

Heerlen

Datum:
02 oktober 2023

Vastgesteld door:
Burgemeester

Registratienummer:

SANCTIEBELEID HEERLEN - (ILLEGALE) SEKSINRICHTINGEN, ESCORTBEDRIJVEN EN THUISPROSTITUTIE

Considerans

de burgemeester van Heerlen,

overwegende dat;

uit het oogpunt van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid een goede naleving noodzakelijk is van de wet- en regelgeving ter zake het bedrijfsmatig verrichten van seksuele handelingen;

de burgemeester een beginselplicht heeft tot het handhaven van wet- en regelgeving;

het wenselijk is om ten behoeve van een effectief toezicht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur inzicht te geven welke bestuurlijke maatregel volgt na een geconstateerde overtreding;

de maatregelen in redelijke verhouding moeten staan tot het geschonden belang. Het doel is om de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.

gelet op:

- de artikelen 3:21 t/m 3:46 van de Algemene Plaatselijke Verordening Heerlen (APV);
- artikel 125 van de Gemeentewet;
- artikel 174 van de Gemeentewet;
- hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Besluit

vast te stellen de volgende beleidsregels:

Artikel 1: Sanctieoverzicht

Leeswijzer: in iedere matrix wordt de overtreding kort beschreven en welke bestuurlijke maatregel getroffen wordt per constatering. Matrices zijn zover relevant voorzien van een korte toelichting.

Paragraaf 1: Zwaarte maatregelen

Uitgangspunt is een waarschuwing bij lichte overtredingen. Bij ernstige(re) overtredingen wordt beoogd het normgedrag te bereiken door het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang en in het uiterste geval het intrekken van de verleende vergunning(en). De hoogte van de dwangsom is afgestemd op het te verwachten (financiële) voordeel dat de overtreder kan behalen bij het niet naleven van de betreffende regels respectievelijk wat een voldoende prikkel is om tot het gewenste normgedrag te laten komen.

Paragraaf 2: Vergunningen

Thuisprostitutie (bedrijfsmatig)	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Last onder dwangsom (€ 2000)
2 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + last onder bestuursdwang (sluiting drie maanden)
3 ^e constatering	Effectueren last onder bestuursdwang
Van illegale thuisprostitutie is sprake wanneer de in het Basisregister Personen, en aldaar daadwerkelijk verblijvende, hoofdbewoner(s) van een woning, of een gedeelte daarvan, zelf seksuele handelingen verricht(en) tegen betaling en dit een bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, karakter heeft. Een indicatie hiervoor is het op websites of besloten sociale kanalen reclame (laten) maken voor deze seksuele diensten.	

Seksinrichting in woning	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Last onder bestuursdwang (sluiting drie maanden)
2 ^e constatering	Effectueren last onder bestuursdwang
Het is verboden in een woonhuis, of een gedeelte daarvan, een seksinrichting te exploiteren. Hiervan is sprake als de in Basisregistratie Personen ingeschreven hoofdbewoner(s), bedrijfsmatig seksuele handelingen aanbied(t)(en) en/of laat aanbieden door personen die daar niet ingeschreven staan. Er is dan sprake van een hoofdbewoner die zijn/haar woning, geheel of gedeeltelijk, voor bepaalde uren in de dag ter beschikking stelt aan prostitués als werkplek.	

Seksinrichting zonder vergunning	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting drie maanden)
2 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting zes maanden)
3 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting twaalf maanden)
Het in een pand bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, aanbieden van seksuele handelingen zonder de daartoe vereiste vergunning. Het gaat hier om bedrijfspanden waar prostituees werkzaam zijn. Het kan hierbij echter ook gaan om een woning waar in de Basisregistratie Personen een hoofdbewoner staat ingeschreven maar uit de situatie ter plaatse blijkt dat die persoon er niet daadwerkelijk verblijft en de woning feitelijk enkel of in overwegende mate gebruikt wordt als seksinrichting.	

Escortbedrijf zonder vergunning	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Last onder dwangsom, eenmalig € 2000
2 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + hogere last onder dwangsom, eenmalig € 5000
3 ^e constatering	Verbeuren dwangsom
Van een escortbedrijf is sprake wanneer een natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, prostitutie aanbiedt, op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte.	

Verbod straatprostitutie	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Schriftelijke waarschuwing
2 ^e constatering	Last onder dwangsom, maximaal twee keer € 500*
3 ^e constatering	Verbeuren dwangsom
4 ^e constatering	Verbeuren dwangsom
Straatprostitutie komt in Heerlen nauwelijks nog voor. In voorkomende gevallen gaat het veelal om personen die ter bekostiging van een verslaving en/of het levensonderhoud zich gedwongen zien op straat seksuele diensten aan te bieden. Indien deze persoon na de geconstateerde overtredingen een hulpverleningstraject aanvaardt wordt afgezien van het daadwerkelijk verbeuren van de dwangsom(men). Nadrukkelijk staat voorop het doel om betrokkene een ander perspectief te bieden dan straatprostitutie. * Voor personen die prostitutie uitlokken, daartoe uitnodigen of de seksuele handelen als tussenpersoon aanbieden, wordt de dwangsom verhoogd tot een bedrag van maximaal twee keer € 2500 nu algemeen bekend is dat deze tussenpersonen een groter financieel belang hebben bij de overtreding. Voor deze categorie wordt altijd overgegaan tot het innen van de dwangsommen.	

Verbod raamprostitutie	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Last onder dwangsom, maximaal twee keer € 2000
2 ^e constatering	Verbeuren dwangsom
3 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + last onder bestuursdwang (sluiting raam 1 maand)
4 ^e constatering	Effectueren bestuursdwang

Sekswinkel exploiteren in aangewezen gebied	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Schriftelijke waarschuwing
2 ^e constatering	Last onder dwangsom van € 5000
3 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + last onder bestuursdwang (sluiting zes maanden)
4 ^e constatering	Effectueren bestuursdwang
Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin een sekswinkel te exploiteren in door het college in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving aangewezen gebieden of delen van de gemeente.	

Pornografische uitingen in of op onroerende zaak	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Schriftelijke waarschuwing
2 ^e constatering	Last onder bestuursdwang (verwijderen van de stukken dan wel afbeeldingen)
2 ^e constatering	Effectueren bestuursdwang
Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin of daarop goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen van erotisch pornografische aard openlijk ten toon te stellen, aan te bieden of aan te brengen als de burgemeester aan rechthebbende heeft bekend heeft gemaakt dat hierdoor de openbare orde of woon- en leefomgeving op ontoelaatbare wijze wordt aangetast.	

Paragraaf 3: Voorschriften

Afwezigheid exploitant of beheerder	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	De inrichting dient onmiddellijk gesloten te worden totdat er weer een bevoegd leidinggevende in de inrichting aanwezig is + last onder bestuursdwang (sluiting twee weken)
2 ^e constatering	De inrichting dient onmiddellijk gesloten te worden totdat er weer een bevoegd leidinggevende in de inrichting aanwezig is + effectueren bestuursdwang
3 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting) + intrekken vergunning

De aanwezigheid van de exploitant of een in de vergunning vermelde beheerder is van wezenlijk belang om toezicht te hebben en houden op een ordelijke en veilige bedrijfsvoering.

Niet tonen van de vergunning of melding	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Schriftelijke waarschuwing
2 ^e constatering	Last onder dwangsom, eenmalig € 500
3 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + hogere last onder dwangsom, eenmalig € 1000
4 ^e constatering	Verbeuren dwangsom

Overtreding sluitingsuur	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	De exploitant dient onmiddellijk de inrichting te sluiten + schriftelijke waarschuwing
2 ^e constatering	De exploitant dient onmiddellijk de inrichting te sluiten + last onder dwangsom, maximaal twee keer € 2500
3 ^e constatering	De exploitant dient onmiddellijk de inrichting te sluiten + verbeuren dwangsom
4 ^e constatering	De exploitant dient onmiddellijk de inrichting te sluiten + verbeuren dwangsom + last onder bestuursdwang sluiting bepaalde tijd (sluiting twee weken)
5 ^e constatering	De exploitant dient onmiddellijk de inrichting te sluiten + effectueren bestuursdwang

Overlast omgeving veroorzaken	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Schriftelijke waarschuwing
2 ^e constatering	Last onder dwangsom, eenmalig € 2000
3 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + hogere last onder dwangsom, eenmalig € 5000
4 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + last onder bestuursdwang (sluiting drie maanden)
5 ^e constatering	Effectueren bestuursdwang
De exploitatie van de seksinrichting mag geen overlast veroorzaken voor de omgeving. Hiervan is (niet limitatief) als er sprake is van parkeer- en geluidsoverlast of hinderlijk gedrag in de nabijheid van de seksinrichting door bezoekers daarvan.	

Prostitué(es) werkzaam jonger dan 18 jaar	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting drie maanden)
2 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting) + intrekken vergunning

Prostitué(es) werkzaam zonder rechtsgeldige verblijftitel op grond waarvan arbeid is toegestaan	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Last onder bestuursdwang (sluiting drie maand)
2 ^e constatering	Effectueren bestuursdwang
3 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting) + intrekken vergunning

Werknemers zonder rechtsgeldige verblijftitel op grond waarvan arbeid is toegestaan	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Last onder bestuursdwang (sluiting drie maanden)
2 ^e constatering	Effectueren bestuursdwang
3 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting) + intrekken vergunning
Onder werknemers wordt verstaan personen die werkzaamheden, niet zijnde het verrichten van seksuele handelingen, verrichten in of voor de inrichting. Hierbij gedacht kan worden aan baliemedewerkers, interieurverzorgers en dergelijke.	

Vanaf openbare weg geen zicht op de sekshandelingen of inrichting	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Schriftelijke waarschuwing
2 ^e constatering	Last onder dwangsom, eenmalig € 1000
3 ^e constatering	Verbeuren dwangsom + hogere last onder dwangsom, eenmalig € 3000
4 ^e constatering	Verbeuren dwangsom

De exploitant dient er voor zorg te dragen dat de inrichting een verzorgde uitstraling heeft. De ramen en deuren van de inrichting dienen dusdanig gestoffeerd of anderszins aangepast te zijn dat het naar binnen kijken vanaf de openbare weg niet mogelijk is.

Bezoek jonger dan 16 jaar	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Last onder bestuursdwang (sluiting drie maanden)
2 ^e constatering	Effectueren bestuursdwang
3 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting) + intrekken vergunning
Seks met een persoon jonger dan 16 jaar is strafbaar gesteld. De exploitant en beheerder dienen actief toe te zien op deze minimale leeftijdseis.	

Paragraaf 4: Veiligheid en criminaliteit

Strafbare feiten in of vanuit het pand	Bestuurlijke stap
1 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting zes maanden)
2 ^e constatering	Bestuursdwang (sluiting) + intrekken vergunning
Van exploitanten wordt verwacht dat zij ervoor zorgen dat in hun bedrijf geen strafbare feiten plaatsvinden. Onder strafbare feiten worden in ieder geval (niet limitatief) verstaan: ▪ (faciliteren van) heling; ▪ illegale kansspelen waaronder pokertoernooien; ▪ handel in verboden wapens; ▪ mensenhandel; ▪ bijeenkomsten van verboden rechtspersonen (zoals verboden Outlaw Motorcycle Gang). Ook pogingen of voorbereidingen daartoe worden als feit aangemerkt. Gelet op het ondermijnende en/of georganiseerde karakter van dergelijke strafbare feiten en de impact daarvan op de openbare orde, veiligheid en de leefbaarheid wordt hier streng tegen opgetreden. In beginsel wordt uitgegaan van een sluiting voor de duur van zes maanden. Indien de feiten en omstandigheden dusdanig ernstig zijn kan tot een langere sluitingsduur besloten worden.	

Strafbare feiten volgend uit de Opiumwet, zoals handel in drugs, worden afgedaan conform het Damoclesbeleid Heerlen.

Schijnbeheer	Bestuurlijke stap
Constatering	Bestuursdwang (sluiting) + intrekken vergunning
Er is sprake van schijnbeheer als niet de, op de vergunning vermelde, exploitant en/of beheerder feitelijk zeggenschap heeft over (en leiding geeft aan) het bedrijf maar die in handen is van een (rechts)perso(o)nen die niet als zodanig op de vergunning staat of staan vermeld. Onder schijnbeheer worden die situaties verstaan waarbij de feitelijke eigenaar bewust op de achtergrond blijft en de feitelijke situatie niet overeenkomt met de papieren werkelijkheid. Dit vormt een ernstig gevaar voor de openbare orde en veiligheid en is kenmerkend voor ondermijnende criminaliteit. Tegen schijnbeheer wordt dan ook streng opgetreden. Het intrekken van de vergunning is de enige passende maatregel. Bij een besloten vennootschap of naamloze vennootschap worden enkel de bestuurders en aandeelhouders, zoals vermeld in het uittreksel van de Kamer van Koophandel, als exploitant op vergunning(en) opgenomen.	

Artikel 2: Samenloop overtredingen

Er kan sprake zijn van samenloop van overtredingen. Tegen iedere afzonderlijke overtreding wordt in beginsel conform onderhavig beleid afzonderlijk opgetreden. Bij samenloop van maatregelen die qua zwaarte ongelijk zijn is de zwaarste doorslaggevend.

Artikel 3: Verjaringstermijn bestuurlijke maatregelen

Voor de handhavingmatrices geldt dat de volgende stap wordt gezet als binnen 24 maanden na een vorige constatering opnieuw een overtreding plaatsvindt. Waarschuwingen vervallen eveneens na 24 maanden.

Artikel 4: Vervolgstappen bij voortduren overtredingen

Als binnen de verjaringstermijn het maximum aan bestuurlijke stappen is bereikt wordt per soort overtreding, het specifieke dossier en de aard van de inrichting bezien welke verdere bestuursrechtelijke maatregelen noodzakelijk zijn om tot het gewenste normgedrag te komen. Hierbij kan gedacht worden aan het opleggen van een hogere last onder dwangsom of het alsnog toepassen van bestuursdwang.

Artikel 5: Afwijkingsbevoegdheid

De stappen in de handhavingmatrices gelden als strikt uitgangspunt. De burgemeester heeft bij de besluitvorming over te treffen maatregelen echter een inherente afwijkingsbevoegdheid. Indien er sprake is van bijzondere omstandigheden wordt afgeweken van de uitgangspunten.

De afwijking kan ook, in het nadeel van belanghebbende, bestaan uit het overslaan van stappen indien hiertoe aanleiding bestaat. Zoals de situatie waarin de overtreder op voorhand expliciet aangeeft niet wenst mee te werken aan het opheffen van de geconstateerde overtreding(en) of deze overtreding bewust zal begaan.

Artikel 6: Gedogen enkel bij zeer bijzondere omstandigheden

Het uitgangspunt is dat alle overtredingen van wet- en regelgeving door middel van handhaving tot beëindiging worden gebracht. Er wordt conform het handhavingsbeginsel niet gedoogd. Alleen bij zeer bijzondere omstandigheden kan het noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn om (voorlopig) van bestuursrechtelijk handhavend optreden af te zien. Gedoogde situaties en de voorwaarden daartoe worden te allen tijde in een schriftelijke gedoogbeslissing vastgelegd. Een gedoogbeslissing wordt voor de duur van maximaal drie maanden verstrekt en is persoons- en locatiegebonden. Het niet naleven van de gestelde voorwaarden leidt tot het per ommegaande intrekken van de gedoogbeslissing.

Artikel 7: Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op de dag na die waarop deze regels zijn bekendgemaakt.

Artikel 8: Intrekken oude beleidsregel

Met ingang van de datum van deze nieuwe beleidsregel wordt het Handhavingsarrangement (bijlage 5 van de Beleidsnota Seksinrichtingen, sekswinkels en escortbedrijven Heerlen) ingetrokken.

Artikel 9: Overgangsbepaling

Overtredingen geconstateerd vóór de inwerkingtreding van onderhavig sanctiebeleid worden de maatregelen getroffen zoals opgenomen in de op 30 mei 2000 vastgestelde Beleidsnota Seksinrichtingen, sekswinkels en escortbedrijven Heerlen.

Artikel 10: Citeertitel

Dit handhavingsbeleid wordt aangehaald als "Sanctiebeleid Heerlen - (illegale) seksinrichtingen, escortbedrijven en thuisprostitutie".

Aldus besloten door de burgemeester van de gemeente Heerlen op 02 oktober 2023,

de burgemeester van Heerlen,

Drs. R. Wever

ALGEMENE TOELICHTING

Per 1 oktober 2000 is het bordeelverbod vervallen in het Wetboek van Strafrecht. De gemeenten kregen hierdoor tevens de mogelijkheid om een eigen prostitutiebeleid te voeren. Dit heeft de gemeente Heerlen indertijd gedaan door het op 30 mei 2000 vaststellen van de 'Beleidsnota seksinrichtingen, sekswinkels en escortbedrijven Heerlen'. Het gaat hierbij onder meer over een verbod op seksclubs en het beperken van het aantal seksinrichtingen. Het aantal escortbedrijven is vrijgelaten maar wel aan een vergunningplicht onderworpen. In bijlage 5 van de beleidsnota is opgenomen het 'Handhavingsarrangement en gedragscode'.

Onderhavige beleidsregels vervangen voornoemd Handhavingsarrangement. De in de bijlage 5 vermelde Gedragscode blijft ongewijzigd.

Het Handhavingsarrangement is in het jaar 2000 opgesteld en naar de stand van zaken toen met betrekking tot de mogelijkheden binnen de bestuursrechtelijke aanpak. Een kwart eeuw geleden werd zwaarder geleund op een strafrechtelijke aanpak door de politie. Deze tijden zijn veranderd. Enerzijds door de sterk teruggelopen politiecapaciteit en mede daardoor gewijzigde prioriteiten in toezichts- en opsporingstaken. Anderzijds heeft het gemeentelijk toezicht en bestuursrechtelijk handhaven de laatste jaren een grote vlucht genomen. Ook hebben de (lokale) maatschappelijke ontwikkelingen een grote invloed gehad op het soort overtredingen en behoefte aan handhavend optreden. Zo is straatprostitutie vrijwel uit het straatbeeld verdwenen terwijl het misbruiken van sociale huurwoningen door criminele organisaties een nieuw fenomeen is. Deze woningen worden voor een aantal weken of maanden via een schijnconstructie in bezit genomen om daar vrouwen, vaak van buitenlandse afkomst, tegen betaling seksuele handelingen te laten verrichten. Naast de overlast die dit met zich meebrengt voor de omgeving is er ook vaak sprake van (een vermoeden van) seksuele uitbuiting en mensonterende taferelen.

Het sanctiebeleid heeft als doel streng op te treden tegen misstanden in de seksbranche. Daarmee worden legale en conform wet- en regelgeving werkende seksbedrijven en -werkers beschermd tegen oneerlijke concurrentie. Legale seksbedrijven bieden zowel sekswerkers als klanten een veilige, schone en hygiënische omgeving waarbinnen bedrijfsmatig seksuele diensten verleend kunnen worden.

In beginsel worden geen maatregelen opgelegd aan de sekswerkers zelf. Hiervan uitgezonderd zijn de personen die illegale thuisprostitutie bedrijven. Een belangrijk doel van het sanctiebeleid is de personen aan te pakken die de (illegale) bedrijfsvoering opzetten, organiseren en in standhouden met het oogmerk daarmee een groot deel van de inkomsten te ontvangen die sekswerkers verdienen.

Het sanctiebeleid voorziet verder in het kunnen optreden tegen het overtreden van de bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening en tegen illegale bedrijfsmatige thuisprostitutie.