

Omdat het prostitutiebeleid aan de lokale autoriteiten werd overgelaten en niet door landelijke kaderwetgeving werd gereguleerd, bestond het ‘risico’ van het ontstaan van lokaal zeer uiteenlopend beleid.¹ Iedere gemeente kan immers haar eigen voorwaarden stellen en op die wijze een eigen beleid voeren met betrekking tot het soort van prostitutie en het aantal seksinrichtingen dat men wil toelaten, inrichtings- en vestigingsvereisten en exploitatievoorwaarden. Mede om die reden heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) door het opstellen van een APV modelverordening getracht enige uniformering in het prostitutiebeleid aan te brengen.² Daarnaast werd door de centrale overheid een aantal kaders gegeven waarbinnen het lokale prostitutiebeleid zich diende te ontwikkelen. Zo gaf de minister van Justitie te kennen dat art. 151a Gemeentewet geen voorziening bevat die het gemeenten toestaat exploitatie van prostitutie binnen hun grenzen te verbieden. Het voeren van een zogenaamd nulbeleid ten aanzien van seksinrichtingen is dan ook niet de bedoeling.³ Hoewel volgens het kabinet een algemeen gemeentelijk verbod waarschijnlijk in strijd is met het recht op vrije keuze van arbeid, als neergelegd in art. 19 van de Grondwet, blijken gemeenten een dergelijk beleid in de praktijk om vaak morele redenen toch te (willen) voeren. Daarvoor wordt het argument gebruikt dat de vestiging in strijd is met de heersende planologische regeling.⁴ De rechter heeft zich hierover nog niet in rechtstreekse zin uitgelaten,

¹ In zijn beantwoording van vragen van de Vaste Kamercommissie voor Justitie (TK 2002-2003, 25 437, nr. 31, p.4) geeft de minister van Justitie aan dat decentralisatie het uitgangspunt was, en vervolgt daarna “Decentralisatie leidt onvermijdelijk tot differentiatie. Uniformiteit op zichzelf was geen streven van het kabinet.” Vervolgens constateert de minister dat een gebrek aan uniformiteit tot verplaatsingseffecten leidt en dat precies dat de reden is geweest om voorafgaande aan de wetwijziging de gemeenten te suggereren regionale afspraken te maken over de gemeenschappelijk te volgen lijn in het prostitutiebeleid.

² Uit door de VNG uitgevoerd onderzoek is naar voren gekomen dat 94% van de gemeenten de modelverordening geheel dan wel min of meer ongewijzigd heeft overgenomen in de lokale APV en dat in 0% van de gemeenten de bepalingen uit de model APV geen enkele rol hebben gespeeld (Smallenbroek & Smits, 2001, p.22).

³ Toch wordt door sommige gemeenten in de praktijk een nulbeleid gevoerd. Uit het SGB0-onderzoek (Smallenbroek & Smits, 2001, pp.13-15) blijkt dat een aantal gemeenten een vorm van nulbeleid hanteert, ofwel ten aanzien van een bepaalde vorm van prostitutie (vaak raamprostitutie) ofwel voor alle vormen van prostitutie. Ook worden constructies gehanteerd waardoor formeel niet, maar feitelijk wel een nulbeleid wordt gevoerd. In die gevallen worden bijvoorbeeld zodanige vestigingseisen gesteld dat daaraan in de praktijk niet valt te voldoen of worden in regioverband afspraken gemaakt over aantallen toe te laten seksinrichtingen (in die zin ook: Van Lier e.a. (2002), pp.6-7).

⁴ Aldus de minister van Justitie in TK 2002-2003, 25 437, nr. 31, pp.7-8.

maar uit jurisprudentie op dit punt is af te leiden dat er voor de gemeenten geen ruimte is om de morele afweging te maken of de bescherming van de zeden een bordeelverbod rechtvaardigt.⁵ Ook over de rechtmatigheid van een zogenaamd uitsterfbeleid of een status-quo beleid wordt het oordeel van de rechter afgewacht, maar vooralsnog lijkt dit beleid evenmin in overeenstemming te zijn met voornoemd regeringsstandpunt.⁶

⁵ Die is reeds door de wetgever in formele zin volledig gemaakt bij de wetwijziging waarmee de vestiging en exploitatie van seksinrichtingen is gelegaliseerd, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraken van 22 mei 2002 (LJN-nummer: AE2832, zaaknummer: 200104543/1 respectievelijk LJN-nummer AE2838, zaaknummer 200102324/1).

⁶ Bij de kabinetsformatie (van het kabinet Balkenende 2) is op dit punt evenwel een gebaar gemaakt richting de kleine Christelijke partijen. Afgesproken werd toen in het Hoofdlijnenakkoord dat gemeenten die bordelen willen weren dat in regionaal verband moeten kunnen regelen. De vraag, die ook de minister van Justitie zich blijkens een artikel in het Nederlands Dagblad (Nederlands Dagblad, 17 september 2003) achteraf echter stelt is of dit technisch wel mogelijk is. Reden is, dat de wetgever de branche bewust heeft gelegaliseerd en “Een gemeente mag dan niet zomaar economische activiteiten verbieden.” In zijn antwoord op Kamervragen daaromtrent in het kader van de behandeling van de Justitiebegroting 2004, stelde de minister van Justitie nog eens ondubbelzinnig “Politieke overeenstemming in een gemeente schept nog niet de bevoegdheid om landelijk geldende rechtsnormen op lokaal vlak terzijde te stellen.” Wel is het “Oogmerk (...) om gemeenten meer ruimte te bieden om bij de ruimtelijke ordening rekening te houden met lokale en regionale omstandigheden.” Tijdens het Algemeen Overleg over (onder meer) de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod herhaalde de minister zijn voornoemde argumenten en gaf te kennen dat het eindoordeel bij de rechter ligt. Een door de Kamer aangenomen motie op dit punt (TK 2003-2004, 25 437, nr. 37) vraagt de regering nu echter om vóór 1 april 2004 met een inventarisatie te komen waaruit blijkt welke mogelijkheden het planologisch instrumentarium oplevert om tot concrete uitwerking te komen van de afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord.