



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden**  
**T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.  
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

2

betreft

Update 'Prostitutiehoofdstuk'  
model-APV

ons kenmerk

ECLBR/U201600119  
Lbr. 16/004

datum

2 februari 2016

**Samenvatting**

Het nieuwe hoofdstuk 3 van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen) is nog maar een paar maanden geleden gepubliceerd (juli 2015). Desondanks zijn wij nu al genoodzaakt enkele onderdelen te herzien.

- Recente Europeesrechtelijke jurisprudentie heeft ertoe geleid dat bepaalde onderdelen moeten worden herzien, voor die gemeenten die een maximumbeleid t.a.v. vergunningen willen voeren. Dit is gebeurd.
- Een onjuiste uitleg van art. 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet heeft geleid tot een onjuiste bevoegdheidsverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders enerzijds en de burgemeester anderzijds. Deze omissie is hersteld.

In het verlengde hiervan zijn enkele andere kleinere aanpassingen meegenomen. Nader overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft opgeleverd dat de artikelen 6:2 en 6:3 eenvoudiger kunnen worden vormgegeven. Dit is gedaan. Ook zijn er hier en daar kleine redactionele verbeteringen doorgevoerd.

Bijgevoegd bij deze ledenbrief zitten een bijgewerkte implementatiehandleiding en een bijgewerkte modelverordening met bijgewerkte toelichting.



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) 2
Betreft Update 'Prostitutiehoofdstuk' model-APV	ons kenmerk ECLBR/U201600119 Lbr. 16/004	datum 2 februari 2016

Geacht college en gemeenteraad,

Het nieuwe hoofdstuk 3 van de Model-Algemene Plaatselijke Verordening (Regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen) is nog maar een paar maanden geleden gepubliceerd (juli 2015). Zoals eind 2015 al aangekondigd zijn wij desondanks nu al genoodzaakt enkele onderdelen te herzien (in het vervolg van deze ledenbrief gaan wij hier uitgebreider op in).

- Recente Europeesrechtelijke jurisprudentie heeft ertoe geleid dat bepaalde onderdelen moeten worden herzien, voor die gemeenten die een maximumbeleid t.a.v. vergunningen willen voeren. Dit is gebeurd.
- Een onjuiste uitleg van art. 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet heeft geleid tot een onjuiste bevoegdheidsverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders enerzijds en de burgemeester anderzijds. Deze omissie is hersteld.

In het verlengde hiervan zijn enkele andere kleinere aanpassingen meegenomen. Nader overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft opgeleverd dat de artikelen 6:2 en 6:3 eenvoudiger kunnen worden vormgegeven. Dit is gedaan. Ook zijn er hier en daar kleine redactionele verbeteringen doorgevoerd.

Bijgevoegd bij deze ledenbrief zitten een bijgewerkte implementatiehandleiding (bijlage I) en een bijgewerkte modelverordening met bijgewerkte toelichting (bijlage II). Om duidelijk te laten zien waar aanpassingen zijn doorgevoerd is er gewerkt met 'wijzigingen bijhouden'. In de integrale versie van de model-APV in de [Databank modelverordeningen](#) zijn de wijzigingen 'gewoon' doorgevoerd.

## Schaarse vergunningen

Recente [Europeesrechtelijke jurisprudentie](#) maakte het nodig om nog eens goed te kijken naar bepaalde aspecten van de regulering van vergunningen voor seksbedrijven. In het bijzonder t.a.v. de vraag of vergunningen voor onbepaalde tijd mogen worden verleend als er via een maximumstelsel of anderszins een schaarste aan beschikbare vergunningen wordt gecreëerd. Hiertoe hebben wij een kleine *expertmeeting* belegd. Mede op basis van diens bevindingen concluderen wij het volgende. Er is sprake van *schaarse vergunningen* als het aantal te verlenen vergunningen voor seksbedrijven en/of -inrichtingen beperkt is door het instellen van een maximum óf het aanwijzen van een gedetailleerd concentratiegebied. Deze vergunningen mogen in lijn met de Dienstenrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dan niet voor onbepaalde tijd verleend worden. Bovendien moet het bevoegde bestuursorgaan dan een selectieprocedure hanteren die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.

Een meer uitvoeriger uiteenzetting is opgenomen in de implementatiehandleiding (specifiek de passage bij artikel 3:3 van de model-APV). De onderliggende stukken en discussies over deze materie zijn ook op het [Forum Gemeenterecht](#) na te slaan. Verder is het onze ambitie om in de komende periode – in samenspraak met gemeenten en experts – een *handelingsperspectief* op te stellen t.a.v. hoe een onpartijdige en transparante selectieprocedure voor de verlening van schaarse vergunningen (met beperkte geldigheidsduur) vormgegeven kan worden.

## Bevoegd bestuursorgaan

Naar nu blijkt is er een verkeerde uitleg van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet ten grondslag gelegd aan de uitwerking van het nieuwe 'Prostitutiehoofdstuk'. In 'of krachtens de wet' werd ten onrechte gelezen dat ook bij autonome verordening zelfstandig bepaald kon worden de uitvoering van de verordening bij de burgemeester te beleggen (i.p.v. bij burgemeester en wethouders). De 'keuze' om in hoofdstuk 3 alle juridisch-administratieve uitvoeringshandelingen bij de burgemeester te beleggen – net als straks onder dat de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) – kan dus geen doorgang vinden.

Als gevolg hiervan wordt nu teruggerepen op de bevoegdheidsverdeling zoals die voorheen gebruikelijk was. Het college van burgemeester en wethouders wordt aangemerkt als bevoegd bestuursorgaan, tenzij het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet. Dan wordt de burgemeester aangemerkt als bevoegd bestuursorgaan.

Hieronder volgt puntsgewijs een uitvoeriger uiteenzetting van de bevindingen, waarbij steeds rekenschap gegeven moet worden dat het hier de situatie betreft dat de Wrp nog niet in werking getreden is.

1) Gemeenten kunnen o.g.v. artikel (149 en) 151a van de Gemeentewet een vergunningstelsel in het leven roepen voor prostitutiebedrijven.

2) Bij dergelijke vergunningplichtige prostitutiebedrijven kan gedacht worden aan de meer bekende uitingsvormen van *bordelen* en *raamprostitutie*, maar ook aan *escortbedrijven* (dat was indertijd zelfs de argumentatie om artikel 151a aan de Gemeentewet toe te voegen) én aan bedrijfsmatige *thuisprostitutie*.

3) Over die laatste categorie (*thuisprostitutie*) zou twijfel kunnen ontstaan (Raakt dit *het belang van de gemeente?* Is er sprake van een *ontoelaatbare inbreuk op de bijzondere belangen van de ingezetenen?*). In de rechtspraak is echter al erkend dat gemeenten ook een vergunningplicht voor (*openlijk*) *bedrijfsmatig* thuiswerkende prostitutees in kunnen stellen (of hiervan af kunnen zien). Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 maart 2007 [ECLI:NL:RVS:2007:BA1676](#), *Gst.* 2007, 118 (m.nt. J.M.F.H. Teunissen). Dit sluit aan bij de uitleg van vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteiten zoals deze gegeven kan worden t.a.v. het gebruik van dit begrip in hoofdstuk 3 van de model-APV (en tevens straks onder de Wrp).

4) Gekoppeld aan de constatering dat een gemeente *thuisprostitutie* vergunningplichtig *kan* maken – of zoals dat onder het oude recht was, het ‘exploiteren van een seksinrichting in een (deel van) een woning’ – is de constatering dat deze seksinrichting/woning dan als *een voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte* aangemerkt dient te worden. Zie wederom als voorbeeld de uitspraak genoemd onder 3.

5) Gemeenten kunnen dus een ogenschijnlijk alles omvattende vergunningplicht instellen voor *bedrijfsmatige* prostitutie (of breder nog, het exploiteren van seksbedrijven, wat bijvoorbeeld ook sekstheaters en seksbioscopen omvat; daar vinden *seksuele handelingen voor (niet met) een ander tegen betaling plaats*). Hoewel in het oude recht – in ieder geval in de model-APV en bij de meeste gemeenten – de vergunningplicht was gekoppeld aan het exploiteren van een seksinrichting (of een escortbedrijf) is er ogenschijnlijk geen reden om aan te nemen dat *bedrijfsmatige straatprostitutie* niet evenzeer vergunningplichtig gemaakt zou kunnen worden (los van eventuele praktische bezwaren).

Nu we de betekenis van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet nu scherper hebben, gaan we hieronder in op de vraag wie nu in welk geval als bevoegd bestuursorgaan m.b.t. de vergunningverlening (en aanverwante juridisch-administratieve uitvoeringshandelingen) aangemerkt dient te worden.

6) Uit artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet volgt dat dit de **burgemeester** dient te zijn als de bedrijfsmatige prostitutieactiviteiten plaatsvinden in *voor het publiek openstaande gebouwen* of op *daarbij behorende erven*. In het geval van *bordelen* en *raamprostitutie* zal hier ogenschijnlijk niet snel discussie over ontstaan, gelet op de jurisprudentie op dit vlak. Ook woningen waar bedrijfsmatig een *prostitutiebedrijf* wordt geëxploiteerd kunnen – zoals aangegeven onder 3 – hieronder geschaard worden. Iets dat er overigens niet aan af doet dat de betreffende woning ook als woning aangemerkt dient te blijven worden.

7) Gaat het om activiteiten die niet in *voor het publiek openstaande gebouwen* of op *daarbij behorende erven* plaatsvinden, dan zijn overeenkomstig artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet in beginsel het **college van burgemeester en wethouders** bevoegd. Dan valt in de eerste plaats te denken aan de gevallen waarin de activiteiten plaatsvinden in niet *voor het publiek openstaande gebouwen*, in *voer- en vaartuigen* (die als vervoermiddel worden gebruikt) of op de *openbare weg*. Woonboten worden thans echter aangemerkt als bouwwerk in de zin van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarmee heel pleitbaar is dat deze aangemerkt dienen te worden als gebouwen als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet. Zie in dit verband ABRvS 16 april 2014 [ECLI:NL:RVS:2014:1331](#), AB 2014/234 (m.nt. T.E.P.A. Lam) en JG2014/44 (m.nt. ing. W. Vos).

8) Naast prostitutiebedrijfsactiviteiten die simpelweg niet in *voor het publiek openstaande gebouwen* of op *daarbij behorende erven* plaatsvinden zijn er ook activiteiten die niet zonder meer daar plaatsvinden. Daarvan lijkt sprake bij *escortbedrijven*, waarbij de bedrijfsactiviteiten bestaan uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee. Het betreft een veel voorkomende vorm van een niet-locatiegebonden prostitutiebedrijf. Een escortbedrijf bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats dan de plek waar de bemiddeling plaatsvindt. Er valt in ieder geval niet bij voorbaat te stellen – en er zal sowieso niet in alle (of zelfs de meeste) gevallen sprake van zijn – dat de seksuele handelingen wel in *voor het publiek openstaande gebouwen* (bijv. een hotel) of op *daarbij behorende erven* plaatsvinden. Ten aanzien van escortbedrijven moeten het **college van burgemeester en wethouders** dus als het bevoegd bestuursorgaan aangemerkt worden. Dat is in de huidige gemeentelijke praktijk ook al gebruikelijk.

9) Naast artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet wordt – hoewel daarin niet geëxpliceerd – ook artikel 172 van de Gemeentewet aangemerkt als ‘voorbeeld’ van een wettelijke bepaling die de raad opdraagt de uitvoering van bepaalde verordeningen bij de **burgemeester** te beleggen. Uit artikel 172 van de Gemeentewet vloeit voort – zo wordt gesteld – dat de burgemeester moet worden belast met de uitvoering van raadsverordeningen die betrekking hebben op de openbare ordehandhaving in enge zin. Daarbij gaat het zowel om feitelijke handhaving alsook om juridisch-administratieve uitvoeringshandelingen die ten nauwste met die handhaving samenhangen (zie bijv. HR 11 oktober 2005 [ECLI:NL:HR:2005:AS9224](#), NJ 2008/207, m.nt. Mevis; Gst. 2006, 133 (Nijmegen), Rb. Arnhem 7 mei 2003, nr. 02/1865 en Rb. Arnhem 8 mei 2003, nr. 02/1856). Onder die ordehandhaving in enge zin valt ook de uitvoering van verordeningen betreffende tippelverboden in het belang van de openbare orde (Rb. Maastricht 19 juli 2004 [ECLI:NL:RBMAA:2004:AR3854](#), JB 2004/334 (Heerlen)). Zie in dit kader ook de recente uitspraak t.a.v. het Hilversumse vuurwerkverbod (Rb. Midden-Nederland 19 november 2015, [ECLI:NL:RBMNE:2015:8179](#) (overweging 7-13)).

10) Omdat uit artikel 172 van de Gemeentewet enkel voortvloeit dat de burgemeester moet worden belast met de uitvoering van raadsverordeningen die betrekking hebben op de openbare ordehandhaving *in enge zin*, kan artikel 172 niet als grondslag worden gebruikt om de **burgemeester** ook te belasten met het verlenen van de vergunningverlening voor *escortbedrijven* of prostitutiebedrijven waarvan de activiteiten in *niet voor het publiek openstaande gebouwen* of in *voer- en vaartuigen* (die als vervoermiddel worden gebruikt) plaatsvinden. Anders dan bijvoorbeeld bij het uitoefenen van een bij verordening toegekende bevelsbevoegdheid is bij de vergunningverlening (of het aanwijzen van een gebied) immers niet aan de orde dat zich een feitelijke, concrete en acute ordeverstoring voordoet waartegen onmiddellijk en daadkrachtig moet worden opgetreden, zoals bedoeld in artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet.

11) Een prostitutiebedrijf dat diverse bedrijfsactiviteiten onderneemt zal daarvoor in bepaalde gevallen over meerdere vergunningen moeten beschikken (*nog even los van het feit dat een seksbedrijf voor iedere aparte seksinrichting (dus de vaste locatie waar bepaalde activiteiten plaatsvinden) na de eerste (die als enige wel bijgeschreven kan worden op de bedrijfsvergunning) een aparte vergunning nodig heeft*), afgegeven door verschillende bestuursorganen. Als het gaat om enerzijds prostitutiebedrijfsactiviteiten in *voor het publiek openstaande gebouwen* of op *daarbij behorende erven* en anderzijds activiteiten die niet of niet zonder meer in *voor het publiek openstaande gebouwen* of op *daarbij behorende erven* plaatsvinden (waaronder ook vallen de activiteiten van een – per definitie niet-locatiegebonden – *escortbedrijf*), dan zal zowel een vergunning verleend moeten worden door de **burgemeester** als door het **college van burgemeester en wethouders**.

Hiertoe moet dan ook een dubbele aanvraag ingediend worden. Iets dat overigens wel mogelijk gemaakt kan worden via één aanvraagformulier, vastgesteld door het college van **burgemeester en wethouders** en de **burgemeester** gezamenlijk.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop that starts at the bottom left, goes up and around to the right, then down and back to the left, ending with a small upward stroke.

J. Kriens  
Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op [www.vng.nl](http://www.vng.nl) onder brieven.