als sprake is van een handeling, een doel en een middel, dan kan iemand op grond van het WvSr strafbaar worden gesteld voor mensenhandel.

Indien iemand strafbaar gesteld wordt op grond van het mensenhandelartikel kan er een gevangenisstraf van maximaal twaalf jaar worden opgelegd of een geldboete. Onder bepaalde voorwaarden kan de straf verzwaard worden. Indien het slachtoffer minderjarig is kan er een gevangenisstraf opgelegd worden van maximaal vijftien jaar. Ook wanneer de strafbare feiten worden gepleegd in vereniging of wanneer deze gepaard gaan met geweld kan er een gevangenisstraf van maximaal vijftien jaar worden opgelegd. Bij zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar kan er een gevangenisstraf worden opgelegd van maximaal achttien jaar. Ten slotte is het mogelijk om een gevangenisstraf van maximaal dertig jaar op te leggen wanneer de handel in mensen voor de slachtoffers de dood tot gevolg heeft.

Het doel van het mensenhandel artikel is de uitbuiting van personen te voorkomen en bescherming te bieden tegen de aantasting van de lichamelijke en geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid van personen.

⁶¹ Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof

⁶² Wetboek van Strafrecht

⁶³ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Praktische handleiding signalering mensenhandel en seksuele uitbuiting*, maart 2015.

2.3 Handhavingsinstrumenten

In deze paragraaf worden de huidige handhavingsinstrumenten uiteengezet die gemeente Roosendaal kan inzetten om handhavend op te treden. Op grond van de Awb zijn er vier handhavingsinstrumenten. Allereerst wordt aangegeven of gemeente Roosendaal de bevoegdheid heeft gebruik te maken van deze handhavingsinstrumenten. Naast de handhavingsinstrumenten heeft de gemeente handhavingsmogelijkheden. Van deze gronden zal een korte toelichting worden gegeven omdat zij elders in deze scriptie al zijn of nog worden besproken.

2.3.1 Algemene wet bestuursrecht^{64 65}

In hoofdstuk 5 van de Awb staan handhavingsbevoegdheden vastgesteld die kunnen worden uitgevoerd door bestuursorganen. Om vast te kunnen stellen of deze bevoegdheden voor gemeente Roosendaal toegankelijk zijn moet worden vastgesteld of sprake is van een bestuursorgaan. Dit is te vinden in art. 1:1 lid 1 Awb. Sub a geeft aan dat een bestuursorgaan een orgaan is van een rechtspersoon die krachtens het publiekrecht is ingesteld. Sub b geeft aan dat een ander persoon of college, bekleed met enig openbaar gezag, ook een bestuursorgaan kan zijn. Er moet dus sprake zijn van een A-orgaan, op grond van sub a, of een B-orgaan, op grond van sub b.

De gemeente is een openbaar lichaam dat krachtens het publiekrecht is ingesteld. Dit komt voort uit art. 123 Gw. De grondwet valt namelijk onder het publiekrecht. Op grond van art. 2:1 Bw wordt aan zowel de gemeente als aan andere openbare lichamen rechtspersoonlijkheid toegekend. De gemeente is dus een krachtens het publiekrecht⁶⁶ ingesteld rechtspersoon. Hieruit kan worden geconcludeerd dat wordt voldaan aan art. 1:1 lid 1 sub a Awb. Let wel: de gemeente is op zichzelf geen bestuursorgaan. Art. 1:1 lid 1 sub a Awb geeft aan dat organen van het rechtspersoon de bestuursorganen zijn. De gemeente is enkel een openbaar lichaam. Hoofdorganen van de gemeente zijn de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester.^{67 68} Laatstgenoemden zijn bestuursorganen.

Zoals eerder aangegeven zijn de bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb bedoeld voor bestuursorganen. Nu vastgesteld is dat de organen van gemeente bestuursorganen zijn, kunnen de handhavingsinstrumenten uiteen worden gezet. Deze instrumenten worden in de wet sancties genoemd. De Awb geeft aan dat er zowel herstelsancties als bestraffende sancties zijn. Een herstelsanctie is bedoeld om een bestaande situatie aan te passen of te beëindigen.⁶⁹ Een bestraffende sanctie is bedoeld om leed toe te brengen wanneer een algemeen geldende norm is geschonden.⁷⁰

De Awb geeft twee herstelsancties. De last onder bestuursdwang⁷¹ en de last onder dwangsom⁷². Bij een last onder bestuursdwang wordt de overtreder een termijn gegeven om de overtreding te herstellen. Als de overtreding niet wordt hersteld binnen de gegeven termijn, dan zal het herstel in opdracht van het bestuursorgaan worden uitgevoerd. Het herstel zal in dat geval wel voor rekening van de overtreder zijn. Bij een last onder dwangsom wordt de overtreder ook eerst een termijn gegeven om de overtreding te herstellen. Verschil met de last onder bestuursdwang is dat als de overtreding niet wordt

⁶⁴ Reader bestuursrecht Handhaving K1, JHS.

⁶⁵ Tekst en commentaar, via Kluwer Navigator, zoek op: tekst en commentaar Awb..

⁶⁶ De grondwet valt onder het publiekrecht. Gemeente is dus ingesteld krachtens het publiekrecht.

⁶⁷ Art. 6 GemW

⁶⁸ Tekst en Commentaar, via Kluwer Navigator, zoek op: tekst en commentaar, gemeentewet, artikel 6

⁶⁹ Art. 5:2 lid 1 Sub b Awb

⁷⁰ Art. 5:40 Awb

⁷¹ Art. 5:21 Awb

⁷² Art. 5:31d Awb

hersteld, de overtreder een verplichting wordt opgelgd tot het betalen van een geldsom. Het bestuursorgaan gaat in dit geval niet over tot het herstellen van de overtreding. Art. 5:32 Awb geeft aan dat wanneer sprake is van een voorschrift dat dient te worden beschermd, het bestuursorgaan voorrang moet geven aan het opleggen van een last onder bestuursdwang in plaats van een last onder dwangsom. Een voorbeeld van een voorschrift dat beschermd dient te worden is bijvoorbeeld het milieu. Gaat het om een overtreding met negatieve gevolgen voor het milieu dan moet een bestuursorgaan gebruikmaken van een last onder bestuursdwang. Op deze manier wordt de overtreding namelijk eerder hersteld.

Het bestuursorgaan moet zich bij het opleggen van herstellende sancties houden aan een aantal procedurele normen. Voor het opleggen van de herstelsancties is het bestuursorgaan verplicht eerst een begunstigingstermijn te geven.^{73 74} Daarnaast moet voor de overtreder duidelijk zijn wat de herstelmaatregelen zijn die genomen moeten worden en moet vooraf een waarschuwing worden gegeven.⁷⁵ Ook moet het bestuursorgaan de beslissing motiveren zodat duidelijk wordt dat voldaan is aan het proportionaliteitsvereiste.⁷⁶

Naast een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom heeft een bestuursorgaan ook de mogelijkheid begunstigende beschikkingen in te trekken. Deze sanctie vindt zijn grondslag noch in de Awb nog in een andere wet, maar is eveneens een herstelsanctie. Om deze sanctie toe te kunnen passen moet een bestuursorgaan de mogelijkheid vastleggen in de voorwaarden van de begunstigende beschikking of bepalingen van de APV.

De Awb geeft naast bovengenoemde herstelsancties nog een bestraffende sanctie. Dit is de bestuurlijke boete.⁷⁷ De bestuurlijke boete houdt een onvoorwaardelijke verplichting in tot het betalen van een geldsom. Het doel van een bestraffende sanctie is de overtreder leed toe te brengen. Uit het doel vloeit het bestraffende karakter van de sanctie voort.⁷⁸ Net als bij de herstelsancties moet bij de bestuurlijke boete rekening worden gehouden met het proportionaliteitsvereiste. De boete moet evenredig zijn met de ernst van de overtreding. Een bestuurlijke boete mag niet twee maal worden opgelegd voor dezelfde overtreding.⁷⁹ Indien sprake is van meerdere overtredingen kan per overtreding een sanctie worden opgelegd. Als het gaat om een overtreding dat tevens een strafbaar feit is, dan kan niet zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden. Het bestuursorgaan heeft dan de mogelijkheid te kiezen. Als het bestuursorgaan de keuze maakt strafrechtelijk op te treden, dan zal de officier van justitie bij de zaak worden betrokken.

2.3.2 Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan heeft drie verschillende functies.⁸⁰ Allereerst heeft het de planningsfunctie. Het geeft namelijk een beeld van de te verwachten ontwikkelingen in de toekomst. Ten tweede heeft een bestemmingsplan een ontwikkelingsfunctie. Dit houdt in dat het ook een plan kan bevatten waarin het actief handelen van de gemeente wordt vastgesteld. Als laatste heeft een bestemmingsplan een normeringsfunctie. Het bestemmingsplan functioneert namelijk als toetsingskader voor bouwplannen waarvoor een

⁷³ Art. 5:24 lid 2 Awb voor de last onder bestuursdwang en art. 5:32a lid 2 Awb voor de last onder dwangsom. Het begunstigingstermijn is het termijn dat de overtreder krijgt waarbinnen de overtreding moet worden hersteld.

⁷⁴ In bijzondere wetgeving kan hier een uitzondering op worden gemaakt.

⁷⁵ Art. 5:24 lid 1 Awb voor de last onder bestuursdwang en art. 5:32a lid 1 Awb voor de last onder dwangsom.

⁷⁶ Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de sanctie niet zwaarder mag wegen dan de overtreding.

⁷⁷ Art. 5:40 Awb

⁷⁸ Art. 5:2 lid 1 sub c Awb.

⁷⁹ Art. 5:43 Awb.

⁸⁰ Art. 3.1 Wro bevat de grondslag voor een bestemmingsplan.

vergunning vereist is. Er wordt gehandeld in strijd met het bestemmingsplan als zonder een daartoe bestemde vergunning van het plan wordt afgeweken.⁸¹

Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste bevat deze een kaart. De kaart geeft de bestemming weer van de grond en geeft aan hoe de grond en bouwwerken dienen te worden gebruikt. Ten tweede bevat een bestemmingsplan regels. In deze regels worden de bestemmingen en doelen van de bestemmingen die op de kaart te vinden zijn nader uitgelegd.⁸² Ten derde bevat een bestemmingsplan een toelichting. De regels die worden opgesteld moeten namelijk verantwoord worden.⁸³ Een bestemmingsplan is niet langer dan tien jaar geldig.⁸⁴

Het bestemmingsplan is op zichzelf geen handhavinginstrument. Het is voor gemeenten, net als de APV, een grondslag om handhavinginstrumenten toe te kunnen passen. Het bestemmingsplan bevat regels met betrekking tot het afwijken van het plan. Wordt binnen deze regels afgeweken dan wordt dit een binnenplanse afwijking genoemd en is geen sprake van een vergunningsplicht.⁸⁵ Valt de afwijking buiten de in een bestemmingsplan gestelde regels dan moet hier een omgevingsvergunning omtrent het afwijken van het bestemmingsplan voor worden aangevraagd.⁸⁶

Wanneer het gaat om prostitutie is handhaving op grond van het bestemmingsplan enkel van toepassing op thuiswerk. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven is het recht op een privéleven in de woning een recht dat niet zomaar beperkt kan worden. Een thuiswerker kan dus niet zomaar in zijn of haar mogelijkheden worden beperkt. Als het sekswerk een zodanige omvang inneemt dat niet meer kan worden voldaan aan de woonbestemming, dan kan handhavend worden opgetreden op grond van het bestemmingsplan. Om als sekswerker als vergunningsplichtig aangemerkt te kunnen worden, moet worden voldaan aan de criteria van het begrip 'bedrijfsmatigheid'. Deze criteria zijn in de Eerste en Tweede Kamer nog volop in bespreking. Op dit moment is de aanwezigheid van bedrijfsmatigheid afhankelijk van een vijftal factoren. Ten eerste moet sprake zijn van een oogmerk om een inkomen te genereren. Ten tweede wordt gelet op het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed. Ten derde is ook de wijze van klantwerving hierbij belangrijk. Als aan de buitenkant van een woning zichtbaar is dat binnen sekswerk plaatsvindt dan is mogelijk sprake van "uitvoerig adverteren". Ten vierde kan ook sprake zijn van een vergunningsplicht als meerdere sekswerkers aanwezig zijn of als sprake is van personeel. Pas als sprake is van bedrijfsmatigheid is de thuiswerker verplicht om zowel een vergunning omtrent het afwijken van het bestemmingsplan als een vergunning omtrent het exploiteren van een seksinrichting aan te vragen. Op dit moment wordt aan de vergunningsplicht voor thuiswerkers in de praktijk nog geen aandacht besteed en valt het onder de controlebevoegdheid van politie en de GGD. Beleidsmatig zal door gemeente Roosendaal een dergelijke vergunning zeer beperkt worden toegestaan. Aangezien dit verder niet relevant is voor de handhaving van huidige vergunde en niet-vergunde seksbedrijven door de gemeente wordt hier niet verder op ingegaan.

2.4 Nieuwe ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de nieuwe ontwikkelingen omtrent mensenhandel en prostitutie besproken. De onderwerpen zijn in deze paragraaf samengevoegd omdat de beweegredenen voor het opstellen van prostitutiewet – en regelgeving voortkomen uit de behoefte mensenhandel te bestrijden. Eerst wordt het wetsvoorstel voor de Wrp uiteengezet.

⁸¹ Art. 2.1 lid 1 sub c Wabo.

⁸² Art. 3.1.3 Bro

⁸³ Art. 3.1.6 Bro

⁸⁴ Art. 3.1 lid 2 Wro

⁸⁵ Art. 2.12 lid 1 sub a Wabo

⁸⁶ Art. 2.1 lid 1 sub e Wabo

Er zal worden aangegeven wat het voorstel van de Wrp precies inhoudt en wat de huidige stand van zaken is. Vervolgens zal de mogelijkheid van gemeente Roosendaal om de APV te wijzigen worden besproken. Daarvoor zal eerst het wettelijk kader van het wijzigen van een APV worden weergegeven. Vervolgens wordt de modelverordening van de VNG geanalyseerd en wordt aangegeven welke handhavinginstrumenten of handhavingsmogelijkheden hieruit voortvloeien.

2.4.1 Wet regulering prostitutie en misstanden in de seksbranche

In het originele wetsvoorstel, dat werd ingediend op 10 november 2009, stonden een aantal punten centraal. Een uniform vergunningstelsel was wenselijk, zodat het waterbedeffer tegen kon worden gegaan. Met het waterbedeffer wordt het effect bedoeld dat exploitanten waarvan de aanvraag voor een vergunning werd afgewezen op zoek gingen naar een gemeente waar geen of minder streng beleid werd gevoerd, zodat zij zich daar konden vestigen. Daarnaast werd een registratieplicht opgenomen voor sekswerkers. Aangezien het zeer moeilijk is zicht te krijgen op de niet-vergunde prostitutiesector zou een algehele registratieplicht daar meer licht op kunnen schijnen. Verder werd in het wetsvoorstel de minimum leeftijd voor sekswerkers verhoogd van 18 jaar naar 21. Ten slotte werd een vergewisplicht opgenomen voor klanten.⁸⁷

Over dit voorstel werd gestemd in de Tweede Kamer. Een meerderheid stemde voor, waardoor het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd aangenomen. Na stemmingen in de Tweede Kamer, was het aan de Eerste Kamer het voorstel in behandeling te nemen. Hierbij kregen politieke fracties de mogelijkheid hun mening te uiten over het voorstel. In grote lijnen deelden deze fracties een mening. Zij twijfelden of het wetsvoorstel voldoende doelmatig zou zijn.^{88 89} Vooral de registratieplicht riep twijfels op. Fracties kaarten aan dat de registratieplicht voor sekswerkers veel negatieve neveneffecten met zich mee kon brengen en op zichzelf geen bijdrage leverde aan de bestrijding van mensenhandel. Sekswerkers die zich namelijk niet zouden willen registreren, zouden te werk gaan in het illegale circuit. Dit zou een vergroting kunnen betekenen van de misstanden die met het voorstel juist bestreden moesten worden. Daarnaast waren vragen over het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ten opzichte van de registratieplicht. In een register opnemen wie werkzaam is in de prostitutiebranche wordt gezien als het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Hiervoor moeten de regels uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens worden gehanteerd. Volgens het wetsvoorstel zou een registratie na drie jaar verlopen als deze niet verlengd werd. Bij beëindiging van de registratie konden de gegevens, op aanvraag van de sekswerker, worden verwijderd zodat hij of zij in de toekomst niet zou kunnen worden geconfronteerd met het verleden. De fractieleden hadden hier weinig vertrouwen in. Zij gaven aan dat het bijna onmogelijk is deze gegevens na het gestelde termijn van drie jaar overal te verwijderen.⁹⁰

Met betrekking tot de vergewisplicht voor klanten was ook sprake van onduidelijkheid. Het wetsvoorstel stelde het strafbaar voor een klant om gebruik te maken van seksuele diensten die werden aangeboden door een niet geregistreerde sekswerker of een sekswerker die werkzaam was voor een exploitant die geen vergunning had. Dit zou betekenen dat een klant een sekswerker om zijn of haar identiteitsbewijs of registratiebewijs zou moeten vragen alvorens een dienst te verzoeken. Ook dit zou het doel van het wetsvoorstel voorbij schieten.

⁸⁷ Wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, *Kamerstukken II*, 2009/10, 32211, 1-10.

⁸⁸ R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe, B. Bieleman, *Verboden rood in beeld*, Den Haag: WODC, ministerie van veiligheid en justitie, 2014

⁸⁹ Het wetsvoorstel heeft enerzijds het verkleinen van lokale en regionale verschillen tot doel. Anderzijds is het de bedoeling om meer zicht en grip te verkrijgen op de seksbranche door alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen, waardoor toezicht en handhaving worden vergemakkelijkt.

⁹⁰ Nader verslag commissies, *Kamerstukken I*, 2011/12, 32211, D.

Het vervolgen van klanten omdat zij gebruik maken van diensten, aangeboden door een niet-geregistreerde sekswerker, heeft geen effect op mensenhandel of het bestrijden ervan.

Naar aanleiding van het commentaar dat de fractieleden hadden op het nieuwe wetsvoorstel werd er een motie ingediend.⁹¹ Deze motie pleit voor een splitsing van het wetsvoorstel. Om sneller met een uniform vergunningstelsel van start te kunnen gaan zijn de vergewisplicht voor klanten ten opzichte van sekswerkers en de registratieplicht voor sekswerkers gesplitst van de rest van het voorstel. Een novelle werd ingediend op 1 maart 2014.⁹² In deze nieuwe versie van de Wrp staan de verhoging van de leeftijd voor prostitutie naar 21 jaar en het uniforme vergunningstelsel centraal. Daarnaast is een beperkte versie van de vergewisplicht opgenomen. Een klant zou op grond van het wetsvoorstel de plicht hebben zich te vergewissen van de vergunningplicht van de exploitant.

De novelle ligt op dit moment ter behandeling bij de Tweede Kamer. Op 21 oktober 2015 is een amendement ingediend waarmee een verbod op illegaal pooierschap in het WvSr wordt geïntroduceerd. Naar verwachting van de VNG zal het nieuwe wetsvoorstel in 2017 in werking treden.

2.4.2 Een nieuwe APV voor Roosendaal

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is aangegeven dat de gemeenteraad op grond van art. 147 GemW de bevoegdheid heeft om verordeningen op te stellen. Welke verordeningen zij op mag stellen staat vervolgens aangegeven in art. 149 GemW. Dit laatste artikel geeft aan dat de gemeente verordeningen mag opstellen wanneer het valt onder de huishouding van de gemeente. Wanneer bijvoorbeeld de openbare orde en veiligheid in het geding is mag de gemeente hieromtrent verordeningen opstellen. Dit behoort namelijk tot de huishouding van de gemeente. Deze taak valt onder de gemeentelijke autonomie, opgenomen in art. 108 lid 1 GemW.

Autonomie houdt in dat de gemeente de mogelijkheid krijgt bepaalde zaken te regelen. De tegenhanger van autonomie, is medebewind. Medebewind houdt in dat de gemeente wordt opgedragen bepaalde zaken te regelen. Dit betekent niet dat geen sprake meer is van beleidsvrijheid. In de wetten waar medebewind te vinden is wordt de gemeente bijvoorbeeld opgedragen een wet tot uitvoering te brengen. De regels voor het uitvoeren worden in sommige gevallen ook in de desbetreffende wet opgenomen. Door de wetgever wordt echter wel ruimte gelaten voor nadere invulling van de wet. Medebewind vindt zijn grondslag in art. 108 lid 2 GemW. In dit artikel wordt aangegeven dat medebewindstaken niet in de Gemeentewet te vinden zijn. Wanneer sprake is van medebewind wordt de gemeente een bevoegdheid opgelegd vanuit hogere wet- en regelgeving.

Art. 151a GemW biedt de gemeente de mogelijkheid regelgeving vast te stellen met betrekking tot prostitutie. In dit artikel is een kan-bepaling opgenomen. Dit houdt in dat de gemeente niet verplicht is om deze regels op te nemen, maar vrij is dit zelf te bepalen. Hier is sprake van een autonome bevoegdheid. Indien de gemeente wenst gebruik te maken van deze bevoegdheden zullen een aantal zaken in acht genomen moeten worden. Allereerst moet bij het opstellen van een verordening rekening gehouden met een geografische grens. Deze grens houdt in dat een verordening enkel van toepassing moet zijn op het grondgebied van de gemeente. Een bepaling omtrent grondgebied dat buiten de grenzen van de gemeente valt is niet geldig. Ten tweede moet rekening worden gehouden met een bovengrens. Bij het opstellen van een verordening moet hogere regelgeving in acht worden genomen. Is het een en ander al geregeld in de wet in formele zin dan heeft het geen nut om op lokaal niveau dezelfde bepalingen om te zetten in regelgeving. Zou prostitutie geregeld zijn in het WvSr dan heeft het voor gemeenten geen nut dezelfde regels op te stellen in de

⁹¹ Motie strik, *Kamerstukken I*, 2012/13, 32211.

⁹² *Kamerstukken II*, 2013/14, 33885, nr. 8.

APV. De landelijke regels zijn namelijk al geldig. In dit fictieve geval is er sprake van een posterieure verordening.⁹³ De nationale wet kwam eerst, de lokale regels erna. Indien toch regelgeving wordt opgesteld wanneer een onderwerp al is opgenomen in de nationale wet, dan moet bepaald worden of de nationale wetgeving uitputtend is geregeld.⁹⁴ De vraag die dan gesteld moet worden is of ruimte is om de wet aan te vullen. Dit kijk je na door de wettekst en de memorie van toelichting van desbetreffende wet te bestuderen. Indien ruimte is gelaten voor aanvulling, dan kunnen bepalingen worden opgenomen in een verordening, zolang deze niet in strijd zijn met de wet.⁹⁵ Is geen ruimte geboden voor aanvulling, dan is het nog steeds mogelijk een bepaling op te nemen in een verordening. Er moet dan worden gekeken naar zowel het motief van de bepaling als het motief van de wet. Is het motief van de bepaling een ander dan dat van de wet, dan is het mogelijk de bepaling op te nemen. Dit wordt de motieftheorie genoemd.⁹⁶ De mogelijkheid tot aanvulling van de wet wanneer deze niet uitputtend is bedoeld en wanneer er een ander motief is vloeit voort uit jurisprudentie.

Naast een geografische grens en een bovengrens is ook sprake van een ondergrens. Deze ondergrens houdt in dat de regels in een verordening moeten gelden voor iedereen. Daarnaast houdt de ondergrens in dat de regels enkel van toepassing moeten zijn op openbare grond. Een verordening mag geen bepalingen bevatten die omtrent het grondgebied van particulieren. Deze bepalingen zullen in een dergelijk geval niet geldig zijn. Je kan iemand bijvoorbeeld niet verbieden te roken in zijn eigen achtertuin, maar er kan wel een voor iedereen toegankelijk gebied worden aangewezen waarin niet gerookt mag worden.

Ten slotte moet rekening gehouden worden met nieuwe ontwikkelingen in de wet in formele zin. Als een onderwerp niet te vinden is in de nationale wetgeving, dan zijn gemeenten vrij om zelf regels op te stellen, mits dit valt onder de gemeentelijke autonomie. Met betrekking tot prostitutie was het zelfs het beoogde doel.⁹⁷ Treedt echter een wet in werking met dezelfde regels die in een verordening zijn opgenomen, dan zijn de regels die met de wet overeenkomen niet meer geldig (tenzij de nieuwe wet niet uitputtend is geregeld of de wet en de verordening een ander motief hebben). Deze komen dan te vervallen. Dit is opgenomen in art. 122 GemW en wordt een anterieure verordening genoemd.

Toepassing op gemeente Roosendaal

In de wet in formele zin is geen prostitutiebeleid opgenomen. Dit biedt gemeente Roosendaal de mogelijkheid regels op te nemen in de APV. Op dit moment heeft gemeente Roosendaal al een hoofdstuk omtrent prostitutie opgenomen in de APV, zoals besproken in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is door de VNG een modelverordening opgesteld en opgestuurd naar alle deelnemende gemeenten in Nederland. Gemeenten wordt de mogelijkheid geboden de verordening geheel over te nemen of, waar nodig, aan te passen en gedeeltelijk over te nemen. De huidige APV van gemeente Roosendaal is nu 15 jaar in werking. Omdat de wet in formele zin lang op zich laat wachten heeft de VNG in juli 2015 nogmaals een modelverordening opgesteld en naar alle deelnemende gemeenten in Nederland gestuurd. De gemeente Roosendaal beraad zich over de noodzaak om de modelverordening van de VNG over te nemen. De regels in deze modelverordening komen grotendeels overeen met de regels die in het voorstel van de Wrp te vinden zijn. Zoals hierboven aangegeven moet rekening gehouden worden met hogere wet- en regelgeving. De regels omtrent mensenhandel uit het Wetboek van Strafrecht kunnen bijvoorbeeld niet worden overgenomen, maar mogen wel aangevuld worden. Op het moment dat de Wrp in werking treedt is er sprake van een anterieure verordening. Doordat de regels van de modelverordening zo zijn opgesteld dat ze zoveel mogelijk overeen komen

⁹³ Art. 121 GemW.

⁹⁴ RvS, 26 augustus, 2009, Arrest Winschoten/Circus Renz, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075.

⁹⁵ Art. 121 GemW.

⁹⁶ Hof Den Haag, 6 februari 2014, Amsterdams Blowverbod, ECLI:NL:GHDHA:2014:205

⁹⁷ R. Nijkamp, M. Sijtsma, J. Snippe, B. Bieleman, *Verboden rood in beeld*, Den Haag: WODC, ministerie van veiligheid en justitie, 2014

met de regels van de Wrp zal de verordening komen te vervallen bij het in werking treden van de Wrp. De regels van de modelverordening hebben namelijk enkel de bedoeling om niet langer op de aanpassing van de wetgeving te hoeven wachten.

Art. 151a GemW geeft gemeenten de bevoegdheid regels op te stellen omtrent het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling. Dit zorgt ervoor dat de gemeenten enkel prostitutie binnen een vergunningplichtig seksbedrijf kunnen en mogen reguleren. Zoals eerder aangegeven moet er worden gekeken of het artikel uitputtend bedoeld is. Dit houdt in dat er gekeken wordt of het artikel ruimte biedt voor aanvulling. Hier is echter geen sprake van. Art. 151a GemW ziet toe op het reguleren van het bedrijfsmatig exploiteren van een seksbedrijf. De begrippen 'bedrijfsmatig' en 'exploiteren' zijn in deze definitie belangrijk. Thuisprostitutie valt bijvoorbeeld niet onder dit artikel omdat geen sprake is van exploitatie bij een zelfstandige thuiswerker.⁹⁸

⁹⁸ Tekst en commentaar, Kluwer Navigator. Zoek op: *Tekst en commentaar 151a Gemeentewet*

Hoofdstuk 3: Prostitutie en mensenhandel in Roosendaal

In dit hoofdstuk zal worden aangegeven welke situatie zich in Roosendaal afspeelt omtrent de onderwerpen prostitutie en mensenhandel. Dit wordt in kaart gebracht aan de hand van interviews met het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving van gemeente Roosendaal, de GGD en politie Zeeland West-Brabant (team Mensenhandel).

3.1 Veiligheid, Toezicht & Handhaving

In deze paragraaf wordt aan de hand een gesprek met Joost Lodewijk van het team Veiligheid, Toezicht en Handhaving uitgelegd wat de gemeente precies doet wanneer sprake is van een melding van mensenhandel. Er zal worden gekeken of de instrumenten die er zijn ook voldoende worden benut.⁹⁹

In het vorige hoofdstuk werd uitgelegd dat de gemeente op grond van de Awb vier bestuurlijke instrumenten heeft. Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd en de vergunning van een exploitant kan worden ingetrokken. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid te handhaven op grond van het bestemmingsplan, de vergunningsvoorwaarden en de bepalingen uit de APV. Deze laatste twee mogelijkheden zijn geen handhavingsinstrumenten. Dit zijn instrumenten die de gemeente de mogelijkheid bieden tot handhavend optreden. Wordt namelijk gehandeld in strijd met het bestemmingsplan of in strijd met de vergunningsvoorwaarden, dan wordt dit aangepakt met de instrumenten uit de Awb. De handhavingsinstrumenten uit de Awb worden op dit moment het meeste gebruikt door de gemeente Roosendaal wanneer er sprake is van misstanden.

Het handhaven bij misstanden is niet lastig. Hiervoor volgen de juristen van team VTH het interne handhavingsbeleid van gemeente Roosendaal. In het beleid bevinden zich de stappen inzake de afhandeling van meldingen. Meldingen die het team krijgt komen van inwoners die last ondervinden van bijv. het geluid van een seksbedrijf of inwoners die vermoedens hebben van misstanden. Aan de hand van de meldingen wordt contact opgenomen met de politie. Er wordt dan overleg gepleegd omtrent de vervolgstappen. Het is mogelijk dat de zaak dan uit handen van de gemeente wordt genomen omdat de politie er al mee bezig is. Ook is het mogelijk dat de politie aan de hand van de melding beslist om een controle uit te voeren. Door het team VTH wordt in principe geen controles uitgevoerd. Controles worden uitgevoerd door politie Zeeland West-Brabant, team Mensenhandel. De gemeente krijgt vervolgens verslag van de uitgevoerde controle. Meldingen over misstanden in de niet-vergunde prostitutiesector zijn zeldzaam. Zowel de vergunde prostitutiesector als de niet-vergunde prostitutiesector zijn voor het team niet (voldoende) in beeld omdat zij daar zelf geen controles op uitvoeren. Vermoed wordt dat er meer speelt dan voor het oog zichtbaar is.

Het team is zich er van bewust dat de verantwoordelijkheid van de uitvoering van de Wrp bij de gemeente zal komen te liggen. De controles zullen dan uitgevoerd moeten worden door de toezichthouders en handhavers van de gemeente. Dit brengt volgens het team VTH zowel voordelen als nadelen met zich mee. Een groot voordeel is dat de gemeente zicht op de situatie verkrijgt. Er zitten namelijk geen andere partijen meer tussen, communicatie verloopt tussen de vergunde bedrijven en de gemeente. Een mogelijk nadeel is de capaciteit. Er is nog niet besproken hoe de uitvoering van de Wrp vorm zal worden gegeven. Daardoor is het nog niet duidelijk of er voldoende mankracht is en wat de financiële omvang zal zijn.

Zowel de Wrp als de modelverordening zorgen niet voor zicht op de niet-vergunde prostitutiesector. Het is moeilijk te bepalen of in de gemeente Roosendaal weinig misstanden

⁹⁹ Het transcript van dit gesprek is toegevoegd aan deze scriptie als Bijlage B.

plaatsvinden of dat deze misstanden gewoon goed verborgen worden. Op het eerste gezicht lijkt het alsof in gemeente Roosendaal geen misstanden plaats vinden. Dit komt door de effectiviteit van de controles en de zeldzaamheid van meldingen van misstanden. Wanneer echter sprake is van misstanden heeft de gemeente voldoende aan de instrumenten uit de Awb om te kunnen handhaven.

3.2 Politie Zeeland West-Brabant, team mensenhandel & GGD

De gemeente Roosendaal heeft de bevoegdheid tot het controleren van seksbedrijven uitbesteed aan de politie en de GGD. Samen met de gemeente is de politie het eerste aanspreekpunt voor slachtoffers of getuigen van misstanden, zij kunnen dus een beeld vormen van de omvang van gedwongen prostitutie waarbij aangifte wordt gedaan. Om te kunnen bepalen wat door de politie en de GGD wordt gedaan in het kader van mensenhandel binnen de prostitutie heeft met beide organisaties een interview plaatsgevonden. De informatie in deze paragraaf is afkomstig van voornoemde interviews.¹⁰⁰

Controles

Op de vergunde prostitutie sector worden regelmatig controles uitgevoerd door de politie. De frequentie van de controles is afhankelijk van de noodzaak. Van een van de seksbedrijven in Roosendaal is bekend dat maar één sekswerker aanwezig en werkzaam is. Het seksbedrijf staat in dit enkele geval ook op naam van desbetreffende persoon. Hierdoor volstaat het bij een dergelijk seksbedrijf met een jaarlijkse controle. Seksbedrijven waar echter vier of meer sekswerkers aanwezig en/of werkzaam zijn, worden vier tot zes keer per jaar gecontroleerd. Dergelijke controles hebben een standaard routine. De politie gaat met vier agenten naar een locatie. Twee agenten controleren daarbij de vergunningsvoorwaarden en de aanwezigheid van de eigenaar of beheerder van het pand. Op grond van de APV van gemeente Roosendaal moet een van de twee namelijk aanwezig zijn gedurende de openingstijden. De andere twee agenten spreken de sekswerkers aan. Er vinden dan individuele gesprekken plaats waarbij wordt gevraagd naar het identiteitsbewijs van de sekswerkers. Kunnen zij deze niet aanleveren dan wordt hen gevraagd het pand te verlaten en de werkzaamheden te staken. Kan de eigenaar of beheerder een kopie van het identiteitsbewijs aanleveren, dan wordt aan de sekswerker gevraagd binnen drie dagen met het origineel langs te komen op het bureau. Na het vaststellen van leeftijd en nationaliteit wordt de sekswerker gevraagd hoe het met hen gaat. Tijdens een dergelijk een-op-een gesprek wordt op signalen van mensenhandel gelet. Hiervoor hebben de agenten een richtlijn met signalen waar zij op moeten letten. Het is mogelijk dat sprake is van meerdere signalen van mensenhandel. Meestal wordt dan gehandeld op basis van het onderbuikgevoel. Heeft de agent een gevoel dat de situatie niet is wat het hoort te zijn, dan zal de sekswerker worden gevraagd om een nader gesprek. Om de privacy van de sekswerkers te waarborgen duren gesprekken met alle sekswerkers even lang. Op deze manier wordt het voor anderen niet verdacht omdat bijvoorbeeld de een langer met de agent praat dan de ander. Indien nodig wordt aan de sekswerker gevraagd of een andere mogelijkheid is om in contact te komen en of de sekswerker eventueel langs kan komen op het bureau. De sekswerker kan dan vrijuit met de politie spreken zonder dat anderen daarvan op de hoogte zijn. Doordat deze controles geregeld plaats vinden zijn de misstanden in de vergunde prostitutiesector aanzienlijk afgenomen. Criminelen neigen naar de niet-vergunde prostitutiesector omdat dit moeilijker te controleren is. Een van de seksbedrijven krijgt meer aandacht, vergeleken met de andere twee vergunde seksbedrijven in gemeente Roosendaal. In deze club bevinden zich namelijk sekswerkers uit Zuid-Amerika.

¹⁰⁰ Het transcript van het interview met de politie Zeeland West-Brabant, team mensenhandel, is aan deze scriptie toegevoegd als bijlage C. Het interview dat is afgenomen met de GGD is aan deze scriptie toegevoegd als bijlage D.

Vermoed wordt dat zij via Spanje zijn gereisd en daar via een versnelde procedure een paspoort hebben verkregen. Hierdoor mogen zij in Nederland werken en verblijven.

In de vergunde prostitutiesector in gemeente Roosendaal vinden weinig tot geen misstanden plaats. De politie is erg streng in het controleren van de drie seksbedrijven die in gemeente Roosendaal zijn gevestigd. Wat betreft de niet-vergunde prostitutiesector is aangegeven dat hier zo actief mogelijk op wordt gecontroleerd. Sekswerkers adverteren actief op websites als kinky.nl en seksjobs.nl. Daarnaast geven klanten van sekswerkers recensies over hun ervaringen op hooker.nl. Politie controleert de advertenties die op de websites worden geplaatst. Bij controles op de websites wordt onder andere gekeken naar de foto's van de sekswerkers. Op deze manier kan de leeftijd en nationaliteit worden vastgesteld. De manier waarop de foto's worden gemaakt kan ook informatie bieden over de zelfstandigheid van de sekswerker. Aan een foto is namelijk duidelijk te zien of deze door de sekswerker zelf is gemaakt of dat hierbij hulp werd geboden door een ander. Professionele foto's kunnen daarnaast aangeven dat een sekswerker voor een bedrijf werkt. Ook de locatie waarop de foto's worden gemaakt is belangrijk. Vindt namelijk een controle plaats naar aanleiding van een verdachte situatie (op basis van een advertentie), dan worden aanknopingspunten gezocht met de foto's. Zijn de foto's op een andere locatie gemaakt dan zichtbaar is op de foto's dan is het mogelijk dat geen sprake is van regulier thuiswerk.

Naast de foto's wordt ook de beschrijvende tekst nagekeken. Hierbij wordt gekeken naar de taal waarin de tekst is geschreven en de informatie die de tekst biedt. Geeft de advertentie de agent het gevoel dat zich een negatieve situatie achter de advertentie schuilt, dan wordt contact opgenomen via de contactgegevens. Belangrijk hierbij is de persoon die de telefoon opneemt. Indien dit de sekswerker is, is de kans op misstanden namelijk kleiner. Houdt het onderbuikgevoel aan of zijn de signalen overduidelijk, dan wordt een afspraak gemaakt. Een controle met een 'mystery guest' zal in dat geval plaatsvinden. Bij een dergelijke controle zal een agent zich voordoen als klant. Er wordt dan gekeken of de situatie, zoals te vinden is in de advertentie, overeenkomt met de werkelijke situatie en of sprake is van misstanden.

In de niet-vergunde prostitutiesector is thuiswerk de vorm van prostitutie die het meest wordtesignaleerd. Aangezien thuiswerk niet altijd vergunningsplichtig is valt dit niet binnen de illegale prostitutiesector. Om te kunnen constateren of sprake is van een overtreding bij controle van een thuiswerker moet de politie vaststellen of er sprake is van bedrijfsmatigheid. Aangezien dit begrip nog niet wettelijk is vastgesteld is het voor politie geen makkelijke taak. Zij kijken of de sekswerker alleen is, hoe vaak de sekswerker adverteert en hoe vaak de werkzaamheden plaatsvinden. Op deze manier wordt bedrijfsmatigheid op dit moment vastgesteld.

Er is een situatie geweest in gemeente Roosendaal waarbij een illegaal bordeel werd aangetroffen. Hier was geen sprake van mensenhandel maar sprake van een schending van de APV. Er waren vier sekswerkers aanwezig in een woning, waar zij klanten afwerkten. De woonruimte hadden zij gehuurd van de bewoners. De sekswerkers werden op heterdaad betrapt door een tip van een gemeente waar de sekswerkers eerder die avond waren weggestuurd. Belangrijk in deze situatie was de manier van handhaven. Er zijn namelijk meerdere mogelijkheden. De handhavingsinstrumenten uit de Awb konden hier worden ingezet. De sekswerkers hadden echter geen adres in Nederland, hierdoor konden zij niet worden aangepakt op grond van het bestuursrecht. Zij kregen enkel een waarschuwing. De bewoners van de woning konden wel aangepakt worden. Handelen op grond van de Awb eist echter dat eerst een waarschuwing wordt gegeven. In de praktijk gaat dan een termijn in. Wordt binnen dat termijn weer een overtreding gemaakt, dan ontstaat de mogelijkheid een sanctie in te zetten. Gebeurt echter een jaar niets, dan zouden de bewoners in principe een jaar later weer een overtreding kunnen maken, zonder dat er gehandhaafd wordt. Zij zullen dan namelijk weer een waarschuwing krijgen. Op deze manier ontkomen veel overtreders een sanctie. Wat wel vaak gebeurt, ook bij hennepplantages, is dat de huur wordt opgezegd door woningcoöporaties. Wanneer er minderjarige op het adres wonen kan hiervan worden

afgeweken. Wel wordt in geval van een minderjarige een melding gedaan bij het AMHK. Dit gebeurt altijd als minderjarige betrokken zijn.

Naast politie wordt ook door de GGD gecontroleerd in de prostitutiesector. De Technische Hygiënedienst voert controles uit op de seksinrichtingen. Hierbij letten zij niet op de signalen van mensenhandel. Zij voeren de controles uit met enkel de gezondheid van de sekswerkers op het oog. Hierbij worden vaccinaties gegeven en SOA-tests uitgevoerd. Via websites zoals kinky.nl en seksjobs.nl proberen zij ook in de niet-vergunde prostitutiesector sekswerkers te bereiken zodat zij het wekelijkse inloopspreekuur kunnen bijwonen. Dit verloopt echter niet al te goed. De GGD geeft aan naast huidige werkzaamheden niet meer te kunnen doen. De bevindingen uit dit interview waren echter redelijk tegenstrijdig. Vragen over het verloop van controles konden namelijk niet beantwoordt worden terwijl de geïnterviewde aangaf controles persoonlijk uit te hebben gevoerd.

Samenwerking met de gemeente

Wanneer een controle heeft plaatsgevonden wordt hiervan een rapportage opgemaakt. Deze wordt, in geval van een controle bij de in gemeente Roosendaal gevestigde seksinrichtingen, naar team VTH gestuurd. Indien verdere handhaving nodig is wordt hier telefonisch of per mail over gesproken. Vanuit het team wordt ook een terugkoppeling gestuurd omtrent het verloop van de handhaving. Over controles in de niet-vergunde prostitutiesector vindt geen communicatie plaats. Verder loopt de communicatie tussen politie en gemeente goed.

In samenwerking met andere gemeenten is een handreiking ketenregie opgesteld. Gemeenten hebben hierin afspraken opgesteld. Hierbij is een ketenregisseur benoemd. Afgesproken is dat de verantwoordelijkheid voor de controles bij de gemeenten ligt en dat zij deze ook zelf moeten uitvoeren. Volgens de handreiking was een termijn van twee jaar gesteld waarin de gemeenten de controles zouden overnemen van politie. De handreiking is inmiddels ongeveer vijf jaar oud en de overname heeft nog niet plaatsgevonden. Politie heeft echter wel aangegeven de controles niet meer uit te willen voeren. Gemeenten gaven aan dat de controles te veel geld en personeel zouden kosten. Er moet een vorm van samenwerking tussen de twee worden vastgesteld. In de praktijk is dit echter tot op heden nog niet gebeurd. Politie geeft aan graag mee te willen werken aan een samenwerkingsplan waarbij de controles door handhavers van de gemeenten worden uitgevoerd.

De GGD gaf aan dat tussen de GGD en gemeente Roosendaal geen sprake is van samenwerking wat betreft mensenhandel binnen de prostitutie. Samenwerking bleek echter wel wenselijk te zijn.

Hoofdstuk 4: Toepassing andere gemeenten

In dit hoofdstuk wordt het prostitutiebeleid van andere gemeenten besproken. Allereerst wordt gemeente Amsterdam onder de loep genomen omdat zij de minimumleeftijd voor prostitutie naar 21 jaar hebben verhoogd en het bedrijfsplan uit de Wrp hebben opgenomen. Daarna wordt gekeken naar gemeente Utrecht omdat zij als enige in Nederland een registratieplicht voor raamprostitutie heeft ingevoerd. Als laatste wordt ook gemeente Tilburg meegenomen in het onderzoek. Deze gemeente heeft net als Roosendaal in het jaar 2000 voor het laatst het prostitutiebeleid vastgesteld. Bij de gemeente Tilburg zal worden gekeken of ook daar de behoefte bestaat om extra regels op te stellen. Bij elke gemeente zal eerst een korte uitleg worden gegeven van de regels die te vinden zijn opgenomen in de desbetreffende APV. Vervolgens wordt aan de hand van interviews aangegeven op welke wijze de regels in praktijk worden vorm gegeven.

4.1 Amsterdam

In deze paragraaf wordt het prostitutiebeleid van gemeente Amsterdam besproken. Getracht is een interview af te nemen met een medewerker van gemeente Amsterdam. Dit interview heeft echter niet plaats gevonden. Geprobeerd is informatie te weergeven omtrent het beleid van gemeente Amsterdam

4.1.1 De APV van Amsterdam

In paragraaf 4 van de APV van Amsterdam zijn de regels omtrent prostitutie te vinden. Art. 3.27 geeft aan dat het verboden is zonder een vergunning een prostitutiebedrijf te exploiteren. Vervolgens wordt in artikel 3.28 aangegeven dat bij een aanvraagformulier voor een vergunning ook een bedrijfsplan moet worden aangeleverd. Dit bedrijfsplan is ook te vinden in het voorstel van de Wrp. Hierin zal de exploitant niet alleen moeten aangeven hoe hij de veiligheid en zelfredzaamheid van de sekswerkers zal bevorderen, maar ook hoe hij de gezondheid van de sekswerkers zal waarborgen. Net als bij de APV van Roosendaal worden eisen gesteld aan de exploitant. In de APV van Amsterdam is sprake van een leidinggevende. Ook deze moet aan verplichtingen voldoen. Deze verplichtingen zijn te vinden in art. 3.29. Een bijzondere bepaling is te vinden in art. 3.30. In dit artikel wordt onder andere aangegeven dat het de plicht is van de exploitant en de leidinggevende om ervoor te zorgen dat binnen het vergunde bedrijf geen sprake is van mensenhandel, om met iedere sekswerker een intakegesprek af te nemen voordat deze te werk gaat en om er voor te zorgen dat geen sekswerkers onder de 21 werkzaam zijn binnen het bedrijf. Art. 3.31 geeft vervolgens aan dat de exploitant een bedrijfsadministratie moet bijhouden waarin gegevens zijn opgenomen voor alle in het bedrijf werkzame sekswerkers. Deze administratie moet op grond van het tweede lid van voorgenoemde artikel beschikbaar zijn voor toezichthouders en opsporingsambtenaren. De verdere regels omtrent een prostitutiebedrijf komen overeen met de regels uit de APV van de gemeente Roosendaal. Namelijk het opnemen van openingstijden voor prostitutiebedrijven en de weigerings- en intrekkinggronden van de vergunning.

De APV van Amsterdam heeft een aparte paragraaf voor escortbedrijven. In art. 3.40 wordt aangegeven dat ook escortbedrijven vergunningplichtig zijn. De vergunning wordt echter niet verleent als, naar oordeel van de burgemeester, het bedrijf onvoldoende aan een vast adres is gebonden. De regels omtrent een escortbedrijf komen grotendeels overeen met dat van een prostitutiebedrijf. Dit staat in een schakelbepaling, art. 3.42. De regels omtrent bijvoorbeeld openingstijden zijn voor escortbedrijven niet van toepassing.

Paragraaf 4.3 geeft de regels voor een seksinrichting¹⁰¹ weer. Ook deze zijn vergunningplichtig. Hierbij gelden dezelfde eisen die worden gesteld aan exploitant en leidinggevende als bij de vorige twee vormen van prostitutie. Wel wordt in art. 3.50 duidelijk gemaakt dat in een seksinrichting geen escort of prostitutie mag plaatsvinden. Daarnaast mogen er in een seksinrichting geen minderjarigen of illegalen werken.¹⁰² Ten slotte wordt aangegeven op welke manier in sekswinkels aangegeven op welke manier zaken tentoongesteld mogen worden.

4.1.2 Bevindingen van gemeente Amsterdam¹⁰³

Na meerdere pogingen in contact te komen met de gemeente Amsterdam heeft geen interview plaats kunnen vinden. Aan de hand van de website van de gemeente Amsterdam is geprobeerd zo veel mogelijk informatie te verzamelen omtrent het huidige beleid.

In 2012 is een vijfjarig programma prostitutie opgestart. Het doel van dit programma is prostitutie in zowel de vergunde als de niet-vergunde prostitutiesector aan te pakken. Daarnaast is het de bedoeling de positie van de sekswerkers te versterken. Aangegeven wordt dat er drie vormen van misstanden aanwezig zijn in de gemeente Amsterdam die aangepakt moeten worden. Er is sprake van mensenhandel, uitbuiting en het schenden van vergunningsvoorschriften.

Project 1012 is opgericht om de criminele infrastructuur in het postcodegebied 1012 te doorbreken. Het Voortgangsrapportage 2015 geeft aan dat actief onderzoek wordt gedaan naar criminaliteit, waaronder misstanden binnen de prostitutiebranche. Dit onderzoek wordt gedaan door het RIEC Amsterdam Amstelland.

Aan de hand van het voortgangsonderzoek en de informatie omtrent programma prostitutie kan niet worden opgemaakt op welke wijze in de praktijk met misstanden in de prostitutie wordt omgegaan. Ook informatie omtrent het de verhoging van de minimumleeftijd van sekswerkers is via de website niet te vinden.

4.2 Utrecht

In deze paragraaf wordt het prostitutiebeleid van de gemeente Utrecht besproken. Vervolgens wordt besproken wat voor bevoegdheden het prostitutiebeleid in de praktijk met zich meebrengt.

4.2.1 De APV van gemeente Utrecht

In de APV van Utrecht valt onder het begrip “seksinrichting” ook het begrip “prostitutiebedrijf”.¹⁰⁴ In art. 3:4 lid 1 van de APV van Utrecht wordt het verboden gesteld een seksinrichting te exploiteren zonder een daarvoor bestemde vergunning. Vervolgens wordt er in lid 2 aangegeven welke eisen er worden gesteld aan de aanvraag van een dergelijke vergunning. Het gaat in dit artikel vooral om de gegevens die in de aanvraag vermeld moeten worden. Art. 3:5 van de APV geeft aan welke gedragseisen er worden gesteld aan de exploitant en de beheerder. Deze zijn bij de andere gemeenten waar onderzoek naar is verricht hetzelfde. Ook de gemeente Roosendaal heeft deze eisen opgenomen. De exploitant en de beheerder mogen onder andere niet onder curatele staan, niet zijn ontzet uit ouderlijke macht of voogdij, mogen niet van slecht levensgedrag zijn en moeten de leeftijd

¹⁰¹ Zie begrippenlijst

¹⁰² Art. 3.51 APV van Amsterdam

¹⁰³ De gezamenlijke aanbieding van Voortgangsrapportage 2015 Project 1012, Bestuurlijke monitor Programma Prostitutie 2014 en Jaarverslag 2014 RIEC AA is toegevoegd aan deze scriptie als bijlage E.

¹⁰⁴ Zie begrippenlijst

van eenentwintig hebben bereikt. Art. 3:6 geeft aan dat de gemeente Utrecht niet meer dan vijf vergunningen voor prostitutiebedrijven zal uitgeven. Raamprostitutiebedrijven zijn hiervan uitgesloten. De gemeente Utrecht verleent aan raamprostitutiebedrijven vergunningen voor niet meer dan 162 werkruimten. Een vergunning op grond van art. 3:4 is niet langer dan drie jaar geldig.¹⁰⁵ Op deze manier krijgen andere exploitanten ook de mogelijkheid om seksinrichting te kunnen exploiteren. In art. 3:9 en 3:10 zijn de weigeringsgronden opgenomen. Art. 3:12 bevat een algemeen verbod zich op enigerlei wijze dwingend te bemoeien met een (raam)prostituee.

In art. 3:16 is de registratieplicht voor raamprostituees opgenomen. Zonder een dergelijke registratie is het verboden om werkzaam te zijn in een raamprostitueebedrijf. Registratie geschiedt door de sekswerker persoonlijk, door middel van een standaard formulier. Aan de registratie worden drie voorwaarden verbonden. Ten eerste moet een sekswerker 18 jaar of ouder zijn. Ten tweede moet de sekswerker legaal in Nederland verblijven. Ten slotte moet de sekswerker het recht hebben in Nederland te mogen werken. De registratie heeft een maximale duur van twee jaar.¹⁰⁶

Regels omtrent straatprostitutie zijn opgenomen in art. 3:17. In het algemeen is straatprostitutie in Utrecht verboden. Lid 2 van het artikel geeft echter een uitzondering. Er zijn namelijk aangewezen gebieden waar straatprostitutie wel plaats mag vinden mits de sekswerker een daartoe bestemde vergunning heeft. Net als de registratie voor raamprostitutie geschiedt de aanvraag persoonlijk door middel van een standaard formulier.¹⁰⁷

4.2.2 Evaluatie van gemeente Utrecht¹⁰⁸

Om vast te kunnen stellen wat de effecten zijn geweest van de invoering van de registratieplicht voor raamprostituees is getracht een interview af te nemen met een medewerker van gemeente Utrecht. Helaas heeft dit interview niet plaats kunnen vinden. Wel werden de rapportages van de evaluatie omtrent het Utrechtse prostitutiebeleid gedeeld.¹⁰⁹ Deze evaluatie heeft plaats gevonden in 2013. De informatie in deze subparagraaf zal een beeld kunnen vormen van de effecten (van het wijzigen van de APV) op korte termijn.

Naar aanleiding van de invoering van de registratieplicht voor raamprostituees is door gemeente Utrecht nieuw beleid opgesteld. Ketenpartners kregen meer voorlichting en er werd meer samengewerkt met bijvoorbeeld politie en de belastingdienst. Daarnaast is het aantal controles dat op de raamprostitutiesector werd uitgevoerd verhoogd. Voor 2010 vond een controle 4 keer per jaar plaats. Na het opstellen van het nieuwe beleid werd 40 keer per jaar gecontroleerd. Wegens een verbetering in de samenwerking werden vermoedens van mensenhanden sneller en vaker gesignaleerd. Het nieuwe beleid heeft geleid tot veroordeling in een grote mensenhandelzaak en de sluiting van het zandpad. Een maatregelenpakket werd opgesteld in samenwerking met het OM en politie. Dit heeft geleid tot meer zicht in de raamprostitutie.

Ondanks dat het nieuwe beleid tot goede resultaten heeft geleid, zijn er ook nadelige effecten geweest. Er werd namelijk een verschuiving naar het illegale circuit gesignaleerd. Dit was een landelijke constatering. Daarnaast was het voor gemeente Utrecht erg belangrijk

¹⁰⁵ Art. 3:7 APV van Utrecht

¹⁰⁶ Art. 3:16 APV van Utrecht

¹⁰⁷ Art. 3:17 APV van Utrecht

¹⁰⁸ Afdeling Bestuursinformatie, *Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel*, Utrecht: Gemeente Utrecht, 2012

¹⁰⁹ Een brief aan de raadsleden van de commissie Mens en Samenleving omtrent deze evaluatie is toegevoegd aan deze scriptie als bijlage F.

om niet alle focus op raamprostitutie te leggen. Andere vormen van prostitutie moesten ook aan bod komen bij besprekingen en controles. Aan de hand van de evaluatie kan niet worden opgemaakt hoe de gemeente Utrecht omgaat met de niet-vergunde of de illegale prostitutiesector. De registratieplicht geldt alleen voor raamprostituees omdat in 2008 erg veel signaleringen van mensenhandel zijn geweest aan het zandpad. Het nieuwe beleid is daardoor niet van toepassing op de andere vormen van prostitutie.

Naar aanleiding van de evaluatie kan worden opgemaakt dat, ondanks de registratieplicht voor raamprostituees, de situatie in gemeente Utrecht niet veel verschilt van de situatie in gemeente Roosendaal. In gemeente Roosendaal vindt geen raamprostitutie plaats. Wel voeren beide gemeente met elkaar overeenkomende regels omtrent de vergunningplicht voor prostitutiebedrijven. Daarnaast maken zij gebruik van dezelfde handhavingsinstrumenten uit de Awb om handhavend op te treden.

4.3 Tilburg

Deze paragraaf bespreekt de situatie met betrekking tot prostitutie in gemeente Tilburg. Net als gemeente Roosendaal hebben zij nog geen aanvullend beleid met betrekking tot prostitutie. Onderzocht wordt of in gemeente Tilburg ook de behoefte bestaat tot nadere regelgeving.

4.3.1 De APV van gemeente Tilburg

In de APV van gemeente Tilburg valt onder het begrip “seksinrichting” ook het begrip “prostitutiebedrijf”.¹¹⁰ In de APV van gemeente Tilburg staat vastgesteld dat het verboden is een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren zonder een daartoe bestemde vergunning te hebben. Dit is te vinden in artikel 97 lid 1. Overeenkomstig met de APV van gemeente Roosendaal, gemeente Utrecht en gemeente Amsterdam worden gedragseisen gesteld aan de exploitant en beheerder. Deze eisen zijn te vinden in art. 98 van de APV van gemeente Tilburg. Ook de sluitingstijden en de verplichte aanwezigheid van exploitant of beheerder staan vastgesteld in de APV.^{111 112} Straatprostitutie is in gemeente Tilburg verboden op grond van art. 101 van de APV. Het is niet alleen verboden gesteld voor een sekswerker om te lokken, dan wel uit te nodigen, maar het is de klant ook verboden gesteld op de uitnodiging in te gaan. Zowel de klant als de sekswerker zijn in tegenstelling met de andere onderzochte gemeenten dus strafbaar gesteld wanneer sprake is van straatprostitutie. Verder staat een beslistermijn¹¹³ vastgesteld en zijn de weigeringsgronden voor een vergunning¹¹⁴ opgenomen in de APV. Gemeente Tilburg heeft geen regels gesteld omtrent raamprostitutie.

4.3.2 Interview met gemeente Tilburg¹¹⁵

Constatering van illegale prostitutie vindt in de gemeente Tilburg plaats door zowel bestuurlijke rapportages van politie als meldingen van omwonenden. De meldingen van omwonenden zijn meldingen van overlast of van een abnormale situatie. Bij een dergelijke melding is van tevoren niet vast te stellen of sprake is van prostitutie. De toezichthouders van gemeente Tilburg voeren een controle uit om dit vast te kunnen stellen. Soms worden zij hierbij vergezeld door politie. In voorgaande jaren is in gemeente Tilburg sprake geweest van een stijging van het aantal constateringen van illegale prostitutie. De oorzaak van deze

¹¹⁰ Art. 94 APV van Tilburg

¹¹¹ Art. 99 APV van Tilburg

¹¹² Art. 100 APV van Tilburg

¹¹³ Art. 103 APV van Tilburg

¹¹⁴ Art. 104 APV van Tilburg

¹¹⁵ Het verslag van het interview is toegevoegd aan deze scriptie als bijlage G.

stijging is niet duidelijk. Mogelijk is dit te wijten is aan een werkelijke stijging van de illegale prostitutie, maar dit kan ook gewoon een gevolg zijn van de toename in controles door politie. Het vaststellen van een stijging in de illegale prostitutie is zo goed als onmogelijk. Het is namelijk niet bekend in hoeverre vóór de stijging in de constateringen sprake was van illegale prostitutie. Er is dus geen beginpunt om de stijging te kunnen meten.

In situaties waarbij illegale prostitutie geen overlast veroorzaakt voor omwonenden, zal de gemeente geen meldingen ontvangen. Op deze manier is het niet mogelijk om de huidige omvang van illegale prostitutie vast te stellen. Voor gemeente Tilburg is het zicht op de niet-vergunde prostitutiesector dus niet helemaal helder. De huidige regels in de APV van gemeente Tilburg maken het lastig hier wat meer licht op te schijnen. Gemeente Tilburg heeft sinds de afschaffing van het bordeelverbod in 2000 geen nieuwe regels omtrent prostitutie opgesteld. De huidige regels zijn verouderd en er is een behoefte ontstaan aan een duidelijk wettelijk kader. Hierdoor is gemeente Tilburg begonnen aan besprekingen omtrent de mogelijkheid de modelverordening van de VNG over te nemen. Het is nog niet duidelijk welke artikelen gemeente Tilburg wel of niet zal overnemen. Eerst zal door gemeente Tilburg worden besproken wat de voordelen zijn van de modelverordeningen en welke mogelijkheden dit met zich mee zal brengen.

Gemeente Tilburg bevindt zich in de zelfde situatie als gemeente Roosendaal omtrent het overnemen van de modelverordening van de VNG. Er is een behoefte aan een duidelijk wettelijk kader en een mogelijkheid om meer zicht te krijgen op illegale prostitutie. De vraag is of de modelverordening van de VNG het antwoord zal bieden.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek uiteengezet. Aan de hand van voorgaande hoofdstukken wordt stapsgewijs antwoord gegeven op de centrale vraag. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan aan gemeente Roosendaal.

5.1 Conclusies

De centrale vraag van het onderzoek luidt: “Hoe kan gemeente Roosendaal, door het wijzigen van de APV en het eventueel creëren van (meer) handhavingsinstrumenten, meer zicht krijgen op mensenhandel in de prostitutie binnen de grenzen van de gemeente om dit vervolgens zo veel mogelijk te kunnen reduceren?” Om een volledig antwoord te geven, is deze vraag in deze paragraaf opgesplitst in verschillende delen. Aan de hand van dit onderzoek zal op deze manier antwoord worden gegeven.

Welke instrumenten heeft de gemeente?

Op grond van de Awb heeft de gemeente een drietal handhavingsinstrumenten ter beschikking om handhavend op te treden. Het betreft: het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Voor het opleggen van elk van deze sancties is een wettelijke grondslag vereist. Als sprake is van een wettelijke bepaling die wordt overtreden, dan vormt dit een wettelijke grondslag voor het handhavend optreden. Daarnaast beschikt de gemeente over de mogelijkheid een begunstigende beschikking in te trekken. Bij het schenden van onder andere (een van de) voorwaarden uit de desbetreffende begunstigende beschikking (lees: vergunning) kan een van deze instrumenten worden ingezet.

Mogelijkheden om te handhaven ontstaan wanneer voorwaarden worden gesteld aan een vergunning of bepalingen worden opgenomen in een APV. Dit zijn echter geen handhavingsinstrumenten, maar handhavingsmogelijkheden. Door controles uit te voeren op vergunde seksinrichtingen wordt op grond van voorgenoemde voorwaarden of bepalingen nagegaan of sprake is van een overtreding. Nog een belangrijke handhavingsmogelijkheid is het handhaven op grond van het bestemmingsplan. Als vooraf geen regels zijn gesteld in de voorwaarden van de vergunning of APV kunnen de handhavingsinstrumenten uit de Awb niet worden ingezet. Staat er echter in het bestemmingsplan vastgesteld dat de ruimte bestemd is om te wonen, dan vormt dat een handhavingsmogelijkheid.

Wanneer wordt handhavend op grond van het bestemmingsplan en wanneer op grond van de APV?

Thuiswerkers zijn sekswerkers die de werkzaamheden in hun eigen woning uitvoeren. Zelfstandige werkers zijn sekswerkers die niet voor een ander werken en niet locatiegebonden zijn. Een zelfstandige werker is bijvoorbeeld werkzaam in de straatprostitutie. Op grond van art. 151a GemW mag enkel het exploiteren van een seksbedrijf worden gereguleerd in een verordening. In het algemeen mogen thuiswerkers en zelfstandige sekswerkers dus niet met de APV worden aangepakt, omdat art. 151a GemW zich hiertoe niet strekt. Op het moment dat thuiswerk of zelfstandig sekswerk een bedrijfsmatige omvang inneemt zal het wel vergunningsplichtig zijn en kan het worden aangepakt met de APV. Een sekswerker die zelfstandig, alleen, (eventueel) op zijn/haar eigen adres werkt en niet uitvoerig adverteert is een legale thuiswerker of zelfstandig sekswerker. In een dergelijk geval kan dus niet gehandhaafd worden op grond van de APV. Het criterium waaraan voldaan moet worden om te kunnen spreken van bedrijfsmatigheid is erg moeilijk vast te stellen. Het is een veelbesproken onderwerp waar pas vorm aan kan worden gegeven wanneer het in de praktijk wordt uitgevoerd. Neemt de activiteit een zodanige omvang aan dat niet meer aan de bestemming wonen wordt voldaan, dan biedt het bestemmingsplan een handhavingsmogelijkheid. Is namelijk geen vergunning aangevraagd

voor het afwijken van het bestemmingsplan, dan wordt in strijd met het bestemmingsplan gehandeld.

Heeft de gemeente de bevoegdheid om de APV aan te passen?

In de laatste paragraaf van hoofdstuk 2 is de bevoegdheid van de gemeente Roosendaal om de APV aan te passen uiteengezet. Hieruit is voortgekomen dat de gemeenteraad op grond van art. 151a GemW de bevoegdheid heeft verordeningen vast te stellen omtrent het exploiteren van een seksinrichting. Uit deze bevoegdheid vloeit de mogelijkheid voort een vergunningplicht in te stellen. Bij het opstellen van een APV of het wijzigen ervan moeten een aantal factoren in acht genomen worden. Er is uitgelegd dat sprake is van een geografische grens, een bovengrens en een ondergrens. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid de verordening aan te passen, mits deze grenzen niet worden overschreden. Als de modelverordening van de VNG wordt overgenomen, dan worden ge grenzen niet overschreden. De APV van Roosendaal kan dus worden aangepast. Wel moet worden gelet op nieuwe ontwikkeling. Naar verwachting zal de Wrp omstreeks 2017 in werking treden. Als de APV van Roosendaal wordt aangepast naar aanleiding van de modelverordening van de VNG, dan zullen de bepalingen die overeenkomen met de Wrp vervallen op het moment dat de Wrp in werking treedt.

Welke mogelijkheden brengt de modelverordening van de VNG met zich mee?

De modelverordening introduceert een bedrijfsplan dat is opgenomen in art. 3:15 van de modelverordening. Bij de aanvraag van een vergunning zal een exploitant een bedrijfsplan moeten aanleveren. Het bedrijfsplan is echter geen handhavingsinstrument, maar een mogelijkheid waarin voorzien wordt door de modelverordening van de VNG. Het geeft de gemeente namelijk een extra grond waarop vergunde seksinrichtingen gecontroleerd kunnen worden. In het plan moet de exploitant van een seksinrichting aangeven op welke wijze hij de hygiëne van de werkplek, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerkers zal bevorderen.

Verder wordt in de modelverordening de minimum leeftijd voor sekswerk verhoogd naar 21 jaar. De gemeente zal wat betreft handhavingsmogelijkheden niet vooruitgaan met de modelverordening van de VNG. Aangezien in de gemeente Roosendaal weinig tot geen misstanden plaatsvinden in de vergunde prostitutiesector is het daardoor niet noodzakelijk om vooruit te lopen op het voorstel van de Wrp.

Is er sprake van een probleem omtrent mensenhandel in de prostitutie binnen de grenzen van gemeente Roosendaal?

Aan de hand van het interview met politie, de GGD en team VTH van de gemeente Roosendaal is duidelijk geworden dat binnen de vergunde sector weinig tot geen misstanden plaatsvinden.. Roosendaal telt op het moment 3 vergunde seksinrichtingen. Deze worden gecontroleerd door politie. De frequentie van de controles is afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden die in het seksbedrijf worden uitgevoerd. Aangegeven is dat binnen de vergunde prostitutiesector in Roosendaal geen misstanden plaatsvinden omdat binnen de vergunde prostitutiesector uitvoerig wordt gecontroleerd.

Het is onmogelijk om te kunnen bepalen of er misstanden plaatsvinden binnen de niet-vergunde prostitutiesector. Hier is namelijk weinig tot geen zicht op. Op grond van de APV kan niet gecontroleerd of gehandhaafd worden wanneer geen sprake is van een vergunningplicht. Uit het interview met politie is gebleken dat, voor zo ver bij politie bekend is, binnen de grenzen van de gemeente Roosendaal op dit moment geen seksinrichtingen zijn die werkzaam zijn in het illegale circuit. Op een aantal incidentele gevallen in het verleden na. Door politie worden websites waarop sekswerkers zichzelf aanbieden en reclame maken, gecontroleerd op signalen van mensenhandel. Blijkt een advertentie signalen te bevatten waarvan de politie vermoedt dat sprake is van mensenhandel, dan wordt een afspraak gemaakt met de adverteerder. Er gaat dan een 'mystery guest' langs bij

de sekswerker. Op die manier vindt persoonlijk contact plaats en wordt, indien mogelijk, rondgekeken in de woning. Zijn er signalen, dan zal daarop gehandeld worden.

Hoe krijgt de gemeente meer zicht op de situatie?

Op dit moment worden de controles op seksbedrijven uitgevoerd door politie en de GGD. Deze bevoegdheid is door de gemeente aan hen uitbesteed. Hierdoor heeft de gemeente zelf geen zicht op zowel de prostitutie als de eventuele misstanden die in gemeente Roosendaal binnen de prostitutie plaatsvinden. Om ervoor te zorgen dat de gemeente eerder en beter op de hoogte is van de eventuele misstanden die binnen de prostitutie plaatsvinden moeten de controles op de seksbedrijven worden uitgevoerd door handhavers van de gemeente. Op deze manier zit er geen derde partij tussen.

Om het zicht vervolgens te vergroten is het belangrijk dat de samenwerking tussen de gemeente, politie en de GGD wordt verbeterd en versterkt. De gemeente is namelijk niet bevoegd om controles uit te voeren in de niet-vergunde prostitutiesector zolang geen sprake is van een verstoring van de openbare orde. De GGD daarentegen probeert thuiswerkers en zelfstandige sekswerkers te bereiken en de politie voert ook in de niet-vergunde sector controles uit. Beide partijen hebben al aangegeven bereid te zijn een samenwerking met de gemeente aan te gaan.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf bevinden zich de aanbevelingen, voortkomend uit de conclusies die zijn geformuleerd in de vorige paragraaf.

Zicht op de misstanden binnen de prostitutiebranche

Een van de belangrijkste aspecten in het onderzoek is het zicht krijgen op de feitelijke situatie. Na de inwerkingtreding van de Wrp zal de verantwoordelijkheid voor het signaleren van mensenhandel binnen de vergunde seksinrichtingen bij de gemeente komen te liggen. Politie zal tegen die tijd een stap terugnemen. Belangrijk is dat de tijd tot de inwerkingtreding van de Wrp wordt gebruikt om handhavers en andere medewerkers van gemeente Roosendaal op te leiden op dit gebied. De gemeente zal namelijk de controles over moeten nemen van politie, omdat zij een stap terug zal nemen. De handhavers van de gemeente moeten voldoende worden opgeleid om de controles zelfstandig te kunnen uitvoeren.

Op dit moment zorgt het aantal controles dat wordt uitgevoerd in de vergunde sector in gemeente Roosendaal ervoor dat geen ruimte is voor misstanden. Als deze controles echter wegvallen, dan zal hierdoor de mogelijkheid ontstaan voor overtreders van de wet om strafbare feiten te plegen. Er moet worden bewerkstelligd dat de overgang van controles door politie naar controles door de handhavers van de gemeente gestaag verloopt, zodat de frequentie van de controles niet afneemt. Politie zal de kennis en werkwijze die zij hanteert omtrent de controles moeten delen met de gemeente. Hiervan zal door de gemeente beleid moeten worden opgesteld, zodat medewerkers weten op welke wijze zij moeten inspelen op controles en informatie omtrent seksbedrijven.

Voor wat betreft het zicht krijgen op de illegale prostitutiesector, zal dit erg moeilijk blijven. Zoals bij de conclusies is aangegeven, beschikt de gemeente niet de bevoegdheid om in deze sector te controleren of handhaven. Belangrijk is dat hierbij de samenwerking met politie en de GGD verbeterd wordt. Door politie wordt geacht de controles die zij op dit moment uitvoert op websites zal blijven uitvoeren. De gemeente beschikt namelijk niet over de bevoegdheid deze controles uit te voeren zolang thuiswerkers niet vergunningsplichtig zijn en geen sprake is van een verstoring van de openbare orde.

De GGD let op dit moment bij de controles niet op signalen van mensenhandel omdat zij hiertoe niet geschoold is. Zij zorgt enkel voor de gezondheid van de sekswerkers. Wel is door de GGD aangegeven dat dergelijke scholing wenselijk wordt geacht. De GGD heeft

aangegeven van de gemeente meer informatie te willen ontvangen omtrent de signalen waarop gelet moet worden. Daarnaast is informatie wenselijk omtrent datgene dat voor sekswerkers zal veranderen wanneer de nieuwe wetgeving in werking treedt. Door het delen van deze informatie met de GGD kan dit vervolgens worden gedeeld met sekswerkers die voor handhavers niet bereikbaar zijn.¹¹⁶ De GGD controleert namelijk niet alleen binnen de vergunde sector, maar probeert ook thuiswerkers en zelfstandige sekswerkers te bereiken.

Meer handhavingsmogelijkheden voor de gemeente

In de vorige paragraaf wordt aangegeven dat het aanpassen van de APV naar aanleiding van de modelverordening van de VNG voor de gemeente Roosendaal vrij weinig betekent. Door middel van het bedrijfsplan ontstaat een extra grond om seksinrichtingen op te kunnen controleren. Uit het onderzoek in het kader van deze scriptie is echter gebleken dat extra controles niet nodig zijn. Seksinrichtingen worden volgens politie zo vaak en zo uitvoerig gecontroleerd dat geen ruimte wordt geboden voor misstanden. Het aanpassen van de APV is dus niet noodzakelijk aangezien het voor de gemeente geen mogelijkheden met zich meebrengt die de gemeente nodig heeft. Wel biedt de modelverordening een duidelijk wettelijk kader en regels die op dit moment nog niet gelden.

Laat de Wrp nog langer op zich wachten of groeit de behoefte aan aanvullende regelgeving, dan is aangeraden de modelverordening van de VNG over te nemen. De bepalingen moeten dan toegepast worden op de situatie van de gemeente Roosendaal. Een aangepaste versie van de modelverordening is aan deze scriptie toegevoegd als bijlage H.

De modelverordening biedt, op grond van het optionele artikel 3:4, de mogelijkheid gebieden aan te wijzen, waarin geen vergunning zal worden verleend voor het vestigen van een seksinrichting. Een seksbedrijf mag zich wel vestigen in het gebied, maar een seksinrichting niet. Let wel: Prostitutie mag binnen het gebied wel bedreven worden, enkel het vestigen van een seksinrichting wordt verboden gesteld. De modelverordening biedt in het optionele artikel 3:14 de voorwaarde om een sekswerker te laten werken. In dit artikel wordt de minimum leeftijd voor een sekswerker vastgesteld op 21 jaar. Daarnaast wordt vastgesteld dat prostitutie niet mag worden bedreven door een sekswerker die in Nederland verblijft of werkt in strijd met de Vreemdelingenwet 2000. Het artikel biedt de mogelijkheid tot een additioneel lid. Namelijk de keuze een bepaling op te nemen waarin een sekswerker verboden wordt gesteld te werken voor een exploitant zonder vergunning. Met het oog op het belang van de sekswerkers is gekozen dit lid achterwege te laten. Vermoed wordt dat het strafbaar stellen van de sekswerkers een averechts effect zal hebben.

Naast optionele artikelen biedt de modelverordening enkele nieuwe regels. Zoals eerder aangegeven wordt het bedrijfsplan geïntroduceerd. Deze is te vinden in artikel 3:15. Vele gemeenten stellen geen regels op voor de vormen van prostitutie waarvan zij van mening zijn dat het niet plaats vindt binnen de gemeentegrenzen. In de opgestelde verordening wordt, voor de gemeente Roosendaal, raamprostitutie en straatprostitutie verboden gesteld. Er kan namelijk niet op gehandhaafd worden als deze artikelen niet opgenomen zijn. Een belangrijk nieuw artikel is de strafbaarstelling van klanten die diensten aannemen van een sekswerker die voor een niet-vergunde exploitant werkzaam is. Een klant moet weten, of redelijkerwijs vermoeden dat het seksbedrijf geen vergunning heeft. Hier is geen uitgebreide onderzoeksplicht aan verbonden. Een klant hoeft dus niet bij binnenkomst te vragen of de exploitant een vergunning heeft, maar dient wel de omstandigheden hieromtrent in de gaten te houden.

¹¹⁶ Sekswerkers die niet bereikbaar zijn voor handhavers zijn sekswerkers die niet vergunningplichtig zijn. Hiermee worden de thuiswerkers en zelfstandige sekswerkers bedoeld.

Literatuurlijst

Literatuur:

G. A. F. M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011

M. H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2010

K. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015

L. J. A. Damen, *Bestuursrecht 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015

L. J. A. Damen, *Bestuursrecht 2*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013

H. D. van Wijk, R. M. van Male & W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Bestuursrecht*, Amsterdam: Reed Business 2008

N. Verhoeven, *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers 2011

Elektronische Bronnen:

Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009 - 2012. Een analyse (2012), <http://www.nationaalrapporteur.nl>. (Ga naar: Publicaties > Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009 - 2012)

De Nationaal Rapporteur over mensenhandel in relatie tot prostitutie, <http://www.nationaalrapporteur.nl>. (Ga naar: mensenhandel)

Dossier Mensenhandel, <http://www.hetccv.nl>.

Thema Mensenhandel <https://www.politie.nl> (Ga naar: Thema's > Zedenmisdriven > Mensenhandel)

www.roosendaal.nl

Kamerstukken:

Kamerstukken II, 1996/97, 25437, 3

Kamerstukken I, 1998/99, 25437, nr. 189.

Wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, *Kamerstukken II*, 2009/10, 32211.

Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 3

Kamerstukken I, 2011/12, 32211, D

Kamerstukken I, 2011/12, 32211, H

Kamerstukken I, 2012/13, 32211, L

Kamerstukken II, 2013/14, 33885, 3

Kamerstukken II, 2013/14, 33885, 2

Kamerstukken II, 2013/14, 33885, nr. 8.

Jurisprudentie:

EHRM 26 maart 1985, [NJ 1985/525](#), (*X en Y/Nederland*)

Rb. Utrecht 11 juli 2008 ECLI:NL:RBUTR:2008:BD6957

RvS, 26 augustus, 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6075.

HR 24 maart 2015 ECLI:NL:PHR:2015:422

HR 11 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX4101

Hof Arnhem-Leeuwarden 22 november 2013 ECLI:NL:GHARL:2013:8920

Hof Arnhem-Leeuwarden 22 november 2013 ECLI:NL:GHARL:2013:8922

Hof Den Haag, 6 februari 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:205

Onderzoeken:

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Eerste Rapportage Mensenhandel*, 2002

A. L. Daalder, *Het bordeelverbod opgeheven*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2002

Afdeling Bestuursinformatie, *Evaluatie breed maatregelenpakket barrièreforming mensenhandel*, Utrecht: Gemeente Utrecht, 2012

Nulmeting Wrp:

Overkoepelende rapportage: A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland anno 2014*, Den Haag : WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015

Deelonderzoek 1: Bleeker, Y., Heuts, L., Timmermans, M., Homburg, G., *Sekswerkers aan het woord*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, 2014

Deelonderzoek 2: R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe, B. Bieleman, *Verboden rood in beeld*, Den Haag: WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014

Deelonderzoek 3: Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M., Bremmers, B., *Prostitutie in Nederlandse gemeenten*, Arnhem: Bureau Beke, 2014

Tweede evaluatie opheffing bordeelverbod:

Overkoepelende rapportage: A. L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

Deelonderzoek 1: Dekker, H., Tap, R., Homburg, G., *Evaluatie opheffing bordeel verbod: De sociale positie van prostituees 2006*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek, WODC, 2006

Deelonderzoek 2: Flight, S., Hulshof, P., Soomeren, P. van, Soorsma, P., *Evaluatie opheffing bordeel verbod: Gemeentelijk beleid*, Amsterdam: DSP-Groep, WODC, 2006

Deelonderzoek 3: Biesma, S., Stoep, R. van der, Naayer, H., Bieleman, B., *Verboden bordelen, Evaluatie opheffing bordeel verbod: niet-legale prostitutie*, Groningen: Intraval, 2006

Overige:

Ledenbrief VNG, 9 juli 2015. P.07