



Aanpak dwang en uitbuiting

Meer zicht en grip op de Amsterdamse prostitutiebranche

Nota van Uitgangspunten 2012-2017

8 november 2012

**Directie Openbare Orde en Veiligheid (OOV)
Directie Juridische Zaken (DJZ)
Dienst Wonen, Zorg en Samenleven (WZS)**

Inhoud

Afkortingen	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	10
2 Misstanden in de prostitutie	12
2.1 Definiëring en categorisering misstanden	12
3 Doelstelling	16
3.1 Visie: een 'schone' en veilige prostitutiebranche	16
3.2 Procesdoelstelling	17
3.3 Heterogene branche vergt een dynamische aanpak	17
4 De verantwoordelijkheid van de exploitant vergroot	19
4.1 Verplichtingen exploitant	19
4.2 Aanpak categorie III: onacceptabele situaties	24
4.3 Vervolgtraject: proces van de aanpassing van de APV	25
5 Naar een sluitende, integrale aanpak	27
5.1 Bestaand bestuurlijk instrumentarium	28
5.2 Strafrecht	33
5.3 Fiscale Instrumenten	33
6 Zorg: positie versterken van de prostituee	35
6.1 Zorgaanbod	35
6.2 Opvang voor slachtoffers mensenhandel	37
6.3 Preventieactiviteiten	38
6.4 Ketenaanpak misstanden Prostitutie Zorg	39

6.5	Uitstapprogramma voor prostituees	39
7	(Inter)nationaal perspectief	41
7.1	Internationale samenwerking en ondersteuning	41
7.2	Deelname aan landelijke Task Force Mensenhandel	42
8	Proces: dynamische aanpak	44
9	Organisatie- en overlegstructuur	45
10	Inzet, capaciteit en commitment	48
10.1	Randvoorwaarde: herprioritering of vergroten capaciteit	48
10.2	Omvang van de branche	49
11	Risico's	51
12	Communicatie	52
13	Financiële implicaties	54
14	Conclusie	55
	Bijlage 1 Lijst misstanden (niet limitatief)	56

Afkortingen

ACM	Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
COSM	Categorale Opvang Slachtoffers Mensenhandel
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
DBI	Dienst Basisinformatie (voorheen DPG)
DJZ	Directie Juridische Zaken
DST	Dienst Stadstoezicht
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JIT	<i>Joint Implementation Team</i> (van de politie)
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Directie Openbare Orde en Veiligheid
P&G 292	Prostitutie- en Gezondheidscentrum
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorheen Arbeidsinspectie en SIOD)
WZS	Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

Samenvatting

Probleemschets

In de Amsterdamse prostitutiebranche komen misstanden voor. Dit blijkt uit diverse onderzoeken. Grofweg zijn er drie categorieën van misstanden, waartussen overlap kan bestaan. In de eerste plaats is er het delict **mensenhandel**, de meest ernstige categorie. Mensenhandel bestaat in diverse vormen en gradaties. Het klassieke voorbeeld is het (ver)kopen van mensen die onder dwang bepaalde diensten verlenen, zoals prostitutie. Er kan ook sprake zijn van mensenhandel als een persoon er bewust voor kiest om in Nederland in de prostitutie te werken, maar hier in een uitbuitingssituatie terecht komt. Het laten werken van minderjarige prostituees is per definitie mensenhandel, ook als dit niet onder dwang gebeurt. Dat mensenhandel in Amsterdam voorkomt, daaraan bestaat geen twijfel, maar een precieze schatting van de omvang ervan is moeilijk te geven. Uit diverse onderzoeken komen verschillende cijfers naar voren over dwang onder prostituees, uiteenlopend van 8 % tot 90 %¹. Kwetsbare groepen zijn Oost-Europese vrouwen, jonge Nederlandse vrouwen en Aziatische vrouwen.

De tweede categorie misstanden zijn **overtredingen van de vergunningsvoorschriften**. Voorbeelden daarvan zijn onvoldoende toezicht door de bordeelhouder en een bedrijfsadministratie die niet op orde is.

De derde categorie zijn **overige onacceptabele** situaties die (nog) niet onder de vergunningsvoorschriften vallen. De meeste van deze situaties gaan over de **arbeidsomstandigheden** van prostituees. Het is niet zo dat categorie III minder ernstig is dan categorie II, dit is per situatie verschillend. Voorbeelden van misstanden in deze categorie: verplicht dubbele shifts draaien en de verplichting om bovenop de huur onderhands extra te betalen voor een werkplek. Het gaat dus vooral om de verhouding tussen exploitanten en prostituees. Het College wil de vergunningsvoorschriften zo aanpassen, dat dergelijke situaties beter zijn aan te pakken en de verhouding tussen exploitanten en prostituees weer in evenwicht wordt gebracht. Het kan niet zo zijn dat prostituees worden afgestraft als zij een beroep doen op hun rechten.

Doel prostitutienota

De ambitie is meer zicht krijgen op de branche. Meer zicht maakt een gerichte aanpak mogelijk en zorgt zo voor meer grip op de branche. Het uiteindelijke doel hiervan is misstanden verminderen, zodat er sprake is van een 'schone' en veilige prostitutiebranche.

Er zijn drie beleidsdoelstellingen te onderscheiden die centraal staan in de aanpak:

1. Aanpak misstanden in de vergunde branche

¹ De CriminaliteitsBeeldAnalyse (CBA) 2011 van het KLPD over Seksuele Uitbuiting komt tot een schatting van 55%

2. Aanpak onvergonde branche
3. Versterken positie prostituee

Er bestaat geen cijfermateriaal over de exacte omvang van de misstanden. Een cijfermatige doelstelling geven is dan ook een lastige opgave. Om die reden kiest het College voor doelstellingen gericht op de inzet van de betrokken partijen, naar voorbeeld van de Top 600-aanpak. Verschillende indicatoren kunnen worden gebruikt om deze inzet te monitoren en bij te sturen, zoals 1) het aantal bestuurlijke rapportages van misstanden opgemaakt door toezichthouders en 2) het aantal aangiften van mensenhandel in Amsterdam.

De aanpak

In de nieuwe aanpak staan de volgende aspecten centraal: lik-op-stuk (direct optreden bij misstanden), verbeterde informatie-uitwisseling en juridisch pionieren, hierna uitgewerkt in vier pijlers

In deze nota worden de volgende maatregelen uitgewerkt:

1. Verantwoordelijkheid exploitant vergroot

Amsterdam zet in op een grotere verantwoordelijkheid voor exploitanten om misstanden in hun bedrijf tegen te gaan. De nieuwe verplichtingen komen terecht in de APV. De belangrijkste nieuwe regels:

- Een **bedrijfsplan** is verplicht voor alle prostitutiebedrijven. In het bedrijfsplan moet de exploitant maatregelen beschrijven die hij neemt om misstanden in zijn bedrijf tegen te gaan. Voorbeelden daarvan zijn een intakegesprek met prostituees en een verbod op dubbele shifts. Bij de verlening van de vergunning toetst de gemeente of het bedrijfsplan voldoende waarborgen tegen misstanden bevat. Als de exploitant zich niet aan het bedrijfsplan houdt riskeert hij zijn vergunning.
- Het bijhouden van een **actuele bedrijfsadministratie**. De gemeente kan hier aanvullende eisen aanstellen, bijvoorbeeld de plicht om de werkroosters van prostituees bij te houden, inclusief een verhuuradministratie, zodat toezichthouders kunnen controleren op dubbele shifts en op bezettingsgraad.
- De **aanwezigheidsplicht** van een beheerder tijdens de openingsuren van het bedrijf.
- Het voldoen aan de landelijke **hygiënerichtlijnen** voor seksinrichtingen.

Na vaststelling van de prostitutienota start het traject tot aanpassing van de APV.

2. Integrale aanpak

Misstanden aanpakken kan de gemeente alleen in nauwe samenwerking met partners als Politie, OM en Belastingdienst. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) is een samenwerkingsverband waaraan deze en andere (overheids)partners deelnemen om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Een van de speerpunten van het RIEC is de aanpak van mensenhandel. Dit gebeurt zowel bestuurlijk, strafrechtelijk als fiscaal. De organisatiestructuur zal functioneren onder de vlag van het RIEC. Het RIEC maakt informatie-uitwisseling tussen partners (juridisch) en analyse van gegevens mogelijk.

Aanvullend op het RIEC is er in Amsterdam sinds 2010 een ketenregisseur aanpak misstanden prostitutie. Hij brengt maandelijks verschillende partijen bij elkaar in een casusoverleg waarin een adres- en persoonsgerichte aanpak vormt krijgt. In elk overleg

passeren tientallen cases de revue. Aan tafel zitten onder andere Politie, Dienst Wonen Zorg en Samenleven en stadsdelen. De aanpak richt zich onder andere op huisvestingsbemiddelaars en pooiers. De ketenregie zal worden ondergebracht binnen het speerpunt mensenhandel van het RIEC.

De komende jaren zet de gemeente in op het aansluiten van (nieuwe) partners op het RIEC-convenant, op informatie-uitwisseling en op samenwerking. Ook toezicht en handhaving zal worden verbeterd en uitgebreid. Verder wordt de Wet Bibob gewijzigd, de ruimtelijk aanpak in postcodegebied 1012 voortgezet en blijven ook Politie, OM en Belastingdienst stevig inzetten op de aanpak van mensenhandel.

3. Zorg: positie versterken van de prostituee

In 2008 is het **Prostitutie- en Gezondheidscentrum 292** geopend (P&G292). Prostituees kunnen er onder andere terecht voor medische ondersteuning, maatschappelijk werk, (taal)trainingen en uitstapprogramma's. P&G292 verricht veldwerk om zoveel mogelijk prostituees te bereiken. In 2012 wordt het centrum verder geprofessionaliseerd. Ook gaat P&G292 inzetten op het bereiken van prostituees in de escort en thuisprostitutie en wordt de functie van vertrouwensvrouw uitgebouwd.

Verder werkt de gemeente aan een **klankbordgroep voor prostituees**. In de praktijk blijkt het moeilijk prostituees te vinden die willen deelnemen. Via vakbond Geisha zijn prostituees bereid gevonden die willen deelnemen. Verder organiseert P&G292 een wekelijks klankbordmoment aansluitend op de Nederlandse les.

Amsterdam biedt **gespecialiseerde opvang** aan de volgende groepen slachtoffers: vrouwen, mannen en minderjarige meisjes. Vrouwen worden opgevangen in het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM), mannen in het Passantenhotel en minderjarige meisjes bij Meisa. In het ACM van HVO-Querido worden jaarlijks ongeveer honderd vrouwen en kinderen opgevangen en ongeveer zestig vrouwen ambulante. Ook zijn er vijftien extra plekken betaald door het Rijk. Sinds 2007 vangt Meisa minderjarige meisjes op in speciaal opvanghuis.

Tot slot zet Amsterdam ook in op preventie, onder andere door lessen op scholen voor jongens en meisjes. Ook is er een expertisecentrum voor seksueel overschrijdend gedrag waar jongeren en hun begeleiders terecht kunnen.

4. (Inter)nationale samenwerking

Amsterdam onderneemt zelf geen activiteiten in landen van herkomst, maar heeft een stevige lobby op nationaal en Europees niveau. Zo neemt de gemeente deel aan een EU-project gericht op de ontwikkeling van geharmoniseerde Europese richtlijnen voor de identificatie van slachtoffers van mensenhandel. Tot slot volgt Amsterdam nauwgezet projecten in bronlanden, zoals Roemenië en Nigeria, die het Rijk initieert in nauwe samenwerking met de KLPD.

Op nationaal niveau neemt de Burgemeester van Amsterdam deel aan de Task Force Mensenhandel, waarin diverse partijen zitting hebben, zoals OM, Politie, gemeenten en Rijk. Amsterdam gebruikt de Task Force om haar belangen onder de aandacht te brengen en mee te werken aan een verbeterde landelijke aanpak van mensenhandel. Een belangrijk speerpunt van de Task Force is het uitbouwen van de integrale en bestuurlijke aanpak van mensenhandel.

Planning en proces

De programmamanager prostitutie gaat zich bezighouden met de uitvoering van de nota en de implementatie. Hij of zij wordt ondersteund door een programmaorganisatie en rapporteert aan een bestuurlijke stuurgroep, zoals ook gebeurt bij de Top 600 aanpak.

Zodra de gemeenteraad de prostitutienota heeft aangenomen, start de programmamanager met het traject tot aanpassing van de APV. Ook vertaalt de programmamanager de nota in een concreet implementatieplan met daarin aandacht voor de benodigde inzet van diverse partijen. Daarnaast is communicatie een onderdeel. Want behalve misstanden aanpakken, wil Amsterdam ook laten zien wat ze doet. Er komt dan ook een uitgebreid communicatietraject, met daarin aandacht voor diverse doelgroepen, waaronder exploitanten, klanten en prostituees.

1 Inleiding

De aanpak van dwang en uitbuiting in de Amsterdamse prostitutiebranche heeft prioriteit. Amsterdam heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om misstanden in de branche aan te pakken en de positie van prostituees te versterken. Voorbeelden zijn de aanstelling van de ketenregisseur aanpak misstanden prostitutie en de bestuurlijke toezichthouders, de opening van het Prostitutie- en Gezondheidscentrum 292, het draaien van specifieke projecten zoals Emergo en Project 1012 en het voeren van bewustwordingscampagnes.

Deze en andere maatregelen hebben ertoe geleid dat er bij het bestuur steeds meer informatie komt over de branche. Uit deze informatie blijkt echter dat het gewenste resultaat nog onvoldoende is behaald: mensenhandel en andere misstanden komen nog steeds voor. Dwang en uitbuiting vinden plaats in vergunde (raam)bordelen, maar ook in de illegale sectoren, zoals bij onvergunde escortbedrijven.

Integrale aanpak: informatie-uitwisseling

In de verbeterde aanpak staat een goede informatiepositie en – uitwisseling voorop, zodat bij signalen van misstanden gerichte interventies kunnen worden ingezet. In dit kader vervult het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) een belangrijke functie. Binnen het RIEC kan de gemeente met de convenantpartners informatie delen en een integrale aanpak vormgeven. Zo zal de ketenregie worden ondergebracht binnen het speerpunt mensenhandel van het RIEC.

Ketenpartners waarmee de gemeente samenwerkt zijn onder andere het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Belastingdienst, de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND), de Kamer van Koophandel (KvK), de Inspectie SZW (voorheen de Arbeidsinspectie) en verschillende zorgpartners. Vanuit al deze disciplines worden verschillende instrumenten ingezet. Van belang is dat de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende partners optimaal is, zodat de verschillende instrumenten elkaar versterken en aanvullen. Leidraad hierbij zijn opgedane ervaringen in de Emergo-aanpak. Centraal staat het motto dat de ene partner de andere helpt om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren.

Juridische grenzen opzoeken

Een ander belangrijk aspect van de verbeterde aanpak is het opzoeken van de juridische mogelijkheden en grenzen.. De laatste jaren heeft de rechterlijke macht meer ervaring opgedaan in zaken betreffende mensenhandel en misstanden in de prostitutie. Uit de jurisprudentie op dit gebied blijkt dat ook minder harde feiten en signalen -zoals vaak het geval is in de prostitutiebranche- worden meegewogen door de rechter. Hier moet het bestuur op inspelen. Indien er (sterke) signalen dan wel (ernstige) vermoedens zijn dat er sprake is van dwang en/of uitbuiting zal het bestuur snel tot actie overgaan. Op die manier wordt een signaal gegeven aan de branche dat Amsterdam bepaalde gang van zaken niet tolereert en wordt jurisprudentie uitgelokt. Met een dergelijke aanpak is al een begin gemaakt.

Leeswijzer

In deze nota wordt het kader geschetst voor de vernieuwde aanpak. In de eerste hoofdstukken wordt beschreven wat de aanpak behelst:

- Hoofdstuk 2: definiëring en categorisering van misstanden in de prostitutie
- Hoofdstuk 3: de doelstelling van de aanpak
- Hoofdstuk 4: verplichtingen die aan exploitanten van prostitutiebedrijven worden opgelegd en de voorstellen voor de invulling van de lokale beleidsvrijheid die Amsterdam hierbij heeft.
- Hoofdstuk 5: de inpassing van de nieuwe regelgeving en instrumenten in het huidige instrumentarium om zorg te dragen voor een sluitende aanpak
- Hoofdstuk 6: het zorgaanbod
- Hoofdstuk 7: het bredere (inter)nationale perspectief

Nadat beschreven is wat we gaan doen wordt in de daarop volgende hoofdstukken beschreven hoe we het gaan doen en de bijbehorende randvoorwaarden van de aanpak:

- Hoofdstuk 8: het dynamische proces
- Hoofdstuk 9: organisatiestructuur
- Hoofdstuk 10: Inzet, commitment en capaciteit
- Hoofdstuk 11: risico's
- Hoofdstuk 12: communicatie
- Hoofdstuk 13: financiële implicaties

Dekking: gehele prostitutiebranche

De in deze nota beschreven aanpak is van toepassing is op de gehele prostitutiebranche. De genoemde maatregelen gelden dus niet enkel voor de raamprostitutie, maar voor alle vergunde vormen, waaronder besloten clubs en vergunde escortbedrijven. Ook legale, maar onvergunde vormen van prostitutie vallen onder de aanpak, zoals thuiswerkers die niet bedrijfsmatig opereren. Verder dekt de nota ook de illegale vormen van prostitutie zoals prostitutie in massagesalons en hotelprostitutie.²

Ten slotte refereert de term prostituee in deze notitie zowel aan mannelijke als vrouwelijke sekswerkers. Wanneer over de exploitant wordt gesproken worden hiermee zowel mannelijke als vrouwelijke exploitanten bedoeld.

² Hotelprostitutie is een vorm van prostitutie die wordt bedreven vanuit een hotelkamer (bijvoorbeeld een prostituee huurt voor langere tijd een kamer en ontvangt daar klanten). Deze vorm van prostitutie is in Amsterdam niet toegestaan.

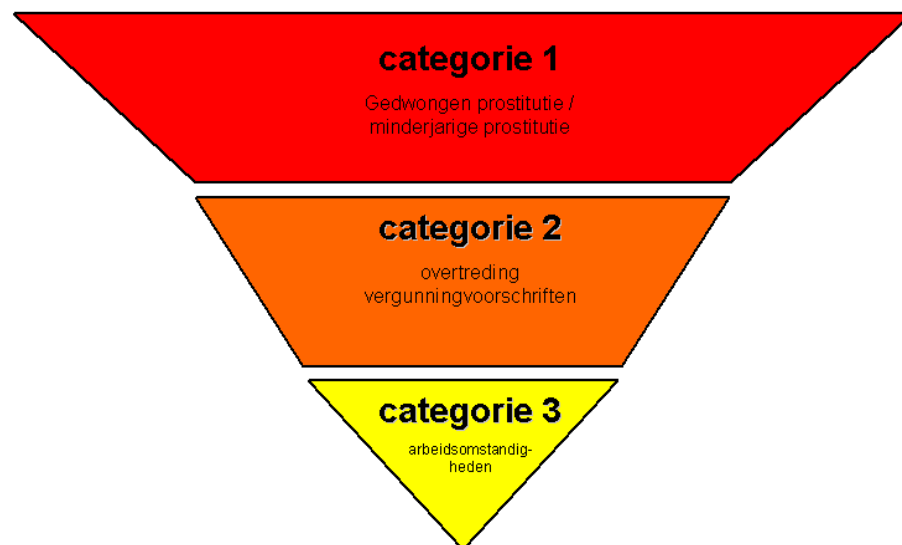
2 Misstanden in de prostitutie

Verskillende (strafrechtelijke) onderzoeken hebben de afgelopen jaren aangetoond dat misstanden voorkomen in de Amsterdamse prostitutiebranche. In dit hoofdstuk wordt een aanzet gedaan voor het nader definiëren en categoriseren van verschillende soorten en gradaties van misstanden in de prostitutiebranche.

2.1 Definiëring en categorisering misstanden

In het onderzoek van Bureau Beke naar de Amsterdamse prostitutiebranche wordt onder misstanden in de branche 'primair mensenhandel en andere onregelmatigheden' verstaan.³ De Van Dale definieert een misstand als 'gebrek' en geeft als synoniem wantoestand aan. Duidelijk is dat een misstand een ongewenste situatie behelst die afwijkt van de 'normale' situatie of wat als acceptabel geacht mag worden. Voor wat betreft de Amsterdamse prostitutiebranche is er sprake van een misstand wanneer dit voor de overheid, in dit geval de Gemeente Amsterdam, een onacceptabele situatie betreft waartegen opgetreden dient te worden. Dit betreft een verscheidenheid aan situaties met verschillende gradaties, van ernstige (strafrechtelijke) delicten, zoals het inzetten van minderjarige prostituees en mensenhandel, tot het niet voldoen aan hygiënerichtlijnen of het niet op orde hebben van de bedrijfsadministratie.

In onderstaande figuur wordt een categorisering weergegeven; in bijlage 1 is een (niet limitatieve) lijst van voorkomende misstanden te vinden.



Figuur 1: Categorisering van misstanden in de prostitutie

³ Anton van Wijk e.a., *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam* (2010), p. 157 (hierna: Beke-rapport).

2.1.1 Categorie I: Gedwongen en minderjarige prostitutie

De meest ernstige misstand in de prostitutiebranche is het delict mensenhandel. Mensenhandel is een ernstige schending van de mensenrechten. Belangrijk is dat duidelijkheid bestaat over wat het delict mensenhandel precies behelst. Mensenhandel wordt strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Het klassieke voorbeeld is het (ver)kopen van mensen die vervolgens gedwongen worden bepaalde diensten, waaronder bijvoorbeeld prostitutie, te verlenen.⁴ Maar mensenhandel is breder dan dat. Er kan ook sprake zijn van mensenhandel als een persoon er bewust voor kiest om in Nederland in de prostitutie te gaan werken, maar hier in een uitbuitingssituatie terecht komt.

De kern van het delict mensenhandel is dat er sprake is van (het oogmerk tot) uitbuiting. Het is in Nederland verboden om iemand (in de prostitutie maar ook in overige sectoren) uit te buiten of het oogmerk daartoe te hebben. Enerzijds stelt het artikel personen strafbaar die gedragingen verrichten om slachtoffers in de prostitutie te brengen of te houden. Anderzijds zijn die personen strafbaar die profijt trekken uit mensenhandel. In dit laatste geval gaat het bijvoorbeeld om faciliteerders als huisjesmelkers, exploitanten, pandeigenaren en taxichauffeurs.⁵

Het is van de situatie afhankelijk of er sprake is van uitbuiting. Uit jurisprudentie blijkt dat van een uitbuitingssituatie kan worden gesproken wanneer 'betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheid waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren.'⁶ Bij het brengen van minderjarige in de prostitutie is er altijd sprake van mensenhandel.

Het bestrijden van uitbuiting en dwang in de prostitutiebranche is afhankelijk van het herkennen, oppikken en stapelen van signalen. Mensenhandel is een complex, grotendeels onzichtbaar delict waar moeilijk grip op te krijgen is.⁷ Zowel dader (mensenhandelaar) als slachtoffer (prostituee) hebben er immers baat bij om hun praktijken verborgen te houden. Prostituees zijn niet snel geneigd aangifte te doen, een verklaring af te leggen of trekken deze weer in. Tekenend is de casus van twee prostituees die op de Wallen werkten in 2011. Zij stapten tot twee keer toe uit de prostitutie, werden in een opvanghuis voor slachtoffers mensenhandel geplaatst, maar keerden na enkele dagen toch terug achter het raam. Vervolgens ontkenden zij, tegen een eerdere verklaring in, dat ze tot prostitutie werden gedwongen.

Buitenlandse prostituees worden soms onder valse voorwendselen naar Amsterdam gehaald en hier in de prostitutie gedwongen. Een deel van de hier werkzame prostituees weet echter van te voren dat zij in Nederland in de prostitutie gaat werken, maar komt vervolgens in een uitbuitingssituatie terecht. Zij moeten bijvoorbeeld exorbitant hoge kosten (terug)betalen voor de reis en huisvesting in Nederland of moeten geld afstaan aan een derde. Wat zij uiteindelijk overhouden is vaak een hoger bedrag dan zij in het

⁴ Mensenhandel is breder dan alleen de prostitutiebranche, ook uitbuiting in overige sectoren is strafbaar en is een aandachtspunt binnen het RIEC.

⁵ KLPD, *Bestuurlijke Juridische Handhaving in Amsterdam en Alkmaar. Bevindingen binnen mensenhandelprogramma Ablak* (2009), p. 45.

⁶ HR 5 februari 2002.

⁷ Verhoeven e.a., *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie. Een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel* (WODC 2011).

land van herkomst kunnen verdienen. Hierdoor zijn ze niet snel geneigd aangifte te doen dan wel uit de prostitutie te stappen, ondanks dat zij in een uitbuitingssituatie verkeren. Ook wordt er vaak geen aangifte gedaan omdat er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie met de uitbouter.

Omvang mensenhandel in de vorm van gedwongen prostitutie

Dat mensenhandel in Amsterdam voorkomt, daaraan bestaat geen twijfel, maar een precieze schatting van de omvang ervan is moeilijk te geven. Uit diverse onderzoeken komen verschillende cijfers naar voren.⁸

Van de drie raamprostitutiegebieden in Amsterdam – Ruysdaelkade, Singelgebied en Wallengebied – lijken op de Wallen de meeste misstanden in brede zin voor te komen. Naast raamprostitutie lijkt gedwongen prostitutie ook in de escortbranche aan de orde. In de overige sectoren speelt gedwongen prostitutie waarschijnlijk een kleine(re) rol, hoewel het illegale circuit een risico vormt.

Kwetsbare groepen in verband met mensenhandel zijn: Oost-Europese vrouwen, jonge Nederlandse vrouwen (zijn vaak onder de 20) en Aziatische vrouwen. De Oost-Europese vrouwen werken voornamelijk in het Wallengebied en de escort. Ook Afrikaanse vrouwen, voornamelijk uit Nigeria, vormen een risicogroep. De Nederlandse vrouwen hebben vaak een problematische achtergrond. Over de groep Chinese vrouwen is in dit verband het minste bekend. Waarschijnlijk verleent een aantal Chinese vrouwen in massagesalons ook seksuele diensten. Of hierbij sprake is van gedwongen prostitutie is niet duidelijk.

Behalve dwang tot prostitutie, bestaat er dwang tot onveilige seks, het verrichten van ongewenste seksuele dienstverlening en het niet kunnen weigeren van klanten. Ook het moeten verlenen van seksuele diensten aan exploitanten en leidinggevendenden voor behoud van een werkplek komt voor.

Het bestuurlijk toezicht biedt niet altijd voldoende handvatten om deze moeilijk aantoonbare misstanden zichtbaar te maken.⁹ De bestuurlijke sanctie voor het aantreffen van het strafrechtelijke delict mensenhandel is de sluiting van het prostitutiebedrijf en de intrekking van de vergunning.

2.1.2 Categorie II: overtredingen van de vergunningsvoorschriften

De tweede categorie misstanden zijn overtredingen van de vergunningsvoorschriften. Ook mensenhandel en minderjarigheid vallen binnen categorie, waarmee deze deels overlapt met categorie I. Maar er zijn verschillende gradaties in de overtredingen van de vergunningsvoorschriften waarbij hier met name wordt bedoeld op 'administratieve' overtredingen. Deze kunnen bestaan uit het uitoefenen van onvoldoende toezicht, een bedrijfsadministratie die niet op orde is, dat er geen sprake is van rechtstreekse verhuur, dat het bedrijfsplan niet voldoende waarborgen biedt, dat er niet voldaan wordt aan hygiënerichtlijnen etc.

De constatering van een overtreding van een vergunningvoorschrift leidt op basis van de geldende handhavingstrategie tot het opleggen van een bestuurlijke maatregel, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of het intrekken van de vergunning voor

⁸ In het rapport van Beke wordt een ondergrens van 8% aangehouden en een bovengrens van 90% (welke ook in rapport Schone Schijn (2007) wordt genoemd).

⁹ Zie ook de aanbiedingsbrief van de evaluatie van het eerste jaar bestuurlijk toezicht door DST, feb 2012.

(on)bepaalde tijd. Het is de verwachting dat door het intensiveren van het bestuurlijk toezicht als ook het aanscherpen van de vergunningsvoorschriften een toename van geconstateerde overtredingen en bestuurlijke maatregelen in de rede ligt.

2.1.3 Categorie III: Overige onacceptabele situaties (arbeidsomstandigheden prostituees)

Naast categorie I en II zijn er misstanden in de branche die overige situaties betreffen die als onacceptabel zijn gekwalificeerd door de Gemeente Amsterdam. De meeste van deze onacceptabele situaties bevinden zich in het domein van de arbeidsomstandigheden en hangen samen met de veelal zwakke (arbeids)rechtspositie van prostituees. Het is niet per definitie zo dat categorie III minder ernstig is dan categorie II, dit is per overtreding en situatie verschillend.

Uit het veld komen de volgende voorbeelden naar voren van misstanden uit deze categorie. In de eerste plaats zijn er meldingen van exploitanten en beheerders bij wie de prostituee verplicht voor langere tijd, zeven dagen achtereenvolgend moet huren. Ook zijn er bordelen waar verplicht dubbele shifts draaien de norm is en/of waar bovenop de (soms exorbitant hoge) huurprijs onderhands betaald moet worden. Het is schering en inslag dat er geen BTW-bon wordt afgegeven door de exploitant of dat de huurprijs op de bon niet overeenkomt met de betaalde huurprijs.

Het gaat dus vooral om de verhouding tussen exploitanten en prostituees. Het College wil de vergunningsvoorschriften zo aanpassen, dat dergelijke situaties beter zijn aan te pakken en de verhouding tussen exploitanten en prostituees weer in evenwicht wordt gebracht. In hoofdstuk 3 staan hiervoor concrete voorstellen opgenomen. Hierdoor zullen situaties die nu onder deze categorie vallen straks behoren tot de overtredingen van vergunningsvoorschriften (categorie II) met als gevolg dat er gesanctioneerd kan worden. Het kan namelijk niet zo zijn dat prostituees worden afgestraft als zij een beroep doen op hun rechten.

Ook kan bij deze categorie worden gedacht aan een (grotere) rol voor andere overheidsinstanties, zoals bijvoorbeeld de Inspectie SZW, die de arbeidsrechtelijke situatie nader kan onderzoeken en bevoegd is te controleren of er bijvoorbeeld sprake is van 'schijnzelfstandigheid'.¹⁰

¹⁰ Uit een brief van Minister Kamp aan de Tweede Kamer van 15 november 2011 volgt het volgende: *Met schijnzelfstandigheid in de prostitutie worden prostituees bedoeld die zich inschrijven als zelfstandig ondernemer, maar in feite werken voor een werkgever. Dit kan samengaan met fiscale fraude en premiefraude en illegale tewerkstelling. Bovendien kan schijnzelfstandigheid door uitbuiters of mensenhandelaren gebruikt worden als instrument om buiten schot te blijven. Het kabinet is voornemens streng op te treden tegen schijnzelfstandigheid in de prostitutie, waarbij een belangrijke rol is belegd bij de Inspectie SZW.*

3 Doelstelling

In 2000 is het bordeelverbod opgeheven met onder andere de doelstelling om misstanden in de branche door middel van beheersing en regulering beter te kunnen bestrijden. Twaalf jaar na dato kan echter gesteld worden dat deze doelstelling niet voldoende is behaald. Misstanden blijken nog steeds voor te komen in de branche, ondanks alle inspanningen om deze aan te pakken.

Het is tijd voor een verbeterde, integrale aanpak waaraan alle ketenpartners hun bijdrage leveren om de misstanden in de branche te bestrijden - naar voorbeeld van het project Emergo.¹¹

3.1 Visie: een 'schone' en veilige prostitutiebranche

Het is de ambitie om meer zicht te krijgen op de branche. Meer zicht maakt een gerichte aanpak mogelijk en zorgt zo voor meer grip op de branche. Het uiteindelijke doel hiervan is misstanden en dan met name de dwang en uitbuiting verminderen, zodat er sprake is van een 'schone' en veilige prostitutiebranche.

Er zijn drie beleidsdoelstellingen te onderscheiden die centraal staan in de aanpak:

- 1 Aanpak misstanden in de vergunde branche
- 2 Aanpak onvergunde branche
- 3 Versterken positie prostituee

Het is van belang om te prioriteren, mede ten behoeve van de sturing en het afleggen van verantwoording.

Er is geen cijfermateriaal voorhanden over de exacte omvang van de misstanden. Een cijfermatige doelstelling stellen is dan ook een lastige opgave. Zo staat in het Regionaal Veiligheidsplan 2012-2014 van de regio Amsterdam:

De focus op het verminderen van mensenhandel misdrijven is lastig te vertalen in een concrete doelstelling, omdat momenteel een beeld van de totale omvang van de problematiek ontbreekt. Een vermindering is dan ook niet in een cijfermatige doelstellingen uit te drukken. Wel gaan de partners gezamenlijk inspanningsverplichtingen aan en spreken zij jaarlijks concrete acties af, die moeten bijdragen aan het verminderen van de problematiek.

¹¹ Projectgroep Emergo, *Emergo, de gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*, (Amsterdam 2011).

3.2 Procesdoelstelling

Gezien het bovenstaande ligt het in de rede om voor de vernieuwde aanpak te kiezen voor een procesdoelstelling of inspanningsverplichting naar voorbeeld van de Top 600-aanpak. De doelstelling richt zich op het proces en de inzet van de betrokken partijen. Wat betreft de monitoring kan gedacht worden aan de volgende gegevens, die gebruikt kunnen worden als sturingsinformatie:

- *De signalen van misstanden in de branche die binnenkomen bij de ketenregisseur misstanden prostitutie van de gemeente Amsterdam en de opvolging daarvan;*
- *Het aantal bestuurlijke rapportages die binnenkomen bij de ketenregisseur misstanden prostitutie van de gemeente Amsterdam en de opvolging daarvan door de betreffende afdeling handhaving;*
- *Het aantal meldingen, intakes en aangiften van mensenhandel in Amsterdam;*
- *Het aantal controles op prostitutiebedrijven en de uitkomst daarvan (we/niet vergunningovertreding) alsmede de handhaving (we/niet bestuurlijke maatregel);*
- *Het aantal onderzoeken gedraaid door politie/justitie en de uitkomst daarvan;*
- *Registraties van P&G 292 en resultaten veldwerk;*

Bovenstaande lijst is niet limitatief en wordt nader uitgewerkt door de aan te stellen programmamanager in samenspraak met de ketenpartners. Het is van belang hierbij is ook te onderzoeken wat mogelijke kwalitatieve indicatoren zijn. Ook dienen mogelijke negatieve gevolgen, zoals schaalvergroting in de branche of verschuivingen naar het onvergunde circuit, zo mogelijk in kaart te worden gebracht.

De directie Onderzoek en Statistiek (O + S) van de gemeentelijke Dienst Advies en Onderzoek (DAO) zou een mogelijke rol kunnen spelen bij de (nul)meting en monitoring van de realisatie van de doelstelling. Het is van belang dat het proces evalueerbaar en meetbaar is. Het proces kan worden onderverdeeld in twee fasen:

1. De implementatie en toepassing van het in deze nota voorgestelde instrumentarium: *is wat we hebben afgesproken geïmplementeerd en toegepast?*
2. De werking van het instrumentarium en het effect hiervan: *werkt het instrumentarium en bereiken we wat we willen bereiken?*

De procesdoelstellingen worden strikt gemonitord en indien nodig bijgesteld. Het bestuur wordt regelmatig voorzien van informatie, bijvoorbeeld op een maandelijkse stafbijeenkomst en de regelmatige samenkomst van de Bestuurlijke Stuurgroep (zie hoofdstuk 11 over de organisatiestructuur).

3.3 Heterogene branche vergt een dynamische aanpak

De Amsterdamse prostitutiebranche is een veelzijdige en complexe branche. Er zijn verschillende sectoren van prostitutie, zoals raambordelen, besloten clubs, escort en thuiswerkers. Traditionele locatiegebonden vergunde vormen van prostitutie krijgen in toenemende mate concurrentie van onvergunde prostitutie die wordt aangeboden via het internet. Dit vergt een andere inzet van mankracht en een andere expertise. Hier moet in de aanpak op worden ingespeeld.

Ook prostituees verschillen in achtergrond, herkomst en drijfveren om in de prostitutie te werken. Niet alle prostituees zijn slachtoffer van mensenhandel. Er zijn ook prostituees die bewust gekozen hebben voor dit werk. Het is van belang in het beleid deze heterogeniteit binnen de doelgroep voor ogen te houden. Daarom dient naast de aanpak van misstanden en de onvergunde branche de weerbaarheid en rechtspositie van prostituees versterkt te worden.

De verscheidenheid aan prostituees en een branche die aan verandering onderhevig is vereist een dynamische, flexibele en zoveel mogelijk persoonsgerichte aanpak (zie ook hoofdstuk 10).

4 De verantwoordelijkheid van de exploitant vergroot

Exploitanten van prostitutiebedrijven hebben de verantwoordelijkheid om misstanden in hun bedrijf tegen te gaan. Op dit moment geldt voor alle prostitutiebedrijven in Amsterdam, te weten raambordelen, besloten clubs en escortbureaus, een vergunningplicht op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Aan de vergunning zijn op grond van de APV voorschriften verbonden waaraan exploitanten dienen te voldoen.

De aanscherpingen, die verwerkt zullen worden in de APV, houden o.a. het volgende in:

- het indienen en naleven van een bedrijfsplan voor alle prostitutiebedrijven;¹²
- het bijhouden van een actuele bedrijfsadministratie;¹³
- de aanwezigheidsplicht van, dan wel het houden van voldoende toezicht door een beheerder tijdens de openingsuren van het bedrijf;
- het voldoen aan hygiënerichtlijnen.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op bovenstaande aanscherpingen waarmee de verantwoordelijkheid van de exploitant vergroot wordt.

In de tweede paragraaf komen de aanvullende regels die aan exploitanten gesteld worden, aan de orde. Voorschriften die Amsterdam mogelijk kan invoeren komen aan bod. Ten slotte wordt in de derde paragraaf het te volgen traject voor het aanpassen van de APV uiteengezet.

4.1 Verplichtingen exploitant

4.1.1 Vergunningplicht

Alle prostitutiebedrijven hebben in de gemeente Amsterdam al een vergunningplicht. De vergunningplicht geldt voor bedrijven waar bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven tot prostitutie of waar bemiddeling hiertoe plaatsvindt (escort). Dit betekent dat thuiswerkende prostituees niet vergunningplichtig zijn zolang zij niet bedrijfsmatig

¹² Volgens de huidige APV is het indienen van een bedrijfsplan verplicht voor exploitanten van besloten clubs en van escortbedrijven, maar niet voor raamprostitutiebedrijven. Dit verandert dus met de invoering van de nieuwe APV.

¹³ Dit is reeds verplicht voor escortbedrijven in de APV, maar niet expliciet in de APV vermeld voor andere prostitutiebedrijven.

opereren. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden die verband houden met onder andere de bescherming van de prostituee.

4.1.2 Bedrijfsplan

Bij aanvraag van een vergunning dient een bedrijfsplan te worden overgelegd. In het bedrijfsplan moet de exploitant beschrijven welke maatregelen hij of zij neemt op het gebied van hygiëne, de bescherming van klanten en de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de werkzame prostituees, ter bescherming van de gezondheid van klanten en ter voorkoming van strafbare feiten.

Voor Amsterdam betekent dit dat naast besloten clubs en escortbedrijven, waarvoor het bedrijfsplan op grond van de APV al verplicht is, nu ook raamexploitanten een bedrijfsplan moeten indienen en naleven volgens de nieuwe APV.

Toezicht, eisen aan beheerders en signalen mensenhandel

In het bedrijfsplan dient de exploitant de maatregelen te omschrijven die hij neemt om te voorkomen dat sprake is van dwang van de in zijn bedrijf werkzame prostituees in wat voor vorm dan ook. In dat verband is het van belang dat de exploitant aangeeft op welke wijze hij toezicht houdt op zijn bedrijf en welke eisen hij stelt aan zijn beheerders.

De exploitant dient in het bedrijfsplan ook aan te geven op welke wijze hij omgaat met signalen van dwang of uitbuiting. Daarnaast moet de exploitant omschrijven hoe hij er voor zorgt dat prostituees die bij hem werken of een raam huren, dit niet onder dwang doen.

Intakegesprek en taaltoets

Het feit dat een prostituee geen moderne Westerse taal spreekt, kan een aanwijzing zijn dat zij het werk niet uit vrije wil doet. Het intakegesprek vormt bij uitstek het instrument om dit vast te stellen. Tijdens zo'n intakegesprek hebben exploitanten daadwerkelijk contact met de prostituees die in hun bedrijf werken. Het is echter ook denkbaar dat de exploitant andere maatregelen voorstelt die hetzelfde effect sorteren.

Voorstel is dat de exploitant bij het intakegesprek een taaltoets uitvoert. De gemeente zal dit als verplichting opleggen via het bedrijfsplan. De exploitant is er namelijk voor verantwoordelijk dat hij/zij goed kan communiceren met diegene die een raam huurt dan wel voor hem/haar werkzaam is (zorgplicht exploitant). Een taaleis kan voorkomen dat extra kwetsbare vrouwen in de prostitutie werken. Dit kunnen vrouwen zijn uit landen als Hongarije, Bulgarije of Roemenië, of analfabete of licht verstandelijk beperkte prostituees. De taaleis houdt in dat vrouwen zich in een gangbare westerse taal verstaanbaar kunnen maken en deze begrijpen (Nederlands of Engels). Dit is ook belangrijk voor de weerbaarheid, aangezien zij dan in staat zijn met klanten en anderen te communiceren en zich op de hoogte kunnen stellen van hun rechten en plichten.

De gemeente Amsterdam ziet het bedrijfsplan als een uitgelezen middel om de scheve verhouding tussen prostituee en exploitant te herstellen. De hieronder voorgestelde nadere regels moeten volgens Amsterdam in ieder geval in het bedrijfsplan worden uitgewerkt:

- Maatregelen met betrekking tot de veiligheid van de prostitutie, zoals bijvoorbeeld het installeren van een intern alarmsysteem;
- Maatregelen die garanderen dat de prostituees niet worden gedwongen tot prostitutie, tot prostitutie zonder condoom of tot het gebruik van drugs of alcoholhoudende drank;
- Maatregelen die garanderen dat prostituees klanten of ongewenste seksuele handelingen kunnen weigeren;
- Maatregelen ten aanzien van de wijze waarop vorm wordt gegeven aan de aanwezigheidsplicht en het houden van voldoende toezicht op het bedrijf;
- Maatregelen die ervoor zorgen dat er sprake is van rechtstreekse verhuur, zonder aanwezigheid van derden, aan de prostituee;
- Maatregelen die voorkomen dat in het bedrijf prostituees werkzaam zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel, zoals het voeren van een intakegesprek en het uitvoeren van een taaltoets;
- Maatregelen die een goede hygiëne in het bedrijf garanderen;
- Maatregelen die garanderen dat prostituees vrij worden gelaten in hun keuze van een medisch begeleider;
- Maatregelen die garanderen dat de veiligheid en gezondheid van klanten gewaarborgd is;
- Maatregelen die garanderen dat prostituees vrij worden gelaten in hun contact met organisaties die van belang zijn voor hun lichamelijke of geestelijke gezondheid;
- Maatregelen die overlast naar de omgeving beperken.

4.1.3 Bedrijfsplan als handhavinginstrument

Zoals hiervoor uiteen is gezet moet elk prostitutiebedrijf over een bedrijfsplan beschikken dat moet worden overgelegd bij de aanvraag van een vergunning. De gemeente toetst bij de beoordeling van de aanvraag of het bedrijfsplan voldoet aan de eisen en voldoende waarborgen bevat ter bescherming van de prostituees en ter voorkoming van dwang en uitbuiting. In de APV kan een aanvullende weigeringsgrond worden opgenomen voor situaties waarin het bedrijfsplan deze waarborgen onvoldoende bevat of indien aannemelijk is dat de exploitant de maatregelen niet na kan of zal leven.

Het bedrijfsplan maakt integraal onderdeel uit van de vergunning, zodat niet naleving van de omschreven maatregelen gevolgen kan hebben voor de vergunning. De exploitant is verantwoordelijk voor de feitelijke naleving van het bedrijfsplan. In het bedrijfsplan moet de exploitant ook omschrijven welke maatregelen hij neemt om adequate controles op de naleving van de in het bedrijfsplan omschreven maatregelen mogelijk te maken. In de APV zal een bevoegdheid worden opgenomen om de vergunning in te trekken indien de exploitant of de beheerder het toezicht op de naleving van de voor hem geldende regels belemmert of bemoeilijkt.

Indien uit controles of meldingen mocht blijken dat de exploitant de eisen uit het bedrijfsplan niet naleeft, dan biedt de APV de bevoegdheid om de vergunning in te trekken. Bij de controle op naleving van het bedrijfsplan dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de kennis en expertise van partners, zoals de GGD en de Inspectie SZW.

De exploitanten worden tot slot verplicht een sticker met de in het bedrijf geldende regels op te hangen, zodat ook voor klanten zichtbaar is wat deze inhouden.

4.1.4 Overige verplichtingen voor de exploitant

Aanwezigheidsplicht

De exploitant of beheerder moet voldoende toezicht houden op het prostitutiebedrijf. Hieraan kan invulling worden gegeven door tijdens de openingstijden te aanwezig zijn in het prostitutiebedrijf (aanwezigheidsplicht).¹⁴ In het bedrijfsplan dient de exploitant aan te geven hoe hij hier invulling aan geeft. Indien een exploitant of beheerder onvoldoende toezicht houdt, dan wel niet aanwezig blijkt te zijn bij een controle, kan de vergunning worden ingetrokken.

Er dient nog nader uitgewerkt te worden hoe de aanwezigheidsplicht voor raamprostitutiebedrijven in Amsterdam geïmplementeerd wordt. Amsterdam zet echter in op een strenge invulling van de aanwezigheidsplicht. Hierbij kan gedacht worden aan een situatie waar het beschikken over een administratief kantoor in de directe nabijheid van de prostitutiebedrijven, waar de beheerder continue aanwezig dient te zijn, verplicht is gesteld. Een extra voorwaarde waaraan kan worden gedacht is het aanleggen van een 'stil' alarm tussen werkplek en kantoor.

Bijhouden van actuele bedrijfsadministratie

De exploitant wordt wettelijk verplicht een actuele bedrijfsadministratie bij te houden en deze te kunnen tonen aan daartoe aangewezen toezichthouders.

Hygiëne

Exploitanten van prostitutiebedrijven worden wettelijk verplicht te voldoen aan (landelijke) hygiënerichtlijnen.¹⁵ De GGD is de aangewezen partij om hierop te controleren.

4.1.5 Weigerings- en intrekingsgronden

Op basis van de aanscherping van de APV zal ook gekeken worden naar de weigerings- en intrekingsgronden. Een vergunning moet in ieder geval geweigerd worden indien:

- de exploitant onherroepelijk veroordeeld is wegens een gewelds-, of zedendelict of wegens mensenhandel of in enig ander opzicht van slecht levensgedrag is;
- indien aannemelijk is dat de exploitant de aan de vergunning verbonden voorschriften niet na zal leven;
- er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf prostituees werkzaam zullen zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel
- het woon- en leefklimaat of de openbare orde nadelig wordt beïnvloed door de uitoefening van het bedrijf;
- het bedrijfsplan onvoldoende garanties biedt voor de bescherming van de prostituees of anderszins niet aan de gestelde eisen voldoet.

Intrekking van de vergunning kan/zal plaatsvinden indien:

- de vergunningvoorschriften niet worden nageleefd;
- er in strijd wordt gehandeld met de maatregelen uit het bedrijfsplan de bescherming van de openbare orde of het woon- een leefklimaat dit vergt;

¹⁴ Op dit moment is dit voor exploitanten van (raam)prostitutiebedrijven niet het geval, de huidige regelgeving houdt in dat een exploitant zorg moet dragen voor voldoende toezicht waarbij geen afstand of tijds criterium is genoemd.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid, *Hygiënerichtlijnen voor seksbedrijven* (2010).

- het bedrijfsplan niet wordt nageleefd;
- de exploitant/beheerder niet doet wat nodig is voor een goede gang van zaken binnen het bedrijf (algemene zorgplicht);
- eventuele openingstijden niet worden nageleefd.
- het geopend blijven van het bedrijf gevaar oplevert voor de openbare orde;
- er aanwijzingen zijn dat in het bedrijf prostituees werkzaam zullen zijn die minderjarig zijn of slachtoffer zijn van mensenhandel;
- de bedrijfsadministratie niet op orde is;
- de exploitant niet voldoet aan de aanwezigheidsplicht.

4.1.6 Eisen aan de bedrijfsadministratie

De exploitant dient een actuele bedrijfsadministratie bij te houden, zodat de toezichthouder hier direct inzicht in krijgt. Via het bedrijfsplan of via de vergunningvoorschriften kunnen eisen worden gesteld aan de bedrijfsadministratie.

Onderstaande onderdelen kan aan gedacht worden voor wat betreft de bedrijfsadministratie:

- Verhuuradministratie, waaronder uitgeschreven facturen
- Kopie van formulieren die vereist zijn door de Belastingdienst
- Kopie van de exploitatievergunning
- Kopie van de (identiteit)documenten van de prostituee
- Kopie van het bedrijfsplan
- Aanwezigheidslijst of werkrooster van prostituees
- Aanwezigheidslijst van beheerders
- Kopie van de checklist van intakegesprek prostituee

4.1.7 Aanvullende eisen aan beheerders

Het is wenselijk dat exploitanten verplicht worden zorg te dragen voor een bepaald niveau van de beheerders. In de praktijk lopen er namelijk wel eens leidinggevenden/beheerders rond die hun taken niet altijd goed uitvoeren (ze zijn bijvoorbeeld onder invloed of anderszins niet in staat tot toezicht houden). Het is daarom wenselijk het volgende verplicht te stellen:

- Verplichte screening, bijvoorbeeld door overleggen Verklaring Omtrent Gedrag;
- Het beschikken over een kwalificatie (vergelijkbaar aan het voltooien van de opleiding horecaportier), waarin ook aandacht is voor de signalen van mensenhandel.¹⁶ Een dergelijke module dient bij voorkeur landelijk ontwikkeld te worden;
- Een verbod op het dienst doen als leidinggevende of beheerder in een staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van psychotrope stoffen.

¹⁶ Zie als bijvoorbeeld de cursus voor horecaportier op: <http://www.sho-horeca.nl/cursussen/cursus-horecaportier>

4.1.8 Het beperken van de openingstijden

Per individu: als sanctie

Op grond van de APV kunnen vergunningen worden geweigerd of ingetrokken indien zich binnen het bedrijf misstanden (dreigen) voor (te) doen. Daarnaast kan in de APV een bevoegdheid voor de burgemeester worden opgenomen om in individuele gevallen de openingstijden van een prostitutiebedrijf (tijdelijk) te beperken indien dit nodig is (o.a.) ter bescherming van de openbare orde en veiligheid of ter bescherming van de prostituees.

Voor alle raamprostitutiebedrijven

Ook kan worden gedacht aan het invoeren van sluitingstijden voor prostitutiebedrijven. Prostitutiebedrijven kennen op dit moment geen sluitingstijden. Op dit moment onderzoekt Amsterdam de wenselijkheid van sluitingstijden voor prostitutiebedrijven. Ook wordt bekeken op welke wijze eventuele sluitingstijden het beste ingevoerd kunnen worden.

4.1.9 Maximumbeleid

Amsterdam voert reeds een maximumbeleid voor prostitutiebedrijven sinds de opheffing van het bordeelverbod door gebruik te maken van bestemmingsplannen: er mogen geen bordelen bijkomen in Amsterdam.

Met het Project 1012 wordt gestreefd naar het zoneren van de raamprostitutie in het postcodegebied 1012 wat volgens de Strategienota zou leiden tot een maximum van 292 ramen in stadsdeel Centrum. Er kan onderzocht worden of een verdere maximering van prostitutiebedrijven in de hele stad wenselijk is en zo ja, op welke manier dat mogelijk is.

Ook kan er gedacht worden aan het instellen van een maximum aan het aantal escortvergunningen.¹⁷

4.1.10 Sluiting van het prostitutiebedrijf

Los van de maatregelen in de vergunningensfeer, zoals het weigeren of (tijdelijk) intrekken van vergunningen, blijft de huidige sluitingsbevoegdheid van de burgemeester onverkort van kracht. Dit betekent, zoals nu al het geval is, dat de burgemeester een prostitutiebedrijf kan sluiten als het belang van de bescherming van de prostituees, de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid dit naar zijn oordeel vereist.

4.2 Aanpak categorie III: onacceptabele situaties

In hoofdstuk 2 zijn misstanden aan orde gekomen die te maken hebben met de arbeidsomstandigheden van prostituees (categorie III). Voorbeelden zijn verplichte dubbele shifts en minimale uurperioden voor prostituees, waarmee zij dus niet hun eigen werktijden kunnen bepalen. Een maatregel om dergelijke misstanden te voorkomen, zou het instellen van een maximale werkdag voor prostituees kunnen zijn. Dit om te voorkomen dat zij gedwongen worden zeer lange dagen te maken. Ook kan gedacht

¹⁷ Er zijn begin november 2011 22 escortvergunningen verleend (een aantal vergunningen zijn vervallen omdat de exploitant niet meer exploiteert of failliet is en er zijn ook vergunningen geweigerd en ingetrokken). Van deze 22 escortbedrijven zijn er slechts 4 die zich richten op het hogere segment en met voornamelijk Nederlandse dames werken. In totaal hebben de 22 escortbedrijven 269 handelsnamen en minstens net zoveel websites.

worden aan het verbieden van het verhuren van dubbele shifts of het verhuren voor langere periodes achtereen.

Het gaat bij deze misstanden vooral om de verhouding tussen exploitanten en prostituees. Het College wil de vergunningsvoorschriften zo aanpassen, dat dergelijke situaties beter zijn aan te pakken en de verhouding tussen exploitanten en prostituees weer in evenwicht wordt gebracht.

De exploitant wordt verplicht gesteld in het bedrijfsplan op te nemen welke maatregelen hij neemt om dergelijke situaties te voorkomen. In het bedrijfsplan moeten in ieder geval maatregelen opgenomen worden voor de keuzevrijheid van prostituees over de invulling van hun werkzaamheden.

Eventuele regels met betrekking tot de maximale werktijd en het verbod op dubbele shifts zijn te controleren middels de bedrijfsadministratie. Hierin moeten de verhuurfacturen en werkroosters worden opgenomen. Door middel van de bedrijfsadministratie kan worden gecontroleerd of er sprake is van maximale werktijden, dubbele shifts of verhuur voor langere periode.

Ook valt te denken aan een digitaal kloksysteem waarbij de prostituee inlogt of een sms of e-mail stuurt wanneer hij/zij begint met werken.

Ten slotte kan er naar voorbeeld van Den Haag een constructie worden bedacht waarbij exploitanten onderling afspreken in een convenant zich aan bepaalde gedragsregels te houden (gentlemen's agreement). De gemeente is geen partner bij een dergelijk convenant en heeft dan ook geen handhavingsmogelijkheden.

4.3 Vervolgtraject: proces van de aanpassing van de APV

4.3.1 Planning aanpassing APV

Afhankelijk van de bestuurlijke keuzes over de invulling van de APV wordt een concept APV opgesteld door OOV en DJZ en afgestemd met partners. Hierbij worden de adviezen van de werkgroep Judo meegenomen.¹⁸

Na besluitvorming in het College over de inhoud van de nieuwe APV wordt het voorstel voor aanpassing van de APV ter inspraak aangeboden. Tijdens deze inspraaktermijn kunnen exploitanten, bewoners en andere belanghebbenden bezwaren indienen tegen het voorstel. Deze periode duurt doorgaans maximaal twee maanden. Vervolgens wordt het voorstel, met eventuele aanpassingen en een reactie op de bezwaren en suggesties van insprekers (nota van beantwoording) aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd en na instemming doorgevoerd.

¹⁸ De Werkgroep Judo (deelnemers OM, politie, Belastingdienst, stadsdeel Centrum en OOV) is in januari 2010 opgericht om uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit de bestuurlijke rapportage 'Doorzichtige ramen, blinde toeschouwers', een rapportage naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek naar zes verdachten van mensenhandel te Amsterdam.

4.3.2 Overgangsregeling

Voor een aantal voorgestelde regelingen in de APV dient een overgangsregeling te komen. Het betreft hier regels die ingrijpen op de bedrijfsvoering en waar exploitanten zich op moeten kunnen voorbereiden. Een overgangsregeling biedt exploitanten de gelegenheid de noodzakelijke maatregelen te treffen om aan de gestelde voorwaarden te voldoen.

4.3.3 Bekendmaking en inwerkingtreding

Tegelijkertijd met of vlak na het aanpassen van de APV moet een aantal stappen ondernomen worden om de nieuwe regels daadwerkelijk in praktijk te brengen:

Aanpassen van handhavingsstrategie Prostitutie en Escort

De nieuwe regelgeving van APV moet ingevoegd worden in de geldende handhavingstrategieën (stappenplan).¹⁹ Doel hiervan is te komen tot een eenduidige en strenge handhavingsstrategie waarvan de kern een stevig lik-op-stuk-beleid is, ook gezien de ernst van dwang en uitbuiting en de noodzaak om bij dergelijke signalen hard op te treden. De sancties bij ernstige vermoedens van dwang en uitbuiting zullen waar mogelijk verhoogd worden. Daarnaast dienen zo mogelijk nieuwe bestuurlijke handhavingsmogelijkheden ontwikkeld te worden, zoals het uit de lucht halen van websites en telefoonnummers van onvergunde escortbureaus.

Aanpassing aanwijzingsbesluit Bestuurlijk Toezichthouders.

In het aanwijzingsbesluit Bestuurlijk Toezichthouders staat omschreven op welke voorwaarden uit de APV de toezichthouders mogen controleren, waarvoor zij mandaat hebben. Dit aanwijzingsbesluit dient aangepast te worden.

Opleiding van betrokkenen: toezichthouders en handhaving

De toezichthouders en degene die verantwoordelijk zijn voor de handhaving moeten getraind worden in de controle op de nieuwe voorwaarden. Hiervoor dient een opleidingsmodule ontwikkeld te worden.

Voorlichting aan exploitanten

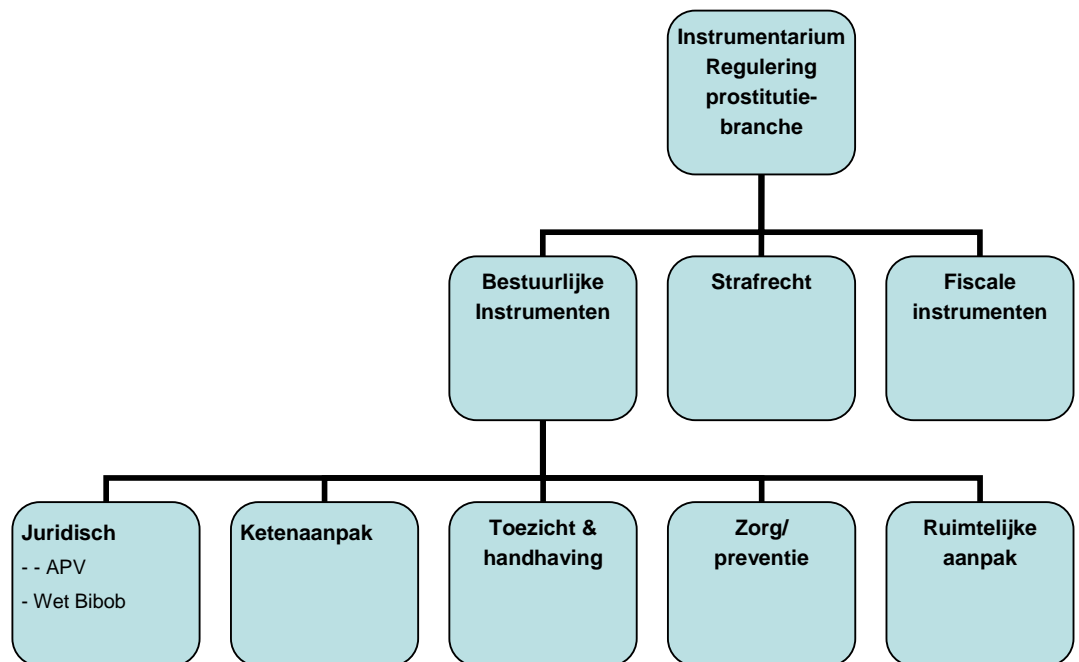
Exploitanten van prostitutiebedrijven moeten geïnformeerd worden over de nieuwe voorwaarden en uitleg krijgen over hoe op deze voorwaarden gecontroleerd en gehandhaafd zal worden.

¹⁹ Handhaving vindt plaats op basis van de handhavingsstrategie (stappenplan). In een dergelijke strategie staat beschreven wat de consequenties van overtredingen van de vergunningsvoorwaarden zijn en welke bestuurlijke maatregelen hieraan gekoppeld zijn (zoals intrekken vergunning of het opleggen van een last onder dwangsom). Voor de escortbranche is in 2010 een handhavingsstrategie vastgesteld. Voor de overige sectoren in de prostitutiebranche is de verwachting dat de nieuwe handhavingsstrategie, die reeds met de stadsdelen is afgestemd, in 2012 van kracht zal worden. Deze handhavingsstrategie zal op basis van de nieuwe APV aanpassing behoeven.

5 Naar een sluitende, integrale aanpak

Amsterdam beschikt al over een divers instrumentarium om de prostitutiebranche te reguleren en dwang en uitbuiting aan te pakken. Het is noodzakelijk dat de nieuwe APV onderdelen in dit instrumentarium worden ingepast zodat een sluitende aanpak ontstaat. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) biedt hiervoor het platform. Binnen dit platform zullen partners informatie uitwisselen en zullen gezamenlijke interventies en analyses plaatsvinden.

De strafrechtelijke aanpak bestaat uit opsporing en vervolging. De bestuurlijke aanpak richt zich op het belemmeren van de infrastructuur voor dwang en uitbuiting, onder andere door het opwerpen van barrières conform het barrièremodel. Tegelijkertijd is de fiscale aanpak noodzakelijk om op te treden tegen fiscale delicten. Voor de bestuurlijke aanpak is feitelijke informatie nodig die veelal afkomstig is uit de strafrechtelijke onderzoeken. Informatie-uitwisseling tussen bestuur, politie en justitie is daarom onontbeerlijk.



Figuur 2. Schema instrumentarium regulering prostitutiebranche

Om de bestuurlijke aanpak te versterken hebben de volgende acties prioriteit:

- Verstevigen van de ketenaanpak met de nadruk op het verbeteren van de informatie-uitwisseling en het aansluiten bij het RIEC;

- Verbeteren en stadsbreed uitrollen van het bestuurlijk toezicht;
- Optimaal benutten van de mogelijkheid van de Wet Bibob en het RIEC;
- Voortzetten van de ruimtelijke aanpak.

Ten slotte worden de strafrechtelijke en fiscale aanpak optimaal ingezet.

5.1 Bestaand bestuurlijk instrumentarium

Naast de APV heeft de gemeente de beschikking over de volgende instrumenten.

5.1.1 Verstevinging ketenaanpak misstanden prostitutie

Voor de aanpak van misstanden in de branche is samenwerking en informatie-uitwisseling van essentieel belang. Ten einde een verbetering van deze aanpak te realiseren, is in 2010 een ketenregisseur aanpak misstanden aangesteld.

Doel van de ketensamenwerking is het bestrijden van mensenhandel en andere misstanden in de branche door intensieve samenwerking, informatiedeling en interventies van verschillende betrokken partners. Belangrijk onderdeel is dat het barrièremodel zo goed mogelijk operationeel vormgegeven wordt in Amsterdam.²⁰ Het doel hiervan is de gelegenheid voor gedwongen prostitutie en de uitbuiting van prostituees zo klein mogelijk te maken door bij elke instantie barrières op te werpen. Een belangrijk element hierbij is de aanpak van faciliteerders. Voorbeelden zijn:

- Informatie-uitwisseling met alle partners om informatie te stapelen en de meest geschikte aanpak in te zetten;
- Nauwe samenwerking met IND, KvK en Belastingdienst om barrières op te werpen op het gebied van entree en arbeid. Bij de KvK komen bijvoorbeeld veel signalen binnen, aangezien 'zelfstandig' werkende prostituees zich daar moeten inschrijven. Ook bij de Belastingdienst schrijven prostituees zich in om een BTW-nummer te verkrijgen;
- De aanpak van huisvestingbemiddelaars in samenwerking met de stadsdelen en WZS²¹;
- De aanpak van pooiers door zoveel mogelijk barrières op te werpen (bijvoorbeeld fiscaal door de Belastingdienst of fysiek door middel van het opleggen van verblijfsverboden).

De ketenregisseur heeft een stadsbreed casusoverleg opgezet met als doel om misstanden in de prostitutie op adres- en/of persoonsniveau aan te pakken. Daarnaast fungeert de ketenregisseur als 'linking pin' met de zorg- en strafrechtketen.

Om deze aanpak verder te professionaliseren en te verbreden, wordt in 2012 en 2013 de juridische basis voor de samenwerking verbeterd. Er worden relevante partners aan de keten toegevoegd en werkafspraken met betrokken partners vastgelegd. Ook wordt erop toegezien dat deze worden nagekomen.

²⁰ Zie voor een uitgebreide uitleg van het barrièremodel de nota van OOV, *Oud beroep, Nieuw beleid. Nota prostitutie 2007-2010*.

²¹ In het geval van illegale onderhuur van een vergunningplichtige woning kan de Dienst WZS een bestuurlijke boete opleggen. In het geval van illegale onderverhuur van niet-vergunningplichtige woningen ligt de verantwoordelijkheid voor handhaving bij het stadsdeel (bijv. op grond van woningonttrekking).

Informatie-uitwisseling

Binnen de keten komt steeds meer informatie naar boven die ervoor zorgt dat ongewenste situaties kunnen worden aangepakt. Net zo belangrijk is dat de verkregen informatie door en met de partners binnen het RIEC wordt gedeeld; een vereiste voor een gedegen integrale aanpak. Belangrijke leveranciers van informatie zijn bijvoorbeeld politie, OM, Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie SZW, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en gemeenten (zie figuur 3 voor een schematische weergave van het RIEC). Het feitelijk delen van gegevens en informatie en de juridische basis daarvoor is van primair belang. De technische ondersteuning daarvan komt op de tweede plaats.²²

Ondanks dat er steeds meer informatie naar boven komt is het verbeteren van de informatie-uitwisseling binnen de ketensamenwerking een belangrijk aandachtspunt. Versterking van de ketenaanpak is noodzakelijk, opdat:

- Signalen op een centrale locatie binnenkomen en er regie op de opvolging hiervan plaatsvindt;
- Informatie met en door de verschillende partners, gedeeld en gestapeld wordt met als resultaat een bruikbaar dossier met voldoende feitelijke informatie op basis waarvan strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of fiscaal opgetreden kan worden;
- Vaker informatiegestuurd toezicht en handhaving ingezet kan worden.

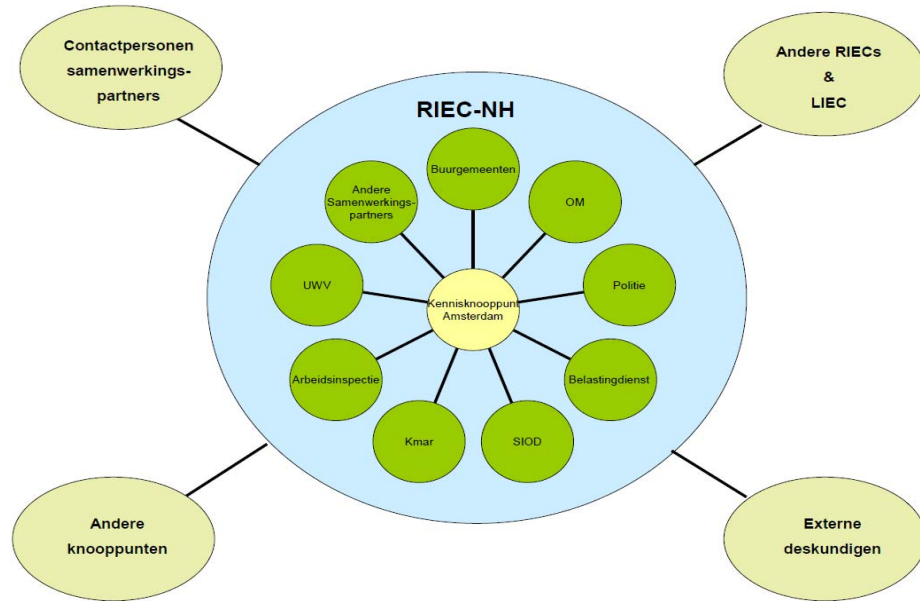
Hiervoor is het volgende noodzakelijk:

- Aansluiting van verschillende partners bij het Regionaal Convenant van het RIEC voor het verkrijgen van een juridische basis en inpassing van de ketenaanpak binnen het RIEC. Op basis van dit convenant kan informatie worden uitgewisseld tussen de partners en de RIEC's onderling. Dit leidt tot een uitbreiding van ieders informatiepositie, een beter zicht op de aard en omvang van de problematiek en een versterking van de ketensamenwerking. Elke partner behoudt hierbij wel zijn eigen verantwoordelijkheid.²³
- Blijvende aandacht voor bestuurlijke aansluiting bij strafrechtelijke onderzoeken en vice versa zodat informatie in een zo vroeg mogelijk stadium gedeeld wordt;
- Werkprocessen partners afstemmen op oppikken en doormelden van signalen van dwang en uitbuiting en adequate handhaving. Alle partijen die in aanraking komen met prostituees dienen signalen van dwang en uitbuiting op te pikken. Het verzamelen van deze signalen leidt tot beter zicht op de branche.

²² Voor mensenhandel is al een ketenapplicatie operationeel in Rotterdam. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft een subsidiebedrag ad. € 32.000,- beschikbaar gesteld voor de aanschaf van deze applicatie. Naast aanschafkosten dient rekening gehouden te worden met structurele beheers- en onderhoudskosten.

²³ Vooralsnog is de IND en de zorgtak niet aangehaakt bij het RIEC NH. Daarnaast hebben de stadsdelen het convenant niet meeondertekend. Dit kan worden opgelost door per 1 januari 2012 - wanneer het Regionaal Convenant wordt verlengd- de burgemeester mede namens de stadsdelen te laten ondertekenen. Tot 2012 zal nog gebruik gemaakt kunnen worden van het convenant Vrijplaatsen.

- Daarnaast is integrale samenwerking met partners als politie, justitie, de Belastingdienst en de Inspectie SZW van belang. Door betere afstemming kan optimaal gebruik wordt gemaakt van elkaars kennis, expertise en capaciteit. Een voorbeeld hiervan is de rol van de Inspectie SZW bij de controles naar 'schijnzelfstandigheid' in de raamprostitutie.²⁴



Figuur 3. Schematische weergave organisatie RIEC-NH

5.1.2 Professionaliseren en uitbreiden bestuurlijk toezicht en handhaving

Voor een stevige aanpak van dwang en uitbuiting is adequaat toezicht op de branche onontbeerlijk. De regie voor het toezicht op de prostitutiebranche ligt bij de gemeente. Het idee is dat door de burgemeester aangewezen gemeentelijke toezichthouders zich vooral op het vergunde deel van de branche richten. De politie kan zich dan op den duur vooral richten op de strafrechtelijke aanpak en de onvergunde branche.²⁵

Amsterdam heeft in 2009 bestuurlijke toezichthouders aangesteld van de Dienst Stadtoezicht (DST) die controleren op alle aspecten van de vergunning. DST is voornamelijk enkel in postcodegebied 1012 actief. De politie voert ook controles uit in postcodegebied 1012 en controleert de overige prostitutiebedrijven in Amsterdam. De politie controleert daarbij voornamelijk op drie aspecten: illegaliteit, minderjarigheid en mensenhandel. Naast controles van DST en de politie voeren ook inspecteurs bouw- en woningtoezicht van het betreffende stadsdeel controles uit ten behoeve van de geschiktheidsverklaring (voor het pand).

²⁴ De Inspectie SZW beoordeelt of er sprake is van zelfstandigheid of schijnzelfstandigheid op grond van de feiten en omstandigheden waaronder wordt gewerkt. Daarbij kijkt de Inspectie onder meer naar de gezagsverhouding, het ondernemersrisico en de loonbetaling. Dit betekent dat inschrijving bij de Kamer van Koophandel, het hebben van een VAR-verklaring, inschrijving in het GBA en het al dan niet voldoen aan het voorwaardenpakket, op zichzelf of in combinatie nog geen redenen zijn om iemand als zelfstandige te beschouwen.

²⁵ Task Force Mensenhandel, Handreiking Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector (2009).

De volgende verbeteringen en aanscherpingen zijn nodig voor daadkrachtig toezicht en handhaving:

- A. Professionaliseren bestuurlijk toezicht
- B. Integraal, stedelijk toezicht en handavingsplan
- C. Centralisering toezicht – en handhaving

A. Professionaliseren bestuurlijk toezicht

Toezicht en handhaving in postcodegebied 1012 verdient verbetering, vooral op het gebied van samenwerking tussen betrokken partijen.²⁶ De komende tijd wordt hierop ingezet. Verschillende acties zijn inmiddels in gang gezet. Na deze professionalisering kan het gemeentelijke bestuurlijk toezicht verder worden uitgerold over de stad en de prostitutiebranche.

Van groot belang voor de kwaliteit van het toezicht is de expertise van de toezichthouders. Zij zijn de 'ogen en oren' die signalen kunnen oppikken. Deskundigheidsbevordering bij de toezichthoudende partijen is daarom noodzakelijk. Hiervoor wordt een opleidingsmodule ontwikkeld. Daarnaast is het van belang dat alle bestuurlijke toezichthouders, zowel van de gemeente als van de politie, gecertificeerd zijn door het volgen van de opleiding 'Prostitutie en Mensenhandel' van de politie.

Met de wijziging van de APV, komen er nieuwe vergunningsvoorschriften bij, waarop de gemeentelijke toezichthouders moeten gaan controleren. Een deel van deze voorschriften heeft betrekking op de relatie tussen prostituee en exploitant. Het College wil deze scheve relatie herstellen. Het kan namelijk niet zo zijn dat prostituees worden afgestraft, omdat opkomen voor hun rechten, zoals het recht om een factuur te ontvangen. Het is dan ook zaak om bij controles hierop zo objectief mogelijk vast te stellen of de exploitant zich aan de voorschriften, zoals de verplichte verhuuradministratie (bestaande uit facturatie), houdt. Dit kan, in het geval van de verhuuradministratie, door de bezettingsgraad van de ramen te meten en te vergelijken met het aantal uitgeschreven facturen. Als die twee sterk uiteen lopen is dat reden voor een bestuurlijke rapportage en eventueel een handhavende maatregel. Per vergunningsvoorschrift dient goed te worden doordacht hoe toezicht en handhaving effectief kan worden georganiseerd.

Verder verdient het aanbeveling om strenger en vaker te controleren op de geschiktheid van het pand. Bij dergelijke controles kijkt de gemeente bijvoorbeeld naar de omvang van de werkruimtes en de sanitaire voorzieningen. Daarnaast kan bekeken worden in hoeverre de Bouwverordening Amsterdam 2003 aanpassing behoeft.

Voor wat betreft de (stadsbrede) verbetering van toezicht en handhaving op de prostitutiebranche dient daarnaast aansluiting gezocht te worden bij het implementatieplan van het Organisatie Bestuurlijk Toezicht (OBT-proces).

B. Integraal, stedelijk toezicht- en handavingsplan

In 2012 en 2013 wordt ingezet op een integraal toezicht- en handavingsplan, waardoor de beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk gebruik wordt. Voor een goed zicht op de branche is een gerichte, stadsbrede aanpak nodig waarin ook de onvergunde branche (zoals prostitutie in massagesalons en via internet) wordt meegenomen. Hierbij wordt bekeken waar de beschikbare capaciteit het beste kan worden ingezet.

²⁶ Zie DSP-Groep, *Evaluatie Pilot Bestuurlijk Toezicht Amsterdamse Prostitutiebranche* (2010).

Het is de landelijke afspraak dat prostitutiebedrijven minstens zes keer per jaar gecontroleerd worden. Voorstel is om dit aantal leidend te laten zijn voor het integrale toezichtsplan, met daarin wel ruimte voor maatwerk op basis van de bonus-malus gedachte. Wanneer misstanden geconstateerd worden zijn meer controles het gevolg, terwijl 'goed gedrag' beloond kan worden met een minder hoge controlefrequentie. Het belonen van goed gedrag in de vergunde branche kan capaciteit vrijmaken voor verhoogd toezicht op de onvergunde branche dan wel malafide ondernemingen.

C. Centralisering vergunningverlening, toezicht – en handhaving

In de huidige situatie liggen vergunningverlening en handhaving, behalve bij de escort waarvan stadsdeel Centrum de vergunningverlening op zich neemt, bij de zeven stadsdelen, in mandaat van de burgemeester. Hierdoor ontbreekt een uniforme, sluitende aanpak in de stad. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het mogelijk is om vergunningverlening, toezicht en handhaving centraal te organiseren bij het daarvoor meest geëigende organisatieonderdeel of -onderdelen. Hierbij wordt gedacht aan één loket voor prostitutievergunningen in Amsterdam, één instantie voor bestuurlijk toezicht en een centrale organisatie van de handhaving.

5.1.3 Wijziging Wet Bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) wordt op dit moment gewijzigd.²⁷ Het Bureau Bibob krijgt na de wetswijziging de bevoegdheid om op verzoek van het bestuursorgaan aan te geven of ten aanzien van een betrokkene (aanvrager of vergunninghouder inzake bijvoorbeeld een seksbedrijf) in de afgelopen twee jaar eerder een adviesaanvraag in behandeling is genomen. De ontvangen informatie kan bijdragen aan een welbepaald en afgewogen gebruik van het Bibob-instrumentarium. Het kan dus een indicator zijn om nader onderzoek te verrichten bij bepaalde vergunningaanvragen. Naar verwachting zal de gewijzigde Wet Bibob op 1 januari 2013 in werking treden.

Bij Bibob-procedures is het van belang om alle signalen van misstanden te betrekken in het onderzoek, op lokaal en landelijk niveau. In dat kader is gelieerd onderzoek van belang, niet alleen in Amsterdam, maar ook in de buurgemeenten en daar buiten in het licht van mogelijke waterbedeffecten, juist vanwege de mobiliteit van de prostitutie en escortbedrijven.

5.1.4 Voortzetten ruimtelijk aanpak

De ruimtelijke aanpak is een versterking van en aanvulling op de bestuurlijke aanpak. De ervaringen van het Project 1012 kunnen, voor zover bruikbaar, ook elders in de stad worden toegepast. Zo wordt in het project 1012 voor het postcodegebied 1012 het volledige bestemmingsplaninstrumentarium ingezet: via nieuwe bestemmingsplannen wordt de bestaande prostitutie in twee kleinere gebieden gezoneerd, en via de inzet van zogenaamde keerklep- en uitsterfregelingen²⁸ wordt het aantal massagesalons beperkt.

²⁷ De Wet Bibob wordt gezien als ultimum remedium. Dit wil zeggen dat als een vergunning geweigerd kan worden op grond van een gewone regeling, bijvoorbeeld de APV, Drank- en Horecawet, Woningwet of bestemmingsplan, er niet wordt toegekomen aan de Wet Bibob.

²⁸ Keerklepregeling: In het bestemmingsplan wordt voor een bepaalde bestemmingscategorie (*i.c. massagesalons*) een nadere regeling opgenomen die inhoudt dat het aantal vestigingen en op hun huidige locatie worden vastgelegd. Vestiging van nieuwe zaken (op andere locaties) is niet toegestaan. Uitsterfregeling: Bij toepassing uitsterfregeling geldt bovendien dat als er een is vervangen door een wel (zonder beperking) toegestane functie, een "niet-toegestane" hier niet mag terugkeren.

Ook in de rest van de stad wordt het bestemmingsplan ingezet: een prostitutiebedrijf mag alleen daar worden uitgeoefend waar het bestemmingsplan dat toelaat. Naast het ontbreken van een exploitatievergunning is het bedrijven van prostitutie zonder vergunning immers ook in strijd met het bestemmingsplan en kan er op die grond worden gehandhaafd. Toezicht hiervoor ligt in beginsel bij de buitendienst bouwtoezicht van het betreffende stadsdeel. Onderzocht kan worden of het mogelijk en wenselijk is de uitbreiding van massagesalons in alle stadsdelen via bestemmingsplannen te beperken. Hierbij dient ook oog te zijn voor andere vormen van illegale prostitutie, zoals in koffiehuisen en nagelstudio's.

5.2 Strafrecht

Het OM en politie hebben een belangrijke taak in de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Een adequate aanpak van misstanden in de prostitutiebranche staat of valt met goede opsporing en vervolging. De aanpak van mensenhandel in Amsterdam heeft met de jaren hogere prioriteit gekregen. Bij de politie is in 2009 een team Mensenhandel geformeerd. Op dit moment werken veertien medewerkers bij het team Mensenhandel van de politie. Dit team is samengesteld uit verschillende onderdelen van het korps. Niet alle mensenhandelonderzoeken worden overigens uitgevoerd door dit team. Binnen de bureaus Districtsrecherche van de districten worden ook mensenhandelonderzoeken uitgevoerd. Daarnaast draaien de bureaus van de Dienst Regionale Recherche en de Nationale Recherche mensenhandelzaken (zoals de zaak Sneep).

De politie Amsterdam-Amstelland houdt zich behalve met het opsporen van de daders bezig met:

- Direct optreden bij een acuut vermoeden van mensenhandel.
- Begeleiden van slachtoffers van mensenhandel tijdens de juridische procedure.
- Toezicht op én controle van prostitutiegelegenheden (bordelen, clubs en escortbedrijven) op met name illegaliteit, minderjarigheid, gedwongenheid en vergunningsvoorwaarden. Dit wordt gedaan door de betrokken wijkteams (raamprostitutie) en door de zedenpolitie (besloten clubs, escort).

Het parket Amsterdam van het OM verricht diverse strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel. Het OM heeft de bestrijding van mensenhandel tot prioriteit benoemd en richt daar de organisatie daarop in. Er is een Officier van Justitie vrijgemaakt. Het doel is een uniforme en kwalitatief hoogwaardige aanpak van mensenhandelzaken.

Een andere relevante ontwikkeling aan de kant van het strafrecht is de komst van de nationale politie. Dat moet leiden tot betere prestaties van de politie, ook op het gebied van prostitutie en mensenhandel.²⁹ Ten slotte is het van belang dat er ook bij de rechterlijke macht een specialisatie wordt doorgevoerd op het gebied van mensenhandel.

5.3 Fiscale Instrumenten

Ook de Belastingdienst levert een bijdrage aan de integrale aanpak van misstanden in de prostitutiebranche. Door de diverse controles van de Belastingdienst van exploitanten en prostituees, beschikken zij over een schat aan informatie. In Amsterdam voert de Belastingdienst bijvoorbeeld sinds 2011 het Project Raamwerk uit, waarbij de dienst actief

²⁹ Kamerstuk II 2010-11, 28 638 nr 54.

langs de ramen gaat om prostituees fiscaal te controleren. De inspecteurs zijn oren en ogen voor signalen van misstanden, die zij kunnen doorgeven aan het OM en de ketenregisseur. Daarnaast heeft de Belastingdienst een relevante informatiepositie met betrekking tot de administratie van prostitutiebedrijven, mede door opting-in regeling voor clubs en escortbedrijven.³⁰ Hierdoor heeft de Belastingdienst inzicht in de invulling van het werkgeverschap invulling en de mate van zelfstandigheid van de prostituees. Belangrijk is dat deze informatie binnen de keten gedeeld wordt en gebruikt kan worden om strafrechtelijk en bestuurlijk op te treden. Daarnaast kan de Belastingdienst boekenonderzoeken verrichten (eventueel voorafgaand aan politieonderzoeken) naar de boekjaren waarin aangiften zijn ingediend en onderzoeken verrichten naar verdachte geldstromen.

De Belastingdienst is ten slotte een belangrijke partner in de zogeheten *afpak-aanpak*, waarmee beoogd wordt daders van gedwongen prostitutie en faciliteerders zoveel mogelijk financieel te raken. De Belastingdienst kan belastingaanslagen opleggen in het geval van onbekend vermogen (een dure auto of een onverklaarbaar hoog banksaldo). Een andere partner in deze aanpak, de Dienst Werk en Inkomen, kan uitkeringen stopzetten en terugvorderen. En het OM kan bij een veroordeling het zogenaamd wederrechtelijk verkregen voordeel verhalen op de dader (plukze-maatregel).

³⁰ De opting-in regeling, ook wel het voorwaardenpakket genoemd, is een regeling van de Belastingdienst waarbij prostituees niet in loondienst zijn, maar wel voor een exploitant werken. De exploitant heeft een overeenkomst met de Belastingdienst.

6 Zorg: positie versterken van de prostituee

Een versterking van de positie van de prostituee en een goede opvang van slachtoffers van mensenhandel zijn van belang voor de aanpak van misstanden. Om dit te realiseren is in 2007 het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM) opgericht en in 2008 het Prostitutie & Gezondheidscentrum (P&G292) geopend. In deze bestuursperiode is er ook aandacht gekomen voor preventieprojecten. Zo wordt informatie gegeven aan leerlingen van tien aandachtsscholen, met als doel te voorkomen dat meisjes en jongens in deze branche terecht komen. Ten slotte is er de ketenaanpak Zorg en zijn er uitstapprogramma's. In dit hoofdstuk komen de bovenstaande initiatieven aan bod.

6.1 Zorgaanbod

6.1.1 Prostitutie & Gezondheidscentrum 292 (P&G 292)

P&G292 is mede ontstaan uit een initiatief van de gemeenteraad. P&G292 is geopend in april 2008 en wordt volledig door de gemeente gefinancierd. P&G292 is een netwerkorganisatie geëxploiteerd door HVO-Querido. Het doel van P&G292 is in eerste instantie de gezondheidssituatie van de prostituees te verbeteren. Professionals van de GGD geven voorlichting en voeren gezondheidscontroles uit. Een goede gezondheidszorg draagt in combinatie met maatschappelijk werk (uitgevoerd door HVO-Querido) bij aan het weerbaar en zelfredzaam maken van prostituees. Er zijn ook vrouwen die geheel zelfstandig in de prostitutie werken en P&G292 op dit moment niet nodig hebben. Er zijn mogelijkheden voor deze vrouwen om in een later stadium, mocht er iets in hun situatie veranderen, gebruik te maken van het aanbod van P&G292. Doordat P&G292 een netwerkorganisatie is, kunnen instanties die met prostituees werken van de locatie gebruik maken om samen met HVO-Querido en de GGD een breder aanbod voor prostituees neer te zetten. In het verlengde hiervan kunnen prostituees bij het centrum terecht voor:

- Informatie, advies, onderzoek en behandeling op het gebied van soa/hiv en hepatitis (seksueel gezondheidssprekuren);
- Psychosociale -, GGZ-, schuld- en juridische hulpverlening;
- Weerbaarheidscursussen, Nederlandse taal en computerlessen;
- Spreekuren met de politie, sociaal advocatuur, Belastingdienst en een boekhouder;
- Vertrouwelijke gesprekken met de prostitutie vrouw;
- Hulp en begeleiding bij het stoppen met het prostitutiewerk.

Ook bezoeken teams van maatschappelijk werkers en sociaal verpleegkundigen prostituees op hun werkplek. Zij doen dit bij de raambordelen, de clubs en privéhuizen.

Daarnaast wordt er digitaal veldwerk verricht. Via het internet wordt er contact gezocht met vrouwen die werken in de escortbranche en vrouwen die thuis als prostituee werkzaam zijn.

Sinds 2010 wordt er ook een mannspreekuur aangeboden. Veldwerk gericht op mannen wordt vooral via het internet gedaan. Bij P&G292 komen mannen komen langs voor informatie, advies, onderzoek naar en behandeling van SOA's, HIV en hepatitis. Daarnaast zijn er ook mannen die van het maatschappelijk werk gebruik maken.

Verbeterpunten:

- P&G292 kan meer nog dan nu invulling geven aan de spilfunctie in de zorg rondom prostituees. Om dit te realiseren is er in 2011 een plan opgesteld om tot een professioneler aanbod te komen voor prostituees en om taken, functies en verantwoordelijkheden beter te omschrijven. In 2012 wordt dit plan tot uitvoer gebracht.
- In 2011 is een begin gemaakt om naast de ramen en de clubs ook de vrouwen te bereiken die in de escort en de thuisprostitutie werken. Dit is een onontgonnen en lastig gebied, omdat de vrouwen vaak onzichtbaar zijn en veel escortbureaus vaak niet meer hebben dan een 06 nummer. Met het uitbreiden van het internet veldwerk kan dit deel van de branche beter in beeld gebracht worden.

6.1.2 De Klankbordgroep

In de vorige bestuursperiode bestond er behoefte om nieuw beleid te toetsen bij prostituees en hen te stimuleren zich te verenigen, zodat zij hun eigen belangen kunnen behartigen. Bij de vaststelling van het 'Coalitieproject Strategienota 1012' in juli 2009 is een motie aangenomen waarin het College het volgende wordt opgedragen: "te stimuleren dat prostituees zich verenigen, opdat zij hun belangen kunnen behartigen en als klankbord te kunnen fungeren voor de gemeente, en dit waar nodig te faciliteren."

In de afgelopen periode is er steeds met prostituees gesproken in wisselende formaties. Er is echter nooit sprake geweest van één klankbordgroep. Ook nu ligt dit ingewikkeld. Het is lastig prostituees bereid te vinden om aan een klankbordgroep deel te nemen.

Om toch te komen tot een klankbordgroep waarin prostituees hun mening kunnen geven over allerlei zaken die zich afspelen in hun werk wordt er op dit moment op twee verschillende manieren gewerkt:

1. Via de vakbond Geisha zijn twee vrouwen bereid gevonden om samen met de oprichtster in een klankbordgroep zitting te nemen.
2. Vanaf januari 2012 wordt in P&G292 een klankbordachtige setting gerealiseerd waar wekelijks met vrouwen gesproken wordt aansluitend aan de Nederlandse les.

Om deze klankbordgroep goed te laten functioneren zijn er echter nog twee obstakels:

- Gekeken kan worden naar een vergoeding zoals die ook geregeld is bij cliëntenraden. Een vergoeding kan deelname stimuleren;
- Het is van groot belang dat de inbreng verwerkt wordt in beleidsvoornemens en uitvoeringsregels. Terugkoppeling hierover is vanzelfsprekend.

6.1.3 De ombudstaak

Het College staat positief tegenover het idee om een ombudstaak toe te voegen. Het is echter niet nodig om hiervoor een geheel nieuwe functie in het leven te roepen. De ombudstaken sluiten immers goed aan bij die van de al bestaande vertrouwensfunctie prostitutie. Het voorstel is dan ook om de positie van de vertrouwensfunctie steviger neer te zetten. De vertrouwensfunctie is een sleutelfunctie in het prostitutiebeleid. Voor andere doelgroepen, zoals klanten en bewoners, kan het bestaande instrumentarium beter worden benut. Dit instrumentarium bestaat onder andere uit de gemeentelijke ombudsman, de Meldpunten Zorg en Overlast van de stadsdelen en klachtenregelingen van politie en de Dienst Stadstoezicht.

6.2 Opvang voor slachtoffers mensenhandel

In Amsterdam wordt gespecialiseerde opvang geboden aan de volgende groepen slachtoffers: vrouwen, mannen en minderjarige meisjes. Vrouwen worden opgevangen in het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM), mannen in het Passantenhotel en minderjarige meisjes bij Meisa.

6.2.1 Het Amsterdams Coördinatiepunt Mensenhandel (ACM)

In het ACM van HVO-Querido worden jaarlijks ongeveer honderd vrouwen en kinderen opgevangen die slachtoffer zijn van mensenhandel. Daarnaast worden er nog ongeveer zestig vrouwen ambulantly opgevangen. De meeste vrouwen verblijven drie tot zes maanden in het ACM en worden dan doorgeplaatst naar een andere (reguliere) opvang elders in Nederland. Daar waar nodig kunnen vrouwen tot een jaar in het ACM verblijven. Soms is dit nodig vanwege de psychische toestand van de vrouw, omdat er kinderen zijn of voor het politieonderzoek. Een aantal vrouwen wordt na die tijd ambulantly geplaatst door het ACM. Vrouwen die in de opvang zitten worden een gestructureerd dagprogramma aangeboden. Ervaring heeft geleerd dat de vrouwen zich hierdoor al snel sterker voelen. Het programma bestaat uit activiteiten als koken, knutselen en zwemmen. Ook krijgen de vrouwen direct een preventieprogramma aangeboden. De bijeenkomsten worden geleid door een psycholoog en een psychomotorische therapeut. Op een laagdrempelige manier worden veelvoorkomende problemen besproken en mogelijkheden geboden om hiermee om te gaan. Voorbeelden van klachten zijn angsten, slaapproblemen, terugkerende nachtmerries, depressieve gevoelens en Post Traumatisch Stress Syndroom (PTSS)-symptomen. De groep biedt vrouwen een plek om deze onderwerpen met elkaar bespreken. Daarnaast ontvangen zij psycho-educatie en praktische steun en advies, en leren zij, onder meer door oefeningen, om beter om te gaan met hun psychische en lichamelijke klachten.

Het preventieprogramma is bedoeld om terugval naar de prostitutie te voorkomen en psychiatrische hulpverlening voor deze doelgroep toegankelijk te maken. Daarnaast leren deelnemers het verband zien tussen hun klachten en wat ze hebben meegemaakt. De behandelaren van de gespecialiseerde hulpverleningsinstelling Equator adviseren de hulpverleners van het ACM in de omgang met cliënten met diverse klachten en signaleren problemen bij de vrouwen die extra aandacht nodig hebben.

Voor de slachtoffers is er een sociaal advocaat beschikbaar die hen bijstaat in het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van de regeling voor verblijf van slachtoffers van mensenhandel (de zogenaamde B-9 regeling). De sociaal advocaat kan ook een verblijfstatus aanvragen op basis van een verlengd verblijf of op humanitaire gronden.

Van de slachtoffers die opgevangen worden in het ACM is het merendeel slachtoffer van seksuele uitbuiting, maar er zijn ook slachtoffers van uitbuiting in werksituaties.

Verbeteringen:

- Inzet van een maatschappelijk werkster bij acties van politie en handhaving in de prostitutiebranche.

6.2.2 Categoriele Opvang Slachtoffers Mensenhandel (COSM)

Naast de exploitatie van het ACM doet HVO-Querido mee aan de landelijke pilot categoriele opvang slachtoffers mensenhandel (COSM). Dit betekent dat er in Amsterdam twintig plekken voor vrouwelijke slachtoffers mensenhandel zijn bijgekomen die gefinancierd worden door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze twee-jaar durende pilot is op 15 juni 2010 gestart. HVO Querido kan na een aanbestedingsprocedure het vervolg op deze pilot uitvoeren. Dat betekent dat de 20 plekken uit de pilot gecontinueerd worden en uitgebreid worden met 7 extra plaatsen. In totaal zijn hiermee in Amsterdam 41 plekken om volwassen vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel opvang te bieden. Deze tranche duurt tot 1 januari 2015 met als optie twee maal één jaar verlenging.

6.2.3 De opvang van mannelijke slachtoffers mensenhandel

Mannen die slachtoffer zijn van mensenhandel worden in Amsterdam opgevangen in het Passantenhotel van HVO-Querido. Er zijn twee plekken beschikbaar voor slachtoffers mensenhandel. Deze plekken zijn onderdeel van de pilot mannelijke slachtoffers van afhankelijkheidsrelaties en worden gefinancierd door het ministerie van VWS. De pilot loopt tot 31 december 2014. In 2011 zijn er vijf mannen opgevangen waarvan het merendeel slachtoffer is van uitbuiting in een werksituatie en een enkeling slachtoffer van seksuele uitbuiting.

6.2.4 Meisa

Sinds 2007 worden bij het opvangtehuis voor meisjes met meisjesspecifieke problemen, Meisa (van Sprit) minderjarige slachtoffers van mensenhandel opgevangen. Er worden zowel buitenlandse meisjes opgevangen die slachtoffer van mensenhandel zijn, als Nederlandse meisjes die slachtoffer zijn van loverboypraktijken.

6.3 Preventieactiviteiten

De helft van de slachtoffers van mensenhandel komt uit Nederland. Hulpverlening, zoals die in Amsterdam wordt geboden, is van groot belang. Maar aan de voorkant, daar waar het slachtofferschap ontstaat, is het nog belangrijker om jongeren te leren hoe hun gedrag

kan leiden tot loverboyproblematiek. Wat vooraf gaat aan loverboyproblematiek is het niet kunnen aangeven van grenzen (in het algemeen en in het bijzonder op het gebied van seksualiteit). In 2010 is de pilot loverboys gestart en in 2011 is deze pilot omgezet in een programma. Er zijn financiële middelen vrijgemaakt om in het schooljaar 2011-2012 1400 jongeren te bereiken. Binnen het programma is een seksespecifiek expertisecentrum voor jongens en meisjes ontwikkeld waarbinnen tot dusver de volgende preventieve maatregelen ontwikkeld of in ontwikkeling zijn:

- Preventief: Lespakket in seksueel grensoverschrijdend gedrag (loverboymethodes) voor tien aandachtsscholen in Amsterdam. Aan het lespakket zit een voorlichtingsbijeenkomst verbonden voor het onderwijzend en niet-onderwijzend personeel in het herkennen van signalen.
- Signalerend zijn twee routekaarten (voor minderjarigen en meerderjarigen) ontwikkeld als hulpmiddel bij het signaleren en melden van mensenhandel. Om de routekaart te implementeren worden er voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de stadsdelen, baliemedewerkers van de gemeente, professionals werkzaam in de jeugdhulpverlening en leerkrachten in Amsterdam.
- Consulterend: Iedereen die met jongeren in Amsterdam werkt kan een hulpvraag/consult neerleggen bij het expertisecentrum. Gedacht kan worden aan jongeren zelf, maar ook aan ouders, leerkrachten, leerplichtambtenaren, jongerenwerkers
- Hulpverlenend: Binnen het expertisecentrum kunnen zowel jongens als meisjes ambulante begeleiding van Spirit krijgen. Dit zijn laagdrempelige niet-geïndiceerde trajecten. Dit kan op allerlei manieren via sociale media, telefoon, e-mail of face/tot/face.

6.4 Ketenaanpak misstanden Prostitutie Zorg

In 2011 is de gemeente gestart met de pilot ketenaanpak misstanden prostitutie in de Zorg. De ketenregisseur neemt deel aan het casusoverleg van de veiligheidsketen en is op die manier de "linking pin" tussen zorg en veiligheid.

Binnen de ketenaanpak misstanden prostitutie kunnen gegevens uitgewisseld worden op basis van het RIEC-convenant. Private partijen zijn echter uitgesloten van dit convenant. Om gegevens te kunnen uitwisselen met partijen in de zorg zullen er onder het RIEC aanvullende werkafspraken komen.

6.5 Uitstapprogramma voor prostituees

In 2011 is er onderzoek gedaan door Radar Advies naar de uitstapprogramma's voor prostituees in Amsterdam. Onder regie van de gemeente wordt in de eerste helft van 2012 een verbeterd uitstapprogramma gerealiseerd. Hier zijn vier organisaties bij betrokken die zich op dit moment bezig houden met de uitstapprogramma's: HVO-Querido (P&G292), Scharlaken Koord, DWI en Randstad HR Solutions. In de afgelopen jaren is er door de uitvoerende organisaties veel kennis opgedaan over en ervaring met de complexe doelgroep van het uitstapprogramma. Het is zaak relevante kennis en ervaring te bundelen en daarmee een nieuw uitstapprogramma vorm te geven.

Het onderzoek kent veertien aanbevelingen die overgenomen worden door de gemeente. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Komen tot een duidelijke projectstructuur, waar de uitvoerende partijen elk hun bijdrage in kunnen leveren onder regie van de gemeente. Duidelijk moet worden waar ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen.
- Definiëren van het beoogde resultaat.
- Om meer zicht te krijgen op hoe duurzaam de uitstroom is die met het uitstapprogramma wordt gerealiseerd, moeten de uitvoerende organisaties met de gemeente duidelijke afspraken maken over de begeleiding op de werkvloer, monitoring en nazorg. En natuurlijk over de zorgvuldige en eenduidige registratie daarvan.
- Beschrijven van de methodiek van het toekomstige programma, zodat de werkwijze inzichtelijk en overdraagbaar gemaakt kan worden. In de methodiekbeschrijving wordt ingegaan op doel, doelstelling van het programma en vooral de werkwijze van de interventie en de onderbouwing daarvan.
- Ontwikkelen van nazorg, onder andere om vast te kunnen stellen in hoeverre de uitstroom die wordt gerealiseerd door middel van het programma duurzaam is.

7 (Inter)nationaal perspectief

Gedwongen prostitutie komt niet alleen voor in Amsterdam, het is een (inter)nationaal verschijnsel. Een doeltreffende en sluitende aanpak begint bij de bron. Preventiebeleid in Nederland, zoals in hoofdstuk 5 beschreven, en activiteiten in landen van herkomst zijn dan ook van groot belang. Dat laatste ook vooral gezien de grote toename van Oost-Europese prostituees in de Amsterdamse prostitutiebranche.

7.1 Internationale samenwerking en ondersteuning

Er is meer aandacht nodig voor preventieprogramma's in de landen van herkomst. Verschillende non-gouvernementele organisaties (NGOs) bieden preventieprogramma's aan in deze landen.³¹ Ook bieden verschillende organisaties ondersteuning aan voor terugkerende slachtoffers van mensenhandel.³² Deze programma's zijn echter niet in alle gevallen toereikend; in Hongarije bijvoorbeeld is een gebrek aan opvangmogelijkheden voor vrouwen die in Nederland in de prostitutie zijn uitgebuit. Aangezien er daar weinig toekomstperspectief voor hen is, keren zij soms na korte tijd terug naar Nederland om wederom in de prostitutie te gaan werken. Meer aandacht is daarom nodig voor het vergroten van de sociale en economische positie van vrouwen in de landen van herkomst om te voorkomen dat zij slachtoffer van mensenhandel worden. Een verbetering van de internationale samenwerking op het gebied van opsporing en vervolging door politie en justitie is eveneens noodzakelijk.

Amsterdam onderneemt zelf geen activiteiten in landen van herkomst, maar zet in op een stevige lobby op bovenstaande punten, op nationaal niveau en in EU-verband. Tevens is Amsterdam bereid internationale samenwerking en kennisdeling te vergroten door middel van deelname aan specifieke projecten.

Op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie neemt de gemeente Amsterdam deel aan een Europees project dat medio januari 2012 is gestart, onder leiding van Frankrijk. De doelstelling van het project is te komen tot geharmoniseerde Europese richtlijnen voor de identificatie van slachtoffers van mensenhandel in de EU.

De toegevoegde waarde voor Amsterdam (en voor het ministerie) is de samenwerking met de diverse lidstaten³³ die deelnemen aan dit project en de uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van mensenhandel. Daarnaast is de inzet vanuit het ministerie om middels dit project de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit op EU-niveau te promoten. Deelname aan het project is een manier om andere landen kennis te laten maken met de bijdrage die gemeenten kunnen leveren aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Het mes snijdt dus aan twee kanten.

³¹ Zie bijvoorbeeld www.lastradainternational.org.

³² Zie www.iom-nederland.nl.

³³ Frankrijk, Griekenland, Spanje, Roemenië en Bulgarije.

Daarnaast worden vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie al dan niet in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken diverse projecten geïnitieerd waarbij de focus ligt op de bronlanden. De uitvoering van deze projecten is in handen van de Dienst IPOL van de Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De aandacht was de afgelopen periode vooral gevestigd op Nigeria, Roemenië en Bulgarije.

In Nigeria is in de zomer van 2011 een driejarig project afgerond. In dit project is geïnvesteerd in training van de Nigeriaanse politie en de opvang van slachtoffers. In Roemenië en Bulgarije lopen vergelijkbare projecten, waarbij enerzijds gewerkt wordt aan de versterking van politie en het Openbaar Ministerie en anderzijds aan de opvang van slachtoffers.

Specifiek voor Bulgarije is er operationele samenwerking mogelijk, door middel van een Joint Investigation Team (JIT). Een JIT is een internationaal onderzoeksteam, gericht op de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het voordeel van een JIT is dat tussen landen (strafrechtelijke) informatie kan worden uitgewisseld zonder telkens een officieel rechtshulpverzoek langs de Officier van Justitie te laten passeren.

De Tweede Kamer dringt aan op nauwere samenwerking met Bulgarije, Roemenië en Hongarije. Op 6 december 2011 nam de Kamer de volgende motie aan: *“verzoekt de regering zich actiever in te zetten voor slachtoffers van mensenhandel uit Roemenië, Bulgarije en Hongarije, bijvoorbeeld door in te zetten op het delen van expertise, ontwikkeling van preventieprogramma’s en uitstapprogramma’s en in te zetten op veilige begeleiding richting thuislanden, en de Kamer daarover te informeren”*. Op 16 november 2011 had de minister van Veiligheid en Justitie de Kamer al toegezegd dat hij bij de minister van Buitenlandse Zaken zou aankloppen om *“onze ambassades (in de belangrijkste bronlanden van mensenhandel) structureel in te zetten in de lijn van de preventie”*.

Comensha³⁴ heeft onderzoek laten doen naar Hongaarse mensenhandel. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat (Roma)kinderen die opgroeien in tehuizen een verhoogd risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel. Gedwongen prostitutie is in de Hongaarse wet niet opgenomen als een vorm van uitbuiting. Prostituees die op illegale wijze tippelen worden gearresteerd en pooiers blijven buiten schot. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is een brochure over Hongarije als bronland opgesteld voor Nederlandse instanties die met Hongaarse slachtoffers werken.

Vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt op dit moment bekeken in of het mogelijk is om een multidisciplinair team te formeren dat zich richt op Hongarije en Polen.

Ook zal Amsterdam kijken in hoeverre er gebruik kan worden gemaakt van de internationale contacten van (keten)partners.

7.2 Deelname aan landelijke Task Force Mensenhandel

De burgemeester van Amsterdam is lid van de Task Force Mensenhandel. Deze multidisciplinaire Task Force streeft een integrale aanpak van mensenhandel na. Eén van de belangrijke thema’s voor de periode 2011-2014 is het uitbouwen van de bestuurlijke aanpak. Dit gaat de komende periode gebeuren door onder andere het uitwisselen van

³⁴ Comensha is het Coördinatiecentrum Mensenhandel en fungeert als landelijk meldpunt voor de centrale aanmelding, plaatsing en registratie van slachtoffers van mensenhandel.

best practices, het ontwikkelen van opleidingsmodules mensenhandel voor gemeenteambtenaren en het versterken van de ketenregie. Ook gaat de Task Force zich richten op digitaal toezicht (internet prostitutie). Gelet op de ervaringen uit Emergo is het aanhaken van de gemeente bij strafrechtelijk onderzoeken en uitwisseling van informatie in dat verband zeer wenselijk.

De Task Force is een goed forum om de belangen van Amsterdam voor de aanpak van mensenhandel onder de aandacht te brengen, kennis uit te wisselen en sturing te geven aan het landelijk beleid. Andere leden van de Task Force zijn Procureur-generaal mr. Bolhaar, de burgemeesters van Den Haag, Alkmaar en Utrecht, afgevaardigden van verschillende ministeries en de politie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

In het Plan van Aanpak van de Task Force 2011-2014 staan expliciete doelstellingen voor internationale samenwerking. In dit kader is het zinvol om ook om via de Task Force vergelijkend onderzoek te laten verrichten tussen landen waar prostitutie ook is gelegaliseerd en welk instrumentarium in die landen wordt gehanteerd.

8 Proces: dynamische aanpak

Gezien de urgentie van de problematiek neemt Amsterdam een proactieve houding aan in het vormgeven van de nieuwe aanpak. We wachten niet op nieuwe wetgeving, maar ondernemen actie. Veel verbetermaatregelen zijn of worden al in gang gezet, zoals de ketenaanpak en het professionaliseren van het bestuurlijk toezicht. Ook is Amsterdam volop aan de gang met het opzoeken van de juridische mogelijkheden.

Een heterogene en dynamische branche als de prostitutie vereist een aanpak die tussentijds bijgesteld kan worden. Meer zicht op de branche zal leiden tot nieuwe inzichten en dus ook tot aanpassingen van de voorgestelde route.

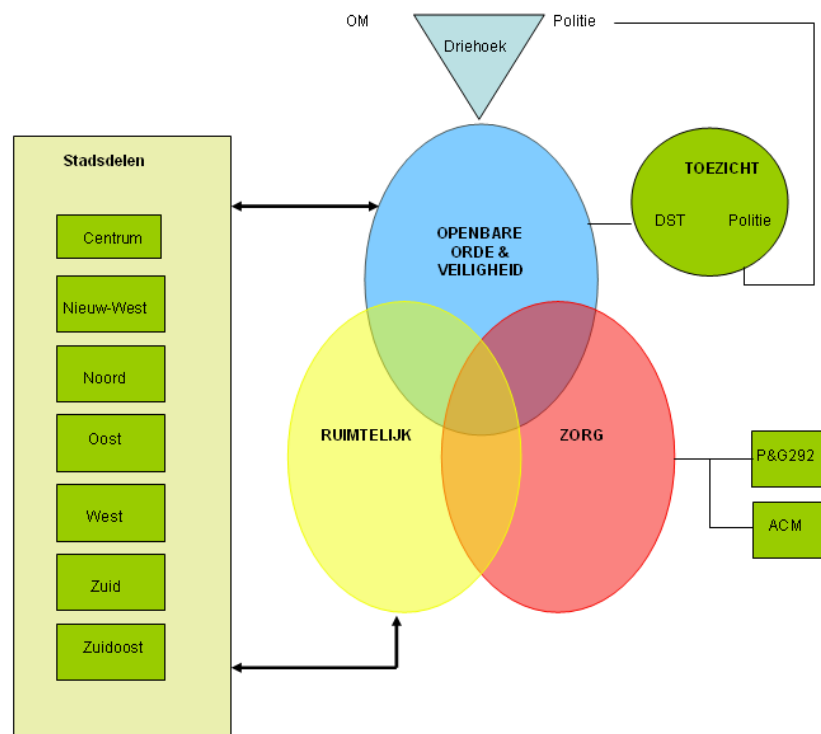
De voorgestelde aanpak zal in fases worden ingevoerd. Grofweg gaat het om de volgende fases met per fase een nieuw (her)ijkmoment. De aan te stellen programmamanager zal de aanpak verder concretiseren.

Fase	Activiteit	Tijdspad
1. Voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aanstellen programmamanager ▪ Uitwerken Nota van Uitgangspunten in implementatieplan ▪ Opstellen concept- APV ▪ Voorbereiden toezicht en handhaving ▪ Aanpassen organisatiestructuur 	2012
2. Aanpassing APV; voorstel pilot,	Opstellen en uitvoeren integraal stedelijk toezicht en handavingsplan	Medio 2013
<i>Besluitvorming in Raad</i>		
3. Implementatie APV,	Uitvoering: verlenen vergunningen, toezicht en handhaving	Vanaf medio 2013
<i>Ambtelijke/bestuurlijke effectiviteitstoets</i>	<i>Is bijstellen van de aanpak noodzakelijk?</i>	<i>Continue proces</i>
4. Evaluatie	Evaluatie Amsterdamse aanpak	Vanaf 2016
<i>Evaluatie en herijkmoment: ambtelijk, bestuur, Raad,</i>	<i>Heeft de nieuwe nota en de APV een verbetering van de aanpak gebracht en zijn de beoogde resultaten behaald? Is bijstellen van de aanpak noodzakelijk?</i>	<i>Binnen 3 jaar na de inwerkingtreding van de APV</i>

9 Organisatie- en overlegstructuur

Effectief prostitutiebeleid vraagt om krachtige regie, zowel binnen de gemeente als in de samenwerking met externe partners. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een belangrijke randvoorwaarde: het verbeteren van de interne organisatie- en overlegstructuur.

In Amsterdam is de aanpak versnipperd, doordat de beleidsontwikkeling en de uitvoering bij verschillende diensten, stadsdelen en bij externe partijen is ondergebracht (zie figuur 4).



Figuur 4. Schema huidige betrokken partijen

Het voorstel is om de aanpak in Amsterdam (stadsbreed) meer uniform te maken en de kennis en expertise te bundelen. En door invoering van een krachtige regie de slagkracht te vergroten. Door intensiever samen te werken wordt de inzet efficiënter en wordt kennis meer gedeeld tussen partijen. De resultaten: een betere aanpak van misstanden en een adequate inzet van voorlichting en zorg.

Het advies is de bestaande organisatie- en overlegstructuren als volgt aan te passen, waarbij rekening wordt gehouden met de RIEC-overlegstructuur.

Toelichting

Om een goed functionerende organisatiestructuur te realiseren is het volgende noodzakelijke:

- A. Aanstellen Programmamanager prostitutie**
- B. Bestuurlijke Stuurgroep overeenkomstig de Top 600 aanpak**
- C. Onderzoek naar centralisering van de uitvoering**

A. Aanstellen Programmamanager prostitutie

Voor de implementatie van de prostitutienota is een programmamanager aangetrokken. OOV is de opdrachtgever. De programmamanager is verantwoordelijk voor de regie en aansturing van een complex, integraal programma gericht op succesvolle implementatie van deze nota.

De taken van de programmamanager zijn:

1. Het aanpassen van de APV
2. Inpassing van de APV in het huidige instrumentarium en verbetering hiervan
3. Opstellen integraal stedelijk toezicht- en handavingsplan
4. Onderzoek mogelijkheid/haalbaarheid centralisering vergunningverlening, toezicht- en handhaving.

De programmamanager verbindt de verschillende onderdelen van het prostitutiebeleid (van misstanden tot zorg en voorlichting) en krijgt de opdracht de organisatiestructuur te optimaliseren. De programmamanager werkt de Nota van Uitgangspunten uit in een concreet Implementatieplan.

B. Bestuurlijke Stuurgroep overeenkomstig de Top 600 aanpak

Om de aanpak van misstanden in de sector te prioriteren en af te stemmen vindt aansturing plaats door een Bestuurlijke Stuurgroep. Voorzitter en trekker is de burgemeester (OOV). De driehoek-partners zijn vertegenwoordigd. De wethouder met Project 1012 in portefeuille en de wethouder Zorg nemen deel aan dit overleg. Het verdient aanbeveling om ook de stadsdeelvoorzitter van stadsdeel Centrum te laten aanhaken (mede ter vertegenwoordiging van de stadsdelen en gelet op de stadbrede uitvoering).³⁵ Ook kan gedacht worden aan aansluiting van een burgemeester als vertegenwoordiger van de regio-gemeenten. Op deze manier wordt ook het Regionaal College bij de aanpak betrokken.³⁶

Het overleg fungeert als Bestuurlijke Stuurgroep, vergelijkbaar met de Top 600 Aanpak. Binnen de Stuurgroep wordt op bestuurlijk niveau het commitment voor de gezamenlijke aanpak bewaakt. Verder zet de Stuurgroep de kaders uit, worden de verwachtingen besproken en resultaten en termijnen met elkaar vastgelegd. Vanuit de Stuurgroep worden financiële middelen beschikbaar gesteld. Voorstel is de Stuurgroep regelmatig bijeen te laten komen met een minimum van een keer per kwartaal.

³⁵ Hieruit volgt dat stadsdeel Centrum ambtelijk vertegenwoordigd dient te worden in de subdriehoek zeden.

³⁶ Dit is overeenkomstig de aanbeveling de korpsmonitor prostitutie en mensenhandel 2010 van de KLPD dat het Regionaal College een meer prominente rol in de aanpak dient te krijgen om waterbedeften te voorkomen (Korpsmonitor 2010, p. 118).

Naast de Bestuurlijke Stuurgroep zal de bestuurlijke trekker, de burgemeester, maandelijks geïnformeerd worden over de voortgang van de aanpak en eventuele bijstelling. Hierbij worden ter monitoring cijfers aangeleverd overeenkomstig bij de Top 600 aanpak.

D. Centralisering: Eén loket prostitutievergunningen en gecentraliseerde toezicht en handhaving

In de huidige situatie ligt de vergunningverlening en handhaving, behalve bij de escort waarvan stadsdeel Centrum de vergunningverlening op zich neemt, bij de zeven stadsdelen (mandaat verleend door de BM). Bij een deel van de stadsdelen ontbreekt het aan kennis en ervaring op het gebied van prostitutie. Dit is logisch aangezien in de meeste stadsdelen buiten Centrum en Zuid weinig tot geen prostitutiebedrijven gevestigd zijn en bij elke casus daarom het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Hierdoor ontbreekt een uniforme, sluitende aanpak in de stad.

Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het mogelijk is de vergunningverlening van prostitutiebedrijven -overeenkomstig de regeling voor escort- centraal onder te brengen bij het daarvoor meest geëigende organisatieonderdeel. Hierbij wordt gedacht aan één loket voor prostitutievergunningen in Amsterdam. Ook kan onderzocht worden in hoeverre gecentraliseerde toezicht en handhaving mogelijk is.

10 Inzet, capaciteit en commitment

Bovenstaande aanpak staat of valt ten eerste met commitment van alle ketenpartners aan de uitgangspunten, doelen en werkwijze, zoals beschreven in deze nota. Vervolgens is het van groot belang dat deze ketenpartners capaciteit beschikbaar stellen. Er moeten realistische verwachtingen gewekt worden van de geschetste aanpak in relatie tot de beschikbare capaciteit. Ter illustratie: de huidige capaciteit voor het gemeentelijk bestuurlijk toezicht is bijvoorbeeld 3 fte.

Gezien de taken die op ons afkomen, zoals het stadsbreed uitrollen van het bestuurlijk toezicht, is herprioritering van de huidige werkzaamheden of uitbreiding van de capaciteit onontbeerlijk. Hier dienen het College van BenW en de Driehoek een besluit over te nemen. Ook is het hierbij van belang oog te hebben voor kennisopbouw en expertise en behoud van specialismen (continuïteit van de formatie).

10.1 Randvoorwaarde: herprioritering of vergroten capaciteit

Randvoorwaarde voor een gedegen aanpak van misstanden in de branche is dat er wordt gekeken naar een herprioritering van beleid of dat de capaciteit voor alle betrokken partijen vergroot wordt.. Extra toezicht en handhaving of een andere inzet ervan, is gezien de nieuwe voorwaarden en het huidige gebrek aan capaciteit, wel noodzakelijk. Enerzijds betreft dit bestuurlijke toezichthouders en anderzijds politiecapaciteit voor de opsporing- en vervolging. Wat in het algemeen namelijk voor de prostitutiebranche geldt, zowel vergund als onvergund, is dat er enerzijds een tekort is aan capaciteit voor het toezicht op de branche en anderzijds aan opsporings- of handhavingsmiddelen (het werken met pseudoklanten en het uit de lucht halen van websites en telefoonnummers).

Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat de beschreven aanpak kan leiden tot meer signalen van misstanden die opvolging behoeven. Ook betekent de beschreven aanpak dat er meer gevraagd zal worden van gemeentelijke diensten als de GGD, maar ook van zorg-en hulpverleningspartners. Deze extra vraag moet eerst goed in beeld gebracht worden.

De nog aan te stellen programmamanager Prostitutie zal per betrokken gemeentelijk organisatieonderdeel deze vraagstukken in beeld moeten brengen. Hierbij kunnen verschillende scenario's een rol spelen, namelijk:

1. prioriteren: waar wordt de beschikbare capaciteit op ingezet;

2. de capaciteit aanpassen aan de omvang van de branche, of
3. de omvang van de branche aanpassen aan de beschikbare capaciteit.

Daarbij zal ook rekening gehouden moeten worden met de inzet, commitment en eventueel capaciteitsvraagstuk behorende bij (externe) ketenpartners.

10.2 Omvang van de branche

Het onderzoek Kwetsbaar Beroep (2010) van Bureau Beke heeft geeft een schatting van 5.000 tot 7.000 prostituees die op jaarbasis werkzaam zijn in de vergunde sector in Amsterdam³⁷. De omvang van vergunde de branche fluctueert, maar is ongeveer als volgt:

Soort prostitutiebedrijf	Aantal ramen/vergunningen in Amsterdam ³⁸ (ca.)	Aantal prostituees werkzaam (schatting) ³⁹
Raamprostitutie	Centrum: 366 ramen/ 116 vergunningen Zuid: 43 ramen/ 19 vergunningen	1000-3000
Clubs en privéhuizen	19 vergunningen	820
Vergunde escort	24 vergunningen	600-660
Niet vergunde escort	Onbekend	600-750
Thuiswerkers	Nvt	2000
Massagesalons en overige onvergunde vormen ⁴⁰	onbekend	onbekend

Tabel 1 Aantal prostitutiebedrijven en geschatte aantal prostituees in Amsterdam

Stadsdeel	Vergunningen raamprostitutie-bedrijven/ aantal ramen	Aantal vergunningen besloten clubs/ Privéhuizen
Centrum	116/366	6
Nieuw-West	0	0
Noord	0	0
Oost	0	2
West	0	4
Zuid	19/43	7
Zuid-Oost	0	0
Totaal	135/409	19

Tabel 2: aantal vergunde prostitutiebedrijven per stadsdeel

³⁷ Anton van Wijk e.a., *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam* (2010).

³⁸ Peildatum 1 januari 2012.

³⁹ Zie *Kwetsbaar beroep*.

⁴⁰ Probleem met de scenario's is dat de onvergunde branche onvoldoende in kaart is om te kunnen bepalen hoeveel capaciteit toezicht en handhaving van deze branche vergt.

De landelijke afspraken houden in dat de vergunde prostitutiebedrijven met een minimum van 6 keer per jaar gecontroleerd worden door bestuurlijke toezichthouders. Voor postcodegebied 1012 is de afspraak dat de politie de prostitutiebedrijven 4 keer per jaar controleert net als de toezichthouders van Dienst Stadtoezicht (DST). In totaal is dat dus 8 keer per jaar per bedrijf.

Wat betreft de (on)vergunde escortbedrijven zet Amsterdam in op 25 controles per jaar in totaal. Dit vanwege het feit dat de controles zeer arbeidsintensief zijn. De omvang van de onvergunde branche is onbekend.

11 Risico's

In de voorliggende notitie is het kader geschetst voor een verbeterde integrale aanpak om uitbuiting en dwang uit de Amsterdamse prostitutiebranche te elimineren. Een tweetal kanttekeningen over de risico's en de uitvoerbaarheid zijn hierbij noodzakelijk:

Het prostitutiebeleid betreft een breed, complex gebied waarin met vele facetten rekening gehouden moet worden. Amsterdam accepteert niet dat er sprake is van dwang en uitbuiting in de prostitutiebranche. Het is belangrijk dat de aan te stellen programmamanager in de uitwerking van deze Nota van Uitgangspunten in het implementatieplan specifieke (sub)doelstellingen formuleert met daarbij passende meet-indicatoren, waardoor de voortgang van het proces goed kan worden bewaakt en indien nodig gaandeweg kan worden verbeterd.

Een tweede risico is dat er voor de uitvoering van bovenstaande aanpak bij alle betrokken partners niet voldoende capaciteit/budget (zie vorige hoofdstuk) kan worden vrijgemaakt.

Bij gelijkblijvende problematiek en gelijkblijvende capaciteit kan overigens overwogen worden om de omvang van de problematiek beter aan te passen aan de bestaande capaciteit, waardoor effectiever kan worden toegezien en gehandhaafd. Dat zou bijvoorbeeld eventueel kunnen leiden tot aanscherping van de ruimtelijke aanpak, door bijvoorbeeld de zonering verder door te voeren dan zoals nu beschreven in de Strategienota van Project 1012.

12 Communicatie

Amsterdam wil niet alleen misstanden in de prostitutie aanpakken, Amsterdam wil ook aan Amsterdammers en mensen daarbuiten *laten zien* wat er gedaan wordt. Het doel hiervan is het informeren van de burger over het prostitutiebeleid van Amsterdam en het zichtbaar maken van de maatregelen die genomen worden. Hierdoor kan ook de bewustwording van de klant vergroot worden, opdat deze zelf meer verantwoordelijkheid neemt.

De volgende communicatiemiddelen zijn mogelijk:

Voorlichting aan prostituees

Bij het intakegesprek door de exploitant wordt voorlichtingsmateriaal aan de prostituees gegeven over wat hun rechten en plichten zijn en waar ze terecht kunnen voor vragen en hulp. Ook geeft P&G 292 en de GGD bij elk contact met prostituees informatie aan prostituees.

Communicatietraject voor exploitanten

In 2012 organiseren we een voorlichtingsbijeenkomst voor alle betrokkenen bij het prostitutiebeleid waar verder gesproken wordt over de stand van zaken en de aanpak van de problemen. Hier wordt ook het communicatietraject van het verdere proces besproken. Te denken valt aan een 'barcode' boek, zoals gebruikt wordt voor horecabedrijven, met daarin de nieuwe regelgeving en handhavingstrategie voor exploitanten in duidelijke taal uitgelegd.

Verplicht stellen van informatie sticker- posters in seksbedrijven

In elk seksbedrijf wordt verplicht een sticker of poster opgehangen met daarop informatie over de geldende regels (aan welke voorwaarden moet de exploitant voldoen). Ook kan hier informatie aan gekoppeld worden over telefoonnummers en websites van belangrijke partners zoals politie en hulpverlening.

Bewustwordingcampagnes voor klanten

Klanten van prostituees moeten intensiever op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. In navolging van campagnes van de gemeente in samenwerking met Meld Misdaad Anoniem in 2008 en 2010 zal de gemeente nieuwe bewustwordingscampagnes (laten) ontwikkelen gericht op klanten. Aangezien het moeilijk is campagnes specifiek op klanten te richten is ook gesteld dat het beter is brede publiekscampagnes te maken waardoor de hele bevolking, waaronder dus ook klanten, geïnformeerd worden. Het voeden van het publiek debat over prostitutie is hierbij ook een relevant middel.

In lijn met het amendement van CDA, zoals behandeld in de Commissie AZ van 19 november 2011, zal de gemeente de verantwoordelijkheid van de klant extra onderstrepen door campagnes te ontwikkelen gericht op klanten om het bewustzijn te vergroten dat zij een belangrijke speler zijn voor wat betreft het voorkomen van onvrijwillige prostitutie en dat zij signalen (anoniem) moeten melden. Hierbij zal aandacht

zijn voor flyers, teksten op gemeentelijke websites, een gerichte informatiecampagne voor reisbureaus, reisgidsen en media.⁴¹ Bij de ontwikkeling van dergelijke campagnes kan een rol zijn weggelegd voor het klantenpanel dat op digitale wijze door de gemeente geconsulteerd kan worden.⁴²

Zichtbaar maken van beleid en publiciteit geven aan maatregelen

Gedacht kan worden aan publicatie van een publieksversie van deze notitie met een persmoment. Interviews en het meewerken aan krantenartikelen kunnen dat ondersteunen

Aangezien er een signaalfunctie van uit kan gaan kan meer publiciteit gegenereerd worden bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen (openbare orde sluitingen, intrekkingen vergunning) die opgelegd zijn in de prostitutiebranche (*naming and shaming*).⁴³ Te nemen maatregelen worden voorgelegd aan de Directie Communicatie waarna al dan niet een persbericht uitgaat.

Een website waarop te zien is welke prostitutiebedrijven vergund zijn in Amsterdam kan helpen. Een dergelijke lijst van bijvoorbeeld escortbedrijven kan actief gedeeld worden met bijvoorbeeld de taxibranche en hotels. Zij zijn dan op de hoogte welke bedrijven wel en welke niet rechtmatig opereren.

Websites waarin Amsterdam gepromoot wordt zoals amsterdam.com worden aangepast om het nieuwe beleid van de gemeente te communiceren. Ook komt er een website (bijv. www.eenveiligamsterdam.nl/prostitutie) waarop het beleid en relevante informatie van de gemeente te vinden is.

⁴¹ Motie van CDA raadslid Shahsavari-Jansen d.d. 17 november 2011. Daarnaast heeft de gemeente in 2008 en 2010 in samenwerking met Stichting M. van Meld Misdaad Anoniem de campagne 'Schijn Bedriegt' gedraaid.

⁴² Het digitale klantenpanel is in opdracht van de gemeente door de DSP-groep in 2009 opgezet en is tot op heden tweemaal geraadpleegd. Onderwerpen waren het melden van misstanden en mogelijke sluitingstijden.

⁴³ Hierbij is de timing wel van belang; het beste kunnen deze pas openbaar worden gemaakt als het besluit onherroepelijk is.

13 Financiële implicaties

Hieronder is geschat wat de mogelijke extra financiële implicaties zijn van de voorgestelde aanpak bovenop het huidige beschikbare budget voor de aanpak van misstanden in de prostitutie. Zoveel mogelijk van de aanpak die hierboven beschreven is wordt binnen het huidige budget en formatie opgevangen. Na vaststelling wordt in het vervolgtraject dieper ingegaan op de financiële paragraaf.

Extra toezicht en handhaving is gezien de nieuwe voorwaarden en het huidige gebrek aan capaciteit wel noodzakelijk. Enerzijds betreft dit bestuurlijke toezichthouders en anderzijds politie-capaciteit voor de opsporing- en vervolging. De aanstelling van een programmamanager brengt (vooralsnog 1 tot 2 jaar) kosten met zich mee (1 fte, schaal 17). Voor wat betreft de controle op de hygiënerichtlijnen moet aanvullende capaciteit beschikbaar worden gemaakt.

Tabel 3 Geschatte uitgaven

Kostenpost	Aantal	Kosten per eenheid	Incidenteel/ structureel	Geschatte Uitgaven
Invoering APV				
Onvoorzien, overige fte		P.M.	Structureel	P.M.
Toezicht				
Uitbreiding bestuurlijk toezicht			Structureel	€ 300.000
Handhaving		P.M.	Structureel	€ 100.000
Zorg				
- klankbord prostituees - huiskamer PenG292 - versterken uitstapprogramma's			Incidenteel	€ 330.000
Programmaorganisatie				
Programmamanagement	1	€ 112.300	Incidenteel	€ 112.300
Communicatie incl. voorlichtingsmateriaal		P.M.	Incidenteel	€ 50.000
Hygiënecontroles (GGD)		P.M.	Structureel	P.M.
Onderzoek centralisering				€ 50.000
Informatiespecialisten	2	€ 65.000	Structureel	€ 130.000
Onvoorzien				€ 100.000
Totaal				P.M.

14 Conclusie

Misstanden komen voor in de Amsterdamse prostitutiebranche. De informatie die naar boven komt binnen de Amsterdamse keten toont aan dat de bestrijding van dwang en uitbuiting versterkt dient te worden. Daarom zet Amsterdam in op een verbeterde en sluitende aanpak.

De exploitanten krijgen een grotere verantwoordelijkheid om misstanden in hun bedrijven te voorkomen. De APV wordt aangepast om de verantwoordelijkheid van diegenen die in Amsterdam een prostitutiebedrijf willen uitoefenen te vergroten. Bijvoorbeeld het stellen van strenge eisen aan de bedrijfsvoering middels het bedrijfsplan. Van belang hierbij is dat het evenwicht in de relatie tussen prostituee en exploitant wordt hersteld.

Wil het prostitutiebeleid effectief zijn, dan is enerzijds integrale samenwerking en anderzijds een goede informatiepositie en informatie-uitwisseling onontbeerlijk. Capaciteit vanuit de gemeente, maar ook vanuit de partners (politie, OM en de Belastingdienst) dient hiervoor gereserveerd en geprioriteerd te worden. Daarnaast zal Amsterdam inzetten op het verkennen van de juridische mogelijkheden.

Ook de zorg voor prostituees is een essentieel onderdeel van de aanpak van misstanden. Daarnaast dient ook de positie van prostituees te worden versterkt. Tot slot zet de gemeente in op internationale samenwerking, waarbij specifieke aandacht is voor bronlanden van prostituees. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met het Rijk.

Deze Nota van Uitgangspunten dient als basis voor een vernieuwde en verbeterde integrale en sluitende aanpak. De aan te stellen programmamanager zal op basis van deze nota komen tot een concreet implementatieplan.

Bijlage 1 Lijst misstanden (niet limitatief)

Definiëring misstand	Verantwoordelijk voor misstand	Mogelijke huidige aanpak (actor)	Nieuwe mogelijkheden met aanpassing APV
Categorie I			
Minderjarigheid: prostituee is jonger dan 18 jaar	Exploitant en/of mensenhandelaar	Strafrechtelijk: politie, justitie Bestuurlijk: BM – intrekking vergunning sluiting	Idem
Mensenhandel (zie bijlage 1)	Mensenhandelaar	Strafrechtelijk: politie, justitie Bestuurlijk: BM – intrekking vergunning sluiting	Idem
Illegale prostitutie : prostitutie zonder vergunning, op plaatsen waar niet toegestaan	Exploitant en/of prostituee	Bestuurlijk: BM en/of stadsdeel op basis van bestemmingsplan + woningonttrekking	idem
Illegaliteit : prostituee werkt zonder geldige verblijfstitel	Exploitant / pooier / prostituee	Bestuurlijk: BM Vreemdelingrecht: politie, IND	Idem
Verplichting seks met exploitant	Exploitant	Strafrechtelijk: politie, justitie Bestuurlijk: mogelijke weigering op basis van slecht levensgedrag	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorschriften
Verplicht tot onveilige seks	Exploitant/pooier/klant	Strafrechtelijk: politie, justitie Bestuurlijk bij besloten clubs en escort: moet staan in bedrijfsplan	Bestuurlijk: moet gewaarborgd via bedrijfsplan van alle prostitutiebedrijven
Geen klanten mogen weigeren	Pooier en/of exploitant en/of klant	Bestuurlijk: APV	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorschriften
Niet zelf mogen kiezen welke seksuele handeling	Pooier en/of exploitant en/of klant	Bestuurlijk: APV	Wordt in amvb verplicht gesteld, exploitant kan vergunning verliezen
Het onthouden van medische hulp	Pooier en/of exploitant	Bestuurlijk:APV	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorschriften
Categorie II			
Overtreding overige ⁴⁴ huidige vergunningsvoorschriften: <ul style="list-style-type: none"> geen/onvoldoende beheer 	Exploitant	Bestuurlijk: BM, overeenkomstig geldende handhavingsstrategie	Vergunningsvoorschriften worden uitgebreid, exploitant krijgt grotere verantwoordelijkheid. Ook strengere aanpak

<ul style="list-style-type: none"> ▪ geen rechtstreekse verhuur, slechts 1 prostituee per werkruimte ▪ toonplicht legitimatiebewijs/verblijfstitel prostituee ▪ vrij toegang voor GGD en voldoende voorlichtingsmateriaal GGD ▪ overlast bij klantenwerving 			van overtreding van vergunningsvoorschriften
Niet zelf mogen kiezen wanneer je werkt, verlofrechten	Pooier en/of exploitant	-	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorschriften
Niet voldoen aan hygienerichtlijnen	Exploitant	-	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorschriften
Geen/onvoldoende/niet correcte bedrijfsadministratie	Exploitant	Bestuurlijk: na komst APV (bij escort kan dit al) Fiscaal: Belastingdienst	Bestuurlijk: verplichting actuele bedrijfsadministratie voor alle prostitutiebedrijven
Categorie III			
Verplicht moeten huren van dubbele shifts	Exploitant en/of pooier	Nu geen aanpak mogelijk	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorwaarden of convenant met exploitanten
Het verplicht betalen van een exorbitant hoge raamhuur	Exploitant	Nu geen aanpak mogelijk	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorschriften of convenant met exploitanten
Verplicht voor langere periode moeten huren	Exploitant en/of pooier	Nu geen aanpak mogelijk	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningsvoorschriften of convenant met exploitanten
Huisvesting: voor exorbitant hoge huren woonruimte huren	Verhuurder	Bestuurlijk: aanpak door WZS of stadsdelen	Idem
Huurbedrag correspondeert niet met factuur (deels zwart)	Exploitant	Fiscaal: Belastingdienst	Bestuurlijk: actuele en accurate bedrijfsadministratie wordt opgenomen in vergunningsvoorschriften
Geen inschrijving KvK, niet bekend bij Belastingdienst	Prostituee/ Exploitant	Fiscaal: KvK, Belastingdienst + KvK	Bestuurlijk: Aanpassing vergunningvoorschriften