

Tweede evaluatie bestuurlijk toezicht raamprostitutie Amsterdam centrum

Periode januari 2011 – maart 2012

Paul van Egmond
Paul Hulshof

RAPPORT



Tweede evaluatie bestuurlijk toezicht raamprostitutie Amsterdam centrum

Periode januari 2011 – maart 2012

Paul van Egmond
Paul Hulshof

Amsterdam, 17 september 2012

Paul van Egmond

M 06 1611 0884

Paul Hulshof

M 06 2486 1760

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Evaluatie	5
2	Doelen, uitgangspunten en opzet	8
2.1	Doelen.....	8
2.2	Uitgangspunten	9
2.3	Taken en bevoegdheden.....	10
2.4	Verantwoordelijkheidsverdeling.....	11
2.5	Informatie-uitwisseling.....	11
2.6	Overleg.....	11
3	De praktijk in 2011	13
3.1	Resultaten	13
3.2	Formatie	13
3.3	Opzet van de controles	14
3.4	Aantal controles.....	16
3.5	Opbrengsten controles	17
3.6	Doel, taken en bevoegdheden.....	19
3.7	Wijze van optreden.....	20
3.8	Opbrengsten van het toezicht.....	22
4	Samenvatting.....	26
Bijlagen		
	Bijlage 1 Geïnterviewde personen.....	30
	Bijlage 2: Stappenplan.....	31

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 2000 is het bordeelverbod opgeheven. Hierdoor kregen gemeenten de bevoegdheid om de prostitutiebranche via een vergunningenstelsel te reguleren. Het Amsterdamse vergunningenstelsel omvat bedrijfsmatige vormen van pandgebonden prostitutie als raamprostitutie, prostitutie in clubs en privéhuisen en massagesalons met erotische massage en sinds 2008 ook escortbureaus. Gedurende de eerste tien jaar na de opheffing van het bordeelverbod liet de gemeente Amsterdam – net als veel andere Nederlandse steden - het toezicht en de handhaving van de vergunningvoorschriften over aan de politie.

Gemeentelijk beleid en de aanpak van misstanden

De opheffing van het bordeelverbod had als doel door betere regulering van de branche gedwongen prostitutie tegen te gaan. Vijf jaar na de opheffing bleek de positie van de prostituee in Amsterdam echter onvoldoende verbeterd. Prostitutie is een criminogene branche met een groot risico op misstanden, waaronder mensenhandel. De (gezamenlijke) aanpak van deze misstanden heeft prioriteit bij de driehoek. In de nota *Oud beroep, nieuw beleid 2007 – 2010* beschrijft de gemeente de problematiek in de branche en wordt de bestuurlijke aanpak van gedwongen prostitutie gepresenteerd. In een latere nota, *Prostituee v/m Amsterdam Weerbaar en zelfstandig 2008 – 2010*, staat hoe een transparante prostitutiebranche, met zelfstandige en onafhankelijke sekswerkers, tot stand moet komen. Een van de voorgestelde maatregelen in dat stuk is een onderzoek naar mogelijkheden tot uitbreiding van het toezicht op de prostitutiebranche.

In 2008 verscheen *Schone Schijn, De signaleringen van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, een onderzoeksrapport van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Een conclusie uit het rapport was dat veel gemeenten te weinig zicht op de branche hebben om misstanden in een vroeg stadium te signaleren.

Ook in 2008 verscheen de *Strategienota Coalitieproject 1012; Hart van Amsterdam*. Hierin staan de plannen van de gemeente om de raamprostitutie in het centrum van de stad terug te dringen op straatniveau uitgewerkt. De plannen beogen een vermindering van 40% van het aantal raambordelen in het gebied. Het achterliggende doel is de criminogene infrastructuur aan te pakken om zo misstanden, zoals mensenhandel, tegen te gaan.

Toezicht op de prostitutiebranche vanuit de politie

De Zedenpolitie controleert de escortbedrijven en de besloten bordelen en de wijkteams van de politie houden toezicht op de raambordelen. De afspraak tussen de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en de politie is dat alle raambordelen minimaal vier keer per jaar bezocht worden. Tot aan de pilot bezocht de politie de ramen minimaal zes keer per jaar. Vanaf de introductie van het bestuurlijk toezicht is dit teruggebracht naar vier keer per jaar. De wijkteams bezoeken dan

zowel de ramen als de exploitant. Daarbij wordt met name gekeken naar de volgende drie vergunningvoorschriften (signalen van drie strafbare feiten): illegaliteit, minderjarigheid en mensenhandel. De meeste politiemensen die controles uitvoeren in de prostitutiesector hebben hiervoor een speciale opleiding gevolgd. Hierdoor zijn zij gecertificeerd om contacten te leggen met prostituees. Geconstateerde overtredingen van de vergunningvoorschriften worden aan de gemeente gerapporteerd. Op basis van deze bevindingen kan de gemeente bestuurlijke maatregelen nemen.

Bestuurlijk toezicht

Begin 2010 is de gemeente Amsterdam gestart met bestuurlijk toezicht op raamprostitutie op de Wallen en het Singelgebied. Dit toezicht is naast het toezicht van de politie gekomen. Het doel van het gemeentelijk toezicht is het houden van volledige controles van de vergunningvoorschriften van de (raam)bordelen, om zo misstanden tegen te gaan. De directie Openbare Orde en Veiligheid is opdrachtgever en de uitvoering is in handen van de Dienst Stadstoezicht.

Er worden ook controles uitgevoerd in prostitutiebedrijven door inspecteurs van bouw- en woningtoezicht van de gemeente en door de Belastingdienst, maar in deze evaluatie beperken wij ons tot bestuurlijk toezicht door met name Stadstoezicht. Ook de rol van de politie, zelf ook uitvoerder van het bestuurlijk toezicht en een belangrijke samenwerkingspartner op het gebied van bestuurlijk toezicht door Stadstoezicht, wordt meegenomen.

1.2 Evaluatie

Pilotjaar: 2010

Het bestuurlijke toezicht door Stadstoezicht op de raambordelen op de Wallen en in het Singelgebied is begonnen in 2010: het pilotjaar. Het toezicht is nu twee jaar actief en daarom wordt opnieuw een evaluatie gehouden. Begin 2011 evalueerde DSP-groep in opdracht van de directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) ook al het bestuurlijke toezicht.¹ De conclusie van dat onderzoek luidde dat het bestuurlijk toezicht veelbelovend was, maar dat de opbrengsten in het eerste jaar tegenvielen. Dit had een aantal redenen:

- Personeelsproblemen: het team van Stadstoezicht was niet op sterkte en er waren veel personeelsswisselingen binnen het team, waardoor het afgesproken aantal controles niet werd gerealiseerd;
- Onduidelijkheid: het was voor prostituees, exploitanten, politie, maar ook Stadstoezicht zelf, nog niet precies duidelijk wat het doel van de controles was, welke bevoegdheden de toezichthouders hadden en hoe de vergunningvoorschriften precies moesten worden uitgelegd;
- De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en Stadstoezicht verliep moeizaam.

Noot 1 Paul van Egmond en Paul Hulshof (2011), *Evaluatie pilot bestuurlijk toezicht Amsterdamse prostitutiebranche; bevindingen na een jaar*, DSP-groep.

Het bestuurlijk toezicht functioneert nu twee jaar. Net als vorig jaar wordt het bestuurlijk toezicht geëvalueerd.

Onderzoeksvragen

In hoeverre functioneert de keten van het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche als beoogd, wat is er verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie en op welke onderdelen is verbetering wenselijk?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen. De vragen en de onderzoeksmethode zijn gelijk aan de vorige evaluatie over 2010, zodat de ontwikkelingen goed in beeld kunnen worden gebracht.

- 1 Op welke wijze is het toezicht door gemeente (OOV, Stadstoezicht en stadsdeel Centrum) en politie georganiseerd, welke ketenpartners zijn erbij betrokken en welke taak hebben zij? Hoe wordt daar in de praktijk uitvoering aan gegeven, op welke wijze wordt er samengewerkt, welke informatie wisselen partijen met elkaar uit, wat zijn de ontwikkelingen ten opzichte van de vorige evaluatie en welke knelpunten en verbeterpunten zijn er?
- 2 Hoe verloopt de uitvoering van het toezicht? Hoeveel controles zijn er door Stadstoezicht en politie verricht, waar richten deze zich op en komt dit aantal overeen met de gestelde doelen? Hoeveel overtredingen zijn er door beide partijen geconstateerd en tot welke sancties heeft dat geleid? Hoeveel signalen van mensenhandel zijn er opgevangen? Hoe worden deze signalen gebruikt voor de opvolging? Wat gaat er goed en wat kan er beter?
- 3 In hoeverre zijn de verschillende partijen tevreden over het huidige toezicht? Hoe wordt de kwaliteit van het bestuurlijk toezicht beoordeeld? Wordt er het toezicht door Stadstoezicht uitgevoerd conform het contract? Wat is de meerwaarde van de controles door Stadstoezicht?
- 4 Welke ontwikkelingen (bijvoorbeeld Nationale Politie, centrale inkoop bij Stadstoezicht) spelen er en hoe moet hierop ingespeeld worden?

Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- Documentanalyse:
 - *Uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009 - 2012*, opgesteld door Stadstoezicht en OOV;
 - Het bijbehorende *Samenwerkingsprotocol*;
 - Brief van de burgemeester (27 april 2011) aan het Samenwerkend Overleg Raamprostitutie (SOR);
 - Brief van de burgemeester aan de raadscommissie Algemene Zaken (december 2011);
- Cijfermateriaal:

- Analyse van productiecijfers van de toezichthouders van Stadstoezicht en van de politie over 2011;
- Analyse van de bestuurlijke maatregelen die naar aanleiding van de controles door Stadstoezicht zijn opgelegd door Stadsdeel Centrum;
- Diepte-interviews:
 - Medewerkers van de gemeente: OOV, Stadstoezicht en stadsdeel Centrum;
 - Politie: Zedenpolitie en wijkteam Beursstraat/ Nieuwezijds Voorburgwal;
 - Prostituees in Singelgebied en Wallen;
 - Exploitanten van raambordelen in Singelgebied en Wallen.

Onderzoekperiode

- Alle *cijfers* hebben betrekking op *het hele jaar 2011* om een goede vergelijking mogelijk te maken met 2010.
- De diepte-interviews zijn gehouden in april en mei 2012 en daarvoor hebben we de periode 1 januari 2011 tot 1 april 2012 aangehouden.

Een groot deel van de informatie voor dit rapport betreft kwalitatieve informatie uit diepte-interviews. Het is onmogelijk te controleren of elke bewering juist is en in hoeverre individuele uitspraken kunnen worden gegeneraliseerd. Door de onderzoeksopzet is dit rapport is beschrijvend van aard, objectivering is hierbij vaak niet mogelijk.

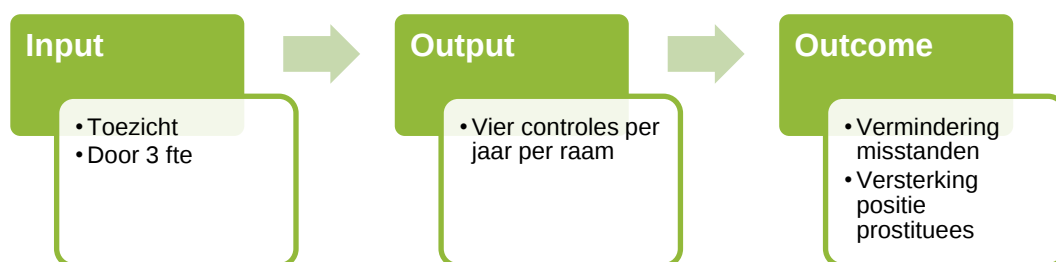
Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het doel, de uitgangspunten en de opzet van het bestuurlijk toezicht. Hoofdstuk drie geeft een beschrijving van de praktijk en een vergelijking met 2010. Hoofdstuk vier is de samenvatting.

2 Doelen, uitgangspunten en opzet

2.1 Doelen

Kort samengevat zijn de doelstellingen van het bestuurlijk toezicht als volgt weer te geven:



Bestuursrecht en strafrecht

Het bestuurlijk toezicht heeft als maatschappelijk doel (outcome) de misstanden in de prostitutie te verminderen en de positie van de prostituees te verbeteren. Voor een van de misstanden, mensenhandel, is het bestuurlijk toezicht een aanvulling op de strafrechtelijke aanpak. Het bestuurlijke toezicht kent een bredere, preventieve insteek dan het strafrecht waarbij samenwerking wordt gezocht tussen justitie en openbaar bestuur.²

Bestuurlijke instrumenten hebben als voordeel dat ze preventief kunnen worden ingezet, terwijl strafrecht pas in actie komt *nadat* er een strafbaar feit is gepleegd. Alléén de strafrechtelijke route blijkt niet het meest geschikt om mensenhandel tegen te gaan. De opsporing verloopt moeizaam, vervolging van vermeende mensenhandelaren is niet altijd succesvol en slachtoffers zijn niet eenvoudig als zodanig te identificeren, omdat zij om uiteenlopende redenen vaak geen aangifte doen. Uit wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat georganiseerde criminaliteit zoals mensenhandel kan worden aangepakt door barrières op te werpen die het minder aantrekkelijk maken het delict te plegen. Het inzetten van bestuurlijke middelen heeft bovendien als voordeel dat het lokale bestuur zelf prioriteiten kan stellen en de eigen inzet kan bepalen.

Vergunningvoorschriften in de APV

In Amsterdam wordt er door Stadstoezicht en politie bestuurlijk toezicht gehouden op de exploitatievergunning van prostitutiebedrijven. Aan de exploitatievergunning zijn voorschriften verbonden die zijn beschreven in de APV van de gemeente Amsterdam.

Noot 2 Zie: Nina Holvast en Patrick van der Meij (2011), 'De problematiek van sfeervervaging bij de bestuurlijk-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de legale prostitutiesector'. In: *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 3.

Eisen aan toezichthouders

De toezichthouders die door de gemeente worden ingezet mogen hun bevoegdheden alleen overeenkomstig hun bestuurlijke toezichttaak inzetten. Zij moeten dan ook goed op de hoogte zijn van de grens tussen bestuursrecht en strafrecht. Stadstoezicht stelt bij de selectie van de toezichthouders als eis dat de kandidaat over een HBO-werk- en denkniveau moet beschikken. De toezichthouders worden in assessments getoetst op integriteit, sociale vaardigheden, samenwerking, overtuigingskracht en beoordelingsvermogen. Zij moeten betrouwbare, integere personen zijn die zich terdege bewust zijn van de omgeving waarin zij zich begeven. De toezichthouders die bij de start van het project betrokken waren hebben de politieopleiding *Prostitutiecontrole en mensenhandel* gevolgd. Deze opleiding was daarna niet meer toegankelijk voor volgende toezichthouders.

2.2 Uitgangspunten

Voorafgaand aan de start van het bestuurlijk toezicht op de raamprostitutie in 2010 zijn de volgende drie uitgangspunten vastgesteld in het stuk *Uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009 – 2012*:

1 Pilot gedurende één jaar in postcodegebied 1012

Het bestuurlijk toezicht wordt gedurende één jaar (2010) ingezet op de locatiegebonden prostitutie in postcodegebied 1012. Hierbinnen bevinden zich zowel de ramen op de Wallen als die van het Singelgebied.

2 Vier controles per jaar per (prostitutie)bedrijf

De bestuurlijke toezichthouders voeren gemiddeld vier keer per jaar bij elk (prostitutie)bedrijf een controle uit. Het gaat hierbij om raambordelen, bordelen en ook niet-vergunde bedrijven waar een vermoeden bestaat van prostitutie (massagesalons, kapsalons etc.).

3 Samenwerking tussen gemeente en politie

Gemeente en politie hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de aanpak van misstanden in de prostitutiebranche. Dat betekent dat:

- Politie en gemeentelijke organisaties nauw samenwerken.
- De uitvoering van taken wordt neergelegd bij de partij die het beste in staat is deze te vervullen vanuit zijn verantwoordelijkheid en expertise.
- De directie Openbare Orde en Veiligheid strategische regie voert op het bestuurlijke toezicht en handhaving.
- Signalen over misstanden snel en adequaat gebundeld worden in een gemeenschappelijk informatiesysteem zoals SHOP³;
- Stadsdeel Centrum past bestuurlijke handhaving toe.

Noot 3 SHOP is een gemeenschappelijk informatiesysteem waar politie Amsterdam-Amstelland en de gemeente Amsterdam beide toegang toe hebben.

Toevoegingen na het pilotjaar

Na het pilotjaar is door de betrokken partijen, mede naar aanleiding van de evaluatie van het eerste jaar, besloten het bestuurlijk toezicht door Stadstoezicht tot nader order te beperken tot postcodegebied 1012. Dit betekent dat Stadstoezicht in de periode van deze evaluatie (1 januari 2011 tot 1 april 2012) alleen controles uitvoerde op de *vergunde raambordelen op de Wallen en in het Singelgebied*. Zij voerden geen controles uit op de raambordelen in stadsdeel Zuid, noch op andere prostitutiebedrijven (zoals bijvoorbeeld clubs of escort), noch op niet-vergunde bedrijven waar een vermoeden bestaat van prostitutie (massagesalons, kapsalons etc.).

2.3 Taken en bevoegdheden

Taken

De toezichthouders van Stadstoezicht concentreren zich in de eerste plaats op controles van vergunningvoorschriften. In het *Samenwerkingsprotocol Stadstoezicht – Politie – Stadsdeel Centrum – OOV⁴* zijn de volgende voorschriften genoemd:

- Naleving regels exploitatievergunning;
- Toezicht op bedrijfsvoering;
- Directe verhuur van kamer aan prostituee;
- Eén prostituee per kamer per verhuurperiode;
- Aantal werkruimten;
- Wijze van klantenwerving;
- Voorlichtingsmateriaal GGD.

Daarnaast is vastgelegd dat ook het signaleren van misstanden tot het takenpakket van de toezichthouders van Stadstoezicht behoort. De zedencontroleurs van het wijkteam van de politie controleren de vergunning met een duidelijk accent op drie strafrechtelijke aspecten: minderjarigheid, illegaliteit en mensenhandel en op signalen die duiden op andere misstanden.

Bevoegdheden

Een aangewezen en gemandateerde toezichthouder beschikt op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over een aantal bevoegdheden. De toezichthouder is bevoegd om:

- plaatsen te betreden;
- het identiteitsbewijs te vorderen;
- inlichtingen te vorderen;
- inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.

Ook staat in de Awb dat eenieder verplicht is alle medewerking die redelijkerwijs gevorderd kan worden bij de uitoefening van zijn bevoegdheden te verlenen aan de toezichthouder.

Noot 4 Dit is een levend document dat regelmatig wordt bijgewerkt door de verschillende partijen.

2.4 Verantwoordelijkheidsverdeling

- De bestuursdienst (OOV) is opdrachtgever van het bestuurlijk toezicht door Stadstoezicht en de politie. Daarnaast is OOV ambtelijk vertegenwoordiger van de burgemeester die bestuurlijk eindverantwoordelijk is voor het verlenen van exploitatievergunningen en toezicht op en handhaving van de vergunningsvoorschriften.
- De stadsdeelvoorzitter van stadsdeel Centrum beheert de vergunningen in stadsdeel Centrum in mandaat van de burgemeester. Stadsdeel Centrum is daarmee verantwoordelijk voor het verlenen van de exploitatievergunningen en het treffen van bestuurlijke maatregelen bij overtreding van de voorschriften.
- Stadstoezicht richt zich op het controleren van de vergunningvoorschriften.
- De politie richt zich bij het controleren van de vergunningvoorschriften vooral op illegaliteit, minderjarigheid en mensenhandel. De wijkteams Beursstraat en Nieuwezijds Voorburgwal (sinds 2012 samengevoegd tot een wijkteam) voeren de controles van de raambordelen in respectievelijk de Wallen en het Singelgebied uit.
- Het bureau Zedenpolitie van de politie Amsterdam-Amstelland is verantwoordelijk voor de zedencontroles door het politiekorps. De zedenpolitie functioneert niet als regisseur, aangezien een hiërarchische relatie met de wijkteams ontbreekt. De zedenpolitie voert zelfstandig controles uit op escortbedrijven, besloten clubs en illegale prostitutiebedrijven.

2.5 Informatie-uitwisseling

OOV ontvangt als opdrachtgever maandelijks een rapportage van Stadstoezicht met daarin de productiecijfers van die maand. Stadsdeel Centrum is eigenaar van het vergunningenbestand en zorgt ervoor dat politie en Stadstoezicht over een volledig en *up-to-date* bestand beschikken. Als er bij de vergunningcontroles bijzonderheden zijn, rapporteert Stadstoezicht haar bevindingen aan stadsdeel Centrum en aan OOV. Rapportages over signalen van mensenhandel worden door Stadstoezicht gestuurd aan het wijkteam en aan de zedepolitie, met een afschrift aan OOV. Bij ernstige situaties wordt de politie via de zedentelefoon direct op de hoogte gesteld. Indien de politie, naar aanleiding van een overtreding van vergunningvoorschriften een bestuurlijke rapportage opstelt, wordt deze ook aan stadsdeel Centrum en OOV gestuurd.

2.6 Overleg

Regie op het bestuurlijk toezicht

De werkgroep Toezicht en Handhaving, waaraan OOV, Stadstoezicht, stadsdeel Centrum en de politie (wijkteam en zedenpolitie) deelnemen, heeft een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In de werkgroep maken partijen afspraken over de te volgen tactiek en werkwijze. Ten aanzien van de andere partijen die een belangrijke rol hebben bij toezicht op en handhaving van de prostitutie (politie en stadsdeel centrum), heeft OOV geen formele sturingsmogelijkheden.

Werkgroep Toezicht en Handhaving (eens per kwartaal)

In deze werkgroep zitten OOV (organisator en technisch voorzitter), Stadstoezicht, wijkteam Beursstraat/ Nieuwezijds Voorburgwal, zedenpolitie en stadsdeel centrum. Hier wordt de stand van zaken van het toezicht op de raamprostitutie besproken.

OOV en Stadstoezicht (maandelijks contractbespreking)

Vanaf oktober 2011⁵ vindt er maandelijks op managementniveau overleg plaats tussen OOV en Stadstoezicht. Tijdens dit overleg wordt de maandrapportage van de toezichthouders besproken en wordt gezien of de vooraf gestelde doelen worden gehaald (het aantal controles). Daarnaast worden andere zaken besproken, zoals de samenwerking met andere partners en aantal en kwaliteit van de rapportages.

Casusoverleg (maandelijks)

Vanaf september 2010 vindt maandelijks onder leiding van OOV een casusoverleg plaats. Sinds de zomer van 2011 worden alle bestuurlijke rapportages besproken door OOV, politie, stadsdeel Centrum en Stadstoezicht. Sinds het najaar van 2011 worden ook de signaleringsrapporten mensenhandel van Stadstoezicht besproken.

Noot 5 Voor deze tijd gebeurde dat minder regelmatig.

3 De praktijk in 2011

3.1 Resultaten

Input

Stadstoezicht heeft in 2011 vier fte ingezet voor het bestuurlijk toezicht. De doelstelling was de inzet van drie fte, de inputdoelstelling is dus behaald.

Output: prestaties

In 2011 is de outputdoelstelling van elk raam gemiddeld vier keer controleren behaald. Daarbij zijn 58 bestuurlijke rapportages en 99 signaleringsrapporten mensenhandel opgesteld.

Outcome: maatschappelijk effect

De doelstelling voor het beoogde maatschappelijke effect is een vermindering van het aantal misstanden en het versterken van de positie van prostituees. Het is zeer ingewikkeld maatschappelijke effecten van dergelijke projecten in kaart te brengen. Het huidige, beknopte, onderzoek is dan ook met name gericht op het in beeld brengen van de output van het bestuurlijk toezicht.

3.2 Formatie

Toeziethouders

Het team van Stadstoezicht bestond van maart 2011 tot en met maart 2012 uit vier medewerkers: drie toezichthouders en één teamleider. De teamleider is in juli 2010 'extra' aan het team toegevoegd: bij aanvang was het doel om het team uit drie personen te laten bestaan. De teamleider is door Stadstoezicht aan het team toegevoegd omdat er volgens Stadstoezicht in de beginfase extra personeelssturing nodig was bij deze ingewikkelde taak en is gefinancierd door Stadstoezicht. Een andere overweging hiervoor was dat het met vier personen eenvoudiger is om koppels van twee te formeren. Het beleid is, met het oog op integriteit en veiligheid, dat geen toezichthouder alleen controles uitvoert. De laatste overweging was dat de verwachting was dat het team na het pilotjaar uit zou breiden naar de escort, niet-vergunde bedrijven en naar de raamprostitutie in stadsdeel Zuid. Op 1 april 2012 is de 'extra' teamleider vanwege een reorganisatie bij Stadstoezicht van het team gehaald. Sinds 1 april zijn er dus nog drie toezichthouders over – de contractueel afgesproken bezetting van drie fte wordt daarmee gerealiseerd. Consequentie is wel dat daardoor niet meer eenvoudig met twee koppels gewerkt kan worden.

Management Dienst Stadstoezicht

In de onderzoeksperiode van januari 2011 tot april 2012 is het team van toezichthouders door drie verschillende managers van Stadstoezicht aangestuurd. In september 2011 werd de toenmalige

manager vervangen door een manager *ad interim*. Deze nieuwe manager kon de functie echter niet blijven uitvoeren omdat hij – volgens de ondernemingsraad – twee onverenigbare taken uitoefende. In november 2011 nam daarom een derde manager de functie over, maar in februari 2012 kwam de tweede manager terug: hij had de andere (onverenigbare) taak afgestoten.

Opleiding

Om de toezichthouders op te leiden voor hun taak is afgesproken dat zij de politieopleiding *Prostitutiecontrole en mensenhandel* moeten volgen. Van de vier medewerkers die in 2011 in het team werkten hadden er twee de volledige opleiding gevolgd⁶. De 'extra' teamleider heeft een verkorte opleiding gevolgd en een toezichthouder heeft de opleiding niet gevolgd.

3.3 Opzet van de controles

Stadstoezicht

Stadstoezicht bepaalt in beginsel waar en wanneer wordt gecontroleerd. In het pilotjaar had Stadstoezicht lange tijd niet de beschikking over de verleende vergunningen in het gebied. Sinds eind 2011 heeft Stadstoezicht wel een volledig overzicht en worden mutaties doorgegeven door stadsdeel Centrum. Door de kennis over de specifieke vergunningen kan Stadstoezicht zich beter voorbereiden op de controles. In 2012 is een begin gemaakt met informatiegestuurde handhaving. De toezichthouders zoeken op internet op sites als www.hoekers.nl naar informatie, gebruiken informatie uit het casusoverleg en resultaten van eerdere controles worden meegenomen. Ook andere informatie (bijvoorbeeld de komst van nieuwe prostituees) speelt een rol bij de planning van de controles. OOV, politie en stadsdeel Centrum kunnen verzoeken voor extra controles indienen bij Stadstoezicht.

De afspraak is dat de toezichthouders van Stadstoezicht zich, voordat zij controles uitvoeren, telefonisch bij de politie melden via de zedentelefoon of bureau Beursstraat. Voordat de toezichthouders op pad gaan, nemen zij de specifieke vergunningen en eerdere constatering op de te bezoeken adressen door. De toezichthouders van Stadstoezicht voeren de controles uit 'in burger'. Zij identificeren zich bij aanvang van de controle met hun pas van Stadstoezicht. Overigens voert de politie de zedencontroles zowel in burger als in uniform uit.

Bij een *controle van de exploitatievergunning* wordt door Stadstoezicht gekeken of de vergunning aanwezig is, of er een beheerder is en of de papieren van de prostituees kloppen. Ook wordt de bedrijfsadministratie beoordeeld. Steekproefsgewijs wordt gekeken of de namen uit de administratie overeenkomen met de personen die daadwerkelijk achter de ramen werken. Daarnaast wordt gekeken of de aanwezige beheerder is bijgeschreven op de vergunning en of er voldoende voorlichtingsmateriaal van de GGD in het kantoor van de exploitant aanwezig is. Een gemiddelde controle van een exploitant duurt ongeveer zestig minuten, inclusief voorbereiding. In november 2011 is door Stadstoezicht een werkinstructie voor de controles opgesteld.

Noot 6 Een van de twee is afkomstig van de zedenpolitie en heeft daar in het verleden de opleiding gevolgd.

Een *controle van een raam* bestaat uit een standaardgesprek met de prostituee. De gemiddelde controle door Stadstoezicht bij een raam duurt ongeveer 30 minuten. In een gesprek vragen de toezichthouders naar de papieren van de prostituee. Ook vragen zij wat de duur van haar werkweek is. Overtredingen van de vergunningvoorschriften worden door de toezichthouders vastgelegd in rapportages voor stadsdeel Centrum. Tijdens het gesprek proberen de toezichthouders daarnaast 'ruimte te bieden' aan de prostituee om problemen of klachten aan te kaarten. Zodra de toezichthouders signalen opvangen die kunnen duiden op onrechtmatigheden of mensenhandel, vragen zij hierop door. Daarbij volgen zij geen protocol of vragenlijst, maar ze houden wel 'in hun achterhoofd' dat ze het gesprek moeten rapporteren volgens de methode 'COSI': Concreet Objectief Specifiek en Individueel (deze wordt besproken in paragraaf 3.4)⁷. Hierdoor worden ze gedwongen de vragen te structureren. Uit de praktijk blijkt dat dit soort gesprekken gaan over zaken als het moeten afdragen van inkomsten, schulden, werktijden, werkplekken, woonsituatie en relaties. De toezichthouders letten ook op signalen van mensenhandel zoals angst, zenuwachtig gedrag, blauwe plekken en tatoeages. Als er een vermoeden is van dwang, dan wordt er een rapportage opgesteld voor de politie en krijgt de prostituee direct van de toezichthouders te horen waar zij terecht kan voor hulp. Als de prostituee acuut gevaar lijkt te lopen, wordt de politie direct geïnformeerd via de 'zedentelefoon'.

De gesprekken met prostituees hebben als tweede doel prostituees informatie te verstrekken en, indien gewenst, door te verwijzen naar de juiste zorginstellingen.

Politie

Wijkteam centrum (Beursstaat/ Nieuwezijds Voorburgwal) heeft achttien zedencontroleurs in dienst. Dit zijn agenten die speciaal zijn opgeleid voor het uitvoeren van controles in de prostitutie. Zij werken in vier gebieden: het Singelgebied is een gebied en het Wallengebied is in drieën gedeeld. Voor hen zijn de zedencontroles onderdeel van een breder takenpakket. De doelstelling van de politie is elk raam in postcodegebied 1012 minimaal een keer per kwartaal, dus vier keer per jaar, te controleren. Voordat het bestuurlijk toezicht in 2010 van start ging, was de afspraak dat de politie elk raam zes keer per jaar controleerde. Bij hun controles gaan de agenten ook langs bij de kantoren van de exploitanten. De zedencontroleurs kijken met name naar strafbare feiten als illegaliteit, minderjarigheid en mensenhandel. Bij de controles wordt ook een aantal vergunningvoorschriften gecontroleerd, zoals de vereiste aanwezigheid van een beheerder. De politie geeft aan de exploitanten vanuit een netwerkgerichte manier te benaderen zodat er ruimte is voor het overbrengen van informatie.

Afstemming politie en Stadstoezicht

Zowel de politie als Stadstoezicht heeft als doel elk raam vier keer per jaar te controleren. Dat betekent dat de kans groot is dat dezelfde exploitanten en prostituees worden gecontroleerd door de politie en door Stadstoezicht. De politie had in 2010 en 2011 geen inzicht in de controles die Stadstoezicht uitvoerde. De afspraak is dat de controles van Stadstoezicht leidend zijn. Sinds 2012 wordt een controlelijst opgesteld door Stadstoezicht die elke week wordt aangeleverd bij de politie. Deze lijst kan naar aanleiding van signalen overigens nog wel aangepast worden in de loop van de

Noot 7 En dat ze zich niet mogen begeven op het gebied van strafrechtelijke opsporing.

week. Bij het opstellen van de lijst kijkt Stadstoezicht in het Horeca Informatie Systeem (HIS) wanneer de politie voor het laatst op deze plek is geweest. In dat systeem geeft de politie aan waar zij controles heeft uitgevoerd en in dit systeem houden politie en stadsdeel centrum bestuurlijke informatie bij. Stadstoezicht kan het systeem inzien en kan zelf invoeren waar en wanneer zij gecontroleerd hebben en of er een overtreding is geconstateerd.

Na de vorige evaluatie is volgens het Openbaar Ministerie afgesproken dat politie en Stadstoezicht vaker gezamenlijk zouden optreden, om de exploitanten te laten zien dat Stadstoezicht samenwerkt met de politie. Tot op heden is dat nog niet gebeurd en dat is volgens het Openbaar Ministerie 'een gemiste kans'. De politie geeft, net als in 2010, aan dat gezamenlijke controles niet in te plannen zijn vanwege roostertechnische problemen: de controles van de politie zijn een neventaak die wordt uitgevoerd op momenten dat er tijd voor is. Dit maakt het onmogelijk om vooraf afspraken te maken met Stadstoezicht, aldus de politie.

3.4 Aantal controles

Op de Wallen en het Singelgebied (postcodegebied 1012) waren gedurende de onderzoeksperiode in totaal 366 ramen⁸ die werden geëxploiteerd door 42 exploitanten. Samen hebben deze exploitanten 116 vergunningen: per pand is namelijk een vergunning vereist. Deze aantallen zijn gelijk aan die in het pilotjaar 2010.

Tabel 3.1 Aantal controles door Stadstoezicht in 2010 en 2011

Controle	2010	2011
Raam (prostitutie)	578	1.459
Kantoor raamverhuurbedrijf (exploitatievergunning)	71	159
Club (exploitatievergunning)	13	0

Uit tabel 3.1 blijkt dat elke exploitatievergunning gemiddeld bijna vier keer is gecontroleerd in 2011 (159 controles gedeeld door 42 exploitanten = 3,79). De ramen zijn gemiddeld vier keer gecontroleerd (1.459 controles gedeeld door 366 ramen = 3,99). De doelstelling van vier controles per jaar is dus behaald. In 2010 was het gemiddeld aantal controles per raam fors lager, namelijk gemiddeld 1,6 controles per raam. Hetzelfde geldt voor het aantal controles van exploitanten, deze was in 2010 1,6 per exploitant. Er is dus bij beide controles sprake van meer dan een verdubbeling van het aantal in 2011.

Ook het wijkteam Beursstraat/ Nieuwezijds Voorburgwal heeft over 2011 haar doelstelling van vier controles per raam behaald. Dit betekent dat alle 366 ramen in het Singelgebied en op de Wallen gemiddeld acht keer zijn gecontroleerd in 2011.

Noot 8 Er zijn ook twee ramen op de Bergstraat. Deze vallen buiten postcodegebied 1012 en dus ook buiten het contract. Deze ramen zijn wel door Stadstoezicht meegenomen in de controles.

In 2010 werden er door Stadstoezicht, in samenwerking met de zedenpolitie, ook nog controles uitgevoerd bij seksclubs in postcodegebied 1012. Na de inwerkperiode waarin deze bezoeken plaatsvonden is besloten dat de clubs (voorlopig) alleen door de zedenpolitie worden gecontroleerd. Dat verklaart waarom er in 2011 geen clubs meer zijn gecontroleerd door Stadstoezicht.

3.5 Opbrengsten controles

Stadstoezicht

In 2011 zijn door Stadstoezicht 58 'rapporten van bevindingen' opgemaakt. Dit zijn beschrijvende rapporten die worden opgesteld als er een overtreding of bijzonderheden (bijvoorbeeld de staat van bordelen, niet willen meewerken aan controles of slechte hygiëne) geconstateerd zijn. In 2010 waren er elf van dergelijke rapporten opgesteld. Er zijn in 2011 dus bijna zes keer zoveel rapporten van bevindingen opgesteld als in 2010. Alle rapporten worden door Stadstoezicht aan OOV en stadsdeel Centrum gestuurd. Volgens het stadsdeel is de kwaliteit van de rapportages halverwege 2011 sterk verbeterd. Mede op aanwijzing van het stadsdeel worden de rapportages door de toezichthouders sindsdien meer feitelijk opgesteld.

In 2011 zijn 99 signalen van mensenhandel door Stadstoezicht aan de politie doorgegeven. Dat betekent bij een totaal aantal controles van 1.459 dat er in 6,5 procent van de controles signalen van mensenhandel zijn opgevangen. In 2010 was er 19 keer sprake van signalen van mensenhandel (3 procent van de gevallen). Het aantal gerapporteerde signalen was dus in 2011 vijf keer zo hoog als in 2010 en ook procentueel is sprake van een verdubbeling. Dit hoeft natuurlijk niet te betekenen dat er meer mensenhandel is: waarschijnlijker is dat dit komt door de ruimere ervaring van de toezichthouders, dat zij beter zijn gaan letten op deze signalen en dat ze vaker rapporteren.

Signalen van mensenhandel worden doorgegeven via de zedentelefoon, email of via de tweewekelijkse rapportages. Tot oktober 2011 was er geen specifieke afspraak over de wijze waarop signalen van mensenhandel moesten worden doorgegeven. Sinds eind 2011, na overleg tussen de zedenpolitie en Stadstoezicht, gebeurt dit echter standaard volgens de methode COSI. Dit is een kwalitatieve wijze om te rapporteren ten behoeve van dossiervorming die ook door de politie wordt gebruikt. Tot oktober 2011, een kleine twee jaar na de start van het toezicht, had de zedenpolitie naar eigen zeggen nauwelijks iets aan de rapporten omdat de informatie niet compleet en niet objectief was. Na oktober 2011 is dat verbeterd, maar niet alle gegevens worden vastgelegd in de rapportages. De zedenpolitie vindt de bijdrage van de rapportages van Stadstoezicht aan de opsporing van mensenhandelaren daardoor nog altijd 'laag'. Stadstoezicht is van mening dat het te weinig terugkoppeling krijgt van de politie over wat er met gerapporteerde zaken gebeurt. Deze informatie kan relevant zijn voor (te houden) controles en kan ook van belang zijn voor de veiligheid van de toezichthouders. Ook het Openbaar Ministerie vindt dat Stadstoezicht haar werk beter zou kunnen uitvoeren als zij meer inzicht zou hebben in dossiers waarover politie en Openbaar Ministerie beschikken. Het Openbaar Ministerie krijgt via de politie een deel van de signaleringsrapportages mensenhandel van Stadstoezicht onder ogen. In totaal heeft het Openbaar

Ministerie de afgelopen periode in totaal acht rapportages gezien, de informatie daarin acht zij voldoende bruikbaar als aanleiding voor verder onderzoek.

De signaleringsrapportages mensenhandel worden verzonden aan de politie, met afschrift aan OOV. De ketenregisseur aanpak misstanden van OOV is organisator en voorzitter van het casusoverleg en zorgt ervoor dat de rapporten worden besproken in het casusoverleg. Bij acute zaken tijdens controles (bijvoorbeeld urgente signalen van mensenhandel) belt Stadstoezicht de politie op de zedentelefoon van het wijkteam. Stadstoezicht ervaart het als knelpunt dat er niet altijd een zedencontroleur in dienst is, waardoor de politie niet altijd direct in actie kan komen. De politie geeft daarentegen aan dat zedencontroleurs alleen specifiek nodig zijn bij bestuurlijke controles. Mensenhandel is echter een strafrechtsovertreding die door ieder politieman kan worden aangepakt. Een zedencontroleur heeft volgens de politie wel de voorkeur gezien zijn kennis van de wijk en materie maar is niet noodzakelijk.

Er zijn in 2011 38 meldingen gedaan over prostituees die mogelijk uit het vak willen stappen. Deze meldingen werden doorgegeven aan ketenpartners als Prostitutie & Gezondheid 292 en het Scharlaken Koord. Het is onbekend hoe vaak dit in 2010 is gebeurd, dus een vergelijking is op dit punt niet mogelijk. Het lijkt er volgens een toezichthouder, die sinds de start in dienst is, dat dit aantal sterk is gestegen doordat de toezichthouders inmiddels bekend zijn bij de prostituees en er sprake is van 'groeidend vertrouwen'.

Tijdens de controles komen de toezichthouders soms ook achterstallig onderhoud of brandgevaarlijke situaties tegen. Dit geven zij door aan de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van stadsdeel Centrum. Volgens de toezichthouders is dit in 2011 drie à vier keer voorgekomen.

Politie

In 2011 heeft de politie vijf keer een overtreding van de vergunningvoorschriften geconstateerd, 91 signalen van mensenhandel opgevangen en 243 'aandachtvestigingen' gedaan. Een aandachtvestiging is bijvoorbeeld een constatering dat een prostituee ergens per auto wordt afgezet; het kenteken en de naam van de bestuurder en de prostituee worden dan geregistreerd. Dit is geen signaal van mensenhandel, maar kan belangrijk worden in een eventueel later onderzoek.

De politie noemt als belangrijk resultaat van haar netwerkgerichte werkwijze dat er contacten opgebouwd zijn met exploitanten en prostituees. De politie zegt dat prostituees (of exploitanten met tips) met grote regelmaat (maandelijks) het politiebureau Burgwallen weten te vinden met de mededeling dat ze uit het werk willen stappen en al dan niet aangifte tegen een mogelijke pooier willen doen.

De politie heeft een zogenaamd 'doorlaatverbod' bij signalen van mensenhandel: dat betekent dat er actie moet worden ondernomen. De politie gaat naar de prostituee in kwestie en heeft vaak ook een gesprek met de exploitant. Als de politie inschat dat er daadwerkelijk sprake is van mensenhandel, neemt de politie de prostituee mee naar het bureau voor verder onderzoek. Als de signalen niet duidelijk zijn stelt de politie een verslag op voor dossiervorming.

3.6 Doel, taken en bevoegdheden

In 2010 was het een knelpunt dat er onduidelijkheid bestond over het doel, de taken en de bevoegdheden van de toezichthouders. Dit kwam onder andere doordat er geen gedetailleerde beschrijving was van de controlewerkzaamheden, de toezichthouders lange tijd geen inzage hadden in de verleende vergunningen en de inhoud en interpretatie van vergunningvoorschriften niet altijd helder was. De onduidelijkheden over de taken en bevoegdheden van de toezichthouders bestonden zowel bij Stadstoezicht en partners, als bij de exploitanten en de prostituees. Het doel van de controles was in het pilotjaar met name bij de politie en exploitanten en prostituees onduidelijk.

In principe is het doel bij de partners en de exploitanten nu wel helder: het gaat om de controle van de vergunningvoorschriften met als *nevendoel* het signaleren en tegengaan van misstanden.

Ook de taken en bevoegdheden zijn inmiddels bij Stadstoezicht en de partners helder: de toezichthouders hebben inzicht in alle verleende vergunningen en de inhoud van de vergunningvoorschriften is uitgekristalliseerd. De toezichthouders geven aan dat zij goed weten wat hun taken zijn. De partners geven aan dat er onduidelijkheid is over de geëigende reactie bij het opvangen van signalen van mensenhandel, verder vinden zij de taken en bevoegdheden helder.

Een knelpunt dat blijft bestaan is de reactie die de toezichthouders zouden moeten geven als ze signalen van mensenhandel opvangen. De politie vindt dat het gesprek met de prostituee dan onmiddellijk gestaakt moet worden en dat de politie ingelicht moet worden. Dat maakt het mogelijk om (in de woorden van een politieman waar wij mee spraken) 'gedegen onderzoek uit te voeren door personen die daartoe bevoegd en opgeleid zijn'. De politie constateert dat de toezichthouders af en toe zelf onderzoekswerkzaamheden verrichten voordat ze de politie informeren. Zij begeven zich daarmee in het strafrecht, terwijl zij hiervoor niet bevoegd of opgeleid zijn. Dit kan de legitimiteit van het onderzoek aantasten, aldus de politie.

De toezichthouders zijn echter van mening dat zij ruimte moeten bieden aan prostituees om hun verhaal te doen. Zij vinden het ongepast en onwenselijk om het gesprek te beëindigen zodra een prostituee persoonlijke informatie deelt. Het komt volgens hen zelfs voor dat een prostituee een toezichthouder bij zich roept om haar verhaal te doen. Volgens de toezichthouders zou het niet goed zijn om die 'kansen' voorbij te laten gaan. Bovendien geven zij aan dat het voorkomen van mensenhandel een vergunningvoorschrift is dat bestuurlijk gecontroleerd moet worden.

Een aantal exploitanten en prostituees geeft aan nog altijd onduidelijkheden te ervaren of zien een averechts effect van sommige regels. Stadstoezicht let er bijvoorbeeld op of prostituees dubbele diensten (overdag en 's nachts) draaien of zeven dagen achter elkaar een kamer huren. Dit kunnen namelijk tekenen van gedwongenheid zijn. Volgens twee ondernemers (waar wij mee spraken) vinden sommige prostituees het prettig om de avonddienst een paar uur eerder te beginnen in een kamer die die dag nog niet gebruikt is. In een paar uur verdienen ze de dubbele kamerhuur vaak makkelijk terug. Sommige buitenlandse prostituees die periodiek (voor aaneengesloten langere periodes) in Amsterdam werken, willen – voordat ze voor langere tijd naar hun land van herkomst terugkeren, vaak extra verdienen door dubbele diensten of zeven dagen achter elkaar te werken.

Exploitanten moeten nu alert zijn op het draaien van dubbele shifts of zeven dagen achtereen werken. Dat vinden sommige exploitanten vreemd aangezien een prostituee eenvoudig een kamer 'om de hoek' bij een andere exploitant kan huren voor een tweede dienst.

In onze gesprekken met prostituees gaven de meesten aan dat ze wisten wie de toezichthouders waren en wat ze doen. Maar niet bij alle prostituees is het doel van de controles helder. De meningen van de prostituees over de toezichthouders zelf lopen uiteen. Een meerderheid heeft geen moeite met de controles. Er zijn echter ook prostituees die de vragen die door de toezichthouders worden gesteld 'impertinent' vinden. Het gaat volgens hen om vragen als 'heb je een vriendje?', 'hoeveel klanten heb je gehad?' en 'hoeveel geld verdienen je?'. Ze beantwoorden de vragen echter wel, omdat zij niet goed weten welke bevoegdheden de toezichthouders hebben.

3.7 Wijze van optreden

In 2010 gaven sommige ondernemers en prostituees aan dat de toezichthouders autoritair en dwingend optraden. Drie ondernemers die wij spraken gaven aan dat de wijze van optreden van de toezichthouders in hun ogen is verbeterd. Een meerderheid van de prostituees die wij spraken vindt de benadering van de toezichthouders 'prettig'. Alle prostituees waar wij mee spraken geven aan dat de controles altijd ongelegen komen en dat ze het vervelend vinden dat een controle altijd leidt tot inkomstenderving. De gemiddelde controle duurt een half uur, maar soms langer. Exploitanten en prostituees geven aan dat zij daardoor klanten en dus inkomsten mislopen.

Volgens een exploitant gooien prostituees hun gordijn dicht als ze de toezichthouders zien komen. Volgens de toezichthouders komt dit sporadisch voor, met name bij prostituees van Afrikaanse afkomst. Volgens de toezichthouders denken enkele van deze prostituees dat zij van de belastingdienst zijn en doen zij daarom de gordijnen dicht. Als de toezichthouders dit meemaken en de prostituee in kwestie opent het raam niet, dan wordt de beheerder erbij gehaald die de prostituee vervolgens uitlegt dat de toezichthouders van de gemeente zijn en dat de prostituee mee moet werken aan de controle.

Volgens een aantal exploitanten en prostituees waar wij mee spraken kijken de toezichthouders soms in de portemonnee van de prostituee om te zien hoeveel ze heeft verdiend. Dit wordt door hen als een inbreuk op hun privacy ervaren. Volgens de toezichthouders doen zij dit nooit.

Verschillende exploitanten en prostituees waar wij mee spraken gaven aan dat de toezichthouders te ver gaan met soms zeer persoonlijke vragen. Volgens de toezichthouders stellen zij alleen persoonlijke vragen over de woonsituatie van prostituees. Bij misstanden in de woonsituatie (bijvoorbeeld illegale onderhuur) kan namelijk het barrièremiddel⁹ toegepast worden.

Alle exploitanten waar wij mee spraken gaven aan dat zij niet begrijpen waarom bij elke controle de vergunning getoond moet worden; 'het stadsdeel heeft toch zeker zelf wel een overzicht van de

Noot 9 Dit model wordt toegepast om mensenhandelaren bestuurlijk de voet dwars te zetten.

verleende vergunningen?'. Eén exploitant gaf ook aan dat bepaalde vergunningvoorschriften onduidelijk zijn: 'is een ID afdoende of is een paspoort nodig?', 'Welke kledingvoorschriften zijn toegestaan en waar ligt de grens?'. Het is deze exploitant nog steeds niet duidelijk welke onderdelen van de vergunning door de toezichthouders ook echt worden gecontroleerd. OOV is van mening dat dit soort vragen beantwoord zijn in de verschillende brieven die de burgemeester in de beginperiode aan de exploitanten heeft verstuurd.

Exploitanten worden niet geïnformeerd wanneer Stadstoezicht een controle bij hun ramen heeft uitgevoerd, behalve als er iets niet in orde was. In een dergelijk geval neemt een toezichthouder direct telefonisch contact op met de exploitant voor het opnemen van een verklaring. Het feit dat men niet standaard wordt ingelicht over een controle wekt irritatie. Exploitanten zouden graag zien dat zij ook op de hoogte worden gesteld als er geen onregelmatigheden aangetroffen zijn. Zij menen dat een officiële mededeling dat aan alle vergunningvoorschriften is voldaan motiverend werkt.

Er zijn exploitanten die de indruk hebben dat een impliciet doel van het toezicht het terugdringen van het aantal ramen is. OOV benadrukt dat het sluiten van ramen of het intrekken van vergunningen geen primaire doelen zijn, maar slechts middelen kunnen zijn om misstanden tegen te gaan.

Sommige exploitanten hebben de indruk dat de controles niet informatiegestuurd worden gehouden. Exploitanten die hun zaken op orde hebben en die zelf scherpere regels hebben opgelegd aan huurders (bijvoorbeeld geen dubbele diensten of eerder sluiten) worden net zo vaak en streng gecontroleerd als exploitanten die het minder nauw nemen met de regels. OOV en stadsdeel Centrum geven echter aan dat er in deze bedrijven een aantal overtredingen was geconstateerd en dat er door stadsdeel Centrum een bedrijfsplan was gevraagd om de overtredingen in de toekomst te voorkomen. In dat bedrijfsplan stonden de scherpere regels en Stadstoezicht had de opdracht hierop te controleren.

Er zijn exploitanten die aangeven terughoudend te zijn met het melden van misstanden uit angst dat hun eigen ramen gesloten worden als blijkt dat een prostituee aldaar slachtoffer is van mensenhandel. Het komt voor dat ze een prostituee wegsturen als er vermoedens zijn dat ze gedwongen wordt. Volgens deze exploitanten is dat een slechte zaak aangezien de prostituee daardoor 'verdwijnt' terwijl de zaak juist onderzocht zou kunnen worden als de prostituee een raam huurt en de exploitant de vermoedens meldt bij de politie.

Ter illustratie van deze constatering: mede door informatie van Stadstoezicht kwamen vermoedens van gedwongen prostitutie van twee vrouwen bij politie terecht. De politie heeft de vrouwen verhoord en de pooiers zijn aangepakt. Toen de dames voor zichzelf wilden werken op de Wallen, konden zij geen raam huren omdat de ondernemers geen kamer wilden verhuren aan een dame waarbij er een kans is bestaat dat deze weer wordt gedwongen. OOV en stadsdeel Centrum vonden het een positieve ontwikkeling dat ondernemers hun verantwoordelijkheid oppakten. De politie vond dit echter een knelpunt, omdat hierdoor de aangiftebereidheid zou kunnen dalen.

Volgens de toezichthouders werken de exploitanten steeds beter mee en begrijpen zij dat er meer van hen verwacht wordt dan in de tijd voor het bestuurlijk toezicht. Sommige exploitanten geven aan dat de toezichthouders zich nog altijd dwingend opstellen, ook naar de prostituees. Op die manier is het volgens hen niet mogelijk informatie op te halen bij de prostituees. De exploitanten geven verder aan dat de controles bij de ramen teveel tijd kosten.

Klachten over toezichthouders Stadstoezicht

Klachten over het optreden van de toezichthouders kunnen ingediend worden bij Stadstoezicht, de toezichthouders wijzen de prostituees en exploitanten daar ook op. Bij Stadstoezicht bekijkt een klachtencommissie of de klacht gaat over de controles van Stadstoezicht (wijze van optreden) of over een genomen maatregel. Als het gaat om de wijze van optreden worden de klachten in behandeling genomen. Als het gaat om een klacht over een genomen maatregel verwijst Stadstoezicht naar stadsdeel Centrum. In 2011 zijn er 24 klachten ontvangen en vijf zijn in behandeling genomen:

- mei: 1 klacht, in behandeling genomen;
- juni: 1 klacht, geen grond om in behandeling te nemen;
- juni: 21 klachten (in één brief van de SOR), 3 in behandeling genomen;
- september: 1 klacht, in behandeling genomen.

De in behandeling genomen klachten over de wijze van optreden van de toezichthouders gaan over het algemeen over 'autoritair, dwingend gedrag' van de toezichthouders. Het aantal klachten neemt af. Volgens de toezichthouders komt dat beter begrijpen wat het toezicht inhoudt, meer meewerken en hun zaken ook steeds beter op orde hebben.

In 2010 zijn er twee klachten binnengekomen van het Samenwerkend Overleg Raamexploitanten (SOR). Eén daarvan was ongegrond en over de andere klacht kond geen oordeel gegeven worden omdat de persoon waarover de klacht ging niet meer bij Stadstoezicht werkzaam was.

3.8 Opbrengsten van het toezicht

In deze evaluatie is niet onderzocht of de signalen van misstanden (of deze nu door Stadstoezicht of door de politie werden opgepikt) ook tot opsporing en vervolging hebben geleid en zo ja, wat daarvan de resultaten waren. De vraag of het bestuurlijke toezicht tot het beoogde maatschappelijke effect heeft geleid (minder misstanden) kan dus niet worden beantwoord. Dit is een bekend probleem in dit soort onderzoeken, omdat in opsporingsonderzoeken vaak gebruik wordt gemaakt van een grote hoeveelheid informatie, waarvan achteraf moeilijk kan worden vastgesteld waar die informatie oorspronkelijk vandaan kwam. Een signalering door een toezichthouder kan uiteindelijk leiden tot de aanhouding en vorgeleiding van een mensenhandelaar zonder dat die eerste signalering in het dossier terug te vinden is. De uiteindelijke meerwaarde van het bestuurlijk toezicht voor de opsporing en vervolging is dus een zogenaamde *black box*. We beperken ons in deze paragraaf dan ook tot de *directe* opbrengsten in de vorm van bestuurlijke sancties.

Stadsdeel Centrum volgt een stappenplan (zie bijlage 2) voor het sanctioneren van 'reguliere overtredingen' van de vergunningvoorschriften, zoals geen geldig verblijfsdocument of onvoldoende

toezicht. Stap één is een bestuurlijke waarschuwing. De volgende stap kan – afhankelijk van de aard van de overtreding – het tijdelijk intrekken van de exploitatievergunning zijn.

De vergunningvoorschriften werden tot aan de start van het toezicht door Stadstoezicht 'oppervlakkig' gecontroleerd door de politie omdat de politie vooral aandacht had voor strafrechtelijke feiten. Omdat de strengere controle ook in 2011 nog relatief nieuw was, heeft stadsdeel Centrum bij een aantal overtredingen besloten *voorwaarschuwingen* af te geven. Met name de regel van 'voldoende toezicht houden' staat niet precies omschreven in de vergunningvoorschriften en was niet voor alle partijen helder. Middels een voorwaarschuwing wilde stadsdeel Centrum de exploitanten eerst informeren over hoe deze regel gehandhaafd wordt. De voorwaarschuwing is geen officiële stap uit het stappenplan.

Tabel 3.2 Voorwaarschuwingen

Geconstateerde overtreding	Maatregel	Aantal
Onvoldoende toezicht	Voorwaarschuwing	7 (6 x Stadstoezicht, 1 x politie)
Klantenwerving door prostituee	Voorwaarschuwing	1 (Stadstoezicht)
Totaal		8 (7 x Stadstoezicht, 1 x politie)

In 2011 zijn acht voorwaarschuwingen gegeven, zeven keer op basis van een rapportage van Stadstoezicht, één keer op basis van een rapportage van de politie. Zeven keer ging het om onvoldoende toezicht en één keer om een prostituee die op een onjuiste wijze klanten wierf. In 2010 zijn geen voorwaarschuwingen gegeven.

Ook zijn naar aanleiding van de rapportages van Stadstoezicht en politie gesprekken gevoerd met ondernemers. Dit deed de afdeling vergunningen van stadsdeel Centrum samen met Stadstoezicht en soms met iemand van het Coördinatie Team Wallen van stadsdeel Centrum erbij. Er zijn in totaal vijf gesprekken gevoerd met ondernemers. Deze gesprekken hadden ten doel de ondernemers in te lichten over de regelgeving met betrekking tot zaken als de staat van de bordelen, niet willen meewerken aan controles en het hygiëneniveau.

Tabel 3.3 Algemene waarschuwingen

Geconstateerde overtreding	Maatregel	Aantal
Niet tonen administratie	Algemene waarschuwing	1 (Stadstoezicht)
Onvoldoende toezicht	Algemene waarschuwing	1 (Stadstoezicht)
Totaal		2 (Stadstoezicht)

Als er bij een controle verschillende zaken niet in orde zijn, maar er geen vergunningvoorschriften worden overtreden, kan het stadsdeel een algemene waarschuwing geven. Het gaat dan

bijvoorbeeld om zaken als niet mee willen werken aan een controle, slechte hygiëne in het bordeel of achterstallig onderhoud. In 2011 is twee keer een algemene waarschuwing uitgegaan, beide keren op basis van een rapport van Stadstoezicht. Na een algemene waarschuwing kan, als er wederom zaken niet in orde zijn, op grond van de APV een sanctie als tijdelijke sluiting worden genomen. Dit is in 2011 niet gebeurd. In 2010 zijn geen algemene waarschuwingen gegeven.

Tabel 3.4 Bestuurlijke maatregelen volgens stappenplan

Geconstateerde overtreding	Bestuurlijke maatregel	Aantal
Geen geldig verblijfsdocument	Bestuurlijke waarschuwing	6 (5 x Stadstoezicht, 1 x politie)
Onvoldoende toezicht	Bestuurlijke waarschuwing	1 (Stadstoezicht)
Illegale prostituee	Bestuurlijke waarschuwing	1 (politie)
Onvoldoende toezicht en illegale prostituee	Intrekking vergunning 1 maand ¹⁰	1 (eerste feit door Stadstoezicht, tweede door politie geconstateerd)
Exploitatie in strijd met vergunning ¹¹	Intrekking van vergunning 2 weken ¹²	1 (Stadstoezicht)
Totaal		10 (8 x Stadstoezicht, 3 x politie)¹³

In 2011 is het stappenplan tien keer in werking gezet. Acht keer is een bestuurlijke waarschuwing (informatiebrief) verstuurd, in de meeste gevallen na het aantreffen van een prostituee zonder geldig verblijfsdocument. In 2011 is twee keer een vergunning tijdelijk ingetrokken; beide keren omdat de exploitant na een waarschuwing een tweede keer in de fout ging. Het Openbaar Ministerie is van mening dat de gemeente minder terughoudend zou moeten zijn in hun aanpak van exploitanten die vergunningvoorschriften overtreden. De terughoudendheid wordt volgens het Openbaar Ministerie ingegeven door onduidelijkheid over wat de bestuursrechter precies toelaatbaar vindt.

Totaal aantal acties naar aanleiding van bestuurlijke rapportages Stadstoezicht

In totaal zijn in 2011 58 bestuurlijke rapporten opgesteld. Aan de hand daarvan zijn vijf gesprekken met ondernemers gevoerd, zeven voorwaarschuwingen en twee algemene waarschuwingen gedaan en acht bestuurlijke maatregelen genomen. Het verschil tussen het aantal rapporten (58) en het totaal aantal acties (22) is als volgt te verklaren:

- Een aantal rapporten is opgemaakt nadat de vergunning niet getoond kon worden. Stadsdeel Centrum heeft besloten dat, als de vergunning wel is uitgegeven, hier niet op te handhaven;
- In een aantal rapporten staat geen constatering van het overtreden van vergunningvoorschriften maar wel zaken die niet in orde zijn (staat van bordelen of slechte hygiëne). Deze rapporten verbeterden de informatiepositie van het stadsdeel, maar omdat

Noot 10 Eerder was al een bestuurlijke waarschuwing gegeven wegens onvoldoende toezicht.

Noot 11 De overtreding betrof niet-rechtstreekse verhuur aan prostituees; gelet op de coöperatieve houding van de exploitant en het feit dat hij al maatregelen had getroffen om herhaling te voorkomen, is een mildere sanctie opgelegd.

Noot 12 Ook hier was eerder al een bestuurlijke waarschuwing opgelegd.

Noot 13 Een maatregel is genomen op basis van een rapportage van zowel DST als van de politie.

er geen overtreding was geconstateerd, waren ze onvoldoende voor het in werking laten treden van het stappenplan;

- Bij meer rapportages op één adres zijn de rapportages in sommige gevallen gestapeld. Dit gebeurde bij relatief kleine onregelmatigheden, maar die allemaal bij elkaar wel voldoende waren voor een sanctie uit het stappenplan.

Ter vergelijking: in 2009 (toen het toezicht volledig in handen van de politie was) is er vier keer een bestuurlijke maatregel genomen, in 2010 gebeurde dat negen keer. Bij alle gevallen in 2010 betrof dit een bestuurlijke waarschuwing, vijf keer naar aanleiding van een rapportage van Stadstoezicht en vier keer naar aanleiding van een rapportage van de politie. Het aantal bestuurlijke maatregelen ten opzichte van 2010 is min of meer gelijk gebleven, zij het dat het in 2011 wel twee keer tot een tijdelijke sluiting is overgegaan. Daarnaast is er in 2011 meer geïnvesteerd in het informeren van exploitanten over de vergunningvoorschriften.

Weigering vergunning

In een geval hebben de bestuurlijke rapportages van Stadstoezicht geleid tot het weigeren van een tweetal vergunningen. Voor een bestaand bedrijf waren door Stadstoezicht zes bestuurlijke rapportages opgesteld wegens overtredingen van vergunningvoorschriften. Toen de exploitant van dit bedrijf zijn bedrijf wilde uitbreiden door een aantal ramen aan te kopen werden hem vergunningen voor deze nieuwe ramen geweigerd op basis van de misstanden in zijn bedrijf.

Bedrijfsplan als aanvullende eis

In ander geval wilde een exploitant op de Wallen ook zijn bedrijf uitbreiden door een aantal ramen over te nemen. In dat andere bedrijf waren misstanden geconstateerd en daarom stelde stadsdeel Centrum bij het verlenen van de vergunning een aanvullende eis. De exploitant moest een bedrijfsplan opstellen waarin werd aangegeven hoe misstanden in de toekomst voorkomen zouden worden. Vervolgens controleerden de toezichthouders van Stadstoezicht op de extra eisen uit het bedrijfsplan en constateerden zij dat deze niet werden nageleefd. Uiteindelijk leidde dit tot het intrekken van de vergunning voor twee weken

4 Samenvatting

Prostitutiebedrijven in Amsterdam moeten een exploitatievergunning hebben. Er wordt door drie instanties toezicht gehouden op naleving van de vergunningsvoorschriften: de Zedenpolitie, specifieke wijkteams en, sinds 2010, door Dienst Stadtoezicht. De toezichthouders van Stadtoezicht voeren controles uit op het nakomen van de voorschriften die in de exploitatievergunning voor raambordelen worden gesteld. Dit doen zij in postcodegebied 1012: op de Wallen en in het Singelgebied.

Het nakomen van de vergunningvoorschriften wordt door Stadtoezicht ten eerste gecontroleerd in het kantoor van de exploitanten, het gaat dan om voorschriften als voldoende beheer, aanwezigheid vergunning en rechtstreekse verhuur aan prostituees. Ten tweede bezoeken de toezichthouders de prostituees die achter de ramen van de exploitant werken. Daarbij controleren ze onder andere de papieren van de prostituee en letten ze op signalen van mensenhandel. Een vergunningvoorschrift is namelijk dat exploitanten ervoor moeten zorgen dat in hun bedrijf geen strafbare feiten, als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, plaatsvinden. Mensenhandel valt onder dit artikel. Een ander doel van de gesprekken is het verstrekken van informatie en, bij een zorgvraag, doorverwijzen.

Het bestuurlijk toezicht door Stadtoezicht is in 2010 eerder geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zijn vergeleken met de huidige evaluatie. De doelstelling van de bestuurlijke controles door Stadtoezicht is door elk raam gemiddeld vier keer per jaar te controleren een bijdrage te leveren aan het verminderen van het aantal misstanden en het versterken van de positie van de prostituee. In dit beknopte onderzoek is niet gekeken naar het bereiken van het maatschappelijke effect (minder misstanden, versterkte positie prostituee), maar wel naar de prestaties (aantal controles).

Aantal controles

In 2011 zijn de ramen gemiddeld vier keer gecontroleerd en daarmee is de doelstelling gehaald. Dit was in 2010 niet het geval, toen is elk raam gemiddeld anderhalve keer gecontroleerd.

Kwaliteit rapportages

Stadsdeel Centrum is de partij die aan de slag gaat met de bestuurlijke rapportages van Stadtoezicht over geconstateerde overtredingen van de vergunningvoorschriften. Volgens het stadsdeel is de kwaliteit van de rapportages halverwege 2011 sterk verbeterd: de rapporten zijn sindsdien meer feitelijk en bevatten de juiste informatie. De zedenpolitie gebruikt de rapporten over signalen van mensenhandel. Sinds oktober 2011 wordt door Stadtoezicht de methode COSI (Concreet Objectief Specifiek en Individueel) gebruikt voor deze rapporten. Nog altijd, een kleine twee jaar na de start van het toezicht, vindt de zedenpolitie de bijdrage van de rapportages van Stadtoezicht aan de opsporing van mensenhandelaren 'laag'. Wel is volgens de zedenpolitie de inhoudelijke kwaliteit van de rapporten na oktober 2011 verbeterd.

Opbrengsten

Er zijn in 2011 veel meer bestuurlijke rapportages opgemaakt door Stadstoezicht dan in 2010: 58 in 2011 tegen 11 in 2010. In 2010 volgde vijf keer een bestuurlijke maatregel na een constatering van Stadstoezicht, in 2011 gebeurde dat acht keer en werden twee algemene waarschuwingen en zeven voorwaarschuwingen opgelegd naar aanleiding van constateringen door Stadstoezicht. Het aantal geconstateerde signalen van mensenhandel steeg van 19 naar 99. In het kader van dit onderzoek bleek het onmogelijk te achterhalen of de gesignaleerde misstanden ook tot opsporingsonderzoeken hebben geleid en zo ja, wat daarvan de resultaten waren. In 2011 is 38 keer een melding gedaan over een prostituee die uit het vak wilde stappen. Het is niet bekend hoe vaak dit in 2010 is gebeurd.

Personeelswisselingen Stadstoezicht

In 2011 was het team van Stadstoezicht op sterkte (drie fte). Maar dit team werd in de loop van 2011 wel door drie verschillende managers aangestuurd. Deze wisselingen werden als vervelend ervaren door OOV, stadsdeel Centrum en de politie (wijkteam en zedenpolitie) en belemmerde het opbouwen van onderling vertrouwen. De betrokken partijen (politie, gemeente, exploitanten en prostituees) vinden het positief dat er nu wel een vaste groep toezichthouders is. Een nieuw knelpunt per 1 april 2012 is de formatie bij Stadstoezicht: op deze datum werd de 'extra' teamleider van het team gehaald en zijn er nog drie toezichthouders. Daardoor is het niet altijd mogelijk in koppels van twee personen te werken.

Regie

In 2010 gaven Stadstoezicht, politie en stadsdeel centrum aan dat er te weinig regie was op het bestuurlijk toezicht waardoor problemen niet voortvarend werden opgepakt. De opzet is in 2011 niet veranderd: de formele regie is nog steeds niet bij één van de partners belegd. Wel heeft OOV zich nadrukkelijker gemanifesteerd in haar rol als opdrachtgever van Stadstoezicht. De zedenpolitie noemt het gebrek aan regie nog altijd een knelpunt, maar de andere partijen geven aan dat hierin al het nodige is verbeterd.

Samenwerking Stadstoezicht en politie

De volgende verbeteringen in de samenwerking zijn doorgevoerd:

- De politie wordt middels weekplanningen op de hoogte gesteld van de controles van Stadstoezicht;
- Er is een samenwerkingsprotocol opgesteld tussen OOV en Stadstoezicht. Dit protocol wordt regelmatig, op basis van voortschrijdend inzicht, bijgesteld;
- Stadstoezicht rapporteert signalen mensenhandel volgens de methode COSI;
- Omdat alle rapportages worden besproken tijdens het casusoverleg is er directe feedback.

Er zijn nog wel knelpunten in de samenwerking. Het grootste knelpunt is de verhouding tussen medewerkers van de politie en Stadstoezicht. Ook in 2011 was deze verhouding niet optimaal en dit heeft invloed op de samenwerking tussen de twee partijen. Er bestaat bovendien een verschil van mening over een aantal zaken:

- Het benaderen van exploitanten: netwerkgericht (politie) of zakelijk en 'zonder aanzien des persoons' (Stadstoezicht);

- De geëigende reactie bij het opvangen van signalen van mensenhandel: gesprek stoppen en melden aan de politie (politie) of doorgaan en zoveel mogelijk informatie verzamelen ten behoeve van bestuurlijke handhaving (Stadstoezicht);
- Stadstoezicht wenst meer terugkoppeling van de politie over wat er met gerapporteerde zaken gebeurt, ook met het oog op de veiligheid van de toezichthouders.

Doel, taken en bevoegdheden

In 2010 was er onduidelijkheid over het doel van de controles door Stadstoezicht en over de taken en bevoegdheden van de toezichthouders. Dit is inmiddels voor de bestuurlijke partners helder, maar het is nog altijd niet voor alle exploitanten en prostituees duidelijk waarom bepaalde vergunningvoorschriften worden gecontroleerd en wat precies de bevoegdheden zijn van de toezichthouders. Dit zorgt voor weerstand onder exploitanten en prostituees.

Wijze van optreden

In 2010 hadden politie, exploitanten en prostituees moeite met de dwingende en autoritaire wijze van optreden van Stadstoezicht. De politie vindt dat minder dwingend optreden meer resultaat oplevert. Twee exploitanten geven echter aan dat de wijze van optreden is verbeterd en het merendeel van de prostituees die wij spraken ervaren de toezichthouders als 'prettig'. Er blijven voor een aantal exploitanten en sommige prostituees wel knelpunten bestaan in het optreden van de toezichthouders:

- Ze stellen impertinente vragen en prostituees ervaren dit als een inbreuk op hun privacy;
- Exploitanten worden niet geïnformeerd na een controle, behalve als er misstanden geconstateerd zijn;
- Een effect van het toezicht is dat sommige exploitanten terughoudend worden met het melden van misstanden;
- De wijze van optreden van de toezichthouders maakt het volgens exploitanten zeer moeilijk signalen van mensenhandel op te vangen.

Kortom

Het bestuurlijk toezicht verloopt steeds beter. De start in 2010 verliep moeizaam, met name omdat het tijd kostte om toezichthouders te werven en op te leiden. Rond het einde van het eerste jaar was deze *input* op orde. In het tweede jaar kon daarom gewerkt worden aan de *output*: Het beoogde aantal controles per raam is in 2011 behaald en de kwaliteit van de bestuurlijke rapportages en de signaleringsrapporten mensenhandel is in dit jaar verbeterd. In hoeverre daardoor het beoogde maatschappelijk effect (*outcome*) wordt bereikt is met de huidige onderzoeksopzet niet vast te stellen.

Uit deze evaluatie van de periode 1 januari 2011 tot 1 april 2012 blijkt dat de samenwerking tussen Stadstoezicht en politie een knelpunt blijft, maar andere knelpunten als vele personeelsswisselingen bij Stadstoezicht, een moeizame aanpak van problemen, het ontbreken van regie en onduidelijkheid op het gebied van doel, taken en bevoegdheden zijn voor een groot deel weggenomen.

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

- Jasper Luijs (Ketenregisseur aanpak misstanden prostitutie, OOV);
- Rinske Wempe (afdeling handhaving, stadsdeel Centrum);
- Patricia Manakane (relatiemanager Stadstoezicht);
- Bert Lockx (manager uitvoering Stadstoezicht);
- Valery Khouri (bestuurlijk toezichthouder prostitutiebranche, Stadstoezicht);
- Ron Bodemeijer (bestuurlijk toezichthouder prostitutiebranche, Stadstoezicht);
- Paul Negenborn (coördinator zedencontroleurs politie centrum Beursstraat/Nieuwezijds Voorburgwal);
- Herman Hilgeman (politie centrum Beursstraat/Nieuwezijds Voorburgwal);
- Harold van Gelder (Zedenpolitie);
- Jolanda de Boer (Openbaar Ministerie);
- Klaas en Leon de Weert (exploitanten, Klaas is voorzitter SOR);
- Rob Koopman (exploitant);
- Nathalie Venekamp (exploitant);
- Ron de Groot en Monique Volkers (exploitanten);
- Prostituees in Singelgebied (8) en op de Wallen (9).

Bijlage 2: Stappenplan

wordt de ondernemer gewezen op mogelijke transacties van het OM, waardoor hij niet langer voldoet aan de moraliteitseisen.

2. Intrekken van de vergunning voor 14 dagen
De vergunning wordt ingetrokken voor een periode van twee weken. Hierop is de Awb van toepassing.
3. Intrekken vergunning voor onbepaalde tijd
De vergunning wordt ingetrokken. Hierop is de Awb van toepassing.
4. Sluiten van de inrichting
De sluiting van de inrichting geschiedt door de burgemeester of de stadsdeelvoorzitter in mandaat. De procedure uit stappenplan nr. 3 is van toepassing.

21) Speelautomatenhal/Geen leidinggevende aanwezig Bevoegd orgaan: burgemeester (stadsdeelvoorzitter in mandaat)

De procedure is gelijk aan stappenplan 5 of 15.

22) Speelautomatenhal/Geen controle Bevoegd orgaan: burgemeester (stadsdeelvoorzitter in mandaat)

1. Informatiebrief
De burgemeester (de stadsdeelvoorzitter in mandaat) informeert de ondernemer dat hij erop moet toezien dat de vergunningvoorschriften in zijn bedrijf worden nageleefd. Hij moet dus controle uitvoeren. Als bij een volgende politiecontrole weer blijkt dat hij niet toeziet op naleving van de vergunningvoorschriften, treedt stap 2 van dit stappenplan in werking.
2. Bestuurlijke waarschuwing met hersteltermijn
De ondernemer krijgt een brief waarin staat dat de vergunning over 14 dagen ingetrokken en de inrichting gesloten zal worden. Om dit te voorkomen moet hij binnen 14 dagen aantonen dat hij het toezicht in het bedrijf heeft verscherpt.
3. Intrekken vergunning voor onbepaalde tijd
Als de ondernemer niet op de informatiebrief of de waarschuwing heeft gereageerd, wordt de vergunning ingetrokken. Hierop is de Awb van toepassing.
[Verjaringstermijn is 2 jaar.]
4. Sluiten van de inrichting
De sluiting geschiedt door de stadsdeelvoorzitter. De procedure uit stappenplan nr. 3 is van toepassing.

E. APV/Prostitutiebedrijven (art. 6.2 lid 2 APV)

Algemeen:

- De overtredingen van de exploitatievergunning kunnen (tevens) door het Openbaar Ministerie worden vervolgd;
- Afhankelijk van de situatie kan ook de Arbeidsinspectie en/of Belastingdienst worden ingeschakeld;
- Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan van navolgende stappenplannen worden afgeweken, zowel naar boven als naar beneden;
- Bij aanwezigheid van harddrugs of om andere in art. 2.7 van de APV vermelde redenen zal een inrichting worden gesloten en geen van de navolgende stappenplannen aan de orde komen
- In het geval dat er zich meer overtredingen voordoen, kunnen de stappen uit het stappenplan gecombineerd worden (afhankelijk van de zwaarte van overtredingen);

23) Exploitatie van een prostitutiebedrijf zonder vergunning. Bevoegd orgaan: burgemeester (stadsdeelvoorzitter in mandaat)

1. Informatiebrief
De burgemeester (de stadsdeelvoorzitter in mandaat) informeert de ondernemer schriftelijk dat hij voor het exploiteren van een prostitutiebedrijf een exploitatievergunning nodig heeft. De exploitatie moet worden gestaakt. De ondernemer dient binnen twee weken een vergunning aan te vragen, anders treedt stap 2 van dit stappenplan in werking.
2. Aanschrijven zaken exploitatie met laatste hersteltermijn
Aanzegging bestuursdwang tot sluiten van de inrichting. De ondernemer heeft nog een laatste kans om zijn verzuim te herstellen (1 week). Hierop is de Awb van toepassing.

10

3. Sluiten van de inrichting

De sluiting van de inrichting voor het publiek geschiedt door de burgemeester of de stadsdeelvoorzitter in mandaat. De procedure uit stappenplan nr. 3 is van toepassing.

Toelichting: De exploitatie (zonder geldige vergunning) past niet binnen het prostitutiebeleid. De politie/toezichthouder maakt ten behoeve van gemeente en Openbare Ministerie (OM) resp. rapport en proces-verbaal op.

24) Exploitatie van een prostitutiebedrijf in strijd met de vergunning

Overtreding

Ontbreken van toezicht door de exploitant/beheerder of schijnbeheer
Aanwezigheid van illegale prostituees

De politie/toezichthouder maakt ten behoeve van gemeente en Openbare Ministerie (OM) resp. rapport en proces-verbaal op.

1. Informatiebrief

De burgemeester (de stadsdeelvoorzitter in mandaat) informeert de ondernemer schriftelijk dat hij in overtredding is. Bij een volgende constatering treedt stap 2 van dit stappenplan in werking.

2. Intrekken van de vergunning voor één maand

De vergunning wordt ingetrokken voor één maand. Hierop is de Awb van toepassing.

3. Intrekken vergunning voor onbepaalde tijd

De vergunning wordt ingetrokken. Hierop is de Awb van toepassing.

4. Sluiten van de inrichting

De sluiting van de inrichting geschiedt door de burgemeester of de stadsdeelvoorzitter in mandaat. De procedure uit stappenplan nr. 3 is van toepassing.

25) Overtreding van voorschrift 8 van de exploitatievergunning

De politie/toezichthouder maakt ten behoeve van gemeente en Openbare Ministerie (OM) resp. rapport en proces-verbaal op.

1. Informatiebrief

De burgemeester (de stadsdeelvoorzitter in mandaat) informeert de ondernemer schriftelijk dat de voorschrift 8 uit de exploitatievergunning overtreedt. Bij een volgende constatering treedt stap 2 van dit stappenplan in werking.

2. Intrekken van de vergunning voor één week

De vergunning wordt ingetrokken voor één week. Hierop is de Awb van toepassing.

3. Intrekken van de vergunning voor één maand

De vergunning wordt ingetrokken voor één maand. Hierop is de Awb van toepassing.

4. Intrekken van de vergunning voor één maand

De vergunning wordt ingetrokken voor één maand. Hierop is de Awb van toepassing.

5. Intrekken vergunning voor onbepaalde tijd

De vergunning wordt ingetrokken. Hierop is de Awb van toepassing.

6. Sluiting van de inrichting

De sluiting van de inrichting geschiedt door de burgemeester of de stadsdeelvoorzitter in mandaat. De procedure uit stappenplan nr. 3 is van toepassing.

Toelichting: Voorschrift 8 houdt in dat de exploitant er zorg voor draagt dat de prostituee op eerste vordering van degenen die met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de APV zijn belast, inzicht verschaft over zijn/haar identiteit en verblijfstitel door middel van rechtsgeldige documenten.

Omdat in de praktijk blijkt dat de prostituee de documenten wel aan de exploitant toont, maar vaak niet aan de toezichthouder, is ervoor gekozen om twee keer de stap van een maand sluiting in te bouwen. Na de vierde overtredding wordt aangenomen dat er sprake is van het ontbreken van toezicht. Er wordt overgegaan tot intrekking van de vergunning en de inrichting wordt voor onbepaalde tijd gesloten.

Wanneer naar het oordeel van de Burgemeester de exploitant genoegzaam heeft aangetoond dat hij zich tot het uiterste heeft ingespannen om ervoor te zorgen dat hij voorschrift 8 naleeft, kan de Burgemeester afzien van het toepassen van deze sanctie.

Indien sprake is van de aanwezigheid van illegale en/of minderjarige prostituees is stappenplan 24 resp. 25 van toepassing.

26) Aanwezigheid minderjarige prostituees

De politie/toezichthouder maakt ten behoeve van gemeente en Openbare Ministerie (OM) resp. rapport en proces-verbaal op.

1. Intrekken vergunning voor onbepaalde tijd

De vergunning wordt ingetrokken. Hierop is de Awb van toepassing.

2. Sluiten van de inrichting

De sluiting van de inrichting geschiedt door de burgemeester of de stadsdeelvoorzitter in mandaat. De procedure uit stappenplan nr. 3 is van toepassing.

27) Overlast voor de omgeving

De politie/toezichthouder maakt ten behoeve van gemeente en Openbare Ministerie (OM) resp. rapport en proces-verbaal op.

1. Informatiebrief

De burgemeester (de stadsdeelvoorzitter in mandaat) informeert de ondernemer schriftelijk dat hij overlast voor de omgeving veroorzaakt. Bij voortdurend van de overlast treedt stap 2 van dit stappenplan in werking.

2. Opleggen van beperkte openings/sluitingstijden en intrekken van de vergunning voor bepaalde tijd

De strafmaat wordt bepaald afhankelijk van de omstandigheden. De Awb is van toepassing.

3. Intrekken vergunning voor onbepaalde tijd

Als vanuit het bedrijf weer overlast wordt veroorzaakt, of de ondernemer de opgelegde beperkte openings- of sluitingstijden overtreedt, wordt de vergunning ingetrokken. Hierop is de Awb van toepassing.

4. Sluiten van de inrichting

De sluiting van de inrichting geschiedt door de burgemeester of de stadsdeelvoorzitter in mandaat. De procedure uit stappenplan nr. 3 is van toepassing.

28) Exploitatie van een prostitutiebedrijf in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht

De politie/toezichthouder maakt ten behoeve van gemeente en Openbare Ministerie (OM) resp. rapport en proces-verbaal op. Strafrechtelijke handhaving heeft hoge prioriteit voor het OM.

Afhankelijk van de ernst van de situatie sluit de burgemeester de inrichting tijdelijk of voor onbepaalde tijd onder gelijktijdige intrekking van de vergunning. Bij het nemen van deze bestuurlijke maatregelen hoeft de uitkomst van de strafrechtelijke procedure niet te worden afgewacht.

- II in te trekken alle eerder vastgestelde stappenplannen voor de handhaving van voorschriften uit de Drank- en Horecawet en uit de APV voor de exploitatie van horeca- en prostitutiebedrijven;
- III de toepassing van de stappenplannen met betrekking tot de APV en de Wet op de Kansspelen, te mandateren aan de voorzitters van de stadsdeelraden;
- IV dat dit besluit in werking treedt op 1 oktober 2004.

Burgemeester en Wethouders voornemend,

E. Genilzen

M.J. Cohen

secretaris

burgemeester

Verschenen 14 juli 2004.



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.