



gemeente Eindhoven

Afstudeerscriptie

De prostitutiebranche: van normalisering naar strikte regulering

- Een onderzoek naar het Eindhovens gemeentelijk beleid -

Auteur: Eveline Koopmans

Eindhoven, januari 2011

Afstudeerscriptie

De prostitutiebranche: van normalisering naar strikte regulering

- Een onderzoek naar het Eindhovens gemeentelijk beleid -

Auteur:	Eveline Koopmans
Studentnummer:	2007477
Opleiding:	Juridische Hogeschool Avans-Fontys Tilburg
Opdrachtgever:	Gemeente Eindhoven, sector Openbare Orde & Veiligheid
Stagementor:	mr. H. Borst
Stagedocent 1:	mr. R. Ritzen
Stagedocent 2:	mr. M. Lemmens
Afstudeerperiode:	6 september 2010 tot 10 januari 2011

Voorwoord

‘Prostitutie’ is voor veel mensen een fascinerend thema. Het is voor velen mysterieus en duister. In Nederland is prostitutie genormaliseerd, doch maatschappelijk gezien niet geaccepteerd. Een onderzoek verrichten naar dit thema vond ik dan ook enorm boeiend. Het leeft, het prikkelt, het daagt uit. Ik vond het uitermate interessant om in dit wetsvoorstel een overzicht te creëren door middel van het verrichten van zowel een theoretisch als een praktisch onderzoek. Het was een zeer omvangrijk onderzoek door het groot aantal deelvragen dat moest worden beantwoord in een relatief korte periode. Dit zorgde echter voor een grote uitdaging.

Deze scriptie vormt de afsluiting van mijn opleiding HBO-rechten Avans-Fontys te Tilburg en is geschreven voor de gemeente Eindhoven, de sector Openbare Orde & Veiligheid. De gemeente Eindhoven had behoefte aan meer duidelijkheid omtrent de inhoud van het wetsvoorstel en de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de gemeente.

Tijdens de totstandkoming van dit rapport heb ik veel steun gehad. Op de eerste plaats gaat mijn dankwoord uit naar mijn stagedocent, de heer mr. R. Ritzen voor zijn kritische feedback die mij scherp stelde tijdens het onderzoek. Zijn tijd en feedback waren van grote waarde voor de inhoud van dit rapport. Ook wil ik mijn stagementor, de heer mr. H. Borst bedanken voor de plezierige ondersteuning, opbouwende kritieken en het bieden van een ontzettend leerzame stageplek. Ik wil graag de heer mr. F. van Laanen bedanken voor zijn onmisbare hulp waardoor mijn scriptie tot een hoger niveau is gekomen, in het bijzonder op het gebied van taal. Daarnaast wil ik de heer mr. P. Tondeur bedanken voor de goede begeleiding in de beginperiode, waardoor mijn onderzoeksmogelijkheden werden vergroot. Ten slotte wil ik iedereen bedanken die een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze scriptie.

Eveline Koopmans

Eindhoven, januari 2011

INHOUDSOPGAVE

Lijst van de gebruikte afkortingen

Samenvatting

	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Organisatiebeschrijving	1
1.2 Onderwerp scriptie	1
1.3 Belanghebbende ten aanzien van het onderzoek	1
1.4 Aanleiding	1
1.5 Probleembeschrijving	2
1.6 Doelstelling	3
1.7 Onderzoeksvraag & deelvragen	3
1.8 Leeswijzer	4
1.9 Gebruik van terminologie	4
1.10 Verantwoording onderzoek	5
2. De huidige situatie binnen de gemeente Eindhoven	6
2.1 Historie prostitutiebranche van de gemeente Eindhoven	6
2.2 Huidige prostitutiebeleid	6
2.3 Aantal seksbedrijven en vormen van prostitutie	7
2.3.1 <i>Uitsterfbeeld tippelzone</i>	8
2.4 Beleid ten aanzien van de vergunningverlening en de daarbij horende voorwaarden	9
2.4.1 <i>Knelpunten bij vergunningverlening</i>	9
2.5 Functioneren van het huidig beleid	10
2.5.1 <i>Misstanden</i>	10
2.5.2 <i>Trendverschuivingen</i>	10
2.6 Vorm van voorlichting aan prostituees en exploitanten	11
2.7 Uitstapbeleid	12
2.8 Toezicht en Handhaving	12
2.8.1 <i>Afdeling Toezicht en Handhaving</i>	12
2.8.2 <i>Prostitutie Controle Team</i>	13
2.9 Wet BIBOB	14

3.	De toekomstige situatie	15
3.1	Ratio van het wetsvoorstel	15
3.2	Doelen van het wetsvoorstel	15
3.3	Inhoud van het wetsvoorstel	15
3.3.1	<i>Uniforme vergunningplicht voor seksbedrijven</i>	16
3.3.2	<i>Verplichte registratie voor prostituees</i>	18
3.3.3	<i>Landelijk register escortbedrijven</i>	20
3.3.4	<i>Minimumleeftijdverhoging voor prostituees</i>	20
3.4	Overgangssituatie	21
4.	Gevolgen voor de gemeente Eindhoven na invoering van de nieuwe wetgeving	23
4.1	Medebewind	23
4.2	Verordende bevoegdheden krachtens gemeentelijke autonomie	24
4.3	Aanvullende autonome bevoegdheden	25
4.4	Wijziging van de verordening van Gemeente Eindhoven	25
4.5	Invulling van de verordende bevoegdheid	26
4.5.1	<i>Nadere regels inzake publiek waarneembare wijze</i>	26
4.5.2	<i>Maximumbeleid voor seksbedrijven</i>	27
4.5.3	<i>Vergunning bepaalde of onbepaalde tijd</i>	27
4.5.4	<i>Indiening en verlening vergunning</i>	27
4.5.5	<i>Aanvulling weigeringsgronden vergunning</i>	28
4.5.6	<i>Aanvulling intrekingsgronden vergunning</i>	28
4.5.7	<i>Nuloptiebeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven</i>	28
4.5.8	<i>Inhoud bedrijfsplan</i>	28
4.5.9	<i>Nadere regels seksinrichtingen</i>	29
4.6	Inrichting van het registratiesysteem	29
4.6.1	<i>Te verwachten (mogelijke) problemen ten aanzien van de registratieprocedure</i>	30
4.7	Toezicht en handhaving	31
4.7.1	<i>Strafbaarstelling</i>	31
4.7.2	<i>Taken en bevoegdheden van gemeenten</i>	32
4.8	Te verwachten verschuivingen van prostitutievormen	35

5.	Visie van andere gemeenten	36
5.1	Visie op het wetsvoorstel	36
5.2	Organisatie registratieplicht	38
6.	Kritische kanttekeningen ten aanzien van het wetsvoorstel	39
6.1	Titel van het wetsvoorstel	39
6.2	Oppervlakkige onderbouwing	39
6.3	Registratieplicht	39
6.4	Kosten van de registratieplicht	40
6.5	Toename van de illegale sector	40
6.6	Strafbaarstelling van de prostituee	40
6.7	Beogen uniformiteit	41
6.8	Grijs gebied thuisprostitutie	41
6.9	Verhogen van de minimumleeftijd	41
6.10	Scheiding van de bestuurlijke controle van de politiecontrole	41
7.	Conclusie & aanbevelingen	42
7.1	Conclusies	42
7.2	Aanbevelingen	43
8.	Evaluatie	46

Literatuurlijst	47
------------------------	-----------

Bijlagen (in een aparte omslag)

- I Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (met de laatste wijzigingen ingevolge de wijzigingsnota erin verwerkt)
- II Overzicht interviews
- III Uitwerking interviews

Lijst van de gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
art.	artikel
artt.	artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awbi	Algemene wet op het binnentreden
BIBOB	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BOT	Beleidsondersteuningsteam
B&W	college van burgemeester en wethouders
DSP	V. Dijk, Someren & Partners
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
Gemw	Gemeentewet
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
jo.	juncto
MvT	Memorie van Toelichting
OM	Openbaar Ministerie
OO&V	Openbare Orde & Veiligheid
PCT	Prostitutie Controle Team
Pw	Politiewet 1993
Rups	Regeling Uitstapprogramma's Prostituees
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WED	Wet op economische delicten
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WvSr	Wetboek van Strafrecht

Samenvatting

Sinds 2005, vijf jaar na de opheffing van het bordeelverbod, heeft de gemeente Eindhoven haar prostitutiebeleid niet meer geëvalueerd. Men is wel op de hoogte hoeveel seksbedrijven er binnen de gemeente zijn, maar minder duidelijk is hoe het prostitutiebeleid thans functioneert. Daarnaast is onbekend welke gevolgen de aankomende *Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche* voor gemeenten zullen hebben. De gemeente Eindhoven vraagt zich af hoe zij de registratieplicht moet inrichten binnen haar gemeente en in welke mate zij nog discretionaire bevoegdheden zal hebben. De Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) zal herzien moeten worden, alsmede het handhavingsprotocol.

De doelstelling van de scriptie is:

Voor 10 januari 2011 zal een scriptie worden overhandigd aan de gemeente Eindhoven, de sector Openbare Orde & Veiligheid, aangaande de gevolgen naar aanleiding van de invoering van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche voor de gemeente Eindhoven met betrekking tot haar prostitutiebeleid, alsmede zullen er aanbevelingen gegeven worden hoe de gemeente Eindhoven de implementatie van de nieuwe wetgeving moet vormgeven.

Er zijn op 1 november 2010 in Eindhoven 29 vergunde seksbedrijven, zowel locatiegebonden als niet-locatiegebonden. Er bestaat geen hard cijfermateriaal over de functionering van het prostitutiebeleid binnen de gemeente Eindhoven. Uit dit onderzoek blijkt echter dat zich op het gebied van mensenhandel, illegaliteit en criminaliteit, geen significante strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke problemen voordoen binnen de vergunde sector van de prostitutiebranche.

Met betrekking tot de vergunningverlening is er één knelpunt geconstateerd, namelijk dat kleine zelfstandigen binnen de escortbranche zich vaak terugtrekken, wanneer zij ontdekken dat de bekendmaking van vergunningen, en dus ook van vergunningen binnen de prostitutiebranche, in de krant wordt gepubliceerd met naam en toenaam. Voor al het overige zijn de huidige voorschriften voor de vergunningverlening afdoende.

De laatste jaren is er een daling waar te nemen in het aantal seksbedrijven, met name binnen de escortbranche. Dit wordt veroorzaakt door het strikte vergunningenbeleid ten aanzien van escortbedrijven. Daarnaast is een afname geconstateerd in het aanbod van prostitutie in kranten en op internet. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het versterkte toezicht uitgevoerd door het Prostitutie Controle Team (hierna: PCT) over het laatste jaar.

De bestuursrechtelijke taken op het gebied van het toezicht en de handhaving worden voor een groot deel uitbesteed aan het PCT en voor een klein deel aan de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (hierna: GGD). Na onderzoek blijkt dat het PCT een goed zicht heeft op de vergunde sector binnen de prostitutiebranche. Het toezicht en de handhaving van de onvergunde sector is minder effectief, omdat dit veel meer tijd in beslag neemt.

De gemeente Eindhoven kent alleen een uitstapbeleid voor de straatprostituees, omdat zij de zwakste groep vormen. Momenteel zitten zestien vrouwen in het project Levenskracht, die dit beleid organiseert.

Ten aanzien van de voorlichting zijn binnen de gemeente Eindhoven met name het Leger des Heils en de GGD belast met deze voorlichtingstaak.

De belangrijkste wijzigingen die het wetsvoorstel beoogt, zijn de uniformiteit van het vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf, de verplichte registratie voor alle prostituees, een landelijk register van vergunningen voor escortbedrijven, de minimumleeftijdshoging en een striktere scheiding tussen gemeente en politie als het gaat om toezicht en handhaving.

Wanneer het wetsvoorstel wordt ingevoerd, zal de gemeente Eindhoven haar APV en het handhavingsarrangement moeten aanpassen, zodat deze in overeenstemming zijn met de hogere regelgeving. Daarnaast zal de gemeente Eindhoven als centrumgemeente de registratieplicht binnen haar gemeente moeten organiseren. De burgemeester moet in de toekomst bij verordening onder meer diverse zaken regelen met betrekking tot de registratieplicht. Bovendien moet hij regels stellen omtrent de uitoefening van een seksbedrijf, alsmede diverse regels inzake de vergunningverlening. De verorde-

nende bevoegdheden krachtens gemeentelijke autonomie liggen op verschillende terreinen, zoals het maximumbeleid voor seksbedrijven, indiening, verlenging en weigering van vergunningen en regels met betrekking tot de inhoud van het bedrijfsplan.

De registratieplicht kan op meerdere wijzen worden ingericht. Gekozen kan worden voor het Stads-kantoor, waar ook de gesprekken zullen plaatsvinden of bij een andere instantie zoals de GGD.

Aanbevolen wordt dat de gemeente Eindhoven meer integraal moet samenwerken op het gebied van toezicht en handhaving ten aanzien van het prostitutiebeleid. Diverse afdelingen en organisaties zoals de GGD, politie, gemeente en brandweer zullen intensiever moeten samenwerken, elkaar meer frequent op de hoogte moeten stellen en vaker de handen ineen slaan. Dit kan in de vorm van werkgroepen of middels structurele vergaderingen.

Er zal meer capaciteit beschikbaar moeten worden gesteld om de problematiek rondom de prostitutie binnen de gemeente Eindhoven aan te kunnen pakken. Met name de onvergunde sector dient beter en consequenter te worden gehandhaafd.

Wanneer de gemeente Eindhoven een beter inzicht tracht te krijgen in het functioneren van de prostitutiebranche binnen de gemeente, dan wordt aanbevolen om een nader onderzoek in te stellen.

Verder wordt aanbevolen om met betrekking tot de wijziging van de APV en de organisatie van de registratieplicht te wachten tot er meer zekerheid bestaat inzake het wetsvoorstel. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) zal in opdracht van de overheid hoe dan ook een eerste stap zetten.

Daarnaast wordt aanbevolen om een algemene webpagina te maken voor de website van de gemeente Eindhoven. Via deze webpagina kan diverse informatie worden verstrekt aan exploitanten, prostituees en (belangen)organisaties.

Ten slotte wordt aanbevolen de volgende acties te ondernemen wanneer er meer zekerheid is omtrent het wetsvoorstel:

- Aanpassen van het aanvraagformulier exploitatievergunning, seksinrichting en geschiktheidsverklaring;
- Aanpassen van de de standaardvergunning met vermelding van de nieuwe vergunningvoor-schriften;
- Eventueel aanpassen van het schriftelijk voorlichtingsmateriaal;
- Aanpassen van de handhavingmatrix ten opzichte van de bevoegdhedenverdeling en de straf-baarstellingen;
- Met ketenpartners convenanten tekenen voor gegevensuitwisseling.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Organisatiebeschrijving

Binnen de gemeente Eindhoven bevindt zich de sector Openbare Orde & Veiligheid (hierna: sector OO&V), waar werk wordt verricht als het gaat om de veiligheid van de stad. De sector OO&V houdt zich bezig met de gemeentelijke taken op het gebied van openbare orde, sociale veiligheid, veiligheid op straat, in winkelcentra, op bedrijventerreinen en in uitgaansgebieden. Daarnaast houdt de sector OO&V zich bezig met de externe veiligheid, zoals auto-, lucht- en spoorwegen en het milieu. Ook speelt de sector een rol bij complexe handhaving, crisisbeheersing en rampen. Tot deze sector behoren diverse afdelingen, waaronder de afdeling Beleidsondersteuningsteam (hierna: BOT) bestaand onder andere uit adviseurs openbare orde en rampen- en crisisbeheersing.¹ Deze afdeling is onder meer verantwoordelijk voor het prostitutiebeleid.

Er zijn momenteel ongeveer 64 mensen werkzaam bij de sector OO&V, waarvan 6 mensen werkzaam zijn op de afdeling BOT.

1.2 Onderwerp scriptie

Het onderwerp betreft het prostitutiebeleid binnen de gemeente Eindhoven. Dit beleid zal binnen een nog onbekende periode moeten worden gewijzigd, zodat dit in overeenstemming is met de kaderwet die in aantocht is.

1.3 Belanghebbende ten aanzien van het onderzoek

Belanghebbende ten aanzien van het onderzoek is de *gemeente Eindhoven, de sector OO&V*. Het rapport is voor haar bedoeld, daar zij degene is die veel vragen heeft met betrekking tot de huidige situatie binnen de eigen gemeente als het gaat om de seksbranche en de toekomstige wijzigingen na invoering van de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche*.

1.4 Aanleiding

Prostitutie is één van de oudste beroepen ter wereld en is nu nog steeds een belangrijk onderdeel binnen de seksbranche. Momenteel zijn er naar schatting in 35 procent van de gemeenten seksinrichtingen gevestigd.² Seksinrichtingen zijn voor het publiek toegankelijke besloten ruimten.³ Volgens de laatste cijfers zijn met name de noordelijke provincies en de grensgemeenten de meest gewilde locaties voor het vestigen van seksinrichtingen.⁴ Na de opheffing van het bordeelverbod in 2000, waren er ongeveer achthonderd legale seksinrichtingen. Nu is dat aantal teruggebracht tot ongeveer zeshonderd.⁵

Sinds 1 oktober 2000 is het verbod op het exploiteren van een bordeel afgeschaft. Dit betekent dat prostitutie nu een legale bedrijfstak is. Vóór die datum waren alle prostitutiebedrijven illegaal, ook al bestonden ze al jaren. Deze bedrijven werden gedoogd. Werken als prostituee was echter niet verboden, dus daarin is - met het opzeggen van het bordeelverbod - niets veranderd. Vanwege het gedoogbeleid kon er geen of slecht toezicht worden gehouden op zaken als hygiëne en arbeidsomstandigheden. Nu prostitutie een legale bedrijfstak is, hebben prostituees dezelfde rechten als andere werknemers in Nederland.⁶ Daarnaast kregen gemeenten na de afschaffing van dit algemeen bordeelverbod, discretionaire bevoegdheden op grond van art. 151a Gemeentewet (hierna: Gemw), om eigen invulling te geven aan hun beleid op het gebied van de seksbranche. Hierdoor ontstaan er echter gemeentelijke en regionale verschillen. Na een tweetal evaluaties⁷ bleek dat, ondanks de opheffing van het bordeelverbod, er zich nog steeds misstanden binnen de prostitutiebranche voordoen.

¹ <<http://gxintraprod9.gemehe.nl/web/CONTENTPAGINA/Sector-Openbare-Orde-Veiligheid.htm>>, 9 september 2010.

² <<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/index?filter=Achtergrondinformatie>> 8 september 2010.

³ Vlg. art. 3.1.1 onder c van de verordening van de gemeente Eindhoven (APV). Met de invoering van de nieuwe wetgeving, zal er een wijziging optreden in het gebruik van de terminologie. Het begrip 'seksinrichting' wordt dan als volgt omschreven: voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf, zoals terug te vinden is in art. 1 van het wetsvoorstel.

Zie over het gebruik van de terminologie in §1.9.

⁴ <<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/achtergrond>>, 6 september 2010.

⁵ <<http://rodedraad.nl/prostitutie-in-nl/vormen-van-prostitutie-in-nederland.html>>, 6 september 2010.

⁶ <<http://rodedraad.nl/prostitutie-in-nl/de-wet-en-de-handhaving.html>>, 6 september 2010.

⁷ Evaluaties omtrent de opheffing van het bordeelverbod door de DSP-groep en door het WODC.

Deze zijn de gedwongen prostitutie, prostitutie door minderjarigen of illegalen en de slechte (sociale) positie van de prostituee. Volgens cijfers uit het slachtofferregistratiesysteem van het Coördinatiecentrum Mensenhandel blijkt dat het aantal meldingen van onvrijwillige prostitutie is gestegen van 597 in 2006 naar 716 in 2007.⁸

Op 6 november 2009 heeft de ministerraad ingestemd met het *Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*. Doel van de wet is een strikter en meer uniform vergunningenbeleid. Hierbij is aandacht voor de positie van de prostituee en de samenhang met de mogelijke strafbaarstelling van de klant van niet-gereguleerde prostitutie.⁹ Meer uniformiteit wordt bereikt door een landelijk vergunningstelsel. Overal in Nederland is het na de invoering van de nieuwe wetgeving verplicht om voor ieder seksbedrijf een vergunning te hebben. Tevens gelden er minimaal dezelfde wettelijke voorwaarden, als vóór de invoering van de nieuwe wetgeving.

Bovendien kunnen gemeenten via het vergunningenbeleid bepalen waar en hoeveel seksbedrijven, waaronder prostitutiebedrijven, er binnen de gemeente zijn toegestaan. Alleen bij prostitutiebedrijven kan een gemeente ervoor kiezen geen enkel bedrijf toe te staan, de zogenaamde nuloptie. De gemeente moet daarvoor wel gegronde argumenten hebben die verband houden met de openbare orde, de veiligheid of de gezondheid.¹⁰

Daarnaast moeten prostituees zich inschrijven in een landelijk register. Bij de registratie moet met iedere prostituee een gesprek worden gevoerd over de risico's van het vak, gezondheidszorg en hulpverlening, sociale zekerheid, verzekeringen en mogelijkheden om uit de prostitutie te stappen.¹¹

In april 2010 is het wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd. De belangrijkste wijziging is de minimumleeftijdsvrhoging voor prostituees van 18 naar 21. Ook is in de nota van wijziging opgenomen dat het toezicht op de naleving van gemeentelijke vergunningen niet kan worden uitgevoerd door de politie.¹² Het wetsvoorstel heeft niet tot doel de directe bestrijding van misstanden binnen de seksbranche - dit doel ligt meer gelegen in het strafrecht - maar heeft als doel de nadrukkelijke regeling van het gemeentelijke prostitutiebeleid.¹³

Momenteel is het wetsvoorstel aangemeld voor de plenaire behandeling door de Tweede Kamer.¹⁴

1.5 Probleembeschrijving

In oktober 2000 werd het algemeen bordeelverbod in Nederland opgeheven. Dit maakte een einde aan het gedoogbeleid. Als reactie hierop heeft de gemeente Eindhoven haar beleid moeten aanpassen door de seksbranche in haar gemeente te reguleren. Onder andere het vergunningstelsel ten aanzien van prostitutie- en escortbedrijven is sinds die periode in het leven geroepen, alsmede een vestigingsbeleid voor prostitutiebedrijven. Tot 2005 was er binnen de gemeente een adviesgroep actief ten aanzien van de seksbranche, die zich bezighield met de implementatie van het beleid. Deze gespecialiseerde groep bestond uit mensen van verschillende organisaties waaronder de politie, GGD, Belastingdienst en gemeente.

Na deze periode heeft er geen wijziging meer plaatsgevonden in het bestaande beleid. Het bestaande beleid richtte zich voornamelijk op het toezicht en de handhaving.

De gemeente Eindhoven is wel op de hoogte van het aantal seksbedrijven dat zich momenteel binnen de gemeente bevinden. Minder duidelijk is echter het beeld van de verschuivingen binnen de prostitutiebranche naar de diverse prostitutievormen. Bovendien rijst de vraag of het huidige prostitutiebeleid nog wel voldoende functioneert op het gebied van mensenhandel, illegaliteit van prostituees en criminaliteit. Ook is er behoefte om de knelpunten bij de vergunningverlening in kaart te brengen. Uit praktijkervaring blijkt dat er vermoedens bestaan dat in de loop van de jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden van raamprostitutie (zij hebben een vergunning nodig) naar onder meer escortinrichtingen (die moeilijker traceerbaar zijn).

De gemeente Eindhoven heeft op deze wijze tal van vragen, die zijn terug te vinden in §1.7.

⁸ Joosten 2010, pag. 13.

⁹ <<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/menu%5B6%5D/index>>, 10 september 2010.

¹⁰ <<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/menu%5B6%5D/index>>, 7 september 2010.

¹¹ MvT, pag. 13.

¹² <<http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/menu%5B6%5D/index?filter=13>>, 6 september 2010.

¹³ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 13.

¹⁴ Stand van zaken op 4 januari 2011.

Daarnaast is onbekend welke gevolgen de aankomende *Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche* voor gemeenten zullen hebben. De gevolgen zijn eveneens onbekend voor de politie, exploitanten en prostituees.

Bovendien zullen prostituees zich in de toekomst verplicht moeten melden, de zogeheten registratieplicht. Gemeenten moeten deze registratieplicht inrichten. Zij zullen daarbij de nodige hindernissen op hun weg tegenkomen. Waar wordt een registratieloket ingericht en wie zal de prostituee moeten horen bij de inschrijving? Een dergelijk persoon moet over de juiste kwaliteiten beschikken, omdat dit eerste contactmoment zeer belangrijk is. Adequate informatie zal op de juiste wijze moeten worden verstrekt. Bovendien zal er de mogelijkheid bestaan om tijdens dit eerste gesprek gedwongen prostitutie te signaleren. Alhoewel signalering van mensenhandel niet kan leiden tot weigering van inschrijving, kunnen andere personen worden ingeschakeld of op de hoogte gesteld, die wel iets kunnen betekenen voor de persoon in kwestie.

Het is van belang dat op deze vragen een adequaat antwoord komt. Het beleid zal moeten worden aangepast. De APV en het handhavingsprotocol zullen moeten worden herzien. Vooralsnog is onduidelijk in welke mate zij overeenstemmen met de toekomstige hogere wetgeving.

In deze scriptie zullen al deze vragen worden behandeld.

1.6 Doelstelling

Voor 10 januari 2011 zal een scriptie worden overhandigd aan de gemeente Eindhoven, sector Openbare Orde & Veiligheid, aangaande de gevolgen van de invoering van de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche* (naar de stand van dat moment) voor de gemeente Eindhoven met betrekking tot haar prostitutiebeleid, alsmede zullen er aanbevelingen worden gegeven hoe de gemeente Eindhoven de implementatie van de nieuwe wetgeving kan vormgeven.

1.7 Onderzoeksvraag & deelvragen

Om tot een conclusie te komen, dient de onderzoeksvraag te worden beantwoord. Deze is onderverdeeld in deelvragen, die de hoofdvraag ondersteunen.

In welke mate functioneert het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Eindhoven (op het gebied van de voorkoming van misstanden binnen de seksbranche, het uitstapbeleid voor prostituees en het toezicht en de handhaving), in hoeverre zullen er gevolgen optreden na invoering van de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche* (voor zover thans bekend) voor het beleid van de gemeente Eindhoven en hoe dient dit beleid te worden aangepast en ingevoerd, zodat dit overeenstemt met de nieuwe wetgeving?

Deelvragen

1. Wat is momenteel de aard en omvang van het aantal seksbedrijven binnen de gemeente Eindhoven?
2. Hoe functioneert het huidige prostitutiebeleid binnen de gemeente Eindhoven in zijn algemeenheid en in het bijzonder op het gebied van mensenhandel, illegaliteit en criminaliteit?
3. Zijn er knelpunten bij de vergunningverlening binnen de gemeente Eindhoven aan exploitanten binnen de seksbranche en zijn de huidige voorschriften afdoende voor die vergunningverlening?
4. Is er sprake van een verschuiving in de vorm van prostitutie binnen de gemeente Eindhoven na het laatste ingevoerde prostitutiebeleid van 2000 en als er sprake is van een verschuiving, wat zijn dan de oorzaken en wat vormen de knelpunten?
5. Hoe functioneren het toezicht en de handhaving binnen de seksbranche binnen de gemeente Eindhoven na de invoering van het laatste ingevoerde prostitutiebeleid van 2000?
6. Hoe is momenteel het uitstapbeleid voor prostituees binnen de seksbranche in de gemeente Eindhoven geregeld?

7. Wat is de vorm van voorlichting binnen de gemeente Eindhoven ten aanzien van prostituees en exploitanten binnen de seksbranche sinds de invoering van het laatste prostitutiebeleid van 2000?
8. Welke wijzigingen zullen in de toekomst worden doorgevoerd in de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche*?
9. Welke gevolgen hebben de wijzigingen voor de gemeente Eindhoven ten aanzien van het te vormen beleid aangaande de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche*?
10. Wat moet de gemeente Eindhoven na de invoering van de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche* in de gemeentelijke verordening regelen en wat kan de gemeente Eindhoven bij verordening regelen?
11. Hoe kan er vorm worden gegeven aan de registratieprocedure binnen de gemeente Eindhoven na de invoering van de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche*?

Het in te voeren beleid, zoals geformuleerd in de onderzoeksvraag, zal met name betrekking hebben op de inrichting van de registratieplicht. Vanuit een hypothetische invalshoek lijkt het zo te zijn, dat 'praktisch' gezien niet veel hoeft te worden gewijzigd, zoals de vergunningverlening en -voorwaarden, die namelijk grotendeels overeenkomen met het wetsvoorstel. Vanuit deze denkwijze is de vraagstelling gecreëerd, en het zal later in het rapport blijken of deze veronderstelling correct is.

1.8 Leeswijzer

Alvorens nader in te kunnen gaan op de toekomstige wijzigingen die het wetsvoorstel met zich mee zal brengen, wordt allereerst in hoofdstuk 2 de huidige situatie van de gemeente Eindhoven besproken als het gaat om de omvang van de prostitutie binnen de gemeente, haar prostitutiebeleid en het functioneren van dit beleid. Daaropvolgend wordt in hoofdstuk 3 de toekomstige situatie besproken. Alle wijzigingen die het wetsvoorstel beoogt, worden in dit hoofdstuk besproken. Hoofdstuk 4 gaat specifiek in op de gevolgen, die de eerder genoemde wijzigingen gaan hebben voor de gemeente Eindhoven. De discretionaire autonome bevoegdheden, alsmede de bevoegdheden onder medebewind zullen worden besproken. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de visie van andere gemeenten. Dit is onderzocht middels diepte-interviews. Dit inzicht is van zeer grote waarde geweest voor de inhoud van het onderzoek. Vervolgens behandelt hoofdstuk 6 de kritische kanttekeningen ten aanzien van het wetsvoorstel. Dit zijn kritische kanttekeningen van de onderzoeker zelf, maar ook van de Raad van State, politieke partijen en respondenten. Hoofdstuk 7 geeft inzicht in de conclusies en aanbevelingen. Dit resulteert in de beantwoording van de onderzoeksvraag. Hoofdstuk 8 vormt de afsluiting met een korte evaluatie over het onderzoeksproces.

1.9 Gebruik van terminologie

In het wetsvoorstel worden andere termen gehanteerd dan momenteel gebruikelijk is. De uitleg van deze nieuwe termen is van groot belang, anders zullen snel misverstanden ontstaan. Volgens de VNG zouden bepaalde begrippen en definities in het wetsvoorstel onvoldoende zijn uitgekristalliseerd,¹⁵ doch heeft de wetgever gekozen voor een ander gebruik van terminologie dan men gewend is volgens de model-APV. In dit rapport zullen dan ook de begripsomschrijvingen van het wetsvoorstel worden gebruikt.¹⁶ Belangrijke begrippen die voor verwarring kunnen zorgen, worden hieronder gedefinieerd.

Een nieuw begrip is het begrip 'seksbedrijf':

- Bedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of dat vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbiedt.

Ook het begrip 'prostitutiebedrijf' is nieuw:

- Seksbedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie.

Het begrip 'escortbedrijf' is enorm verkort:

¹⁵ Reactie consultatie wetsvoorstel prostitutie, datum 15 januari 2009, pag. 2.

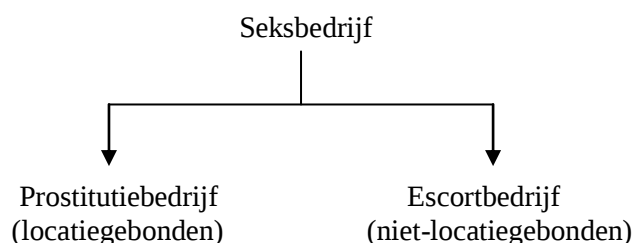
¹⁶ Art. 1 van het wetsvoorstel.

- Prostitutiebedrijf dat bemiddelt voor prostituee buiten een seksinrichting.

Het begrip ‘seksinrichting’ is als volgt gewijzigd:

- Voor klanten toegankelijke besloten ruimte die valt onder een seksbedrijf.

Volgens de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) wordt met de termen ‘seksbedrijf’, ‘prostitutiebedrijf’ en ‘escortbedrijf’ niet bedoeld op de locatie waar prostitutie plaatsvindt (daarvoor wordt het begrip ‘seksinrichting’ gebruikt), maar op de activiteit: het gelegenheid geven. Het begrip ‘seksbedrijf’ wordt gebruikt als verzamelnaam, waarbinnen specifieke vormen zijn te onderscheiden.¹⁷ Indien in bijvoorbeeld een erotische massagesalon of een parenclub seksuele handelingen tegen betaling plaatsvinden, dan vallen ook deze handelingen onder de term seksbedrijf. Het gaat namelijk om de activiteit.



Ten slotte zal in dit rapport (overeenkomstig met het wetsvoorstel en MvT) gesproken worden van ‘prostituee’, dus de vrouwelijke vorm van het woord, maar daaronder wordt mede begrepen de mannelijke ‘prostituté’.

1.10 Verantwoording onderzoek

Er is zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek verricht. Het zwaartepunt ligt echter bij het kwalitatieve, daar er op zowel landelijk als gemeentelijk niveau weinig cijfers bekend zijn als het gaat om prostitutie. Er zijn diverse methoden gehanteerd om tot een zo nauwkeurig mogelijk resultaat te komen. Om inzicht te verkrijgen in het prostitutiebeleid van de gemeente Eindhoven, zijn diepte-interviews gehouden met diverse personen die zich bezighouden met de prostitutiebranche, waaronder personen van de sector OO&V, afdeling Vergunningen, afdeling Toezicht en Handhaving, GGD, het Veiligheidshuis en het PCT. Daarnaast is er fieldresearch verricht door het afnemen van interviews met een exploitant binnen de prostitutiebranche, met ambtenaren van andere gemeenten, die zijn belast met het prostitutiebeleid en met mensen van diverse (belangen)organisaties.¹⁸ Naast de afgenomen interviews ten behoeve van het kwalitatieve onderzoek, is er ook een literatuuronderzoek verricht. Alle officiële publicaties, waaronder het wetsvoorstel, de MvT en de wijzigingsnota, zijn van groot belang geweest voor een optimaal resultaat van dit onderzoek.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen, zijn enkele maatregelen genomen. Een van deze maatregelen is de herhaalbaarheid van het onderzoek. Alle gegevens (behoudens die informatie uit interviews die vertrouwelijk is) zijn terug te vinden door de lezer, ook al is deze lezer niet betrokken geweest bij het onderzoek. Twee belangrijke begrippen zijn dan ook inzichtelijkheid en controleerbaarheid. De bronnen die tijdens het onderzoek zijn gebruikt, zorgen voor een hoge mate van betrouwbaarheid. De belangrijkste bron in het bijzonder is het gebruik van parlementaire stukken, oftewel de officiële publicaties. De informatie die uit deze bron komt, is in de toekomst bindend voor een ieder. Bovendien zijn veel ketenpartners en (belangen)organisaties betrokken bij het onderzoek, om op deze wijze een breder beeld te kunnen schetsen, dat de betrouwbaarheid van de verzamelde informatie vergroot.

De validiteit heeft te maken met de juistheid van het onderzoek. Voortdurend is getest in hoeverre de bevindingen een goede weergave zijn van wat zich feitelijk afspeelt in de praktijk.¹⁹ Een concrete vraagstelling is in ieder geval noodzakelijk om een valide onderzoek af te kunnen leveren. Tijdens het onderzoek zal er constant een terugblik worden geworpen op de vraagstelling en de deelvragen.

¹⁷ MvT, pag. 5.

¹⁸ Voor een volledige lijst van de afgenomen interviews wordt doorverwezen naar Bijlage II.

¹⁹ Baarda 2005, pag. 194.

Hoofdstuk 2 De huidige situatie binnen de gemeente Eindhoven

2.1 Historie prostitutiebranche van de gemeente Eindhoven

Alvorens wordt ingegaan op het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Eindhoven, zal eerst een korte introductie worden gegeven over de historie van de prostitutiebranche.²⁰

Eindhoven kent van oudsher prostitutie. Sinds de jaren vijftig bestaat er raamprostitutie. Deze vorm van prostitutie is ontstaan in de woonwijken, voornamelijk in Woensel West en verspreidde zich later verder in de woonwijken. Prostitutie werd in 1976 door de gemeente Eindhoven officieel gedoogd, zo blijkt uit een van de eerste schriftelijke stukken. Als algemene beleidslijn werd vastgesteld dat prostitutie binnen beperkte grenzen werd gedoogd en dat het bestuur waar nodig regelend optrad.²¹ In de jaren tachtig begon men last te krijgen van de raamprostitutie. Er ontstond een redelijke wildgroei, waar aanvankelijk geen zicht en controle op was. In de jaren negentig is samen met de woningbouwcorporatie Trudo een plan opgesteld om de raamprostitutie in Woensel West te concentreren. Men wilde de raamprostitutie concentreren op één plein met één in- en uitgang. Deze wens is in 2004 daadwerkelijk gerealiseerd op het Baekelandplein.

Tegelijkertijd met de komst van de legale raamprostitutie, is ook de legale tippelzone in Eindhoven ontstaan. Deze is ontstaan in de wijk Strijp. De tippelzone is aangelegd buiten de woonwijken, aan de andere zijde van de spoorlijn bij Woensel West. De aanleg van de tippelzone is het gevolg van een complete vrijstaat in de woonwijken eind jaren tachtig, begin jaren negentig. Bewoners en andere passanten konden 's nachts op sommige plekken niet meer veilig over straat. Bovendien ontstond er een stroom van autovoertuigen, die voor overlast zorgde. Om deze redenen is bij de concentratie van de raamprostitutie ook besloten om een tippelzone te creëren. Deze zone is in de loop van de jaren verder geprofessionaliseerd. Er zijn meer afwerkplekken gecreëerd en er is op de zone een bouwkeet gevestigd, die dient als huiskamer voor de prostituees.²²

De niet-openlijke vormen, zoals de clubs en privéadressen, behoorden niet direct tot het geformuleerde beleid van 1976. Zij werden ook gedoogd.²³ De term escort werd in die tijd nog niet gebruikt en kwam in vele mindere mate voor. Vroeger werd daar nauwelijks aandacht aan besteed, omdat deze prostitutievorm niet of nauwelijks de openbare orde verstoorde of een kwetsing was van de openbare eerbaarheid. De groei van deze branche in de jaren negentig zorgde voor een langzame behoefte aan regulering.

2.2 Huidige prostitutiebeleid

In de APV van de gemeente Eindhoven is het prostitutiebeleid thans geregeld in hoofdstuk 3. De APV is gebaseerd op de modelverordening van de VNG.²⁴

De gemeente Eindhoven hanteert sinds 4 september 2000, na de opheffing van het bordeelverbod per 1 oktober 2000, een vergunningstelsel ten aanzien van seksinrichtingen en escortbedrijven. Dit beleid is opgesteld naar aanleiding van de opheffing van het bordeelverbod. In de APV van Eindhoven worden onder seksinrichting ook verstaan erotische massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen, sekstheaters en parenclubs, aldus art. 3.1.1 onder c van de APV.

Thans kunnen op grond van art. 3.1.3 van de APV nadere regels worden gesteld ten aanzien van de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën) seksinrichtingen. De invulling van dit beleid kan zich in concreto richten op:²⁵

1. het voeren van een vestigingsbeleid.
Op deze wijze kan invloed worden uitgeoefend op de aard en omvang van de prostitutiebedrijven binnen de gemeente Eindhoven;
2. de inrichting van een prostitutiebedrijf.

²⁰ De historie: met dank aan P. Tondeur en E. van Kessel.

²¹ Informatiebulletin van 24 november 1976, nr. 87-76, pag. 1 en 2.

²² Het doel is om deze tippelzone te beëindigen. Meer informatie hierover in §2.3.1.

²³ Adviesnota Gemeentepolitie Eindhoven, 26 juni 1985, pag. 3.

²⁴ Prostitutiebranche Eindhoven, Van gedogen naar normaliseren, 30 januari 2003, pag. 3.

²⁵ Raadsbijlage Voorstel tot het bijstellen van het prostitutiebeleid door opheffing van het algemeen bordeelverbod en wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening, pag. 4.

Dit wordt gerealiseerd door het opnemen van voorschriften inzake de inrichting (bijvoorbeeld minimumafmeting van de werkruimte), hygiëne (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een wasbak met warm en koud stromend water in de werkruimte) en (brand)veiligheid;

3. voorschriften inzake de bedrijfsvoering.

Die voorschriften betreffen de positie en de status van de prostituee. Gedacht kan worden aan de bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit.

Voor het rechtmatig exploiteren van een seksinrichting binnen de gemeente Eindhoven zijn noodzakelijk:²⁶

- a) een gebruiksvergunning²⁷ van het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W). Deze vergunning is noodzakelijk wanneer er zich vier of meer personen binnen de seksinrichting bevinden;
- b) een geschiktheidsverklaring van het B&W (voorschriften aan het pand als (brand)veiligheid, inrichting, veiligheid en hygiëne voor prostituees);
- c) een exploitatievergunning, die zowel pand- als exploitantgebonden is. Aan een positieve beslissing op een aanvraag om een exploitatievergunning is rechtstreeks de toets aan het bestemmingsplan gekoppeld. Deze toetsing vindt plaats middels het bestemmingsplan Prostitutiebedrijven. Hierin zijn panden in Eindhoven positief bestemd, maar ook geweerd.²⁸

Maximumbeleid

Door de Raad van de gemeente Eindhoven is niet een direct maximumbeleid ten aanzien van seksbedrijven vastgesteld. Het uitgangspunt van het beleid is: *beheersing en sturing van de prostitutiebranche en verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutie wordt gewerkt*. Dit beleid wordt met name getoetst aan de openbare orde, aantasting van het woon- en leefklimaat, veiligheid van personen en goederen, gezondheid en zedelijkheid, en de arbeidsomstandigheden van de prostituee.²⁹

Om te voorkomen dat prostitutiebedrijven zich overal in de stad vestigen, is er een planologisch beleid ontwikkeld aan de hand van het bestemmingsplan voor Prostitutiebedrijven.³⁰ In dit bestemmingsplan worden beperkingen opgelegd ten aanzien van het aantal prostitutiebedrijven. Het exploiteren van prostitutiebedrijven is dan ook alleen toegestaan wanneer het bestemmingsplan dit toelaat. Daarnaast wordt per geval bekeken of de vergunningaanvrager voldoet aan de bovengenoemde vereisten. Bovendien moet de aanvragen de BIBOB-procedure kunnen doorstaan.³¹

Bij het bestemmingsplan Prostitutiebedrijven is bepaald dat raamprostitutie alleen is toegestaan op het Baekelandplein.³² Het maximaal aantal raamprostitutiebedrijven is thans bereikt.

In het bestemmingsplan is niets geregeld over een maximum aantal escortbedrijven of over de tippelzone. Met betrekking tot de omvang of plaats van escortbedrijven is er geheel niets geregeld in het bestemmingsplan noch in de APV. In de APV is bepaald dat tippelen slechts is toegestaan op de daarvoor bestemde aangewezen zone, aldus art. 3.2.6 lid 1 van de APV. Er kunnen bij behoefte altijd meer tippelzones worden aangewezen. Daarom valt deze aanwijzing ook niet onder een zogenaamd maximumbeleid.

2.3 Aantal seksbedrijven en vormen van prostitutie

Ondanks het inwoneraantal en de regiofunctie van de gemeente Eindhoven is de prostitutiebranche relatief klein en overzichtelijk.³³ Onderstaand worden de cijfers gepresenteerd van 2004 en 2010 op basis van de gegevens van de afdeling Vergunningen. Het gaat om het aantal vergunde seksbedrijven, dus zowel locatiegebonden als niet locatiegebonden, inclusief de ontmoetingsplaatsen voor mannen.

²⁶ Prostitutiebranche Eindhoven, Van gedogen naar normaliseren, 30 januari 2003, pag. 3. Voor verdere uitleg wordt verwezen naar §2.4.

²⁷ Aldus art. 13 lid 2 Nadere regels seksinrichtingen jo. art. 6.1.1 lid f van de Bouwverordening. Deze gebruiksvergunning is derhalve een andere vergunning dan die we kennen als de omgevingsvergunning ingevoerd sinds 1 oktober 2010.

²⁸ Prostitutiebranche Eindhoven, Van gedogen naar normaliseren, 30 januari 2003, pag. 4.

²⁹ Prostitutiebranche Eindhoven, Van gedogen naar normaliseren, 30 januari 2003, pag. 2.

³⁰ Bestemmingsplan prostitutiebedrijven, Toelichting en voorschriften, september 2000, pag. 7.

³¹ Meer over dit onderwerp in §2.9.

³² Bestemmingsplan prostitutiebedrijven, Toelichting en voorschriften, september 2000, centraal archiefnummer: 66677.

³³ Pilot Lokale samenwerking in programmatische handhaving - Eindrapportage -, pag. 11.

	2004	2010
Raamprostitutie	13 stuks	13 stuks ³⁴
Clubs, privéhuizen, massagesalons	14 stuks	9 stuks ³⁵
Parenclubs	0 stuks	0 stuks
Straatprostitutie	1 plaats	1 plaats
Seksautomatenhallen, seksbioscopen- en theaters	7 stuks	3 stuks
Escortbedrijven	4 stuks	3 stuks
Ontmoetingsplaatsen voor mannen (cijfers van 2002)	3 plaatsen	0 plaatsen
Totaal aantal seksbedrijven	42	29

Er zijn zeven niet-operationele panden. Deze zijn momenteel gesloten, maar zijn wel positief bestemd in het bestemmingsplan.

2.3.1 Uitsterfbeleid tippelzone

Er bestaat een zeer grote kans dat de gemeente Eindhoven de tippelzone in de nabije toekomst gaat sluiten. Die ambitie is gesteld op medio 2011. In 2008 heeft het Eindhovense gemeentebestuur zich voorgenomen dat de tippelzone medio 2011 moet sluiten.³⁶ De besparing die daarmee wordt gerealiseerd, komt neer op driehonderdduizend euro op jaarbasis. Op 11 januari 2011 zullen de raadsleden definitief over dit thema stemmen. Vooralsnog, als een soort tussentijdse evaluatie, lijkt de meerderheid vóór het sluiten van de tippelzone. De wethouder wil overigens wel dat het uitstap-programma van het project Levenskracht wordt voortgezet.³⁷ Tot die tijd wordt de reguliere aanpak van de straatprostitutie (namelijk de handhaving van de tippelzone in de versoberde vorm) gecombineerd met de alternatieve aanpak van het project Levenskracht.³⁸ Doelstelling is om op grond van de inzichten over de tippelzone enerzijds, en de ervaringen van Levenskracht anderzijds, de aanpak van straatprostitutie vanaf 2011 effectiever te maken. Het raadsvoorstel bevat drie elementen, te weten: 1) de sluiting van de tippelzone, 2) een aanpak van straatprostitutie vanaf 2011 tot en met 2014 middels de uitvoering van het project Levenskracht in aangepaste vorm en inbedding in het programma Stedelijk Kompas en 3) de dekking van de jaarlijkse structurele en de incidentele kosten.³⁹

De reden om de tippelzone te sluiten is niet gelegen in het feit dat er sprake is van overlast. De gemeente Eindhoven wil het onmenselijke bestaan van de straatprostituees in Eindhoven niet in stand houden. Bovendien wil de gemeente alternatieven bieden. Daarnaast draagt de tippelzone met huiskamer niet aantoonbaar bij aan de verbetering van de leefomstandigheden van de straatprostituees.⁴⁰ Ook zouden de kosten van de instandhouding van de tippelzone voor de zeven straatprostituees die over zijn, te hoog zijn.⁴¹

Er zijn felle voor- én tegenstanders wanneer het gaat om het uitsterfbeleid voor de tippelzone. Voorstanders, waaronder respondenten van de GGD en de afdeling Mens en Maatschappij van de gemeente Eindhoven, geven aan dat de kosten de baten heden ten dage te zeer overschrijden. Zij geven te kennen een voorkeur te hebben om de tippelzone te sluiten, mits er goede alternatieven worden gecreëerd. Er zou een multidisciplinair team moeten worden samengesteld dat bestaat uit verschillende ketenpartners, die middels een outreachende benadering met het karakter van 'Bemoeizorg',⁴² de doelgroep 'vangt' en behandelt.⁴³ Door het in stand houden van de tippelzone, zou men zich voornamelijk richten op de primaire levensbehoeften. Hierdoor worden de mensonterende omstandigheden in stand gehouden, terwijl de voorstanders van sluiting van de zone van mening zijn dat de

³⁴ Totaal 13 panden met 24 ramen. Er zijn 48 plaatsen en naar schatting zijn er ongeveer 300 tot 350 mutaties op jaarbasis (wijziging in aanbod van raamprostituees).

³⁵ Waarvan er één momenteel gesloten is.

³⁶ Deze ambitie is geformuleerd in de raadsvergadering van 21 oktober 2008.

³⁷ Eindhovens Dagblad, 3 november 2010. Zie voor uitleg van het project Levenskracht in §2.7.

³⁸ Raadsvoorstel inzake aanpak straatprostitutie vanaf 2011 tot en met 2014, pag. 2.

³⁹ Zie noot 37.

⁴⁰ Raadsvoorstel inzake aanpak straatprostitutie vanaf 2011 tot en met 2014, pag. 2 en 3.

⁴¹ Interview V. Beurskens, afdeling Mens & Maatschappij, de gemeente Eindhoven.

⁴² Bemoeizorg Eindhoven is een initiatief van de gemeente Eindhoven, GGzE, GGD Brabant-Zuidoost, Politie, Novadic-Kentron en Welzijn Eindhoven. Deze instanties hebben een team samengesteld voor mensen in nood, zoals straatprostituees.

⁴³ <<http://www.bemoeizorg.nl/>>, 27 oktober 2010.

aandacht meer moet worden gevestigd op de toekomst. Dit houdt in: verder kijken dan deze eerste levensbehoeften.

De tegenstanders geven aan dat het tippelen binnen Eindhoven altijd zal blijven bestaan. Wanneer de tippelzone sluit, zou men de straatprostitutees de illegaliteit in jagen. Mogelijk ontstaat er dan weer een verspreiding door de stad, en waarschijnlijk zullen er hierdoor weer klachten komen over overlast binnen de woonwijken. Men geeft te kennen de nadelen van de tippelzone wel te zien, maar dat er voornamelijk geen alternatieven zijn te bedenken. Bovendien is de tippelzone er niet alleen voor de zeven legale straatprostitutees die niet meedoen aan het project Levenskracht. Deze zone is ook bedoeld voor diegenen die momenteel meedoen aan het project en terugvallen en voor diegenen die illegaal buiten de tippelzone tippelen. De laatste periode signaleert de politie binnen Eindhoven met enige regelmaat straatprostitutees, die buiten de zone aan het tippelen zijn. Zij ontvangen geen pasje, omdat deze niet meer worden uitgegeven (vanwege het voornemen om de tippelzone te sluiten). De respondenten die tegen het sluiten zijn, onderkennen dat de tippelzone een dure constructie is, maar stellen dat het sluiten zonder goede alternatieven ook erg duur is.

2.4 Beleid ten aanzien van de vergunningverlening en de daarbij horende voorwaarden

Voorheen was de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving één afdeling. In 2008 heeft er een reorganisatie plaatsgevonden, die zorgde voor een splitsing tussen de afdelingen Vergunningen en Toezicht/Handhaving. Reden voor de scheiding van beide afdelingen was dat men van mening was dat de persoon die de vergunningen verleende, niet tevens moest zijn belast met het toezicht en de handhaving van deze verleende vergunning (en de daarbij horende vergunningvoorwaarden). Dit alles had te maken met belangenverstrengeling. De aanvraag van vergunningen voor seksinrichtingen wordt aldus uitsluitend behandeld door de afdeling Vergunningen.

De exploitant kan een aanvraagformulier digitaal of telefonisch aanvragen. Een dergelijke aanvraag bestaat uit twee onderdelen, te weten de aanvraag van een exploitatievergunning van een seksinrichting en de aanvraag van een geschiktheidsverklaring. Aan de toekenning van de aanvraag zijn voorschriften gekoppeld. Men kan denken aan het zich houden aan sluitingstijden, het niet-veroorzaken van hinder of overlast en regels omtrent de reclame en verlichting aan/in de seksinrichting. Er wordt getoetst of de exploitant als persoon een seksinrichting mag uitoefenen. Het tweede onderdeel doelt op regels en voorwaarden die zijn verbonden aan de seksinrichting. Hierbij kan worden gedacht aan de warmwatervoorziening, zichtbare verbandtrommel en regels omtrent hygiëne.

Het inleveren van een dergelijk aanvraagformulier door de exploitant kan alleen geschieden na een verplicht gesprek met een medewerker van de afdeling Vergunningen. Dit gebeurt om twee redenen: ten eerste, om ervoor te zorgen dat het aanvraagformulier op een juiste wijze is ingevuld en dat alle benodigde bijlagen ook aanwezig zijn. Dit is dus uit praktisch oogpunt. Ten tweede heeft de medewerker van de gemeente op deze wijze de mogelijkheid om gerichte vragen te stellen aan de exploitant, zoals vragen over zijn achtergrond. Bovendien kan rechtstreeks informatie worden gegeven over de aanvraag van de procedure. Wanneer dit gesprek eenmaal heeft plaatsgevonden en alle stukken compleet zijn, gaan alle gegevens door een juridische 'controle-molen'. Middels de BIBOB-procedure worden de gegevens van de exploitant doorgelicht.⁴⁴ Tevens wordt een procedure opgestart bij politie en justitie. Men onderzoekt middels raadpleging van het strafregister. De vereisten van de exploitant of beheerder waarop wordt gecontroleerd, worden ook opgesomd in art. 3.2.2 van de APV. Wanneer de exploitant geen strafblad heeft, maar er aanwijzingen zijn van slecht levensgedrag, kan de vergunning op deze grond worden geweigerd. Het criterium 'slecht levensgedrag' fungeert als vangnet voor alle gevallen die nog niet concreet zijn. Wanneer het bovenstaande geen problemen oplevert, wordt de vergunning getoetst aan het bestemmingsplan Prostitutiebedrijven. De gemeente Eindhoven hanteert geen maximumbeleid, maar het aantal verleende vergunningen wordt wel beperkt door de toetsing aan het bestemmingsplan.⁴⁵

2.4.1 Knelpunten bij vergunningverlening

Het enige knelpunt dat de gemeente Eindhoven thans heeft met de APV, is dat kleine zelfstandigen binnen de escortbranche zich vaak terugtrekken, wanneer zij ontdekken dat de bekendmaking van vergunningen, en dus ook van vergunningen binnen de prostitutiebranche, in de krant worden

⁴⁴ Over de BIBOB: §2.9.

⁴⁵ Meer informatie over dit onderwerp in §2.2.

gepubliceerd met naam en toenaam. Vooral deze kleine zelfstandige vreest voor haar anonimiteit, hetgeen erin resulteert dat zij alsnog geen vergunning aanvraagt.⁴⁶ Men kan dan de kritische vraag stellen waar deze ondernemers blijven.

Voor al het overige zijn de huidige voorschriften voor de vergunningverlening afdoende.

2.5 Functioneren van het huidige beleid

Uit onderzoek is gebleken dat er geen concrete gegevens bekend zijn over het functioneren van het huidige prostitutiebeleid binnen de gemeente Eindhoven. Dit komt mede doordat er voortdurend sprake is van wijzigingen in de prostitutieomvang. Wel zijn er sterke vermoedens, gebaseerd op praktijkervaringen, dat er sprake is van misstanden binnen de prostitutiebranche, onder andere met betrekking tot mensenhandel en illegale prostitutie. Er zal een diepgaand en langdurig onderzoek noodzakelijk zijn, om zulke concrete gegevens boven tafel te kunnen krijgen. Eigenlijk zou deze paragraaf dan ook *‘Vermoeden van het functioneren van het huidige prostitutiebeleid’* moeten heten.

Desondanks is het van belang om een dergelijk onderwerp te bespreken. Het beeld dat in dit rapport wordt geschetst, is gebaseerd op de afgelopen trends.

2.5.1 Misstanden

De afdeling Toezicht en Handhaving en het PCT hebben het sterke vermoeden dat zich in de vergunde sector van de Eindhovense prostitutiebranche weinig problemen van straf- en/of bestuursrechtelijke aard voordoen. Instanties als de politie, gemeente, GGD en Belastingdienst controleren daar regelmatig. Vooral de locatiegebonden seksbedrijven, zoals de clubs en de raamprostitutie, houden zich vrijwel altijd aan de regels, omdat zij vrezen hun vergunning te verliezen. Het PCT treft daar dan ook weinig illegale prostituees aan.

Onduidelijk is hoe groot de omvang van de onvergunde sector binnen de Eindhovense prostitutiebranche is. Uit onderzoek blijkt dat zich enkele jaren terug, in totaliteit ongeveer dertig prostituees in de clubs van Eindhoven bevonden. Nu is dit aantal nog maar ongeveer tien. Onduidelijk is waar deze prostituees zijn gebleven. Vermoedelijk bevinden zij zich thans in de escortbranche, de thuis- of de hotelprostitutie. Met name het PCT hoort veel van dit soort geluiden uit de praktijk. Veel vrouwen verdwijnen in de illegaliteit.⁴⁷ Ten aanzien van de criminaliteit, specifiek mensenhandel, zijn geen cijfers bekend. Uit praktijkervaringen blijkt echter dat strafbare feiten zich meer voordoen binnen de illegale sector van de branche, dan binnen de legale sector.

2.5.2 Trendverschuivingen

Hoewel er geen cijfers bekend zijn, kan aan de hand van de afgenomen interviews wel worden gesteld, dat er de afgelopen jaren een trendverschuiving heeft plaatsgevonden.

De laatste jaren is een daling waar te nemen van het aantal seksinrichtingen, met name binnen de escortbranche. Dit wordt veroorzaakt door het strikte vergunningenbeleid ten aanzien van escortbedrijven. Tot januari 2010 waren escortbedrijven namelijk verplicht om jaarlijks opnieuw een exploitatievergunning aan te vragen. De kosten hiervoor bedroegen tweeduizend euro. Ook werden zij getoetst aan de strenge vereisten zoals besproken in §2.4. Bovendien vermeldde de gemeente Eindhoven in de krant met naam en toenaam wie een vergunning voor een escortbedrijf had aangevraagd. Bovenstaande zorgde voor vele drempels om in Eindhoven een vergunning voor een escortbedrijf aan te vragen. Vermoeden is dat er om die reden verplaatsingen zijn geweest naar andere gemeenten die een minder strikt beleid hanteerden.⁴⁸

Na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is het aantal seksinrichtingen in de regio behoorlijk in aantal gedaald. Naast de normalisering van de prostitutiebranche, is ook de opkomst van internet- en webcamseks en aanverwante diensten van sterke invloed op de verschuivingen binnen de branche. De mobiliteit van prostituees en klanten is toegenomen, waardoor het bezoeken van een seksinrichting niet meer ‘verplicht’ is. Volgens medewerkers van het PCT kiezen prostituees sneller voor een vorm als de hotelprostitutie, veelal onvergund, om op deze wijze de Belastingdienst te ontduiken. Dit is mede de reden voor een afname van prostituees binnen de clubs van Eindhoven. Bovendien signaleert men nog een andere trendverschuiving. Voorheen werd prostitutie veelvuldig aangeboden via internet

⁴⁶ Interview R. Veneman, afdeling Vergunningen, gemeente Eindhoven.

⁴⁷ Interview A van de Graaf, PCT.

⁴⁸ Interview R. Veneman, afdeling Vergunningen, gemeente Eindhoven.

en contactadvertenties. Toezicht en handhaving werden, na een korte periode van het ontbreken van enige coördinatie binnen het PCT, weer aangescherpt. Dit resulteerde in een daling van het aanbod van prostitutie via de krant en het internet, terwijl er signalen van andere gemeenten buiten de regio Brabant Zuid-Oost kwamen, dat bij hen juist een stijging was waar te nemen.⁴⁹

Vooruitlopend op hoofdstuk 3, verwacht de respondent van de afdeling Vergunningen een inhaalslag te kunnen maken met de nieuwe wet als het gaat om de escortbedrijven. Er wordt meer uniformiteit beoogd, waardoor minder verplaatsingen zullen optreden. Voor de exploitanten die thans en in de toekomst 'wit' werken, wordt verwacht dat er meer duidelijkheid bestaat, maar de respondent van de afdeling Vergunningen vreest dat het illegale gedeelte bij de andere prostitutievormen zal toenemen.⁵⁰

2.6 Vorm van voorlichting aan prostituees en exploitanten

Diverse (belangen)organisaties houden zich bezig met de voorlichting aan prostituees en exploitanten. Binnen de gemeente Eindhoven zijn met name het Leger des Heils en de GGD belast met deze voorlichtingstaak.

Binnen de GGD opereert een zogeheten Basiszorgteam Prostitutie. Zij houdt zich bezig met de verbetering van de positie van de prostituees. Het team ondersteunt prostituees bij de lichamelijke gezondheid en psychosociale aspecten. Wanneer sprake is van bijvoorbeeld problemen op het gebied van verslaving, financiën, huisvesting of psychiatrie, dan wordt een vervolgafspraken gemaakt. Wanneer het noodzakelijk is, kan een vervolgtraject worden gestart, dat zorgt voor individuele hulpverlening of doorverwijzing naar andere instanties. Daarnaast zorgt het team dat signalen van jeugdprostitutie of mensenhandel worden doorgegeven aan andere hulpverleners of de politie.⁵¹

De voorlichting wordt aangeboden wanneer het team de prostituees bezoekt. Met name de clubbranche, de raamprostitutie en de massagesalons worden met enige regelmaat bezocht. Eerder zijn pogingen ondernomen om ook de prostituees binnen de escortbranche en de thuisprostitutie te bereiken, maar dit leverde nagenoeg niets op. Ze zijn vrijwel niet te bereiken. Het team probeert minimaal een keer per jaar de prostituees te bezoeken. Indien de prostituees behoefte hebben aan meer contact, dan bezoekt het team hen maximaal drie keer per jaar. Ook is individueel contact mogelijk, zowel op het kantoor bij de GGD of bij de vrouwen thuis. Bovendien worden er in vier talen folders uitgedeeld. Het is moeilijk te meten wat precies het effect is van deze bezoeken, maar uit nader onderzoek blijkt dat de openheid van het contact doorgaans wordt vergroot. Er vindt sinds mei 2009 een handmatige registratie plaats over de tevredenheid van de aangeboden hulp. De tevredenheid en het nut van de bezoeken worden als positief beoordeeld. Er wordt sneller contact gezocht en er vinden meer individuele gesprekken plaats.⁵² Uit het jaarrapport⁵³ blijkt dat er met 92 prostituees is gesproken. De meeste vragen betroffen SOA en hygiëne, waarbij vier vrouwen een afspraak hebben gemaakt voor het SOA-spreekuur. De contacten op het Baekelandplein zijn kortdurend. Dit heeft onder andere te maken met de grotere roulatie van de prostituees en de taalbarrière. Ook blijkt dat de meeste prostituees die werkzaam zijn binnen de clubbranche of raamprostitutie binnen Eindhoven, niet woonachtig zijn in Eindhoven. Om die reden is er een (onderzoeks)voorstel aan de gemeente Eindhoven voorgelegd voor de ontwikkeling van een stedelijk netwerk, zodat vanuit daar hulp kan worden geboden aan prostituees die elders wonen.⁵⁴

Het Leger des Heils (in samenwerking met afdeling Mens en Maatschappij, de gemeente Eindhoven) richt zich op de straatprostituees binnen de gemeente Eindhoven. Middels het huiskamerproject op de tippelzone kunnen de straatprostituees te allen tijde informatie krijgen over algemene onderwerpen als gezondheid en veiligheid. Het primaat ligt echter bij de GGD als het gaat om voorlichting aan prostituees. Bemoeizorg richt zich ook op deze doelgroep, omdat deze prostituees als zorgwekkende zorgmijders behoren tot de bredere doelgroep.

⁴⁹ Interview A. van de Graaf, PCT.

⁵⁰ Interview R. Veneman, afdeling Vergunningen, gemeente Eindhoven. Zie over de toename van de illegale sector in §4.8.

⁵¹ <<http://www.regionaalkompas.nl/brabant-zuidoost/gezondheidsdeterminanten/leefstijl/seksueel-gedrag/welke-interventies-worden-uitgevoerd-in-de-regio/>>, 18 november 2010.

⁵² Interview E. van Heertum en A. Beijer, GGD - Basiszorgteam Prostitutie.

⁵³ BCF verantwoording Eindhoven 2009 Prostitutiebasiszorg.

⁵⁴ Interview E. van Heertum en A. Beijer, GGD - Basiszorgteam Prostitutie.

Voorlichting aan exploitanten wordt gedaan tijdens de aanvraag van de vergunning.⁵⁵ Tussentijdse informatie wordt niet gegeven, want uit de praktijk is gebleken dat daar geen behoefte aan is.⁵⁶ Bij wijzigingen, zoals in 2000 over de opheffing van het bordeelverbod en in de toekomst bij de invoering van de Prostitutiewet, wordt uiteraard wel contact opgenomen met belanghebbenden, zoals de exploitanten. Tijdens de controles wordt er bij gelegenheid informatie verstrekt, doch deze informatie heeft meer betrekking op de geconstateerde overtredingen.

2.7 Uitstapbeleid

De gemeente Eindhoven kent voornamelijk alleen een uitstapbeleid voor straatprostituees: de prostituees die zich bevinden op de tippelzone. Het project Levenskracht houdt zich hiermee bezig. Verslaafde prostituees worden intensief begeleid. Hierbij staat het doorbreken van hun afhankelijkheid van vooral drugsdealers en pooiers centraal. Door middel van het opbouwen van een sociaal netwerk moet er meer zicht komen op een menswaardige en zelfstandige toekomst voor deze vrouwen.⁵⁷ Deze doelgroep kampt vaak met psychische problemen. Om die reden is een GGZ-component nodig. In dit project zit ook het uitstapbeleid ten aanzien van de straatprostituees verweven.

Het project wordt - vlak nadat dit is opgericht - mede gefinancierd door de landelijke Rups-regeling (Regeling Uitstapprogramma's Prostituees). De regeling is feitelijk voor prostituees in de breedste zin van het woord.⁵⁸ De gemeente Eindhoven gebruikt de beschikbare subsidie voor het uitstapbeleid van de straatprostituees. Gezien het voornemen de tippelzone te sluiten moeten deze straatprostituees worden opgevangen.

Toen de tippelzone in november 2003 ontstond, is direct een uitsterfbeleid ontwikkeld: in 2011 zou de tippelzone moeten worden gesloten. Het project Levenskracht, dat in 2008 is opgericht, probeerde die tippelende vrouwen op te vangen, door hen uit de prostitutiebranche te laten stappen. Momenteel zitten er zestien vrouwen in het traject van Levenskracht. Het uitgangspunt van het traject is dat deze vrouwen niet meer gaan tippelen. Zeven vrouwen die regelmatig worden gezien op de tippelzone, doen (voornamelijk) niet mee met het traject.

Uit nadere analyse blijkt dat capaciteitstekort en gebrek aan budget de redenen zijn, dat de gemeente Eindhoven nog geen uitstapbeleid kent voor de bredere doelgroep. Het project kost naar schatting dan ook ongeveer zestigduizend euro per cliënt op jaarbasis.⁵⁹ Bovendien is het uitstappen moeilijker te realiseren voor andere prostituees dan de straatprostituees, omdat zij zich mobieler voortbewegen, waardoor zij minder zichtbaar zijn voor de gemeente en andere (belangen)organisaties.

2.8 Toezicht en handhaving

De burgemeester is ingevolge art. 172 lid 1 Gemw belast met de handhaving van de openbare orde. Het begrip 'handhaving' bevat twee elementen, te weten de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en anderzijds de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten.⁶⁰

Het toezicht en de handhaving worden momenteel binnen de gemeente uitgevoerd door zowel de afdeling Toezicht en Handhaving als het PCT. Het PCT handhaaft op regionaal niveau, de afdeling Toezicht en Vergunningen op gemeentelijk niveau. De werkwijze van beide organisaties, alsmede de functionering zullen hieronder per organisatie worden besproken.

2.8.1 Afdeling Toezicht en Handhaving

Ambtenaren van deze afdeling zijn belast met het houden van toezicht op en de handhaving van alle APV-voorschriften binnen de gemeente Eindhoven. Onder deze verordening vallen ook de seksbedrijven, nu nog de seksinrichtingen. In concreto zijn ambtenaren van deze afdeling belast met het controleren van de vergunningen en de vergunningvoorwaarden. Deze controle behoort tot het bestuursrechtelijke takenpakket.

⁵⁵ Meer informatie over dit thema in §2.4.

⁵⁶ Interview R. Veneman, afdeling Vergunningen, gemeente Eindhoven.

⁵⁷ <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/tippelzone-op-z-n-retour.115110.lynx>>, 7 oktober 2010.

⁵⁸ Art. 2 lid 1 jo. art. 1 sub c van de Rups-regeling.

⁵⁹ <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/tippelzone-op-z-n-retour.115110.lynx>>, 7 oktober 2010.

⁶⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 36.

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving van de gehele APV, is een capaciteit van 0,25 fte per week beschikbaar. Dit komt neer op één persoon, één dag per week. Voor de prostitutiebranche is in 2010 ongeveer twintig uur op jaarbasis beschikbaar om deze bestuursrechtelijke taak te kunnen uitvoeren. Over het jaar 2009 en 2010 zijn er globaal genomen vijftien, respectievelijk vijftientwintig waarschuwingen gegeven binnen de vergunde sector van de prostitutiebranche. In beide jaren is er eenmaal een voornemen tot intrekking geweest. In 2010 zijn er naar schatting drie zienswijzen geweest en is er eenmaal een last onder dwangsom opgelegd.⁶¹

Precieze cijfers zijn (vooralsnog) niet bekend. Reden hiervoor is dat de afdeling Toezicht en Handhaving rond 2009 de taken heeft overgenomen van iemand anders die was belast binnen de afdeling. Dit heeft ervoor gezorgd dat de cijfers niet optimaal zijn bijgehouden.

Over het jaar 2009 is bij de gezamenlijke controles van de afdeling Toezicht en Handhaving en GGD gebleken, dat de problemen zich voornamelijk voordeden binnen het werkterrein van de GGD. Zeer weinig problemen werden geconstateerd als het ging om de vergunning of vergunningvoorwaarden. Wanneer een seksbedrijf eenmaal een vergunning krijgt, blijft de situatie veelal hetzelfde. In 2009 was er voor de controle van het prostitutiebeleid minder budget, wat ertoe heeft geleid dat de GGD de hercontroles alleen deed. Zij controleerde tevens voor een deel de vergunningvoorwaarden.

De controle van niet-locatiegebonden seksbedrijven, als de escortbranche, wordt geheel door het PCT uitgevoerd. Ook dit heeft te maken met het capaciteitstekort op de afdeling Toezicht en Handhaving.

2.8.2 Prostitutie Controle Team

De gemeente Eindhoven besteedt het bestuurlijk toezicht voor een groot deel uit aan de politie. De gemeente heeft hiervoor politieambtenaren aangesteld als toezichthouder volgens de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze medewerkers tezamen vormen het PCT, dat behoort tot de Vreemdelingenpolitie. Zij zijn zowel toezichthouder als opsporingsambtenaar.⁶²

Het PCT wordt ingekocht door de 21 gemeenten binnen de Regio Brabant Zuid Oost en krijgt daarbij het mandaat om in deze gemeenten toezicht te houden op het gebied van de prostitutiebranche. Zij houdt zich zowel met de vergunde als de onvergunde sector bezig. Zij opereert dus ook voor een deel in het vergunde gedeelte van de branche, dat van oorsprong tot de bestuursrechtelijke taak van de gemeente behoort. Dit houdt in dat zij tevens de vergunning van een exploitant controleert, wanneer zij haar strafrechtelijke taak uitvoert. Ook controleert zij of de leidinggevende in het pand aanwezig is. Het PCT kan zowel handelen met de bestuursrechtelijke pet, als met de strafrechtelijke pet op.⁶³

Bij controles vanuit het PCT dient men onderscheid te maken tussen prostitutiegelegenheden en seksinrichtingen. Onder de eerste vallen de panden/locaties waar of waar van uit prostituees hun diensten aanbieden (raamprostitutie, tippelzone, privéhuizen, seksclubs en dergelijke). De tweede groep bestaat uit inrichtingen waar bijvoorbeeld pornografisch materiaal wordt tentoongesteld of een lokaliteit waar wel seksuele handelingen plaatsvinden, maar geen prostitutie plaatsvindt (bijvoorbeeld sekswinkels, parenclubs, seksbioscopen). Beiden zijn thans vergunningplichtig en vallen onder het toezicht en de handhaving van het PCT.

Met name binnen de vergunde sector is er een regelmatig contact met exploitanten. Het PCT heeft voornamelijk in 2010 specifiek ingezet op de prostitutiegelegenheden en in mindere mate op de andere seksinrichtingen. Op deze wijze trachtte het een behoorlijke inhaalslag te maken.

Bij de controles die zich richten op vergunningsvoorwaarden, wordt uiteraard onderzocht of er sprake is of zou kunnen zijn van minderjarigheid, gedwongen prostitutie of illegaliteit. Gebleken is dat regelmatig contact met de exploitanten steeds vaker signalen van misstanden of 'illegale praktijken' oplevert ten aanzien van de illegale sector. De bezoeken aan de seksbedrijven worden conform de gedragscode altijd afgelegd door twee medewerkers van het PCT.⁶⁴

Om zicht te krijgen op de illegale sector van de branche, houdt het PCT maandelijks zogenaamde 'escortdagen' en 'beldagen'. Tijdens de escortdagen laat het PCT een aanbieder van seksuele diensten naar een woning of hotelkamer komen. Bij de beldagen laat het PCT zich als klant uitnodigen bij een thuiswerkster, die veelal haar diensten aanbiedt vanuit een woning of een hotel. Door de regelmaat van

⁶¹ Interview F. Van der Burgt, afdeling Toezicht en Handhaving, gemeente Eindhoven.

⁶² Brochure: Prostitutie Controle Team houdt branche 'schoon', gemeente Eindhoven - Het normaliseren van een grijze scene -, 1 oktober 2008.

⁶³ Interview A. van de Graaf, PCT.

⁶⁴ Gedragscode Prostitutiecontrole en Mensenhandel.

deze controles, is duidelijk waar te nemen dat het aantal seksaanbiedingen via het internet in de regio Brabant Zuid Oost is afgenomen. Ondanks de daling geven medewerkers van het PCT aan dat de controles op de illegale branche slechts 'een druppel op een gloeiende plaat zijn'.⁶⁵ Veel problemen rijzen met het vaststellen wanneer sprake is van prostitutie. Met name de Thaise massagesalons in Eindhoven vormen een probleem op dit vlak: er kan wel sprake zijn van het verrichten van seksuele handelingen, maar gebeurt dit ook tegen betaling? Het precies in beeld krijgen van wat er gaande is, blijkt in de praktijk vaak vrijwel onmogelijk.

2.9 Wet BIBOB⁶⁶

Naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa), is in 2003 de Wet BIBOB ontwikkeld: Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. In het betreffende rapport werd geconstateerd dat criminele organisaties soms misbruik maken van vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Voorheen waren alleen de politie en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) bevoegd tot het ingrijpen bij zulk soort malafide praktijken. Na de invoering van de Wet BIBOB hebben ook onder meer gemeenten deze bevoegdheden. Ook zij zijn nu bevoegd om de achtergrond van een bedrijf of persoon te onderzoeken en bij dreiging van ernstig gevaar dat misbruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld een vergunning, kan het bestuursorgaan de aanvraag weigeren of intrekken.⁶⁷ De wet biedt gemeenten aldus de mogelijkheid om zich te beschermen tegen het risico dat ongewild criminele activiteiten worden gefaciliteerd.⁶⁸

Eén van de toepassingsgebieden van de Wet BIBOB is het verlenen van vergunningen binnen de prostitutiebranche. De gemeente Eindhoven heeft deze wet al geïmplementeerd.⁶⁹ Zij beschikt over een intern bureau BIBOB. Deze BIBOB-ambtenaren doen in eerste instantie eigen onderzoek naar de exploitant van een seksbedrijf en diens zakelijke relaties. Bij de aanvraag voor een vergunning dient de exploitant het landelijk BIBOB-formulier met bijbehorende bescheiden in te dienen. Indien de gemeente Eindhoven een OM-tip ontvangt van de Officier van Justitie, op grond van art. 26 van de Wet BIBOB, zal er altijd een adviesaanvraag worden ingediend bij het Landelijk Bureau BIBOB. Het landelijk Bureau BIBOB heeft op basis van de Wet BIBOB de mogelijkheid om verschillende open en gesloten bronnen te raadplegen, zoals politieregisters, meldingen van verdachte transacties (FIU: Financial Intelligence Unit) en belastinggegevens. Het BIBOB-advies van het Landelijk Bureau BIBOB is niet bindend. De gemeente is verplicht om een eigen afweging van belangen te maken.

Met betrekking tot de seksbedrijven heeft de gemeente Eindhoven gedurende de periode van 2007 tot 2010, elf adviesaanvragen ingediend door de gemeente Eindhoven bij het Landelijk Bureau BIBOB. Het gaat om tien seksbedrijven, waaronder de raamprostitutie en de clubbranche. Eén onderzoek is verricht ten aanzien van de escortbranche. Het advies van het Landelijk Bureau BIBOB luidt in vier gevallen positief: er zou geen sprake zijn van ernstig gevaar. In twee gevallen zou daarvan wel sprake zijn, in twee gevallen in mindere mate van ernstig gevaar en in één geval van ernstige mate van gevaar op de zogenoemde a-grond en in mindere mate op de b-grond.⁷⁰ Een enkele keer is er geen advies gegeven, omdat bijvoorbeeld de OM-tip niet meer actueel is.⁷¹

Gemeenten zullen in de toekomst toegang krijgen tot het landelijk register van BIBOB-adviezen dat bij het Landelijk Bureau BIBOB zal worden ingericht. Opgevraagd kan worden welk bestuursorgaan voor welke aanvragen een BIBOB-advies heeft aangevraagd en hoe dit advies luidt. Dit register biedt echter geen soelaas wanneer gemeenten besluiten geen BIBOB-toets te gebruiken.⁷² Momenteel bestaat een dergelijk landelijk register nog niet.

⁶⁵ Interview A. Van de Graaf, PCT.

⁶⁶ Met dank aan J-H. Wellen, sector OO&V, Bureau BIBOB.

⁶⁷ <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bibob/waarom-wet-bibob>>, 24 november 2010.

⁶⁸ <<http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/doc/Venlo%20Bibob%20beleidsregels%20bouwvergunningen.pdf>>, 1 december 2010.

⁶⁹ <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bibob/invoeren-bij-bestuursorganen>>, 24 november 2010.

⁷⁰ A-grond is het benutten van crimineel geld, oftewel witwassen en een B-grond houdt in dat men de afgegeven beschikking gebruikt om strafbare feiten te plegen. Bron:

<http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2009/instwavad/algemene_inleiding_op_de_Wet_Bibob.pdf> 1 december 2010.

⁷¹ Volgens de laatste cijfers.

⁷² Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 61.

Hoofdstuk 3 De toekomstige situatie

3.1 Ratio van het wetsvoorstel

In 2000 is het bordeelverbod opgeheven en vervangen door een vergunningstelsel, met als doelen het reguleren van de vrijwillige prostitutie, het tegengaan van onvrijwillige prostitutie en het bestrijden van misstanden.⁷³ Tijdens de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod in 2006 door de DSP-groep en in 2007 door het WODC, is gebleken dat ten aanzien van enkele zaken in de prostitutiebranche vooruitgang is geboekt. De vergunningverlening en het toezicht op locatiegebonden prostitutiebedrijven zijn redelijk op orde. In deze vergunde bedrijven wordt slechts een enkele keer een minderjarige prostituee aangetroffen. Ook treft men zelden prostituees aan die niet over een geldige verblijfstitel beschikken.⁷⁴ Niettemin blijven zich problemen voordoen in deze gevoelige branche. Er wordt dan ook wel gesproken van misstanden⁷⁵ binnen de seksbranche. Verschillende oorzaken kunnen worden aangewezen voor deze misstanden, die aanleiding vormen voor het wetsvoorstel. Ten eerste bestaan er gemeentelijke en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningenbeleid. Gemeenten hebben thans veel vrijheid in het maken van eigen beleid ten aanzien van de prostitutiebranche. In sommige gemeenten zijn de escortbedrijven niet vergunningplichtig, in andere gemeenten wel. Deze verschillen lokken verschuivingen uit naar die gemeenten die minder aandacht hebben besteed aan hun prostitutiebeleid. Malafide organisaties zullen zich sneller verplaatsen naar deze gemeenten, omdat zij zich daar niet aan vergunningregels hoeven te houden.⁷⁶ Een tweede belangrijke oorzaak die zorgt voor het voortbestaan van misstanden, is het weinige zicht hebben op de niet-vergunde bedrijven, escortbranche en thuiswerkers dat bestaat. Zeker voor escortbedrijven is het eenvoudig om uit te wijken naar de minder strenge gemeenten, doordat zij zich gemakkelijk kunnen verplaatsen.⁷⁷ Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dan ook dat vooral op deze plaatsen onvrijwillige prostitutie voorkomt.⁷⁸ Tot slot kan als belangrijke oorzaak voor misstanden worden aangewezen dat prostituees vaak een sociaal en juridisch zwakkere positie hebben. Dit kan leiden tot een verhoogd risico op uitbuiting en machtsmisbruik door de exploitant. In het bijzonder buitenlandse prostituees hebben een zwakkere positie vanwege de taalbarrière.⁷⁹

3.2 Doelen van het wetsvoorstel

De volgende doelstellingen zijn door de wetgever geformuleerd:⁸⁰

- Het verkleinen van gemeentelijke en regionale verschillen in vergunningenbeleid ten einde verplaatsingen te voorkomen;
- Het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen;
- Het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

Bovenstaande doelen zijn de primaire doelen, die uiteindelijk de misstanden binnen de seksbranche trachten te bestrijden. Het direct bestrijden van de misstanden binnen de seksbranche, hoewel de titel van het wetsvoorstel anders doet vermoeden, is echter niet primair het doel van de wet.⁸¹ In de Nota naar aanleiding van het verslag komt met regelmaat naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over het primaire doel van het wetsvoorstel.⁸²

3.3 Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel kent enkele ingrijpende en belangrijke wijzigingen voor zowel gemeenten, exploitanten, prostituees als voor klanten. Deze wijzigingen zullen afzonderlijk worden behandeld.

⁷³ <<http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204a-evaluatie-opheffing-bordeelverbod-deelproject-1.aspx>>, 14 september 2010.

⁷⁴ MvT, pag. 1.

⁷⁵ Voor de uitleg van misstanden wordt verwezen naar §1.4.

⁷⁶ MvT, pag. 9.

⁷⁷ MvT, pag. 8.

⁷⁸ MvT, pag. 9.

⁷⁹ MvT, pag. 10.

⁸⁰ MvT, pag. 2 en 3.

⁸¹ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 1 en 2.

⁸² Zie meer over dit onderwerp in hoofdstuk 6.

Voor een meer uitgebreide uitleg betreffende deze veranderingen, wordt verwezen naar de MvT. Daarin wordt in zeer heldere taal uitleg gegeven over wat deze wijzigingen inhouden en vanuit welke achterliggende gedachten deze tot stand zijn gekomen.

Vanwege de bijzondere betekenis van toezicht en handhaving, waar toe onder meer de strafrechtelijke sanctiëring behoort, zullen de wijzigingen die dat gebied betreffen, worden behandeld in §4.7. Omdat het nulloptiebeleid (op enkele gronden geen prostitutiebedrijf dulden binnen de gemeente) voor de gemeente Eindhoven geen wens of doelstelling is, zal de verdere betekenis hiervan dan ook buiten beschouwing worden gelaten.

De belangrijkste wijzigingen die het wetsvoorstel beoogt:

- Een uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf (§3.3.1);
- Verplichte registratie voor alle prostituees (§3.3.2);
- Een landelijk register van vergunningen voor escortbedrijven (§3.3.3);
- De mogelijkheid voor gemeenten tot hantering van het nulloptiebeleid;
- Strafrechtelijke sanctiëring van zowel de klant, de prostituee als de exploitant;
- Verbetering van het toezicht en de handhaving.

Voorts is er op 15 april 2010 een Nota van wijziging ingediend met vier substantiële wijzigingen:⁸³

- Minimumleeftijdshoging van 18 naar 21 jaar voor prostituees (§3.3.4);
- Met iedere prostituee wordt een inhoudelijk gesprek gevoerd voordat de registratie in het landelijk register van prostituees wordt voltooid (zie ook §3.3.2);
- De registratie wordt belegd bij een beperkt aantal gemeenten, mede met het oog op de voor het inhoudelijk gesprek benodigde kennis en expertise (zie ook §3.3.2)
- De taakverdeling tussen gemeenten en politie wat betreft toezicht en handhaving wordt verduidelijkt.

In het wetsvoorstel worden vele taken en bevoegdheden bij de burgemeester neergelegd, waaronder het verlenen van vergunningen voor seksbedrijven en het registreren van prostituees in het landelijk registersysteem. Deze taken en bevoegdheden kan de burgemeester ingevolge art. 177 lid 1 Gemeentewet mandateren aan ambtenaren. In lid 2 is ten aanzien van bepaalde bevoegdheden een mandaatverbod opgelegd. In het hoofdstuk van het wetsvoorstel - wijziging van andere wetten - zijn geen bevoegdheden toegevoegd aan dit tweede lid. Dit houdt in dat de burgemeester in de toekomst aldus bevoegd is, zijn bevoegdheden ten behoeve van de prostitutiewet te mandateren.

3.3.1 Uniforme vergunningplicht voor seksbedrijven

Met het wetsvoorstel wordt het uitoefenen van een seksbedrijf vergunningplichtig gesteld. Door deze vergunningplicht - bepaald in art. 9 - zullen in alle gemeenten waarin seksbedrijven zijn toegestaan, ook de escortbedrijven vergunningplichtig worden, omdat onder seksbedrijven ook de escortbedrijven vallen. Verschuiving naar andere gemeenten door exploitanten wordt hiermee voorkomen.⁸⁴ Alle gemeenten zullen dus een prostitutiebeleid moeten voeren, waarbij sommigen zullen kiezen voor regulering en anderen voor het nulloptiebeleid.⁸⁵ Het gaat hierbij om genormeerd beleid, want gemeenten kunnen in de toekomst bepaalde aanvullende voorwaarden stellen aan zowel de exploitanten als de prostituees.

Thans zijn zowel de burgemeester als het B&W belast met het verlenen van vergunningen. Als het gaat om de seksinrichtingen is de burgemeester bevoegd, en als het gaat om escortbedrijven en vaar- en voertuigen waar prostitutie wordt bedreven, is het B&W bevoegd.⁸⁶ Deze tweedeling levert heden ten dage problemen op, omdat regelmatig escortbedrijven vanuit een bordeel actief zijn en dan onduidelijk is wie de vergunning moet verlenen. In de toekomst zal de bevoegdheid tot vergunningverlening alleen nog maar komen te liggen bij de burgemeester, omdat de lokale taken met betrekking tot het prostitutiebeleid voor gemeenten met name liggen op het terrein van openbare orde. Het in art. 9 neergelegde algemene uitgangspunt is dat een seksbedrijf verboden is, tenzij daarvoor een

⁸³ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 3.

⁸⁴ MvT, pag. 17.

⁸⁵ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 47.

⁸⁶ Art. 3.1.2 van de verordening van Eindhoven.

vergunning is verleend door de burgemeester van de gemeente waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend.⁸⁷

De vergunningplicht wordt niet gebonden aan een inrichting, maar aan de activiteit. Dit is bewust gedaan, omdat in de praktijk blijkt dat prostitutie (seksuele handelingen met een ander tegen betaling) in vele type inrichtingen voorkomt. Naast (raam)bordelen kennen we ook massagesalons, parenclubs en soms zelfs kapsalons en theehuizen. Ook buiten inrichtingen vindt prostitutie plaats, bijvoorbeeld op tippelzones en in campers op parkeerplaatsen. Al deze vormen vallen, indien het gaat om bedrijfsmatig gelegenheid bieden, onder het wetsvoorstel en het is dus niet van belang waar de prostitutie wordt aangeboden. Daarmee kan worden gesteld dat de vergunning in het wetsvoorstel een persoons- en activiteitsgebonden karakter heeft.⁸⁸

Er is één uitzondering op de vergunningplicht. Indien een prostituee op haar thuisadres werkzaam is en geen andere prostituees in haar woning laat werken, is er in beginsel geen sprake van een prostitutiebedrijf, maar van een aan huis gebonden beroep, en is geen vergunning nodig.⁸⁹ Zij moet zich wel registreren.⁹⁰ Het gaat hier om de zogenaamde thuiswerker. Er mag geen sprake zijn van overlast en de prostitutiewerkzaamheid mag voor de buitenwereld niet of nauwelijks zichtbaar zijn. Wanneer de activiteiten van de thuiswerkende prostituee echter een bedrijfsmatige uitstraling hebben, dan is zij toch vergunningplichtig. Gemeenten krijgen de bevoegdheid om hieraan zelf invulling te geven.⁹¹

Het is voor gemeenten in beginsel niet langer toegestaan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vergunning voor thuiswerk te hanteren, tenzij het werk een bedrijfsmatig karakter draagt. Thuisprostitutie - die dus geen bedrijfsmatig karakter heeft - kan als zodanig niet langer in bestemmingsplannen worden verboden, want anders zou er een strijd met de wet ontstaan.⁹² Dit is in overeenstemming met het huidige beleid van de gemeente Eindhoven, dat krachtens art. 8.6 van het Bestemmingsplan thans bepaalt, dat in vrijwel de meeste gevallen kleinschalige bedrijfsmatige activiteiten en aan-huis-verbonden beroepen worden toegestaan, al dan niet gebonden aan voorschriften.

De termijn voor vergunningverlening is vastgesteld op twaalf weken met de mogelijkheid om deze termijn te verlengen (art. 13 lid 1 en 2). De positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen wordt echter buiten toepassing verklaard middels art. 13 lid 3. Het blijft thans voor gemeenten mogelijk om een vergunning voor onbepaalde tijd te verlenen, aldus art. 11 lid 3.

Het is vooralsnog onduidelijk of er ook een register van geweigerde vergunningen gaat komen. Dit zou nuttig zijn voor opsporing van de niet-vergunde prostitutiebranche, misstanden en mensenhandel binnen de branche. Ook zou het dienstig kunnen zijn voor de kwaliteit van de vergunningverlening door gemeenten. Deze voorziening wordt in de toekomst nog onderzocht, aldus de minister.⁹³

Vergunningvoorwaarden

Er is niet alleen sprake van uniformering van de vergunningplicht, maar het wetsvoorstel voorziet ook in landelijke uniforme eisen voor alle seksbedrijven als het gaat om gedragseisen en een aantal aan hen op te leggen verplichtingen. Gemeenten moeten deze als strikte voorwaarden hanteren bij de vergunningverlening. Zulk soort uniforme voorwaarden zorgt ook voor minder gemeentelijke en regionale verschillen.⁹⁴

Ten aanzien van de gedragseisen zullen gemeenten in de toekomst een uitvoerige toets moeten uitvoeren om een aantal gedragsrelevante aspecten te controleren. Deze zijn verwoord in art. 14 onder lid 1. Zo mag de exploitant of de beheerder onder andere niet onder curatele staan, mogen zij niet van slecht levensgedrag⁹⁵ zijn en moeten zij de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Ten behoeve van de

⁸⁷ MvT, pag. 17.

⁸⁸ MvT, pag. 17.

⁸⁹ Art. 9 jo. 1 van het wetsvoorstel.

⁹⁰ Zie hierover meer in §3.3.2.

⁹¹ MvT, pag. 18. Deze discretionaire bevoegdheid wordt nader besproken in §4.5.1.

⁹² Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 38.

⁹³ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 61.

⁹⁴ MvT, pag. 19.

⁹⁵ In de nota naar aanleiding van het verslag wordt hierover vermeld dat bij AMvB wordt aangegeven wat in ieder geval ontoelaatbaar is. Het gaat hierbij om overtredingen en misdrijven die in het licht van de prostitutiebranche dermate ernstig moeten worden geacht, dat gemeenten gehouden zijn te weigeren of in te trekken. Er bestaat echter geen algemeen beoordelingskader van goed of slecht levensgedrag, pag. 35 en 39. De BIBOB-procedure toetst aan de hand van andere criteria, dan bij slecht levensgedrag wordt gedaan. Meer informatie over de BIBOB-toets in §2.9.

integriteitstoets heeft de burgemeester de mogelijkheid om justitiële gegevens, respectievelijk politiegegevens op te vragen ingevolge art. 13 van het Besluit justitiële gegevens en art. 4:3 van het Besluit politiegegevens.⁹⁶ Wanneer de exploitant of beheerder niet voldoet aan deze vereisten, dan is de gemeente verplicht de vergunning te weigeren of in te trekken. Dit is om misstanden binnen de seksbranche te voorkomen.⁹⁷

Om toezicht en handhaving binnen de seksbranche te kunnen verbeteren, zijn seksbedrijven verplicht om bij de aanvraag van de vergunning een adres en een vast telefoonnummer te overleggen. Vooral voor het toezicht en de handhaving ten aanzien van escortbedrijven is dit van groot belang, omdat zij nu veelal moeilijk op te sporen zijn.⁹⁸ Ook in advertenties zijn zij verplicht om het vaste telefoonnummer te vermelden, alsmede het nummer van de verleende vergunning, aldus art. 16 lid 1 en art. 21.

Het wetsvoorstel geeft een grote rol aan de exploitant van een prostitutiebedrijf als het gaat om de bescherming van de voor hem werkende prostituees. Om die reden worden voorschriften aan de vergunning verbonden betreffende de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees. Bij het laatste kan worden gedacht aan de vrijheid van de prostituee te bepalen aan wie zij seksuele diensten wil verlenen.⁹⁹

Indien een in het buitenland gevestigde exploitant van een seksbedrijf zijn diensten wil aanbieden in Nederland, zal hij zijn bedrijf moeten uitoefenen op een adres in Nederland. Ook hij is vergunningplichtig en een vergunning kan alleen worden verstrekt wanneer het seksbedrijf een adres in de betreffende gemeente heeft.¹⁰⁰

3.3.2 *Verplichte registratie voor prostituees*

Alle prostituees zullen zich in gevolge art. 2 van de nieuwe wetgeving moeten registreren. De reden van deze registratieplicht is dat er momenteel onvoldoende zicht is op prostituees. Rond de registratie worden vijf doelen genoemd:¹⁰¹

1. het verminderen van onvrijwillige/illegale prostitutie;
2. het vereenvoudigen van toezicht en controle;
3. het bereikbaar maken van prostituees voor voorlichting en hulpverlening;
4. het voorkomen van een (verdere) vlucht van prostituees vanuit de gereguleerde sector, en
5. het strafbaar stellen van klanten van illegaal aanbod aan prostitutie.

Deze doelen worden in meerdere of mindere mate met de registratie van prostituees gediend.

In de conceptversie van het wetsvoorstel die ter consultatie is voorgelegd,¹⁰² werd echter voorgesteld dat alleen de zelfstandig werkende prostituee de registratieplicht zou hebben. Enkele grote organisaties, waaronder de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en verschillende gemeenten, gaven aan tegenstander te zijn. De belangrijkste reden is dat het niet wenselijk wordt geacht dat er een grijs gebied wordt gecreëerd met betrekking tot het begrip 'zelfstandigheid'. Onduidelijkheid over de vraag wie zich wel of niet moet registreren, wordt hiermee voorkomen.

Een registratieplicht voor iedere prostituee biedt niet alleen duidelijkheid naar de exploitanten en prostituees, maar ook naar de klanten. In het wetsvoorstel wordt de klant van illegale prostitutie namelijk strafbaar gesteld, maar klanten kunnen in de toekomst op eenvoudige wijze controleren of het gaat om een legale of illegale prostituee door te vragen van het registratiebewijs.¹⁰³ Ook buitenlandse prostituees die werkzaam zijn in Nederland dienen zich te registreren.

Door het registratiesysteem wordt een belangrijk contactmoment met de prostituees gecreëerd, dat een goede gelegenheid biedt om misstanden te signaleren.¹⁰⁴ Dit kan in twijfel worden getrokken. Uit

⁹⁶ MvT, pag. 19.

⁹⁷ Hoe de gemeente Eindhoven dit thans geregeld heeft, is terug te vinden in §2.4.

⁹⁸ Dit blijkt uit fieldresearch onder de respondenten. Diverse diepte-interviews zijn afgenomen, waaruit blijkt dat handhaving van de escortebranche zeer lastig is. Een van de belangrijkste oorzaken is de mobiliteit van deze branche.

⁹⁹ MvT, pag. 21 en 22.

¹⁰⁰ MvT, pag. 23 en 24.

¹⁰¹ Advies Raad van State en nader rapport, pag. 7 en 8.

¹⁰² Aan diverse organen en organisaties zoals de Raad van Hoofdcommissarissen, het College van procureurs-generaal, de VNG, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen, de Stichting de Rode Draad, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de Belastingdienst.

¹⁰³ MvT, pag. 10 en 11.

¹⁰⁴ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 5.

nadere analyse¹⁰⁵ blijkt, dat het zeer gecompliceerd is om misstanden te signaleren tijdens een dergelijk eerste gesprek.¹⁰⁶ Het doel van de nieuwe wet is echter niet de directe bestrijding van gedwongen prostitutie. Daarin voorziet het strafrecht al.¹⁰⁷

De reeds ingevoerde pasjessystemen op de tippelzone in verschillende gemeenten moeten na invoering van de registratieplicht komen te vervallen, wanneer met die pasjes, dezelfde doelen worden nagestreefd als met het wettelijke systeem. Ten aanzien van de gemeente Eindhoven zou dit geen probleem opleveren, aangezien zij de registratieplicht heeft gekoppeld aan het Project Levenskracht. Bovendien zal naar alle waarschijnlijkheid de tippelzone verdwijnen, en hiermee dus ook het registratiesysteem voor de straatprostitutees.

De verplichting tot inschrijving bij de Kamer van Koophandel als zelfstandige prostituee blijft echter wel gehandhaafd.¹⁰⁸

Procedure registratie

De prostituee dient zich in beginsel te registreren in de gemeente waar zij woonachtig is. De burgemeester is met deze taak belast ingevolge art. 4 lid 3. Als de prostituee vreest dat ze wordt herkend als ze zich in haar eigen gemeente registreert, dan heeft zij de mogelijkheid om zich te laten registreren in een andere gemeente waar een regionaal politiekorps is gevestigd. In de nota van wijziging is bepaald dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de betreffende gemeenten aanwijst waar de inschrijving kan plaatsvinden. Aangezien de gemeente Eindhoven behoort tot de vier na grootste stad van Nederland, zal zij naar alle waarschijnlijkheid deze taak op zich moeten nemen.¹⁰⁹ Ook prostituees die niet in Nederland woonachtig zijn, maar hier willen werken, zullen zich in een van die gemeenten moeten registreren.¹¹⁰ Een geregistreerde prostituee mag overigens overal in Nederland aan het werk zonder dat ze zich opnieuw hoeft te registreren.¹¹¹

Indien de prostituee de leeftijd van 21 jaar niet heeft bereikt, niet beschikt over een noodzakelijke verblijfstitel of geen werkvergunning heeft op grond van de Vreemdelingenwet 2000, dan moet de gemeente het verzoek tot registratie weigeren op grond van art. 4 lid 6. Dit houdt in dat in alle andere gevallen, zelfs wanneer er sprake is van signalering van gedwongen prostitutie of vermoeden van slachtofferschap, de gemeente desalniettemin verplicht is de prostituee te registreren. De registratie is een beschikking in de zin van de Awb, met als gevolg dat beroep openstaat tegen een weigering tot inschrijven.¹¹²

De burgemeester is wel verplicht om de registratie tussentijds ongedaan te maken op verzoek van de prostituee, wanneer er onjuiste gegevens zijn overlegd bij de registratie, of wanneer de prostituee niet meer beschikt over een verblijf- of werkvergunning ingevolge art. 5 lid 2. Daarnaast kan de burgemeester de registratie tussentijds ongedaan maken, wanneer de prostituee in strijd handelt met het vermelden van haar telefoonnummer in advertenties (art. 5 lid 3 jo. art. 7). Een vermoeden van slachtofferschap is bewust niet als weigeringsgrond opgenomen, omdat er juist behoefte is aan zicht op deze gevoelige groep. Het weigeren van de registratie leidt ertoe dat dit zicht juist afneemt.¹¹³ Bovendien is het vaststellen van slachtofferschap vaak pas mogelijk nadat een prostituee is begonnen met werken. Zelfs specialisten vinden het in de regel zeer lastig om slachtofferschap vast te stellen.¹¹⁴ Tijdens een eerste contactmoment kan wel een gesprek met de prostituee worden gevoerd om op deze wijze te achterhalen of er bijvoorbeeld sprake is van gedwongen prostitutie. Andere deskundigen kunnen worden ingeschakeld, zoals de zedenpolitie of de GGD. Signalen dienen dan bij de politie te worden gemeld en bij de hulpverleningsdiensten onder de aandacht te worden gebracht. Bij controle van prostituees kan hiermee vervolgens rekening worden gehouden.¹¹⁵ De politie en hulpverleners kunnen prostituees die meer aandacht behoeven, intensievere zorg bieden.

¹⁰⁵ Verwezen wordt naar de interviews in de bijlagen.

¹⁰⁶ Verwezen wordt naar §4.6.1 en §6.3 voor een verder uitwerking hiervan.

¹⁰⁷ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 22.

¹⁰⁸ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 21.

¹⁰⁹ Daarover meer in §4.6.

¹¹⁰ MvT, pag. 12.

¹¹¹ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 11.

¹¹² Joosten 2010, pag. 67 en 68.

¹¹³ MvT, pag. 13.

¹¹⁴ MvT, pag. 16.

¹¹⁵ MvT, pag. 13.

De registratie geldt grond van art. 5 lid 1 voor een periode van drie jaar op. Door deze terugkomende contactmomenten, wordt de kans op het signaleren van mogelijk slachtofferschap vergroot.

Er mogen geen voorwaarden aan de inschrijving worden verbonden. De inschrijving vindt plaats in een geautomatiseerd landelijk systeem en bevat de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA-gegevens) van de prostituee, alsmede het telefoonnummer waarmee de prostituee wenst te adverteren. Daarnaast wordt een pasfoto en een kopie van het identiteitsbewijs in het systeem toegevoegd, niet zijnde een rijbewijs (art. 4 lid 5). In art. 6 is bepaald dat de prostituee een registratiebewijs krijgt van de burgemeester, zodat zij aan de klant of toezichthouder kan aantonen dat zij staat geregistreerd. Bovendien heeft zij het registratienummer, dat is terug te vinden op het registratiebewijs nodig om te adverteren, zoals is bepaald in art. 7.

De Wet bescherming persoonsgegevens stelt vereisten aan de anonimiteit en waarborging van gegevens. Om die reden zullen de gegevens die voortvloeien uit de registratie, niet openbaar zijn te raadplegen en mogen deze niet worden gekoppeld aan bijvoorbeeld de databank van de Belastingdienst. Verstrekking geschiedt alleen aan ambtenaren die met het toezicht op de naleving zijn belast.¹¹⁶ Dat de gegevens uitsluitend kunnen worden gebruikt voor het toezicht op de registratieplicht, is nader bepaald in art. 9. Bovendien kunnen gegevens uit het landelijk register alleen worden gebruikt om na te gaan of een prostituee daadwerkelijk is ingeschreven. Derhalve kunnen toezichthouders niet controleren welke personen in Nederland allemaal geregistreerd staan als prostituee.¹¹⁷ Ook is het niet toegestaan dat gemeenten hun eigen registratie van prostituees bijhouden, noch dat er informatie-uitwisseling tussen gemeenten plaatsvindt.¹¹⁸

In de Nota van wijziging wordt een verplicht informatiegesprek gekoppeld aan de registratie ingevolge art. 6 lid 2. Bij het registreren van de prostituee wordt allereerst schriftelijke informatie overhandigd in de taal die de prostituee spreekt. Bij het ophalen van het registratiebewijs moeten gemeenten een gesprek aangaan met de prostituee.¹¹⁹

3.3.3 Landelijk register escortbedrijven

Escortbedrijven kennen vaak een afzetgebied buiten de gemeentegrenzen. Wanneer de toezichthouder activiteiten ontdekt ten aanzien van een escortbedrijf op een adres in een andere gemeente dan waarvoor hij bevoegd is, kan hij geen inzicht krijgen in de benodigde gegevens.¹²⁰ Nu blijkt dat het voor toezichthouders veelal lastig is om contact te krijgen met de vergunningverlener of toezichthouders van escortbedrijven buiten de gemeentegrenzen. Het achterhalen van zulk soort gegevens is ook vaak tijdrovend.¹²¹ Om die reden zullen in de toekomst op grond van art. 26 lid 2 de gegevens van vergunde escortbedrijven worden opgenomen in een landelijk register.

De toezichthouder heeft door dit register een extra instrument in handen om op een snelle wijze de juiste gegevens verkrijgen. Deze gegevens heeft hij nodig wanneer hij zijn taak uitoefent. De toezichthouder kan hiermee, onafhankelijk van de vraag waar de vergunning is afgegeven, op ieder moment inzicht verkrijgen in de vergunning en de daarin vastgestelde voorwaarden. Hierdoor wordt het toezicht binnen de escortbranche vereenvoudigd.

Alleen de toezichthouders, zoals aangewezen in het wetsvoorstel, hebben toegang tot dit register. Gemeenten zijn verplicht om het vergunde escortbedrijf in te schrijven in het register. Dit geldt ook voor de intrekking of wijzigingen van een vergunning.¹²²

3.3.4 Minimumleeftijdverhoging voor prostituees

In april 2010 is er een wijzigingsnota ingediend omtrent de leeftijd van prostituees. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt hierover gezegd: “Het kabinet heeft tijdens de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel onderkend dat met name prostituees tussen de 18 en 21 jaar bijzonder kwetsbaar zijn en een betere bescherming behoeven.”¹²³ Daarom opteert het kabinet voor een verhoging van de leeftijd van 18 naar 21 jaar.

¹¹⁶ MvT, pag. 14.

¹¹⁷ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 17.

¹¹⁸ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 29.

¹¹⁹ Dit wordt nader besproken in §4.6.

¹²⁰ MvT, pag. 33.

¹²¹ Zie noot 120.

¹²² MvT, pag. 33 en 34.

¹²³ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 33.

Prostituees die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, zouden beter een weloverwogen beslissing kunnen nemen over het werken als prostituee, dan degenen van 18 jaar. Bovendien sluit de verhoging van de minimumleeftijd van 18 naar 21 jaar aan bij de huidige regelingen in de model-APV, waarbij de minimumleeftijd voor exploitant en beheerder van een seksinrichting op 21 jaar is vastgesteld.¹²⁴

Voorstanders van deze verhoging geven aan dat mensen van 21 jaar geestelijk meer volwassen zijn en hierdoor weerbaarder en beter in staat zijn tot het nemen van een weloverwogen beslissing.¹²⁵ Minister Hirsch Ballin¹²⁶ onderschrijft deze argumenten. Bovendien zou een persoon in de leeftijd van 21 jaar meer tijd hebben gehad om als volwassene na te denken over de zwaarte en risico's van het werk, alsmede over de mogelijke gevolgen voor de toekomst dienaangaande.¹²⁷ "...Hij of zij heeft doorgaans meer ervaring in de sociale omgang als volwassene met volwassenen. Dat is in de omgang en onderhandelingen met klanten van wezenlijk belang. Voorts is aannemelijk dat personen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt vaker een opleiding zullen hebben afgerond, waardoor zij economisch minder afhankelijk van het beroep van prostituee zullen zijn en meer mogelijkheden zullen hebben om desgewenst het werk als prostituee te beëindigen"¹²⁸, aldus de minister. Hij vervolgt: "... Zij zullen zich beter bewust zijn van de keuze die zij maken en die keuze ook kunnen afzetten tegen een andere beroepskeuze. Daaraan wordt naar mijn mening terecht een belangrijk argument voor een leeftijdsverhoging ontleend. Een leeftijdsverhoging zou als beschermingsmaatregel tegen gedwongen prostitutie belangrijk effect kunnen sorteren".¹²⁹ Daarbij zouden minderjarige prostituees duidelijker herkenbaar zijn, omdat een leeftijd van 16 of 17 dichterbij de grens van 18 jaar ligt, dan bij 21 jaar.¹³⁰

Tegenstanders voeren aan dat het benaderingsproces voor prostitutie vaak al start rond de 14 jaar. Men verwacht dat prostituees tot 21 jaar in de illegaliteit zullen verdwijnen en dat jonge prostituees zich minder snel voor hulpverlening zullen melden.¹³¹ De wetgever wil dit bestrijden door middel van een flankerend beleid. Zij wil juist die groep die de leeftijd heeft van 18 tot 21 jaar uitstapprogramma's aanbieden, op het moment van inwerkingtreding van de relevante bepalingen uit het wetsvoorstel.¹³² Uit het wetsvoorstel, noch de MvT wordt echter duidelijk hoe dit precies wordt gerealiseerd. Deze doelgroep zal juist uit het zicht verdwijnen. Onduidelijk is hoe een uitstapprogramma dan kan worden aangeboden.

3.4 Overgangssituatie

Er zijn enkele overgangsbepalingen in het wetsvoorstel opgenomen. De belangrijkste zullen achtereenvolgens worden behandeld in deze paragraaf.

De eerste bepaling is art. 33. Er geldt een extra weigeringsgrond, indien in de periode van vijf jaar voor het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet een vergunning is ingetrokken. "Zou deze bepaling niet worden opgenomen, dan zou het bestuur iedere aanvraag in behandeling moeten nemen, en een weigering inhoudelijk moeten motiveren", aldus de MvT.¹³³

Wie na inwerkingtreding van de wet een seksbedrijf wil exploiteren, dient te beschikken over een vergunning op basis van de wet. Op de aanvragen moet binnen maximaal 24 weken worden beslist. Voor degenen die op het moment van de inwerkingtreding al actief zijn, en dus al een vergunning hebben voor het exploiteren een seksbedrijf, biedt art. 34 een oplossing. Dit artikel bepaalt dat een vóór de inwerkingtreding verkregen vergunning voor een seksbedrijf, nog gedurende maximaal twaalf maanden doorwerktijd.¹³⁴

Op grond van art. 35 zullen de artt. 9 en 21 gedurende 28 weken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet van toepassing zijn ten aanzien van een seksbedrijf, dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van de wet rechtmatig zonder vergunning werd uitgeoefend en sindsdien onafgebroken is voortgezet. Het gaat hier dus om seksbedrijven die voor de inwerkingtreding niet

¹²⁴ <<http://www.vng.nl/eCache/DEF/95/970.html>>, 20 september 2010.

¹²⁵ Joosten 2010, pag. 69.

¹²⁶ Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie.

¹²⁷ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 33.

¹²⁸ Zie noot 127.

¹²⁹ Zie noot 127.

¹³⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 30.

¹³¹ MvT, pag. 13.

¹³² Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 35.

¹³³ MvT, pag. 62.

¹³⁴ Zie noot 133.

vergunningplichtig waren. Zonder deze bepaling zou er namelijk een ongewenste situatie worden gecreëerd.¹³⁵

Ingevolge art. 36 zullen ook andere artikelen gedurende een jaar na inwerkingtreding van de wet niet van toepassing zijn. Het gaat hier onder meer om de strafbaarheid van niet-geregistreerde prostituees, de klanten en de exploitant van deze prostituees. Op grond van lid 3 wordt een verzoek tot inschrijving niet geweigerd aan een prostituee, die de leeftijd van twintig jaar heeft bereikt op het tijdstip van inwerkingtreding van art. 4.

Er is geen expliciete overgangsbepaling vastgesteld voor prostituees die op het moment van inwerkingtreding van de wet 18 of 19 jaar zijn. Als echter alle termijnen in ogenschouw worden genomen, dan blijkt dat wanneer de prostituee, die op het moment van de inwerkingtreding van de wet 18 jaar is, de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt op het moment dat prostitueren zonder registratiebewijs strafbaar is (en zij dus de leeftijd van 21 jaar moet hebben bereikt). De bedoelde termijnen zijn één jaar vanaf de inwerkingtreding van de wet, één jaar voor het nader te bepalen inwerkingtreding van de registratieplicht en ten slotte één jaar voor de inwerkingtreding van de strafbepaling.

¹³⁵ MvT, pag. 62.

Hoofdstuk 4 Gevolgen voor de gemeente Eindhoven na invoering van de nieuwe wetgeving

Alle gemeenten in Nederland zullen in de toekomst hun beleid moeten herzien, zodat dit overeenstemt met de nieuwe wetgeving. Met het nieuwe wetsvoorstel wordt het takenpakket van gemeenten als het gaat om de seksbranche uitgebreid. De belangrijkste uitbreidingen zijn:¹³⁶

- Het aanpassen van de APV, zodat deze weer in overeenstemming is met de hogere regelgeving;
- Het inrichten van een registratiesysteem voor prostituees en escortbedrijven;
- Het aanpassen van het handhavingsarrangement. De politie mag zich in de toekomst uitsluitend bezighouden met haar kerntaken, te weten opsporing van strafbare feiten.

Doordat de seksbranche nu een uniform jasje krijgt, zal de burgemeester een deel van zijn discretionaire bevoegdheid moeten inleveren. Gemeenten kunnen in de toekomst in mindere mate hun eigen beleid maken, juist omdat de wetgever wil dat de gemeentelijke verschillen worden teruggebracht. Hierdoor zullen er grote veranderingen optreden in de gemeentelijke autonomie en medebewind. Bij de autonome bevoegdheden kan het onderscheid worden gemaakt tussen de discretionaire bevoegdheden die het bevoegd gezag in de toekomst krijgt, te herkennen aan de zogenaamde kan-bepalingen, en de discretionaire bevoegdheden die het bevoegd gezag de mogelijkheid verschaft om bij verordening nadere regels te stellen. Bij die eerste bevoegdheden kunnen geen nadere regels bij verordening worden opgenomen, maar zal de burgemeester van geval tot geval moeten bepalen of hij gebruikmaakt van een bepaalde bevoegdheid. De gemeente moet dit vaststellen in beleidsregels, welke dienen te worden gepubliceerd.¹³⁷ Bij de tweede soort bevoegdheden wordt de burgemeester de mogelijkheid gegeven nadere regels te stellen.

Bovendien hebben de bevoegde organen een aanvullende autonome bevoegdheid om al hetgeen te regelen wat zij wenselijk achten.¹³⁸ Ook deze regels mogen niet strijdig zijn met hogere regelgeving. De bepalingen omtrent het prostitutiebeleid in de APV van de gemeente Eindhoven bestaan langer dan de hogere regeling (die tenslotte nog niet is geïmplementeerd), waardoor de APV van de gemeente Eindhoven een anterieure APV is. Wanneer deze APV zich echter op hetzelfde terrein begeeft als de hogere regelgeving, dan komen de bepalingen in de APV te vervallen, aldus art. 122 Gemw. Een onderwerp dat in het wetsvoorstel bijvoorbeeld niet wordt behandeld, en dat dus op gemeentelijk niveau mag blijven bestaan, is het sluitingsuur van prostitutiebedrijven.

In dit rapport zullen niet alle gronden worden opgesomd wanneer van een bepaalde bevoegdheid gebruik kan of moet worden gemaakt.¹³⁹

4.1 Medebewind¹⁴⁰

Met het wetsvoorstel worden alle gemeenten in medebewind geroepen, terwijl gemeenten nu ingevolge artt. 149 en 151a Gemw autonome bevoegdheden hebben.¹⁴¹ De volgende taken krijgen gemeenten bij invoering van het wetsvoorstel opgelegd:

- Art. 4 lid 6: weigering registratie
De burgemeester moet de registratie weigeren indien a) de prostitutie de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt of b) de prostituee geen geldige verblijfs- of werkvergunning heeft;
- Art. 5 lid 2: ongedaanmaking registratie
De burgemeester moet de registratie van de prostituee ongedaan maken a) op verzoek van de prostituee, b) indien sprake is van overleg van onjuiste gegevens of c) wanneer de prostituee niet meer beschikt over een arbeids- of verblijfsvergunning;
- Art. 6: ontvangst registratiebewijs

¹³⁶ <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Factsheets_2010/Factsheet_Prostitutiebeleid.pdf>, 14 september 2010.

¹³⁷ Art. 4:81 lid 1 Awb.

¹³⁸ Art. 121 Gemw.

¹³⁹ Voor een volledig overzicht van gronden wordt doorverwezen naar Bijlage I: Het wetsvoorstel.

¹⁴⁰ Gekozen is voor een indeling naar soort bevoegdheden, te weten bevoegdheden onder medebewind en discretionaire bevoegdheden. De gemeente Eindhoven, als opdrachtgever, heeft behoefte om hier meer duidelijkheid over te krijgen. Dit is ook terug te vinden in de deelvragen, §1.7.

¹⁴¹ MvT, pag. 42.

- De prostituee ontvangt door tussenkomst van de burgemeester een registratiebewijs;
- Art. 10 lid 2: nadere regels omtrent uitoefening seksbedrijf
Gemeenten moeten zelf nadere regels bepalen in samenhang met lokale belangen en omstandigheden (concentratiebeleid) over de uitoefening van een seksbedrijf. Het vaststellen van deze regels is in het belang van de rechtszekerheid en kenbaarheid voor de burger en het bedrijfsleven. Op deze wijze kunnen gemeenten bijvoorbeeld seksbedrijven in bepaalde delen van de gemeenten concentreren of eisen stellen aan de wijze van uitoefening voor seksbedrijven;¹⁴²
 - Art. 11 lid 1: beslissing aanvraag vergunning
De burgemeester moet beslissen op een aanvraag voor een vergunning voor een seksbedrijf door een exploitant, en wel binnen twaalf weken (art. 13 lid 1);
 - Art. 12 lid 1: vermelding gegevensvereisten vergunning
Bij de aanvraag van een vergunning moet worden vermeld voor welke activiteit de vergunning wordt aangevraagd en moeten bepaalde gegevensvereisten worden vermeld;
 - Art. 14 lid 1: weigering vergunning
Gemeenten moeten een vergunning weigeren, indien onder andere de exploitant of beheerder onder curatele staat, de exploitant of beheerder de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt of wanneer hij in enig opzicht van slecht levensgedrag is;
 - Art. 16 lid 1: gegevens vergunning
De vergunning moet in dit artikel opgesomde verplichte gegevens behelzen;
 - Art. 17: intrekking vergunning
Gemeenten moeten een vergunning intrekken onder meer indien de vergunning in strijd met een wettelijke voorschrift is gegeven, of indien zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid;
 - Art. 19: verlening gewijzigde vergunning
De burgemeester verleent, na verandering van de gegevens door de exploitant, een gewijzigde vergunning, mits deze na verandering van de gegevens nog steeds voldoet aan de vereisten;
 - Art. 26 lid 2: vermelding register escortbedrijven
De burgemeester die een vergunning voor een escortbedrijf heeft verleend, gewijzigd, geschorst of ingetrokken, moet dit onverwijld melden in het register voor escortbedrijven;
 - Art. 27: aanwijzen ambtenaren
De burgemeester moet ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens het wetsvoorstel of bij gemeentelijke verordening, niet zijnde ambtenaren van de politie.

4.2 Verordende bevoegdheden krachtens gemeentelijke autonomie

De volgende bepalingen zijn opgenomen waarin gemeenten vrijheid krijgen om aanvullende regels bij verordening te stellen:

- Art. 3: nadere regels inzake publiek waarneembare wijze
Gemeenten krijgen in de toekomst de bevoegdheid om bij verordening nadere regels te stellen wanneer er sprake is van een thuiswerkende prostituee, waarbij de activiteiten geen bedrijfsmatige uitstraling hebben. Deze groep prostituees valt namelijk niet onder het begrip ‘seksbedrijf’ en behoeft daarom geen vergunning aan te vragen;
- Art. 10 lid 1: maximumbeleid voor seksbedrijven
Gemeenten kunnen bij gemeentelijke verordening, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van prostituees of klanten, een maximumbeleid vaststellen voor het aantal vergunningen voor seksbedrijven. Wanneer het niet wenselijk is om op één van de bovengenoemde gronden een vergunning te verlenen, is dat mogelijk. Los daarvan kunnen gemeenten kiezen voor een nulloptiebeleid, dat echter alleen betrekking heeft op prostitutiebedrijven (art. 23);
- Art. 11 lid 3: vergunning bepaalde of onbepaalde tijd

¹⁴² Joosten 2010, pag. 89, 90 en 91.

In het wetsvoorstel wordt aan gemeenten de ruimte gelaten om te bepalen of zij vergunningen willen verlenen voor bepaalde of onbepaalde tijd;

- Art. 12 lid 3: indiening en verlenging vergunning
Aan gemeenten wordt discretionaire bevoegdheid gegeven om nadere regels te stellen over onder meer de wijze van indiening van de aanvraag en de procedure bij verlenging van de vergunning;
- Art. 15 lid 3: aanvulling weigeringsgronden vergunning
Gemeenten kunnen in de toekomst bij verordening nadere regels vaststellen inzake aanvullende weigeringsgronden voor vergunningen;
- Art. 18 lid 3: aanvulling intrekkinggronden vergunning
Bij gemeentelijke verordening kunnen andere gronden voor intrekking van de vergunning worden gesteld;
- Art. 23: nulloptiebeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven
Het wetsvoorstel geeft gemeenten de bevoegdheid om op bepaalde gronden een nulloptiebeleid te hanteren ten opzichte van prostitutiebedrijven;
- Art. 24 lid 4: inhoud bedrijfsplan
Daarnaast krijgen gemeenten na invoering van het wetsvoorstel de bevoegdheid om nadere regels te stellen met betrekking tot de inhoud van het bedrijfsplan, welke prostitutiebedrijven moeten kunnen overleggen bij de aanvraag van een vergunning (art. 24 lid 2).

4.3 Aanvullende autonome bevoegdheden

De volgende kan-bepalingen zijn opgenomen in het wetsvoorstel:

- Art. 5 lid 3: tussentijdse ongedaanmaking registratie
De burgemeester kan de registratie van de prostituee tussentijds ongedaan maken, indien sprake is van strijdigheid met art. 7: het niet-vermelden van het registratienummer of telefoonnummer bij het adverteren;
- Art. 11 lid 4 jo. art. 13 lid 2: verlening vergunning
Een vergunning voor een seksbedrijf kan ten hoogste voor 12 weken worden verlengd;
- Art. 15 lid 1: weigering vergunning
Een vergunning kan op diverse gronden worden geweigerd, indien bijvoorbeeld niet wordt voldaan aan de op basis van art. 12 lid 3 gestelde eisen met betrekking tot de aanvraag;
- Art. 15 lid 2: advies bureau BIBOB
De burgemeester kan voor weigering van de vergunning het bureau BIBOB om advies vragen;
- Art. 18 lid 1: schorsing/intrekking vergunning
Een vergunning kan worden geschorst of ingetrokken, indien onder meer is gehandeld in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
- Art. 18 lid 2: advies bureau BIBOB
De burgemeester kan voor schorsing of intrekking van de vergunning het bureau BIBOB om advies vragen.

4.4 Wijziging van de verordening van de gemeente Eindhoven

Thans heeft de gemeenteraad op grond van art. 151a Gemw de bevoegdheid om een APV vast te stellen, waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. Bij de inwerkingtreding van de Prostitutiewet vervalt art. 151a Gemw ingevolge art. 38. Dit heeft als gevolg dat alle bepalingen uit de APV, die zijn gebaseerd op art. 151a Gemw, komen te vervallen. Op grond van art. 10 lid 2 van het wetsvoorstel kunnen bij APV regels worden gesteld over het uitoefenen van een seksbedrijf in de gemeente.

Concretiserend voor de gemeente Eindhoven betekent dit dat de Raad zijn APV op een aantal onderdelen zal moeten wijzigen, zodat deze in overeenstemming is met het wetsvoorstel. Echter, zoals in het bovenstaande is gebleken, heeft hij op een groot aantal onderdelen een aanvullende verordende bevoegdheid. Op deze wijze kan een eigen invulling van het beleid op die onderdelen worden gevormd. Sommige onderdelen worden in het wetsvoorstel onbesproken gelaten: lagere regelgeving zal dan niet strijdig zijn met de hogere regelgeving. Deze onderdelen kunnen dan ook bij behoefte in

stand blijven. Bijna alle huidige bepalingen komen echter te vervallen, omdat zij in het wetsvoorstel worden behandeld.

In het onderstaande worden de regelingen van de APV van Eindhoven opgesomd die in stand kunnen blijven. In §4.5 wordt dieper ingegaan op de invulling van de discretionaire verordenende bevoegdheden die de gemeente Eindhoven na invoering van het wetsvoorstel (nog) heeft.

Regelingen die in stand kunnen blijven naast de verordende bevoegdheden

- Art. 3.2.3: sluitingsuur;
- Art. 3.2.4: tijdelijke afwijking sluitingsuur;
- Art. 3.2.5 lid 2: toezicht door exploitant/beheerder;
- Art. 3.2.7: sekswinkels;
- Art. 3.2.8: tentoonstellingen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke;
- Art. 3.4.1: beëindiging exploitatie;
- Art. 3.4.2: wijziging beheer.

4.5 Invulling van de verordende bevoegdheid

Zoals reeds is besproken, krijgen gemeenten na invoering van het wetsvoorstel op bepaalde terreinen discretionaire verordenende bevoegdheden. Alvorens hier nader op in wordt gegaan, zullen deze aspecten schematisch worden weergegeven. Het schema verwijst naar de subparagraaf, waarin invulling wordt gegeven aan iedere afzonderlijke verordenende bevoegdheid. De bepalingen die in de derde kolom staan, kunnen in stand blijven.

In dit rapport zullen niet alle bepalingen met betrekking tot de invulling uitgebreid worden besproken. Ten eerste biedt dit rapport hiervoor geen ruimte, ten tweede is het nog (te) onduidelijk in hoeverre het wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt aangenomen en ten derde zal de opdracht voor verdere invulling van de verordenende bevoegdheden worden uitbesteed aan de VNG. Inzake deze invulling wordt dan ook aanbevolen af te wachten op een eerste stap vanuit de VNG.

Bepaling autonome bevoegdheid	Inhoud bepaling	Bepaling(en) uit de APV Eindhoven 2010 die kunnen blijven bestaan	Nadere uitwerking in paragraaf
Art. 3	Nadere regels inzake publiek waarneembare wijze	Art. 3.2.6	§4.5.1
Art. 10 lid 1	Maximumbeleid voor seksbedrijven	Momenteel niet geregeld	§4.5.2
Art. 11 lid 3	Vergunning bepaalde of onbepaalde tijd	Art. 1.1.7a	§4.5.3
Art. 12 lid 3	Indiening en verlenging vergunning	Art. 3.2.1 lid 2 sub c, e, f en h	§4.5.4
Art. 15 lid 3	Aanvulling weigeringsgronden vergunning	Art. 3.3.2 lid 1 sub b	§4.5.5
Art. 18 lid 3	Aanvulling intrekingsgronden vergunning	Géén van de huidige bepalingen kunnen blijven bestaan.	§4.5.6
Art. 23	Nuloptiebeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven	Momenteel niet geregeld	§4.5.7
Art. 24 lid 4	Inhoud bedrijfsplan	Momenteel niet geregeld	§4.5.8

4.5.1 Nadere regels inzake publiek waarneembare wijze

Gemeenten kunnen ingevolge art. 3 nadere regels stellen die betrekking hebben op de bedrijfsmatige uitstraling en de uiterlijke waarneembaarheid van prostitutie. Zodoende kunnen gemeenten alle zichtbare vormen van prostitutie binnen de gemeente tegengaan.¹⁴³ Er kunnen bijvoorbeeld op gemeenteniveau regels worden geformuleerd over de wijze waarop een prostituee zich etaleert.¹⁴⁴

¹⁴³ MvT, pag. 53.

¹⁴⁴ Nota naar aanleiding van het verslag, art. 43.

Gezien de woorden van de wet gaat het nadrukkelijk om reguleren.¹⁴⁵ Middels dit artikel kan de gemeente Eindhoven bijvoorbeeld nadere regels stellen aan het al dan niet bedrijfsmatige karakter van de thuisprostitutuee. Dit is bepalend of de thuiswerkende prostitutuee een vergunning nodig heeft voor het uitvoeren van haar werkzaamheden. Indien sprake is van bedrijfsmatigheid, dan valt zij onder het begrip ‘prostitutiebedrijf’. Er is volgens de MvT van een prostitutiebedrijf sprake indien:¹⁴⁶

- er vanuit het adres wordt geadverteerd dat tot aantrekking van passanten leidt;
- er reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn;
- er meerdere prostitutuees op hetzelfde adres werkzaam zijn.

Door het stellen van nadere regels, kunnen gemeenten voorkomen dat er van thuiswerk een publiekstrekkende werking uitgaat.¹⁴⁷

Op grond van deze bepaling kan de gemeente Eindhoven dus regels stellen over straat-, raam- en thuisprostitutie in bedrijfsmatige verschijningsvorm. Er is één bepaling van de APV die betrekking heeft op één van deze verschijningsvormen, namelijk art. 3.2.6 van de APV. Deze bepaling gaat over straatprostitutie. Over thuisprostitutie in bedrijfsmatige vorm bestaat thans nog geen bepaling.

4.5.2 *Maximumbeleid voor seksbedrijven*

Ingevolge art. 10 lid 1 kunnen gemeenten ten aanzien van seksbedrijven een maximumbeleid vaststellen. “Daarnaast behouden zij de mogelijkheid om op basis van bestemmingsplannen seksbedrijven, waaronder ook prostitutiebedrijven, te weren. Indien een prostitutiebedrijf nu niet is toegestaan ingevolge een bestemmingsplan, dan zal dat na inwerkingtreding van deze wet nog steeds het geval zijn”, aldus de minister.¹⁴⁸

Thans, zoals is besproken in §2.2, heeft de gemeente Eindhoven geen maximumbeleid. De behoefte om deze discretionaire bevoegdheid alsnog in te zetten, is er (vooralsnog) niet. Dit heeft te maken met het minimaal aantal aanvragen voor vergunningen. De gemeente Eindhoven voelt om die reden geen behoefte om een maximum te stellen aan de omvang van seksbedrijven.¹⁴⁹ Mocht er onverhoopt een sterke toename zijn in de vraag naar het exploiteren van seksbedrijven, waardoor het aantal seksbedrijven in korte tijd sterk toeneemt, dan heeft de gemeente Eindhoven alsnog de mogelijkheid om een maximumbeleid vast te stellen.

De gemeente Eindhoven kan ervoor kiezen om het maximum ten aanzien van de raamprostitutie - alleen toegestaan op het Baekelandplein - in haar APV te regelen in plaats van in het bestemmingsplan.

4.5.3 *Vergunning bepaalde of onbepaalde tijd*

Thans worden vergunningen op grond van art. 1.1.7a van de APV voor onbepaalde tijd verleend, tenzij de aard zich daar tegen verzet. Op grond van art. 11 van de Dienstenrichtlijn worden gronden gesteld wanneer een vergunning voor bepaalde tijd mag worden verleend. Gezien deze Europese regelgeving moet de burgemeester - ook in de toekomst - vergunningen verlenen voor onbepaalde tijd, tenzij zich één van de gronden¹⁵⁰ voordoet. Als een vergunning voor bepaalde tijd wordt verleend, dient te worden beargumenteerd waarom deze beperking noodzakelijk is. Bovendien moet deze verlening de evenredigheidsstoets doorstaan. Kritisch bekeken is deze bevoegdheid dan ook geen algehele autonome bevoegdheid.

4.5.4 *Indiening en verlenging vergunning*

Thans worden in de APV van de gemeente Eindhoven eisen gesteld aan de overhandiging van gegevens bij de aanvraag van een vergunning. Sommige van deze eisen kunnen in stand blijven, omdat deze bij hogere wetgeving niet worden geregeld. Het gaat om de volgende gegevens:

- het aantal prostitutuees (art. 3.2.1 lid 2 onder c van de APV);

¹⁴⁵ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 77 en 78.

¹⁴⁶ MvT, pag. 18.

¹⁴⁷ Zie noot 146.

¹⁴⁸ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 41.

¹⁴⁹ Dit blijkt uit diverse gesprekken met H. Borst, sector OO&V, gemeente Eindhoven.

¹⁵⁰ De gronden zijn a) dat de vergunning automatisch wordt verlengd, b) de vergunning alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden, c) het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang of d) omdat een bepaalde duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

- de plaatselijke kadastrale ligging, alsmede de plattegrond (art. 3.2.1 lid 2 onder e en f);
- bewijs dat de exploitant is gerechtigd tot gebruik van de ruimte bestemd voor de seksinrichting (art. 3.2.1 lid 2 onder h).¹⁵¹

Het is niet zinvol om art. 3.2.1 lid 2 onder c in stand te laten na invoering van het wetsvoorstel, omdat dit op grond van art. 25 lid 2 van het wetsvoorstel al wordt geregeld in de bedrijfsadministratie. Indien het aantal prostituees ook wordt vastgelegd in de vergunning, dan moet deze iedere keer worden gewijzigd, indien het aantal prostituees binnen een seksbedrijf verandert.

Ook zal de gemeente Eindhoven moeten beoordelen of het in stand laten van sub e en f geboden is. Men zal de noodzakelijkheid van de handhaving van deze bepalingen opnieuw moeten beoordelen.

Aanbevolen wordt om sub h in ieder geval in stand te laten, want dit biedt een extra zekerheid. Er kan middels deze bepaling eenvoudiger worden getoetst of de exploitant eigenaar dan wel huurder is van de ruimte.

4.5.5 Aanvulling weigeringsgronden vergunning

De volgende aanvullende weigeringsgrond, die thans is opgenomen in de APV, mag worden gesteld, indien de vestiging of exploitatie van het seksbedrijf in strijd is met het bestemmingsplan of stadsvernieuwingsplan (ter bescherming van de woon- en leefomgeving).

Art. 3.3.2 lid 1 sub a kan echter niet blijven bestaan, want dit valt niet onder de genoemde gronden van art. 15 lid 3 van het wetsvoorstel. Verder kunnen aanvullende weigeringsgronden worden gesteld, maar de gemeente Eindhoven dient wel rekening te houden met de gestelde gronden.

4.5.6 Aanvulling intrekingsgronden vergunning

De gemeente Eindhoven krijgt de autonome bevoegdheid om aanvullende intrekingsgronden te stellen. Thans zijn de intrekingsgronden geregeld in art. 1.1.6 van de APV. Op grond van art. 17 komen sub a en e van de APV te vervallen. Op grond van art. 18 - de aanvullende gronden - komen sub b en c van de APV te vervallen. Art. 1.1.6 sub d kan op grond van deze verordenende bevoegdheid echter ook niet blijven bestaan, omdat deze niet voldoet aan één van de genoemde gronden. Het gehele algemene art. 1.1.6 van de APV kan na invoering van de wet niet meer van toepassing zijn op seksbedrijven.

4.5.7 Nuloptiebeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven

Zoals in §3.3 al is aangegeven, heeft de mogelijkheid tot het nuloptiebeleid van prostitutiebedrijven geen betekenis voor de gemeente Eindhoven. Om die reden wordt deze mogelijkheid dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

4.5.8 Inhoud bedrijfsplan

Thans is er in de APV van de gemeente Eindhoven nog niets opgenomen ten aanzien van een bedrijfsplan. Bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) zullen nadere regels worden gesteld ter invulling van het bedrijfsplan, waarop gemeenten eigen aanvullende regels kunnen stellen aan de inhoud van dit plan. Het is wenselijk dat de gemeente Eindhoven - eventueel in samenspraak met de GGD - deze regels vaststelt. Daarin kunnen ook de Hygiënerichtlijnen seksinrichtingen van het Landelijk Hygiëne en Veiligheid worden meegenomen.

Het verdient de aanbeveling dat de exploitant en beheerder reeds bij de aanvraag van de vergunning een Verklaring Omtrent het Gedrag overhandigen, die ziet op de voorliggende periode van vijf jaar als ingezetene van Nederland.¹⁵² De burgemeester kan namelijk besluiten zijn oordeel (mede) te baseren op een Verklaring Omtrent het Gedrag als bedoeld in art. 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze verklaring is afkomstig van de Minister van Justitie en strekt ter beoordeling van de integriteit van de aanvrager. De gemeente kan bij verordening besluiten dat deze verklaring bij de aanvraag, voor zowel exploitant als de beheerder, dient te worden overlegd. Art. 3.2.2 lid 2 van de APV komt met alle waarschijnlijkheid te vervallen, omdat de AMvB dit onderwerp nader gaat regelen.

¹⁵¹ De term 'seksinrichting' dient dan te worden gewijzigd in 'seksbedrijf'.

¹⁵² Handreiking, Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutie sector, pag.12.

De exploitant dient het bedrijfsplan te overhandigen bij de aanvraag van de vergunning ingevolge art. 24 lid 2 van het wetsvoorstel.

4.5.9 Nadere regels seksinrichtingen

Art. 24 lid 3 van het wetsvoorstel heeft betrekking op maatregelen op het gebied van hygiëne en bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Het overgrote deel wordt thans geregeld in de Nadere regels seksinrichtingen van de gemeente Eindhoven. Aanbevolen wordt dat de gemeente Eindhoven afwacht tot bij AMvB nadere regels omtrent dit onderwerp worden gesteld. Waarschijnlijk komt een groot deel van de regelingen zoals neergelegd in de Nadere regels seksinrichtingen dan te vervallen.

4.6 Inrichting registratiesysteem

De minister zal in de toekomst 25 centrumgemeenten aanwijzen, die zonder meer zijn belast met de organisatie van de organisatieplicht. De gemeente Eindhoven heeft het karakter van een dergelijke centrumgemeente. Wanneer blijkt dat 25 gemeenten onvoldoende zijn, dan wijst de minister meer gemeenten aan.¹⁵³

In globale lijnen, op een procesmatige wijze, wordt in deze paragraaf verder ingegaan op de inrichting van het registratiesysteem. Er wordt ingegaan op de praktische kant van de registratieplicht. Aangezien de VNG in opdracht van de overheid reeds een rapport heeft opgesteld met daarin de verwerking van de processtappen ten aanzien van de verplichte registratie, zal in dit onderzoeksrapport het onderwerp in globale lijnen worden behandeld. De gemeente Eindhoven kan het rapport van de VNG, bij meer zekerheid of de verplichte registratie wordt aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer, later in haar beleid implementeren.

De registratieplicht kan op diverse plekken binnen de gemeente Eindhoven worden ingericht. Het meest logische zou zijn om deze in te richten in het stadskantoor bij Burgerzaken. Bij Burgerzaken worden meer van dit soort zaken georganiseerd, zoals het aanvragen van een paspoort of een ander legitimatiebewijs. De privacy van de prostituee komt hiermee echter in gevaar. Hier wordt later op ingegaan.

De procedure is dan als volgt. De prostituee moet zich allereerst melden om een afspraak te maken. Dit zou telefonisch kunnen, of door een afspraak te maken met een van de medewerkers van de gemeente, mogelijk aan de balie in het Stadskantoor. Prostituees moeten in ieder geval twee keer naar het Stadskantoor (of een andere locatie) komen. De eerste keer voor de inschrijving, waarbij zij schriftelijke informatie krijgt overhandigd, en de tweede keer voor het verplichte gesprek.

Tijdens het eerste contactmoment is het uiterst belangrijk dat er uitgebreide informatie wordt verstrekt aan prostituees. De schriftelijke informatie heeft betrekking op de volgende thema's:

- de rechten van een persoon, zoals arbeidsrechten;
- de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's;
- de instellingen op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening (adressen en telefoonnummers van onder meer de GGD en politie);
- de sociale zekerheid zoals het afsluiten van verzekeringen en betalen van belastinggelden;
- de uitstapprogramma's en informatie over bijvoorbeeld hoe om te gaan met drang of dwang uitgeoefend door een derde.

Bovenstaande informatie zal bij de hernieuwde registratie opnieuw worden verstrekt.¹⁵⁴ De informatieverstrekking zal zorgdragen voor een verbetering van de rechtspositie en weerbaarheid van de prostituee. De schriftelijke informatiepakketten zullen in een groot aantal vertalingen beschikbaar komen. Ondanks dit eerste verplichte gesprek zal continuïteit in het verschaffen van informatie noodzakelijk zijn. De continuïteit aan informatie zal gedeeltelijk worden gerealiseerd door een 'digitale sociale kaart', die is opgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze kaart bevat basisgegevens over arbeidsrecht, sociale zekerheid, belas-

¹⁵³ Interview J. Verbruggen, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (projectleider van het wetsvoorstel).

¹⁵⁴ MvT, pag. 13.

tingen, gezondheid, uitstapprogramma's et cetera. Deze informatie is beschikbaar voor zowel de prostituees als voor hulpverleners.¹⁵⁵

De registratie van prostituees zal niet op een elektronische wijze plaatsvinden. Het is immers wenselijk dat gemeenten de mogelijkheid hebben, alvorens zij overgaan tot registreren, met de prostituee in gesprek te gaan om te achterhalen of er sprake is van gedwongen prostitutie of slachtofferschap, aldus de MvT.¹⁵⁶

4.6.1 *Te verwachten (mogelijke) problemen ten aanzien van de registratieprocedure*

Beslist zal moeten worden waar en hoe de gemeente Eindhoven de registratieplicht gaat inrichten. Problemen die kunnen optreden bij het maken van een telefonische afspraak zijn de taalbarrière bij buitenlandse prostituees en de bekendheid over de mogelijkheid dat men kan bellen. De gemeente Eindhoven zal deze mogelijkheid schriftelijk bekend moeten maken onder de doelgroep, maar ook aan exploitanten en (belangen)organisaties. Ten aanzien van de mogelijkheid om rechtstreeks een afspraak te maken bij de gemeente, moet men aldus rekening houden met de waarborging van de volledige anonimiteit van de prostituee. Wanneer wordt gekozen voor de locatie van het Stadskantoor, dan moet men rekening houden met het feit dat andere personen met het gesprek mee kunnen luisteren. Vaak zijn er andere mensen aanwezig, zoals ander personeel en klanten. Hierdoor kan een inbreuk op de anonimiteit ontstaan. Uit onderzoek blijkt dat men, mede op grond hiervan, vreest voor de anonimiteit van de prostituee. De gemeente Utrecht heeft dit opgelost door de prostituees zich te laten melden bij de GGD.¹⁵⁷ Hierdoor zijn zij afgeschermd van andere mensen en kan hun privacy beter gewaarborgd blijven. De vraag rijst of dit ook mogelijk is in Eindhoven. Men dient rekening te houden met een eventuele belangenverstrengeling. Uit nader onderzoek blijkt dat de respondenten deze registratie juist niet bij de GGD willen neerleggen, bang zijn dat de GGD haar neutrale karakter verliest.¹⁵⁸ Wanneer de prostituee zich meldt, al dan niet telefonisch, dan zal een gesprek moeten worden ingepland. De gemeente Eindhoven kan ervoor kiezen enkele medewerkers van de gemeente op zodanige wijze op te leiden, dat zij dit gesprek met de prostituee alleen zullen voeren, al dan niet met de aanwezigheid van een tolk.¹⁵⁹ Ook kan ervoor worden gekozen andere deskundigen deel te laten nemen aan het gesprek.¹⁶⁰ Enkele respondenten gaven aan dat er wederom een belangenverstrengeling kan optreden wanneer je op deze wijze te werk gaat.¹⁶¹ Gemeenten hebben de plicht om prostituees in te schrijven in het register. Andere deskundigen die deelnemen aan het gesprek hebben het belang om de rechten van de prostituee te behartigen door hen te informeren en/of het belang om signalen van misstanden op te vangen. Dit is ook gekoppeld aan de problematiek om de registratieplicht te organiseren bij de GGD.¹⁶²

De leden van GroenLinks vroegen zich af hoeveel arbeidskrachten nodig zijn om de registratie in de beginfase vorm te geven. Daar is door de minister geen antwoord op gegeven.¹⁶³ Dit is lastig te beantwoorden en is afhankelijk van de grootte van het gebied, het aantal prostituees, de verwachte opkomst en de wijze waarop een gemeente de registratieplicht heeft ingericht.

Bovendien is uit onderzoek gebleken dat veel respondenten vrezen voor de opslag van de gegevens.¹⁶⁴ Men vreest dat gegevens uitlekken of dat gegevens niet helemaal worden verwijderd, indien een prostituee haar beroep niet meer wenst uit te oefenen. Als reactie hierop is aangegeven dat de gegevens worden opgeslagen bij een centrale beheerorganisatie. De persoonsgegevens zullen aldus bewaard worden bij 1 organisatie en niet bij de 25 centrumgemeenten die met de registratie zijn belast.¹⁶⁵

¹⁵⁵ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 25.

¹⁵⁶ MvT, pag. 30.

¹⁵⁷ De gemeente Utrecht probeert naar verwachting in november 2010 al een registratieplicht in te voeren voor de raamprostituees.

¹⁵⁸ Dit wordt nader toegelicht in §5.2.

¹⁵⁹ In de officiële publicaties is niet gesproken over het opstellen van deskundigheidseisen aan de medewerkers van de gemeente die belast zijn met de registratietaak. Deze medewerkers moeten echter wel beschikken over een zekere mate van deskundigheid en expertise om deze gesprekken adequaat te kunnen voeren.

¹⁶⁰ Er zal een kostenanalyse opzet moeten worden gemaakt voor de eventuele inzet van deskundigen bij het gesprek en het gebruik van tolken.

¹⁶¹ Zie onder meer het interview met de gemeente Rotterdam.

¹⁶² Zie onder meer de interviews met Stichting de Rode Draad, de gemeente Rotterdam en Basiszorgteam Prostitutie GGD Eindhoven.

¹⁶³ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 27.

¹⁶⁴ Dit blijkt onder meer uit de interviews met het PCT Eindhoven, de gemeente Rotterdam en de exploitant.

¹⁶⁵ Interview J. Verbruggen, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (projectleider van het wetsvoorstel).

Daarnaast is veel kritiek geuit op de gevoeligheid van de pasjes die dienen als de registratiebewijzen. Hoe kunnen klanten en exploitanten echte registratiebewijzen onderscheiden van onechte? Volgens de Nota naar aanleiding van het verslag is dit een kwestie van goede voorlichting. Tijdens de publieksvoorlichting voor de inwerkingtreding van de wet zal hieraan aandacht worden besteed. Op deze wijze moet de klant voldoende kennis krijgen van de echtheidskenmerken van het registratiebewijs, zodat hij dat bewijs kan beoordelen. Wanneer in een concreet geval de klant meent zich verontschuldigbaar te hebben gedwaald, dan kan hij een beroep doen op de strafuitsluitingsgrond afwezigheid van alle schuld.¹⁶⁶

Om de klant en de exploitant tegemoet te komen, zal een inbel- of internetsysteem worden opgezet voor de exploitanten en klanten. Zij kunnen dan ter controle een registratienummer invoeren en krijgen dan slechts een enkele 'ja' of 'nee' te horen. Een 'nee' betekent dat het registratienummer niet voorkomt in het systeem.¹⁶⁷ De vraag kan worden gesteld of dit wel wenselijk is. Indien bijvoorbeeld een ouder van een kind twijfelt of haar dochter dit beroep uitoefent, dan kan zij als 'klant'-zijnde dit simpelweg controleren middels dit systeem. Dit is strijdig met de anonimiteit die juist wordt beoogd.

Onduidelijk is hoe de overheid de problematiek van de grensgemeenten gaat aanpakken, waar men veelvuldig te maken heeft met buitenlandse klanten. Hoe kunnen zij weten dat prostituees een registratiebewijs voorhanden hebben. Hoe krijgen zij de informatie over de echtheidskenmerken? Hoe wordt het geregeld met controle door klanten van straatprostituees? Veel respondenten voorzien hier veel problemen en wachten af hoe dit in de praktijk zal functioneren en zich zal ontwikkelen.

4.7 Toezicht en handhaving

In de toekomst zijn zowel de prostituee, als de exploitant en de klant onder bepaalde omstandigheden strafbaar. Bovendien tracht de wetgever een duidelijkere scheidslijn aan te brengen tussen het takenpakket van de politie en de gemeente. Hieronder worden deze thema's behandeld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de strafbaarstelling en de taken en bevoegdheden die toebehooren aan de gemeente.

4.7.1 Strafbaarstelling

De strafrechtelijke sanctionering is in de toekomst zowel mogelijk ten aanzien van de prostituee, als ten aanzien van de exploitant en de klant. Ernstige delicten als mensenhandel en het gebruikmaken van de diensten van een minderjarige worden nu ook al strafrechtelijk gesanctioneerd.¹⁶⁸

In de toekomst is de exploitant¹⁶⁹ die zonder vergunning een seksbedrijf uitoefent, strafbaar ingevolge art. 9.¹⁷⁰ Uitoefening van een seksbedrijf zonder vergunning wordt als economisch - bij opzet een misdrijf en bij schuld een overtreding - delict gezien ingevolge de Wet op economische delicten.¹⁷¹ Dit geldt ook voor het adverteren zonder vermelding van het nummer van de vergunning en vaste telefoonnummer van het seksbedrijf, of bij het verstrekken van onjuiste gegevens bij het verstrekken van de vergunning, aldus art. 32. Het onderscheid tussen het legale en het illegale deel van de branche zorgt dat criminele uitwassen in de toekomst gemakkelijker te onderscheiden zijn van de vergunde branche, omdat zij geen vergunning/registratienummer kunnen laten zien.¹⁷² Kranten en andere advertentiemediën worden echter niet verplicht gesteld om nummers te controleren.¹⁷³ Met het wetsvoorstel wordt wel beoogd dat er convenanten worden gesloten tussen gemeenten en media. Tussen gemeenten en de Nederlands Dagbladpers¹⁷⁴ is al een convenant gesloten, waarin is overeengekomen dat de krant geen advertenties plaatst van seksuele diensten tegen betaling, geadverteerd door seksbedrijven zonder vermelding van het vergunningnummer. Hiermee wordt het plaatsen van illegale advertenties tegengegaan.

¹⁶⁶ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 65 en 66.

¹⁶⁷ Interview J. Verbruggen, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (projectleider van het wetsvoorstel).

¹⁶⁸ MvT, pag. 37 en 38.

¹⁶⁹ Onder de exploitant behoort ook de souteneur, indien hij voldoet aan de kenmerken van een exploitant zoals bepaald in art. 1 van het wetsvoorstel.

¹⁷⁰ Thans is het exploiteren van een seksinrichting zonder vergunning strafbaar op grond van art. 3.2.1. lid 1 jo. art. 6.1 van de verordening. Dit is echter geen economisch delict, maar een bepaling in de gemeentelijke strafverordening.

¹⁷¹ MvT, pag. 25.

¹⁷² Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 55.

¹⁷³ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 51.

¹⁷⁴ Hieronder vallen alle dag- en weekbladen van Nederland.

De sanctionering van de klant wordt in de toekomst mogelijk gemaakt door de strafbepaling die is opgenomen in art. 29 lid 1 van het wetsvoorstel. Dit bepaalt dat de klant strafbaar is wanneer hij gebruikmaakt van seksuele diensten als a) de prostituee geen registratiebewijs voorhanden heeft of b) de exploitant geen vergunning voor het seksbedrijf heeft.¹⁷⁵ Strafbaarheidsstelling van de klant beoogt een bijdrage te leveren aan de ordening van de prostitutiebranche en daarmee indirect de aanpak van prostitutie van prostituees die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, illegale arbeid en mensenhandel. Ook beoogt het wetsvoorstel ongewenste vormen van prostitutie zo veel mogelijk te bestrijden en de strafbaarstelling van de klant zou daarmee het sluitstuk vormen als het gaat om de integrale aanpak.¹⁷⁶ Een zekere verantwoordelijkheid wordt nu ook bij de klant neergelegd. De scheiding tussen legale en illegale prostitutie moet voor de klant in de toekomst veel duidelijker zijn, door de mogelijkheid om naar een registratiebewijs en/of een vergunning te vragen. Hij heeft daarmee dus in zekere zin een onderzoeksplicht.¹⁷⁷

Volgens de wetgever is het ook wenselijk om strafrechtelijk op te treden tegen de prostituee die niet is ingeschreven in het register, het registratiebewijs niet voorhanden heeft of werkt in een niet-vergund prostitutiebedrijf ingevolge art. 30. Mede uit het oogpunt van de effectiviteit van de handhaving, zou het onwenselijk zijn wanneer in een situatie waar zowel de klant als de prostituee in overtreding is, er voor de prostituee een ander handhavingsregime geldt dan voor de klant. Wel wordt onderscheid gemaakt in de strafzwaarte.¹⁷⁸ Strafbaarheid van de niet-geregistreerde prostituee zal moeten worden aangetoond aan de hand van concrete feiten en omstandigheden van het geval. De omstandigheid dat degene van wie bij controle het vermoeden bestaat dat zij prostituee is en geen registratiebewijs voorhanden heeft, maar wel in het bezit is van condooms, kan daarbij een relevante aanwijzing zijn.¹⁷⁹

4.7.2 Taken en bevoegdheden van gemeenten

Gemeenten krijgen na invoering van het wetsvoorstel meer nieuwe taken en moeten door de strikte scheiding tussen bestuur en politie hun bestuursrechtelijke taken zelf weer uitvoeren. Deze bestuursrechtelijke taken overdragen aan de politie, zoals nu wordt gedaan, is ingevolge art. 27 lid 1 niet meer mogelijk. Welke taken de burgemeester van de gemeente Eindhoven in de toekomst gaat krijgen, wordt in deze paragraaf besproken.

Aanwijzen toezichthouders

De burgemeester dient in de toekomst ambtenaren aan te wijzen, die in zijn gemeente met het toezicht op de naleving belast zijn. Deze bevoegdheden zijn terug te vinden in artt. 5:11 tot en met 5:20 Awb. Toezicht moet worden gehouden door gemeentelijke toezichthouders zoals de brandweer en afdeling bouw en wonen. In de MvT wordt geadviseerd om alle organisaties die een mogelijke toezichtstaak uitoefenen, te betrekken bij het toezicht en de handhaving.¹⁸⁰ Door de samenvoeging van verschillende instanties wordt de controle een multidisciplinaire taak. De belangrijkste uitvoerder van de bestuurlijke controle blijft echter de gemeentelijke toezichthouder, aldus de handreiking van Task Force Mensenhandel. Hierin wordt aanbevolen dat iedere afzonderlijke gemeente met meerdere seksbedrijven op haar grondgebied, een ketenregisseur aanstelt die op zijn beurt een controleteam samenstelt. Deze toezichthouders moeten wel gecertificeerd zijn conform de Aanwijzing Mensenhandel. Zij moeten de cursus 'Prostitutiecontrole en Mensenhandel', aangeboden door de Politieacademie, met succes afronden.¹⁸¹

Controle vergunningen en vergunningvoorwaarden

Volgens de MvT ligt de regie op het prostitutiebeleid nadrukkelijk bij gemeenten, omdat zij fungeren als vergunningverlener. In het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en de handhaving van de door hen verleende vergunning.¹⁸² De wetgever is van

¹⁷⁵ De klant kan dit eenvoudigweg controleren, doordat de exploitant verplicht is aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar aan te tonen dat hij beschikt over een vergunning (art. 16 lid 2).

¹⁷⁶ MvT, pag. 39.

¹⁷⁷ MvT, pag. 39 en 40.

¹⁷⁸ MvT, pag. 41.

¹⁷⁹ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 67.

¹⁸⁰ MvT, pag. 31.

¹⁸¹ Handreiking, ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector, pag. 18 en 19.

¹⁸² Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 6.

mening dat bij de politie meer capaciteit vrijkomt voor de opsporing van misstanden binnen de branche, wanneer de verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij de gemeenten wordt gelegd.¹⁸³ Verwacht wordt dat eventueel extra handavings- en toezichtslasten wegvallen als gevolg van de tijdswinst die geboekt kan worden door de bepalingen in het wetsvoorstel, die het toezicht en de handhaving vereenvoudigen. Hierdoor kan de bestaande toezicht- en handavingscapaciteit effectiever en gericht worden ingezet.¹⁸⁴

Het gaat uitdrukkelijk alleen om het controleren van vergunningen en de vergunningvoorwaarden.¹⁸⁵ Dit is puur een bestuursrechtelijke taak, die theoretisch gezien in de toekomst niet meer mag worden uitbesteed aan de politie. Gemeenten behouden wel de mogelijkheid om in samenwerking met de betrokken organisaties integrale controles te houden.¹⁸⁶ Uit onderzoek is echter gebleken dat zich weinig problemen voordoen met betrekking tot vergunningen en vergunningvoorwaarden in de legale sector van de prostitutiebranche.¹⁸⁷ Uit efficiëntie en capaciteitstekort bij de gemeente Eindhoven wordt een deel van deze taak thans uitbesteed aan het PCT en voor een klein deel aan de GGD.

Uit fieldresearch is gebleken, dat veel weerstand bestaat om een scheiding aan te brengen in het takenpakket van de gemeente en de politie, die als gevolg heeft dat de politie niet meer de vergunningen (vergunningvoorwaarden) mag controleren. De gemeentelijke politie wordt door de gemeente Eindhoven ingekocht op grond van dier specialiteit en deskundigheid. Wanneer zij op controle gaan, dan houdt zij zich bezig met zowel het vragen naar de benodigde papieren, zoals de vergunning van de exploitant en paspoorten van de prostituees, als dat zij zich bezig houdt met het signaleren van misstanden binnen de branche. Het gaat hierbij om een regionale samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en twintig andere omliggende gemeenten, die tezamen het PCT financieren. De gemeente Eindhoven zal capaciteit beschikbaar moeten stellen voor de controle en handhaving van de door haar verleende vergunningen (en vergunningvoorwaarden). Wanneer de nu bestaande structurele controle op de legale sector zal afnemen, is de verwachting dat het aantal overtredingen en mogelijk het aantal misstanden zal toenemen. De structurele controle neemt alleen niet af wanneer capaciteit beschikbaar wordt gesteld om deze controles over te nemen.¹⁸⁸

Bovendien zal een andere belangrijke wijziging optreden. Het PCT kan nu ter uitoefening van zijn taak twee petten opzetten: de bestuurlijke pet ter controle van de vergunningen en de strafrechtelijke pet wanneer men strafbare feiten signaleert. Bij de invoering van het wetsvoorstel verliest hij dit voordeel van de twee petten: hij kan straks officieel alleen nog maar ergens binnentreden bij een vermoeden van een strafbaar feit.¹⁸⁹ Het zelfstandig binnentreden van prostitutiebedrijven kan dan alleen op grond van art. 2 Pw en art. 273f WvSr. Het PCT erkent dat de twee petten ook verwarring kunnen opleveren. Hij moet onderscheid kunnen maken welke bevoegdheden hij heeft met de bestuursrechtelijke pet op en welke met de strafrechtelijke pet. Maar bovenal levert het gebruik van de dubbele pet vooral voordelen op, die het wetsvoorstel wegneemt. Bovendien geeft het PCT aan dat juist vanuit de bestuursrechtelijke functie veel signalen worden opgevangen over de illegale sector.¹⁹⁰

Een ander gevolg is dat gemeenten in de toekomst bij de signalering van strafbare feiten tijdens het controleren van de vergunningplicht alsnog de politie moeten inschakelen. Men vreest dat dit problemen gaat opleveren. De communicatie tussen politie en gemeenten moet te allen tijde optimaal zijn en de politie moet meteen beschikbaar zijn bij het constateren van strafbare feiten door de gemeentelijke toezichthouder.

Ondanks de felle kritieken heeft de wetgever deze wijziging toch doorgevoerd in het wetsvoorstel om op deze wijze een strikte scheiding tussen bestuur en politie te realiseren. Zoals in het begin van deze paragraaf al is aangeven, heeft men de aanbeveling gedaan om gezamenlijk op te treden tijdens de controles. Ook wordt aanbevolen om de prostitutiecontroles niet aan te kondigen en ieder seksbedrijf ten minste zes keer te controleren.¹⁹¹ Daarvoor zal echter wel capaciteit beschikbaar moeten worden gesteld en de vraag kan worden gesteld of deze capaciteit er wel is.

¹⁸³ Zie noot 179.

¹⁸⁴ MvT, pag. 23.

¹⁸⁵ Voor locatiegebonden seksbedrijven zal dit doorgaans geen probleem opleveren.

¹⁸⁶ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 52.

¹⁸⁷ Interview F. van de Burgt, afdeling Toezicht en Handhaving gemeente Eindhoven.

¹⁸⁸ Zie noot 187.

¹⁸⁹ Zie een uitbreiding van deze problematiek in §5.1.

¹⁹⁰ Zie hierover meer in §2.8.2.

¹⁹¹ Landelijk Expertgroep Mensenhandel, november 2008, Referentiekader Mensenhandel, LEM, pag. 11.

Bevoegdheid tot binnentreden

De ambtenaren die belast zijn met het toezicht, krijgen de bevoegdheid om met medeneming van de benodigde apparatuur een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. De bevoegdheid kan echter alleen worden uitgeoefend, indien in een woning bedrijfsmatige prostitutie plaatsvindt of wanneer daar een redelijk vermoeden van is. Het gaat om het tegengaan van bedrijfsmatige prostitutieactiviteiten in een woning zonder dat daarvoor een vergunning is verleend.

Deze bevoegdheden hebben zij reeds op grond van art. 149a Gemw. Zij behoeven voor het binnentreden een machtiging van de burgemeester ingevolge art. 2 lid 1 jo. art. 3 lid 2 Algemene wet op het binnentreden (hierna: Awbi).¹⁹² De gemeente Eindhoven heeft deze bevoegdheid neergelegd in art. 6.3 van de APV.¹⁹³ Deze bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend op grond van handhaving van de openbare orde of veiligheid of bescherming van het leven of de gezondheid van personen. De toekomstige bepaling is aldus uitgebreider: de bevoegdheid kan ook uitgeoefend worden, indien een vermoeden bestaat dat binnen een woning bedrijfsmatige prostitutie plaatsvindt.

Registratiecontrole

Door de registratieplicht zal volgens de wetgever meer zicht komen op zowel Nederlandse als buitenlandse prostituees. Via raadpleging van het landelijke registratiesysteem kan de belaste toezichthouder door controle aan de hand van de persoonsgebonden registratienummers in combinatie met het telefoonnummer vaststellen of het een geregistreerde prostituee betreft of niet. De controle komt echter voor een groot deel bij de politie te liggen. Indien de gemeentelijke toezichthouder de vergunningen van een seksbedrijf controleert, moet hij tevens om de registratiebewijzen van de aanwezige prostituees vragen, omdat deze plicht is gekoppeld aan een vergunningvoorwaarde. Om deze reden kunnen ook de gemeentelijke toezichthouders in het registratiesysteem. De gemeentelijke toezichthouder die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, en de politie, kunnen bij constatering van een werkzame prostituee zonder registratiebewijs, een boete opleggen.¹⁹⁴

Overleg actuele bedrijfsadministratie

Op grond van art. 25 lid 2 is de exploitant van een prostitutiebedrijf verplicht om te allen tijde de actuele bedrijfsadministratie beschikbaar te hebben voor toezichthouders. Dit is een extra instrument in het kader van toezicht en handhaving. De toezichthouder verkrijgt daarmee direct inzicht in het actuele personeelsbestand van de exploitant. Indien bij de controle blijkt dat de administratie niet klopt, omdat bijvoorbeeld niet van alle aanwezige prostituees het registratiebewijs voorhanden is, wordt de exploitant daarvoor verantwoordelijk gesteld en bestaat de mogelijkheid om de vergunning in te trekken.¹⁹⁵

Bevoegdheid tot het opleggen van bestuursrechtelijke maatregelen

Ten behoeve van het bevorderen van de naleving hebben gemeenten de volgende instrumenten tot hun beschikking:¹⁹⁶

- Intrekken of schorsen van een vergunning;
- Toepassen van bestuursdwang;
- Opleggen van een last onder dwangsom.

De laatste twee zijn per definitie reparatoire sancties, die strekken tot het herstellen of bewerkstelligen van de toestand die zou zijn ontstaan of was blijven bestaan, indien de overtreding niet was gepleegd. Onder omstandigheden is het intrekken of schorsen van een vergunning ook een reparatoire sanctie. Er wordt dan voorkomen dat een met de wet strijdige exploitatie wordt voortgezet. Of een sanctie kan worden gedefinieerd als een herstelsanctie of als een bestraffende sanctie, zal afhangen van het doel waarvoor de sanctiebevoegdheid is toegekend.¹⁹⁷

¹⁹² MvT, pag. 32 en 33.

¹⁹³ Art. 149a van de Gemw geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bij verordening personen aan te wijzen die woningen mogen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. In art. 6.3 van de verordening is aldus gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. In de toekomst is deze bevoegdheid rechtstreeks ontleend aan de Prostitutiewet als bijzondere wet.

¹⁹⁴ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 14.

¹⁹⁵ MvT, pag. 21.

¹⁹⁶ MvT, pag. 41.

¹⁹⁷ Damen 2009, pag. 632 en 633.

4.8 Te verwachten verschuivingen van prostitutievormen

Volgens de MvT dringen goed geregelde legale mogelijkheden een illegaal aanbod terug door de komst van het nieuwe wetsvoorstel.¹⁹⁸ De verwachtingen zijn echter anders. Uit nader onderzoek blijkt dat er een vrees bestaat dat een grote verschuiving zal plaatsvinden naar de thuisprostitutie, omdat zij de enige niet-vergunningplichtige groep is.¹⁹⁹ De wet tracht een sluitend systeem te vormen, maar creëert daarbij wel een belangrijke opening voor de thuisprostitutie. Dit zal aanleiding geven tot verschuivingen naar deze vorm. Om die reden hebben enkele politieke partijen ook bepleit om een algehele vergunningplicht in te voeren. De minister vindt dit echter te ver gaan, omdat - volgens hem - deze werkzaamheden in de meeste gevallen niet voor de buitenwereld waarneembaar zijn, er geen overlast bestaat en de openbare orde niet in het geding komt.²⁰⁰ Nadeel van een verschuiving naar deze prostitutievorm is dat juist deze vorm niet controleerbaar is op bijvoorbeeld hygiëne of arbeidsomstandigheden.

Bovendien blijkt dat respondenten verwachten nog meer verschuivingen te krijgen naar de escortbranche, hotelprostitutie, animeerbars, massagesalons en dergelijke. Deze prostitutievormen zijn de laatste jaren al enorm in trek, mede door de mobiliteit. Daarnaast hebben met name escortbedrijven nauwelijks last van controles, als die van de GGD en de Arbeidsinspectie. Door de reguleringsdruk op de algehele legale sector zal deze trend zich naar verwachting alleen maar voortzetten. Veelal is het eenvoudiger om eigenaar te zijn van een escortbedrijf dan van een prostitutiebedrijf. In het wetsvoorstel zijn enkele aanvullende bepalingen opgenomen ten aanzien van de exploitatie van een prostitutiebedrijf, zoals de verbodsbepaling om een niet-geregistreerde prostituee voor zich te laten werken en de verplichting om een bedrijfsplan te overhandigen. Deze en nog meer vereisten gelden niet voor de exploitatie van escortbedrijven. Net zoals voor de thuisprostitutie geldt ook voor deze prostitutievormen dat zij zich in een grijs gebied bevinden, waardoor zij minder zichtbaar en grijpbaar zijn.

¹⁹⁸ MvT, pag. 25.

¹⁹⁹ Deze verwachtingen zijn gebaseerd naar aanleiding van de vele afgenomen interviews, waaronder andere met A. van de Graaf van het PCT.

²⁰⁰ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 37.

Hoofdstuk 5 Visie van andere gemeenten

Tijdens het fieldresearch zijn medewerkers van een achttal gemeenten geïnterviewd: Alkmaar, Almere, Haarlem, Groningen, Utrecht, Rotterdam, Arnhem en Nijmegen. Een samenvatting van de belangrijkste speerpunten en opvattingen wordt hieronder weergegeven. Allereerst wordt een analyse gegeven over de visie omtrent het wetsvoorstel, alvorens inzicht wordt gegeven hoe de respondenten van de gemeenten momenteel omgaan met de toekomstige registratieplicht.

Er kan, mogelijk logischerwijs, worden geconcludeerd dat de bevindingen uit de praktijk zeer ver uiteen liggen. Gedreven voorstanders die iedere wijziging die het wetsvoorstel meebrengt aanbidden, tot felle tegenstanders die alleen kwaad en onheil in het wetsvoorstel zien. Tegenstanders zijn veelal van mening dat, hoe meer je middels regulering drukt op de legale branche, des te meer prostitutie verdwijnt naar de illegaliteit. De regeldruk zou juist moeten afnemen, en de wetgever zou zich meer moeten concentreren op het toezicht en de handhaving. Voorstanders geloven echter in strikte regulering, juist omdat vanuit die regulerende positie meer zicht en controle kan worden uitgeoefend op de branche.

5.1 Visie op het wetsvoorstel

Tijdens de diepte-interviews is de vraag gesteld wat de respondenten vinden van de wijzigingen die het wetsvoorstel meebrengt.

De meningen over de beoogde *uniformiteit* ten aanzien van het vergunningstelsel liggen zeer dicht bij elkaar. De gemeenten Alkmaar, Almere, Haarlem, Utrecht en Nijmegen zijn voorstander. De respondenten van de gemeenten Utrecht en Haarlem geven wel aan dat het een slechte zaak zou zijn, wanneer de thuiswerkende prostituee niet vergunningplichtig is. De respondenten van de gemeente Rotterdam zien liever differentiaties in de vergunningen, omdat er binnen Rotterdam behoefte blijkt te zijn aan een laagdrempelige vorm van prostitutie, zoals de massagesalons, animeerbars en hotelprostitutie. De respondent van de gemeente Nijmegen geeft aan dat uniformiteit een goede zaak is, omdat men vanuit de reguleringsoptiek geen verschil moet zien tussen prostitutiebedrijven en escortbedrijven, vooral omdat deze laatste ongrijpbaar zijn. Ook geeft deze respondent aan het te betreuren dat de thuisprostitutie in de leemte van het wetsvoorstel is komen te vallen.

Ten aanzien van de *registratieplicht* zijn de meningen zeer verdeeld. De gemeente Alkmaar is een groot voorstander van de registratieplicht. Zij heeft thans een dergelijk systeem waarbij raamprostituees worden ingeschreven. Vooralsnog is deze inschrijving op vrijwillige basis, maar in de toekomst mogen exploitanten binnen de raamprostitutie geen ramen meer verhuren aan prostituees, die zich binnen de gemeente Alkmaar niet hebben ingeschreven. Voor de prostituee is dit geen verplichting, maar de exploitant overtreedt dan wel de vergunningvoorwaarden. Ook de gemeente Utrecht is een voorstander. Net zoals de gemeente Alkmaar hebben zij thans een registratieplicht voor zowel de straatprostituees (in een vorm van een vergunning), als voor de raamprostituees in de vorm van een registratieplicht.²⁰¹ De gemeente Almere stelt zich terughoudend op, omdat men hier nog niet mee bezig is. De respondent van de gemeente Haarlem vindt het vooralsnog een beslommering en wacht af. Hij denkt dat de registratieplicht de Tweede Kamer mogelijk niet haalt, vanwege strijdigheid met de Privacywet. Ook vreest hij een grote toevlucht naar de illegale sector van de branche, die juist moeilijk te grijpen is. De respondenten van de gemeente Rotterdam staan positief tegenover de registratie van zelfstandigen, maar zien de registratie van thuiswerkende prostituees niet snel gebeuren: hoe gaat men dit handhaven? Grootste zorg is het creëren van een papieren tijger, oftewel: het verwezenlijken van schijnzekerheid. De registratie bij de GGD, zoals de gemeente Utrecht dit thans heeft geregeld, zorgt voor een belangenverstrengeling en de GGD van Rotterdam zou deze taak niet op zich willen nemen. Zij vreest voor een mogelijke inbreuk op de vertrouwensrelatie die zij moet hebben met haar cliënten. De respondent van de gemeente Arnhem is van mening dat mede de registratieplicht er hoogstwaarschijnlijk voor gaat zorgen dat er een groot deel van de prostitutiebranche naar de illegaliteit zal verdwijnen. De wetgever moet zich afvragen of hij dit wel beoogt. Want juist de branche die zich mobiel voortbeweegt, is zeer lastig te grijpen. En juist daar spelen zich misstanden af die de wetgever

²⁰¹ Per 1 november 2010. Vooralsnog is het onbekend of deze plicht ook al van kracht is: deze moet de toets van de Privacywet nog doorstaan.

uiteindelijk tracht terug te dringen. De respondent van de gemeente Nijmegen is op zichzelf genomen geen direct tegenstander van de registratieplicht, maar hij twijfelt of de wetgever goed voor ogen heeft wat men nu precies wil bereiken met dit instrument. De respondent is van mening dat je de druk meer op de criminele organisaties moet leggen en minder op de prostituees. Het gaat bij de registratieplicht niet om de vrouwen die twijfelen of zij nu het vak van de prostituee willen uitoefenen, of dat zij willen werken in een schoonmaakbedrijf. Deze vrouwen zou je volgens de respondent mogelijk kunnen bereiken door middel van voorlichting. Het gaat echter om vrouwen die vanuit mensenhandel worden gedwongen te prostitueren. En deze probleemgevallen zullen niet door het registratiesysteem worden gefilterd.

Ook met betrekking tot de *minimumleeftijdverhoging* liggen de visies ver uiteen. De respondenten van de gemeente Alkmaar zijn een groot voorstander van de leeftijdsverhoging. Zij hebben hiervoor tijdens de consultatiefase met de VNG hard gevochten. De persoonlijke mening van de betrokken ambt van de gemeente Almere is dat hij wel een voorstander is, maar vreest dat een groot deel naar de illegaliteit zal verdwijnen. De respondent van de gemeente Utrecht is een voorstander. De raamexploitanten binnen Utrecht hebben sinds enkele jaren besloten om alleen vrouwen toe te laten die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt. Deze grens is aldus deels gebruikelijk binnen de gemeente Utrecht. De respondenten van de gemeente Rotterdam zijn tegenstander. Zij vrezen voor het verdwijnen van deze kwetsbare groep en daarmee ook de zichtbaarheid. Bovendien is uit onderzoek niet gebleken dat vrouwen vanaf 21 jaar beter in staat zouden zijn om beslissingen te kunnen nemen dan vrouwen van 18 jaar. Daarnaast blijkt binnen de gemeente Rotterdam juist een grote behoefte te zijn aan deze doelgroep, die straks uit het zicht gaat verdwijnen. De respondent van de gemeente Arnhem is bang dat wanneer men de leeftijdsverhoging tracht voort te zetten, de illegale sector binnen de branche alleen maar zal toenemen. De wetgever wil middels regulering proberen grip te krijgen op de prostitutiebranche, maar de respondent vreest dat zij dat doel voorbij gaat schieten. De respondenten van de gemeente Nijmegen vinden het idee achter de leeftijdverhoging erg goed. Het effect zeker niet. Je moet je iedere keer afvragen wat het beoogde effect zal zijn wat je zult bewerkstelligen wanneer je een verandering doorvoert. Zij vrezen dan ook voor het effect van de leeftijdsverhoging: een toename van de illegale sector.

In de wijzigingsnota is een belangrijke wijziging doorgevoerd met betrekking tot *het toezicht en de handhaving*. De burgemeester van de gemeente Alkmaar heeft meegeschreven aan het beleid, zoals is neergelegd in het rapport van Task Force Mensenhandel. De respondenten van de gemeente Alkmaar zijn ook groot voorstander van de wijzigingen op dit gebied. De respondent van de gemeente Haarlem vindt het een pluspunt, omdat gemeenten hun verantwoordelijkheden moeten nemen. Ook de respondent van de gemeente Utrecht is een voorstander: thans hebben zij dit binnen hun gemeente gescheiden geregeld. De politie moet zich bezighouden met haar core-business: opsporen van strafbare feiten. De respondenten van de gemeente Rotterdam zijn van mening dat juist binnen het toezicht en de handhaving meer eenduidigheid moet ontstaan. Gebeurt dit niet, dan blijven de verschuivingsmogelijkheden bestaan. De respondent van Nijmegen is van mening dat meer de nadruk gelegd moet worden bij toezicht en handhaving, dan bij de regulering aan de bovenkant. De respondent heeft de overtuiging, dat wanneer er voldoende capaciteit bij deze afdeling wordt neergelegd, de hele illegale sector binnen de prostitutie opgeschoond zou kunnen worden. Regulering werkt, mits je deze handhaaft. Bovendien kan de politie momenteel vanuit hun toezichthoudersrol eenvoudig ergens binnenkomen. Bij constatering van strafbare feiten, kan zij meteen haar strafrechtelijke pet opzetten en vanuit die situatie doorrechercheren. Die mogelijkheid hebben zij in de toekomst niet meer. Ergens binnenkomen is in feite dan alleen nog maar mogelijk bij sterke vermoedens, dat er zich binnen een situatie strafbare feiten plaatsvinden. Het effect en hierdoor het voordeel om op te kunnen treden vanuit twee rollen, bestaat dan niet meer. De respondent is van mening dat het zeer te betreuren is dat de sterke positie - waar de prostitutiebranche ten aanzien van de handhaving veel profijt van heeft - van politieambtenaren gaat verdwijnen, doordat iedereen in zijn eigen discipline gaat werken. De gemeente Groningen staat bekend als een vooruitstrevende gemeente op het gebied van toezicht en handhaving binnen de prostitutiebranche. Daar bestaat, zoals het wetsvoorstel beoogt, al een strikte scheiding tussen de gemeente en de politie qua toezicht en handhaving. Er zijn meerdere integrale controles: driemaal per week door de gemeentelijke toezichthouders gezamenlijk met de politie. Eenmaal per maand gaan deze toezichthouders op pad met de Belastingdienst. Tijdens deze beide controles worden de vergunningvoorwaarden gecontroleerd. De toezichthouders hebben allemaal een

politieachtergrond. Op korte termijn zullen zij ook een opleiding volgen om mensenhandel te kunnen signaleren. Signalen van mensenhandel of illegale praktijken worden doorgespeeld aan de reguliere politie of de vreemdelingenpolitie. Daarnaast, ter stimulering van de samenwerking, vindt er wekelijks een overleg plaats tussen de politie en de gemeentelijke toezichthouders. Ook vindt er maandelijks een vergadering plaats in de vorm van een prostitutieoverleg met partijen als de vergunningverleners, bestuursdienst, politie, maatschappelijk werk en de toezichthouders. De gemeente Groningen vindt deze strikte scheiding noodzakelijk om zelf invloed te kunnen uitoefenen. Bovendien is een strikte scheiding in het toezicht aangebracht om het mogelijk te maken zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk op te treden bij eventuele geconstateerde overtredingen.

5.2 Organisatie registratieplicht

Meer dan de helft van de gemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek is momenteel nog niet bezig met de registratieplicht. Men wil afwachten tot het wetsvoorstel meer zekerheid geeft. Ook vrezen sommige respondenten dat de registratieplicht de Tweede Kamer niet haalt, vanwege strijdigheid met de Privacywet. Daarnaast wordt aangegeven dat men afwacht hoe andere gemeenten hiermee omgaan. Zoals bekend kampen de meeste gemeenten met capaciteitstekort, zo ook voor onderzoek naar de organisatie van de registratieplicht.

Zoals al naar voren is gekomen, zijn de gemeenten Alkmaar en Utrecht vooruitstrevend als het gaat om de registratieplicht. De gemeente Alkmaar heeft de registratieplicht ondergebracht bij de afdeling Publiekszaken. Er kan zowel telefonisch een afspraak worden gemaakt, als door persoonlijke melding bij Publiekszaken. De prostituee kan binnen een week terecht. Indien tijdens het gesprek de gemeentelijke ambtenaar mogelijk misstanden als mensenhandel signaleert, dan wordt binnen 48 uur contact gezocht met de (zeden)politie. De registratie wordt dan wel gerealiseerd, maar met een aantekening. Andere (belangen)organisaties kunnen dan extra aandacht besteden aan deze personen.

Net zoals in Alkmaar moeten ook de raamprostituees zich registreren binnen de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht gaat in de nabije toekomst deze registratieplicht organiseren bij de GGD binnen de stad. Zij heeft gekozen voor de GGD, omdat zij thans al beschikt over de kwaliteiten en expertise als het gaat om signaleren van mensenhandel. Bovendien wordt meteen een drempel weggenomen dat prostituees zich niet willen registreren bij het Stads kantoor, omdat zij vrezen voor hun anonimiteit. Anders dan in de gemeente Alkmaar, waar de prostituees een registratiebrief krijgen, worden de raamprostituees binnen de gemeente Utrecht geregistreerd in een digitaal systeem. Zij krijgen dan ook geen registratiepasje of -brief, maar exploitanten en handhavers kunnen gebruikmaken van dit systeem door het invoeren van een wachtwoord. De bevoegden kunnen dan te allen tijde controleren of een raamprostituee staat ingeschreven, door het invoeren van een naam in combinatie met de geboortedatum. De systeembeheerder kan controleren door wie en hoe vaak gebruik wordt gemaakt van het registersysteem. Op deze wijze kan men nagaan of door exploitanten geen misbruik wordt gemaakt van het systeem.

Hoofdstuk 6 Kritische kanttekeningen ten aanzien van het wetsvoorstel

Ondanks dat het wetsvoorstel - met alle goede bedoelingen - onder meer de positie van de prostituee tracht te verbeteren, zijn er veel kritische kanttekeningen te plaatsen. De belangrijkste kanttekeningen zullen hieronder per onderwerp aan bod komen. Sommigen zijn al eerder in het rapport besproken.

6.1 Titel van het wetsvoorstel

De kern van het wetsvoorstel is de regulering van prostitutie in haar algemeenheid. Ondanks dat de bestrijding van misstanden niet het primaire doel van het wetsvoorstel is, wordt deze suggestie wel gewekt door de keuze van de woorden in de titel: ‘...en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche.’ Dit zorgt voor verwarring. Dit blijkt ook uit officiële kamerstukken.

6.2 Oppervlakkige onderbouwing

Ten tijde van het lezen van het wetsvoorstel en de MvT, kreeg de onderzoeker sterk de indruk dat in deze kamerstukken ervan uit wordt gegaan dat de prostituee vaker vrijwillig dan onvrijwillig voor het vak kiest. Het CDA deelt deze indruk.²⁰² Dit gevoel berust niet op concrete feiten, maar wordt gevoed doordat er relatief gezien weinig wordt gesproken over de prostituee die niet vrijwillig kiest voor het vak. Uit diverse onderzoeken blijkt echter dat gedwongen prostitutie in grote aantallen voorkomt.²⁰³ Omdat er relatief weinig wordt gesproken over deze grote groep vrouwen, kreeg de onderzoeker al vrij vroeg de indruk dat het wetsvoorstel en MvT mooi oogt op papier, maar niet stroken met de werkelijkheid. De wetgever lijkt in een ivoren toren in Den Haag te zitten, zonder iets van de werkelijke praktijk vernomen te hebben. Bovendien worden kritische vragen gesteld vanuit diverse politieke partijen en in de Nota naar aanleiding van het verslag wordt op veel van deze vragen niet diep ingegaan. Daardoor zijn de bespreking en de onderbouwing van het wetsvoorstel aan de oppervlakkige kant.²⁰⁴

6.3 Registratieplicht²⁰⁵

Uit nader onderzoek is gebleken dat meerdere partijen, waaronder diverse belangenorganisaties, politie, verschillende gemeenten en politieke partijen, vrees hebben dat de registratieplicht een papieren maatregel dreigt te worden. Dit is gebleken uit meerdere afgenomen diepte-interviews en uit de Nota naar aanleiding van het verslag. De minister houdt zich aan het feit dat juist de contactmomenten tijdens de registratieprocedure belangrijk zijn. De onderzoeker deelt zijn mening, in die zin dat het op juiste wijze verstrekken van informatie ‘mogelijk’ iets te weeg kan brengen. Die kans is naar de mening van de onderzoeker echter erg klein. Uit diverse geraadpleegde bronnen blijkt namelijk dat het signaleren van misstanden vrijwel onmogelijk is tijdens een dergelijk eerste contactmoment. Ten eerste bestaat er nog geen vertrouwensband tussen de gemeente (of andere deskundigen van andere organisaties) en de prostituee, waardoor weinig informatie wordt prijsgegeven. Ten tweede ontstaan misstanden vaak pas als de prostituee werkzaam is. Ten derde is zelfs voor experts zeer moeilijk vast te stellen wanneer sprake is van misstanden. Moeilijk is in te denken dat een minder bekwaam persoon dit binnen een half uur wel kan signaleren. Alhoewel de minister spreekt van ‘helpen’ van de groep prostituees met problemen door het opleggen van de registratieplicht,²⁰⁶ kan bij deze gedachtegang een groot vraagteken worden geplaatst. De onderzoeker is van mening dat ‘helpen’ een te groot begrip is. Je zou mogelijk het handhaven kunnen vereenvoudigen, omdat er simpelweg een gebodsbepaling wordt neergelegd. Consequentie van de invoering van de registratieplicht is echter dat de illegale sector binnen de prostitutiebranche wordt vergroot.²⁰⁷ Juist het zicht en daarmee de grip

²⁰² Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 4.

²⁰³ Dit blijkt onder meer uit het evaluatierapport naar aanleiding van de opheffing van het bordeelverbod afkomstig van het WODC.

²⁰⁴ Een voorbeeld hiervan is terug te vinden in de Nota naar aanleiding van het verslag, waarin de Raad van State stelt dat men zich meer moeten richten op de illegale sector en zich minder moet bezighouden met de volmaking van de papieren werkelijkheid. De minister gaat hier niet inhoudelijk op in.

²⁰⁵ Meer kritiek op de problematiek van de registratieplicht wordt gegeven in §4.6.

²⁰⁶ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 22.

²⁰⁷ Dit blijkt uit fieldresearch met meerdere partijen, die deze angst delen. Men vreest dat een grote groep prostituees zich niet zal registreren om diverse redenen als vrees voor hun anonimiteit, angst bij personen die kortdurend dit beroep willen uitoefenen, na de uitoefening nog in het register blijven staan, en dat dit voor de toekomst problemen kan opleveren. Andere

op deze sector is zeer lastig, maar noodzakelijk omdat juist daar zich sneller misstanden voordoen. De vraag kan dan ook worden gesteld of je een prostituee ‘helpt’ door invoering van de registratieplicht, waardoor de kans groter is dat deze persoon in de illegale sector terechtkomt. Ook de Raad van State vreest dat door de toename van de administratieve verplichtingen, een groot deel van de branche zal kiezen voor illegaliteit. Dit zou de eigen aard van de branche zijn.²⁰⁸ Men doelt hier met name op de administratieve verplichtingen ten aanzien van de prostituee.

Daarnaast rijst de vraag of de registratieplicht voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens. De Raad van State is van mening dat deze niet zonder meer de noodzakelijkheidstoets kan doorstaan, alsmede er voldaan kan worden aan het zwaarwegend algemeen belang.²⁰⁹

6.4 Kosten van de registratieplicht

De minister is van mening dat de registratieplicht geen tot weinig kosten mee zal brengen.²¹⁰ Maar kunnen kosten als: het inkopen van deskundigen (tijdens de registratiegesprekken), inhuren van tolken, aanstelling eigen personeel (inclusief opleidingen), kosten pasjes et cetera, worden opgevangen door leges (en het Gemeentefonds) en worden deze leges dan niet weer een drempel voor prostituees om zich te registreren? De meeste prostituees kampen al met financiële problemen, wat vaak de reden is om het beroep, al dan niet tijdelijk, uit te oefenen. Een berekening van de kosten ontbreekt echter.

6.5 Toename van de illegale sector

Met de administratieve regulering van de seksbranche, wordt het vergunde gedeelte van de branche beter in kaart gebracht, maar zal het illegale gedeelte naar alle waarschijnlijkheid groter worden. De Raad van State is van mening dat daarmee een reëel gevaar wordt gecreëerd, dat met dit wetsvoorstel de aandacht nog meer wordt gericht op het scheppen van een papieren werkelijkheid, in plaats van op het aanpakken van misstanden in de praktijk.²¹¹ Veel respondenten zijn van mening dat de reguleringdruk te hoog wordt, waardoor het wetsvoorstel ver van de realiteit afstaat en de illegale sector alleen maar zal toenemen. Niet alleen de registratieplicht zal zorgen voor een toename van de illegale sector, maar ook de leeftijdsverhoging en de niet-vergunningplichtigheid van de thuiswerkende prostituee. Een groot deel van de prostituees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar zal verdwijnen naar de illegaliteit, waarbij het eenvoudiger is om een toevlucht te nemen naar de thuis-prostitutie, omdat dit de enige vorm van prostitutie is die buiten toezicht en handhaving valt.²¹²

Dit wordt door voorstanders van het wetsvoorstel deels onderkend. Zij zijn echter van mening dat niets doen ook geen optie is, omdat dit zou zorgen voor een verlamdend effect²¹³ en dat bij het maken van keuzes altijd nadelen tevoorschijn komen.²¹⁴ Het is een kwestie van balansen.²¹⁵

6.6 Strafbaarstelling prostituee

Prostituees worden in het wetsvoorstel strafbaar gesteld indien zij hun beroep uitoefenen terwijl zij niet zijn geregistreerd. Strafrechtelijke vervolging zal echter niet gelden voor slachtoffers binnen de prostitutiebranche, zoals dit in de Nota naar aanleiding van het verslag mooi wordt verwoord: “...slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, kunnen in beginsel niet worden vervolgd”.²¹⁶ Er wordt bedoeld op het zogenaamde non-punishmentbeginsel. Wanneer toezichthouders in de toekomst prostituees tegenkomen die niet in het bezit zijn van het registratiebewijs, hoe moeten zij dan inschatten - op dat moment - dat er (wellicht) sprake is van slachtofferschap, tengevolge waarvan deze prostituee de boete niet zal krijgen? Bij een licht vermoeden of een concreet vermoeden met duidelijke aanwijzingen? De onderzoeker is van mening dat dit in de praktijk niet is uit te voeren.

redenen zijn de kosten (leges) en het niet erkennen van het nut van dit systeem.

²⁰⁸ Advies Raad van State en nader rapport, pag. 3.

²⁰⁹ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 23 en 24.

²¹⁰ MvT, pag. 43.

²¹¹ Advies Raad van State en nader rapport, pag. 5 en 6.

²¹² Zie onder andere het interview met de gemeente Rotterdam en Nijmegen.

²¹³ Interview met M. van Sprang en M. Hartog, gemeente Alkmaar.

²¹⁴ Interview met J. Verbruggen, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (projectleider van het wetsvoorstel)

²¹⁵ Zie als voorbeeld het interview met J. Verbruggen, Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (projectleider van het wetsvoorstel) en Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 34.

²¹⁶ Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 27.

6.7 Beogen uniformiteit

Een van de doelen van de nieuwe wetgeving is de beoogde uniformiteit van het vergunningenstelsel, zodat verplaatsingen van prostitutie naar andere gemeenten kunnen worden voorkomen. Hoe uniform is het vergunningenstelsel in het wetsvoorstel als gemeenten evengoed de bevoegdheid krijgen om a) nadere regels te stellen om een vergunning te weigeren, b) nulloptiebeleid te hanteren en c) zelf invulling te geven aan het aantal prostitutiebedrijven aan de hand van het maximumbeleid, waardoor nieuwe aangevraagde vergunningen op deze grond kunnen worden geweigerd? Bovendien acht de wetgever een wettelijk landelijk systeem betreffende de handhaving voor alle gemeenten niet wenselijk, omdat dit bij uitstek een aangelegenheid zou zijn voor de lokale driehoek.²¹⁷ Maar handhaving vormt het sluitstuk: moet het sluitstuk dan ook niet uniform zijn om algehele uniformiteit ten opzichte van de prostitutiebranche te kunnen bereiken? Veelal zijn het de kleinere gemeenten die minder capaciteit tot hun beschikking hebben voor de handhaving van zowel het vergunde als het niet-vergunde gedeelte van de prostitutiebranche en zullen verplaatsingen om die reden ook meer plaatsvinden naar die gemeenten. In de MvT wordt hier niet nader op ingegaan. De Raad van State plaatst hier ook kanttekeningen bij.²¹⁸

6.8 Grijs gebied thuisprostitutie

In het wetsvoorstel is de thuisprostitutie, mits niet-bedrijfsmatig, niet vergunningplichtig gesteld. Hierdoor wordt een grijs gebied gecreëerd, dat er wellicht toe zal leiden dat de grenzen van thuisprostitutie (nog) meer worden opgezocht, om op die wijze onder de vergunning uit te kunnen komen. Gemeenten kunnen deze vorm van prostitutie niet reguleren, noch hierop toezicht houden en handhaven.²¹⁹ Bovendien kunnen gemeenten geen voorwaarden stellen aan de thuiswerkende prostituee, bijvoorbeeld regels omtrent hygiëne en arbeidsomstandigheden. Wanneer sprake is van onvrijwillige prostitutie, kunnen gemeenten en politie weinig betekenen voor de desbetreffende prostituees, omdat zij minder bevoegdheden hebben binnen dit grijze gebied. Pooiers en loverboys hebben binnen dit gebied meer mogelijkheden om vrij te kunnen opereren. Met name de VNG als lobbygroep heeft ernstige bezwaren om deze prostitutievorm niet vergunningplichtig te stellen,²²⁰ maar uit onderzoek is ook gebleken dat andere respondenten hier bezwaren tegen hebben.²²¹

6.9 Verhogen van de minimumleeftijd

De minister is van mening dat de leeftijdsverhoging van de prostituee zich vooral richt op de bescherming van prostituees zelf.²²² De onderzoeker is van mening dat deze bewering niet valide is. Er is namelijk nooit een onderzoek geweest dat aantoonde dat prostituees van de leeftijd 21 jaar en ouder beter in staat zijn om beter welbewuste keuzes te maken dan prostituees die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt hebben. Bovendien raak je het zicht op deze groep, en daarmee de grip, juist kwijt. Dit werkt juist in het nadeel van de prostituees en biedt aldus geen bescherming.

6.10 Scheiding van de bestuurlijke controle van de politiecontrole

Zoals ook is terug te lezen in § 5.1 - de visies van andere gemeenten - alsmede in het interview met de respondent van het PCT, zijn veel respondenten, ook de onderzoeker, ontevreden over de laatste aanpassing in de Nota naar wijziging met betrekking tot toezicht en handhaving. Voor grotere gemeenten zal het waarschijnlijk minder problemen vormen, maar met name voor kleine gemeenten wel. Gemeenten die bijvoorbeeld één seksclub hebben, moeten meerdere ambtenaren opleiden, om dat vergunde gedeelte van de prostitutiebranche te controleren en te handhaven. Integrale samenwerking is niet altijd een uitkomst, want zeker gezien het precaire onderwerp, zitten niet alle gemeenten op één lijn als het gaat om het toelaten van prostitutie en de handhaving hiervan. Na onderzoek blijkt dat nu al vrijwel alle ondervraagde gemeenten capaciteitstekort hebben met betrekking tot het toezicht en de handhaving. Dit wordt in de toekomst niet verbeterd, althans daar besteedt het wetsvoorstel geen aandacht aan. Daarnaast, zoals eerder in dit rapport is gebleken, verliest het PCT in Eindhoven zijn dubbele pet en alle voordelen die dat meebrengt.

²¹⁷ Advies Raad van State en nader rapport, pag. 4.

²¹⁸ Advies Raad van State en nader rapport, pag. 3.

²¹⁹ Reactie op Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche van de VNG, 10 december 2009.

²²⁰ Zie noot 219.

²²¹ Zie onder meer het interview met de gemeente Rotterdam, de gemeente Haarlem en Stichting de Rode Draad.

²²² Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 36.

Hoofdstuk 7 Conclusies & aanbevelingen

Uit dit onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken en worden enkele aanbevelingen gedaan ten behoeve van de gemeente Eindhoven.

7.1 Conclusies

De conclusies worden getrokken naar aanleiding van de centrale onderzoeksvraag en de daarmee samenhangende deelvragen. Deze deelvragen zullen dan ook worden beantwoord in deze paragraaf.

Deelvraag 1: aard en omvang van het aantal seksbedrijven in Eindhoven

Er zijn op 1 november 2010 in Eindhoven 29 vergunde seksbedrijven, zowel locatiegebonden als niet-locatiegebonden. Daartoe behoren de raamprostitutie, geconcentreerd op Baekelandplein (13 panden met 24 ramen), clubs/privéhuizen/massagesalons (9 stuks), tippelzone (1 plaats), seksautomatenhallen/seksbioscopen/seks theaters (3 stuks) en escortbedrijven (3 stuks). Er is een voornemen om de tippelzone begin 2011 te sluiten. De thuisprostitutie is niet vergund binnen de gemeente Eindhoven. De gemeente Eindhoven hanteert ten aanzien van haar prostitutiebeleid geen maximumbeleid. De onderzoeker is van mening dat dit ook niet nodig is, want er is een constante daling waar te nemen in het aantal vergunde seksbedrijven.

Deelvraag 2: functioneren van het huidige prostitutiebeleid binnen de gemeente Eindhoven

Er bestaat geen hard cijfermateriaal over het functioneren van het prostitutiebeleid binnen de gemeente Eindhoven. Uit dit onderzoek blijkt echter dat op het gebied van mensenhandel, illegaliteit en criminaliteit geen noemenswaardige problemen voordoen in de vergunde sector van de prostitutiebranche binnen de gemeente Eindhoven. Tijdens de regelmatige controles door het PCT en de GGD worden weinig strafbare feiten of overtredingen geconstateerd. Met name de clubbranche wordt als 'schoon' ervaren. Onduidelijk is hoe groot de omvang van de onvergunde sector is binnen de prostitutiebranche in de gemeente Eindhoven. In het bijzonder op de niet-vergunningsplichtige thuisprostitutie is nauwelijks zicht.

Deelvraag 3: knelpunten vergunningverlening

Met betrekking tot de vergunningverlening is er door de onderzoeker één knelpunt geconstateerd, namelijk dat kleine zelfstandigen binnen de escortbranche zich vaak terugtrekken, wanneer zij ontdekken dat vergunningen, en dus ook van vergunningen binnen de prostitutiebranche, in de krant worden gepubliceerd met naam en toenaam. Voor al het overige zijn de huidige voorschriften voor de vergunningverlening afdoende om de vergunningverlening te kunnen reguleren.

Deelvraag 4: verschuiving van prostitutievorm na het laatst ingevoerde prostitutiebeleid

De laatste jaren is een daling waar te nemen in het aantal seksbedrijven, met name binnen de escortbranche. Dit wordt veroorzaakt door het strikte vergunningenbeleid ten aanzien van escortbedrijven. Naast de normalisering van de prostitutiebranche is ook de opkomst van internet- en webcamseks en aanverwante diensten van sterke invloed op de verschuivingen binnen de prostitutiebranche. Bovendien is er een afname van prostituees binnen de clubs van Eindhoven. Er wordt vermoed dat zij sneller kiezen voor de veelal onvergunde prostitutievormen, om op deze wijze de Belastingdienst te ontduiken. Daarnaast is een afname geconstateerd in het aanbod van prostitutie in kranten en op het internet. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het versterkte toezicht, uitgevoerd door het PCT over het laatste jaar.

Deelvraag 5: functioneren van toezicht en handhaving na het laatst ingevoerde prostitutiebeleid

De bestuursrechtelijke taken van toezicht en handhaving worden binnen de gemeente Eindhoven uitbesteed aan zowel het PCT als de afdeling Toezicht en Handhaving en voor een klein deel aan de GGD. De reden voor deze uitbesteding van taken is deels een capaciteitstekort bij de gemeente, maar is ook gelegen in de efficiëntie. Uit onderzoek blijkt dat het PCT een goed zicht heeft op de vergunde sector binnen de prostitutiebranche. Het toezicht en de handhaving van de onvergunde sector is minder effectief, omdat dit veel meer tijd in beslag neemt.

Deelvraag 6: uitstapbeleid voor de prostituees binnen de gemeente Eindhoven

De gemeente Eindhoven kent alleen een uitstapbeleid voor de straatprostituees, omdat zij de zwakste groep vormen. Bovendien zijn de kosten te hoog om alle prostituees te kunnen laten uitstappen en zijn niet alle prostituees even bereikbaar om hen uit het vak te kunnen laten stappen. Het project Levenskracht, dat medegefinancierd is door de Rups-regeling, houdt zich met het uitstapbeleid bezig. Momenteel zitten zestien vrouwen in dit project.

Deelvraag 7: vorm van voorlichting sinds de invoering van het laatste prostitutiebeleid

Ten aanzien van de voorlichting zijn binnen de gemeente Eindhoven met name het Leger des Heils en de GGD belast met deze voorlichtingstaak. Het Leger des Heils richt zich op de straatprostituees, terwijl de GGD vanuit het Basiszorgteam Prostitutie zich bezighoudt met de verbetering van de positie van alle prostituees. Beide organisaties geven voorlichting op het gebied van onder andere verslaving, financiën, SOA's en psychiatrie.

Deelvraag 8: de wijzigingen die het wetsvoorstel beoogt

De belangrijkste wijzigingen die het wetsvoorstel beoogt, zijn de uniformiteit van het vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf, de verplichte registratie voor alle prostituees, een landelijk register van vergunningen voor escortbedrijven, een striktere scheiding tussen gemeente en politie als het gaat om toezicht en handhaving en de minimumleeftijdshoging van de prostituees.

Deelvraag 9: gevolgen voor de gemeente Eindhoven na invoering van de wet

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet, zullen diverse gevolgen voor de gemeente Eindhoven optreden. Ten eerste wordt met het nieuwe wetsvoorstel het takenpakket van gemeenten uitgebreid. De gemeente Eindhoven moet haar APV aanpassen, zodat deze weer in overeenstemming is met de hogere regelgeving. Een tweede gevolg is dat de gemeente Eindhoven als centrumgemeente de registratieplicht binnen haar gemeente zal moeten organiseren. Een derde gevolg zal zijn dat het handhavingsarrangement moet worden aangepast, vanwege de strikte scheiding tussen politie en gemeente.

Deelvraag 10: bevoegdheden onder gemeentelijke autonomie en onder medebewind

De burgemeester krijgt na invoering van het wetsvoorstel bepaalde bevoegdheden op grond van medebewind, maar ook discretionaire bevoegdheden. De burgemeester moet in de toekomst bij verordening onder meer diverse zaken regelen met betrekking tot de registratieplicht. Bovendien moet hij regels stellen omtrent de uitoefening van een seksbedrijf, alsmede diverse regels inzake de vergunningverlening. De burgemeester wordt na invoering van de wet, het enige bestuursorgaan dat beslist over de vergunningaanvragen ten aanzien van alle seksbedrijven. De verordenende bevoegdheden krachtens gemeentelijke autonomie liggen op verschillende terreinen zoals het maximumbeleid voor seksbedrijven, indiening, verlenging en weigering van vergunningen en regels met betrekking tot de inhoud van het bedrijfsplan.

Deelvraag 11: inrichting registratieplicht

De registratieplicht kan op meerdere wijzen worden ingericht. Gekozen kan worden voor Burgerzaken in het Stadskantoor, waar ook de gesprekken zullen plaatsvinden, of bij een andere instantie zoals de GGD. Rekening dient echter te worden gehouden met een eventuele belangenverstrengeling. Eerst zal schriftelijke informatie worden verstrekt. Wanneer de prostituee haar registratiebewijs komt ophalen, vindt er bovendien een verplicht gesprek plaats. De medewerkers die belast zijn met de registratietaak zullen moeten worden opgeleid, of andere deskundigen zullen moeten deelnemen aan het gesprek.

7.2 Aanbevelingen

Diverse aanbevelingen ten behoeve van de gemeente Eindhoven kunnen worden gedaan naar aanleiding van dit onderzoeksrapport. De eerste drie aanbevelingen worden uitgebreid besproken, omdat zij enige uitleg behoeven. Daarnaast wordt een opsomming gegeven van de te nemen acties. Zij zijn minder groots van omvang dan de eerste aanbevelingen en worden om die reden niet uitgebreid behandeld.

Ten eerste verdient het aanbeveling om af te wachten op een eerste stap van de VNG met betrekking tot het nieuwe APV-model. Er zijn namelijk nog veel onduidelijkheden omtrent de inhoud van het

wetsvoorstel. Sommigen zijn van mening dat het wetsvoorstel zoals dit nu is, geheel zal worden aangenomen door de Tweede Kamer. Anderen twijfelen hierover. De VNG onderzoekt momenteel in welke mate de model-APV moet worden aangepast. Wanneer er meer zekerheid is omtrent het wetsvoorstel, zullen alle gemeenten door de VNG worden ingelicht met betrekking tot de aanpassing van het wetsvoorstel. Deze aanbeveling is ook van toepassing ten aanzien van de precieze organisatie van de registratieplicht. De VNG heeft in opdracht van de overheid al een concept opgesteld over de te nemen processtappen ten aanzien van de registratieplicht. Deze zullen in de toekomst worden verstrekt aan alle gemeenten die zijn belast met deze taak. Tegen die tijd zal er ook een kostenanalyse moeten worden opgesteld, alsmede een protocol ten aanzien van de registratieprocedure. Daarnaast zal met diverse instanties, zoals de GGD, moeten worden overlegd of de gemeente Eindhoven in de toekomst deze registratiegesprekken alleen wil voeren of samen met anderen deskundigen. De gemeente Eindhoven zal rekening moeten houden met een eventuele belangenverstrengeling, wanneer de registratieplicht wordt georganiseerd bij bijvoorbeeld de GGD of wanneer men de GGD laat deelnemen aan het gesprek.²²³

Een tweede aanbeveling is dat de gemeente Eindhoven zich meer moet concentreren op een integrale samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving ten aanzien van het prostitutiebeleid. Diverse afdelingen en organisaties zoals de GGD, politie, gemeente en brandweer zullen intensiever moeten samenwerken, elkaar meer frequent op de hoogte moeten stellen en vaker de handen ineen slaan. Dit kan in de vorm van werkgroepen, zoals deze voorheen bestonden na opheffing van het bordeelverbod. Dit kan ook worden gerealiseerd door structurele vergaderingen, die bijvoorbeeld maandelijks plaatsvinden. Niet alleen het bundelen van expertise is van belang, maar ook het bundelen van kennis en ervaringen. Om het toezicht en de handhaving ten behoeve van het prostitutiebeleid te verbeteren, zal meer capaciteit beschikbaar moeten worden gesteld om de problematiek rondom de prostitutie binnen de gemeente Eindhoven te kunnen aanpakken. Uit onderzoek is gebleken dat na consequente controle een afname is waar te nemen in het aantal illegale aanbiedingen van prostitutie in kranten en op het internet. Met name bij de onvergunde sector dient beter en consequenter te worden gehandhaafd. Daarnaast wordt aanbevolen dat de gemeente Eindhoven niet alleen zelfstandig de bestuurlijke controles uitvoert, maar ook gezamenlijk met onder meer het PCT. Het PCT geniet aanzien en ontzag. Hij heeft ervaringen over het omgaan met onprettige situaties en heeft bovendien al een vertrouwensband opgebouwd binnen de vergunde sector van de prostitutiebranche. Deze multidisciplinaire controles leveren voor het PCT ook een groot voordeel op, want hij kan dan eenvoudiger - zoals dit nu ook mogelijk is - binnen treden. Er hoeft geen sprake te zijn van een vermoeden van een strafbaar feit. De burgemeester moet gemeentelijke toezichthouders aanwijzen. In het driehoeksoverleg dient een nieuwe taakverdeling te worden bepaald. Daarnaast wordt aanbevolen om een ketenregisseur aan te stellen die op zijn beurt weer een controleteam samenstelt.²²⁴

Een derde aanbeveling is de verbetering van de voorlichting ten aanzien van de prostituees, exploitanten en (belangen)organisaties vanuit de gemeente. Er ontbreekt op de website van de gemeente Eindhoven algemene informatie omtrent de prostitutie, als het gaat om bijvoorbeeld gezondheid, veiligheid, belangrijke adressen en telefoonnummers. Aanbevolen wordt om meer algemene informatie te vertrekken via het internet. Indien het wetsvoorstel wordt ingevoerd, kunnen de laatste ontwikkelingen via deze webpagina ook kenbaar worden gemaakt. Op een vrij eenvoudige wijze kan voorlichting worden gegeven, die voor iedereen te bereiken is. Bovendien zal het reeds bestaande voorlichtingsmateriaal moeten worden aangepast. Er zal onder meer uitleg moeten worden gegeven over de registratieplicht en de strafbaarstelling van onder meer de prostituee.

Als laatste wordt aanbevolen om een nader onderzoek in te stellen over het functioneren van de prostitutiebranche in Eindhoven, indien de gemeente behoefte heeft aan een meer volledig antwoord op deze vraag. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de veertien beschikbare weken te kort waren, om deze vraag ook maar enigszins te kunnen beantwoorden.

Daarnaast verdient het de aanbeveling de volgende acties te ondernemen, indien er meer zekerheid is omtrent het wetsvoorstel:

²²³ Zie uitgebreid hierover het interview met J. Visser, Stichting de Rode Draad.

²²⁴ Precieze uitleg hierover in de Handleiding van Task Force Mensenhandel, vanaf pag. 18.

- Aanpassen van het aanvraagformulier exploitatievergunning, seksinrichting en geschiktheidsverklaring. Onder meer de begripsbepalingen dienen te worden aangepast, alsmede de verwerking van de nieuwe, aan de vergunning verbonden voorschriften;
- Aanpassen van de standaardvergunning met vermelding van de nieuwe vergunningvoorschriften;
- Aanpassen van de handhavingsmatrix ten opzichte van de bevoegdhedenverdeling en de strafbaarstellingen, aan de hand van het model dat wordt gebruikt in de Handleiding die is opgesteld door Task Force Mensenhandel;
- Wachten op de AMvB met betrekking tot de nadere regels omtrent het zedelijk gedrag van de beheerder/exploitant, hygiëne en gezondheidsmaatregelen. Indien de AMvB deze onderwerpen nader regelt, komt een groot deel van de Nadere regels seksinrichtingen te vervallen;
- Er dient beleid te worden geschreven waar de gemeente Eindhoven discretionaire bevoegdheden heeft gekregen. Deze bevoegdheden zijn omschreven in §4.5. In deze paragraaf worden al enkele aanbevelingen gedaan, specifiek toegespitst op de invulling van de verordenende bevoegdheid.

Hoofdstuk 8 Evaluatie

Tijdens het onderzoek is een groot aantal diepte-interviews afgenomen met respondenten van diverse instellingen en (belangen)organisaties. In totaliteit zijn 24 interviews afgenomen, waarvan 8 bij gemeenten. Ook is een diepte-interview afgenomen met de projectleider van het wetsvoorstel, de heer J. Verbruggen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De keuze voor de gemeenten is gemaakt op basis van de prostitutieomvang die vergelijkbaar is met de gemeente Eindhoven of op basis van bijzonderheden. De gemeenten Utrecht en Alkmaar zijn bijvoorbeeld vooruitstrevend op het gebied van de registratieplicht en de gemeente Groningen op gebied van de scheiding van toezicht en handhaving ten aanzien van de gemeente en politie. De afgenomen interviews met de respondenten van de gemeenten zijn allemaal opgenomen en uitgewerkt. De gemiddelde interviewtijd bedraagt een uur en een kwartier. De afgenomen interviews met andere personen en/of organisaties zijn niet allemaal opgenomen en aldus uitgewerkt. Redenen hiervoor zijn de gevoeligheid van bepaalde informatie of omdat het niet van belang was om deze informatie schriftelijk uit te werken. Daarnaast zijn enkele afgenomen interviews niet opgenomen in de bijlage, omdat zij niet een directe toegevoegde waarde voor het inhoudelijke rapport hebben, maar de onderzoeker een meer algeheel inzicht verschaffen in het thema van de prostitutie. De opgenomen interviews met andere (belangen)organisaties duurden gemiddeld een uur.

Van de 24 diepte-interviews zijn er 17 uitgewerkt. Met de reistijd inbegrepen nam dit gemiddeld één dag uitwerktijd in beslag. Om die reden is ervoor gekozen om alleen de essentiële interviews uit te werken.

Tijdens het onderzoek is ook veel aandacht besteed aan de praktische kant van het thema. Niet alleen zijn interviews afgenomen met veel (belangen)organisaties die het thema ieder vanuit hun eigen kant bekijken. Ook is een bezoek afgelegd aan Baekelandplein en de tippelzone van de gemeente Eindhoven. Tijdens deze bezoeken is gesproken met een exploitant van Baekelandplein en met medewerkers van het huiskamerproject op de tippelzone. Juist zulk soort gesprekken hebben gezorgd voor nieuwe inzichten, maar ook voor een meer open blik. Tijdens de vele interviews is gebleken dat er een grote kloof bestaat tussen de inhoud van de officiële publicaties met betrekking tot het wetsvoorstel afkomstig uit Den Haag en de praktijkervaringen in het veld. Door de vele gesprekken leerde ik als onderzoeker steeds kritischer te kijken en vooral een object vanuit meerdere kanten te belichten.

Daarnaast is er een bezoek gebracht aan Amsterdam, waar een discussiemiddag werd georganiseerd door Stichting de Rode Draad met betrekking tot diverse facetten van het wetsvoorstel. Er waren diverse partijen aanwezig, waaronder de Belastingdienst, Arbodienst, GGD, medewerkers van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, exploitanten en prostituees. Tijdens deze middag is er gediscussieerd over tal van onderwerpen en kreeg ik als onderzoeker de kans om te discussiëren met medewerkers van Stichting de Rode Draad.²²⁵ Bovendien is over het wetsvoorstel gesproken met prostituees, waardoor je als onderzoeker wederom nieuwe inzichten verkrijgt in de problematiek van het wetsvoorstel.

Ten slotte heb ik tijdens het onderzoek de kans gekregen om een korte presentatie te mogen geven aan de burgemeester van de gemeente Eindhoven. Tijdens deze presentatie heb ik de burgemeester kunnen voorlichten over de wijzigingen die het wetsvoorstel meebrengt en welke dit aan concrete gevolgen kan hebben voor de gemeente Eindhoven. Ook is een presentatie gehouden voor de afdeling Vergunningen, om ook deze afdeling in te lichten over de gevolgen van het wetsvoorstel die specifiek betrekking hebben op haar werkzaamheden.

²²⁵ Normaal gesproken verlenen medewerkers van Stichting de Rode Draad geen interviews, omdat daarvoor geen ruimte beschikbaar is.

Literatuurlijst

Literatuur

- D.B. Baarde e.a., *Kwalitatief onderzoek*, Groningen/Houten: Stenfert Kroese 2005.
- L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht Deel I. Systeem Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening Handhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgever 2009.
- F. Joosten, *Prostitutie bedrijven. Nieuw wettelijk kader*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2010.

Internet

- <http://overheid.nl/>
- <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/index>
- <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/achtergrond>
- <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/index?filter=Achtergrondinformatie>
- <http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/menu%5B6%5D/index>
- <http://roedraad.nl/prostitutie-in-nl/de-wet-en-de-handhaving.html>
- <http://roedraad.nl/prostitutie-in-nl/vormen-van-prostitutie-in-nederland.html>
- <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken>
- [https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/zoeken/resultaat/?zkt=Uitgebreid&pst=ParlementaireDocumenten&dpr=Alle&dosnr=32211&kmr=EersteKamerderStatenGeneraal%7cTweedeKamerderStatenGeneraal%7cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal&sdt=DatumPublicatie&par=Agenda%7cHandelingen%7cKamerstuk%7cKamervragen\(Aanhangsel\)%7cKamervragenzonderantwoord&pnr=1&rpp=10](https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/zoeken/resultaat/?zkt=Uitgebreid&pst=ParlementaireDocumenten&dpr=Alle&dosnr=32211&kmr=EersteKamerderStatenGeneraal%7cTweedeKamerderStatenGeneraal%7cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal&sdt=DatumPublicatie&par=Agenda%7cHandelingen%7cKamerstuk%7cKamervragen(Aanhangsel)%7cKamervragenzonderantwoord&pnr=1&rpp=10)
- www.indeprostitutie.nl
- <http://gxintraprod9.gemehv.nl/web/CONTENTPAGINA/Sector-Openbare-Orde-Veiligheid.htm>
- <http://www.bemoeizorg.nl/>
- <http://www.regionaalkompas.nl/brabant-zuidoost/gezondheidsdeterminanten/leefstijl/seksueel-gedrag/welke-interventies-worden-uitgevoerd-in-de-regio/>
- <http://www.binnenlandsbestuur.nl/tippelzone-op-z-n-retour.115110.lynkx>
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bibob/waarom-wet-bibob>
- <http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/doc/Venlo%20Bibob%20beleidsregels%20bouwvergunningen.pdf>
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bibob/invoeren-bij-bestuursorganen>
- http://rechten.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/2009/instwavad/algemene_inleiding_op_de_Wet_Bibob.pdf
- <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/1204a-evaluatie-opheffing-bordeelverbod-deelproject-1.aspx>
- <http://www.vng.nl/eCache/DEF/95/970.html>
- http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Factsheets_2010/Factsheet_Prostitutiebeleid.pdf

Officiële bekendmakingen

- *Kamerstukken II* 2010, 32 211, nr. 2 (wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).
- *Kamerstukken II* 2010, 32 211, nr. 3 (MvT Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).
- *Kamerstukken II* 2010, 32 211, nr. 4 (Advies en nader rapport Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).
- *Kamerstukken II* 2010, 32 211, nr. 5 (Verslag Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).
- *Kamerstukken II* 2010, 32 211, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

- *Kamerstukken II* 2010, 32 211, nr. 9 (nota van wijziging Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

Overige documenten

- Informatiebulletin van 24 november 1976 Gemeente Eindhoven, nr, 87-76.
- Adviesnota Gemeentepolitie Eindhoven, 26 juni 1985.
- Prostitutiebranche Eindhoven, Van gedogen naar normaliseren, 30 januari 2003.
- Landelijk Expertgroep Mensenhandel, Referentiekader Mensenhandel, november 2008.
- Reactie consultatie wetsvoorstel prostitutie van de VNG, datum 15 januari 2009.
- Reactie op Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche van de VNG, datum 10 december 2009.
- Raadsbijlage Voorstel tot het bijstellen van het prostitutiebeleid door opheffing van het algemeen bordeelverbod en wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening.
- Pilot Lokale samenwerking in programmatische handhaving - Eindrapportage -.
- R. Keus 'Prostitutie Controle Team houdt branche 'schoon', -Het normaliseren van een grijze scene-'.
• Handreiking, Ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutie sector.
- Raadsvoorstel inzake aanpak straatprostitutie vanaf 2011 tot en met 2014.