

Evaluatie pilot bestuurlijk toezicht Amsterdamse prostitutiebranche

Bevindingen na een jaar

Paul van Egmond
Paul Hulshof



Evaluatie pilot bestuurlijk toezicht Amsterdamse prostitutie- branche

Bevindingen na een jaar

Amsterdam, 9 juni 2011

Paul van Egmond
Paul Hulshof

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Gemeentelijk beleid en de aanpak van misstanden	3
1.3	Toezicht op de prostitutiebranche vanuit de politie	4
1.4	Bestuurlijk toezicht	4
1.5	Tussentijdse evaluatie	4
2	Doel, uitgangspunten en opzet	6
2.1	Doel bestuurlijk toezicht	6
2.2	Uitgangspunten bestuurlijk toezicht	6
2.3	Taken en bevoegdheden bestuurlijke toezichthouders	7
2.4	Verantwoordelijkheidsverdeling en afstemming	8
2.5	Conclusie	9
3	De praktijk van het toezicht	10
3.1	De voorbereiding	10
3.2	Opzet en output van de controle	13
3.3	Overleg tussen betrokken partijen	15
3.4	Conclusie	15
4	Ervaringen betrokken partijen	17
4.1	Ervaringen Dienst Stadstoezicht	17
4.2	Ervaringen politie	18
4.3	Ervaringen OOV	20
4.4	Ervaringen stadsdeel Centrum	21
4.5	Ervaringen doelgroep	22
4.6	Conclusie	23
5	Conclusies	25
5.1	Bevindingen	25
5.2	Conclusie	27
	Bijlagen	
Bijlage 1	Het onderzoek	29
B.1.1	Vraagstelling	29
B.1.2	Methoden van onderzoek	30
Bijlage 2	Belangrijkste te controleren voorschriften	31
Bijlage 3	APV hoofdstuk 3, paragraaf 4	32
Bijlage 4	Brief aan exploitanten over gemeentelijke toezichthouders	36
Bijlage 5	Brief aan SOR	38
Bijlage 6	Brief aan raamexploitanten	43
Bijlage 7	Uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009 - 2012	47

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 privéhuizen 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 vergunningvoorwaarden over aan de politie.

1.2 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.

1.3 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 raambordelen¹. De afspraak tussen de directie Openbare Orde en Veiligheid 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 vergunningvoorwaarden (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 vergunningvoorwaarden worden aan de gemeente gerapporteerd. Op basis van deze bevindingen kan de gemeente bestuurlijke maatregelen nemen.

1.4 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 vergunningvoorwaarden van de (raam)bordelen, om zo misstanden tegen te gaan. De directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV) is opdrachtgever en de uitvoering is in handen van de Dienst Stadstoezicht (DST). Afgesproken was dat de pilot na een jaar zou worden geëvalueerd. De gemeente wilde ook weten of er verbeteringen mogelijk zijn, omdat het de bedoeling is dit toezicht op termijn uit te breiden naar andere locaties en sectoren in de prostitutiebranche.

1.5 Tussentijdse evaluatie

OOV heeft onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep de opdracht gegeven een evaluatie uit te voeren die tot doel heeft de volgende vraag te beantwoorden:

"In hoeverre functioneert het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche als beoogd en op welke onderdelen is tussentijdse verbetering wenselijk?"

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Wat is de achterliggende beleidsgedachte van het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche in Amsterdam? Welke doelen en mechanismen liggen eraan ten grondslag?
- 2 Op welke wijze is het toezicht georganiseerd, welke partij heeft de regie, 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 en welke knelpunten en verbeterpunten zijn er?

Noot 1 Aanvankelijk was de Zedenpolitie belast met de controles van alle vergunningen. Deze opdracht was echter te groot voor de capaciteit van de Zedenpolitie, waarna de controle op de ramen is overgedragen aan de wijkteams Beursstraat (Wallen), Nieuwezijds Voorburgwal (Singelgebied) en Ferdinand Bolstraat / De Pijp (Ruysdaelkade).

- 3 Hoe verloopt de uitvoering van het toezicht? Hoeveel controles zijn er verricht, waar richten deze zich op en komt dit aantal overeen met de daarvoor gestelde doelen? Hoeveel overtredingen zijn er geconstateerd? Hoeveel signalen van mensenhandel zijn er opgevangen? In welke buurten hebben de controles plaatsgevonden? Wat gaat er goed en wat kan er beter?
- 4 In hoeverre zijn de verschillende partijen tevreden over het huidige toezicht? Hoe wordt de kwaliteit van de toezichthouders beoordeeld? Wat is de meerwaarde van de controles met Stadstoezicht in 2010 vergeleken met de situatie vóór 2010?

Om een antwoord op deze vragen te formuleren hebben we een onderzoek verricht dat bestond uit de volgende stappen:

- Bestudering van het document ' Uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009 - 2012', opgesteld door DST en OOV, en de bijbehorende werkovereenkomst;
- Bestudering van brieven van de burgemeester (11 januari 2010, 25 oktober 2010 en 27 april 2011) aan respectievelijk exploitanten van raambordelen en het Samenwerkend Overleg Raamprostitutie (SOR);
- Analyse van de rapportages die de toezichthouders hebben opgemaakt naar aanleiding van hun controles;
- Analyse van de bestuurlijke maatregelen opgelegd door Stadsdeel Centrum;
- Gesprekken met medewerkers van de gemeente (OOV, DST en stadsdeel Centrum), politie (Zedenpolitie en twee wijkteams), Prostitutie & Gezondheidscentrum 292, dertien prostituees (in Singelgebied en Wallen) en vier exploitanten.

Het resultaat van dit onderzoek is een *beschrijving* van het functioneren van het bestuurlijk toezicht tijdens de pilotperiode. Deze beschrijving is voor een groot deel gebaseerd op ervaringen en meningen van de afzonderlijke partijen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we het doel, de uitgangspunten en de opzet van het bestuurlijk toezicht zoals deze voor de start van het project op papier zijn verwoord. In hoofdstuk drie kijken we hoe het toezicht er in de praktijk uitziet. In het vierde hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van de verschillende betrokken partijen en we sluiten af met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

2 Doel, uitgangspunten en opzet

In dit hoofdstuk wordt het doel, de uitgangspunten en de opzet van het bestuurlijk toezicht besproken. We beschrijven hier de afspraken die zijn gemaakt vóórdat de uitvoer daadwerkelijk van start ging.

2.1 Doel bestuurlijk toezicht

Bestuurlijk toezicht op de exploitatievergunning is voor de gemeente een belangrijk instrument om de prostitutiesector te reguleren.² Aan de vergunning worden namelijk voorwaarden verbonden over de bedrijfsvoering. Ook moeten exploitanten erop toezien dat er geen mensenhandel plaatsvindt in hun bedrijf en dat er geen minderjarige of illegale prostituees werken. Deze voorwaarden staan beschreven in de APV en staan deels op de vergunning vermeld. De waarde van vergunningverlening als instrument om de prostitutiebranche te verbeteren en te vrijwaren van misstanden, wordt bepaald door de kwaliteit van de vergunningverlening, maar minstens zozeer door het toezicht op en handhaving van de vergunningvoorwaarden.

Doel van het bestuurlijk toezicht is het intensiveren van het toezicht op de vergunningvoorwaarden om op die manier te komen tot een goed gereguleerde branche met zo min mogelijk misstanden.³

Mede op grond van bevindingen van de toezichthouders kan het bestuur de exploitanten aanspreken op hun verantwoordelijkheden bij de aanpak van misstanden.

2.2 Uitgangspunten bestuurlijk toezicht

Vanaf begin 2010 zijn bestuurlijke toezichthouders actief in de prostitutiebranche. Bij de start zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld in het stuk *Uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009 - 2012*:

1 Pilot gedurende 1 jaar in postcodegebied 1012

Het bestuurlijk toezicht wordt gedurende 1 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 (3fte) 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.).

Noot 2 Ook de Belastingdienst en Bouw en Woningtoezicht van stadsdeel Centrum voeren periodiek controles uit. Deze controles hebben andere doelen dan die van de politie en DST en vinden onafhankelijk plaats.

Noot 3 Bron: *Offerte uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009-2012*, Gemeente Amsterdam.

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 SHOP⁴;
- Stadsdeel Centrum past bestuurlijke handhaving toe.

2.3 Taken en bevoegdheden bestuurlijke toezichthouders

Taken

De toezichthouders van DST voeren controles uit op vergunde locatiegebonden prostitutie binnen het postcodegebied 1012. Daarnaast moeten zij ook andere bedrijven controleren op illegale prostitutieactiviteiten. Voorwaarde is dat zij kennis hebben van bestuurs- en strafrecht.

De gemeentelijke toezichthouders concentreren zich in de eerste plaats op bestuurlijke aspecten (zoals de aanwezigheid van de beheerder), terwijl de politie zich meer focust op strafrechtelijke aspecten (zoals mensenhandel). Wel hebben de toezichthouders een signalerende rol als het gaat om mensenhandel.

In bijlage 2 staat een overzicht van de belangrijkste voorschriften die de gemeentelijke toezichthouders controleren.

Op de Wallen en het Singelgebied zijn op dit moment in totaal 364 ramen, twee clubs en (volgens de politie) 45 exploitanten. Het is de bedoeling dat alle ramen, clubs en exploitanten minimaal vier keer per jaar worden gecontroleerd. De bedrijven met een verhoogd risico op prostitutie zonder vergunning worden naast de preventieve reguliere controles bezocht op basis van informatiegestuurd toezicht. De toezichthouders controleren deze bedrijven op uitvoering van de bedrijfsactiviteiten. Zij bezoeken hiervoor onder andere massagesalons, kapsalons en dergelijke. Volgens de bronnen van de politie zijn dit in het 1012-gebied ongeveer 30 bedrijven.

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 een ieder verplicht is alle medewerking, die redelijkerwijs gevorderd kan worden bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, te verlenen aan de toezichthouder.

Noot 4 SHOP is een gemeenschappelijk informatiesysteem waarin politie Amsterdam-Amstelland en de gemeente Amsterdam toegang toe hebben en informatie in en uit kunnen halen.

Bij de selectie van toezichthouders is HBO-werk- en denkniveau vereist en wordt in een assessment voornamelijk 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.

2.4 Verantwoordelijkheidsverdeling en afstemming

Verantwoordelijkheidsverdeling

De directie Openbare Orde en Veiligheid is opdrachtgever van het bestuurlijk toezicht en ambtelijk vertegenwoordiger van de burgemeester die bestuurlijk eindverantwoordelijk is voor de exploitatievergunningen. De stadsdeelvoorzitter van stadsdeel Centrum beheert de vergunningen in mandaat van de burgemeester. Stadsdeel Centrum is verantwoordelijk voor het nemen van bestuurlijke maatregelen en het verlenen van de exploitatievergunningen.

De politie richt zich bij de uitvoering van de bestuurlijke controle vooral op strafrechtelijke aspecten. De wijkteams Beursstraat en Nieuwezijds Voorburgwal zijn verantwoordelijk voor de controles van respectievelijk de Wallen en het Singelgebied. Het bureau Zedenpolitie van de politie Amsterdam-Amstelland richt zich met name op de controles van de escort en clubs. De Dienst Stadstoezicht voert het bestuurlijk toezicht uit.

DST werkt in opdracht van OOV. Samen hebben zij, met input van de andere partijen, een concept samenwerkingsprotocol opgesteld met daarin de taakomschrijving en afspraken over informatie-uitwisseling. Dit concept moet nog verder worden aangevuld en vastgesteld.

Afstemming

Het is de bedoeling dat politie en DST intensief samenwerken. De rolverdeling tussen beide partijen moet neergelegd worden in een samenwerkingsprotocol. Zo spreken politie en DST onderling af welke ramen gecontroleerd worden om te voorkomen dat een raam in een kort tijdsbestek meerdere malen wordt bezocht.

Alle informatie van de politiecontroles wordt vastgelegd in het SHOP-systeem en de bevindingen van DST in het 'Horeca Informatie Systeem' (HIS). Op basis van de informatie uit het HIS en de bestuurlijke rapportages van de toezichthouders kan Stadsdeel Centrum bestuurlijke maatregelen nemen tegen de exploitant. HIS is een gemeentelijk systeem waarin vergunningen van horeca en prostitutiebedrijven staan en informatie over controles hiervan, bijvoorbeeld wanneer een controle heeft plaatsgevonden en of er een overtreding is geconstateerd. Binnen de gemeente zijn verschillende afdelingen geautoriseerd om het systeem te bekijken en hier informatie in te zetten. SHOP is het systeem van de politie en is min of meer hetzelfde als HIS. SHOP en HIS zijn zo gekoppeld dat de politie HIS kan inlezen. Andersom kan de gemeente in informatie over bestuurlijke controles die de politie in SHOP heeft gezet lezen via HIS. Achtergrondinformatie, zoals bestuurlijke rapportages zijn echter niet te zien voor gemeenteambtenaren. Dit heeft de maken met de beveiliging van SHOP, dat onderdeel uitmaakt van een groter politiestelsel waarin ook vertrouwelijke strafrechtelijke informatie wordt gemuteerd die niet inzichtelijk mag zijn voor de gemeente. DST is via OOV geautoriseerd om HIS in te zien en informatie toe te voegen. Bestuurlijke rapportages stuurt DST vanwege de vertrouwelijke informatie via de e-mail toe aan stadsdeel Centrum de OOV.

Eens per maand is er een gesprek tussen OOV en DST over de voortgang. Daarnaast wordt de voortgang van het project besproken in de werkgroep Toezicht & Handhaving (OOV, afdeling handhaving stadsdeel Centrum, de twee betrokken wijkteams van de politie, de Zedenpolitie en DST), dat OOV organiseert. Dit overleg heeft tot doel om het bestuurlijke toezicht te verbeteren.

2.5 Conclusie

Door het intensiveren van bestuurlijk toezicht door gemeentelijke toezichthouders hoopt het Amsterdamse bestuur te komen tot een betere regulering van de raamprostitutie en een afname van het aantal misstanden. Het bestuurlijk toezicht wordt als pilot ingezet voor een periode van een jaar. Het streven is om elk prostitutiebedrijf vier keer per jaar te controleren. De gemeentelijke toezichthouders controleren de vergunningvoorwaarden en informeren de politie en gemeente over vermoedens van strafrechtelijke feiten. Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking tussen OOV, stadsdeel Centrum, de politie en de gemeentelijke toezichthouders zijn belangrijke voorwaarden om het bestuurlijke toezicht op een goede manier te kunnen uitvoeren.

3 De praktijk van het toezicht

3.1 De voorbereiding

Werving en opleiding van toezichthouders

In nauwe samenwerking hebben de politie en de gemeente een profiel en functienschrijving gemaakt voor de toezichthouders. Op basis van dat profiel is DST in de zomer van 2009 gestart met het werven van toezichthouders voor de uitvoering van de bestuurlijke controles. Begin november 2009 trad de eerste toezichthouder in dienst. Uiteindelijk zijn drie personen fulltime aangenomen⁵. Op basis van de ervaringen van politie werd vooraf begroot dat zowel de controle van een raam als de controle van een exploitatievergunning gemiddeld een half uur kost. In totaal zouden drie fulltime toezichthouders gezamenlijk 2.738 uur ingezet worden voor hun taak. In die uren kunnen 299⁶ ramen en alle 45 exploitanten⁷ gemiddeld vier keer per jaar gecontroleerd worden (inclusief reistijd, tijd voor rapportage etc.). De overige uren (1.432) konden voor een aantal andere taken ingezet worden:

- ontwikkelen bestuurlijk toezicht;
- meelopen met politie in zogenoemde ervaringsperiode;
- meelopen met politie bij controles escortbranche;
- inrichting backoffice.

De politie wilde dat de toezichthouders een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) status zouden hebben, zodat de bewijswaarde van hun bevindingen werd vergroot. In de praktijk bleek dit niet mogelijk. De rijksoverheid bepaalt de kaders waarbinnen BOA-bevoegdheden kunnen worden afgegeven. Ze onderscheiden daarbij zes domeinen waarbinnen een BOA aan de slag kan. Dat zijn bijvoorbeeld Milieu en Openbaar Vervoer. Voor prostitutie en mensenhandel bestaat helaas geen domein, zodat de toezichthouders voor hun taken helaas niet als BOA beëdigd kunnen worden. Een beëdiging in een ander domein, bijvoorbeeld openbare ruimte, heeft geen toegevoegde waarde voor het werk van de toezichthouders, omdat de bevoegdheden zich beperken tot dat domein. Los van het feit dat het niet mogelijk is heeft de subdriehoek zeden besloten dat het, gezien hun opdracht, niet wenselijk is de toezichthouders aan te wijzen als BOA. Wel heeft de subdriehoek zeden afgesproken te monitoren of dit in de toekomst wenselijk is.

De drie medewerkers van DST hebben een interne opleiding tot BOA gevolgd. Zij hebben met goed gevolg het examen afgelegd, maar zij zijn niet beëdigd en hebben dus geen BOA-bevoegdheden.

Om de toezichthouders op te leiden voor hun taak namen zij deel aan de politieopleiding *Prostitutiecontrole en mensenhandel*. Deze opleiding had een strafrechtelijk karakter en ging voor een deel over het strafrechtelijke (politie) deel van controles, maar vormde volgens toezichthouders en politie een goede basis voor de toezichthouders om de sector te begrijpen. De toezichthouders hebben het deel van de cursus dat voor hen bestemd was gevolgd. Het laatste

Noot 5 Bij een productiviteitsnorm van 1.390 uur per toezichthouder per jaar komt dit in totaal op jaarbasis neer op 4.170 uur.

Noot 6 bron: politie.

Noot 7 bron: politie.

deel hebben zij overgeslagen aangezien dit deel puur strafrechtelijk van aard was. De cursus werd afgesloten met een praktijkexamen waarbij de toezichthouders, onder supervisie van de politie, een bestuurlijke controle moesten uitvoeren bij een raam op de Wallen. Deze controle bestond uit het controleren van de identiteitspapieren en het detecteren van mogelijke signalen van mensenhandel. Alle drie de toezichthouders hebben de opleiding met succes afgerond. Een van hen is echter gestopt als toezichthouder voordat de controles in februari 2010 begonnen. Tot mei hebben de andere twee samen de controles uitgevoerd. Na een arbeidsrechtelijk probleem is een van hen per 1 mei ontslagen. In de maand mei heeft de overgebleven toezichthouder controles uitgevoerd met andere, niet hiertoe opgeleide, collega's van DST.

Vanaf 1 juli 2010 is een teamleider meegegaan bij de controles. Deze teamleider heeft hiervoor een verkorte cursus gevolgd bij de politie. Tegen het einde van de pilot, op 1 november 2010 is een nieuwe toezichthouder aangesteld. Deze persoon heeft de opleiding in 2007 bij zijn vorige werkgever, de zedenpolitie, gevolgd. Per 1 maart 2011 is een derde toezichthouder in dienst gekomen van Stadstoezicht, hij gaat in september 2011 een opleiding volgen⁸. Op dit moment zijn er dus vier toezichthouders: twee zonder opleiding, een met opleiding en een teamleider met een verkorte opleiding.

Het plan was dat de bestuurlijke toezichthouders gedurende vier maanden zouden meelopen met agenten van de wijkteams om meer praktijkervaring op te doen bij het controleren van de branche. Vanwege roostertechnische problemen is dat er in de praktijk niet van gekomen. De wijkteams hebben zedencontroles als neventaak en vervullen deze in de uren die over zijn, waarbij de doelstelling wel is om vier controles per jaar per raam uit te voeren. Gezien de vele spoedeisende incidenten, zeker in het Wallengebied, bleek het heel moeilijk om meeloopcontroles in te plannen voor de politie en kon de aanvankelijk gemaakte afspraak niet worden nagekomen.

Informeren van de doelgroepen

Voor aanvang van het pilotproject zijn alle exploitanten via een brief van de burgemeester op de hoogte gebracht van het nieuwe toezicht (brief 11 januari 2010, zie bijlage 4). In deze brief wordt door OOV uitgelegd wat de bevoegdheden van de toezichthouders zijn:

“De toezichthouders worden door mij per aanwijzingsbesluit aangewezen als gemandateerde toezichthouders. Het betreft dus niet zoals de S.O.R. stelt, ‘stadswachten’. Zij zijn aangewezen als toezichthouders op grond van de Amsterdamse Plaatselijke Verordening 2008 (APV) en beschikken over alle bevoegdheden als genoemd in hoofdstuk 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht. De toezichthouders zullen nauw samenwerken met de politie waarbij elke organisatie zich zal richten op zijn eigen specialisme. De toezichthouders hebben echter een andere taak dan de politie, Dit houdt in dat zij zullen controleren of de bepalingen uit de APV en de voorschriften in de exploitatievergunning worden nageleefd. Tevens hebben zij een signalerende functie wat betreft misstanden in de branche.”

OOV gaat er vanuit dat alle exploitanten op de hoogte zijn van de voorwaarden die aan hun exploitatievergunning zijn verbonden en dat er derhalve geen onduidelijkheid zou moeten bestaan over de bevoegdheden van de toezichthou-

Noot 8 Deze opleiding wordt niet vaak aangeboden.

ders. Mochten er toch onduidelijkheden zijn dan kunnen exploitanten contact opnemen met OOV en/of DST, zoals vermeld in de brief. Het bestuur van de Stichting Samenwerkend Overleg Raamexploitanten (SOR) heeft contact opgenomen met de gemeente.

Naast het versturen van de brief zijn politie, OOV en DST in februari 2010 aangeschoven bij het overleg van de Stichting Samenwerkend Overleg Raamprostitutie (SOR) om kennis te maken en uit te leggen wat het bestuurlijke toezicht was. De toezichthouders werden voorgesteld aan de exploitanten en er werd verteld wat zij gingen doen. Er ontstond direct een discussie over de bevoegdheden van de toezichthouders.

Volgens verschillende exploitanten is het tijdens de bijeenkomst niet volledig duidelijk geworden welke taken en bevoegdheden de toezichthouders precies hebben.

Prostituees zijn door de gemeente niet ingelicht over het bestuurlijk toezicht. Dit is een taak van de exploitanten, aangezien de bestuurlijke controles zich richten op de vergunningen van de exploitant. Tijdens de bijeenkomst met de exploitanten stelde een exploitant de toezichthouders voor een keer bij haar bedrijf langs te komen. Zij zou dan alle prostituees bijeen roepen zodat deze kennis konden maken met de toezichthouders. Op dit voorstel werd enthousiast gereageerd, maar de toezichthouders zijn hier volgens de exploitant nooit op teruggekomen.

Twee toezichthouders die op de bijeenkomst in februari 2010 aanwezig waren kunnen zich het voorstel van de exploitant niet herinneren. Zij omschrijven de houding van de exploitanten op deze bijeenkomst als 'agressief'.

Instructie voor de toezichthouders

De opleiding die de bestuurlijke toezichthouders volgden bij de politie was niet gericht op bestuurlijke handhaving van de vergunningen. Zij kregen hierbij dan ook geen checklisten of andere tools waarmee hun bestuurlijke controles op een gestructureerde manier konden worden uitgevoerd. De lijst met vergunningsvoorwaarden waarover DST beschikking heeft blijkt in de praktijk onvoldoende om de controles goed uit te kunnen voeren. Een groot deel van de vergunningsvoorwaarden is door de politie nooit meegenomen in de bestuurlijke controles, dus ook daar ontbreekt ervaring. Een uitgebreide werkinstructie voor elke afzonderlijke vergunningsvoorwaarde is dan ook wenselijk. OOV heeft het tot nu toe op zich genomen om duidelijkheid te scheppen over hoe in de praktijk met een aantal vergunningsvoorwaarden dient te worden omgegaan. Dit heeft in oktober geresulteerd in een uitgebreide brief van de burgemeester aan de leden van de SOR (25 oktober 2010, zie bijlage 5). Hierin wordt onder andere aandacht besteed aan eisen aan de bedrijfsadministratie, het toezicht door exploitant, het beheer en de vereiste identiteitsdocumenten. Deze brief kan worden gezien als een werkinstructie op deze punten. Op 27 april 2011 (bijlage 6) volgde een derde brief van de burgemeester aan de exploitanten met als doel onduidelijkheden over vergunningvoorwaarden en bevoegdheden weg te nemen.

Het punt van de werkinstructie is verschillende keren aan de orde geweest tijdens de werkgroep Toezicht en Handhaving. Dit heeft tot op heden niet geleid tot een werkinstructie waarin precies staat omschreven hoe de toezichthouders tijdens hun controles te werk moeten gaan. Onderdeel van de opdracht van OOV aan DST is het opstellen van een werkinstructie, in afstemming met OOV

en de andere partijen. De instructie kan onderdeel worden van het eerder genoemde samenwerkingsprotocol.

Bijkomend probleem was dat de toezichthouders de inhoud van de specifieke vergunningen per exploitant niet kenden. Volgens stadsdeel Centrum kon DST de vergunningen vinden in het Horeca Informatie Systeem (HIS). OOV heeft geregeld dat de toezichthouders een autorisatie kregen voor HIS. De toezichthouders hebben ook een handleiding ontvangen van de Dienst ICT over het systeem en zijn ook in bezit van het telefoonnummer van de servicedesk. In de praktijk maken de toezichthouders echter nauwelijks gebruik van het systeem. Volgens DST ligt dit aan problemen met inloggen en technische problemen. Volgens de Dienst ICT weten de toezichthouders niet goed hoe ze het systeem moeten gebruiken, onder andere omdat ze er zelden gebruik van maken. DST geeft daarnaast aan dat het vergunningenoverzicht in HIS onvolledig is. Uiteindelijk heeft DST na enkele maanden van de politie een overzicht gekregen van de verleende vergunningen met bijbehorende vergunningvoorwaarden.

3.2 Opzet en output van de controle

Opzet controles

Bij een controle van de exploitatievergunning wordt door DST gekeken naar de aanwezigheid van de vergunning, de beheerder en de papieren van de prostituees. Daarnaast wordt gekeken of de aanwezige beheerder is ingeschreven in de vergunning en of er voldoende voorlichtingsmateriaal van de GGD aanwezig is.⁹

Een controle van een raam bestaat uit een standaard gesprek met de prostituee waarbij gevraagd wordt naar de papieren, de afkomst en de duur van de werkweek. Zodra de toezichthouders signalen opvangen die kunnen duiden op onrechtmatigheden of mensenhandel wordt er doorgevraagd. Onderwerpen als het afstaan van inkomsten, schulden, woonsituatie en relatie komen dan aan bod. Standaard wordt ook gelet op zichtbare signalen van mensenhandel zoals angst, zenuwachtig gedrag, blauwe plekken en tatoeages. Als er een vermoeden is van dwang dan wordt deze informatie doorgegeven aan de politie. De dame krijgt direct van de toezichthouders te horen waar zij terecht kan voor hulp. De politie heeft een zogenaamd 'doorlaatverbod' bij signalen van mensenhandel: er moet actie ondernomen worden. De politie gaat in een dergelijk geval naar de dame in kwestie en heeft vaak ook een gesprek met de exploitant. Vaak zijn de aanwijzingen niet hard en maakt de politie een verslag. Als er wel harde aanwijzingen zijn kan de politie de dame meenemen naar het bureau voor verder onderzoek.

Overtredingen van vergunningvoorwaarden worden door de toezichthouders vastgelegd in rapportages voor stadsdeel Centrum. Deze partij is verantwoordelijk voor het nemen van bestuurlijke maatregelen.

Naast deze rapportages stuurt DST elke maand een voortgangsrapportage aan OOV ter verantwoording van de opdracht. Hierin staan de productiegegevens (aantal controles en aantal bevindingen), de gewerkte uren (inclusief verantwoording) en de bevindingen. In het laatste gedeelte staat vaak een uitgebreide omschrijving van exploitanten die niet aan bepaalde vergunningvoorwaarden

Noot 9 Een belangrijke voorwaarde is de rechtstreekse verhuur van de kamers aan de prostituees. Dit kan via de bedrijfsadministratie gecontroleerd worden, maar dit is in 2010 nog niet gebeurd.

voldoen of van vrouwen bij wie signalen van mensenhandel opgevangen zijn. Toezichthouders gaven aan dat het niet helemaal duidelijk is wat er moet worden gerapporteerd.

Output controles

Over heel 2010 heeft DST de volgende controles uitgevoerd:

- 578 x ramen
- 71 x exploitatievergunning
- 13 x clubs¹⁰

Het doel om alle elk raam en exploitatievergunning gemiddeld vier keer per jaar te controleren is niet gehaald. Dit had een aantal oorzaken:

- *Meer ramen*
In de opdracht van OOV aan DST stond dat alle 299 ramen in postcodegebied 1012 vier keer per jaar gecontroleerd moesten worden. Er werd uitgegaan van 299 omdat dat aantal zou overblijven na het sluiten van een aantal bordelen in postcodegebied 1012. Het aantal ramen was ten tijde van de pilot echter nog 364.
- *Controles duren langer*
De controle van een exploitatievergunning duurt langer dan de vooraf geschatte 30 minuten. Bij grote exploitanten is dit al snel een paar uur. Ook de gesprekken met prostituees duren vaak langer dan de ingeschatte 30 minuten.
- *Minder uren te besteden*
Door personele wisselingen is er in totaal minder uur gewerkt door de toezichthouders. In de opdracht werd uitgegaan van 4.170 uur; in de praktijk is 3.010 uur gewerkt. Ook de inwerkperiode duurde langer dan verwacht.

Tijdens uitgevoerde controles in 2010 zijn door de toezichthouders de volgende overtredingen geconstateerd:

Tabel 3.1 Geconstateerde overtredingen in 2010

Aard	Aantal
Geen verblijfsvergunning prostituee	4
Beheerder niet aanwezig	2
Ontbreken voorlichtingsmateriaal GGD	2
Geen identiteitspapieren prostituee	1
Geen vergunning aanwezig	1
Belemmering controle	1
Totaal	11

Tijdens de controles van de exploitatievergunningen en de ramen zijn 11 overtredingen geconstateerd. De meeste overtredingen hebben betrekking op het ontbreken van een verblijfsvergunning van de prostituee en het niet aanwezig zijn van een beheerder en voorlichtingsmateriaal van de GGD. Bij de controle van 578 ramen zijn bij 19 prostituees (3% van de gevallen) signalen van mensenhandel opgevangen en doorgegeven aan de politie.

Noot 10 Deze zijn uitgevoerd in samenwerking met de Zedenpolitie. Zeven controles vonden plaats tijdens de inwerkperiode.

Bestuurlijke maatregelen

Stadsdeel Centrum is verantwoordelijk voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen in geval van overtreding van de vergunningvoorwaarden. Deze maatregel betrof stap 1 van het stappenplan¹¹: het versturen van een informatiebrief aan de vergunninghouder. Het ging hier om het ontbreken van een beheerder (3x) en een prostituee zonder legitimatiebewijs (1x). Tijdens de pilot in 2010 is het stappenplan vier keer in werking gezet na een controle van politie en vijf keer na een controle van toezichthouders. In deze negen gevallen ging het om het versturen van een informatiebrief. Ter vergelijking: in 2009 is er door het stadsdeel vier keer een bestuurlijke maatregel genomen op grond van bevindingen van de politie.

Tabel 3.2 Bestuurlijke maatregelen stadsdeel Centrum 2010

Geconstateerde overtreding	Maatregel	Aantal
Onvoldoende beheer	Informatiebrief	3 (DST)
Geen legitimatiebewijs	Informatiebrief	2 (DST en politie)
Geen geldig verblijfsdocument	Informatiebrief	2 (DST en politie)
Onvoldoende toezicht	Informatiebrief	1 (politie)
Ontbreken beheerder	Informatiebrief	1 (politie)
Totaal		9

3.3 Overleg tussen betrokken partijen

De werkgroep Toezicht & Handhaving (OOV, afdeling handhaving stadsdeel Centrum, de twee betrokken wijkteams van de politie, de Zedenpolitie en DST) kwam in eerste instantie een keer per zes weken bijeen. Omdat de partners in oktober 2010 de indruk hadden dat het toezicht redelijk liep is besloten om eens per drie maanden bij elkaar te komen. Het idee was dat het maandelijkse casusoverleg dat vanuit OOV sinds medio 2010 wordt georganiseerd de werkgroep Toezicht & Handhaving deels zou kunnen vervangen. Alle partijen uit de werkgroep zijn ook in het casusoverleg vertegenwoordigd dat geleid wordt door de ketenregisseur van OOV. De insteek van het overleg verschilt van de opzet van de werkgroep, in de zin dat er concrete cases aan de orde komen. Daarnaast is er (in beperkte mate) ruimte om knelpunten rondom toezicht en handhaving te bespreken.

Daarnaast was in september 2009 gestart met twee andere overleggen met dezelfde partijen. Eens per drie maanden is er een regulier casusoverleg waar, onder leiding van OOV, afspraken worden gemaakt over de aanpak van misstanden. Twee keer per drie maanden wordt een informatiegestuurd casusoverleg gehouden. Dit overleg handelt met name over de raamprostitutie binnen stadsdeel Centrum. De informatie van de toezichthouders wordt ingebracht in deze overleggen.

3.4 Conclusie

Één medewerker van DST, die tijdens de pilotperiode het werk langer dan een paar maanden deed, heeft de politie cursus *Prostitutiecontrole en mensenhandel* doorlopen. Daarnaast is er een medewerker met een verkorte

Noot 11 De volgende stap is – afhankelijk van de aard van de overtreding – het (tijdelijk) intrekken van de exploitatievergunning. Deze stap is in 2009 en 2010 niet gezet.

cursus. OOV heeft voor drie deelnemers de opleiding gefinancierd, maar twee daarvan zijn zeer kort na het afronden van de opleiding gestopt bij DST.

Tot 2010 controleerde de politie de raambordelen globaal op vergunningvoorwaarden en met name op strafrechtelijke overtredingen. Dit gebeurde per raam minimaal zes keer per jaar tot 2010. In dat jaar startte de pilot met het bestuurlijke toezicht en bracht de politie het aantal controles terug tot minimaal vier per raam per jaar. De bestuurlijke toezichthouders deden een volledige controle van de vergunningvoorwaarden. Zij voerden 662 controles uit: 578 ramen, 71 exploitatievergunningen en 13 clubs. Deze controles werden uitgevoerd naast de controles van de politie. De bestuurlijke toezichthouders controleerden de ramen gemiddeld 1,5 keer in 2010. Het doel van DST was elk raam gemiddeld vier keer te controleren, maar door een lange inwerkperiode, controles die meer tijd innamen dan vooraf ingeschat op basis van gegevens van – wezenlijk verschillende - politiecontroles, een groter aantal ramen dan berekend en personele problemen bij DST, is dit niet gelukt.

In vergelijking met de jaren voor de pilot is het totaal aantal controles door de politie afgenomen: van minimaal zes keer per jaar naar minimaal vier keer per jaar. In 2010 zijn daar dus de uitgebreide controles op alle vergunningvoorwaarden van DST bijgekomen. De politie controleert de vergunningvoorwaarden slechts globaal en richt zich met name op strafbare feiten.

In een jaar tijd zijn elf overtredingen geconstateerd, waarvan de meeste betrekking hebben op het ontbreken van een verblijfsvergunning bij de prostituee en het niet aanwezig zijn van een beheerder of voorlichtingsmateriaal van de GGD. Bij 578 uitgevoerde raamcontroles was in negentien gevallen sprake van signalen van mensenhandel. Stadsdeel Centrum heeft in 2010 negen informatiebrieven (bestuurlijke maatregelen) gestuurd naar exploitanten waar een bestuurlijke overtreding werd geconstateerd.

De start van het project is zeer moeizaam verlopen door onduidelijkheid bij de toezichthouders over de precieze invulling van de taken, personele problemen bij DST en problemen met informatie-uitwisseling.

4 Ervaringen betrokken partijen

In dit hoofdstuk staan de ervaringen en meningen beschreven van de afzonderlijke partijen die bij de pilot betrokken waren. We beginnen met de partijen die direct bij de uitvoer betrokken waren: DST en de politie. Daarna volgen de opdrachtgever (OOV) en stadsdeel Centrum dat verantwoordelijk was voor het nemen van bestuurlijke maatregelen.

4.1 Ervaringen Dienst Stadtoezicht

Capaciteit

In het eerste jaar heeft DST veel personele wisselingen gehad; slechts één toezichthouder heeft zoals gezegd de volledige opleiding gevolgd en in een jaar tijd zijn er zes toezichthouders, drie verschillende teamleiders en vier managers uitvoering geweest. Deze wisselingen hebben geleid tot capaciteitsproblemen waardoor het vooraf beraamde aantal controles uiteindelijk niet is uitgevoerd. Daar komt bij dat de controles meer tijd in beslag nemen dan vooraf was ingeschat. Met name de gesprekken met prostituees vergen veel meer tijd; met sommige dames is een goede vertrouwensband opgebouwd waardoor gesprekken soms wel een uur in beslag namen. Dit kan in de toekomst minder tijd kosten.

Uitvoering van de taken

De toezichthouders van DST benadrukken dat er veel onduidelijkheid is over de exacte invulling van de bestuurlijke controles. Zo ontbreekt een gedetailleerde beschrijving van de controlewerkzaamheden. Ook gaven zij aan dat zij in de eerste maanden geen inzage hadden in de uitgegeven vergunningen, waardoor het onduidelijk was waarop de controles zich moesten richten. Na een aantal maanden heeft DST een instructie gemaakt van de manier waarop de toezichthouders zouden moeten optreden.

Tijdens de controles ervaren de toezichthouders veel tegenstand vanuit de exploitanten. Dit komt volgens DST voor een deel door onduidelijkheid over bevoegdheden en vergunningsvoorwaarden. Zo was het in het begin niet helder aan welke identificatie-eisen prostituees uit Roemenië en Bulgarije moesten voldoen. Daarnaast is de termijn waarbinnen een beheerder aanwezig moet zijn bij zijn bedrijf om te voldoen aan 'goed beheer' niet vastgelegd. Bij controles is het meerdere keren voorgekomen dat exploitanten en toezichthouders in discussie raakten over de regels waaraan voldaan moest worden.

Naar eigen zeggen heeft DST een taak bij het signaleren van mogelijke misstanden. Dit is ook vastgelegd in het contract met OOV en afgesproken met de politie. Bij eerste signalen vragen de toezichthouders door naar verdere signalen. Volgens de politie is er echter afgesproken dat de toezichthouders het gesprek met een prostituee afronden zodra er signalen van mensenhandel worden opgevangen. Bij het praktijkexamen van de opleiding is hiermee geoefend. De politie was tevreden over het optreden van de toezichthouders bij dit examen.

Praktische problemen

Tijdens de controles zijn de toezichthouders ook op een aantal praktische problemen gestuit:

- Het is lastig om te controleren of er wel of geen sprake is van rechtstreekse verhuur.
- De aanwezige beheerder weet vaak niets van de vergunningen of de voorwaarden, waardoor een controle veel tijd in beslag neemt.
- Op één vergunning kunnen meerdere beheerders staan ingeschreven. Daar is geen maximum aantal aan gekoppeld. Ook worden er geen kwaliteitseisen gesteld aan de beheerders.
- Het is moeilijk te controleren of het aantal werkruimten overeen komt met het aantal op de vergunning. Omdat de ramen gevestigd zijn in oude panden met een veelal onoverzichtelijke indeling, is dit niet altijd goed na te gaan. In bepaalde panden wordt naast gewerkt (in de prostitutie) ook gewoond en de toezichthouders zijn wettelijk niet bevoegd om woningen, zonder toestemming van de bewoner, te betreden.
- Een deel van de dames spreekt geen Nederlands of Engels, dat maakt de communicatie met hen erg lastig. Zo hebben de toezichthouders via internet zelf enkele woordjes opgezocht in Oost-Europese talen. Er kan gebruik worden gemaakt van de tolkentelefoon, maar een echt gesprek komt op die manier niet op gang.
- Controles duren langer doordat een deel van de dames een praatje wil maken met de toezichthouders. In de loop van de tijd hebben de toezichthouders een band opgebouwd met de dames. Een deel van hen wil niet met de politie praten maar wel met de toezichthouders. Het is dan moeilijk om deze gesprekken af te ronden en niet door te vragen naar strafrechtelijke onderwerpen.

Samenwerking met de politie en stadsdeel

Het was de bedoeling dat de gemeentelijke toezichthouders nauw zouden samenwerken met agenten van de twee wijkteams. In de beginperiode is een aantal keer gezamenlijk opgetrokken met de politie. Een structurele samenwerking bleek niet mogelijk omdat de toezichthouders van DST fulltime zijn vrijgemaakt voor prostitutiecontroles en politiemensen ook andere taken hebben. In de loop van de tijd is de samenwerking tussen beide partijen steeds minder nauw geworden. Een belangrijke oorzaak daarvan is volgens de toezichthouders dat het registratiesysteem van de toezichthouders (HIS) niet goed functioneerde. Er waren veel problemen met inloggen.

DST krijgt naar eigen zeggen niet de benodigde terugkoppeling van de andere partijen (stadsdeel Centrum en politie) over wat er met de bevindingen van de toezichthouders gebeurt. Het is voor de toezichthouders goed om te weten wat er met een dame of exploitant is gebeurd na een controle. Tot slot is het voor DST moeilijk om zich als nieuwe speler te positioneren in een veld waarbinnen de andere partijen (politie, OOV, stadsdeel Centrum, exploitanten) al jarenlang met elkaar samenwerken. Op dit moment hebben zij het gevoel dat ze niet als volwaardige partij worden gezien.

4.2 Ervaringen politie

Taken DST

Volgens de politie is er onduidelijkheid over de precieze taken van de toezichthouders van DST. Vooraf was duidelijk afgesproken dat de toezichthouders zich in de eerste plaats vooral moesten richten op het toezicht hou-

den op het naleven van de vergunningvoorwaarden. Dat betekent een uitgebreid gesprek met de exploitant (ongeveer 30 minuten) en een kort gesprek (maximaal 10 minuten) met prostituees. Op het moment dat de gemeentelijke toezichthouders tijdens het laatste gesprek het vermoeden krijgen dat er sprake is van strafbare feiten, dienen zij dat direct door te geven aan de politie. In de praktijk gaan de toezichthouders volgens de politie veel te ver door met het opsporen van mensenhandel. In de rapportages van DST staan veel en uitgebreide beschrijvingen van situaties waarin toezichthouders het idee of vermoeden hebben dat er sprake is van mensenhandel.

Volgens de politie moeten de toezichthouders zich bezighouden met het controleren van de voorwaarden van de exploitatievergunning. In deze voorwaarden wordt gesteld dat de regels uit hoofdstuk 3 van de APV moeten worden nageleefd. In dit hoofdstuk staat in artikel 3.32 dat de exploitant en de leidinggevenden ervoor moeten zorgen dat er in het prostitutiebedrijf ten aanzien van prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. DST ziet het als haar doel signalen van mensenhandel te constateren en hierover te rapporteren. De toezichthouders praten met prostituees en als zij signalen van mensenhandel opvangen vragen zij door. De politie vindt dat zij hiermee hun eigenlijke doel (vergunningcontrole) voorbij schieten. Bij het opvangen van signalen moet het gesprek volgens de politie juist afgebroken worden en moet de politie direct ingelicht worden omdat zij opgeleid zijn om deze zaken te behandelen. Het opsporen van misstanden is immers een zeer specialistische taak. Zelfs voor politiemensen die al tien jaar ervaring hebben in de prostitutiebranche, blijft het lastig om misstanden op te sporen.

In de werkgroep toezicht en handhaving is dit punt door de politie verschillende keren aangekaart, maar in de praktijk heeft de politie geen verbetering gezien.

Kwaliteit van het toezicht

In de eerste weken van de pilot hebben politie en DST een aantal controles gezamenlijk uitgevoerd. De politie vond dat DST zich zeer formeel en dwingend opstelde en geen goed gevoel had voor de manier van communiceren met de exploitanten en dames. Zo werd bedreigd met een bestuurlijke maatregel omdat er geen voorlichtingsmateriaal lag. Een dergelijke opstelling werkt volgens de politie contraproductief. Volgens de politie is het bij het benaderen van de branche juist belangrijk om vertrouwen te winnen zodat exploitanten en prostituees informatie met je gaan delen. Tot op heden is dit volgens de politie niet verbeterd. Het is de politie wel opgevallen dat de toezichthouders in het eerste jaar geregeld bijzonderheden hebben gemeld (over mogelijke misstanden), maar dat er in het nieuwe jaar (2011) geen melding meer is binnengekomen. Ook heeft de politie van exploitanten gehoord dat sommige panden extreem vaak gecontroleerd worden; één exploitant is in 2011 al zes keer gecontroleerd, maar de politie kent de beweegredenen daarvan niet.

Volgens de politie is een goede voorbereiding van controles essentieel. De toezichthouders zouden zich voorafgaande aan een controle goed moeten inlezen in de vergunning. Vervolgens kan via het Horeca Informatie Systeem (HIS) inzage worden verkregen in eventuele bijzonderheden rond het te controleren adres. De voorbereiding op de vergunningcontrole was volgens de politie onvoldoende. De toezichthouders kenden de specifieke gegevens die op de vergunningen staan niet. De politie hoorde dat dit kwam door

technische problemen met HIS, maar gaf daarbij ook aan dat de toezicht-houders de vergunningen op het bureau in hadden kunnen zien. Uiteindelijk is dit ook gebeurd.

Samenwerking DST en politie

In de voorbereidende fase waren de politiemensen van het wijkteam en de Zedenpolitie positief gestemd over het invoeren van het bestuurlijke toezicht door DST. Door personele problemen kon de gewenste kwaliteit van het toezicht door DST niet gewaarborgd worden. Ook zijn de communicatielijnen niet altijd duidelijk. Zodra de toezichthouders het vermoeden van strafbare feiten hebben, moet de Chef van Dienst van het wijkteam direct gebeld worden. Volgens de politie bellen de toezichthouders in de praktijk niet altijd direct en vaak met andere, hen bekende, politiemensen. Het is volgens de politie voorgekomen dat deze politiemensen niet bereikbaar waren en zo heeft het kunnen gebeuren dat DST pas na een paar dagen melding maakte van een misstand; "dat meisje heeft daardoor nog drie dagen langer onder dwang gewerkt".

Uit gesprekken die de politie voerde met prostituees blijkt dat een deel van hen niet goed het verschil kent tussen politie en DST. Met name de prostituees die geen Nederlands, Engels of Duits spreken zouden beter geïnformeerd kunnen worden.

Ook werkt de digitale informatie-uitwisseling via het HIS-systeem in de praktijk niet waardoor de politie dus niet op de hoogte is van de controles van de gemeente. Bovengenoemde problemen zijn door de politie verschillende keren benoemd tijdens de werkgroep Toezicht en Handhaving. Dit heeft tot op heden nog niet tot de voor politie gewenste veranderingen geleid. Volgens de politie zou de werkgroep aanvankelijk eens per 4 tot 6 weken vergaderen. In gezamenlijkheid is in oktober besloten om dit te veranderen in eens in de drie maanden. Alle partijen hadden op dat moment de indruk dat het toezicht redelijk verliep. Bovendien was in september 2010 het casus-overleg opgestart waarin alle partijen ook zijn vertegenwoordigd. De lagere vergaderfrequentie maakt het echter lastig om goede afspraken te maken en het project tijdig bij te sturen. Daarnaast maken personele wisselingen binnen DST en OOV (een tijdelijke vervanging wegens zwangerschapsverlof) het opzetten van structureel beleid lastig. Een duidelijk regie ontbreekt volgens de politie.

4.3 Ervaringen OOV

Zoals afgesproken voert OOV de strategische regie over het bestuurlijk toezicht. OOV treedt op als opdrachtgever en DST moet als opdrachtnemer ervoor zorgen dat de uitvoer van het bestuurlijk toezicht verloopt volgens de afspraken in het contract *Uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009 - 2012*. Veel van de knelpunten bij de uitvoer van het bestuurlijk toezicht moeten volgens OOV door DST worden opgelost; OOV betaalt immers een afgesproken prijs (ongeveer 360.000 euro per jaar voor drie toezichthouders) en deze is inclusief zaken als een goede opleiding en werkinstructie. OOV weet dat de prostitutiebranche een moeilijke plek is om als nieuwe speler een positie te verwerven. Daarom is het bestuurlijk toezicht gestart als pilot.

OOV heeft DST herhaaldelijk aangesproken op de gemaakte afspraken. Het ging dan met name om de volgende punten:

- De kwantiteit en de kwaliteit van het toezicht waren beneden peil door de vele personele wisselingen bij DST;
- Afspraken werden niet of niet op tijd nagekomen. Zo is het maandelijks overleg tussen OOV en DST een aantal maanden niet doorgegaan wegens vakanties en heeft het zeer lang geduurd voordat DST en stadsdeel Centrum werkafspraken hadden gemaakt over de aan te leveren bestuurlijke rapportages;
- Kwaliteit van de rapportages waren aanvankelijk onvoldoende.

Gezien deze problematiek heeft OOV in het voorjaar van 2010 OOV besloten tijdelijk geen facturen van DST te betalen.

4.4 Ervaringen stadsdeel Centrum

Vóór de daadwerkelijke start van het toezicht, in december 2009, heeft stadsdeel Centrum een presentatie gegeven aan DST, waarbij de verschillende procedures (vergunningverlening, vergunningvoorwaarden, APV, BI-BOB en handhaving) zijn toegelicht. Tijdens deze bijeenkomst is door het stadsdeel en de zedenpolitie voorgesteld om vanuit OOV een bijeenkomst te plannen met de exploitanten om de toezichthouders persoonlijk voor te stellen en de exploitanten de gelegenheid te geven vragen te stellen.

Tevens hebben de afdelingen van het stadsdeel, te weten Handhaving, Coördinatieteam Wallen en Vergunningen Gebruik, vaak geprobeerd om directe werkafspraken te maken met de toezichthouders. Door de vele wisselingen bij managers en toezichthouders bij DST is dit pas in de zomer 2010 tot stand gekomen. Daarnaast is door het stadsdeel en met name het Coördinatieteam Wallen herhaaldelijk bij OOV aangedrongen op een verbetering van de overlegstructuur.

Wat betreft het proces van toezicht en handhaving vergunningvoorwaarden, hierin ziet de afdeling handhaving van stadsdeel Centrum¹² voor zichzelf een vrij passieve rol in het project. De afdeling komt in actie als er een overtreding van de vergunningvoorwaarden wordt gemeld door de toezichthouders of door de politie. Het stadsdeel vindt het zinvol om toezicht te houden op de vergunningvoorwaarden. Er is verbazing over het grote personele verloop bij DST en men is van mening dat er onvoldoende is gecommuniceerd richting de exploitanten. Het stadsdeel werd hierdoor geconfronteerd met rumoer vanuit de SOR. Het stadsdeel vindt dat de toezichthouders te laag ingeschaald zijn (schaal 8) en dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Het stadsdeel vindt het opvallend dat het aantal bevindingen, op basis waarvan bestuurlijke maatregelen genomen kunnen worden, vrij laag is. Ten slotte ontbreekt er volgens stadsdeel Centrum een partij die de organisatorische problemen aanpakt.

Noot 12 Voor dit onderzoek is alleen gesproken met de deelnemers aan de werkgroep Toezicht en handhaving. Aan deze werkgroep neemt de afdeling handhaving van stadsdeel centrum deel.

4.5 Ervaringen doelgroep

In het kader van deze evaluatie zijn vier interviews afgenomen met exploitanten en zijn korte gesprekken gevoerd met dertien prostituees op de Wallen en het Singelgebied.

Opmerking vooraf van de onderzoekers

Enerzijds hebben de exploitanten belang bij een goed gereguleerde branche zonder misstanden. Anderzijds kan het bestuurlijk toezicht een extra last zijn voor exploitanten. Een aantal vergunningvoorwaarden die in het verleden niet of nauwelijks gecontroleerd werden worden nu wel gecontroleerd. De controle kost de exploitant tijd en ook het voldoen aan alle vergunningvoorwaarden – voor zover ze daar in het verleden niet aan voldeden – kan een extra inspanning vergen. Dit kan hun beeld van het bestuurlijk toezicht beïnvloeden.

Exploitanten

De exploitanten zeggen het prima te vinden dat er extra controles zijn, maar ze zijn niet tevreden met de manier waarop DST de controles uitvoert. Wel zijn ze tevreden over de manier van controleren van de politie. De meeste exploitanten weten niet precies wat de exacte taken en verantwoordelijkheden van de gemeentelijke toezichthouders zijn. Dit ondanks de twee brieven die de Burgemeester heeft gestuurd over de bevoegdheden van de toezichthouders (zie bijlage 4 en 5). Het Samenwerkend Overleg Raamprostitutie (SOR) heeft namens de exploitanten dit probleem bij de gemeente kenbaar gemaakt. In oktober 2010 heeft de burgemeester deze onduidelijkheid per brief proberen weg te nemen, maar nog steeds bestaan er bij de exploitanten onduidelijkheden.

Zo is er verschillende malen gediscussieerd met de toezichthouders over het wel of niet mogen betreden van privéruimtes. Ook wisten de toezichthouders volgens de exploitanten niet goed welke prostituees uit Oost-Europa een brondocument moeten hebben en welke een ID-kaart. De exploitanten die wij spraken hebben daardoor het idee dat de toezichthouders niet goed weten wat hun taak is.

De toezichthouders gaan volgens de exploitanten te ver in hun vragen aan de prostituees. Prostituees krijgen persoonlijke vragen over wie hun vriend is, waar ze wonen, waarom ze dit werk doen, hoeveel ze verdienen, etc. Er zijn exploitanten die de prostituees, die bij hen een kamer huren, de opdracht geven te bellen als de toezichthouders langskomen. Zij willen namelijk aanwezig zijn bij het gesprek 'om de dames te beschermen tegen ongeoorloofde vragen'. Een exploitant die wij spraken heeft een klachtenlijst van prostituees opgesteld; de manier van optreden en de intimiteit van de vragen zorgt voor een ongemakkelijk gevoel en de controles kosten heel veel tijd.

Ook over interpretatie van de vergunningvoorwaarden bestaan onduidelijkheden bij de exploitanten. Het is niet duidelijk in welke gevallen prostituees 'te bloot gekleed zijn' en binnen hoeveel tijd een beheerder ter plekke moet zijn om 'voldoende toezicht' te kunnen houden. Ook is het onduidelijk of een administratief medewerker als beheerder beschouwd moet worden. Verder zetten de exploitanten vraagtekens bij het vier keer per jaar controleren van de papieren vergunning omdat deze immers drie jaar geldig is. Ten slotte is

een aantal vergunningvoorwaarden niet handig of achterhaald volgens exploitanten.

Zo laten prostituees volgens hen graag hun paspoort achter op het kantoor van de exploitant omdat ze niet willen dat het gestolen wordt. Volgens de vergunningvoorwaarden zijn de exploitanten hiermee in overtreding. Ook staat in de vergunningvoorwaarden dat er voorlichtingsmateriaal van de GGD aanwezig moet zijn. Volgens exploitanten zijn de prostituees hier nauwelijks in geïnteresseerd.

Ook zijn de exploitanten niet tevreden over de wijze waarop zij door de toezichthouders worden benaderd. Zij geven aan dat de toezichthouders weinig verstand van zaken hebben, agressief overkomen en waarschuwingen geven voor 'futiliteiten' als het ontbreken van een voorblad van een vergunning.

Het merendeel van de exploitanten vindt het goed dat er controles zijn, maar de manier waarop (onduidelijk doel, onduidelijke bevoegdheden, onduidelijke frequentie, niet transparant en verkeerde houding) stuit hen tegen de borst. De onvrede over de manier waarop het toezicht wordt uitgevoerd heeft er zelfs toe geleid dat bepaalde exploitanten zeggen dat ze de toezichthouders niet meer binnenlaten. Overigens mogen zij dit op basis van de Algemene wet bestuursrecht de toezichthouders de toegang niet weigeren.

Prostituees

Prostituees die wij spraken in het Singelgebied maken zich niet druk over het toezicht: 'het hoort erbij'. Zij vinden het niet duidelijk wat de toezichthouders doen en ze zien de noodzaak niet in van de controles omdat zij geen 'pooier material' zijn. Verder vinden ze dat er teveel regeltjes zijn en dat er een betere afstemming moet komen tussen alle controleurs (politie, belastingdienst, bouw- en woningtoezicht en bestuurlijke toezichthouders). Sommige vrouwen geven aan dat er vanuit de overheid meer aandacht uit zou moeten gaan naar belastingontduiking, omdat zij hierdoor oneerlijke concurrentie ondervinden.

Ook de prostituees op de Wallen lijken zich niet druk te maken over het toezicht. Daar moet wel bij gezegd worden dat deze vrouwen minder geneigd waren hierover met ons te praten dan die in het Singelgebied (met name de jonge meisjes op de Oudezijds Achterburgwal). De prostituees die we gesproken hebben vinden het belangrijk dat er een vrouwelijke toezichthouder is. Het gedrag van de toezichthouders wordt als 'vriendelijk' ervaren en prettiger dan de 'macho' houding van de politie.

4.6 Conclusie

Zowel politie, DST, OOV en stadsdeel Centrum als de exploitanten zijn van mening dat het bestuurlijke toezicht in het pilotjaar niet goed is verlopen. Het grootste knelpunt was het verloop bij DST, zowel op managementniveau als op het gebied van de toezichthouders. Andere knelpunten zijn de onduidelijkheid over het doel van de controles, de bevoegdheden van de toezichthouders en de vergunningvoorwaarden. Daarnaast geven politie en exploitanten aan moeite te hebben met de houding van de toezichthouders.

In de praktijk blijkt het controleren van bepaalde vergunningvoorwaarden voor toezichthouders erg lastig te zijn. Daarnaast zorgen taalproblemen voor moeilijke communicatie met een deel van de prostituees. Het uitwisselen van informatie met de politie is lastig door technische problemen en afspraken over communicatie die niet goed worden nagekomen. Het ontbreekt volgens politie, DST en stadsdeel Centrum aan een duidelijke regie om dit soort problemen op te lossen. Voor deze regie wordt naar OOV gekeken.

OOV is echter opdrachtgever in plaats van regisseur en betaalt jaarlijks ongeveer 360.000 euro aan DST voor de inzet van de drie bestuurlijke toezichthouders. Het is aan DST om knelpunten op het gebied van de uitvoer op te pakken en de toezichthouders goed aan te sturen en te instrueren. Dit past ook bij het tarief dat DST vraagt, dat voor een deel uit overhead bestaat.

De politie is van mening dat het goed is dat de bestuurlijke toezichthouders signalen van strafrechtelijke feiten opvangen en doorgeven, maar dat zij zich verder niet op dat terrein moeten begeven.

5 Conclusies

In 2010 is de gemeente Amsterdam gestart met een pilot voort het bestuurlijk toezicht op de raamprostitutie op de Wallen en in het Singelgebied. Tot die tijd werden deze controles (zowel bestuurlijk als strafrechtelijk) in de gehele prostitutiebranche uitgevoerd door de politie (Zedenpolitie en wijkteams).

Het doel van het bestuurlijk toezicht is het creëren van een goed gereguleerde branche met zo min mogelijk misstanden. 2010 gold als pilotjaar waarin elk (prostitutie)bedrijf (raambordelen, bordelen en niet-vergunde bedrijven) in postcodegebied 1012 gemiddeld vier keer per jaar gecontroleerd moest worden. DSP-groep evalueerde het pilotjaar door middel van analyse van documenten en registraties en diepte-interviews.

5.1 Bevindingen

Vorbereiding

De start van het bestuurlijk toezicht is niet goed verlopen. Door personele problemen bij DST, de uitvoerende partij, is er in heel 2010 een tekort geweest aan toezichthouders en zijn er vier verschillende managers geweest. Het was de bedoeling dat er drie fulltime toezichthouders waren. In de praktijk waren dit er meestal twee en soms zelfs een. Slechts een medewerker, zij was er vanaf het begin bij, is volledig opgeleid voor het werk. Er was bij aanvang onduidelijkheid bij DST over de exacte taken en bevoegdheden van de toezichthouders en over de inhoud van vergunningvoorwaarden.

Ondanks een brief van de burgemeester over de toezichthouders en hun bevoegdheden en een kennismaking van de toezichthouders met de exploitanten tijdens een vergadering van de branchevereniging SOR, ervoeren ook de exploitanten veel onduidelijkheid.

Aantal controles

In 2010 hebben de bestuurlijke toezichthouders 662 controles uitgevoerd: 578 ramen, 71 exploitatievergunningen en 13 clubs (samen met de politie). DST heeft elk raam gemiddeld 1,5 keer gecontroleerd. Het doel van DST was elk raam gemiddeld vier keer te controleren, dat is in de praktijk dus niet gelukt. Belangrijkste redenen zijn de personele problemen bij DST, een lange inwerkperiode, controles die langer duren dan vooraf ingeschat en er zijn meer ramen dan het aantal op basis waarvan de urenberekening is gemaakt.¹³

Voordat de pilot van start ging controleerde de politie alle ramen minimaal zes keer per jaar. Na de start heeft de politie dit aantal – volgens afspraak – teruggeschroefd.

Noot 13 In de urenberekening in de offerte voor het bestuurlijk toezicht is uitgegaan van 299 ramen. Dit aantal zou bereikt worden na afbouw van het aantal ramen. Deze afbouw heeft echter niet plaatsgevonden waardoor het aantal ramen 364 bedroeg.

Constateringen

Er zijn elf overtredingen geconstateerd door de toezichhouders. De meeste daarvan hebben betrekking op het ontbreken van een verblijfsvergunning bij de prostituee en het niet aanwezig zijn van een beheerder of voorlichtingsmateriaal van de GGD. Bij 578 uitgevoerde raamcontroles was in negentien gevallen sprake van vermoedens van misstanden. Stadsdeel Centrum heeft in 2010 negen informatiebrieven (bestuurlijke maatregelen) gestuurd naar exploitanten waar een bestuurlijke overtreding werd geconstateerd door DST (vijf keer) of politie (vier keer).

Ervaringen betrokken partijen

Zowel politie, DST, OOV, stadsdeel Centrum als de exploitanten zijn van mening dat het bestuurlijke toezicht in het eerste jaar niet goed is verlopen. Het grootste knelpunt is de onduidelijkheid over het doel van de controles, de bevoegdheden van de toezichhouders en de inhoud en interpretatie van vergunningvoorwaarden. Dit, ondanks dat het doel van de controles, de bevoegdheden en vergunningsvoorwaarden staan beschreven in de notitie *Uitvoering bestuurlijk toezicht* en in de drie brieven die de burgemeester heeft gestuurd aan de raamexploitanten. Daarnaast hebben politie en exploitanten moeite met de vele personele wisselingen en de houding van de toezichhouders tijdens de controles. OOV benoemde de vele personeelswisselingen bij DST als grootste knelpunt. Dit maakte het erg lastig om goede afspraken te maken en andere knelpunten op te lossen. Mede hierdoor zijn niet alle toezichhouders goed op de hoogte van hun bevoegdheden en de inhoud van de controles. De wisselingen hebben er bovendien voor gezorgd dat op dit moment slechts één toezichthouder de volledige opleiding *Prostitutiecontrole en mensenhandel* heeft gevolgd.

De politie is van mening dat het goed is dat de bestuurlijke toezichhouders signalen van strafrechtelijke feiten opvangen en doorgeven, maar dat zij zich verder niet op dat terrein moeten begeven.

Politie, DST en stadsdeel Centrum ervaren een gebrek aan regie waardoor de knelpunten van het bestuurlijk toezicht niet voortvarend genoeg aangepakt worden. Het gaat dan om problemen als het niet digitaal uit kunnen wisselen van informatie tussen politie en DST (technisch), het niet nakomen van afspraken over communicatie, onenigheid over het doel van het toezicht, onduidelijke vergunningvoorwaarden, onduidelijke bevoegdheden van de toezichhouders, onvolledige communicatie richting exploitanten en praktische problemen bij het controleren van bepaalde vergunningvoorwaarden.

Er kan echter geen sprake zijn van regie. OOV treedt op als opdrachtgever voor DST. Alle afzonderlijke partijen moeten zich bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid op het gebied van het bestuurlijk toezicht. De knelpunten zullen in gezamenlijkheid vanuit de werkgroep toezicht en handhaving opgepakt moeten worden.

De politie controleert voornamelijk op drie vergunningvoorwaarden, te weten minderjarigheid, illegaliteit en mensenhandel. De overige vergunningsvoorwaarden laat ze grotendeels voor wat het is. De toezichhouders kunnen hierdoor niet terugvallen op de ervaring van de politie, omdat die simpelweg ontbreekt. In de praktijk blijkt dat sommige vergunningvoorwaarden, hoe eenvoudig deze op papier ook lijken, in de praktijk lastig vallen te controleren.

Daar komt bij dat de exploitanten jarenlang gewend zijn aan de beperkte controles van de politie. De omschakeling naar meer en vooral ook uitgebreidere controles is voor hun ook wennen, terwijl de regels niet veranderd zijn. Dit draagt bij aan de weerstand bij de exploitanten.

5.2 Conclusie

De gemeente Amsterdam is een van de eerste gemeenten van Nederland die gestart is met bestuurlijke controles op de prostitutiebranche. Omdat er weinig ervaring is op dit gebied heeft de gemeente gekozen te starten met een pilot.

Hoewel het bestuurlijke toezicht in eerste instantie veelbelovend lijkt, zijn de opbrengsten in het eerste jaar bescheiden. Vanwege een moeizaam verlopen start, vele personele wisselingen, onduidelijkheid over de exacte taakuitoefening en een beperkte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen, is het bestuurlijk toezicht nog niet optimaal uitgevoerd. Hoewel steeds meer exploitanten geneigd zijn de vergunningvoorwaarden na te leven en het bestuur met de komst van de toezichthouders een betere informatiepositie heeft, zal een aantal zaken verbeterd moeten worden teneinde het bestuurlijk toezicht tot een succes te maken.

Bijlagen

Bijlage 1 Het onderzoek

B.1.1 Vraagstelling

Op donderdag 9 december 2010 hebben Karen Nieuwenhuis (OOV Amsterdam) en Paul van Egmond en Paul Hulshof (beiden DSP-groep) overleg gevoerd over de aard en opzet van het onderzoek. Aanvullend op dit gesprek heeft DSP-groep een document ontvangen met daarin meer informatie over de achtergrond, het doel en de opzet van het bestuurlijke toezicht. Op basis van alle ontvangen informatie hebben we de volgende hoofdvraag geformuleerd:

“In hoeverre functioneert het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche als beoogd en op welke onderdelen is tussentijdse verbetering wenselijk?”

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Wat is de achterliggende beleidsgedachte van het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche in Amsterdam? Welke doelen en mechanismen liggen eraan ten grondslag?
- 2 Op welke wijze is het toezicht georganiseerd, welke partij heeft de regie, 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 en welke knelpunten en verbeterpunten zijn er?
- 3 Hoe verloopt de uitvoering van het toezicht? Hoeveel controles zijn er verricht, waar richten deze zich op en komt dit aantal overeen met de daarvoor gestelde doelen? Hoeveel overtredingen zijn er geconstateerd? Hoeveel signalen van mensenhandel zijn er opgevangen? In welke buurten hebben de controles plaatsgevonden? Wat gaat er goed en wat kan er beter?
- 4 In hoeverre zijn de verschillende partijen tevreden over het huidige toezicht? Hoe wordt de kwaliteit van de toezichthouders beoordeeld? Wat is de meerwaarde van de controles met Stadstoezicht in 2010 vergeleken met de situatie vóór 2010?
- 5 Wat is er nodig (in tijd en kosten) om dit toezicht uit te breiden naar andere locaties en/of andere branches binnen de prostitutiesector?

B.1.2 Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek hebben we een aantal methoden ingezet:

- 1 analyse beleidsdocumenten van OOV;
- 2 analyse brieven OOV aan exploitanten;
- 3 analyse rapportages DST;
- 4 analyse bestuurlijke maatregelen stadsdeel Centrum;
- 5 diepte-interviews met:
 - Karen Nieuwenhuis (OOV)
 - Rinske Wempe (afdeling handhaving, stadsdeel Centrum)
 - Petra Willemstijn (P&G292)
 - Patricia Manakane en Valery Khouri (DST)
 - Paul Negenborn en Raymond Venema (politie Beursstraat)
 - Lizette Klous en Sander Meijer (politie Nieuwezijds Voorburgwal)
 - Harold van Gelder (Zedenpolitie)
 - Klaas de Weert (exploitant, voorzitter SOR)
 - Jan Broers (exploitant, secretaris SOR)
 - Nathalie Venekamp (exploitant)
 - Joinking jr. en sr. (exploitanten)
 - Prostituees: 6 in Singelgebied, 7 op Wallen

Bijlage 2 Belangrijkste te controleren voorschriften

De toezichthouders controleren de vergunninghouder op inachtneming van onderstaande voorschriften:

- 1 De werkruimte is rechtstreeks verhuurd aan de prostituee.
- 2 Per verhuurperiode maakt slechts één prostituee gebruik van de werkruimte.
- 3 Het aantal aanwezige werkruimten komt overeen met het aantal zoals op de vergunning vermeld.
- 4 De wijze van klantenwerving veroorzaakt geen overlast voor de omgeving.
- 5 De werkzame prostituees zijn ouder dan 18 jaar.
- 6 De werkzame prostituees zijn in het bezit van een geldige verblijfstitel of de werkgever beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet arbeid vreemdelingen.
- 7 Prostituees zijn op vordering van de toezichthouders verplicht om rechtsgeldige documenten te overleggen over zijn/haar identiteit en verblijfstitel.
- 8 De vergunning is niet overdraagbaar.
- 9 De originele exploitatievergunning is in het bedrijf aanwezig.
- 10 Er is voldoende voorlichtingsmateriaal van de GGD aanwezig in het gebouw.
- 11 Er is voldoende toezicht op de gang van zaken tijdens de openingsuren van het bedrijf.
- 12 De in hoofdstuk 3 van de Algemene Plaatselijke Verordening neergelegde regels worden nageleefd (zie bijlage 3 van deze rapportage).
- 13 De belangrijkste aanvullingen op bovenstaande punten zijn:
 - Er moet bedrijfsbeleid zijn ten aanzien van hygiëne, gezondheid en arbeidsomstandigheden van de prostituees.
 - Er moeten maatregelen genomen worden om te waarborgen dat prostituees niet gedwongen worden.
 - Ten aanzien van de prostituee mogen geen strafbare feiten plaatsvinden.
 - Er moet voor gezorgd worden dat klanten niet het slachtoffer kunnen worden van strafbare feiten als beroving, diefstal, oplichting of vergelijkbare strafbare feiten.

Bijlage 3 APV hoofdstuk 3, paragraaf 4

Paragraaf 4 Prostitutie, seksinrichtingen en sekswinkels **Paragraaf 4.1 Prostitutiebedrijven**

Artikel 3.27 Exploitatie van een prostitutiebedrijf

- 1 Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een prostitutiebedrijf te exploiteren.
- 2 Het is verboden een prostitutiehotel te exploiteren.

Artikel 3.28 Aanvraag vergunning besloten prostitutiebedrijf

- 1 Bij het indienen van een aanvraag om een vergunning voor een besloten prostitutiebedrijf wordt naast het aanvraagformulier ook een bedrijfsplan overgelegd, waarin in ieder geval staan beschreven:
 - a. het bedrijfsbeleid ten aanzien van de hygiëne, gezondheid en arbeidsomstandigheden van de prostituees;
 - b. de maatregelen die waarborgen dat de prostituees niet worden gedwongen tot prostitutie, tot prostitutie zonder condoom, tot gebruik van drugs of tot het nuttigen van alcoholhoudende dranken en
 - c. de geneeskundige zorg en voorlichting op het gebied van het voorkomen van beroepsgerelateerde ziektes ten behoeve van de prostituees.
- 2 Het college kan nadere regels stellen ten aanzien van hetgeen ter bescherming van de in het eerste lid onder a, genoemde belangen in het bedrijfsplan wordt opgenomen.
- 3 Als de exploitant het bedrijfsplan wil wijzigen, doet hij van de wijziging vooraf mededeling aan de burgemeester; de mededeling wordt als onderdeel van het bedrijfsplan aangemerkt.

Artikel 3.29 Eisen aan de exploitant en de leidinggevende

- 1 De exploitant en de leidinggevende:
 - a. staan niet onder curatele of bewind en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht;
 - b. zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag en
 - c. hebben de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt.
- 2 Het college kan nadere regels stellen met betrekking tot hetgeen onder slecht levensgedrag als bedoeld in het eerste lid onder b wordt verstaan.
- 3 Het college kan nadere regels stellen met betrekking tot andere dan de in het eerste lid bedoelde eisen aan de exploitant en leidinggevende.

Artikel 3.30 Bijzondere weigeringsgronden

- 1 De burgemeester weigert een vergunning als:
 - a. de exploitant of de leidinggevende niet voldoet aan de bij of krachtens artikel 3.29 gestelde eisen;
 - b. het prostitutiebedrijf niet in een gebouw wordt gevestigd;
 - c. het prostitutiebedrijf wordt gevestigd in een woonruimte waarvoor geen vergunning tot woningonttrekking als bedoeld in artikel 30 van de Huisvestingswet is verleend;
 - d. een geschiktheidverklaring als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Bouwverordening ontbreekt of
 - e. voor zover het een raamprostitutiebedrijf betreft, dit prostitutiebedrijf is gelegen buiten een door de burgemeester voor deze prostitutiebedrijven aangewezen gebied.
- 2 De burgemeester kan een vergunning weigeren als:
 - a. naar zijn oordeel het woon- en leefklimaat in de omgeving van het prostitutiebedrijf of de openbare orde of veiligheid nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het prostitutiebedrijf;
 - b. naar zijn oordeel onvoldoende aannemelijk is dat de exploitant of de leidinggevende de in artikel 3.32 bedoelde verplichtingen zal naleven;
 - c. naar zijn oordeel het bedrijfsplan als bedoeld in artikel 3.28 onvoldoende garanties geeft voor de bescherming van de in het besloten prostitutiebedrijf werkzame prostituees of niet voldoet aan de nadere regels als bedoeld in 3.28, tweede lid;
 - d. een eerdere vergunning voor de exploitatie van het prostitutiebedrijf is ingetrokken of het prostitutiebedrijf met toepassing van artikel 2.10 of artikel 3.35 van deze verordening dan wel artikel 13b van de Opiumwet is gesloten of
 - e. in het prostitutiebedrijf een escortbedrijf is gevestigd waarvan een eerdere vergunning is ingetrokken of dat met toepassing van artikel 2.10 of artikel 3.44 van deze verordening dan wel artikel 13b van de Opiumwet is gesloten.
- 3 Bij de toepassing van de in het tweede lid, onder a, genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met:
 - a. het karakter van de straat en de wijk waarin het prostitutiebedrijf is gelegen of zal zijn gelegen;
 - b. de aard van het prostitutiebedrijf en de spanning waaraan het woon- en leefklimaat ter plaatse blootstaat en
 - c. met bijzondere gebruiksfuncties in de omgeving van het prostitutiebedrijf die zich niet verdragen met de aanwezigheid van het prostitutiebedrijf.

Artikel 3.31 Leidinggevende

- 1 Als de exploitant niet alleen voor het toezicht in het prostitutiebedrijf zorgt dan wel daarvoor niet of in onvoldoende mate kan zorgen, dan wordt op de vergunning vermeld wie leidinggevende is in het bedrijf.

Artikel 3.32 Verplichtingen van de exploitant en de leidinggevende

- 1 De exploitant en de leidinggevende zorgen ervoor dat in het prostitutiebedrijf:
 - a. ten aanzien van prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht;
 - b. uitsluitend prostituees werkzaam zijn die in het bezit zijn van een geldige verblijfstitel dan wel voor wie de exploitant beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Wet arbeid vreemdelingen en
 - c. klanten niet het slachtoffer kunnen worden van strafbare feiten zoals beroving, diefstal, oplichting of vergelijkbare strafbare feiten.
- 2 De exploitant van een besloten prostitutiebedrijf doet wat nodig is voor een goede gang van zaken binnen het prostitutiebedrijf.
- 3 De exploitant van een raamprostitutiebedrijf ziet er op toe dat de in zijn prostitutiebedrijf werkzame prostituees geen ernstige overlast voor de omgeving veroorzaken, het bepaalde in artikel 2.12, vierde lid niet overtreden en de openbare orde niet verstoren.
- 4 De exploitant doet onmiddellijk mededeling aan de burgemeester als er een wijziging van leidinggevendens plaatsvindt.

Artikel 3.33 Openingstijden prostitutiebedrijf

- 1 De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, de veiligheid of ter voorkoming of beperking van overlast de openingstijden van een prostitutiebedrijf beperken.
- 2 Het is verboden om een prostitutiebedrijf voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers toe te laten buiten de vastgestelde openingstijden.
- 3 Het is de bezoeker van een prostitutiebedrijf verboden zich daarin te bevinden buiten de vastgestelde openingstijden.

Artikel 3.34 Bijzondere gronden voor intrekking

- 1 De burgemeester kan een vergunning voor een prostitutiebedrijf intrekken als:
 - a. een minderjarige prostituee of een prostituee zonder geldige verblijfstitel wordt aangetroffen;
 - b. het bedrijfsplan als bedoeld in artikel 3.28 onvoldoende garanties geeft voor de bescherming van de prostituees of niet voldoet aan de nadere regels als bedoeld in artikel 3.28, tweede lid;
 - c. in het prostitutiebedrijf strafbare feiten plaatsvinden die een bedreiging vormen voor de orde of veiligheid in of om het prostitutiebedrijf;
 - d. de openbare orde of het woon- en leefklimaat door de aanwezigheid van het prostitutiebedrijf wordt verstoord of benadeeld;
 - e. de exploitant of leidinggevende niet langer voldoet aan de bij of krachtens artikel 3.29 gestelde eisen;
 - f. de exploitant of leidinggevende het in artikel 3.32 en 3.33 bepaalde niet of onvoldoende nakomt;
 - g. in strijd wordt gehandeld met hetgeen de exploitant in het bedrijfsplan heeft opgenomen;

- h. in strijd wordt gehandeld met door het college gestelde nadere regels als bedoeld in artikel 3.36;
- i. de exploitant of de leidinggevende het toezicht op de naleving van het in dit hoofdstuk bepaalde belemmert of bemoeilijkt of
- j. in het prostitutiebedrijf een escortbedrijf is gevestigd waarvan de vergunning is ingetrokken dan wel dat met toepassing van artikel 2.10 of artikel 3.44 van deze verordening dan wel artikel 13b van de Opiumwet is gesloten.

Artikel 3.35 Sluiting prostitutiebedrijf

- 1 De burgemeester kan de sluiting van een prostitutiebedrijf bevelen als het belang van de bescherming van de prostituees, de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid dat naar zijn oordeel vereist.
- 2 De burgemeester trekt het bevel tot sluiting in als naar zijn oordeel geen van de in het eerste lid genoemde belangen voortzetting van de sluiting vereist.

Artikel 3.36 Nadere regels

- 1 Het college kan voor de verschillende categorieën prostitutiebedrijven nadere regels stellen in het belang van de vrijheid, de veiligheid, de gezondheid of de arbeidsomstandigheden van de prostituees, de volksgezondheid, het voorkomen van strafbare feiten, het voorkomen of beperken van overlast of het voorkomen van aantasting van het woon- en leefklimaat.
- 2 De burgemeester kan van één of meer vereisten van deze nadere regels ontheffing verlenen.

Bijlage 4 Brief aan exploitanten over gemeentelijke toezichthouders

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 2999
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

mr. M.J. Cohen
Burgemeester

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE
Amsterdam

Datum 11 januari 2010
Ons kenmerk 2010/SS8
Behandeld door K. Nieuwenhuis
Doorkiesnummer 020 552 2801
E-mail knieuwenhuis@bda.amsterdam.nl

Onderwerp Gemeentelijke toezichthouders prostitutiebranche

Geachte meneer, mevrouw,

Gemeente Amsterdam heeft, zoals u wellicht vernomen heeft, recentelijk drie toezichthouders aangesteld voor het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche. Met deze brief wil ik u informeren over de huidige stand van zaken van zaken. Een brief met vergelijkbare inhoud is gestuurd aan de Stichting Samenwerkend Overleg Raamprostitutie (S.O.R.). De S.O.R. had mij op 12 november 2009 schriftelijk een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over de gemeentelijke toezichthouders.

In de *Nota Prostituee v/m Amsterdam. Weerbaar en Zelfstandig 2008/2010* - die in 2008 is aangenomen door de gemeenteraad - heeft het College al aangekondigd het toezicht en handhaving op de prostitutiebranche uit te breiden. Dit was gebaseerd op de wens om te komen tot een meer transparante branche met een hoger aantal controles per jaar in alle Amsterdamse (locatiegebonden) prostitutiebedrijven. In deze nota was aangekondigd dat hiervoor gemeentelijke toezichthouders worden aangetrokken.

Afgelopen jaar heeft het College van Burgemeester en Wethouders de Dienst Stadstoezicht de opdracht gegeven drie gemeentelijke toezichthouders te werven. Bij de werving en selectie is uitgebreid gekeken naar relevante kennis, ervaring en integriteit. Het gaat om hoog gekwalificeerde personen met HBO werk- en denkniveau. De toezichthouders worden momenteel intern opgeleid waarbij ook een uitgebreide training van de politie hoort.

De toezichhouders worden door mij per aanwijzingsbesluit aangewezen als gemandateerde toezichhouders. Het betreft dus geen 'stadswachten'. Zij zijn aangewezen als toezichhouder op grond van de Amsterdamse Algemene Plaatselijke Verordening 2008 (APV) en beschikken over alle bevoegdheden als genoemd in hoofdstuk 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

De toezichhouders zullen nauw samenwerken met de politie waarbij elke organisatie zich zal richten op zijn eigen specialisme. De toezichhouders hebben echter een andere taak dan de politie. Dit houdt in dat zij zullen controleren of de bepalingen uit de APV en de voorschriften in de exploitatievergunning worden nageleefd. Tevens hebben zij een signalerende functie wat betreft misstanden in de branche.

In het begin zullen de controles gecombineerd – dat wil zeggen door de politie en gemeentelijke toezichhouders gezamenlijk - worden uitgevoerd, waarbij de bevindingen van de toezichhouders vervolgens zullen worden afgehandeld door de afdeling handhaving van het betreffende stadsdeel. De Directie Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente voert hierbij de regie. Tegelijkertijd zullen de zedencontroleurs van de politie ook controles blijven uitvoeren.

Het inzetten van de toezichhouders leidt tot meer en uitgebreidere controles. Dit is noodzakelijk omdat is gebleken dat er bij de huidige controles onvoldoende aandacht is voor het bestuurlijke toezicht. Het is de bedoeling dat bedrijven waar geen overtredingen worden geconstateerd na verloop van tijd ook minder gecontroleerd worden. Ook zullen de toezichhouders zich richten op niet-vergunde prostitutiebedrijven waarbij vooral informatiegestuurd zal worden opgetreden. Op grond van signalen en meldingen zullen deze bedrijven, zoals massagesalons en kapsalons, gecontroleerd worden.

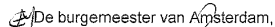
De toezichhouders zullen medio januari 2010 van start gaan. Zij zullen zich te allen tijde kunnen legitimeren. Momenteel zijn drie personen aangesteld en ik ga ervan uit dat zij snel bij u en de dames bekend zijn. Ook zijn zij, zoals reeds genoemd, uitgebreid gescreend op integriteit en ervaring. Uw privacy is dan ook niet in het gedrang.

Ten slotte wil ik nog benadrukken dat de Gemeente het aanstellen van de toezichhouders niet beschouwt als een alternatief voor een gemeentelijk loket zoals voorgesteld door de S.O.R. Ik wacht echter wat dit onderwerp betreft eerst het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche af dat momenteel voorligt bij de Tweede Kamer.

Ik hoop u voldoende te hebben geïnformeerd over de gemeentelijke toezichhouders. Mocht u onverhoopt nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met Karen Nieuwenhuis van de Directie Openbare Orde en Veiligheid (020 552 2801). Voor praktische vragen over de toezichhouders verwijs ik u naar Patricia Manakane van de Dienst Stadstoezicht, 020 251 3012.

Ik reken op uw volledige medewerking,

Met vriendelijke groet,

 De burgemeester van Amsterdam,

mr. M.J. Cohen

Bijlage 5 Brief aan SOR

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 2999
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

mr. E. E. van der Laan
Burgemeester

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE
Amsterdam

Datum 25 oktober 2010
Ons kenmerk 2010/6929
Behandeld door B. Blokhuis
Doorkiesnummer 020 552 2801
E-mail bblokhuis@bda.amsterdam.nl

Onderwerp Toezicht prostitutiebranche

Geachte leden van de S.O.R.,

De Gemeente Amsterdam heeft toezichhouders aangesteld voor het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche. Vanuit de branche hebben wij vernomen dat het nog niet altijd duidelijk is welke bevoegdheden de bestuurlijke toezichhouders hebben en waar de controles zich specifiek op richten. Met deze brief wil ik u hierover nader informeren. Een brief met vergelijkbare inhoud is gestuurd aan alle raamexploitanten in postcodegebied 1012.

De bestuurlijke toezichhouders zijn in februari 2010 gestart met controles van raambordelen in het centrum. Zoals u waarschijnlijk heeft gemerkt heeft de inzet van de toezichhouders geleid tot meer en uitgebreidere controles. Deze controles richten zich op de naleving van de voorschriften die in de aan u verleende exploitatievergunning zijn gesteld. Hiervoor zijn de toezichhouders door de Burgemeester aangewezen en beschikken voor de uitvoering van deze controles over bevoegdheden genoemd als in hoofdstuk 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹

De toezichhouders hebben ten aanzien van de naleving van de voorschriften in de exploitatievergunning een controlerende taak en zullen bij constatering van niet-naleving middels een rapport van bevindingen rapporteren aan het bevoegd gezag, te weten het betreffende stadsdeel. Deze zal op basis van dit rapport vervolgens de stappen ondernemen die in het sanctiebeleid zijn vastgesteld.² In principe constateert de toezichhouder en

¹ Het aanwijzingsbesluit is gepubliceerd in het Gemeenteblad, afdeling 3B, nr. 7 van 6 januari 2010.

² Met het sanctiebeleid wordt het handhavingstappenplan bedoeld zoals vastgesteld in Gemeenteblad afd 3B, nr 44 en gewijzigd in afd. 3 B, nr. 66. Dit stappenplan is in werking sinds 1 oktober 2004. De stappen die het stadsdeel neemt overeenkomstig de handhavingstrategie zijn besluiten in de zin van de Awb en hier staan bezwaar- en beroepsprocedures tegen open. Het stappenplan wordt momenteel geactualiseerd en het is de verwachting dat het nieuwe stappenplan in 2011 in werking treedt.

handhaaft het betreffende stadsdeel. De toezichhouders zijn zelf niet bevoegd om sancties op te leggen. Voor wat betreft mensenhandel hebben de toezichhouders een signalerende functie.

Momenteel werkt de gemeente aan het aanscherpen van de vergunningsvoorschriften voor prostitutiebedrijven met als doel om duidelijkere regels in het leven te roepen, alsmede om gedwongen prostitutie tegen te gaan. Tot de nieuwe regels van kracht worden is de huidige regelgeving leidend. Aangezien hier onduidelijkheden over bestaan, zoals o.a. tijdens de vergadering van de S.O.R. op 7 september jl. naar voren kwam, maak ik graag van de gelegenheid gebruik om de regelgeving nader uit te leggen:

Eisen aan toezicht exploitant/leidinggevende

De exploitant dient te zorgen voor voldoende toezicht op de gang van zaken in het prostitutiebedrijf. Uit artikel 3.32 van de APV en de vergunningvoorschriften volgt dat de exploitant/leidinggevende het toezicht op orde heeft als:

- hij/zij heeft gecontroleerd of de prostituee in Nederland in de prostitutie mag werken (minimale leeftijd van 18 jaar, geldig identiteitsbewijs en indien nodig geldig verblijfsdocument, zie tabel 1 voor een overzicht welke documenten wanneer nodig zijn);
- hij/zij ervoor zorgt dat de prostituee de documenten om zich te identificeren ook daadwerkelijk bij zich heeft, zodat de prostituee deze kan tonen bij controle. Alleen het controleren van de papieren is dus niet voldoende, de leidinggevende moet er ook op toezien dat de prostituee haar papieren tijdens het werk bij zich heeft, zodat ze daarop gecontroleerd kan worden;
- hij/zij erop toeziet of de werkruimte uitsluitend door de prostituee aan wie de kamer rechtstreeks verhuurd is wordt gebruikt en dat deze niet wordt gebruikt als woonruimte;
- hij/zij erop toeziet dat er geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (het mensenhandel artikel);
- hij/zij erop toeziet dat klanten niet het slachtoffer kunnen worden van strafbare feiten zoals beroving, diefstal, oplichting of vergelijkbare strafbare feiten;
- hij/zij erop toeziet dat klanten niet op straat worden geworven
- hij/zij erop toeziet dat de prostituee niet vrijwel ongekleed achter het raam staat;
- hij/zij erop toeziet dat er geen sprake is van ernstige overlast en/of het verstoren van de openbare orde.

Dit impliceert dat de leidinggevende op een dusdanige afstand van het bedrijf dient te zijn dat er gesproken kan worden van voldoende toezicht op het prostitutiebedrijf. Daarnaast is het uit praktische overwegingen van belang dat de exploitant/leidinggevende op verzoek van de toezichthouder zich binnen afzienbare tijd voor een controle beschikbaar stelt. De exploitant/leidinggevende is verplicht zijn medewerking te verlenen aan de controle.

Er bestaat geen geschreven regeling wat de afzienbare tijd precies inhoudt. De zogenaamde 15-minuten regeling die in het verleden is gebruikt, wordt hierom momenteel dan ook niet toegepast. Wel is de gemeente van plan om een dergelijke regeling vast te stellen. Naar verwachting zal in die regeling de hiervoor genoemde 15-minuten termijn zijn weerslag krijgen.

Verplichte documenten/identificatieplicht prostituee

Uit bovenstaande blijkt dat de exploitant/leidinggevende moet controleren of de prostituee beschikt over een geldig identiteitsbewijs en, indien nodig, een geldig verblijfsdocument. De prostituee heeft zelf een toeplicht om zich te identificeren en aan te tonen dat zij rechtmatig in Nederland verblijft. De exploitant dient erop toe te zien dat zij de papieren daadwerkelijk bij zich heeft. Per nationaliteit van de prostituee is het verschillend welke documenten nodig zijn om in de (raam)prostitutie te mogen werken (zie tabel 1 voor een overzicht). Kan de prostituee de documenten niet tonen, dan kan dit gevolgen hebben voor de exploitant. De toezichthouder maakt bij constatering een rapportage op waarna het betreffende stadsdeel overeenkomstig het sanctiebeleid zal handhaven.

Wat betreft de toeplicht van de prostituee is de volgende regel van belang: een verblijfsdocument (d.w.z. een pasje afgegeven door de IND) is een identiteitsdocument.³ Een paspoort is daarentegen niet gelijk aan een geldig verblijfsdocument voor Bulgaren, Roemenen en personen uit landen buiten de EU. Het tonen van enkel een paspoort is voor deze nationaliteiten niet voldoende, er dient dan ook een verblijfsdocument getoond te worden om aan te tonen dat men beschikt over een geldige verblijfstitel.

Het is overigens wel wenselijk dat prostituees die zich enkel met een verblijfsdocument identificeren daarbij ook een paspoort tonen ter controle van het verblijfsdocument (paspoort is namelijk het bronndocument). Tevens kan het niet beschikken over het eigen paspoort een indicatie van gedwongen prostitutie zijn. De toezichthouders zullen daarom bij controles, net zoals de politie doet, naar paspoorten vragen.

Inzage bedrijfsadministratie

Op grond van artikel 5:17 van de Awb zijn de toezichthouders bevoegd zakelijke gegevens te bekijken, waaronder de bedrijfsadministratie. Inzage in de administratie dient wel in relatie te staan tot de vergunningvoorschriften en/of de verplichtingen die uit de APV voortvloeien. Aangezien een voorschrift van de vergunning stelt dat het raambordeel rechtstreeks aan de prostituee verhuurd wordt, mag de toezichthouder nagaan of de daadwerkelijke bezetting overeenkomt met hetgeen in de administratie is opgenomen. Concreet houdt dit in dat de toezichthouder bijvoorbeeld de dagstaten mag inzien waarop staat wanneer welk raam aan wie verhuurd is.

Aanscherping vergunningvoorwaarden

Ik wil u er hierbij nogmaals op attenderen dat de gemeente begin 2011 met een voorstel zal komen om de regelgeving voor prostitutiebedrijven aan te scherpen met als doel om eenduidige regels in het leven te roepen, alsmede om gedwongen prostitutie tegen te gaan. Hierbij wordt onder andere gedacht aan een definitie van adequaat toezicht waaronder de 15 minuten regeling, het stellen van eisen aan de bedrijfsadministratie en op het gebied van hygiëne. Op het voorstel tot aanpassing van de vergunningvoorwaarden is de Inspraakverordening 2003 van toepassing. U zal in gelegenheid gesteld worden uw zienswijze over het voorstel in te dienen.

³ Overeenkomstig de Wet op de Identificatieplicht.

Tabel 1 overzicht vereiste verblijfs- en identiteitsdocumenten

Categorie	Werken in de prostitutiebranche toegestaan?
1. Nederlandse prostituees en prostituees afkomstig uit de EU-landen en EER-landen ⁴ , met uitzondering van Roemenië en Bulgarije (lid van EU sinds 2007).	Ja, geldig paspoort is voldoende.
2. Prostituees afkomstig uit de EU-lidstaten Roemenië en Bulgarije in loondienst	Nee, Werkgevers van onderdanen van deze EU-Lidstaten dienen in het bezit zijn van een tewerkstellingsvergunning om werknemers uit deze landen in dienst te nemen. Echter, voor seksuele dienstverlening wordt geen tewerkstellingsvergunning afgegeven.
3. Prostituees uit Roemenië en Bulgarije die hun verblijf als Gemeenschapsonderdaan ontlenen aan een relatie met een persoon voor wie geen tewerkstellingsvergunning is vereist, zowel in loondienst als als zelfstandig ondernemer	Ja, Zie voor de voorwaarden onder 1
4. Prostituees uit Roemenië en Bulgarije die niet onder categorie 3 vallen, in het geval van arbeid als zelfstandig ondernemer	Ja, Werken als zelfstandig ondernemer is toegestaan. Betrokken personen dienen naast een geldig paspoort in het bezit te zijn van een verblijfsdocument (pasje afgegeven door de IND) waarop staat dat arbeid als zelfstandige is toegestaan.
5. Prostituees afkomstig uit niet EU-landen, met een verblijfsvergunning waarop de aantekening is geplaatst dat arbeid vrij is toegestaan en een tewerkstellingsvergunning niet is vereist.	Ja
6. Prostituees afkomstig uit niet EU-landen, met een verblijfsvergunning waarop de aantekening is geplaatst dat arbeid <i>niet</i> is toegestaan.	Nee
7. Prostituees afkomstig uit niet EU-landen die in Nederland verblijven op basis van een toeristenvisum.	Nee
8. Prostituees afkomstig uit niet visum-plichtige landen, die gedurende de vrije termijn in Nederland verblijven.	Nee
9. Prostituees afkomstig uit niet EU-landen die in Nederland als zelfstandig ondernemer willen werken	Nee

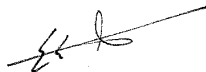
⁴ De EU landen zijn België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, Zweden.

Bulgarije en Roemenie zijn sinds 2007 ook lid van de EU, maar voor personen uit die landen geldt een aparte regeling.

De EER-landen zijn Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

Ik hoop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u onverhoopt nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met mevr. K. Nieuwenhuis (Directie Openbare Orde en Veiligheid: 020.5522801) of met mevr. P. Manakane (Dienst Stadstoezicht: 020.2513011).

Met vriendelijke groet,



mr. E.E. van der Laan
Burgemeester van Amsterdam

Bijlage 6 Brief aan raamexploitanten

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 2999
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

Mr. E.E. van der Laan
Burgemeester

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE
Amsterdam

Datum 27 april 2011
Ons kenmerk 2011/
Behandeld door K. Nieuwenhuis

Onderwerp gemeentelijk toezicht prostitutie

Geachte exploitant,

Sinds begin 2010 zijn er gemeentelijk toezichthouders actief in het Wallen- en Singelgebied. Zij zijn samen met de zedencontroleurs van politie verantwoordelijk voor de controles van raambordelen. De focus van de politie ligt daarbij op mensenhandel, illegaliteit en minderjarigheid. De toezichthouders kijken (ook) naar andere aspecten van exploitatievergunning, zoals een goede gang van zaken in het bedrijf. Zij hebben daarnaast een signalerende functie wat betreft mensenhandel.

Op 11 januari 2010, kort voor de start van de toezichthouders, heeft toenmalig burgemeester Cohen u een brief gestuurd over de bevoegdheden en taken van de toezichthouders. In de praktijk bleek vervolgens over aantal regels onduidelijkheid te bestaan, zoals de termijn waarbinnen een exploitant of leidinggevende in het bordeel aanwezig moet kunnen zijn. Op 25 oktober 2010 heb ik u een brief gestuurd waarin duidelijkheid wordt gegeven over deze en andere regels. Beide brieven zijn voor de volledigheid als bijlage meegestuurd met deze brief.

De afgelopen maanden zijn er nieuwe punten naar voren gekomen waarover onduidelijkheid is ontstaan. Het doel van deze brief is om deze onduidelijkheden weg te nemen. Het gaat om de volgende punten:

- Binnentreden van woningen door de toezichthouders;
- Meewerken aan controles door exploitanten;
- Het vermelden van leidinggevend op de vergunning;
- Verantwoordelijkheid van de exploitant bij het voorkomen van mensenhandel;
- Indienen van klachten over de toezichthouders.

Daarnaast wil ik u via deze brief op de hoogte stellen van de ontwikkelingen rond het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche en de eerder aangekondigde aanpassing van Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

Binnentreden woning

In de Algemene wet op het binnentreden is bepaald dat het niet is toegestaan om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner. Dit kan alleen indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is verleend. Voor het binnentreden zonder toestemming van de bewoner is bovendien een schriftelijke machtiging vereist die aan de bewoner getoond moet worden. In de praktijk betekent dit dat de toezichhouders van Dienst Stadstoezicht geen woningen mogen betreden zonder toestemming van de bewoner. Woonruimten boven of naast het bordeel mogen dus alleen met toestemming van de bewoner worden betreden. Voor bedrijfsruimten geldt deze regel niet, met andere woorden u dient de toezichhouders toegang te verschaffen tot uw bordeel.

Meewerken aan controles

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5.20) bent u verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Ook in de APV, artikel 3.34 onder i, staat vermeld dat "de burgemeester de vergunning van een prostitutiebedrijf kan intrekken als de exploitant het toezicht op de naleving van de APV-regels belemmert of bemoeilijkt". U bent kortom, verplicht mee te werken aan de controles door Stadstoezicht en de politie. Mocht u deze medewerking niet geven dan zullen de toezichthouders dit rapporteren aan stadsdeel Centrum en kunnen er bestuurlijke maatregelen volgen. Hierbij geldt overigens dat de controles in beginsel zullen plaatsvinden wanneer het bordeel geopend is. Als er protesteers aan het werk zijn, beschouwt de gemeente het bordeel in ieder geval als geopend.

Controles van de toezichthouders worden door hen teruggekoppeld aan stadsdeel Centrum. Bij overtredingen van vergunningsvoorwaarden worden bestuurlijke rapportages opgemaakt, maar ook andere opvallendheden worden gemeld aan het stadsdeel. Niet elke melding betreft echter een overtreding en zal leiden tot een bestuurlijke maatregel.

Het toezichtteam van Dienst Stadstoezicht

Het team van gemeentelijke toezichthouders is op volle sterkte en bestaat op dit moment uit vier personen. Het gaat om drie toezichthouders en een teamleider. De namen van deze mensen zijn: Valery Khouri, Harm de Vries, Ron Bodemeijer en Esther Schut (teamleider). De toezichthouders kunnen zich altijd legitimeren en controleren doorgaans niet in uniform. Mochten er andere dan de bovenstaande personen komen controleren (zonder dat een van deze personen daarbij aanwezig is) dan kunt u daarvan melding maken bij mevrouw Manakane van de Dienst Stadstoezicht, zie het telefoonnummer hieronder. Ook kunt u dit melden bij de toezichthouders zelf.

Het vermelden van leidinggevenden op de vergunning

In artikel 3.31 van de APV staat: "als de exploitant niet alleen voor het toezicht in het prostitutiebedrijf zorgt of in voldoende mate kan zorgen, dan wordt op de vergunning vermeld wie de leidinggevende is in het bedrijf." Kortom, als er u zelf niet bent, dient u er voor te zorgen dat er een leidinggevende aanwezig is op een dusdanige afstand van het bedrijf dat er gesproken kan worden van voldoende toezicht. Het mag duidelijk zijn dat een leidinggevende die zich buiten Amsterdam bevindt (en meer dan 15 minuten onderweg is naar het bordeel) niet is staat is om voldoende toezicht te houden. In dergelijke situaties zullen de toezichthouders een rapportage opmaken voor stadsdeel Centrum en volgt mogelijk een bestuurlijke maatregel.

Bij voorkeur is de exploitant en/of leidinggevende aanwezig in het bordeel wanneer dat geopend is. Deze eisen aan het toezicht worden aangescherpt met de nieuwe prostitutiewet, indien deze wordt aangenomen door de Eerste Kamer. De nieuwe wet stelt de aanwezigheid van een exploitant of leidinggevende tijdens de openingsuren van het bedrijf namelijk verplicht.

In de praktijk zijn er exploitanten die behalve leidinggevenden ook andere medewerkers in dienst hebben, zoals schoonmakers en administratieve krachten. Dit kan, maar het is niet de bedoeling om deze werknemers als leidinggevende te laten optreden. Een administratieve

kracht is dus geen vervanger van een leidinggevende. Deze laatste blijft, ook al is er een administratieve kracht aanwezig, verantwoordelijk voor het toezicht op het prostitutiebedrijf.

Verantwoordelijkheid exploitant bij voorkomen mensenhandel

Op basis van de APV zijn u en uw leidinggevenden verplicht om er voor te zorgen dat er in het prostitutiebedrijf ten aanzien van prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Dit betekent dat u ervoor moet zorgen dat er geen mensenhandel (gedwongen prostitutie) plaatsvindt in uw bordeel. Het is dus niet toegestaan dat u kamers verhuurt aan prostituees die gedwongen in de prostitutie werken. Het is niet altijd eenvoudig te bepalen of een prostituee gedwongen werkt, maar er zijn wel signalen die hierop kunnen duiden:

- lange werkdagen (in het bijzonder dubbele shifts) en lange werkweken (van zes, zeven dagen);
- niet of nauwelijks Nederlands of Engels spreken;
- vaak bellen/gebeld worden en sms-en;
- mannelijke bezoeker(s) die geen klant zijn;
- tatoeages met een mannen naam;
- blauwe plekken;
- angstige indruk;
- geen vaste woon- of verblijfplaats.

Als exploitant dient u alert te zijn op dergelijke signalen. Mocht u twijfels hebben bij de vrijwilligheid van een prostituee, dan kunt u contact opnemen met de politie. Mocht u ondanks dergelijke signalen prostituees een kamer verhuren, dan kan de gemeente tot het oordeel komen dat u uw verantwoordelijkheid als exploitant niet goed invult. U riskeert dan een bestuurlijke maatregel. In het uiterste geval kan uw vergunning worden ingetrokken.

In bepaalde gevallen kan er zelfs direct tot sluiting van het bordeel worden overgegaan. Op basis van artikel 3:35 APV kan de burgemeester de sluiting van een prostitutiebedrijf bevelen als het belang van de bescherming van de prostituees, de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid dat naar zijn oordeel vereist. Gedwongen prostitutie valt onder dit belang. Eventuele verwijtbaarheid van de exploitant speelt hierbij een ondergeschikte rol. Wel is verwijtbaarheid van belang voor de beslissing om de vergunning al dan niet in te trekken.

Om u extra handvatten te geven om mensenhandel te signaleren, organiseert de gemeente dit jaar een voorlichtingsbijeenkomst voor bordeelhouders over mensenhandel. Hierbij wordt aandacht besteed aan signalen en hoe u deze kunt herkennen. De bijeenkomst is niet verplicht, maar ik raad u sterk aan om te komen. Het is namelijk de verantwoordelijkheid van de exploitant om invulling te geven aan de hiervoor genoemde verplichting om mensenhandel te voorkomen. U ontvangt te zijner tijd een uitnodiging voor de voorlichtingsbijeenkomst.

Klachten over de toezichthouders

Klachten over de toezichthouders van Stadstoezicht kunt u indienen bij de Dienst Stadstoezicht, per e-mail of brief. U kunt mailen naar klachten@stadstoezicht.amsterdam.nl en een brief sturen naar:

Dienst Stadstoezicht
t.a.v. klachten
Postbus 551
1000 AN Amsterdam

De Dienst Stadstoezicht is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijk toezicht, dus klachten over de toezichthouders horen daar thuis. Meer informatie vindt u op de website van de Dienst Stadstoezicht, www.stadstoezicht.amsterdam.nl.

Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche


Op 29 maart heeft de Tweede Kamer ingestemd met het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Het voorstel gaat nu naar de Eerste Kamer. Indien deze het wetsvoorstel goedkeurt, zal het van kracht worden. Met de nieuwe wet gaat er veel veranderen in de prostitutiebranche. Zo gaat de minimumleeftijd voor prostituees omhoog naar 21 jaar en dienen alle prostituees te worden geregistreerd. Ook moeten exploitanten zorgen voor permanent toezicht tijdens de openingsuren van het bedrijf, zoals ik hierboven al noemde. Zodra duidelijk is wanneer de wet van kracht zal worden, zal u worden geïnformeerd over de gevolgen hiervan voor u.

Aanpassing APV

Op dit moment werkt de gemeente aan een voorstel voor de aanscherping van vergunningsvoorwaarden voor prostitutiebedrijven. Naar verwachting wordt het voorstel dit jaar afgerond. U zal ook de gelegenheid krijgen hier uw zienswijze op te geven.

Ik hoop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u aanvullende vragen hebben over de toezichhouders van Stadtoezicht kunt u terecht bij mevrouw Manakane van de Dienst Stadtoezicht (020 251 3011).

Met vriendelijke groet,


Mr. E.E. van der Laan

 Burgemeester van Amsterdam

Bijlage 7 Uitvoering bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche 2009 - 2012

Dit contract wordt separaat toegevoegd.