

HANDREIKING

HANDHAVINGSARRANGEMENT

PROSTITUTIEBELEID

3

Handboek lokaal prostitutiebeleid

Deel 3

Handreiking
handhavingsarrangement
prostitutiebeleid

December 1999

Colofon

Uitgave in opdracht van:

Ministerie van Justitie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitgever:

VNG Uitgeverij

Den Haag

Samenstelling en redactie:

drs. P.M. de Savornin Lohman

drs. H.W.G. Remme

mr. W.A.G. Hillenaar

Vormgeving:

Theresia Koelewijn Grafische Vormgeving

Inhoud deel 3

INLEIDING BIJ DEEL 3	5
1 HET KADER VOOR HET LOKALE PROSTITUTIE- EN HANDHAVINGSBELEID	8
1.1 De reikwijdte van het lokale prostitutiebeleid	8
1.2 De belangrijkste instrumenten	11
2 WAT IS HANDHAVING?	13
2.1 Vormen van handhaving	13
2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid	14
2.3 Het uitwerken van een handhavingsarrangement	17
2.4 Afstemmingsgremia	19
3 HANDHAVENDE INSTANTIES: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN	21
3.1 Gemeentelijke bestuursorganen	21
3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties	22
3.3 Het Openbaar Ministerie	23
3.4 De politie	24
3.5 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie	26
3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid	27
3.7 Financiën - de Belastingdienst	28
4 SUGGESTIES VOOR HET UITWERKEN VAN EEN HANDHAVINGSARRANGEMENT	30
4.1 De organisatie	30
4.2 De inhoud: specifieke aandachtspunten	30
4.3 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent	31
4.4 De uitwerking: handhavingsteams en handhavingsafspraken	32
4.5 Aandachtspunten bij de uitvoering	33
4.6 Voorbeeld van een lokaal handhavingsarrangement	35
4.7 Het bestrijden van mensenhandel	39

5	INFORMATIE-UITWISSELING	43
5.1	Handhavingsteams en persoonsgegevens	43
5.2	Handhavingsteams en bevoegdheden	45
5.3	Informatieverstrekking aan derden	47
5.4	Rechten van de geregistreerde	48
5.5	Samenvatting en conclusies	49
NOTEN		52
BIJLAGEN		55
3.1	Overzicht van handhavende instanties	57
3.2	Relevante wetgeving ter handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel	63
3.3	Overzicht regelgeving informatie-uitwisseling	67
3.4	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	69

Dit boek maakt deel uit van een serie van 4 delen die tezamen het Handboek lokaal prostitutiebeleid vormen. De inhoudsopgave van de overige delen treft u aan achterin dit deel (bijlage 3.4). Het Handboek is verkrijgbaar bij de VNG-uitgeverij te Den Haag.

Inleiding bij deel 3

Opheffing bordeelverbod

Vanaf 1 oktober 2000 is, door de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetboeken en wetten¹, het algemeen bordeelverbod geschrapt. Vanaf die tijd is de bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie toegestaan, mits het gaat om prostituees die meerderjarig zijn, die over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel beschikken en die vrijwillig in de prostitutie werken. Van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie is de strafbaarstelling in de nieuwe wetgeving aangescherpt.

Doelen van de wetswijziging

Met de wetswijziging worden zes hoofddoelen nagestreefd.

1. Het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid.
2. Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie.
3. Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik.
4. Het beschermen van de positie van prostituees².
5. Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen.
6. Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder geldige verblijfstitel)³.

Nieuwe mogelijkheden voor gemeenten

Door de wetswijziging wordt het voor gemeenten mogelijk om regels te stellen voor bordelen en andere vormen van exploitatie van prostitutie. Gemeenten krijgen, in samenspraak met andere overheidspartners zoals het Openbaar Ministerie en de politie, een belangrijke regie-rol op dit terrein.

Gemeenten zullen het initiatief moeten nemen bij het uitwerken van het prostitutiebeleid, het ontwikkelen van de bijbehorende instrumenten en het maken van goede handhavingsafspraken met de daartoe bevoegde instanties.

Doel van deze handreiking

Van gemeenten wordt verwacht dat zij op lokaal niveau, en bij voorkeur ook regionaal, een kwalitatief goed integraal beleid voor de verschillende vormen van prostitutie ontwikkelen. Daarbij moet tevens worden voorzien in een adequate handhaving door de instanties die belast zijn met toezichthoudende taken.

De onderlinge afspraken over de handhaving worden bij voorkeur vastgelegd in een zogenaamd *handhavingsarrangement*. Om betrokkenen bij de invulling van deze afspraken op weg te helpen is deze handreiking voor het uitwerken van een handhavingsarrangement prostitutiebeleid opgesteld.

Handboek lokaal prostitutiebeleid

Deze handreiking maakt onderdeel (deel 3) uit van het Handboek lokaal prostitutiebeleid, dat – in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – is uitgebracht door de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De handreiking kan ook als zelfstandig hulpmiddel worden gehanteerd voor het uitwerken van het lokale en regionale handhavingsbeleid. Het uitgangspunt is echter wel dat daaraan een uitgewerkt lokaal (en regionaal) prostitutiebeleid ten grondslag ligt.

Informatie over de vormgeving van het lokale prostitutiebeleid is te vinden in deel 2 van dit Handboek. Dat deel bevat onder andere een stappenplan voor het ontwerp, de implementatie en de evaluatie van lokaal (respectievelijk regionaal) prostitutiebeleid. In dat deel worden ook de belangrijkste beleidsinstrumenten beschreven. Een aantal van deze instrumenten is integraal opgenomen in deel 4 van dit Handboek. In dat deel treft u ook adressen van relevante instellingen en organisaties aan.

In het eerste, inleidende deel van het Handboek treft de lezer achtergrondinformatie over de wetswijziging: de aanleiding, de doelen en de implicaties.

In bijlage 3.3 is een inhoudsopgave opgenomen van de overige delen van dit Handboek.

Leeswijzer deel 3

In hoofdstuk 1 worden het kader en de reikwijdte van het lokale prostitutiebeleid geschetst.

Hoofdstuk 2 gaat in op handhaving: wat is het, welke vormen zijn

er en welke uitgangspunten gelden voor de handhaving van het lokale prostitutiebeleid?

In hoofdstuk 3 worden de taken en bevoegdheden van de meest relevante handhavende instanties op hoofdlijnen beschreven.

In hoofdstuk 4 is een aantal aandachtspunten en suggesties opgenomen voor het uitwerken van een handhavingsarrangement voor het lokale prostitutiebeleid.

Hoofdstuk 5 gaat in op de mogelijkheden en grenzen van informatie-uitwisseling tussen de diverse partners.

1 Het kader voor het lokale prostitutie-en handhavingsbeleid

De afschaffing van het bordeelverbod biedt met name aan gemeenten nieuwe mogelijkheden om de lokale prostitutie bestuurlijk te reguleren.

Bij de ontwikkeling van nieuw beleid en de afstemming tussen de diverse handhavende instanties vervult de gemeente dan ook een voortrekkersrol. Daarbij dient zij zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande overlegstructuren. Vooral het driehoeksoverleg (lokaal en/of regionaal dan wel het districtscollege) heeft in dit verband een belangrijke functie – zowel bij het ontwerpen en vaststellen van het beleid als bij het afstemmen van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsactiviteiten.

Vanwege het gemeentengrensoverstijgende karakter van bepaalde vormen van prostitutie (zoals escortservices) is ook afstemming in bovenlokale overlegvormen van belang.

1.1 *De reikwijdte van het lokale prostitutiebeleid*

Wat kunnen gemeenten regelen?

Gemeenten kunnen, na het van kracht worden van de nieuwe wetgeving, regelingen treffen met betrekking tot:

- het aantal en type toe te laten seksinrichtingen,
- de vestigingslocaties,
- sluitingstijden en tijdelijke sluiting,
- het gedrag (de antecedenten) van exploitanten en beheerders,
- arbeidsomstandigheden en gezondheidsbevordering van prostituees.

Een belangrijk instrument dat gemeenten daartoe kunnen inzetten is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De VNG heeft een model APV uitgewerkt, waarmee gemeenten via een vergunningensysteem de prostitutiebranche kunnen reguleren en saneren. Daaraan gekoppeld kunnen gemeenten, op basis van hun bevoegdheid

om bestemmingsplannen te maken, een ruimtelijk beleid voeren voor de vestiging van seksinrichtingen binnen de gemeente. In het kader van het gemeentelijk vergunningenbeleid kunnen gemeenten bepaalde maatregelen nemen, die gericht zijn op de positieverbetering en bescherming van prostituees. Te denken valt aan het regelen van arbeidsvoorwaarden en maatregelen op het terrein van hulpverlening en (preventieve) gezondheidszorg.

In deel 2 van dit Handboek wordt uitgebreider ingegaan op de bevoegdheden van gemeenten en de instrumenten die zij daarbij kunnen inzetten. Zie met name hoofdstuk 7 in dat deel.

Bovendien is in deel 4 van dit Handboek opgenomen: de tekst van de VNG model-APV voor seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.

Reikwijdte van de verordenende bevoegdheid

De verordenende bevoegdheid van de gemeente is beperkt tot onderwerpen die tot de huishouding van de gemeente gerekend worden. Daartoe behoren in elk geval de openbare orde en veiligheid, het woon- en leefmilieu en de volksgezondheid.

Via een nieuw artikel 151a in de Gemeentewet is geregeld dat de gemeentelijke verordenende bevoegdheid zich ook uitstrekt tot vormen van exploitatie van prostitutie die geen directe gevolgen hebben voor de openbare orde en veiligheid. Daarbij moet vooral gedacht worden aan escortservices, bemiddelingsbureaus en andere vormen van niet pandgebonden exploitatie.

De tekst van het nieuwe artikel (dat tegelijk met de opheffing van het algemeen bordeelverbod van kracht wordt) luidt:

De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.

Het bestuurlijke instrumentarium van gemeenten kan daarom gericht zijn op seksinrichtingen, escortbedrijven, straatprostitutie en sekswinkels.

Onder seksinrichtingen wordt verstaan⁴:

- prostitutiebedrijven: raamprostitutie, clubs en privéhuizen;
- erotische massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen en sekstheaters.

Onder escortbedrijven vallen ook bemiddelingsbureaus en andere

vormen van niet-pandgebonden contactbemiddeling tussen prostituees en hun klanten.

Collectieve preventie volksgezondheid

In het lokale prostitutiebeleid dient ook aandacht besteed te worden aan de volksgezondheid.

De Wet collectieve preventie volksgezondheid biedt aanknopingspunten voor het formuleren van vergunningsvoorwaarden op het gebied van de preventie van soa en aids.

Gezondheidszorg en hulpverlening

Gemeenten kunnen hun taken op dit gebied nader invullen in samenspraak met instellingen die expertise hebben op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening in de prostitutie. Ook eventuele branche-organisaties (van exploitanten) en belangenbehartigingsorganisaties van prostituees worden bij voorkeur actief betrokken bij de ontwikkeling – en eventueel ook de uitvoering – van lokaal beleid op dit gebied.

Gezondheidszorg

Gemeenten kunnen bijdragen aan een goede en toegankelijke gezondheidszorg voor prostituees door bijvoorbeeld een gezondheidsproject te initiëren, waarin ook de nodige aandacht aan preventie en voorlichting kan worden besteed.

Hulpverlening

De hulpverlening aan prostituees vraagt om een gecoördineerde aanpak en een nauwe samenwerking tussen verschillende hulpverleningsinstellingen. Het aanstellen van een lokale of regionale zorgcoördinator kan nuttig zijn. Deze kan zorgen voor informatie-uitwisseling, afstemmingsafspraken, het signaleren van knelpunten en ondersteuning van samenwerkingsverbanden en netwerken op het gebied van hulpverlening en preventie in de prostitutiesector.

In deel 2, paragraaf 7.2, wordt uitgebreider ingegaan op de collectieve preventie volksgezondheid en de gezondheidszorg en hulpverlening aan prostituees en de rol die de verschillende betrokkenen – gemeente (GGD), particulier initiatief en politie – daarbij kunnen spelen.

1.2 De belangrijkste instrumenten

Vergunningsplicht

De gemeentelijke verordenende bevoegdheid biedt mogelijkheden om bedrijfsmatige vormen van prostitutie aan een vergunningsplicht te onderwerpen. De vergunning voor seksinrichtingen (dwz. pandgebonden prostitutie) kan, binnen de verordenende bevoegdheid, betrekking hebben op het object (de panden) en de bij de exploitatie betrokken personen (de exploitant en de beheerder(s)). De vergunning voor escortbedrijven kan alleen betrekking hebben op de bij de exploitatie betrokken personen.

De vergunningsplicht heeft preventieve en repressieve effecten. Preventief door het stellen van eisen en voorschriften aan objecten of personen en repressief door het strafbaar stellen en vervolgen van overtredingen van de vergunningsvoorschriften. Ook is het mogelijk een bestuurlijke reactie, het weigeren of (al dan niet tijdelijk) intrekken van een vergunning, te verbinden aan door de gemeentelijke of andere handhavers geconstateerde misstanden en overtredingen. De mogelijkheid om een adequate bestuurlijke reactie te verbinden aan geconstateerde misstanden (zoals strafbare feiten) in de prostitutiebranche wordt echter begrensd door de wettelijke beperkingen aan de informatie-overdracht tussen de diverse handhavende instanties (zie ook hoofdstuk 5 in dit deel).

Daarnaast leggen wettelijke beperkingen aan de verordenende bevoegdheid van de gemeente de mogelijkheden om sanctionerend op te treden aan banden.

Ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk beleid kan worden gevoerd door middel van de gemeentelijke bevoegdheid bestemmingsplannen vast te stellen en door het inzetten van het instrument van de leefmilieuverordening. Door de opheffing van het bordeelverbod is het mogelijk prostitutiepanden positief te bestemmen. Het aanwijzen van locaties waar (exploitatie van) prostitutie is toegestaan maakt het verdedigbaar dat (exploitatie van) prostitutie op andere plaatsen in de gemeente geweerd wordt.

Een dergelijk vestigingsbeleid dient afdoende onderbouwd te worden met behulp van een risico-analyse waarin aannemelijk wordt

gemaakt welke risico's er zijn op het gebied van openbare orde, het woon- en leefmilieu en/of de volksgezondheid.

Arbeidsomstandigheden

In artikel 45 van de Arbowet⁵ is geregeld dat de gemeenteraad, indien bijzondere omstandigheden van plaatselijke aard dit nodig maken, nadere (sectorspecifieke) voorschriften omtrent de bescherming van 'de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met arbeid' kunnen vaststellen. Deze voorschriften kunnen uitsluitend betrekking hebben op vormen van exploitatie van prostitutie waarin sprake is van een arbeids- of gezagsverhouding (werkgever-werknemer relatie) en niet op prostituees die zelfstandig of freelance werkzaam zijn. Een gemeentelijke verordening op het gebied van arbeidsomstandigheden moet wel bij Koninklijk Besluit worden goedgekeurd.

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid adviseert de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeenten om zo min mogelijk gebruik te maken van genoemd artikel. De algemene beleidslijn inzake arbeidsomstandigheden is dat branches zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om, uitgaande van een risico-inventarisatie en -evaluatie, in samenwerking met de Arbodienst vorm te geven aan het Arbobeleid in de branche.

Gemeenten kunnen daaraan bijdragen door voorlichting te geven aan de branche over de gevolgen van de wetswijziging en werkgevers in de prostitutiebranche te informeren over hun verplichtingen inzake de arbeidsomstandigheden.

Collectieve volksgezondheid: soa- en aidspreventie

De Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) biedt aanknopingspunten voor het formuleren van een lokaal beleid ten aanzien van de preventie en bestrijding van soa en aids in de prostitutie. In de gemeentelijke verordening kunnen voorwaarden op dit gebied gesteld worden aan vergunninghouders. Een en ander is uitgewerkt in deel 2, hoofdstuk 7.

2 Wat is handhaving?

Onder handhaving wordt verstaan:

- *door het uitoefenen van toezicht*
- *en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen*
- *bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.*

Onder dit begrip valt zowel het feitelijke toezicht op de naleving van de regels en voorschriften als het door middel van sancties reageren op geconstateerde overtredingen daarvan.

2.1 Vormen van handhaving

Het handhaven van gemeentelijke regelgeving kan zowel door preventief als door repressief optreden plaatsvinden. Voor het prostitutiebeleid is daarnaast het onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving relevant.

Preventieve handhaving

Preventieve handhaving is gericht op het voorkomen van overtredingen en misstanden. Preventieve handhaving kan vorm krijgen door het geven van voorlichting over de regelgeving – vooral aan de prostitutiebranche zelf – en door het verlenen van vergunningen. Preventie heeft het meeste effect wanneer er tegelijkertijd sprake is van een consistente en zichtbare repressieve handhaving. Op geconstateerde overtredingen moet altijd gereageerd worden. De aanpak moet consequent zijn en gebaseerd op een gedifferentieerd sanctiepakket – de sancties moeten passen bij de aard en ernst van de overtreding.

Repressieve handhaving

Repressieve handhaving heeft twee doelen:

- de overtreding of misstand wordt op de kortst mogelijke termijn en met de minste inspanning beëindigd,
 - en de kans op herhaling daarvan wordt zoveel mogelijk beperkt.
- Repressief optreden omvat zowel bestuurlijke sancties, zoals het

intrekken van een vergunning en het sluiten van het bedrijf, als sancties uit het overtredingenstrafrecht. De overtreder kan in dat geval, op basis van een algemene bepaling in de APV, tot een maximale geldboete van de tweede categorie of drie maanden hechtenis worden veroordeeld. Daarnaast kan in voorkomende gevallen strafrechtelijk optreden op basis van het Wetboek van Strafrecht een adequate afschrikwekkende werking bieden.

Handhavingsafspraken

Voor de uitwerking van een handhavingsbeleid voor de exploitatie van prostitutie is het van belang dat er afspraken worden gemaakt over de meest wenselijke situatie, de mate van toezicht die nodig is om die situatie te bereiken, en de preventieve en repressieve maatregelen die vereist zijn om die situatie te kunnen handhaven.

2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid

Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving combineren

Om de eerder beschreven doelstellingen van de wetswijziging te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat er sprake is van een actieve handhaving op zowel bestuurlijk als strafrechtelijk gebied. Een gecombineerd gebruik van beide vormen van handhaving levert de beste resultaten op. Dit vereist een aanpak waarbij steeds wordt bezien welke handhavingsmiddelen aan welke instanties ter beschikking staan en van welke middelen – eventueel in combinatie – de meeste effecten te verwachten zijn.

Het voeren van een gezamenlijk handhavingsbeleid biedt diverse voordelen.

Zo kunnen de betrokken overheidsinstanties beter samenwerken en zich, zij het ieder vanuit de eigen rol en bevoegdheden, naar buiten als eenheid presenteren. Ook kunnen zij door een eenduidige aanpak de geldende regels voor alle betrokkenen duidelijk en voorspelbaar presenteren en toepassen. Bovendien zijn zij zo beter in staat om op overtreding van de regels een passende reactie te geven. Het maken van afspraken vergt weliswaar een extra inspanning, maar levert daarna winst op: door de betere samenwerking kost het uiteindelijk minder tijd, geld en menskracht om de gestelde doelen te bereiken.

Afspraken vastleggen in een handhavingsarrangement

Afspraken omtrent het uitvoeren van toezicht, over informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en over het sanctionerend optreden worden bij voorkeur vastgelegd in een zogenaamd **handhavingsarrangement**.

Met behulp van dit arrangement kan een eenduidig, consistent en adequaat handhavingsbeleid worden gevoerd.

Handhavingsarrangementen hebben een lokaal of regionaal karakter. In essentie gaat het daarbij om de volgende vragen: **wie doet wat, wanneer** en op basis van **welke informatie**. Het lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie en de politie moeten deze vragen met elkaar in beleidsmatige zin beantwoorden.

Kernpartners en andere actoren

Kernpartners in de handhaving zijn: de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. De lokale driehoek / het districtcollege is primair het forum waar afspraken over het lokale handhavingsbeleid worden gemaakt. Het gaat erom dat duidelijk wordt afgesproken welke bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of feitelijke maatregelen worden verwacht van burgemeester, officier van justitie en politie. Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en de inhoud van het lokale prostitutiebeleid kunnen ook andere organisaties betrokken worden bij het opstellen of uitvoeren van het handhavingsarrangement, zoals de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de GGD en organisaties voor hulpverlening of belangenbehartiging voor prostituees.

Essentieel is dat de afspraken zijn vastgelegd, op grond waarvan alle betrokkenen een zo goed mogelijk op elkaar afgestemde inzet van de beschikbare handhavingsinstrumenten toezeggen en realiseren. Partijen moeten elkaar daarop kunnen aanspreken.

Een overzicht van de belangrijkste partners

Bij het beleidsveld prostitutie zijn veel instanties en organisaties betrokken. Een aantal van deze instanties heeft of krijgt, op grond van de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, bepaalde handhavende taken. In hoofdstuk 3 in dit deel en in bijlage 3.1 treft u een overzicht aan van de belangrijkste bij de handhaving betrokken partners.

De partners die op lokaal of regionaal niveau handhavende taken

hebben, zullen op de een of andere wijze betrokken moeten worden bij de tot stand koming van het lokale prostitutiebeleid. Dit enerzijds om het draagvlak voor het beleid te vergroten, anderzijds om in het verlengde daarvan te komen tot adequate handhaving.

Handhavingsteams: onderscheid toezicht en opsporing

Als de verschillende handhavers gezamenlijk optreden, bijvoorbeeld in handhavingsteams, dient ook daarbij elke afzonderlijke partij binnen de grenzen van de eigen bevoegdheid te blijven opereren. Met name als tijdens een controle (mogelijk) strafbare feiten worden geconstateerd is extra alertheid geboden. Niet iedere handhaver heeft opsporingsbevoegdheid. Het is derhalve van groot belang dat het omslagpunt van toezicht naar opsporing goed wordt onderkend. *Personen of instanties die geen (relevante) opsporingsbevoegdheid hebben dienen derhalve zelf af te zien van verdere acties en die over te laten aan de bevoegde handhavers.* Onbevoegden kunnen, ook als gezamenlijk wordt opgetreden, niet 'meeliften' op de bevoegdheid van de ander.

Handhaving en persoonsregistraties

Als in het kader van gezamenlijke handhaving een persoonsregistratie wordt opgezet, dan dient vooraf bepaald te worden welk doel daarmee gediend wordt. Van belang is dus dat al voor de informatieverzameling een gezamenlijk doel wordt vastgesteld. Dit doel moet zo concreet en nauwkeurig mogelijk worden geformuleerd. De doelstelling fungeert als gemeenschappelijke noemer voor het functioneren van de deelnemers en dient dan ook door hen allen onderschreven te worden.

Zie verder hoofdstuk 5 in dit deel.

Aandacht voor de regio en bovenregionale ontwikkelingen

Ook voor het *handhavingsbeleid geldt dat aandacht voor de regio noodzakelijk* is. Minimaal gaat het om informatie-uitwisseling tussen gemeenten over het lokale beleid. De maximumoptie is dat gemeenten gezamenlijk een regionaal prostitutiebeleid ontwikkelen en uitvoeren.

Die regionale invulling kan heel goed zijn beslag krijgen binnen de politieregio. Het is echter ook denkbaar dat andere goed functionerende regionale samenwerkingsverbanden daarvoor een passend kader bieden.

2.3 Het uitwerken van een handhavingsarrangement

Een zevenpuntenpakket

De Raad voor het openbaar bestuur adviseert om het lokale handhavingsbeleid stapsgewijs, via een zevenpuntenpakket vorm te geven ⁶:

1. Inzicht verwerven in de problematiek en duidelijkheid creëren over wat men wil bereiken en waar het volgens betrokkenen om gaat. Met andere woorden: het uitvoeren van een gedegen analyse.
2. Het onderkennen van alle betrokken actoren: het beantwoorden van de vraag wie in dit verband relevant zijn en wat hun relatie tot het probleem is.
3. Zoeken naar middelen om de gestelde doelen te realiseren (het aanpakken van problemen), waaronder bestuurs- en strafrechtelijke middelen.
4. Inventariseren van factoren die de werking van die middelen beïnvloeden.
5. Formuleren van de verwachtingen omtrent uitvoerders/handhavers en maatschappelijke organisaties die bij het uitwerken van die oplossingen een rol kunnen vervullen. Het inschatten van de mate en de wijze waarop zij zullen kunnen en willen bijdragen aan de uitvoering ervan.
6. Onderzoeken van mogelijkheden om de ad 4. en 5. gevonden factoren en verwachtingen te beïnvloeden.
7. Op grond daarvan eventueel oplossingen herzien en aanpassen.

Hoewel ietwat anders geformuleerd, vertoont dit zevenpuntenpakket grote gelijkenis met het stappenplan voor de ontwikkeling van prostitutiebeleid, dat in deel 2 van dit Handboek is uitgewerkt (zie de hoofdstukken 2 t/m 6 aldaar).

Voor het uitwerken van het handhavingsarrangement is het nodig:

- zicht te hebben op hetgeen in een gemeente speelt op het gebied van prostitutie;
- een analyse te maken van de daaraan verbonden risico's;
- prioriteiten te stellen, waarbij is aangegeven wat in volgorde van belangrijkheid op korte dan wel op langere termijn moet worden aangepakt;
- een plan op te stellen, waarin is opgenomen hoe en door wie de gesignaleerde problemen worden aangepakt.

Daarbij geldt dat veel van de beschreven stappen reeds gedaan zijn in het kader van de ontwikkeling van het lokale beleid. In deel 2 van dit Handboek wordt uitgebreid ingegaan op zaken als de analyse van de bestaande situatie, de inventarisatie van betrokkenen en de risico-analyse. Zie aldaar.

Hierna worden enkele kanttekeningen geplaatst die met name voor de ontwikkeling van het handhavingsbeleid van belang zijn.

Analyse bestaande situatie en mogelijke risico's

In veel gemeenten is sprake van een min of meer stabiele situatie (status quo) wat betreft de aard, omvang en onderlinge verhoudingen van de lokale prostitutie. Voor de handhaving is het van belang na te denken over de vraag in hoeverre deze situatie gedestabiliseerd wordt door de nieuwe wetgeving en het nieuwe, lokale beleid. Een al te ambitieus handhavingsbeleid zou de destabilisering van de bestaande situatie kunnen versterken.

Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld hoe moet worden omgegaan met reeds in de gemeente actieve exploitanten. Enerzijds is het noodzakelijk om de branche op orde te brengen (te saneren), anderzijds kleven aan een al te rigide aanpak ook bepaalde risico's, zoals:

- het inzetten van stromannen, om tegemoet te komen aan gemeentelijke eisen omtrent goed gedrag van exploitanten en beheerders van prostitutiebedrijven;
- een verschuiving van activiteiten naar minder zichtbare en of moeilijk controleerbare circuits (zie ook hierna);
- verplaatsing van activiteiten naar naburige gemeenten.

Verschuivingseffecten

Een mogelijk risico van een te voortvarende aanpak van de regulering en sanering van de prostitutiebranche is dat exploitanten die zich daaraan willen onttrekken, zich begeven in minder zichtbare en controleerbare vormen van prostitutie zoals de straat- of de thuisprostitutie. Het is belangrijk om dergelijke ontwikkelingen goed te volgen en waar mogelijk maatregelen te treffen om dit soort ongewenste verschuivingen tegen te gaan.

Consequenties voor de omgeving

Bij het doordenken van de mogelijke consequenties van het handhavingsbeleid is ook aandacht nodig voor bovenlokale (regionale en mogelijk zelfs bovenregionale) ontwikkelingen en effecten. Een te

rigide handhaving kan tot gevolg hebben dat ongewenste verplaatsingsbewegingen gaan optreden in de regio.

Anticiperen op handhavingsproblemen

Het is zinvol om vooraf na te denken over de mogelijke handhavingsproblemen die men in de nieuwe situatie tegen zou kunnen komen. De Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998) noemt de volgende mogelijke handhavingsproblemen⁷:

- ondoorzichtige, onvoldoende onderling afgestemde, regelgeving;
- moeilijk handhaafbare regelgeving;
- een groot aantal bij de handhaving betrokken instanties;
- gebrekkige afstemming (samenwerking, informatievoorziening) tussen de handhavingspartners;
- onvoldoende mogelijkheden tot preventief optreden;
- problemen bij het sluiten van openbare inrichtingen;
- de lange duur van sanctieprocedures;
- een versnipperde organisatie;
- gebrek aan kennis en deskundigheid;
- gebrek aan mensen en middelen;
- onvoldoende bestuurlijke wil tot handhaven;
- het ontbreken van handhavingsbeleid;
- bewijsproblemen;
- stromannenproblematiek;
- verplaatsingseffecten.

2.4 Afstemmingsgremia

Het driehoeksoverleg

Dit is het overleg tussen de burgemeester, de officier van justitie en de lokale politiechef (vaak een districtschef), over de taakuitvoering van de politie. Vaak vindt het overleg plaats op districtsniveau en omvat het verschillende gemeenten (districtscollege).

Het handhavingsbeleid op het gebied van prostitutie dient te worden afgestemd in het driehoeksoverleg. Van besluitvorming kan in strikt formele zin geen sprake zijn – het is immers een vorm van overleg. In de praktijk kunnen gemeente, Openbaar Ministerie en politie in het driehoeksoverleg echter wel degelijk afspraken maken over de handhaving: het is het forum waar bijvoorbeeld een draai-

boek handhaving dient te worden vastgelegd. Elk van de partijen committeert zich aan de uitvoering van de afspraken en zal binnen de eigen organisatie moeten zorgdragen voor effectuering van de afspraken.

Beheersdriehoek en het regionale college

Ook de lokale beheersdriehoek en het regionale college vervullen een rol in de afstemming van het prostitutiebeleid, vooral waar het gaat om het vaststellen van de benodigde handhavingscapaciteit. Het prostitutiebeleid in een gemeente kan consequenties hebben voor omliggende gemeenten. Daarom verdient het aanbeveling om het prostitutiebeleid regionaal af te stemmen. Hoewel in het regionale college formeel alleen aangelegenheden betreffende het beheer van de politie aan de orde komen, kan het regionale college in de praktijk worden benut voor een regionale afstemming van de handhaving van het prostitutiebeleid.

Vaststellen benodigde handhavingscapaciteit

Een belangrijk aspect bij het gezamenlijk ontwikkelen van een handhavingsarrangement is de vaststelling van de benodigde handhavingscapaciteit. Vooral in de eerste periode (eerste jaren) na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving is een verhoogde inzet van alle betrokken handhavende instanties nodig, om de verwezenlijking van de beoogde doeleinden dichterbij te brengen. Goed zichtbare, actieve en consistente handhaving van de nieuwe regels heeft ook een belangrijke signaalfunctie voor exploitanten en prostituees.

De vaststelling van de benodigde handhavingscapaciteit bij de politie is primair een bevoegdheid van de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en het regionale college. Soms is die bevoegdheid gedeeltelijk gedelegeerd aan een district.

3 Handhavende instanties: taken en bevoegdheden

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste instanties beschreven die handhavende taken hebben op terreinen die direct raken aan de exploitatie van prostitutie.

Voor de handhaving van het lokale (en regionale) prostitutiebeleid zijn de belangrijkste handhavers: de gemeente, het Openbaar Ministerie en de politie.

Naast deze 'eerste schil' zijn er verschillende instanties die op deel-terreinen handhavende taken hebben. De belangrijkste daarvan worden in dit hoofdstuk ook kort besproken.

3.1 *Gemeentelijke bestuursorganen*

Burgemeester, college van B&W en gemeenteraad

Alle gemeentelijke bestuursorganen – de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders en de burgemeester – zijn betrokken bij de handhaving van het lokaal prostitutiebeleid.

Gelet op artikel 174 van de Gemeentewet is de burgemeester in verreweg de meeste gevallen het bevoegde bestuursorgaan⁸.

Seksinrichtingen zijn immers in de meeste gevallen aan te merken als 'voor publiek toegankelijke gebouwen'. Pas als de inrichting niet voor publiek toegankelijk is – zoals bij escortbedrijven het geval is – of is gehuisvest in een voer- of vaartuig (bijvoorbeeld de woonboten in Utrecht), dan is het college van Burgemeester en Wethouders bevoegd.

Het college is eveneens bevoegd als het gaat om de handhaving van een aantal andere wetten, zoals de Drank- en Horecawet, de Woningwet en de Wet milieubeheer, die ook op seksinrichtingen van toepassing (kunnen) zijn.

Zwaartepunt van de handhaving bij de burgemeester

Degene die bevoegd is om vergunningen te verlenen, voorwaarden te stellen en handhavend op te treden, is ook bevoegd om ter zake beleidsregels vast te stellen⁹. Het zwaartepunt van de handhaving

ligt derhalve bij de burgemeester. Bijkomend voordeel is dat de burgemeester ook participeert in het driehoeksoverleg, waar de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving op elkaar worden afgestemd.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad is in de daadwerkelijke handhaving gering. Belangrijk is de rol die de gemeenteraad vooraf en achteraf kan vervullen. De raad stelt verordeningen vast¹⁰ en geeft daarmee de beleidsruimte aan die de burgemeester heeft. Ook kunnen bij verordening (aanvullende) handhavingsinstrumenten worden gecreëerd, zoals de mogelijkheid tot tijdelijke sluiting¹¹.

De burgemeester dient bovendien achteraf aan de raad verantwoording af te leggen voor het door hem gevoerde bestuur¹². Met het oog daarop verdient het aanbeveling om het handhavingsbeleid dat in de driehoek wordt afgesproken vooraf voor te leggen aan de gemeenteraad.

3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties

Niet alle gemeenten hebben de interne organisatie op dezelfde leest geschoeid. Het is derhalve niet mogelijk om precies aan te geven welke gemeentelijke sectoren, afdelingen of diensten bij het opstellen en uitvoeren van het handhavingsbeleid moeten worden betrokken. Wel kunnen globaal de volgende beleidsterreinen worden onderscheiden.

Algemene Zaken

Het ligt voor de hand dat de beleids- en uitvoeringscoördinatie van het lokale prostitutiebeleid en de handhaving ervan bij Algemene Zaken worden ondergebracht.

Hier vindt de ambtelijke voorbereiding plaats van de vergunningsverlening, -weigering, -intrekking, sluiting of andere maatregelen betreffende de gemeentelijke verordening inzake seksinrichtingen en escortbedrijven.

Van hieruit worden ook de gemeentelijke toezichthouders aangestuurd die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften. De toezichthouders rapporteren hun bevindingen aan deze dienst.

Ruimtelijke ordening (bouw- en woningtoezicht en brandweer)

Vanuit deze sector:

- wordt toezicht uitgeoefend op de bouw- en gebruiksvoorschriften voor seksinrichtingen (bouwconstructie, brandveiligheid e.d.)
- en wordt de beoogde functie van panden aan het bestemmingsplan getoetst.

Mocht het toezicht daartoe aanleiding geven, dan worden van hieruit besluiten tot bestuursdwang of dwangsom ambtelijk voorbereid.

Milieu

Deze dienst controleert de naleving van de Wet milieubeheer en het Besluit Horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen. Seksinrichtingen zullen slechts in een beperkt aantal gevallen vergunningsplichtig zijn op basis van de Wet milieubeheer. Ook het Besluit zal meestal niet van toepassing zijn – ook niet als er sprake is van horeca in de seksinrichting – omdat de horecafunctie in seksinrichtingen meestal een nevenfunctie vormt. Niettemin kan het relevant zijn om met deze aspecten rekening te houden.

Volksgezondheid (GGD)

De Wet collectieve preventie volksgezondheid legt aan het gemeentebestuur inspanningsverplichtingen op om betreffende verschillende volksgezondheidsproblemen, waaronder seksueel overdraagbare aandoeningen (soa), beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De wet biedt gemeenten echter geen bevoegdheden om bepaalde maatregelen (zoals bijvoorbeeld een periodiek gezondheidsonderzoek bij prostituees), dwingend op te leggen.

Bij het opstellen van een handhavingsarrangement kunnen instanties die zich bezighouden met de volksgezondheid (met name de GGD) advies uitbrengen over maatregelen die betrekking hebben op volksgezondheidsaspecten.

3.3 Het Openbaar Ministerie

De minister van Justitie stelt de hoofdlijnen vast van het door het Openbaar Ministerie te voeren beleid. Het college van Procureurs-generaal vertaalt deze hoofdlijnen in de kaders die voor de arrondissementsparketten gelden. Het college heeft de bestrijding van mensenhandel voor 1999 aangemerkt als één van de onderwerpen die

met prioriteit moeten worden aangepakt door het Openbaar Ministerie. De arrondissementsparketten stellen jaarplannen op, waarin de beleidsplannen die zijn voortgekomen uit het overleg met de lokale partners zijn vastgelegd, en waarin tevens de landelijke prioriteiten worden uitgewerkt.

In 1999 heeft de collegevergadering van Procureurs-generaal de Aanwijzing *aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie* ten behoeve van de hoofden van de parketten vastgesteld. Hierin wordt uiteengezet wat mensenhandel inhoudt en op welke wijze de politie en het Openbaar Ministerie dienen te reageren op signalen van mensenhandel. Ook de afstemming met de hulpverlening aan vermoedelijke slachtoffers komt uitgebreid aan de orde. *De tekst van de Aanwijzing is integraal opgenomen in deel 4 van dit Handboek.*

Handhavingstaken

Voor wat betreft de handhaving van het prostitutiebeleid is er voor het Openbaar Ministerie vooral een taak weggelegd bij de opsporing en vervolging van rechtstreeks met prostitutie samenhangende strafbare feiten (overtreding van in art. 250a Sr. strafbaar gestelde feiten en overtreding van gemeentelijke voorschriften).

Tevens kan het Openbaar Ministerie optreden tegen (exploitanten van) prostitutiebedrijven, als zich andere strafbare feiten voordoen, zoals het aantreffen van valse identiteitsbewijzen.

Het Openbaar Ministerie is bovendien – door deelname aan het driehoeksoverleg – betrokken bij de afstemming van het beleid en dan met name waar het gaat om het hanteren van de diverse handhavingssystemen. Het bestuurlijke en het strafrechtelijke handhavingssysteem zijn nevensgeschikt en complementair.

Gemeenten moeten er rekening mee houden dat de aanspreekpunten op de parketten per arrondissement kunnen verschillen. Er is echter altijd een ingang via de officier van justitie die deelneemt aan het driehoeksoverleg.

3.4 De politie

De politie heeft overeenkomstig artikel 2 van de Politiewet als taak het zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De politie ver-

vult die taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Voor de handhaving van de openbare orde en het toezicht op openbare inrichtingen is dat de burgemeester, voor de opsporing van strafbare feiten is dat de officier van justitie.

Handhavingstaken

Binnen de handhavingstaken van de politie kan een onderscheid worden gemaakt tussen toezichthoudende taken en opsporingstaken.

Toezicht

Bij het toezicht op prostitutiebedrijven kunnen verschillende politie-onderdelen, met elk een eigen invalshoek, een rol vervullen. Globaal geldt daarbij de volgende taakverdeling (waarbij de precieze invulling overigens per regio kan verschillen):

- De *basispolitiezorg* kan een belangrijke functie vervullen bij het signaleren van mogelijke misstanden en een bijdrage leveren aan het bestrijden van overlast en het voorkomen van strafbare feiten. Hoewel het doorgaans niet tot de taak van de basispolitiezorg behoort om (zeden)controles in seksinrichtingen uit te voeren, kan zij in het kader van het gemeentelijke prostitutiebeleid wel toezien op de aanwezigheid van een vergunning en de naleving van de vergunningsvoorschriften (bijvoorbeeld het voldoen aan de voorschriften omtrent sluitingstijden).
- De *Vreemdelingendienst* houdt toezicht op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en ziet erop toe dat er geen prostituees zonder geldige verblijfs- en werkvergunning in seksbedrijven werken.

Opsporing

Zedenrechercheurs houden zich bezig met strafrechtelijke aspecten, zoals zedenmisdrijven en mensenhandel (in brede zin). Zedenrechercheurs zullen onderzoeken naar georganiseerde, netwerkachtige structuren in de seksindustrie doorgaans uitvoeren in samenwerking met rechercheurs die belast zijn met de bestrijding van zware criminaliteit.

Een bureau financiële ondersteuning kan daarbij financieel onderzoek uitvoeren.

Integrale handhaving door regionale teams

De Politie Beleids- en Adviescommissie Mensenhandel (PBAM) beveelt aan om de politie handhaving zoveel mogelijk in de vorm van zedencontroles uit te oefenen. Door toezicht, opsporing, handhaving en bestrijding in een totaalpakket te integreren, wordt versnippering voorkomen.

Zedencontroles zijn structurele en doelgerichte bezoeken aan seksbedrijven, om zicht te houden op het prostitutiecircuit en mensenhandel te kunnen signaleren. Zedencontroles dienen bij voorkeur te worden uitgevoerd door een vaste (regionale) groep politiefunctionarissen van verschillende disciplines, zoals bijvoorbeeld (zedent)recherche en Vreemdelingendienst (zie ook paragraaf 4.7). Het advies van de PBAM is overgenomen door de Raad van Hoofddcommissarissen en door de collegevergadering van Procureurs-generaal.

Relevante wetgeving voor het politietoezicht op de (exploitatie van) prostitutie

In bijlage 3.2 is een overzicht opgenomen van de wetgeving die met name voor de politie van belang is bij het toezicht op prostitutiebedrijven en de opsporing en bestrijding van mensenhandel.

3.5 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie zorgt, onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor de handhaving van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De strafbaarstelling van de Arbowet, de Arbeidstijdenwet en de Wav vindt plaats door middel van de Wet economische delicten (Wed). De betekenis van deze wetten voor prostituees en prostitutiebedrijven is toegelicht in deel 1, hoofdstuk 3.

Landelijk bedrijfstakcoördinator

De hoofdinspecteur in de Regio Noordwest te Amsterdam fungeert als landelijk bedrijfstakcoördinator (BTC) voor de bedrijfstak prostitutie.

Een inspecteur uit zijn werkeenheid treedt daarbij op als landelijk projectleider. De bedrijfstakcoördinator is namens de gehele Arbeidsinspectie de vaste gesprekspartner voor de sociale partners en bran-

che-organisaties in de bedrijfstak prostitutie. De BTC ontwikkelt voor de bedrijfstak een meerjarenplan, gericht op de aanpak van de in de sector voorkomende knelpunten en misstanden.

Binnen elke regio zijn twee inspecteurs als contactpersoon belast met het leggen van contacten in het regionale netwerk, vooral met de gemeenten waarin zich concentraties van prostitutie bevinden.

Aandachtspunten

De Arbeidsinspectie oefent na de legalisering van de prostitutiesector niet op eigen initiatief handhavende activiteiten uit, maar probeert door middel van intermediaire contacten via gemeenten de arbeidsomstandigheden in deze sector te bevorderen.

Vanuit de regelgeving omtrent de arbeidsomstandigheden betreft het onder andere de volgende aandachtspunten: de aanwezigheid van (voldoende) sanitaire voorzieningen, ergonomische, klimatologische en hygiënische omstandigheden en de psychische belasting. Vanuit de Arbeidstijdenwet zijn vooral de arbeids- en rusttijden van belang.

Bij klachten of melding van (bedrijfs)ongevallen zal de Arbeidsinspectie wel altijd zelfstandig onderzoek verrichten.

3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid

Landelijk instituut sociale verzekeringen

Het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) is op grond van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De daadwerkelijke uitvoering wordt in opdracht van het Lisv verzorgd door de uitvoeringsinstellingen (uvi's) GAK Nederland, SFB, GUO, Cadans en USZO.

Handhavende taken

Handhaving is grotfweg te verdelen in drie aandachtsvelden: preventie, toezicht en opsporing. Bij preventie gaat het bijvoorbeeld om voorlichting. Toezicht geschiedt onder andere door gegevensuitwisseling en -vergelijking, via de gemeenschappelijke verwijsindex (GVI) waarmee de verzekerdenadministraties van de diverse uvi's zijn te raadplegen. Een groot deel van de witte fraude is dankzij de GVI te achterhalen. Opsporing vindt plaats indien sprake is van

(een vermoeden van) een strafbaar feit. Meestal gaat het daarbij om zwart werk.

De uvi's beschikken over beperkte opsporingsbevoegdheid.

Bij de fraudebestrijding ligt het accent op het voorkomen dan wel tegengaan van zwart werk, het intensiveren van de samenwerking met andere instanties zoals de Belastingdienst, het ontwikkelen van modellen voor risico-analyse en de intensivering van het instrument waarneming ter plekke.

Door de opheffing van het bordeelverbod kunnen er werknemer-werkgeversrelaties ontstaan. De uvi's zullen daarom ook op dit vlak actief worden. Gezien de complexiteit van het onderwerp worden de activiteiten waar mogelijk in multidisciplinair verband ontplooid.

Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rifs)

Voor de bestrijding van fraude met sociale zekerheidsuitkeringen zijn Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rifs) opgezet. In een Rif werken controle- en opsporingsinstanties op het gebied van belasting-, premie- en uitkeringsfraude samen om zo effectief mogelijk tegen fraude te kunnen optreden. Deelnemers kunnen zijn: gemeentelijke sociale diensten, de Belastingdienst, uitvoeringsinstellingen (uvi's), het Openbaar Ministerie, de politie en de Arbeidsinspectie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Rifs is lokaal of regionaal ingebed.

3.7 Financiën - de Belastingdienst

De heffing en invordering van de belastingen en de premies volksverzekeringen zijn opgedragen aan de Belastingdienst. Formeel draagt de Algemene wet inzake rijksbelastingen de heffing op aan de inspecteur en de invordering aan de ontvanger.

Met betrekking tot de heffing en invordering dient onderscheid te worden gemaakt tussen de behandeling van individuele gevallen, de standpuntbepalingen ter uniformering van de rechtstoepassing en het vaststellen van beleidsstandpunten door de staatssecretaris van Financiën.

De eenheden van de Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor de feitelijke heffing en invordering van de belastingen en premies volksverzekeringen van natuurlijke personen en rechtspersonen.

Eenheid van beleid

De uniformering van de rechtstoepassing (eenheid van beleid) is opgedragen aan portefeuillehouders. Deze zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de eenheden van de Belastingdienst op het terrein van de rechtstoepassing. Om te komen tot landelijk uniforme standpunten over de rechtstoepassing laten de portefeuillehouders zich bijstaan door kennisgroepen. Als de standpunten van een kennisgroep door de portefeuillehouder worden overgenomen, draagt deze zorg voor bekendmaking binnen de Belastingdienst. De eenheden van de Belastingdienst zijn gehouden de standpunten toe te passen bij de behandeling van de individuele gevallen. Standpunten van de kennisgroepen behoeven niet alleen betrekking te hebben op de uitleg van de regelgeving, maar kunnen ook leiden tot beleidsstandpunten van de staatssecretaris van Financiën.

Adoptie-eenheid zorgt voor landelijk uniforme rechtstoepassing

De eenheid Belastingdienst Ondernemingen 2 te Amsterdam is aangewezen als de eenheid waarbij de meeste specialistische kennis op het terrein van de prostitutiebranche dient te worden vergaard. Men noemt dit een 'adoptie-eenheid'. Onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder IB Winst/Digra te Breda draagt deze adoptie-eenheid zorg voor een landelijk uniforme rechtstoepassing op het terrein van de prostitutie. Het is de taak van deze portefeuillehouder om, na de opheffing van het bordeelverbod, te zorgen voor eenheid van beleid en voor de coördinatie van de behandeling in de praktijk van de prostitutiebranche.

De portefeuillehouder IB Winst/Digra is daarmee tevens het aanspreekpunt voor brancheorganisaties en sociale partners.

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

De FIOD in Haarlem is belast met de opsporing van strafbare feiten en het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de belastingheffing en invordering.

4 Suggesties voor het uitwerken van een handhavingsarrangement

4.1 *De organisatie*

Coördinatie

Voor een goede samenwerking en afstemming met alle belanghebbende partijen is het nodig om een of meer ambtelijke en/of bestuurlijke coördinatoren aan te wijzen die daarvoor verantwoordelijk zijn. Ook afspraken op regionaal of districtsniveau zijn daarbij van belang.

Voor de beleidsmatige afstemming is een werkgroep handhaving, waarin de grote lijnen worden uitgezet, nuttig. Noodzakelijke voorwaarde is daarbij dat men moet kunnen beschikken over formele bevoegdheden of mandaat om bindende afspraken te maken of besluiten te nemen.

Voorkomen moet worden dat handhaving teveel afhankelijk wordt van de persoonlijke inzet, betrokkenheid en deskundigheid van enkele individuen.

Het verdient aanbeveling om ook maatschappelijke organisaties die een rol vervullen in de prostitutiehulpverlening bij de handhaving te betrekken.

4.2 *De inhoud: specifieke aandachtspunten*

Bij de uitwerking van een handhavingsarrangement inzake het prostitutiebeleid vragen de volgende aspecten bijzondere aandacht:

- een goede en tijdige communicatie over het gemeentelijke prostitutiebeleid met alle belanghebbenden, in het bijzonder met de exploitanten en de prostituees;
- het vaststellen en veilig stellen van de benodigde handhavingscapaciteit;
- het van tevoren formuleren van een gezamenlijke doelstelling van de handhaving, mede met het oog op de regelgeving rond de ver-

- werking van persoonsgegevens (zie ook hoofdstuk 5);
- de consequente en eenduidige uitoefening van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften door de exploitanten en beheerders van de seksbedrijven;
 - de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van diegenen die zich niet aan de gemeentelijke vergunningsvoorschriften houden;
 - het uitvoeren van controles en het opsporen en vervolgen van mensenhandelaren (zie ook paragraaf 4.7);
 - de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van exploitanten die buitenlandse prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel binnen hun seksbedrijf laten werken;¹³
 - het verminderen van het aantal illegale prostituees (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel);
 - het voorkomen van fraude met identiteitsdocumenten en van schijnconstructies, zoals het inzetten van zogenoemde stromanen en katvangers en het aangaan van schijnrelaties.

4.3 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent

Bij het uitwerken van een handhavingsarrangement moeten drie kwaliteitscriteria scherp in het oog worden gehouden.

De handhaving moet effectief zijn.

De reactie op een overtreding dient evenredig te zijn aan de ernst van de inbreuk op de rechts- en openbare orde. Dit impliceert dat naarmate het belang meer gediend is bij naleving van de regelgeving een meer stringente handhavingslijn wordt gevolgd. Ook andere factoren spelen daarbij een rol, zoals de noodzaak en de mogelijkheden tot normbevestiging, het tegengaan van verstoring van concurrentieverhoudingen en het ontnemen van economisch voordeel.

De handhaving moet efficiënt zijn.

Met de gekozen weg(en) dient het beoogde resultaat op de meest doelmatige wijze te worden bereikt. In dit verband zijn bestuurs- en strafrecht complementair en nevensgeschikt. De verwachting is dat een adequate bestuurlijke aanpak ertoe bij zal dragen dat strafrechtelijk optreden minder vaak noodzakelijk zal zijn.

De handhaving moet consequent zijn.

Op iedere overtreding dient de overheid op een passende en eenduidige wijze te reageren. De actie van de overheid moet optimaal effect sorteren. Daarbij moeten gelet op de aard van de overtreding, de ernst van de gevolgen en eventuele andere relevante omstandigheden, die maatregelen worden getroffen die met een minimum aan inzet een maximum aan effect sorteren. Vergelijkbare gevallen moeten op eenzelfde wijze worden behandeld.

4.4 De uitwerking: handhavingsteams en handhavingsafspraken

Handhavingsteams

Al eerder is opgemerkt dat het zinvol kan zijn om, met het oog op een adequate, integrale handhaving van wetten en regels, een handhavingsteam te formeren waarin verschillende instanties en functionarissen met uiteenlopende handhavende taken participeren.

Handhavingsafspraken

Vooraf moeten de bij de handhaving betrokken partners een aantal afspraken maken over de doelstellingen en prioriteiten in het handhavingsbeleid. De volgende vragen dienen in elk geval te worden beantwoord:

- Welke handhavende instantie controleert op de juiste naleving van welke voorschriften? En aan wie worden overtredingen gerapporteerd?
- Hoe vaak wordt gecontroleerd?
- Op welke wijze vindt overleg en afstemming plaats tussen de diverse handhavende instanties:
 - hoe wordt structureel overleg en afstemming geregeld?
 - en op welke momenten of in welke situaties dient ad hoc overleg of afstemming plaats te vinden?
- Is het mogelijk en wenselijk om een handhavingsteam samen te stellen waarin vertegenwoordigers van verschillende handhavende instanties samenwerken bij de uitvoering van controles?
Zo ja: welke afspraken worden gemaakt over onderlinge informatie-uitwisseling? (zie ook hoofdstuk 5)
- Hoe wordt omgegaan met aangiften en meldingen van mogelijke overtredingen en misstanden, afkomstig van personen die werkzaam zijn in de prostitutiebranche (prostituees, beheerders, exploitanten)?

Handelingsrichtlijnen

Afspraken over zaken als onderlinge informatievoorziening, het melden van geconstateerde misstanden, het plegen van overleg met andere handhavers en dergelijke worden bij voorkeur vastgelegd in een overzichtelijk schema of draaiboek. Hierin moet voor alle betrokkenen duidelijk worden omschreven hoe men in verschillende voorkomende gevallen dient te handelen. Het gaat dus om heldere en concrete handelingsrichtlijnen voor de praktische uitvoering van handhavende taken.

4.5 Aandachtspunten bij de uitvoering

Integriteit

Gezien de aard en de context van het beleidsveld prostitutie is extra aandacht vereist voor integriteitsaspecten. Het gaat dan vooral om de vergunningsverlening en het toezicht daarop.

Belangrijk is om procedures en regelgeving op een zodanige manier in te richten dat ambtenaren zo min mogelijk in een kwetsbare situatie worden gebracht. Zo wordt er bij voorkeur een scheiding aangebracht tussen de vergunningsverlening en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften. Dat kan door die taken in aparte afdelingen onder te brengen, of door middel van personele scheiding, met werkprocedures die een goede afstemming tussen beide functies garanderen en in ieder geval een wederzijdse consultatieplicht.

Daarnaast is het aan te bevelen om voor de betrokken ambtenaren een richtlijn of gedragscode op te stellen voor de omgang met personen uit de prostitutiebranche. *Een model voor zo'n gedragscode is opgenomen in deel 4 van dit Handboek.*

Informatie-uitwisseling¹⁴

Bij overtreding van de vergunningsvoorschriften is het belangrijk om een goed en volledig beeld van de overtreder te hebben. Het is in dat kader nuttig om, bij de melding of aangifte van een overtreding of misdrijf, waar mogelijk de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke stukken uit te wisselen.

Ook kan het van belang zijn om informatie over personen uit te kunnen wisselen, in het kader van het toezicht op de branche. De mogelijkheden om informatie uit te wisselen zijn echter begrensd

en aan verschillende regelingen gebonden.

De regelingen rond informatie-uitwisseling worden besproken in hoofdstuk 5 van dit deel. In bijlage 3.3 is een schematische samenvatting van de belangrijkste regelingen opgenomen.

Het uitvoeren van toezicht ter plekke

Bij gezamenlijke handhaving door handhavingsteams moet ieder van de afzonderlijke toezichthouders een eigen zelfstandige grond voor binnentreding hebben.

Het behoort tot de taak van de toezichthoudende diensten, waaronder de zedenrechercheurs, om – bij voorkeur door middel van gestandaardiseerde formulieren – misstanden te rapporteren. Het gaat dan vooral om:

- het aantreffen van minderjarige prostituees;
- het aantreffen van illegale prostituees;
- het aantreffen van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel;
- andere vormen van aan prostitutie gelieerde criminaliteit, zoals bezit van en/of handel in drugs, wapenbezit en dergelijke (zie ook bijlage 3.2).

NB: bij het constateren van strafbare feiten moet door de toezichthouders de grens tussen toezicht en opsporing scherp in de gaten worden gehouden. Personen of instanties die geen relevante opsporingsbevoegdheid hebben moeten verdere acties overlaten aan bevoegde handhavers. Zie ook hoofdstuk 5 in dit deel.

Sanctiebeleid

Voor een goede en adequate handhaving van de regelgeving is het geven van een voor ieder helder en inzichtelijk, maar vooral slagvaardig bestuurlijk vervolg aan geconstateerde overtredingen en misstanden erg belangrijk.

Als blijkt dat exploitanten of beheerders zich schuldig maken aan strafbare feiten, dan dient – naast strafrechtelijke vervolging – ook bestuurlijke dwang te worden toegepast. Met name het instrument van het weigeren en (al dan niet tijdelijk) intrekken van vergunningen is hier bruikbaar.

Sluitingsregeling

Bestuurlijk optreden bij (herhaalde) overtreding van de voorschriften kan leiden tot – al dan niet tijdelijke – sluiting van een seksinrichting. Voor een optimaal effect is het nuttig om de getroffen maatregel via de lokale en regionale media bekend te maken.

Het traject na sancties

De exploitant kan een bezwarenprocedure starten naar aanleiding van bestuurlijke sancties, en zonodig een verzoek om voorlopige voorziening bij de rechter neerleggen. De bezwarenprocedure betekent dat een volledige heroverweging dient plaats te vinden, een procedure die maanden kan duren. Tijdens de behandeling ter zitting van het verzoek om voorlopige voorziening kan de president van de rechtbank aan de gemeente vragen of de politie nog controles heeft uitgevoerd en of er nog overtredingen zijn geconstateerd. Als de gemeente hierop negatief moet antwoorden, is de kans aanwezig dat de rechter een voorlopige voorziening treft, waarbij de inrichting geopend mag blijven tot 6 weken na de behandeling van het bezwaarschrift. Een en ander betekent dat het aan te raden is dat gemeenten blijven controleren en dat de politie de gemeente blijft voorzien van informatie over de gang van zaken in de betreffende inrichting.

4.6 Voorbeeld van een lokaal handhavingsarrangement

Hierna volgen enkele voorbeelden voor de uitwerking van een handhavingsarrangement prostitutiebeleid. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de drie belangrijkste categorieën van overtredingen, te weten

1) exploitatie zonder vergunning; 2) exploitatie in strijd met de vergunning en 3) exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht.

1) *Exploitatie zonder vergunning*

overtreding	politie/ toezichthouder	gemeente	Openbaar Ministerie	anderen
<i>exploitatie past niet binnen het prostitutiebeleid</i>	waarschuwen en rapport resp. proces-verbaal (pv) opmaken t.b.v. gemeente en Openbaar Ministerie.	eerste keer: schriftelijke waarschuwing; tweede keer: tij- delijke sluiting; derde keer: slui- ting voor onbe- paalde tijd.	na tweede of derde keer is vervolging mogelijk o.g.v. de plaatselijke verordening (APV); dit is afhankelijk van de in de drie- hoek gemaakte afspraken.	afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspec- tie, of de Belas- tingdienst.
<i>exploitatie past binnen het prostitutiebeleid</i>	waarschuwen en rapport resp. pv opmaken t.b.v. gemeente en Openbaar Ministerie.	eerste keer: schriftelijke waarschuwing met vermelding van de termijn waarbinnen de vergunning moet worden aangevraagd; tweede keer: tij- delijke sluiting, of opleggen van een dwangsom; derde keer: slui- ting voor onbe- paalde tijd.	na tweede of derde keer is vervolging mogelijk o.g.v. de APV; dit is afhankelijk van de in de drie- hoek gemaakte afspraken.	afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspec- tie, of de Belas- tingdienst

2) Exploitatie in strijd met vergunning

overtreding	politie/ toezichthouder	gemeente	Openbaar Ministerie	anderen
<i>handelen in strijd met gedragseisen</i>	rapport opmaken t.b.v. gemeente	intrekking vergunning	zie onder 3): handelen in strijd met art. 250a Sr.	-
<i>overschrijden sluitingsuur</i>	waarschuwen en rapport opmaken t.b.v. gemeente	eerste keer: schriftelijke waarschuwing; tweede keer: opleggen van beperkte openingstijden; derde keer: tijdelijke sluiting of intrekking vergunning	na tweede of derde keer is vervolging mogelijk o.g.v. de APV; dit is afhankelijk van de in de driehoek gemaakte afspraken	afhankelijk van de feitelijke situatie (bijv. te lange arbeidstijden) evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie
<i>ontbreken van toezicht door de exploitant</i>	waarschuwen en rapport resp. pv opmaken t.b.v. gemeente en Openbaar Ministerie	eerste keer: schriftelijke waarschuwing; tweede keer: tijdelijke sluiting of intrekking vergunning; derde keer: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking vergunning	idem	afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst
<i>schijnbeheer</i>	idem	idem	idem	afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Belastingdienst

wijzigen van de inrichting zonder voorafgaande toestemming (bijv. meer werkplekken)	zie onder 1)	zie onder 1)	zie onder 1)	zie onder 1)
gebruik van de inrichting in strijd met de vergunning (bijv. arbeidsomstandigheden, brandveiligheid of wonen op de werkplek)	waarschuwen en rapport resp. pv opmaken t.b.v. gemeente en Openbaar Ministerie	eerste keer: schriftelijke waarschuwing; tweede keer: tijdelijke sluiting/ intrekking vergunning/ dwangsom; derde keer: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking vergunning	na tweede of derde keer is vervolging mogelijk o.g.v. de APV; dit is afhankelijk van de in de driehoek gemaakte afspraken	afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst
overlast voor de omgeving	idem	eerste keer; schriftelijke waarschuwing; tweede keer: tijdelijke sluiting of intrekking vergunning; derde keer: sluiting voor onbepaalde tijd/intrekking vergunning		

3) *Exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht*

Bij de exploitatie van prostitutie kan sprake zijn van strafbare feiten. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar artikel 250a Sr., maar ook naar andere regelgeving die in dit verband van toepassing kan zijn. Zie hiervoor bijlage 3.2, waarin de meeste relevante wetgeving ter handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel is opgenomen. Indien van dergelijke strafbare feiten sprake is, dan ligt de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging ervan volgens de gangbare procedures bij het Openbaar Ministerie. Van belang is daarbij dat het Openbaar Ministerie de gemeente over het verloop¹⁵ en de uitkomsten van die procedure informeert, zodat ook tijdig de nodige bestuurlijke maatregelen getroffen kunnen worden.

Bestuurlijke maatregelen kunnen in dat geval getroffen worden op basis van het feit dat de exploitant niet voldoet aan de vergunningsvereisten wat betreft het uitoefenen van toezicht. Bij het nemen van bestuurlijke maatregelen behoeft de uitkomst van een eventuele strafrechtelijke procedure niet te worden afgewacht.

4.7 *Het bestrijden van mensenhandel*

Mensenhandel: ernstige schending van mensenrechten
Het nieuwe artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht biedt een goed strafrechtelijk instrumentarium voor de bestrijding van mensenhandel.

Mensenhandel vormt een ernstige schending van de mensenrechten en vraagt daarom nadrukkelijk aandacht van bestuur, Openbaar Ministerie en politie. De collegevergadering van Procureurs-generaal heeft dit nogmaals benadrukt in de recent gewijzigde aanwijzing omtrent mensenhandel en prostitutie¹⁶.

De tekst van deze Aanwijzing is integraal opgenomen in deel 4 van dit Handboek.

De doelstellingen van het opsporings- en vervolgingsbeleid zijn in dit verband:

- het beschermen van de slachtoffers;
- het blootleggen van criminele handelingen en motieven van mensenhandelaren / exploitanten;
- het oprollen van de achterliggende organisaties;

- het afromen van het financieel voordeel;
- en speciale en generale preventie.

Eenduidig beleid

Om het probleem van mensenhandel en de daaraan verbonden georganiseerde criminaliteit effectief te kunnen aanpakken dient sprake te zijn van een eenduidig bestuurlijk beleid en een eenduidig politiebeleid. Het realiseren van de in de aanwijzing geformuleerde doelstellingen vergt een goede afstemming van het politie-optreden met het lokale bestuur en met het optreden van andere handhaven-de instanties.

Het is belangrijk om binnen elke politieregio in kaart te brengen of en zo ja in welke mate sprake is van mensenhandel¹⁷. Daar waar dat nog niet het geval is, zal het Openbaar Ministerie daartoe het initiatief nemen.

Een analyse van de lokale en regionale seksbranche is hiervoor het geijkte middel. Zo kan een disproportionele aanwezigheid van illegale prostituees (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel) wijzen op activiteiten van mensenhandelaren. Waar verdenking van mensenhandel rijst, zal met voorrang een gericht opsporingsonderzoek gestart moeten worden.

Het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie zal prioriteit geven aan het aanpakken van seksbedrijven waarin sprake is van mensenhandel.

Overigens kan goede voorlichting aan exploitanten van seksinrichtingen over de reikwijdte van het begrip mensenhandel een preventieve werking hebben.

Exploitant belangrijkste schakel in de bestrijding van mensenhandel Volgens de Politieële Beleids- en Adviescommissie Mensenhandel (PBAM) vormt de exploitant van een seksbedrijf de belangrijkste schakel in het marktmechanisme van vraag en aanbod rond mensenhandel¹⁸. Het moet daarom voor de exploitant volstrekt onaan-trekkelijk gemaakt worden om slachtoffers van mensenhandel te werk te stellen. Het gemeentelijke vergunningenbeleid en een actief vervolgingsbeleid kunnen daaraan in belangrijke mate bijdragen. De afgelopen jaren hebben diverse gemeenten het werken van prostituees uit landen van buiten de Europese Unie gedoogd. Mede gelet op de doelstellingen van de wetswijziging moet deze gedoogsituatie worden beëindigd.

Zedencontroles door vaste en multifunctionele groep politie-functionarissen

De Raad van Hoofddcommissarissen en het college van Procureurs-generaal bevelen aan om het prostitutietoezicht zoveel mogelijk uit te oefenen in de vorm van zedencontroles. Dat zijn structurele en doelgerichte bezoeken aan seksbedrijven, om zicht te houden op het prostitutiecircuit en mensenhandel te kunnen signaleren. Zedencontroles dienen bij voorkeur te worden uitgevoerd door een vaste (regionale) multidisciplinaire groep politiefunctionarissen, waarin onder andere de (zedes)recherche en de Vreemdelingendienst participeren.

Intensieve samenwerking regio's en CRI

Omdat mensenhandel doorgaans niet beperkt blijft tot één politieregio is ook een intensieve samenwerking tussen de verschillende regio's noodzakelijk. Een goede informatie-uitwisseling tussen de regio's en met de CRI is daarbij essentieel. De regio's moeten alle relevante informatie voor de bestrijding van mensenhandel aan de CRI doorgeven. De CRI vervult een coördinerende en registrerende functie. De CRI moet inzicht hebben in alle onderzoeken die op het gebied van mensenhandel worden uitgevoerd, zodat zij in staat is om relaties te leggen tussen mogelijke regio-overschrijdende onderzoeken, waar nodig ondersteuning te leveren, en bepaalde trends te signaleren. Tevens verzorgt de CRI, als nationaal Interpolbureau, de noodzakelijke contacten met buitenlandse politie-organisaties.

Opvang slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel

Een van de doelstellingen bij de bestrijding van mensenhandel is het verzorgen van adequate opvang en het geven van verblijfszekerheid gedurende het proces, aan (vermoedelijke) slachtoffers die zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel in Nederland zijn.

Hoofdstuk B17 van de Vreemdelingencirculaire bevat aanwijzingen voor de opvang van en het geven van verblijfszekerheid gedurende het proces aan slachtoffers en getuigenaangevers van mensenhandel. De B17-procedure is recent aangepast aan de nieuwe wetgeving.

De belangrijkste punten in de vernieuwde procedure zijn:

- Reeds bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, heeft de betrokkene recht op een bedenktijd van drie maanden om te besluiten of zij of hij aangifte wil doen. Betrokkene wordt daarmee in de gelegenheid gesteld om in alle rust een beslissing te nemen. De politie dient de betrokkene te wijzen op de mogelijkheden van aangifte en op de mogelijkheid van een bedenktijd.
- Gedurende de bedenktijd verblijft de betrokkene legaal in Nederland: de verwijdering van het vermoedelijke slachtoffer wordt met maximaal drie maanden opgeschort. Gedurende deze periode heeft zij of hij het recht om gebruik te maken van allerlei voorzieningen, zoals opvang, financiële ondersteuning (kosten levensonderhoud) en medische en juridische hulp.
- Wanneer iemand tijdens of aan het eind van de bedenktijd besluit geen aangifte te doen, vervalt de grond voor verblijf in Nederland en moet betrokkene terugkeren naar het land van herkomst.
- Wanneer iemand besluit om wel aangifte te doen, dan heeft betrokkene recht op een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke procedure. Het is niet toegestaan om met deze tijdelijke verblijfsvergunning in Nederland te werken.
- Na beëindiging van de strafrechtelijke procedure vervalt de grond voor verblijf in Nederland en moet betrokkene in beginsel naar eigen land terugkeren. De verstrekking van een verblijfsvergunning aan een slachtoffer van mensenhandel op gronden van humanitaire aard, na afloop van het strafproces, behoort tot de mogelijkheden die het beleid biedt.
- Ook getuigen-aangevers kunnen onder bepaalde omstandigheden (indien hun verblijf in Nederland gedurende het opsporings- en vervolgingsonderzoek gewenst is) een tijdelijke vergunning tot verblijf krijgen (die overigens geen recht geeft op het verrichten van arbeid).

De geactualiseerde tekst van de B17 procedure is integraal opgenomen in deel 4 van dit Handboek.

5 Informatie-uitwisseling

Voor de uitvoering van een handhavingsarrangement is het van groot belang dat verschillende, bij de handhaving betrokken, partijen de mogelijkheid hebben om onderling informatie uit te wisselen. Essentieel bij integraal handhavingsoverleg is dat de participanten hun informatie (ook over personen) kunnen uitwisselen. De normale privacyregelgeving is ook in deze overlegsituaties van toepassing. Relevante wetten zijn met name:

- de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag;
- de Wet politieregisters;
- de Wet persoonsregistraties (Wpr) en de opvolger: Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp);
- en de Wet openbaarheid van bestuur.

In bijlage 3.3 worden de grote lijnen van het verstrekkingssysteem van de verschillende regelingen toegelicht.

Wet politieregisters

Op politie-informatie is de Wet politieregisters (Wpol) van toepassing. Deze wet kent een gesloten verstrekkingssysteem, dat wil zeggen dat de informatie uitsluitend aan de krachtens de wet aangegeven instanties kan worden verstrekt. Onder bijzondere omstandigheden kan op basis van artikel 30 informatie worden verstrekt aan niet krachtens de wet aangegeven instanties. In de praktijk wordt politie-informatie aan gemeenten veelal verstrekt in het kader van de openbare orde taak van de burgemeester (art 15 Wpol).

Let wel: als de politie participeert in een handhavingsteam vallen de gegevens automatisch onder de Wet politieregisters en is er dus sprake van een gesloten verstrekkingssysteem.

5.1 Handhavingsteams en persoonsgegevens

Ook voor handhavingsteams zijn de regels met betrekking tot persoonsregistraties (Wpr en de opvolger Wbp) van toepassing. Onder de Wpr is het object van de regelgeving persoonsregistratie. Onder

de Wbp is het object van regelgeving niet langer de persoonsregistratie, maar de verwerking van persoonsgegevens.

Verantwoordelijkheid

In termen van de Wet persoonsregistraties (Wpr) is de houder van de registratie diegene die de zeggenschap heeft over de registratie: dat wil zeggen bevoegd is het doel, de inhoud en het gebruik daarvan te bepalen. De houder is dus (eind)verantwoordelijk voor de informatiehuishouding. In de praktijk is het aan te bevelen dat een samenwerkingsverband ten behoeve van de handhaving (handhavingsteam), zowel een houder aanwijst als een functionaris die belast is met het dagelijks toezicht op het beheer van de gegevens. Het begrip 'houder' (van een persoonsregistratie) wordt in de Wbp vervangen door 'verantwoordelijke' (voor de gegevensverwerking). Verantwoordelijke is diegene die formeel-juridisch bevoegd is om doel en middelen van de gegevensverwerking vast te stellen. In het handhavingsteam moet als houder/ verantwoordelijke de autoriteit worden aangewezen, die gelet op de aard van de werkzaamheden van het team in relatie met andere autoriteiten als primair verantwoordelijke kan worden aangemerkt. In de praktijk is/zijn dat diegene(n), die op politiek-bestuurlijk niveau verantwoordelijk is/zijn voor het handhavingsteam. Voor zover het een gemeentelijk handhavingsteam betreft kan het college van Burgemeester & Wethouders, de burgemeester of een vakwethouder als houder/verantwoordelijke worden aangemerkt.

Doelstelling

Het doel van een persoonsregistratie dient vooraf te worden bepaald. De verschillende deelnemers in een handhavingsteam hebben elk hun eigen, verschillende, achtergrond en taakopvatting. Van belang is dat van te voren een gemeenschappelijke doelstelling wordt gespecificeerd. Deze doelstelling dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te zijn omschreven. De gemeenschappelijke doelstelling moet door alle deelnemers kunnen worden onderschreven. Dit vereiste slaat niet alleen op het beleidsmatig onderschrijven van de doelstelling, maar ook op de bevoegdheid om deze doelstelling te bereiken.

Noodzaak

Een handhavingsteam kan slechts een persoonsregistratie aanleggen indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder. Onder de Wpr is het criterium voor de aanleg van een persoonsregistratie dat deze noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder. In de Wbp is het criterium voor de verwerking van persoonsgegevens dat deze noodzakelijk is voor een goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan.

Verwerking van persoonsgegevens¹⁹

Een uitbreiding van de Wbp ten opzichte van de Wpr ligt in de reikwijdte van de wet in het onderdeel verkrijgen. De Wpr bepaalt dat persoonsgegevens slechts mogen worden opgenomen in een persoonsregistratie wanneer deze rechtmatig zijn verkregen. De Wbp grijpt (anders dan de Wpr) eerder aan bij het stadium van de verkrijging van gegevens. Dus moet reeds tijdens de fase waarin het samenwerkingsverband gegevens verzamelt, vast staan wat het doel van het onderzoek is. De doelstelling kan niet pas in een latere fase van het onderzoek worden geformuleerd. Voorts bepaalt de Wbp dat de gegevens niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Beide voorschriften geven uitdrukking aan het beginsel van de *doelbinding* dat voor elke fase van het onderzoek geldt.

5.2 Handhavingteams en bevoegdheden**Handelen binnen eigen bevoegdheden**

Van groot belang is dat de deelnemers van een team handelen binnen hun eigen bevoegdheid. Controlerende ambtenaren mogen in het kader van de handhaving van een bepaalde wet slechts gebruik maken van de door deze wet uitdrukkelijk aan hen toegekende bevoegdheden.

Zo mogen uitvoeringsinstellingen op het terrein van de sociale zekerheid gegevens en inlichtingen opvragen bij de werkgever en de werknemer, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving. De Belastingdienst kan eveneens gegevens en inlichtingen opvragen bij de belastingplichtige, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de belastingwetgeving. De controlerende

ambtenaren van deze instellingen en diensten mogen ingeval van een actie gebruik maken van de aan hen wettelijk toegekende bevoegdheden. Indien deze controlerende ambtenaren in geval van een actie samenwerken met opsporingsambtenaren mag het echter niet zo zijn dat zij gebruik maken van dwangmiddelen/bevoegdheden in het kader van de opsporing van strafbare feiten. Het behoort tot de taak van de houder van de persoonsregistratie, danwel – in termen van de Wbp – de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens, om daar ook toezicht op te houden.

Onderscheid controle en opsporing

Uit het voorgaande vloeit voort dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds controle op de naleving van bepaalde wetten en anderzijds de opsporing van strafbare feiten. De taakstelling van handhavingsteams is voornamelijk het verrichten van controlerende activiteiten. Voor de burger moet duidelijk zijn in welke hoedanigheid het handhavingsteam optreedt: als controlerende of als opsporingsinstantie. Indien het team optreedt als opsporingsinstantie dan dienen onder meer de waarborgen van het Wetboek van Strafvordering in acht te worden genomen. Het bewaken van het omslagpunt tussen controle en opsporing dient een permanent aandachtspunt te zijn voor het team. Het is evenwel mogelijk dat de resultaten van een rechtmatig verlopen controle-onderzoek mede worden gebruikt voor de opsporing. Zo kunnen de resultaten van een controle-onderzoek van de gemeentelijke sociale dienst worden gebruikt voor de opsporing van bijstandsfraude. De resultaten van een controle-onderzoek van de Belastingdienst kunnen eveneens worden gebruikt voor de opsporing van fiscale delicten.

Opstellen van een privacyreglement/melding van verwerkingen

Uit een oogpunt van voorlichting en interne normering verdient het aanbeveling voor het samenwerkingsverband een privacyreglement op te stellen. De Wet persoonsregistraties (Wpr) is hiervoor het uitgangspunt. In het reglement moet onder meer de wijze van informatiehuishouding worden beschreven. Het reglement is het middel bij uitstek om het informatieproces te beheersen. Onder de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb) zal de reglementplicht worden afgeschaft. Daarvoor in de plaats geldt een meldingsplicht. De verantwoordelijke is verplicht een geheel of gedeeltelijke geauto-

matiseerde verwerking van persoonsgegevens die voor de verwezenlijking van een doeleinde of van verscheidene samenhangende doeleinden is bestemd, te melden bij de Registratiekamer of de in de Wbp genoemde functionaris voor de gegevensbescherming. Evenals in het reglement zullen in het meldingsformulier de kernpunten van de informatiehuishouding moeten worden beschreven. Het vervallen van de reglementplicht behoeft niet te leiden tot het afschaffen van bestaande reglementen of het afzien van het gebruik van een reglement als beschrijving van de informatiehuishouding van een handhavingsteam. Een reglement kan als een solide basis dienen voor het voldoen aan de aanmeldingsverplichting.

5.3 Informatieverstrekking aan derden

Informatieverstrekking aan derden kan worden onderscheiden, al naargelang sprake is van:

- a. deelnemers in het handhavingsteam;
- b. ingeschakelde derden;
- c. andere derden.

Ad a) Verstrekking van gegevens aan deelnemers van het handhavingsteam en onderlinge uitwisseling daarvan zal doorgaans in overeenstemming zijn met de doelstelling van de registratie of – in termen van de Wbp – het doel waarvoor de informatie is verzameld. Maatgevend voor de legitimatie van de gegevensverstrekking aan deelnemers is de gemeenschappelijk onderschreven doelstelling. Wel wordt de verstrekking van informatie in concreto bepaald door de specifieke taak van de deelnemers.

Ad b) Ingeschakelde derden zijn personen en instanties, die op ad-hoc basis aan het team worden toegevoegd voor wetenschappelijke ondersteuning en begeleiding, zoals medewerkers van universiteiten of accountantskantoren. Aan hen mogen slechts gegevens worden verstrekt die noodzakelijk zijn voor de wetenschappelijke ondersteuning of begeleiding van de activiteiten van het handhavingsteam. Daarbij is wel vereist dat er afspraken worden gemaakt met deze personen en instanties met betrekking tot de geheimhouding van de aan hen ter beschikking gestelde gegevens.

Ad c) Aan andere derden kunnen slechts gegevens worden verstrekt indien voor deze verstrekkingen een toereikende grondslag in de wetgeving is te vinden. Het kan zijn dat een wettelijk voorschrift hiertoe verplicht (artikelen 11, eerst lid, Wpr en 8, onder c, Wbp) dat verstrekking in overeenstemming is met het doel van de registratie (artikelen 11, eerste lid, Wpr en 7 juncto 8 juncto 9, Wbp) of dat de vragende overheidsinstantie deze nodig heeft voor zijn taakvervulling (artikelen 18, derde lid, Wpr en 8, onder e, Wbp).

5.4 *Rechten van de geregistreerde*

Bij acties van een handhavingsteam moet de burger van wie persoonsgegevens worden verwerkt precies weten tot welk loket hij of zij zich kan wenden om informatie te verkrijgen. De structuur van een handhavingsteam met deelnemers vanuit verschillende instellingen mag geen belemmering vormen voor het uitoefenen van het recht op kennisneming en correctie. Onder de Wpr heeft de geregistreerde het recht zich tot de houder van de persoonsregistratie te wenden met het verzoek om kennisneming van de over hem of haar in de betreffende registratie opgenomen persoonsgegevens. Weigeringsgronden voor het recht op inzage kunnen zijn de opsporing en vervolging van strafbare feiten, inspectie, controle en toezicht door of vanwege overheidsorganen of ander organen met een publiekrechtelijke taak of gewichtige belangen van onder meer de houder. Voorts heeft de geregistreerde het recht de houder te verzoeken bepaalde gegevens te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de registratie onvolledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift in de registratie voorkomen.

Onder de Wbp wordt 'de geregistreerde' vervangen door 'betrokkene'. De betrokkene kan de verantwoordelijke verzoeken hem of haar mee te delen:

- a. of hem of haar betreffende gegevens worden verwerkt;
- b. welke gegevens over hem of haar worden verwerkt.

Ook de betrokkene heeft het recht op correctie van de hem of haar betreffende gegevens.

Protocollering

Door de houder van de registratie dient bijgehouden te worden

welke persoonsgegevens uit de registratie aan deelnemers, ingeschakelde derden en andere derden zijn verstrekt. Het betreft hier de zogenaamde protocolplicht. Op deze wijze kan een geregistreerde nagaan of (en zo ja, welke) hem of haar betreffende gegevens aan derden zijn verstrekt. De houder van de persoonsregistratie is verplicht de registratie dusdanig in te richten dat aan dergelijke verzoeken ook daadwerkelijk kan worden voldaan.

Onder de Wbp kan de betrokkene de verantwoordelijke verzoeken hem mede te delen:

- a. van wie of van welke instanties de over hem of haar verwerkte gegevens zijn verkregen;
- b. aan wie of welke instanties gegevens over hem of haar zijn verstrekt.

5.5 Samenvatting en conclusies

De vuistregels voor handhavingsteams met betrekking tot de omgang met persoonsgegevens zijn de volgende.

Verantwoordelijkheid

Het handhavingsteam dient een houder/verantwoordelijke aan te wijzen, die op bestuurlijk niveau verantwoordelijk is voor de informatiehuishouding.

Daarnaast dient een functionaris aangesteld te worden, die op feitelijk niveau is belast met het dagelijks beheer van de gegevens.

Doelstelling

Voorafgaand aan de fase van de verkrijging van gegevens dient een gemeenschappelijke en specifieke doelstelling te worden opgesteld. Vanuit deze doelstelling dienen (vervolg)acties plaats te vinden.

Noodzaak

Voor de aanleg van een persoonsregistratie van een handhavingsteam is vereist dat deze noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder/verantwoordelijke.

Verwerking van persoonsgegevens

Vanaf het verzamelen van gegevens door een handhavingsteam dient vast te staan wat de aard en de omvang van het onderzoek is.

Handelen binnen eigen bevoegdheid

De participanten in het handhavingsteam dienen bij het verzamelen van gegevens en het uitvoeren van een actie te (blijven) handelen binnen de aan hen wettelijk toegekende bevoegdheden.

Onderscheid van controle en opsporing

Voor de burger moet duidelijk zijn in welke hoedanigheid het handhavingsteam optreedt: als controlerende instantie of als opsporingsinstantie.

Opstellen van een privacyreglement

Het handhavingsteam dient een privacyreglement op te stellen, waarin de informatiehuishouding wordt beschreven (Wpr). Onder de Wbp moet een meldingsformulier worden ingevuld, waarin de kernpunten van de informatiehuishouding zijn beschreven.

Kwaliteit van informatie

De houder/verantwoordelijke dient ervoor te zorgen dat de persoonsregistratie van de participanten in het handhavingsteam op elkaar aansluiten. De houder/verantwoordelijke dient te zorgen voor de juistheid en volledigheid van de in de registratie opgenomen persoonsgegevens.

Informatieverstrekking aan derden

In het geval van informatie-uitwisseling aan deelnemers van een *handhavingsteam* is het criterium dat slechts gegevens kunnen worden verstrekt voor zover deze verstrekkingen passen binnen de gemeenschappelijk onderschreven doelstelling en voor zover de deelnemers deze gegevens nodig hebben voor hun specifieke taak. Voor zover gegevens worden verstrekt aan *ingeschakelde derden* is het criterium dat zij deze gegevens nodig hebben voor hun activiteiten op het gebied van wetenschappelijke ondersteuning en begeleiding. Daarbij is vereist dat er afspraken worden gemaakt over de geheimhouding van de aan hen ter beschikking gestelde gegevens. Aan *andere derden* kunnen slechts gegevens worden verstrekt indien voor deze verstrekkingen een toereikende grondslag in de wetgeving met betrekking tot persoonsgegevens is te vinden. Het kan zijn dat een wettelijk voorschrift hiertoe verplicht, dat verstrekt

king in overeenstemming is met het doel van de registratie of dat de vragende overheidsinstantie deze nodig heeft voor zijn taakvervulling.

Recht op kennisneming en correctie

Voor het uitoefenen van het recht op kennisneming en correctie dient de geregistreerde/betrokkene te weten tot welk loket hij zich moet wenden.

Protocollering

Met het oog op de protocolplicht dient de houder/verantwoordelijke bij te houden van wie of welke instanties de over de geregistreerde verwerkte gegevens zijn verkregen en aan wie of welke instantie gegevens over de geregistreerde zijn verstrekt (Wpr).

Onder de Wbp kan de betrokkene de verantwoordelijke verzoeken hem mede te delen:

- a. van wie of van welke instanties de over hem of haar verwerkte gegevens zijn verkregen;
- b. aan wie of welke gegevens over hem of haar verstrekt.

Bewaren van gegevens

De gegevens kunnen in de registratie bewaard blijven zolang dat, gelet op de doelstelling en een eventuele vervolgactie, noodzakelijk is. Indien en zodra de gegevens niet langer meer noodzakelijk zijn voor het doel dienen deze uit de registratie te worden verwijderd.

Noten

- 1 Tweede Kamer, 1996-1997, 25 437.
- 2 In de tekst van dit handboek wordt korthedshalve steeds de vrouwelijke vorm 'prostitutie(s)' gehanteerd. In feite gaat het uiteraard om zowel vrouwelijke prostituties als mannelijke prostituties.
- 3 In feite wordt hier bedoeld: personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Zie ook paragraaf 3.5 in deel 1 van dit handboek.
- 4 Zie artikel 3.1.1 (Begripsomschrijvingen) in de modelverordening van de VNG.
- 5 Eind 1999 is de Arbowet gewijzigd, waarbij het betreffende artikelnummer gewijzigd is in 45. Voor die tijd was het betreffende artikel in de Arbowet te vinden onder artikelnummer 58.
- 6 Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handavingsstructuur. Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, april 1998.
- 7 Handhaven op niveau. Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.
- 8 Zie ook de toelichting bij de (concept) modelverordening van de VNG, hoofdstuk 3.
- 9 Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:81.
- 10 Gemeentewet, artikel 147-149.
- 11 Zie artikel 3.2.4 van de modelverordening van de VNG.
- 12 Gemeentewet, artikel 180.

-
- 13 Belangrijk aandachtspunt hierbij is het wegnemen van de markt voor mensenhandelaren door het voor exploitanten zo nadelig mogelijk te maken om illegale prostituees voor hen te laten werken; het uitschakelen van de exploitant als afnemer is het voornaamste middel ter bestrijding van mensenhandel. Zie verder paragraaf 4.7.
 - 14 Zie ook hoofdstuk 5 in dit deel en bijlage 3.3.
 - 15 Zie hiervoor artikel 15 en 30 van de Wet politieregisters.
 - 16 'Aanwijzing aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie' van de collegevergadering van procureurs-generaal, 1999.
 - 17 Zie de brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 december 1998.
 - 18 Zie: Voorkoming en bestrijding mensenhandel. Politieële Beleids- en Adviesgroep Mensenhandel, april 1998.
 - 19 Onder het begrip verwerking van persoonsgegevens valt: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in elk geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.

.....

BIJLAGEN

.....

Bijlage 3.1

Overzicht van handhavende instanties

Instantie	Handhavingstaak/ -bevoegdheid	Rechtsgrond
Gemeente		
Bestuursorganen:		
<i>Gemeenteraad</i>	• Stelt verordening vast. • Burgemeester is verantwoording aan de raad verschuldigd.	GemW: art. 147-149; GemW: art. 180.
<i>College van B&W</i>	• Bevoegd bestuursorgaan t.a.v. niet voor publiek toegankelijke gebouwen. • Bevoegd bestuursorgaan t.a.v. Drank- en Horecawet (verlenen en intrekken DHW-vergunning). • Bevoegd bestuursorgaan Wet ruimtelijke ordening en Woningwet (verlenen en intrekken bouw- of gebruiksvergunning, bestuursdwang, dwangsom).	GemW: art 162 jo. 174; DHW: art. 25 e.v., art. 31. Wow: art. 40, art. 59; Modelbouwverordening: art. 6.1.1 & 6.1.6; Awb: art. 5:21 e.v.
<i>Burgemeester</i>	• Bevoegd bestuursorgaan voor zover seksinrichtingen voor het publiek toegankelijke gebouwen zijn, bijv. escortbedrijven en seksinrichtingen in vaar- en voertuigen.	GemW: art. 174; VNG model-APV seksinrichtingen etc., hoofdstuk 3.

HANDBOEK LOKAAL PROSTITUTIEBELEID

Instantie	Handhavingstaak/ -bevoegdheid	Rechtsgrond
Gemeente		
Uitvoerende instanties (gemeente):		
Algemene Zaken	- Ambtelijke voorbereiding van vergunningverlening, -weigering, - intrekking, sluiting of andere maatregelen betreffende Dranken Horecawet en seksinrichtingen. - Beleids- en uitvoeringscoördinatie van het prostitutiebeleid en de handhaving ervan. - Aansturing van evt. gemeentelijke toezichthouders.	Zie bij bestuursorganen (hiervoor)
Ruimtelijke Ordening (bouw- en woningtoezicht, brandweer)	- Controle bouw- en gebruiksvergunning (bouwconstructie, brandveiligheid). - Toetsing (van het gebruik) aan bestemmingsplan (locatie). - Ambtelijke voorbereiding bestuursdwang of dwangsom.	Idem
Milieu	Controle Wet milieubeheer en Besluit Horeca-, sport- en recreatieinrichtingen. (NB Seksinrichtingen zijn slechts in een beperkt aantal gevallen vergunningsplichtig op basis van de Wet milieubeheer; ook het Besluit is meestal niet van toepassing, ook niet als er sprake is van horeca in de seksinrichting, omdat de horecafunctie daar veelal een nevenfunctie vormt.)	Idem
Volksgezondheid (GGD)	De Wet collectieve preventie volksgezondheid legt inspanningsverplichtingen op aan het gemeentebestuur om t.a.v. verschillende volksgezondheidsproblemen (zoals soa) beleid te ontwikkelen en uit te voeren, maar biedt gemeenten geen bevoegdheden om e.e.a. ook (bijvoorbeeld door middel van sancties) af te dwingen. Vanuit de sector volksgezondheid dient voorafgaand aan handhavingsmaatregelen over specifieke gezondheidsaspecten te worden geadviseerd.	Idem

Instantie	Handhavingstaak/ -bevoegdheid	Rechtsgrond
Openbaar ministerie/politie		
Bestuursorganen:		
<i>Minister van Justitie</i>	Stelt kaders vast van het opspoorings- en vervolgingsbeleid.	Wet Rechterlijke Organisatie (Wet R.O.)
<i>Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i>	Is verantwoordelijk voor het beheer over de politie.	Voorstel wijziging Politiewet (PolW).
<i>College van Procureurs-generaal</i>	Stelt jaarlijks prioriteiten vast; stelt aanwijzingen vast.	Voorstel Wet R.O.
<i>Regionaal college</i>	Stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan vast.	PolW: art. 31.
<i>Driehoeksoverleg</i>	Overleg tussen korpsbeheerder, korpschef en officier van justitie, waarbij afspraken worden gemaakt over de taakuitvoering van de politie.	PolW: art. 14.
Uitvoerende instanties:		
<i>Openbaar Ministerie/politie</i>	Handhaving en toezicht APV	APV seksinrichtingen etc.
	Handhaving en toezicht Wet arbeid vreemdelingen (Wav)	Wav, art. 14.
	Bij de bestrijding van mensenhandel: • het opsporen en vervolgen van mensenhandelaren en het oprollen van achterliggende organisaties; • bescherming van slachtoffers; • afroten van het financieel voordeel; • speciale en generale preventie.	Wetboek van Strafrecht (Sr): art. 250a.
	Bevoegdheden: • het uitvoeren van controles conform de Aanwijzing aanpak mensenhandel etc.; • het toepassen van dwangmiddelen.	Vreemdelingencirculaire (VC): B17. Sr: art. 36e. Aanwijzing aanpak van mensenhandel etc.;
		Wetboek van strafvordering (Sv) en enkele bijzondere wetten.

HANDBOEK LOKAAL PROSTITUTIEBELEID

Instantie	Handhavingstaak/ -bevoegdheid	Rechtsgrond
Ministerie van SZW		
Bestuursorganen: <i>Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>	Arbeidsomstandigheden: aanwijzing van controlerende ambtenaren. Arbeid vreemdelingen: • aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren; • afgeven, verlengen en intrekken van tewerkstellingsvergunningen (gedelegeerd aan organen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie).	Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet): art. 32; Arbeidstijdenwet: art. 8:1. Wet arbeid vreemdelingen (Wav): art. 14. Wav: art. 5.
Uitvoerende instanties: <i>Arbeidsinspectie</i> (De hoofdinspecteur in de regio Noordwest van de Arbeidsinspectie is bedrijfstakcoördinator prostitutie en is daarmee de vaste gesprekspartner voor de sociale partners en branche-organisaties in deze bedrijfstak. De bedrijfstakcoördinator ontwikkelt een meerjarenplan, gericht op de aanpak van de in de sector voorkomende knelpunten en misstanden.)	Zorgt voor de handhaving van o.a. de Arbeidsomstandighedenwetgeving, de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen. Strafbbaarstelling gebeurt op basis van de Wet economische delicten. Controle op de naleving van de Arbowetgeving. Aandachtspunten zijn: - brandveiligheid; - sanitaire voorzieningen; - ergonomische omstandigheden; - klimatologische omstandigheden; - toxische stoffen; - inrichting gebouw/pand; - hygiënische omstandigheden; - microbiologische agentia; - agressie en geweld; - psychische belasting; - risico-inventarisatie en -evaluatie; - aansluiting bij Arbodienst. Controle op de naleving van de Arbeidstijdenwet. Aandachtspunten zijn: - dagelijkse arbeidstijd; - dagelijkse rusttijd; - nachtarbeid; - wekelijkse arbeidstijd; - wekelijkse rusttijd. Toezicht op de naleving van de Wav.	Arbowet: art. 32 e.v. Arbeidstijdenwet: art. 8:1. Wet arbeid vreemdelingen: art. 14.

Instantie	Handhavingstaak/ -bevoegdheid	Rechtsgrond
Ministerie van SZW		
Bestuursorganen: <i>Minister van Sociale Zaken en Werk- gelegenheid</i> <i>Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv)</i>	Sociale zekerheid: Stellen van regels betreffende het mandateren van de uitvoering van de sociale zekerheid. Verantwoordelijk voor de uitvoe- ring van de werknemersverzekerin- gen (o.a. (WAO en WW): - voorzien in de uitvoering van de wetten op het gebied van werk- loosheids- en arbeidsongeschikt- heidsverzekering; - terugdringen c.q. beheersen van de uitkeringsvolumes; - terugdringen c.q. beheersen van de uitvoeringskosten; - procesgerichte samenwerking met de Arbeidsvoorziening en de gemeentelijke sociale dien- sten.	Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Osv 1997): art. 42. Osv 1997: art. 38.
Uitvoerende instanties: <i>Uitvoeringsinstellingen (uvi's): GAK Nederland, SFB, GUO, Cadans en USZO.</i> <i>Regionale interdisciplinaire fraude- teams (Rif's): samenwerkingsverband tussen o.a. gemeentelijke sociale diensten, uvi's, Belastingdienst, politie, Openbaar Ministerie en Arbeidsinspectie.</i>	Verzorgen in opdracht van het Lisv de daadwerkelijke uitvoering van de werknemersverzekeringen (o.a. WAO en WW). Aandachtsvelden: preventie (o.a. voorlichting), controle (o.a. door uitwisseling en -vergelijking van gegevens) en opsporing (bij ver- moeden van een strafbaar feit). Bestrijden van fraude met sociale zekerheidsuitkeringen door een gecoördineerde aanpak, o.a. door het bijeenbrengen van gegevens van diverse controle- en opspo- ringsdiensten. Uiteindelijke hoofd- doel is preventie.	Osv 1997: art. 41. Osv 1997: art. 45.

Instantie	Handhavingstaak/ -bevoegdheid	Rechtsgrond
Ministerie van Financiën		
Bestuursorganen:		
<i>Minister van Financiën</i>	Heffing en invordering belastingen en premies volksverzekeringen: • aanwijzing van bevoegde ambtenaren; • stellen van regels ter uitvoering van de belastingwetgeving.	Algemene wet inzake rijksbelastingen (Alg. wet belast.): art. 3. Alg. wet belast.: art. 62.
Uitvoerende instanties:		
(De eenheid Ondernemingen 2 van de Belastingdienst in Amsterdam is, onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder IB Winst/Digra te Breda, adoptie-eenheid voor de prostitutiebranche en zorgt voor een landelijk uniforme rechtstoepassing op het terrein van de prostitutie. De portefeuillehouder is het aanspreekpunt voor de sociale partners en branche-organisaties in de bedrijfstak.)	Verantwoordelijk voor de heffing en invordering van de belastingen en premies volksverzekeringen: • controle van de administratie van inhoudingsplichtigen en boekenonderzoeken bij ondernemers; • navordering van niet of te weinig geheven belasting (voor een periode van maximaal vijf jaar); • handhaving van de belastingwetgeving, waar nodig in samenwerking met de FIOD, het Openbaar Ministerie en de politie.	Alg. wet belast.: art. 47, 48 en 49. Alg. wet belast.: art. 16. Alg. wet belast.: art. 80.
<i>Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)</i>	Handhaving van de belastingwetgeving: • opsporing van strafbare feiten; • verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de belastingheffing en invordering	Alg. wet belast.:art. 80 e.v.; Wetboek van Strafvordering: art. 141.

Bijlage 3.2

Relevante wetgeving ter handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel

Bij de bestrijding van mensenhandel is het nieuwe artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (Sr.) het belangrijkste artikel. Daarnaast is het nieuwe artikel 248b Sr. van belang.

De letterlijke tekst van deze artikelen is opgenomen in bijlage 1.1 bij deel 1 van dit Handboek lokaal prostitutiebeleid.

Samengevat houden de nieuwe artikelen het volgende in.

Artikel 250a Sr.

Eerste lid:

met gevangenisstraf van maximaal zes jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die:

- sub 1: een ander door geweld of een andere feitelijke of bedreiging daarmee of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding iemand tot prostitutie brengt of enige handeling onderneemt wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de ander daardoor in de prostitutie belandt.
- sub 2: een persoon aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk deze in een ander land tot prostitutie te brengen.
- sub 3: een minderjarige tot prostitutie brengt of enige handeling onderneemt wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de minderjarige daardoor in de prostitutie belandt.
- sub 4: opzettelijk voordeel trekt van prostitutie door een ander wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de ander in de onder sub 1 genoemde omstandigheden verkeert.
- sub 5: opzettelijk voordeel trekt van prostitutie door een minderjarige.
- sub 6: voordeel trekt van prostitutie door een ander door geweld of een andere feitelijke of bedreiging daarmee of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding.

In het tweede en derde lid zijn strafverzwarende omstandigheden opgesomd indien sprake is van:

- twee of meer verenigde personen;
- de minderjarige jonger is dan zestien jaar;
- zwaar lichamelijk letsel.

Artikel 248b Sr.

In dit artikel wordt geregeld dat de klant van een minderjarige (i.c. 16- of 17-jarige) prostituee strafbaar is.

Voor klanten van prostituees jonger dan 16 jaar hoeft niets apart geregeld te worden, omdat in de zedenwetgeving seksuele handelingen met kinderen jonger dan 16 jaar sowieso strafbaar zijn.

Andere strafbare feiten

Mensenhandel gaat vaak gepaard met andere strafbare feiten. De meest relevante artikelen zijn:

Wetboek van Strafrecht:

artikel 140: deelname aan een misdadige organisatie;
artikel 197a: mensensmokkel;
artikel 197b en 197c: het laten verrichten van arbeid door een illegale vreemdeling;
artikel 231: valse reisdocumenten;
artikel 239: schennis van de eerbaarheid;
artikel 242: verkrachting;
artikel 243: gemeenschap met een wilsonbekwame;
artikel 244: gemeenschap met een kind jonger dan 12 jaar;
artikel 245: gemeenschap met een kind tussen 12 en 16 jaar;
artikel 246: aanranding;
artikel 247: ontucht met een wilsonbekwame;
artikel 248a: (voorheen 248ter): het uitlokken van een minderjarige tot ontucht;
artikel 282 en 283: vrijheidsberoving;
artikel 284: dwang;
artikel 285: bedreiging;
artikel 285a: intimidatie;
artikel 300: mishandeling;
artikel 317: afpersing;
artikel 318: afdreiging;
artikel 326: oplichting (waaronder schijnhuwelijken).

Voor wat betreft het in de prostitutie laten werken van buitenlanders zijn relevant (zie ook hoofdstuk 3 in deel 1 van dit handboek.)

- **Wet economische delicten;**
- **Vreemdelingenwet;**
- **Wet arbeid vreemdelingen:**
 - artikel 2: het is de werkgever verboden een vreemdeling in Nederland te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

Onder werkgever wordt verstaan:

- degene die als beroep een ander arbeid laat verrichten;
- degene die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten.

Onder vreemdeling wordt verstaan:

- degene die niet in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit;
- degene die niet op grond van wettelijke bepalingen als Nederlander wordt behandeld, met uitzondering van:
- EU-onderdanen en echtgeno(o)t(e);
- niet-EU-onderdanen met de aantekening op het verblijfsdocument 'arbeid vrij toegestaan'.

Toelichting op tewerkstellingsvergunning:

- de vergunning wordt gedurende een overgangsfase ter sanering van de prostitutiebranche geweigerd voor werkzaamheden in de prostitutie.

Daarnaast kunnen relevant zijn:

- *Opiumwet;*
- *Wet wapens en Munitie;*
- *Drank- en Horecawet.*

Bijlage 3.3 Overzicht regelgeving informatie-uitwisseling

Wet	Doel	Verstrekkingsregiem	Antecedenten	Informatie-uitwisseling
Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag (Wjd)	Inzicht in strafrechtelijk verleden ten behoeve van de vervolgende en berechtende instanties. Beoordeling van de betrouwbaarheid van een persoon.	Gesloten verstrekkingsregiem: inlichtingen worden uitsluitend verstrekt aan krachtens de wet aangewezen instanties (onder meer: Openbaar Ministerie en burgemeester).	Door middel van de verplichting om een actuele verklaring omtrent het gedrag bij vergunningaanvraag over te leggen (art. 14 Wjd). Toetsing aan gedragseisen in model-APV (art. 7, lid 4, Besluit inlichtingen justitiële documentatie).	Uitsluitend ten behoeve van antecedententoetsing.
Wet politieregisters (Wpol)	Regels stellen omtrent persoonsgegevens die ten behoeve van de politietaak (handhaving rechtsorde en hulpverlening) worden bewaard. NB: algemene (niet tot personen herleidbare) politieke informatie valt niet onder deze privacybescherming.	Gesloten verstrekkingsregiem: inlichtingen worden uitsluitend verschaft aan krachtens de wet aangewezen instanties (onder meer: Openbaar Ministerie en burgemeester).		Art. 15 Wpol: op verzoek kan informatie worden verstrekt aan Openbaar Ministerie en burgemeester ten behoeve van de verklaring omtrent gedrag, de zeggenschap over de politie, of ter handhaving van de openbare orde. Art. 30 Wpol: aan personen die niet onder art. 15 vallen, kan in bijzondere gevallen informatie worden verstrekt, mits ter uitvoering van de politietaak en voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Wet persoonsregistraties (Wpr)	Algemene wet die op alle in registers opgenomen persoonsgegevens van toepassing is. Opnemen van strafrechtelijke gegevens is op basis van Besluit gevoelige gegevens beperkt tot degenen die een justitiële taak uitoefenen en op basis van Wjd of Wpol gegevens hebben verkregen. Hoofddregel: registratie van persoonsgegevens is slechts toegestaan als dit noodzakelijk is. Er mogen niet meer gegevens worden geregistreerd dan voor het doel van de registratie noodzakelijk is. NB: Wpr is niet van toepassing op registers die onder Wpol vallen.	Verstrekking aan derden, indien: in overeenstemming met het doel van registratie, op basis van wettelijk voorschrift (bijv. Wob), of met instemming van de geregistreerde (art. 11 Wpr); of aan instanties met een publiekrechtelijke taak voor wie de informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak en voorzover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden niet onevenredig wordt geschaad (art. 18, lid 3; belangenafweging).	Uit registers die niet vallen onder de Wpol en wel relevante informatie bevatten, zoals registers ten behoeve van de uitvoering van bijzondere wetten (Drank- en Horecawet, Wet Wapens en Munitie, etc.) kan informatie over antecedenen worden verschaft. NB: dat geldt (meestal) niet voor Compas, het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie over lopende strafzaken; informatie-vertrekking zou Wjd doorkruisen.	Idem als bij antecedenen.
Wet openbaarheid van bestuur (Wob)	Algemene wet die bestuursorganen (ook het Openbaar Ministerie) verplicht tot het openbaarmaken van bestuurlijke informatie. Wob is niet van toepassing als een informatieverzoek valt onder een bijzondere wettelijke regeling, zoals Wjd, Wpol of Wpr.	Open verstrekkingssysteem, informatie wordt zowel aan particulieren als aan overheidsinstanties verstrekt	De Wob is van toepassing op processen-verbaal en strafdossiers, voorzover niet uit politieregisters of justitiële documentatie afkomstig. Strafdossiers worden niet opgevat als persoonsregistratie en vallen derhalve niet onder Wpr.	Idem als bij antecedenen.

Bijlage 3.4

Inhoudsopgave overige delen van het Handboek

Inhoudsopgave deel 1

1	OPHEFFING VAN HET ALGEMEEN BORDEELVERBOD: ACHTERGRONDEN EN GEVOLGEN	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Bedoeling en strekking van de wetswijziging	10
1.3	Gevolgen van de wetswijziging	13
1.4	Wie heeft of krijgt te maken met het prostitutiebeleid?	14
1.5	Legalisering: een groeiproses	16
1.6	Doel en opzet van dit Handboek	18
1.7	Leeswijzer	19
2	LANDELIJKE ACTIVITEITEN	21
2.1	De wegbereidende fase: het project Flankerend beleid	21
2.2	Na de invoering: ondersteuning, monitoring en evaluatie	22
3	VRAGEN EN ANTWOORDEN	25
3.1	Gemeentelijk prostitutiebeleid	25
3.1.1	Zijn gemeenten verplicht om een prostitutiebeleid te voeren?	25
3.1.2	Welke instrumenten hebben gemeenten om exploitatie van prostitutie te beheersen en reguleren?	25
3.1.3	Is het mogelijk om prostitutiebedrijven geheel te weren, oftewel een zogenaamd nulbeleid te voeren?	26
3.1.4	Geldt het vergunningenbeleid ook voor escort- en bemiddelingsbedrijven, die vaak gemeentegrensoverschrijdend opereren?	27
3.1.5	Hoe kunnen bestemmingsplannen worden aangewend om de exploitatie van prostitutie te reguleren?	28
3.1.6	Moeten seksinrichtingen aan bepaalde bouwkundige of gebruikseisen voldoen?	29
3.1.7	Welke taken heeft de gemeente op het gebied van volksgezondheid en prostitutie?	29

3.1.8	Maken gezondheidszorg en hulpverlening aan prostituees onderdeel uit van het gemeentelijk beleid?	30
3.1.9	Is het mogelijk een antecedentenonderzoek uit te voeren van personen die een prostitutiebedrijf willen beginnen?	31
3.1.10	Kunnen gemeenten de kosten die zij maken voor het behandelen van vergunningsaanvragen en het (doen) uitoefenen van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften compenseren?	32
3.1.11	Wat gebeurt er als een gemeente nalaat een verordening te maken?	33
3.2	Werk en werkloosheid	34
3.2.1	Hoe zit de arbeidsrechtelijke verhouding tussen exploitant en prostituee in elkaar?	34
3.2.2	Kunnen bordeelhouders vacatures melden bij het arbeidsbureau?	36
3.2.3	Kan prostitutie tot 'passende arbeid' worden gerekend?	36
3.2.4	Hebben werkloze prostituees een sollicitatieplicht?	36
3.3	Arbeidsomstandigheden	37
3.3.1	Zijn de regels van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) ook van toepassing op de prostitutie?	37
3.3.2	Kunnen gemeenten zelf regelingen treffen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden?	38
3.3.3	Welke rol vervult de Arbeidsinspectie?	39
3.4	Sociale zekerheid	40
3.4.1	Kan een prostituee aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering?	40
3.4.2	Kunnen prostituees aanspraak maken op een uitkering krachtens de WAO?	41
3.4.3	Kan een zelfstandig werkzame prostituee aanspraak maken op een uitkering krachtens de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen (Waz)?	42
3.4.4	Kunnen prostituees een beroep doen op (aanvullende) bijstand volgens de Algemene bijstandswet (Abw)?	42
3.5	Buitenlandse prostituees en buitenlandse exploitanten	43
3.5.1	Welk beleid wordt gevolgd ten opzichte van buitenlandse prostituees?	43
3.5.2	Wat zegt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) over prostitutie door buitenlandse personen?	44
3.5.3	Staan de uitzonderingsbepalingen in de Wav de normalisering	

van de prostitutiebranche niet in de weg?	45
3.5.4 Komen illegale prostituees, die niet meer worden gedoogd, in aanmerking voor de terugkeerregeling?	46
3.5.5 Kan een buitenlandse prostituee zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigen?	46
3.5.6 Mogen personen uit zogenoemde Associatielanden zich in Nederland als zelfstandig ondernemer in de prostitutie vestigen?	47
3.5.7 Welke implicaties heeft het landelijk beleid rond buitenlandse prostituees voor het gemeentelijk beleid?	47
3.5.8 Hoe moet worden opgetreden tegen bedrijven die prostituees van buiten de EU in dienst hebben die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel?	48
3.5.9 Welke rol spelen exploitanten bij de controle op verblijfstitels?	49
3.5.10 Hoe kan worden voorkomen dat buitenlandse exploitanten de in eigen land verboden activiteiten legaal in Nederland gaan uitoefenen?	49
3.6 Economische en fiscale aspecten	50
3.6.1 In hoeverre moet in het prostitutiebeleid rekening worden gehouden met Europese of nationale wetgeving op het gebied van economische mededinging?	50
3.6.2 Moeten seksbedrijven zich inschrijven in het handelsregister?	51
3.6.3 Betekent legalisering ook dat seksbedrijven in aanmerking komen voor overheidssubsidies voor bedrijven, zoals die voor startende ondernemers?	51
3.6.4 Hoe wordt de belasting- en premie-afdracht geregeld?	52
3.7 De strafwetgeving	52
3.7.1 Waarom draait het in de nieuwe wetgeving?	52
3.7.2 Wat staat er precies in de nieuwe wetgeving?	53
3.8 Mensenhandel	53
3.8.1 Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de bestrijding van mensenhandel in Nederland?	53
3.8.2 Wordt mensenhandel ook internationaal bestreden?	54
3.8.3 Welk beleid geldt er met betrekking tot buitenlandse (illegale) slachtoffers van mensenhandel?	54
3.8.4 Wat doet de rijksoverheid op het gebied van de preventie van mensenhandel?	55

3.9	Handhaving	56
3.9.1	<i>Hoe kan het toezicht op het gemeentelijk vergunningen-beleidvormgegeven worden?</i>	57
3.9.2	<i>Hoe kan de samenhang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving worden vormgegeven?</i>	58
3.9.3	<i>Op welke wijze kan aandacht worden besteed aan strafbare feiten binnen nieuwere vormen van seksuele dienstverlening (06-nummers, Internetdiensten)?</i>	59
3.9.4	<i>Hoe kunnen de vergunningsvoorschriften inzake legale en meerderjarige prostituees worden gehandhaafd?</i>	60
3.10	De registratie van gegevens	62
3.10.1	<i>Welke regels gelden voor het registreren van gegevens over personen?</i>	62
3.10.2	<i>Mag een gemeente een registratie bijhouden van vergunninghouders en beheerders van prostitutiebedrijven?</i>	64
3.10.3	<i>Mag de politie een registratie van prostituees bijhouden?</i>	64
NOTEN		67
BIJLAGEN		69
1.1	Tekst van de belangrijkste nieuwe wetsartikelen	71
1.2	Project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod: leden regiegroep, projectgroep en klankbordgroep	75
1.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	79

Inhoudsopgave deel 2

INLEIDING BIJ DEEL 2	5
1 WAAROM IS PROSTITUTIEBELEID NODIG?	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Hebben kleine en landelijke gemeenten ook prostitutiebeleid nodig?	7
1.3 Weerstanden tegen het fenomeen prostitutie	8
2 HOE? EEN STAPPENPLAN	10
2.1 De beleidscyclus	10
2.2 De organisatie van de beleidsontwikkeling	11
3 DE EERSTE STAP IN HET BELEIDSPROCES	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Inventarisatie bestaande prostitutie	14
3.3 Inventarisatie relevante actoren en bestaand beleid	15
3.4 Risico-analyse	16
4 DE TWEEDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	17
4.1 Het vaststellen van de uitgangspunten van het vergunningenbeleid	18
4.2 Regionaal beleid	20
4.3 Overige maatregelen	21
4.4 Inspraak en voorlichting	22
4.4.1 Inspraak	22
4.4.2 Voorlichting over het lokale prostitutiebeleid	22
4.5 Vaststelling van het lokale prostitutiebeleid	23
5 DE DERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	25
5.1 Overleg met de branche	25
5.2 Integriteit en veiligheid	26
5.3 De rol van de politie	27
6 DE VIERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	29
6.1 Inleiding	29
6.2 Monitoring van de lokale situatie	29

6.3	Evaluatie van het beleid	30
7	OVERZICHT VAN INSTRUMENTEN EN MAATREGELEN .	32
7.1	Bestuurlijke maatregelen gericht op beheersing en regulering van de branche	32
7.1.1	<i>Vergunningsplicht</i>	33
7.1.2	<i>Ruimtelijk beleid</i>	35
7.1.3	<i>Arbeidsomstandigheden</i>	38
7.1.4	<i>Collectieve preventie volksgezondheid</i>	39
7.1.5	<i>Gedragscode</i>	40
7.2	<i>Positieverbetering en bescherming van prostituees</i>	40
7.2.1	<i>Gemeentelijk beleid en positieverbetering van prostituees</i>	41
7.2.2	<i>Gezondheidszorg voor prostituees</i>	42
7.2.3	<i>Hulpverlening aan prostituees</i>	43
	NOTEN	45
	BIJLAGEN	47
2.1	Aandachtspunten voor de inventarisatie van de lokale situatie	49
2.2	Checklist voor het uitwerken van een beleidsplan lokaal prostitutiebeleid	51
2.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	53

Inhoudsopgave deel 4

1	SEKSIENRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.	5
2	AANWIJZING AANPAK VAN MENSENHANDEL EN ANDERE VORMEN VAN UITBUITING IN DE PROSTITUTIE	26
3	B17 VREEMDELINGENCIRCULAIRE	44
4	MODEL GEDRAGSCODE	62
5	ADRESSEN	63
	NOTEN	82
	BIJLAGE	83
4.1	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	85

Dit is een gezamenlijke
uitgave van:

Justitie



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



VNG **UITGEVERIJ**
D. GRAVENHAGE