



Nota van B&W

Onderwerp Evaluatie prostitutiebeleid 2012

Portefeuillehouder drs. Th.L.N. Weterings, J.C.W. Nederstigt
Collegevergadering 4 december 2012
Inlichtingen mr. J. Kamphuis (023 567 69 35)
Registratienummer 2012.0071965

Wat willen we bereiken?

In september 2000 is de *Nota integraal prostitutiebeleid Gemeente Haarlemmermeer* vastgesteld. Deze nota is opgesteld omdat 1 oktober 2000 het algemene bordeelverbod zou worden opgeheven. Met het opheffen van het bordeelverbod verviel de strafbaarheidstelling van het exploiteren van een bordeel, welke in artikel 250bis Wetboek van Strafrecht was neergelegd. Voornaamste redenen die tot de opheffing van het bordeelverbod leidden, waren het bestrijden van onvrijwillige prostitutie en de beheersing en exploitatie van prostitutie. Gemeenten hebben echter na de afschaffing van het bordeelverbod onvoldoende instrumenten gekregen om de genoemde doelstellingen te bereiken, waarmee gesteld kan worden dat het landelijke 'beleid' heeft gefaald.

Het afschaffen van het bordeelverbod impliceerde dat vanaf dat moment prostitutie als een legale beroepsuitoefening werd gezien. De doelstellingen van dit vigerende prostitutiebeleid zijn:

1. het reguleren en beheersen van de exploitatie van seksinrichtingen in de gemeente Haarlemmermeer, met het oog op het waarborgen en beschermen van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en het voorkomen en tegengaan van overlast;
2. het, met het oog op de veiligheid van zowel prostituees als bezoekers, beschermen van (arbeids)omstandigheden in prostitutiebedrijven door het stellen van inrichtingseisen, hygiëne-eisen en brandveiligheidseisen, etc.

In maart 2004 is het prostitutiebeleid voor het eerst geëvalueerd. In deze evaluatie is geconcludeerd dat het prostitutiebeleid haar doelen lijkt te bereiken en de exploitanten zich goed aan de regels houden. Tevens is in deze evaluatie bepaald dat er in 2007 een nieuwe evaluatie van het prostitutiebeleid moest plaatsvinden.

Deze evaluatie heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Het uitblijven van deze evaluatie heeft te maken met het feit dat het kabinet destijds in het coalitieakkoord 2007-2011 had aangekondigd dat er een nieuwe kaderwet prostitutie zou komen. Het was de bedoeling dat de wet voor januari 2010 in werking zou treden. De inwerkingtreding van deze aangekondigde wet heeft nog altijd niet plaats gevonden. Na eerder uitstel van de evaluatie, is in de raadsvergadering van 21 juni 2012 verzocht om de evaluatie prostitutiebeleid in het laatste kwartaal van 2012 aan de gemeenteraad aan te bieden.

In de onderhavige tweede evaluatie wordt de problematiek uiteengezet en de aanpak van gedwongen prostitutie behandeld. De evaluatie gaat in op de landelijk uitgevoerde evaluatie en landelijke wetgevingsontwikkelingen om daarna in te gaan op de regionale en gemeentelijke aanpak op het gebied van het vigerende prostitutiebeleid. Het beoogde effect van de evaluatie is toetsen in hoeverre het vigerende prostitutiebeleid bijdraagt aan het behalen van de hoofddoelstellingen.

De daadwerkelijke aanpassing van het gemeentelijke beleid in een nieuwe nota prostitutiebeleid zal plaatsvinden nadat de nieuwe Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche door de Eerste Kamer is vastgesteld. We verwachten dat dit komend half jaar zal gebeuren. De onderhavige evaluatie maakt zichtbaar welke maatregelen er door het college worden overwogen in een nieuw vast te stellen gemeentelijk prostitutiebeleid.

Op basis van deze evaluatie zijn er aanbevelingen en conclusies opgesteld voor het prostitutiebeleid.

Wat gaan we daarvoor doen?

In de onderhavige evaluatie worden tien aanbevelingen gedaan. Hieronder worden aanbevelingen uiteengezet en is steeds kort aangegeven hoe deze aanbevelingen tot uitvoering kunnen worden gebracht.

1. Eigen onderzoek in het kader van BIBOB

Om voldoende grip op de seksbedrijven te houden wordt de uitoefening van een seksbedrijf periodiek beoordeeld. Dit krijgt gestalte door als intern proces op te nemen dat er eens per drie jaar een zogenaamd 'eigen onderzoek' wordt gedaan naar een vergunning door de gemeente. De gemeente bevraagt hierbij de politie en het Openbaar Ministerie. Op het moment dat er aanwijzingen zijn dat de gemeente met de vergunning (onbedoeld) meewerkt aan criminele activiteiten, zal er op dat moment een BIBOB-onderzoek ingesteld worden.

2. Uitstapprogramma prostituees

Vanuit de regionale projectgroep is een viertal adviezen gegeven die lokaal geïmplementeerd kunnen worden:

- Het gelijkstellen van de procedure vergunningverlening in de regio;
- Het stellen van aanvullende nadere regels in de lokale APV ten aanzien van seksbedrijven en prostituees;
- Het organiseren van bestuurlijke handhaving naar aanleiding van toezicht
- Het organiseren van een lokaal uitstapprogramma voor prostituees.

Deze adviezen staan uitgewerkt in paragraaf 4.1.2. van de evaluatie. Drie van deze vier adviezen zijn reeds geïmplementeerd of krijgen in ieder geval op enigerlei wijze een gevolg binnen de gemeente. De gemeente kent alleen geen uitstapprogramma. Gelet op de complexiteit van de materie en de centrale positie die trajectbegeleiders hebben bij een uitstapprogramma (en de benodigde expertise hiervoor), wordt onderzocht of deze rol in opdracht van de gemeente vanuit de GGD opgepakt kan worden dan wel of er aangesloten kan worden bij het uitstapprogramma van Haarlem.

3. *Vergunningstelsel voor massagesalons*

In de evaluatie is stilgestaan bij het feit dat er voor een massagesalon op dit moment geen enkele gemeentelijke vergunning benodigd is. Hoewel er geen enkel bezwaar is tegen het verlenen van massages, is bekend dat er bij sommige massagesalons ook seksuele handelingen verricht worden. Als dit gebeurt, is er wettelijk gezien geen sprake meer van een massagesalon, maar van een seksinrichting. Het zicht en de controle hierop is op dit moment minimaal.

Overwogen wordt om massagesalons onder het vergunningenbereik te brengen om hier meer grip op te krijgen. Indien een massagesalon een vergunning heeft, zijn er bestuurlijke controlemiddelen die ingezet worden om tegen te gaan dat er misstanden plaatsvinden in een massagesalon. Daarnaast kunnen er bouwvoorschriften met betrekking tot openheid en controlemogelijkheden worden gesteld en kunnen ondernemers verplicht worden uitdrukkelijk te vermelden dat er geen erotische massages plaatsvinden.

Verder kunnen er sancties worden opgelegd, bijvoorbeeld (tijdelijke) sluiting, op het moment dat vergunningsvoorwaarden niet nageleefd worden of misstanden aangetoond worden.

3. *Minimaal 3 controles per jaar door de politie*

De politie voert haar taak uit in het kader van de aanpak mensenhandel. Leidend voor de politie is de wetgeving en de aanwijzing van de Procureur-Generaals voor aanpak mensenhandel. Voor de uitvoering is het Referentiekader mensenhandel van belang. In dit referentiekader is opgenomen dat iedere seksinrichting minimaal zes keer per jaar wordt bezocht door de politie. Dit aantal wordt niet gehaald. Prostitutiebedrijven worden ieder jaar minimaal drie keer door de politie gecontroleerd.

4. *Minimaal één controle per jaar door de GGD*

De GGD voert controles uit, nadat de gemeente hen hiertoe opdracht heeft gegeven. In Haarlemmermeer worden prostitutiebedrijven ieder jaar minimaal één keer door de GGD gecontroleerd. Ter vergelijking wordt er in Haarlem slechts gecontroleerd indien hier aanleiding toe is en in Amsterdam wordt er niet gecontroleerd door de GGD.

4. *Verwijzing naar Hygiënerichtlijnen voor seksinrichtingen*

In de evaluatie wordt vanuit de GGD de aanbeveling gedaan om seksinrichtingen bij het afgeven van een vergunning te wijzen op de *Hygiënerichtlijnen voor seksinrichtingen* van het RIVM / Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid. Dit advies wordt overgenomen.

5. *Uitvoering controles op naleving bedrijfsplan onderbrengen bij de GGD*

In de evaluatie wordt door de GGD gewezen op de mogelijkheid om de beoordeling van en toezicht op naleving bedrijfsplan uit te laten voeren door GGD Kennemerland. Aanbevolen wordt deze mogelijkheid bij de vormgeving van het regionale beleid onder de aandacht te brengen en dit punt niet zelfstandig als gemeente op te pakken.

6. *Uitvoering controles door een GGD-adviseur die tevens boa is*

In de evaluatie wordt vanuit de GGD gewezen op het feit dat integrale inspecties (samen met politie, brandweer, gemeente) voor de GGD mogelijk minder effectief kunnen zijn. Een zelfstandige inspectie zorgt er mogelijk voor dat werknemers meer informatie geven dan zij bij een integrale controle zouden doen. De GGD stelt voor om een GGD-inspecteur tot boa op te leiden. Ook dit punt wordt bij de vormgeving van het regionale beleid onder de aandacht gebracht en wordt niet zelfstandig als gemeente opgepakt.

7. Het prostitutie-aanbod vanuit (social) media inventariseren

In de evaluatie wordt door hotel Van der Valk de suggestie gedaan om het nieuw op te richten regionale, integrale toezichtsteam aandacht te laten besteden aan het in beeld brengen van aanbod vanuit de (social) media. Dit punt wordt eveneens bij de vormgeving van het regionale beleid onder de aandacht gebracht en niet zelfstandig door de gemeente opgepakt.

8. Overleg prostitutie hotels

Vanuit Accor hotels is met betrekking tot het gemeentelijke prostitutiebeleid aangegeven dat het een meerwaarde zou hebben als de gemeente een afstemmingsoverleg met de hotels in de gemeente organiseert om ervaringen en aanpakken met elkaar te delen. De gemeente zal een dergelijke bijeenkomst organiseren.

9. Keurmerk hotels met betrekking tot prostitutie

Vanuit Accor hotels wordt de suggestie gedaan om te kijken of er binnen Haarlemmermeer tot een soort keurmerk gekomen kan worden, waarbij een hotel zichtbaar aangeeft prostitutie vanuit hotels niet te faciliteren. Het keurmerk impliceert daarbij dat, in overleg met de partners, opgetreden wordt tegen prostitutie in het hotel. Dit punt wordt besproken in het 'Overleg prostitutie hotels' en wordt uitgewerkt indien hier voldoende animo voor is.

10. Opstellen zwarte lijst

Hotel Van der Valk heeft in de evaluatie de suggestie gedaan om te kijken of het (juridisch) mogelijk is om een zwarte lijst te maken, die het voor de hotelketens inzichtelijk maakt dat bepaalde personen een kamer willen huren voor prostitutie. Als de nieuwe prostitutiewet van kracht is, en sekswerkers zich moeten registreren, zal in regionaal verband deze aanbeveling worden opgepakt.

Deze aanbevelingen en de uitkomsten van de bespreking in de gemeenteraad zullen worden meegenomen in de actualisatie van het prostitutiebeleid. De daadwerkelijke aanpassing van het gemeentelijke beleid zal plaatsvinden nadat de nieuwe Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche door de Eerste Kamer is vastgesteld.

Wat mag het kosten?

Het opstellen van de evaluatie en de toekomstige bijstelling van het prostitutiebeleid wordt vanuit bestaande formatie bekostigd. De kosten voor de extra gezondheidscontroles welke door de GGD worden uitgevoerd, zullen bij een nieuwe vergunningaanvraag doorberekend worden in de legesvergoeding.

Wie is daarvoor verantwoordelijk?

De gemeenteraad stelt de kaders van het prostitutiebeleid vast. Het college is verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van het prostitutiebeleid. De burgemeester is verantwoordelijk portefeuillehouder voor openbare orde en veiligheid, terwijl de wethouder Duurzaamheid, Werk, Jeugd en Onderwijs verantwoordelijk is voor het aspect volksgezondheid.

Wanneer en hoe zal de raad over de voortgang worden geïnformeerd?

Op het moment dat Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche van kracht wordt, zal de raad hierover per brief worden geïnformeerd.

Overige relevante informatie

Context

De gemeente Haarlemmermeer heeft veiligheid hoog in het vaandel staan. Het doel is het versterken van de veiligheidsbeleving binnen de gemeente Haarlemmermeer. Binnen de methode kernbeleid Veiligheid, volgens welke het integrale veiligheidsbeleid wordt uitgewerkt, gaan we uit van vijf veiligheidsvelden:

- veilige woonomgeving
- veilig ondernemen
- jeugd en veiligheid
- fysieke veiligheid
- integriteit en veiligheid

De evaluatie van het prostitutiebeleid wordt beschouwd als een uitwerking van het veiligheidsveld integriteit en veiligheid.

Communicatie

Er komt een persbericht van de onderhavige evaluatie, deze wordt toegelicht in het persuurtje en er wordt aandacht aan besteed in de InforMeer.

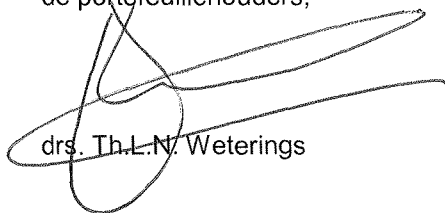
Voorstel

Op grond van het voorgaande besluit het college:

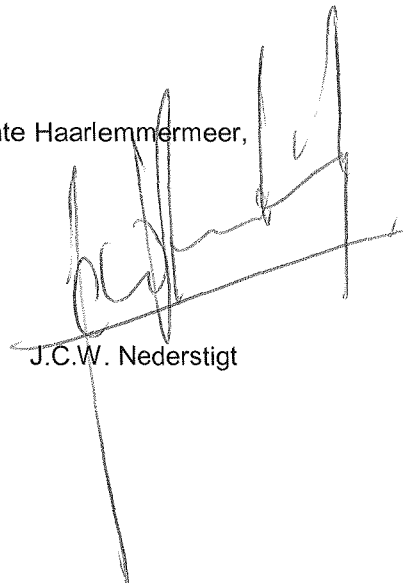
1. de Evaluatie prostitutiebeleid 2012 vast te stellen;
2. deze nota ter bespreking aan de raad te zenden.

Ondertekening

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,
namens dezen,
de portefeuillehouders,



drs. Th.L.N. Weterings



J.C.W. Nederstigt

Bijlage(n)

Evaluatie prostitutiebeleid 2012-

- Voor raadsleden en fractieassistenten liggen de bijlagen ter inzage op de fractiekamers en bij de postbakjes.
- Voor overige geïnteresseerden zijn de bijlagen digitaal beschikbaar op de gemeentelijke website. Tevens liggen de bijlagen ter inzage in het raadhuis en bij de bibliotheek.

Evaluatie prostitutiebeleid

2012



Ferdinand Erfmann, The visit

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Evaluatie 2004.....	3
1.3 Tweede evaluatie	4
1.4 Leeswijzer	4
2. Definiëring en problematiek	5
2.1 Definities.....	5
2.2. Probleemuitenzetting	6
2.2.1 Mensenhandel.....	6
2.2.2 Pooierboys.....	7
3. Landelijke ontwikkelingen	9
3.1 Periode tot 2000.....	9
3.2 Landelijke evaluatie opheffen bordeelverbod	9
3.2.1 Evaluatie opheffing bordeelverbod; gemeentelijke beleid	10
3.2.2 Evaluatie opheffing bordeelverbod; de sociale positie van prostituees	10
3.2.3 Evaluatie opheffing bordeelverbod; niet-legale prostitutie.....	11
3.3 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche	12
3.3.1 Inwerkingtreding nieuwe prostitutiewet.....	13
4. Regionale aanpak prostitutie	14
4.1 Regionale projectgroep.....	14
4.1.1. Adviezen regionaal niveau	15
4.1.2. Adviezen lokaal niveau	16
5. Lokaal prostitutiebeleid	19
5.1. Massagesalons	19
5.1.1 Type massagesalons.....	19
5.1.2 Oneerlijke concurrentie	20
5.1.3 Oplossing.....	21
5.2 Ervaringen cluster Dienstverlening.....	21
5.2.1 Prostitutiebedrijven.....	22
5.2.2 Escortbedrijven.....	22
5.2.3 Massagesalons.....	23
5.2.4 BIBOB-onderzoeken seksinrichtingen	23
5.3 Ervaringen cluster Handhaving en Toezicht.....	24
5.4 Ervaringen politie Kennemerland.....	25
5.4.1 Controles.....	25
5.5 Ervaringen Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst.....	28
5.5.1 Hygiëne inspecties.....	28
5.5.2 SOA- en HIV-preventie.....	29
5.5.3 Hygiënetoezicht in prostitutiebedrijven	29
5.5.4. Uitgevoerde controles door de GGD.....	30
5.5.5. Aanbevelingen GGD	30
5.6 Overige ervaringen in Haarlemmermeer	31
5.6.1 Onderzoeksrapport: Advertenties voor commercieel fysieke seks.....	31
5.6.2 Ervaringen hotels	31
5.6.3 Ruimtelijke criteria prostitutiebeleid.....	34
6. Conclusies en aanbevelingen	36
6.1 Conclusie.....	36
6.2 Aanbevelingen	37

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In september 2000 is de *Nota integraal prostitutiebeleid Gemeente Haarlemmermeer* vastgesteld. Deze nota is opgesteld omdat 1 oktober 2000 het algemene bordeelverbod zou worden opgeheven. Dit impliceerde dat vanaf dat moment prostitutie als een legale beroepsuitoefening werd gezien. Het uitbaten van betaalde seks via bordelen is vanaf dat moment legaal en seksexploitanten en prostituees worden gezien als gewone werkgevers en werknemers. Doordat veel prostitutie niet meer in het geheim plaatsvindt, kunnen gemeenten de bordeelhouders makkelijker controleren op strafbare feiten.

De doelstellingen van dit vigerende prostitutiebeleid zijn:

1. het reguleren en beheersen van de exploitatie van seksinrichtingen in de gemeente Haarlemmermeer, met het oog op het waarborgen en beschermen van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en het voorkomen en tegengaan van overlast;
2. het, met het oog op de veiligheid van zowel prostituees als bezoekers, beschermen van (arbeids)omstandigheden in prostitutiebedrijven door het stellen van inrichtingseisen, hygiëne-eisen en brandveiligheidseisen, etc.

Naast het opstellen van een vergunningenstelsel zijn bepalingen aangaande prostitutie opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening Haarlemmermeer (hierna: APV).

1.2 Evaluatie 2004

In maart 2004 is het prostitutiebeleid voor het eerst geëvalueerd. In deze evaluatie is geconcludeerd dat het prostitutiebeleid haar doelen lijkt te bereiken en de exploitanten zich goed aan de regels houden. Verder is aangekondigd dat gekeken zou worden of het prostitutiebeleid onder het bereik van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet BIBOB) gebracht kon worden.

Voorts is het beleid aangepast op de volgende punten:

1. het aantal seksinrichtingen wordt gemaximaliseerd op zes (met uitzondering van escortbedrijven);
2. nieuwe seksinrichtingen worden gevestigd op locaties waar ze weinig overlast veroorzaken voor de omgeving (niet in of nabij een woonomgeving), bij voorkeur op bedrijventerreinen.

Tevens is in deze evaluatie bepaald dat er in 2007 een nieuwe evaluatie van het prostitutiebeleid moest plaatsvinden.

1.3 Tweede evaluatie

Zoals hierboven uiteengezet is in de evaluatie uit 2004 aangekondigd dat er in 2007 een tweede evaluatie van het beleid zou plaatsvinden. Deze evaluatie heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Het uitblijven van deze evaluatie heeft te maken met het feit dat het kabinet destijds in het coalitieakkoord 2007-2011 had aangekondigd dat er een nieuwe kaderwet prostitutie zou komen. Het was de bedoeling dat de wet voor januari 2010 in werking zou treden. Met deze nieuwe wet moeten misstanden als dwang, misbruik en mensenhandel bestreden worden. Het was de bedoeling om de uitkomsten van de evaluatie van het beleid samen met de aangekondigde prostitutiewet te gebruiken voor een nieuw, aangepast beleid.

De inwerkingtreding van deze aangekondigde wet heeft nog altijd niet plaats gevonden. In de raadsvergadering van 21 juni 2012 is echter expliciet verzocht om de evaluatie van het vigerende beleid niet langer uit te stellen en deze in het laatste kwartaal van 2012 aan de gemeenteraad aan te bieden. De daadwerkelijke aanpassing van het gemeentelijke beleid zal plaatsvinden eerst nadat de nieuwe Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: prostitutiewet) is vastgesteld. Het wetsvoorstel is 30 oktober 2012 in Eerste Kamer der Staten-Generaal aangehouden. Dit is gebeurd in verband met ernstige bezwaren die geuit zijn over onder meer de in het wetsvoorstel geregelde registratieplicht voor prostituees en de hieraan gekoppelde vergewisplicht voor klanten. De vergewisplicht houdt in dat een klant bij aanvang van het bezoek telefonisch moet nagaan of de desbetreffende prostituee geregistreerd staat als zijnde prostituee. De Minister van Veiligheid van Justitie gaf naar aanleiding van deze geuite bezwaren aan zich te willen herbezinnen op het wetsvoorstel. De kaderwet beoogt meer uniformiteit in regelgeving en het tegengaan van misstanden door verkrijgen van meer zicht op de branche en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt de problematiek uiteengezet en wordt de aanpak van gedwongen prostitutie behandeld.

In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op een in 2006 landelijk uitgevoerde evaluatie en de landelijke wetgevingsontwikkelingen.

In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op regionale aanpak op het gebied van prostitutie.

In het vijfde hoofdstuk wordt ingegaan op lokale ervaringen en ontwikkelingen die in Haarlemmermeer zijn opgedaan met het vigerende prostitutiebeleid.

Tot slot zullen in het zesde hoofdstuk de aanbevelingen en conclusies worden gegeven.

2. Definiëring en problematiek

Alvorens in te gaan op de landelijke ontwikkelingen en lokale ervaringen die in Haarlemmermeer zijn opgedaan met het vigerende prostitutiebeleid, wordt in dit hoofdstuk kort stilgestaan bij de definities die worden gebruikt in deze evaluatie en wordt de problematiek uiteengezet.

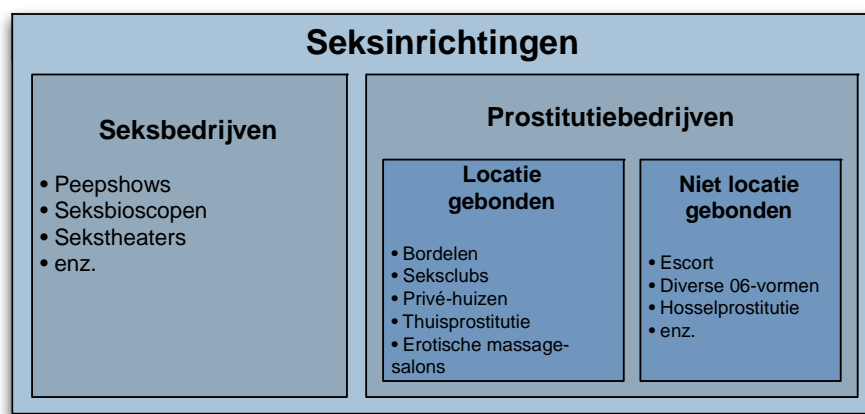
In deze evaluatie wordt er gesproken over prostituees. Het kan dan zowel gaan om mannelijke als om vrouwelijke prostituees. Gelet op de dominantie van vrouwen in deze beroepsgroep, wordt er in deze evaluatie voor gekozen om prostituees hier in de 'zij-vorm' te bespreken.

2.1 Definities

In de komende hoofdstukken wordt ingegaan op landelijke wetgeving en het lokale prostitutiebeleid. Daarbij is het van belang om scherp te stellen wat de verschillen zijn in de terminologie die in deze evaluatie gebezigd worden en welke soorten onderscheid aangebracht worden. Hoewel de begrippenlijst in Bijlage 1 is opgenomen, wordt hier kort een uiteenzetting van de terminologie gegeven.

De term seksinrichtingen is een overkoepelende term. Onder de term seksinrichtingen vallen alle bedrijven die voor dit onderzoek relevant zijn. De seksinrichtingen worden vervolgens opgedeeld in twee soorten: seksbedrijven (waaronder seksbioscopen, sekstheaters, peepshows) en prostitutiebedrijven (waaronder erotische massagesalons, seksclubs en escortbedrijven). Dit onderscheid wordt bepaald door de betrokkenheid van de klant. In een prostitutiebedrijf speelt de klant een min of meer actieve rol dan wel passief ondergaat, terwijl de rol van de klant in een seksbedrijf tot die van toeschouwer beperkt blijft. Prostitutiebedrijven worden vervolgens weer ingedeeld in locatie gebonden of niet locatie gebonden bedrijven. Ten slotte zijn er bedrijven die partnerruil faciliteren. Omdat hier bij geen seksuele handelingen tegen betaling worden aangeboden, worden deze bedrijven niet meegenomen in deze evaluatie.

Schematisch ziet de indeling er als volgt uit:



2.2. Probleemuitenzetting

In deze paragraaf wordt de problematiek uiteengezet die heeft geleid tot het opstellen van wettelijke regelgeving op het gebied van prostitutie en de problematiek die aangepakt moet worden. Dit wordt gedaan aan de hand van praktijkvoorbeelden.

2.2.1 Mensenhandel

Ieder jaar worden in Nederland naar schatting enkele duizenden vrouwen, mannen en zelfs kinderen op allerlei manieren uitgebuit. Onder valse voorwendselen accepteren zij een baan. Vervolgens werken zij onder bedreiging van lichamelijk en geestelijk geweld. Ook de arbeidsomstandigheden zijn vaak erbarmelijk. Ze worden veelal tewerkgesteld in de prostitutiebranche.

Exacte cijfers over aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in Nederland zijn niet beschikbaar. Het zijn voornamelijk delicten waarbij slachtoffers door criminelen ervan weerhouden worden om aangifte te doen, die zich doorgaans aan de openbaarheid onttrekken en daarmee moeilijk zijn op te sporen. Uit een onderzoek uit 2007¹ naar een in Nederland opererende mensenhandelbende in de prostitutiebranche blijkt hoezeer de lichamelijke en geestelijke integriteit van slachtoffers worden geschaad en op welke grove wijzen dit plaatsvindt.

De bende waarop het onderzoek zich toespitst bestond uit enkele leiders die een handvol pooiers aanstuurden. Deze pooiers hadden allemaal een eigen taak. Sommige hadden de leiding over lijfwachten die de vrouwen beschermden tegen lastige klanten, maar ook afschermden van de buitenwereld om de vrouwen zo te beletten te ontsnappen aan de bende. Anderen regelden chauffeurs (die de vrouwen vervoerden) of andere bewuste of onbewuste dienstverleners (*'facilitators'*), zoals abortusklinieken of een plastisch chirurg voor borstvergrotingen. De bende liet in de afgelopen jaren minstens negentig prostituees tegen hun wil werken. De slachtoffers werden op grove wijze mishandeld en uitgebuit. Ze moesten minimaal duizend euro per dag afstaan aan de bende. Dan waren er nog de kosten voor de bewakers (100 tot 150 euro per week), de huur van de 'peeskamers' (grootweg 100 euro per dagdeel) en de huur van woonruimte. Door het gebruik van geweld, intimidatie, bedreiging en lange werkdagen (zeven dagen per week, week in, week uit) raakten de slachtoffers ontmenselijkt en verwerden zij tot productiemiddel van de bende. De bende verdiende jaarlijks miljoenen, naar schatting €400.000,- per maand.

De gemeente Haarlemmermeer heeft een convenant² afgesloten met politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee en gemeenten in de regio dat het mogelijk maakt om informatie uit te wisselen tussen deze partijen indien er sprake (of een vermoeden) is van mensenhandel.

¹ Uit: Landelijk Parket Openbaar Ministerie, Notitie Versterking aanpak mensenhandel en mensensmokkel

² Regionaal Informatie- en Expertisecentrum-convenant (RIEC-convenant)

2.2.2 Pooierboys

In deze paragraaf wordt het begrip 'pooierboy' gebezigd, voorheen werd hier gesproken over 'loverboys'. Oud-Minister van Justitie Hirsch Ballin heeft in 2008 het begrip pooierboy geïntroduceerd. Met dit begrip moet 'het vergoelijkende' ervan af gaan. Het gaat immers om jonge ronselaars die meisjes proberen in te palmen om hen uiteindelijk in de prostitutie uit te buiten. Justitie beschouwt de jongens als mensenhandelaren.

Wat een pooierboy onderscheidt van andere mensenhandelaren is het feit dat de pooierboy door het aangaan van een liefdesrelatie met het slachtoffer deze doelbewust emotioneel van hem afhankelijk maakt. Dit gaat via een rekruteringsproces ('*grooming*'). Het doel van de daders is om de slachtoffers in de prostitutie te laten werken en zich de inkomsten toe te eigenen. Het proces verloopt geleidelijk, via het geven van aandacht en cadeautjes, het losmaken uit het vertrouwde zorgkader van familie en vrienden en uiteindelijk brengen in de sfeer van prostitutie. De start van het contact is vaak aardig en zorgzaam, maar het doel is onmiskenbaar de uitbuiting en de aantasting van de persoonlijke integriteit en vrijheid van het slachtoffer. De overgang vindt plaats door emotionele druk, compromitteren, bedreigen en mishandelen.

Belangrijk is de kanteling die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden met betrekking tot de locatie van werving. In toenemende mate worden slachtoffers via internetfora gerekruteerd. Daders kunnen daarmee veel meer meisjes tegelijkertijd benaderen en *groomen*. Qua effectiviteit doet deze manier van werven niet onder voor fysieke benadering op bijvoorbeeld het schoolplein en het is aanzienlijk lastiger te constateren en verstoren, onder andere doordat ouders onvoldoende zicht hebben op internetactiviteiten.

Bij het fenomeen pooierboy is sprake van seksuele uitbuiting en/of mensenhandel. Deze vorm van mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr.). Een dader kan daaraan schuldig worden bevonden als hij een ander persoon er toe dwingt of beweegt om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, teneinde daar zelf van te profiteren. Het slachtoffer wordt tot het verrichten van deze seksuele handelingen gebracht door (dreiging met) geweld, misbruik van overwicht of misleiding. Indien het slachtoffer de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt is de dader altijd strafbaar. De maximale gevangenisstraf is 8 jaar, of 12 jaar als er meerdere daders zijn. Daarnaast is in artikel 248e Sr. *grooming*, strafbaar gesteld. Het is verboden om een persoon van wie men weet (redelijkerwijs het vermoeden moet hebben) dat deze de leeftijd van 16 jaar nog niet bereikt heeft, een ontmoeting voor te stellen met het oogmerk ontuchtige handelingen te plegen

Bij minderjarige slachtoffers hoeft naar de letter van de wet geen sprake te zijn van dreiging met geweld of een andere vorm van misbruik van overwicht of misleiding om het strafbaar te maken. Vaak zal dit echter wel het geval zijn.

Ook kunnen pooierboys strafbaar zijn onder artikel 248a Sr. (verleiding van minderjarige tot ontucht). Verschil met mensenhandel is dat bij verleiding geen sprake hoeft te zijn van het verkrijgen van voordeel. Voorts kunnen prostituanten die tegen betaling seks hebben met personen tussen de 16 en 18 jaar oud zich schuldig maken aan art. 248b Sr. (prostitutie door minderjarige).

De gemeente Haarlemmermeer is aangesloten bij het Veiligheidshuis Kennemerland. Het Veiligheidshuis is een regionaal samenwerkingsverband, waar diverse partijen vanuit zowel de strafrecht- als zorgketen, fysiek bij elkaar zijn gebracht en gezamenlijk de beste aanpak afstemmen om een verdachte van één van de hiervoor genoemde strafbare feiten aan te pakken. Het Centrum voor Jeugd en Gezin+ van de gemeente Haarlemmermeer is tevens nauw betrokken bij het Veiligheidshuis.

Het Veiligheidshuis Kennemerland speelt een actieve rol bij de ontwikkeling van het regionale pooierboys-meldpunt. Dit meldpunt is sinds 1 januari 2012 in gebruik genomen. Juist door de koppeling tussen straf- en zorgketen is het Veiligheidshuis Kennemerland een goede plek om de problematiek van pooierboys aan te pakken. Sinds de ingebruikname van dit meldpunt zijn hier drie zaken besproken uit de gemeente Haarlemmermeer.

3. Landelijke ontwikkelingen

Alvorens te kijken naar de effecten van het prostitutiebeleid Haarlemmermeer wordt in dit hoofdstuk eerst gekeken naar de landelijke ontwikkeling. Dit om de lokale problematiek (zie hoofdstuk 5) in een bredere context te kunnen plaatsen.

3.1 Periode tot 2000

Tot 1 oktober 2000 gold in Nederland het zogenaamde algemene bordeelverbod. Dit verbod hield in, dat de exploitatie van prostitutie bij wet verboden was gesteld (het zelf aanbieden van seksuele handelingen tegen betaling was niet verboden). Verder was een aantal bijkomende zaken verboden gesteld; namelijk de tewerkstelling van migrantenprostituees zonder arbeidsvergunning en mensenhandel.

Feitelijk werd er door justitie niet opgetreden tegen de georganiseerde prostitutie. Deze gedoogsituatie leidde in de praktijk tot problemen. Op gemeenteniveau ontstond behoefte aan mogelijkheden voor regulering van de prostitutiebranche. Op die manier zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn plaatsen aan te wijzen waar prostitutiebedrijven zich zouden kunnen vestigen waardoor controle op misstanden beter mogelijk zou zijn. Bovendien zou dit de veiligheid van prostituees vergroten. Er zouden eisen kunnen worden gesteld aan hun werkomstandigheden en een vergroting van het zicht op de sector zou kunnen zorgen voor een betere aanpak van mensenhandel. Het bordeelverbod stond regulering van de prostitutiesector echter in de weg. Om tot regulering van de prostitutiebranche over te kunnen gaan was de opheffing van het bordeelverbod nodig.

In de landelijke politiek werd gehoor gegeven aan de roep om opheffing van het bordeelverbod. In oktober 1999 werd het wetsvoorstel strekkend tot opheffing van het algemeen bordeelverbod door het parlement aangenomen. De nieuwe prostitutiewetgeving trad op 1 oktober 2000 in werking.

3.2 Landelijke evaluatie opheffen bordeelverbod

In 2006 is er in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (dit centrum valt onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie) een evaluatie uitgevoerd naar het opheffen van het bordeelverbod in 2000. Deze evaluatie heeft plaatsgevonden aan de hand van een drietal deelonderzoeken met als onderwerpen het gemeentelijk beleid, de sociale positie van prostituees en de aard en omvang van de niet-legale prostitutie. De uitkomsten van deze deelonderzoeken, die alle drie in 2006 zijn afgerond, worden hieronder kort uiteengezet. Inmiddels zijn deze onderzoeken al weer zes jaar oud, maar voor het uiteenzetten van de landelijke ontwikkelingen zijn deze nog altijd bruikbaar.

3.2.1 Evaluatie opheffing bordeelverbod; gemeentelijke beleid

In dit deelonderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

Wat is de stand van zaken rond de prostitutie in Nederland op het terrein van gemeentelijk beleid, toezicht, handhaving en naleving en wat zijn de resultaten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod?

Ongeveer twee derde van de responsgemeenten van dit onderzoek blijkt formeel prostitutiebeleid te hebben vastgesteld. Gemeenten zonder prostitutiebeleid geven hiervoor bijna unaniem als reden op dat prostitutie bij hen niet voorkomt. De meeste gemeenten kiezen voor het reguleren van het aantal seksinrichtingen door middel van een vergunningstelsel en het aanpassen van de APV. De helft van de gemeenten met prostitutiebeleid kiest voor het stellen van een lokaal maximum: het aantal seksinrichtingen dat is toegestaan wordt expliciet genoemd. Voor escortbedrijven en thuisprostitutie bestaat in de meeste gemeenten geen vergunningstelsel.

Gemeentelijk toezicht bestaat vooral uit het controleren van vergunningseisen. De politie is in bijna alle gemeenten betrokken bij controles. De meeste vergunningaanvragen worden gehonoreerd en het kost gemiddeld drie maanden om een vergunning te verlenen. Volgens de meeste gemeenten zijn de regels bekend en redelijk duidelijk. Naar schatting een derde van alle locatiegebonden seksinrichtingen met vergunning heeft de afgelopen vijf jaar een sanctie opgelegd gekregen, meestal een waarschuwing. De belangrijkste reden om een sanctie op te leggen, is de aanwezigheid van prostituees zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning.

Gemeenten hebben zich tot nu toe meestal gericht op locatiegebonden bedrijven die een duidelijk seksueel getinte functie vervullen en minder op niet-locatiegebonden bedrijven (escort) of bedrijven waar het niet duidelijk is of er seksuele handelingen worden verricht (massagesalons). Het aantal gemeenten dat ook de escort en de thuisprostitutie wil reguleren, neemt toe.

3.2.2 Evaluatie opheffing bordeelverbod; de sociale positie van prostituees

In dit deelonderzoek zijn de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

- *Wat is de stand van zaken omtrent de sociale positie van prostituees in Nederland?*
- *Wat zijn de resultaten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod?*

Ruim 60 procent van de prostituees begint op jonge leeftijd, vóór haar 25ste, in de prostitutie. Een derde is 18 of 19 jaar als ze voor het eerst als prostitueewerken. Vijf procent is op dat moment zelfs jonger dan 18. Relatief veel prostituees in de escort melden een vroege start. De meeste prostituees beginnen niet zozeer uit geldnood of de behoefte om een extraatje te verdienen, maar zien prostitutie vaak als een manier om meer geld te verdienen dan ze in andere sectoren zouden kunnen. Bijna de helft wordt geïntroduceerd dooreen vriendin of kennis. Van de respondenten uit het onderzoek blijkt acht procent gedwongen in de prostitutie terechtgekomen te zijn via vrouwenhandel, een vriend of een 'pooierboy'.

Van de 60 procent van de prostituees die bekend zeggen te zijn met de wetswijziging uit 2000, is bijna de helft er geen voorstander van. Minder dan 40 procent vindt de wetswijziging wel een goede zaak. De helft of meer van de respondenten van dit onderzoek vindt niet dat de positie van prostituees is verbeterd, evenmin dat er meer respect voor prostituees is gekomen en ook niet dat de criminaliteit in de sector is verminderd. Driekwart vindt dat het begrijpelijk is dat prostituees onder de regelgeving proberen uit te komen en bijna de helft is het eens met de stelling dat de wetswijziging de prostitutiesector kapot maakt.

Als de belangrijkste nadelen zien onze respondenten de plicht om belasting te betalen, de administratieve rompslomp en het risico van verlies van anonimiteit. Het gaat hierbij dus eerder om de formalisering, die met de legalisering gepaard gaat, dan om de legalisering zelf.

De exploitanten beoordelen de wetswijziging in meerderheid (84%) positief. Wat betreft de sociale positie van de prostituees is hun mening echter vergelijkbaar met die van de prostituees: de positie van prostituees is door de wetswijziging niet verbeterd en er is niet meer respect voor prostituees gekomen.

De exploitanten vinden het goed dat de overheid ingrijpt in de sector, maar zijn het niet eens met de manier waarop. Ze hebben het idee dat de overheid een negatief beeld van de sector heeft, legale bedrijven onder druk zet (vergunningen, leges, discussie over loondienst) en nauwelijks handhaaft in de illegale prostitutie.

3.2.3 Evaluatie opheffing bordeelverbod; niet-legale prostitutie

In dit deelonderzoek heeft de volgende onderzoeksvraag centraal gestaan:

Wat is de aard en omvang van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en illegale prostitutie en wat lijken de mogelijke verschuivingseffecten ten gevolge van de opheffing van het bordeelverbod voor deze drie aspecten?

Er kan niet zonder meer geconcludeerd worden dat de exploitatie van onvrijwillige prostitutie is verbeterd. Wel is duidelijk geworden dat de bewustwording zowel onder overheidsinstellingen als onder exploitanten, prostituees en prostituanten van misstanden in de prostitutiebranche is toegenomen. Ook is er binnen de politie en het Openbaar Ministerie steeds meer aandacht voor (de bestrijding van) mensenhandel.

Geconcludeerd wordt in het deelonderzoek dat prostitutie door illegalen in de loop van de jaren lijkt te zijn afgenomen. Er worden steeds minder vaak vrouwen zonder geldige verblijfstitel in de (vergunde) branche aangetroffen. Dit wil overigens niet zeggen dat deze vorm van niet-legale prostitutie helemaal niet meer voorkomt. Wel is duidelijk geworden dat de controles op verblijfsvergunningen aanzienlijk zijn toegenomen, terwijl een omvangrijk ondergronds circuit niet is aangetoond tijdens het onderzoek.

Voor wat betreft het aantal minderjarigen wordt gesteld dat minderjarigheid in de vergunde prostitutiebranche niet in groten getale is aangetroffen. Ook over het niet-vergunde deel van de branche zijn dergelijke geluiden niet gehoord. Verwacht wordt dat de toegenomen kans op controles een positieve bijdrage levert aan het voorkomen van het inzetten van minderjarigen in de prostitutiebranche.

Voor wat betreft de verschuivingseffecten blijkt lokaal beleid nauwelijks van invloed te zijn op (geografische) verschuivingen. Dit komt onder andere doordat op regionaal niveau er afspraken zijn gemaakt en lokale overheden hun beleid op elkaar afstemmen (zoals ook in Kennemerland is gebeurd).

3.3 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Uit de hiervoor besproken landelijke evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod bleek dat er nog veel misstanden waren in de prostitutiebranche, waaronder mensenhandel. Het gebrek aan zicht en grip op de branche is hier primair debet aan. Gevolg hiervan is dat er meer druk komt om uniformiteit te bewerkstelligen in lokale regelgeving en de handhaving. Daarnaast zijn er gemeentelijke en interregionale verschillen in de aanpak van misstanden. Voor de helderheid, binnen Kennemerland is hier een gezamenlijke aanpak voor ontwikkeld. Waterbedeffecten vanuit andere regio's, bijvoorbeeld vanuit Amsterdam-Amstelland, zijn noch aangetoond noch uit te sluiten.

De evaluatie heeft als input gediend voor het voorstel van de nieuwe prostitutiewet. In dit wetsvoorstel wordt voorzien in een verplicht vergunningenstelsel voor gemeenten dat betrekking heeft op alle seksbedrijven.

In het wetsvoorstel voor de nieuwe prostitutiewet worden de volgende doelen gesteld:

- *het opheffen van gemeentelijke en regionale verschillen door het bieden van een landelijk vergunningenstelsel;*
- *het vergroten van het zicht en grip op de prostitutiebranche.*

Het voert te ver om in deze evaluatie van het prostitutiebeleid uitgebreid stil te staan bij de aanstaande wetwijziging. Voor deze evaluatie is het van belang te melden dat er een landelijk register voor prostituees komt. Prostituees die zich niet inschrijven zijn strafbaar. Om ingeschreven te worden moeten zij minimaal 21 jaar zijn en legaal in Nederland werken. Een klant van een prostituee die niet staat ingeschreven maakt zich schuldig aan illegaal bezoek van een prostituee en is dus strafbaar. De klant moet dus zelf nagaan of een prostituee wel ingeschreven staat in het register, dit is de vergewisplicht.

In het onlangs vastgestelde regeerakkoord 2012 van Rutte II is aangekondigd dat mensenhandel en de daaraan gerelateerde prostitutie harder worden bestreden. Op welke wijze hier uitvoering aan gegeven wordt, is ten tijde van het schrijven van deze evaluatie nog niet bekend.

Verder is van belang vast te stellen dat het maximumbeleid voor prostitutiebedrijven kan blijven bestaan. Daarnaast is er tevens de mogelijkheid om een nul-beleid te voeren ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten.

Tot slot is een belangrijke wijziging die in het wetsvoorstel staat dat ook gemeentelijke ambtenaren betrokken dienen te zijn bij het uitvoeren van controles. Gezamenlijk met de politie en het Openbaar Ministerie kunnen er (op driehoeksniveau) afspraken gemaakt worden over de invulling hiervan. Dit punt komt in paragraaf 4.1.1 terug.

3.3.1 Inwerkingtreding nieuwe prostitutiewet

De datum van de inwerkingtreding van deze wet is nog niet duidelijk. Het wetsvoorstel is 30 oktober 2012 in Eerste Kamer der Staten-Generaal aangehouden. Zoals in paragraaf 1.3 uiteengezet, is dit gebeurd in verband met ernstige bezwaren die geuit zijn over onder meer de in het wetsvoorstel geregelde registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten.

Op dit moment is onduidelijk wanneer de nieuwe prostitutiewet in werking zal treden.

4. Regionale aanpak prostitutie

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de regionale aanpak van prostitutie. Hierbij beperkt deze evaluatie zich tot de samenwerking binnen regio Kennemerland.

Uit de in hoofdstuk 3.1 besproken evaluatie bleek dat op een aantal zaken vooruitgang was geboekt maar dat misstanden zoals de slechte (sociale) positie van prostituees, gedwongen prostitutie en in mindere mate illegaliteit nog steeds voorkwamen. Als belangrijkste oorzaken werden genoemd: te weinig zicht en grip op de branche, alsmede de verschillen in vormgeving en uitvoering van prostitutiebeleid op gemeentelijk niveau.

4.1 Regionale projectgroep

De nieuwe prostitutiewet die in hoofdstuk 3.3 is behandeld brengt veel (nieuwe) werkzaamheden voor gemeenten met zich mee waar ze zich op voor moeten bereiden. De regionale Bestuurscommissie Openbare Veiligheid van de Veiligheidsregio Kennemerland heeft een projectgroep opdracht gegeven om een voorstel te schrijven ten aanzien van de herziening van het vigerende prostitutiebeleid in de regio Kennemerland. Uitgangspunt is dat het prostitutiebeleid van de gemeenten regionaal afgestemd wordt en dat er op een uniforme wijze handhavend wordt opgetreden. Dit is mede van belang om een zogenaamd waterbedeffect tegen te gaan, waarbij strengere regelgeving in de ene gemeente ervoor zorgt dat de buurgemeente, met soepelere regelgeving, een toeloop en daarmee hinder ondervindt.

De projectgroep bestond uit vertegenwoordigers uit de gemeenten in Kennemerland, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC), de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de politie. Het doel van de projectgroep was om de mogelijkheden tot regionale samenwerking te onderzoeken en een gezamenlijk advies uit te brengen of de werkzaamheden, voortvloeiend uit de nieuwe wetgeving het beste op regionaal niveau of op lokaal niveau kunnen worden uitgevoerd. De uitkomsten van deze projectgroep zijn neergelegd in het *Beleidsadvies regionaal prostitutiebeleid - Een balans tussen regionaal en lokaal*. Dit document is 9 juli 2012 door de regionale Bestuurscommissie Openbare Veiligheid van de Veiligheidsregio Kennemerland besproken en vastgesteld.

De projectgroep heeft een vijftal adviezen gedaan op regionaal niveau. Daarnaast zijn er een viertal aanbevelingen gedaan die op gemeentelijk niveau uitgewerkt kunnen worden.

4.1.1. Adviezen regionaal niveau

Hieronder staat het vijftal adviezen dat de projectgroep heeft geformuleerd waarvoor binnen de regio Kennemerland draagkracht is gevonden.

1. *Het stellen van een maximum aantal seksinrichtingen binnen de regio*

Wanneer geen maximum wordt gesteld aan het aantal seksinrichtingen binnen de regio kan dat leiden tot onbegrensde groei en daarmee onbeheersbaarheid van problemen die bekend zijn bij seksinrichtingen. Er kan bovendien een aanzuigende werking van buiten de regio plaatsvinden.

Uitgangspunt voor het maximumstelsel is dat het huidig aantal seksinrichtingen binnen de regio blijft gehandhaafd. Een maximum aantal seksbedrijven op gemeentelijk niveau is niet vastgesteld en blijft een autonome, gemeentelijke bevoegdheid. Voor het aantal seksinrichtingen binnen de gemeente Haarlemmermeer wordt verwezen naar paragraaf 5.2.

2. *Het stellen van regionale vergunningsvoorwaarden en sanctiebeleid ten aanzien van seksbedrijven en prostituees in de regio*

Eenduidig regionaal beleid leidt tot beter zicht en grip op de branche. Tevens voorkom je ermee dat seksbedrijven zich verplaatsen naar gemeenten waar minder stringent beleid wordt gevoerd, het zogenaamde waterbedeffect. Eenduidig regionaal beleid vergemakkelijkt ook het toezicht. Dat kan efficiënter en daarmee goedkoper worden ingericht.

Voor de gemeente Haarlemmermeer betekent dit dat de regionaal voorgeschreven vergunningsvoorschriften reeds opgetekend staan in verstrekte vergunningen.

3. *Een vastgestelde termijn van drie jaar waarvoor de vergunning wordt verstrekt*

Om voldoende grip op de seksbedrijven te hebben is het belangrijk om naast toezicht en handhaving periodiek de uitoefening van een seksbedrijf opnieuw te beoordelen. Voordeel is dat dan opnieuw een BIBOB-procedure wordt uitgevoerd.

Binnen de gemeente Haarlemmermeer zijn vergunningen reeds voor onbepaalde tijd afgegeven (zie paragraaf 5.2). Het wijzigen hiervan door deze voor een periode van bijvoorbeeld drie jaar af te geven is juridisch gezien niet mogelijk. Dit zou namelijk een onredelijke verzwaring betekenen voor de eigenaar van de vergunning. Echter, het is wel mogelijk om in het BIBOB-beleid op te nemen dat bepaalde vergunningen eens in de zoveel tijd tegen het licht gehouden worden. Dit kan gestalte krijgen door als intern proces op te nemen dat er eens per drie jaar een zogenaamd 'eigen onderzoek' wordt gedaan naar een vergunning door de gemeente. De gemeente bevraagt hierbij de politie en het Openbaar Ministerie. Op het moment dat er aanwijzingen zijn dat de gemeente met de vergunning (onbedoeld) meewerkt aan criminele activiteiten, kan er op dat moment alsnog een BIBOB-onderzoek ingesteld worden.

Ook nieuwe vergunningen zullen voor onbepaalde tijd afgegeven worden. Ook naar deze vergunningen wordt eens per drie jaar een 'eigen onderzoek' gedaan.

4. *Standaard toetsing aan de Wet BIBOB bij een vergunningaanvraag van een seksbedrijf*

De wet BIBOB is een belangrijk instrument om mensenhandel en georganiseerde criminaliteit te voorkomen. Er gaat een preventieve werking van uit. Ook vanuit de landelijke Taskforce Mensenhandel en de regiopolitie Kennemerland wordt dit aanbevolen.

Gemeenten die hier reeds ervaring mee hebben geven aan het als zeer waardevol te ervaren. Het levert vaak informatie op die voor de gemeente van belang is.

Bij nieuwe vergunningen voor prostitutie- en escortbedrijven wordt in de gemeente Haarlemmermeer reeds standaard een BIBOB-onderzoek uitgevoerd. Op dit punt verandert er dus niets voor de gemeente.

5. *Het werken met regionale integrale toezichtsteams*

Dit houdt in dat binnen de gehele regio een team van gemeentelijk toezichthouders en politie samen inspecties uitvoeren eventueel aangevuld met andere toezichthouders zoals de GGD of arbeidsinspectie. Voordeel hiervan is dat:

- kennis en expertise wordt gedeeld, signalen van mensenhandel sneller worden herkend en daar sneller naar wordt gehandeld;
- de ondernemer niet onnodig met veel verschillende inspecties te maken krijgt;
- de kleinere gemeenten het toezicht niet zelf hoeven te organiseren.

Regionaal is de voorkeur uitgesproken voor een gezamenlijke aanpak vanuit de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer. Daar bevinden zich op dit moment de meeste seksinrichtingen en is ervaring opgebouwd met betrekking tot toezicht en handhaving. Daarnaast bevinden zich in de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer meerdere soorten seksbedrijven waardoor de toezichthoudende ambtenaren een brede expertise kunnen opbouwen. De kosten voor het regionale, integrale toezichtsteam worden bovendien betaald door deze gemeenten. Wanneer andere gemeenten het team inschakelen, betalen zij per verrichting een vastgesteld uurtarief.

4.1.2. Adviezen lokaal niveau

Hieronder staat het viertal adviezen dat de projectgroep heeft geformuleerd en waarvoor binnen de regio Kennemerland draagkracht is gevonden om deze op lokaal niveau uit te voeren.

1. *Gelijkstellen procedure vergunningverlening, zowel het beoordelen van de aanvraag als het verlenen, verlengen, weigeren, intrekken en schorsen van de vergunning lokaal beleggen*

Het proces van vergunningverlening is een burgemeestersbevoegdheid. Om de vergunningverlening regionaal te organiseren is het nodig om het mandaat van de burgemeesters bij één gemeente neer te leggen. Vanuit de projectgroep is dit niet geadviseerd. Geadviseerd wordt om het vergunningverleningsproces lokaal georganiseerd te houden en dit niet regionaal te beleggen.

Deze bevoegdheid wordt niet regionaal belegd. De gemeente Haarlemmermeer houdt zelf regie op dit proces.

2. *Via de lokale APV stellen van aanvullende nadere regels ten aanzien van seksbedrijven en prostituees*

Dit betreft met name nadere regels die specifiek zijn voor bepaalde gemeenten zoals het wel of niet toestaan van raamprostitutie en/of het stellen van eisen in een bedrijfsplan.

De APV Haarlemmermeer voorziet hier in.

3. *Bestuurlijke handhaving naar aanleiding van toezicht*

Dit kan het beste worden ondergebracht bij de bestaande afdelingen handhaving bij de diverse gemeenten. Er wordt handhavend opgetreden naar aanleiding van een advies van het regionale integrale inspectieteam.

Het cluster Handhaving en Toezicht ziet hier op toe.

4. *Het organiseren van een lokaal uitstapprogramma voor prostituees*

De gemeente Haarlem is momenteel de enige gemeente in de regio, die een uitstapbeleid voor sekswerkers heeft. Via dit beleid worden medewerkers in seksinrichtingen aan een andere bron van inkomsten geholpen.

Bij het stoppen met werken in de prostitutie loopt de prostituee vaak tegen praktische problemen aan. Ook is er soms sprake van psychosociale problematiek. Wanneer een prostituee met dergelijke problemen te maken krijgt, en geen begeleiding krijgt bij het uitstappen, is de kans op terugkeer in de prostitutie groot.

Problemen die prostituees hebben om het vak te verlaten zijn onder meer: het verlies van inkomen, de leefstijl en het sociale netwerk in het prostitutiecircuit, psychische of verslavingsproblemen, huisvesting, verblijfsstatus en gebrek aan werkervaring buiten de prostitutie. Daarnaast spelen problemen als de druk die uitgeoefend wordt door mensenhandelaren en pooierboys (zie hoofdstuk 2).

Uit het landelijke evaluatieonderzoek blijkt dat uitstappen niet zo eenvoudig is als het lijkt en vaak gepaard gaat met een langdurig traject. Er is vaak sprake van meervoudige problematiek, op verschillende leefgebieden. Vaak wordt onderschat dat uitstappen uit de prostitutie een levensverandering betekent. De plaats waar je woont en ook je sociaal netwerk hangt samen met het werken als prostituee. Daarnaast spelen bijvoorbeeld schulden en psychosociale problematiek ook een rol bij de deelnemers van de uitstapprogramma's. Uit dit onderzoek blijkt verder dat trajectbegeleiders in deze programma's (als het ware de coaches) een grote meerwaarde hebben voor de deelnemers. Zij geven structuur aan het aanpakken van de verschillende problemen en zijn een vertrouwenspersoon voor de deelnemers. De gemeente Haarlem heeft geen eigen evaluatie gehouden van het uitstapprogramma, maar onderschrijft de positieve resultaten uit de landelijke evaluatie.

De gemeente Haarlem kon dit uitstapprogramma in 2010 en 2011 financieren vanuit een rijksbijdrage. De gemeenteraad heeft in Haarlem besloten dat het uitstapprogramma in ieder geval 2 jaar gecontinueerd wordt. Hiervoor wordt in 2012 en 2013 € 65.000 beschikbaar gesteld. Genoemd moet hierbij worden dat de samenwerking met uitzendbureau Randstad (die actief geschikte alternatieve banen zocht voor de prostituees) niet gecontinueerd is vanwege de kosten.

De gemeente Haarlemmermeer kent op dit moment geen uitstapprogramma voor prostituees. Gelet op de complexiteit van de materie en de centrale positie die trajectbegeleiders hebben bij een uitstapprogramma (en de benodigde expertise hiervoor), wordt aanbevolen om te kijken of deze rol in opdracht van de gemeente vanuit de GGD opgepakt kan worden. Daarnaast is het mogelijk om na te gaan of aangesloten kan worden bij het uitstapprogramma van Haarlem.

Voor wat betreft de kosten moet opgemerkt worden dat deze op dit moment niet begroot zijn voor 2013 en verder.

5. Lokaal prostitutiebeleid

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de status van massagesalons, en wordt er teruggekeken op de ervaringen die er binnen de gemeente de afgelopen acht jaar (sinds de evaluatie in 2004) zijn opgedaan met het huidige prostitutiebeleid. Hierbij zijn alle partijen die uitvoering geven aan het beleid betrokken. Het gaat daarbij om het cluster Handhaving en Toezicht, het cluster Dienstverlening, de politie Kennemerland en de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD). Daarnaast heeft afstemming plaatsgevonden met het Van der Valk hotel aan de A4. Deze hotelketen heeft ongewild te maken met prostitutie in het hotel. Tot slot is er een integrale controlematrix opgesteld.

5.1. Massagesalons

Alvorens in te gaan op de ervaringen die er vanuit het cluster Dienstverlening opgedaan zijn met het lokale prostitutiebeleid wordt hier stilgestaan bij de status van massagesalons. Op dit moment zijn er geen gemeentelijke vergunningen benodigd voor het exploiteren van een massagesalon. Hiervoor is het slechts verplicht dat men in het bezit is van een hygiënerapport met bijbehorende verklaring van de GGD.

Ter discussie wordt gesteld of dit wenselijk is. Hoewel dit zeker niet voor alle massagesalons geldt, is bekend dat er in sommige massagesalons erotische massages worden aangeboden, dan wel seksuele handelingen plaatsvinden. Het moge duidelijk zijn dat op het moment dat hier sprake is van is, een dergelijke salon als een prostitutiebedrijf aangemerkt moet worden. Voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf is wel een vergunning verplicht.

Daar massagesalons geen vergunning nodig hebben, is het onmogelijk om vast te stellen of er meer gebeurt in een massagesalon dan het aanbieden van een reguliere massage. Immers, toezichthouders van de gemeente of politie kunnen hier in dit kader geen controles uitvoeren en kunnen daarmee niet vaststellen of er aanwijzingen zijn dat er erotische massages dan wel seksuele handelingen plaats vinden.

5.1.1 Type massagesalons

De politie geeft aan dat ervaring leert dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen drie soorten massagesalons.

5.1.1.1 Vergunde massagesalons

Dit zijn massagesalons die, al dan niet op Thaise leest geschoeid, aangemerkt worden als seksinrichting en een vergunning hebben. Behalve traditionele massage, kan men ook gebruik maken van Erotische massage, body to body massage etc. Deze massagesalons worden regelmatig besproken op www.hookers.nl. Hookers.nl is een discussieforum waar klanten hun ervaringen opschrijven met betrekking tot seksinrichtingen. In de gemeente Haarlemmermeer zijn er geen vergunde massagesalons.

5.1.1.2 Onvergonde massagesalons

Deze massagesalons hebben geen vergunning als seksinrichting en suggereren in advertenties uitsluitend traditionele massages te geven. Bij deze massagesalons wordt de massage echter in kleine, afzonderlijke kamers gegeven. Tevens is van deze onvergonde massagesalons bekend dat zij voorkomen op Hookers.nl. Uit deze beschrijvingen is op te maken dat er niet alleen traditionele massage wordt gegeven, maar dat er, soms tegen meerprijs, seksuele handelingen worden verricht.

De categorie onvergonde massagesalons is de categorie waar op dit moment geen toezicht kan plaatsvinden, maar waar dit wel gewenst zou zijn. In een onvergonde massagesalon kunnen vrouwen die illegaal in Nederland verblijven, minderjarig zijn of gedwongen in de prostitutie werken worden geëxploiteerd. Dit beeld wordt herkend en erkend door de politie.

5.1.1.3 Traditionele massagesalons

Bij deze massagesalons is ook bij controles gebleken dat zij in een grote ruimte aan meerdere mensen massage geven en expliciet op de website, maar ook bij de entree aangeven dat zij geen erotische massage geven. Voor de exploitanten is het soms lastig dat zij toch klanten krijgen die meer willen dan traditionele massage. Deze salons staan niet op Hookers.nl.

5.1.2 Oneerlijke concurrentie

Verder is er tussen de vergunde en onvergonde massagesalons sprake van oneerlijke concurrentie, immers:

- Een vergunde massagesalon moet zich houden aan allerlei vergunningseisen en krijgt diverse controlerende instanties op bezoek. Een onvergonde massagesalon heeft hier geen last van en hoeft ook geen kosten te maken voor de vergunning. Zij hebben in het geheel geen vergunning nodig.
- De vergunde massagesalons hebben te maken met de zogenaamde *opting in*. Dit is een belastingsysteem waarbij, kort gezegd, de exploitant de belasting inhoudt van de prostituee/masseuse en deze afdraagt aan de belastingdienst. Dit brengt een grote hoeveelheid extra administratieve handelingen met zich mee. De onvergonde salons hoeven dit systeem niet te gebruiken.
- De vergunde massagesalons zijn verplicht een alarmsysteem aan te leggen zodat de dames vanuit hun kamer iemand kunnen waarschuwen. Dit is geen verplichting voor onvergonde massagesalons.
- Personeel van de vergunde massagesalons moet een Bedrijfs hulpverlening-cursus volgen en deze elk jaar herhalen. Onvergonde massagesalons hoeven dit niet te doen.

5.1.3 Oplossing

Aanpak van illegaliteit in massagesalons en het tegengaan van oneerlijke concurrentie, geschiedt door alle massagesalons onder het vergunningenbereik te brengen. Doordat eenieder een vergunning moet aanvragen, kunnen er bestuurlijke controlemiddelen ingezet worden om te achterhalen of er misstanden plaatsvinden in een massagesalon. Daarnaast kunnen er bouwvoorschriften, zoals geen gesloten ruimten, openheid, geen deuren, worden gesteld en kunnen ondernemers verplicht worden uitdrukkelijk te vermelden dat er geen erotische massages plaatsvinden.

Met de registratieplicht die in aantocht is met de nieuwe prostitutiewet kan ook gekeken worden of alle werknemers geregistreerd staan. De vergunningaanvrager en de persoon belast met de dagelijkse leiding kunnen onderworpen worden aan een BIBOB-toets.

Verder kan een massagesalon gesanctioneerd worden (bijvoorbeeld tijdelijke sluiting) op het moment dat vergunningsvoorschriften niet nageleefd worden of misstanden aangetoond worden. Kortom, geadviseerd wordt om massagesalons onder het vergunningenbereik te brengen.

5.2 Ervaringen cluster Dienstverlening

Er is navraag gedaan naar het huidige aantal verleende vergunningen voor seksinrichtingen. Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven zijn er op dit moment maximaal zes prostitutiebedrijven toegestaan in de gemeente Haarlemmermeer. Het aantal escortbedrijven is niet gebonden aan een maximum. Hieronder worden de escortbedrijven en prostitutiebedrijven weergegeven die zich in de gemeente Haarlemmermeer bevinden.

	<i>Sexsinrichtingen</i>	
	Escortbedrijf <i>(geen maximum)</i>	Prostitutiebedrijf <i>(maximaal 6)</i>
1.	Paradise Entertainment	Walaphan
2.	Escort Direct	Chantal
3.	Love Embrace	Schiphol Love Club
4.	TT Productions	
5.	Lady Tina	

In de periode van 2004 tot en met 2012 zijn er nooit vergunningen ingetrokken, wel zijn er nieuwe vergunningen geweigerd. Hieronder wordt ingegaan op de afhandeling van aanvragen van vergunningen voor respectievelijk prostitutiebedrijven en seksinrichtingen. Tevens wordt uiteengezet wat er uit de uitgevoerde BIBOB-onderzoeken is gekomen.

5.2.1 Prostitutiebedrijven

Vanaf 2004 zijn er in totaal zes prostitutiebedrijven geweest die een vergunning hebben aangevraagd. Twee daarvan bestaan niet meer en er zijn momenteel drie prostitutiebedrijven met een geldige vergunning. Verder is er sinds 2004 een plek gereserveerd voor de City of love, deze reservering is vastgelegd in de Nota van B&W met het onderwerp *Onderzoek naar seksinrichtingen* (registratienummer: 2004/33843). Er is voor de City of love nog geen exploitatievergunning aangevraagd. Op het moment dat dit gebeurt, zal er ook een BIBOB-onderzoek worden uitgevoerd.

<i>Prostitutiebedrijven</i>		
Bedrijf	Plaats	Bijzonderheid
Walaphan	Boesingheliede	Heeft in februari 2012 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen
Chantal	Boesingheliede	Heeft in februari 2012 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen.
Schiphol Love Club	Oude Meer	Heeft in september 2012 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen.
City of love	Onbekend	Reservering

Gelet op de ruimte die er, binnen het maximumaantal vergunningen ten behoeve van een prostitutiebedrijf, nog steeds is (twee van de zes), is er geen aanleiding de norm van ons gemeentelijk maximumstelsel te wijzigen.

5.2.2 Escortbedrijven

Vanaf 2004 zijn er dertien escortbedrijven geweest die een vergunningaanvraag hebben gedaan. Er zijn totaal vier aanvragen geweigerd, er is één vergunning ingetrokken en drie vergunningen zijn inmiddels (van rechtswege) vervallen. Dat komt omdat voorheen vergunningen voor de periode van drie jaar werden afgegeven en men voor een nieuwe periode een nieuwe vergunningaanvraag moest indienen. Door de dereguleringslag in 2008 die is doorgevoerd in de APV, worden vergunningen tegenwoordig voor onbepaalde tijd afgegeven. Momenteel zijn er vijf vergunningen afgegeven voor onbepaalde tijd.

<i>Escortbedrijven</i>		
Paradise Entertainment	Hoofddorp	Heeft in juni 2010 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen.
Escort direct	Hoofddorp	Heeft in februari 2010 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen.
Love Embrace	Nieuw-Vennep	Heeft in april 2012 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen.
TT Productions	Zwanenburg	Heeft in december 2009 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen.
Lady Tina	Zwanenburg	Heeft in juli 2008 een vergunning voor onbepaalde tijd gekregen.

5.2.3 Massagesalons

Zoals reeds in paragraaf 4.1.1. is aangegeven, hebben massagesalons geen vergunning nodig. Dit wil echter niet zeggen dat er geen enkele vorm van controle plaatsvindt. De GGD voert hier hygiëne-inspecties uit en geeft preventieadviezen. In paragraaf 5.5 wordt hier verder op ingegaan.

De volgende massagesalons zijn op dit moment geïnventariseerd binnen de gemeente Haarlemmermeer, die blijkens het onderzoeksrapport *Advertenties voor commerciële fysieke seks*, seksuele handelingen aanbieden. Dit rapport wordt in paragraaf 5.6.1 besproken:

<i>Massagesalons</i>	
Diamant Massage	Hoofddorp
Goldfinger	Hoofddorp
MK Beauty & Massage	Hoofddorp
Phuket City	Nieuw-Vennep

5.2.4 BIBOB-onderzoeken seksinrichtingen

Met de vaststelling van het BIBOB-beleid in 2008 en de beleidsaanpassing van het BIBOB-beleid in 2010, maakt het uitvoeren van een BIBOB-onderzoek standaard onderdeel uit van het vergunningverleningsproces.

In totaal zijn er sinds 2004 dertien BIBOB-onderzoeken verricht bij vergunningsaanvragen voor prostitutie bedrijven en escortbedrijven. Het eerste BIBOB-onderzoek werd overigens pas in 2009 verricht. Dit heeft mede te maken met het feit dat het eerste gemeentelijke BIBOB-beleid in 2008 werd vastgesteld. Hieronder staat het overzicht van de uitgevoerde BIBOB-onderzoeken.

In verband met de uitkomst van een BIBOB-advies is in 2011 de verlenging van een vergunning voor een seksinrichting geweigerd. Na een bedrijfsmatige wijziging, is er een nieuw BIBOB-advies aangevraagd. Dit leidde tot een positief advies en daarmee is de vergunning alsnog afgegeven.

Uitgebrachte BIBOB-adviezen voor vergunde en bestaande seksinrichtingen	
TT Productions	16 november 2009
Escort Direct	6 januari 2010
Paradise Entertainment	31 mei 2010
Walaphan	10 december 2010
Chantal	20 december 2010
Love Embrace	14 maart 2011
Schiphol Love Club	9 mei 2012
Schiphol Love Club	24 mei 2012
Lady Tina	Geen BIBOB-toets plaatsgevonden.

Zoals uit de tabel is op te maken heeft er alleen bij escortbedrijf Lady Tina geen BIBOB-toets plaatsgevonden. Dit komt omdat Lady Tina een vergunning voor onbepaalde tijd heeft gekregen (dus na de dereguleringsslag die ervoor heeft gezorgd dat dergelijke vergunningen niet langer voor bepaalde tijd verleend worden), maar dergelijke vergunningen ten tijde van de aanvraag nog niet standaard werden beoordeeld in het kader van de Wet BIBOB.

Daarnaast zijn er twee vergunningen ten behoeve van een seksinrichting geweigerd op basis van het BIBOB-advies. Eén vergunning is geweigerd op basis van het bestemmingsplan en één vergunning is geweigerd op basis van leeftijd van de aanvrager.

5.3 Ervaringen cluster Handhaving en Toezicht

Vooruitlopend op het van toepassing worden van de nieuwe prostitutiewet, hebben de politie en het cluster Handhaving en toezicht afspraken gemaakt over integrale controles tot die tijd. Omdat de bevoegd- en verantwoordelijkheden met betrekking tot de controles verschuiven van de politie naar de gemeente, wordt het cluster Handhaving en Toezicht sinds 2012 nauwer betrokken bij controles. Dit om alvast bekend te raken met de uit te voeren controles.

Binnen het cluster Handhaving en Toezicht wordt daarbij gecontroleerd op de volgende voorschriften van de exploitatievergunning:

1. Houdt men zich aan de openingstijden;
2. Is de openingstijdenkaart zichtbaar aanwezig;
3. Is er een beheerder aanwezig;
4. Wordt er een terras geëxploiteerd;
5. Worden er alcoholhoudende dranken verkocht;
6. Is de vergunning aanwezig binnen de inrichting;
7. Is de vergunninghouder wel de exploitant.

De milieuvoorschriften vanuit het Activiteitenbesluit worden nauwelijks overtreden.

5.4 Ervaringen politie Kennemerland

5.4.1 Controles

De gemeente is belast met het verstrekken van vergunningen en de bestuurlijke handhaving. De politie kan als toezichthouder worden ingezet om de naleving van de exploitatievoorschriften te controleren. Voor de politie is deze taak ook van belang voor haar opsporingstaak, omdat prostitutie een vindplaats is van slachtoffers van mensenhandel.

Binnen de politieregio Kennemerland is een prostitutiecontrole-team (PCT) geformeerd. Een dergelijk team bestaat uit politiefunctionarissen en op ad hoc basis kunnen hieraan bijvoorbeeld worden toegevoegd een tolk, gemeenteambtenaar, medewerkers belastingdienst of Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorheen Arbeidsinspectie).

Het PCT voert voornamelijk vanuit de in de APV genoemde toezichtfunctie de controles uit. Daarnaast kan het team op opsporingsindicatie werken naar aanleiding van gerichte opsporing. De controles vinden plaats aan de hand van de verleende vergunning, waarbij de politie oog heeft voor het volgende:

- mag de in de inrichting verblijvende persoon arbeid verrichten;
- is er sprake van meerderjarigheid (18 jaar) en;
- zijn er signalen waaruit blijkt dat de persoon slachtoffer is van uitbuiting.

Indien tijdens een controle blijkt dat één van deze gevallen aan de orde is, dan is er geen sprake meer van toezicht, maar gaat de politie over tot opsporing. Controles worden niet aangekondigd, maar vinden wel aan de hand van een rooster plaats.

De politie voert haar taak uit in het kader van de aanpak mensenhandel. Leidend voor de politie is de wetgeving, de aanwijzing van de Procureur-Generaals aanpak mensenhandel en voor de uitvoering is het Referentiekader mensenhandel van belang. In dit referentiekader is opgenomen dat iedere seksinrichting minimaal zes keer per jaar wordt bezocht door de politie. Dit aantal wordt niet gehaald. De politie geeft als reden hiervoor op dat seksinrichtingen die bij een controle alles in orde blijken te hebben, minder vaak worden bezocht dan seksinrichtingen waar nog aanpassingen gedaan moeten worden. Kortom, hier vinden 'extra' controles plaats om te controleren of alle aangedragen punten opgepakt zijn. Voorgesteld wordt op dit punt om in ieder geval jaarlijks drie controles uit te voeren.

Het contact met de exploitanten is over het algemeen goed. Misstanden in de vergunde prostitutiebranche van Haarlemmermeer zijn niet aangetoond, maar kunnen ook niet uitgesloten worden.

Tijdens een controle wordt contact gemaakt met de prostituee. Uit het vraaggesprek/interview blijkt of er een indicatie aanwezig is of de vrouw/man slachtoffer is van uitbuiting. Leidend hierin is de signaallijst mensenhandel. Door met enige regelmaat het contact te zoeken met de prostituee wordt er gewerkt aan het opbouwen van een vertrouwensband. Dat is dan ook de reden dat regelmatig contact van groot belang is.

De politie merkt verder op dat de afgelopen jaren er een verschuiving is geweest van prostituees die als gevolg van de regelgeving zijn gaan werken voor niet-vergunde escortbedrijven of zelfstandig zijn gaan werken vanuit hotels. Klanten worden dan via het internet geworven. De verschuiving heeft vooral te maken gehad met de wijze waarop de overheid de branche is gaan controleren. De Belastingdienst stelt dat als de arbeidsrelatie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer geen echte dienstbetrekking is, zij er samen voor kunnen kiezen om hun arbeidsrelatie aan te merken als een fictieve dienstbetrekking. Dit wordt *opting-in* genoemd. Bij *opting-in* houdt het escortbedrijf of seksinrichting de sociale-lasten in (loonbelasting, premies e.d.) en draagt deze af aan de Belastingdienst. Dit heeft ervoor gezorgd dat veel prostituees buiten het zicht van de overheid voor zich zelf zijn gaan werken en zijn uitgeweken naar hotels en andere faciliteiten. Gedacht kan hierbij worden aan thuisprostitutie, gebruik van huurhuizen, vakantiehuizen en vakantieparken.

Gesteld kan worden dat het toezicht op prostitutie in het algemeen zeer tijdrovend en arbeidsintensief is. Met de komst van de nieuwe prostitutiewet, waarin is opgenomen een verplichte registratie van prostituees, wil de overheid de prostitutiebranche beter reguleren.

5.4.1.1 Uitgevoerde controles

De politie heeft geen informatie meer van controles van voor 2006. Vanaf 2006 is de politie gestart met een team mensenhandel, onderdeel daarvan was het PCT.

Hoewel het gros van de uitgevoerde controles reguliere controles waren, heeft de politie ook extra controles uitgevoerd op basis van (anonieme) klachten, meldingen, politie-informatie en GGD-rapportages. Gelet op de privacyregelgeving wordt in deze evaluatie niet aangegeven in welke gevallen hier sprake van was.

De vergunde bedrijven werden vaker gecontroleerd dan de niet-vergunde bedrijven. Daar is in 2010 een verandering gekomen, dit heeft te maken met de verbeterde samenwerking tussen gemeente en het PCT. Er was sprake van informatiedeling en controle op verzoek terwijl dit nu op reguliere basis plaatsvindt.

In de onderstaande tabel zijn de door de politie uitgevoerde controles uiteengezet. Het gaat hier om de controles die door het PCT uitgevoerd zijn. Omdat het PCT in 2007 gestart is, zijn er geen gegevens beschikbaar uit de periode voor 2007.

Aantal controles	Vergunde bedrijven		Niet-vergunde bedrijven	
	Regulier	Na melding	Regulier	Na melding
Jaar				
2004	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
2005	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
2006	6	Niet bekend	5	Niet bekend
2007	Niet bekend	Niet bekend	5	Niet bekend
2008	7		5	1
2009	12		6	
2010	10		12	3
2011	12		6	1
2012	8	1	11	

5.4.1.2 Prostitutie gerelateerde zaken

Desgevraagd heeft de politie een inventarisatie gemaakt van prostitutie gerelateerde zaken die in de gemeente Haarlemmermeer hebben gespeeld. Hierbij wordt opgemerkt dat gegevens bij de politie vijf jaar bewaard worden, vandaar dat er geen gegevens meer beschikbaar zijn van voor 2007.

Verder moet hier vermeld worden dat er geen gegevens beschikbaar zijn van de grootte van de pooierboys-problematiek. Dit heeft te maken met het feit dat de politiestructuren geen mogelijkheid bieden om deze problematiek apart te registreren. De afdeling Jeugd- en Zedenzaken van de politie geeft wel aan dat het slechts om een beperkt aantal gevallen gaat in Haarlemmermeer.

Ook zijn er geen cijfers te herleiden van het aantal prostitutiezaken welke gerelateerd zijn aan hotels. Ook dit heeft te maken met het feit dat de politiestructuren geen mogelijkheid bieden om de problematiek bij hotels apart te registreren.

In onderstaande tabel is het aantal geregistreerde incidenten welke aan prostitutie gerelateerd worden weergegeven. Het gaat hier om alle mutaties die in de politiestructuren staan, het gaat hierbij bijvoorbeeld ook om overlastmeldingen. Voor het jaar 2012 heeft de politie een prognose gemaakt op basis van de cijfers zoals deze in oktober 2012 bekend waren.

Prostitutie gerelateerde zaken, incidenten						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kinderprostitutie	0	0	0	0	0	0
Mensenhandel	5	3	4	7	6	6

Niet iedere registratie leidt daadwerkelijk tot de constatering van een misdrijf (waarbij er sprake is van een verdachte en een aangifte). In onderstaande tabel is het aantal misdrijven aangegeven welke aan prostitutie gerelateerd worden. Er is sprake van een misdrijf op het moment dat er een handeling of gedraging plaatsvindt, waarbij een zwaar strafbaar feit wordt gepleegd. Ook hier is het jaar 2012 geprognoseerd.

Prostitutie gerelateerde zaken, misdrijven						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kinderprostitutie	0	0	0	0	0	0
Mensenhandel	3	2	1	3	3	4

Verder kan inzichtelijk gemaakt worden hoe vaak deze misdrijven daadwerkelijk tot een verdachte hebben geleid die bij het Openbaar Ministerie aanhangig gemaakt wordt. Mede gelet op de lange rechetijden van de onderzoeken, zijn deze cijfers laag.

Prostitutie gerelateerde zaken aanhangig gemaakt door het OM bij de Rechtbank						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kinderprostitutie	0	0	0	0	0	0
Mensenhandel	1	0	0	0	1	1

5.5 Ervaringen Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst

De ervaringen die de GGD heeft opgedaan met betrekking tot het prostitutiebeleid kunnen worden onderverdeeld in drie onderdelen. Hieronder wordt ingegaan op hygiëne-inspectie, SOA- en HIV-preventie en hygiënetoezicht in prostitutiebedrijven.

5.5.1 Hygiëne inspecties

De Wet Publieke Gezondheid schrijft voor dat gemeenten in kaart brengen binnen welke instellingen bij hen in de regio een hoog risico van infectieziekteoverdracht aanwezig is. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten maatregelen te treffen om bij deze hoog-risico-instellingen (zoals seksbedrijven) de kans op de overdracht van infectieziekten zoveel als mogelijk te verkleinen.

Niet alleen vanuit de Wet Publieke Gezondheid, maar ook op basis van de ontwerp-wet Wet Regulering prostitutie en Bestrijding Misstanden Seksbranche heeft de gemeente de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een deugdelijk hygiënebeleid in seksbedrijven. Een exploitant dient een vergunningaanvraag in te dienen bij de gemeente waarin zijn seksbedrijf is gevestigd of in de gemeente waarin hij dit wil vestigen.

Onderdeel van de aanvraag voor een vergunning is het overleggen van een bedrijfsplan. In een dergelijk bedrijfsplan dient de exploitant te beschrijven welke maatregelen hij treft ten aanzien van:

- hygiëne;
- gezondheid, veiligheid en zelfbeschikkingsrecht van prostituees;
- gezondheid klanten;
- het voorkomen van strafbare feiten.

Overtreding van het bedrijfsplan kan leiden tot schorsing en/of intrekking van de vergunning.

Aan de hand van het bedrijfsplan kan de gemeente toetsen of een exploitant voldoende oog heeft voor de (sociale) positie van de prostituee.

Een seksinrichting is verantwoordelijk voor de randvoorwaarden voor een goede hygiëne. Het is noodzakelijk en van belang dat alle betrokkenen (exploitanten, medewerkers en klanten van seksbedrijven) een aantal hygiënemaatregelen in acht nemen, ter bescherming van de gezondheid en ter verkleining van het risico op infectieziekten.

De GGD vindt het, in het kader van de volksgezondheid, belangrijk dat het hygiënetoezicht op seksbedrijven goed is gewaarborgd en kan hiertoe hygiëne-inspecties uitvoeren. De hygiëne inspecties worden uitgevoerd door sociaal verpleegkundigen van de afdeling Algemene Gezondheidszorg, sector Technische Hygiëne Zorg (THZ) van de GGZ. De sociaal verpleegkundigen kunnen tevens een exploitant adviseren op het gebied van het verbeteren van hygiëne.

5.5.2 SOA- en HIV-preventie

Daarnaast kent de GGD binnen de afdeling Algemene Gezondheidszorg de soa-verpleegkundige. Deze deskundige heeft een zogenaamde 'warme band' met werknemers in de seksbedrijven. Gemiddeld twee keer per jaar worden de bedrijven bezocht en krijgen werknemers een gratis en anonieme soa- en HIV-test, hepatitis B-vaccinaties, en voorlichting over hoe veilig te werken. Ook worden condooms, glijmiddel en infoboekjes voor prostituees in 17 talen verspreid. Indien er sprake is van een soa, wordt de prostituee door de GGD met medicatie behandeld, en wordt de partnerwaarschuwing besproken. Dit houdt in dat de GGD in gesprek gaat met prostituee en aangeboden wordt dat de partner van de prostituee ook behandeld wordt. Ook vaste klanten van de prostituee kunnen mee behandeld worden. In het kader van privacy mag de GGD derde partijen niet op de hoogte brengen van het feit dat de prostituee een soa heeft. Hoewel haar geadviseerd wordt om geen geslachtsverkeer meer te hebben gedurende een bepaalde periode, kan de GGD dit niet aan derden adviseren.

Als een prostituee bepaalde sociale problemen heeft of aangeeft uit de prostitutie te willen stappen, kan de soa-verpleegkundige een doorverwijzende rol spelen.

5.5.3 Hygiënetoezicht in prostitutiebedrijven

Hygiënisch werken in prostitutiebedrijven is van groot belang om het risico van overdracht van infectieziekten, zowel bij klant als prostituee, te verkleinen. Naast het geven van voorlichting over veilig vrijen en het uitvoeren van soa-tests bij prostituees, is het ook belangrijk dat de ruimten goed worden schoongehouden. De ruimten dienen zo te zijn ingericht dat schoonmaken goed mogelijk is en dat bijvoorbeeld seksattributen op de juiste wijze worden gereinigd en gedesinfecteerd. De controle hierop vindt plaats door de afdeling Technische Hygiënezorg van de GGZ.

5.5.4. Uitgevoerde controles door de GGD

De GGD heeft gegevens van de controles van de afgelopen vier jaar beschikbaar, deze worden meegenomen in deze evaluatie. Aangegeven wordt dat overtredingen in meer en mate begaan worden. De GGD voert controles uit, nadat de gemeente hen hiertoe opdracht heeft gegeven.

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat in de periode van 2008 – 2012 er elf controles zijn uitgevoerd door de GGD. Deze controles werden zowel uitgevoerd bij prostitutiebedrijven als bij massagesalons. In 2010 zijn er geen en 2012 is er één controle uitgevoerd. Voorgesteld wordt dat de prostitutiebedrijven ieder jaar minimaal één keer door de GGD gecontroleerd gaan worden.

De eisen waar niet aan voldaan wordt, hangen veelal samen met hygiëne en gezondheid (het ontbreken van schoonmaak voorschriften, schoonmaakroosters, kennis over desinfecteren en het toepassen hiervan, informatie over besmetting via bloed-bloed, bloed-sperma (Hepatitis), maar ook het ontbreken van zeep, handdoekjes, gesloten wasmanden, alarmering. Het algehele beeld is dat kennis en informatie over het toepassen van hygiëne voorschriften ontbreekt.

5.5.5. Aanbevelingen GGD

Vanuit de GGD worden de volgende aanbevelingen gedaan.

- Maatregelen op het gebied van hygiëne en gezondheid zijn uitgewerkt in de *Hygiënerichtlijnen voor seksinrichtingen* van het RIVM / Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid. Vanuit de GGD wordt het wenselijk geacht om een verwijzing naar deze richtlijnen op te nemen in de nadere regels.
- Beoordeling van en toezicht op naleving bedrijfsplan kan worden uitgevoerd door GGD Kennemerland. GGD inspecteurs dienen dan wel als toezichthouders te worden aangewezen. Te denken valt aan een pre-inspectie voor de start van een nieuw seksbedrijf en een jaarlijkse (reguliere) inspectie met eventueel een nader onderzoek in geval er overtredingen worden geconstateerd.
- Integrale inspecties (samen met politie, brandweer, gemeente) zijn denkbaar, maar kunnen voor de GGD ook minder effectief zijn. De GGD voert intensieve, langdurige inspecties uit met interviews met exploitant en medewerkers. Een neveneffect van een zelfstandige inspectie kan zijn dat medewerkers meer informatie geven, dan bij een gezamenlijke controle. Dat neemt niet weg dat integraal werken en afstemmen ook vanuit de GGD gewenst is en de GGD graag meedenkt in wat er *wel* mogelijk is, in plaats van *niet* kan. Gedacht kan worden aan het opleiden van een GGD-inspecteur tot bijzonder opsporingsambtenaar (boa). Hierdoor kunnen rollen vervlechten, om zo tot een meer effectieve en efficiënte inspectie te komen.

5.6 Overige ervaringen in Haarlemmermeer

5.6.1 Onderzoeksrapport: Advertenties voor commercieel fysieke seks

De afgelopen jaren is er een verschuiving geweest van prostituees die als gevolg van de regelgeving zijn gaan werken voor niet vergunde escortbedrijven en of zelfstandig zijn gaan werken vanuit hotels. Klanten worden dan via het internet geworven. Door het RIEC Noord-Holland is er in 2010 een inventarisatie gehouden van deze escortbedrijven.

In opdracht van het RIEC Noord-Holland heeft Be-ads in 2010 een onderzoek uitgevoerd naar aanbieders van commercieel fysieke seks in de deelnemende gemeenten. Tot de deelnemende gemeenten behoren bijna alle gemeenten³ in de provincie Noord-Holland. De doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen van bedrijven en hun adverteergewoonten waar sprake is van het aanbieden van commercieel fysieke seks.

In totaal zijn er 2.601 advertenties geteld voor het onderzoek en daaruit zijn 705 unieke advertenties verzameld. Deze advertenties zijn gezocht in dagbladen, op internet, in weekbladen en in zondagsbladen. Deze advertenties zijn uniek in de combinatie bedrijfsnaam en krant. 8 van deze 705 (ruim 1%) unieke advertenties waren te herleiden naar de gemeente Haarlemmermeer. Het grootste gedeelte (46,5%) van de advertenties bleek overigens niet te herleiden naar een gemeente. Dit heeft mede te maken met het feit dat daar waar bedrijven in andere branches vrijwel altijd een vast telefoonnummer hebben, dat bij de bedrijven die commercieel fysieke seks aanbieden anders is. In deze branche wordt vooral gebruik gemaakt van mobiele telefoonnummers.

Deze aanbieders van commercieel fysieke seks zijn op één na te herleiden naar de seksinrichtingen zoals deze in de voorgaande paragrafen zijn beschreven. Onder deze aanbieders zijn bovendien vier massagesalons bekend. Het feit dat vier massagesalons in het rapport geïnventariseerd zijn als aanbieder van commercieel fysieke seks, onderstreept nog eens het belang van het voorstel dat in paragraaf 5.1 is gedaan om massagesalons onder het vergunningenbereik te brengen.

5.6.2 Ervaringen hotels

Op het moment dat een hotel zich geconfronteerd ziet met hotelprostitutie of mensenhandel, is de standaardwerkwijze dat de politie (al dan niet gezamenlijk met de gemeente) bij het hotel langs gaat en aangeeft wat het hotel zelf kan doen tegen prostitutie, hoe bepaald gedrag herkend kan worden en welke procedure gevolgd kan worden indien een hotel hier in de toekomst weer mee geconfronteerd wordt.

³ Met uitzondering van de gemeenten Hilversum, Blaricum, Bussum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdemeren

De politie geeft op dit onderwerp ook aan dat samenwerking met partners en het maken van goede afspraken van groot belang is bij hotelprostitutie. Vanuit de politie wordt aan hotels aangeboden om presentaties aan personeel te geven waar hotelprostitutie plaatsvindt. Hierbij wordt uitgelegd op welke signalen gelet moet worden om deze vorm van prostitutie te herkennen en welke maatregelen genomen kunnen worden.

De Van der Valk-keten is voorloper als het gaat om de ontwikkeling van eigen beleid voor het terugdringen van illegale prostitutie. Daarom wordt hieronder kort stilgestaan bij de ervaringen van Van der Valk. Ook Accor-hotels hebben een mondiaal beleid gemaakt om prostitutie in hun hotels tegen te gaan. Ook de ervaringen van hen worden in deze evaluatie meegenomen.

5.6.2.1 Ervaringen Van der Valk

Hotel Van der Valk, gelegen aan de A4, is in het verleden ongewild in verband gebracht met prostitutie en/of mensenhandel die plaatsvindt in hun hotel. De directie van Van der Valk geeft aan dat het aantal incidenten waarbij er een kamer in hun hotel werd gehuurd in het kader van illegale prostitutie de laatste jaren sterk verminderd is. Hierbij wordt opgemerkt dat dit eerst en vooral komt door het interne beleid dat zij in 2009 hebben vastgesteld en dat het helemaal tegengegaan van prostitutie in hotels een utopie is. Verder heeft Van der Valk ook geïnvesteerd in de beveiliging door in de weekenden externe beveiligers in te huren. Verder heeft Van der Valk geïnvesteerd in een camerasysteem, in het hotel en de omgeving.

In het interne beleid dat zij hebben opgesteld wordt onder andere aandacht besteed aan het herkennen van gedrags- en verschijningsvormen van hotelprostitutie. Dit onderdeel van het beleid wordt extra kracht bijgezet, met de afspraak dat de politie vanaf 2013 regulier presentaties zal geven aan receptionisten en beveiligers, over waar zij op moeten letten om hotelprostitutie te herkennen.

In het beleid wordt verder gesteld dat de hotelketen alles in het werk stelt om, in nauwe samenwerking met overheidsinstanties, bovengenoemde praktijken in haar vestigingen uit te bannen.

In het beleid is een procedure uiteengezet hoe geborgd kan worden dat bij (vermoedens van) prostitutie de huurder van een kamer achterhaald kan worden.

De politie geeft aan content te zijn met de werkwijze die Van der Valk hanteert. De politie, Van der Valk en de gemeente zijn tevreden over de onderlinge contacten en de publiek-private samenwerking die is ontstaan. Vanuit Van der Valk wordt bovendien opgemerkt dat zij vanuit hun voortrekkersrol tevens de Koninklijke Horeca Nederland hebben laten aanhaken om beleid voor het terugdringen van illegale prostitutie te ontwikkelen.

Omdat vanuit Van der Valk wordt aangegeven dat de betrokkenheid van de gemeente op dit onderwerp kracht bijgezet kan worden, door hen meer mee te nemen in landelijke, regionale of lokale ontwikkelingen zal vanaf 2013 jaarlijks een overleg plaatsvinden tussen de drie hier genoemde partijen.

Gevraagd naar suggesties die er vanuit Van der Valk zijn met betrekking tot het gemeentelijke prostitutiebeleid, wordt aangegeven of het nieuw op te richten regionale, integrale toezichtsteam ook aandacht kan besteden aan het in beeld brengen van aanbod vanuit de (social) media.

Verder wordt aangegeven dat het zou helpen als hotelketens gezamenlijk met een soort zwarte lijst konden werken waardoor personen die een kamer willen huren voor prostitutie gezamenlijk door hotels geweerd kunnen worden. De kans dat een hotel ongewild faciliteert in enige vorm van prostitutie zou daarmee verkleind kunnen worden.

5.6.2.1 Ervaringen Accor hotels

In Haarlemmermeer zijn vier hotels van de Accor-keten gevestigd, te weten: Mercure Hotel Schiphol Terminal (Schiphol), Novotel Amsterdam Airport (Badhoevedorp), Ibis Budget Amsterdam Airport (Badhoevedorp) en Ibis Amsterdam Airport (Badhoevedorp).

Aangegeven wordt dat de Accor hotels in 2013 starten met de uitrol van een hernieuwde, integrale aanpak prostitutie. Er wordt hierbij onder andere geïnvesteerd in een camerasysteem dat kentekens registreert (Automatic Number Plate Recognition), er wordt gekeken naar de haalbaarheid en kosten voor het afsluiten van gangen met een pasjessysteem en er komt een intensievere samenwerking met partners. Omdat deze aanpak nog in ontwikkeling is, wordt deze niet meegenomen in deze evaluatie.

Vanuit de directie wordt aangegeven dat de Accor-keten een wereldwijde organisatie is, en er wereldwijd veel aandacht besteed wordt aan prostitutie. Het onderwerp staat regulier op de agenda bij de Accor hotels in Haarlemmermeer. Er wordt gebruik gemaakt van een speciaal opgesteld protocol en werknemers worden getraind in het herkennen van signalen die duiden op prostitutie. Signalen waar op gelet wordt zijn;

- of een persoon meerdere dagen ingecheckt blijft of het verblijf verlengt. Op het moment dat dit gebeurt, worden hier vragen over gesteld (*long stay*-beleid);
- of een betaling contant voldaan wordt;
- of een man of vrouw alleen incheckt, terwijl er twee personen gebruik maken van een kamer.

Indien aan twee van deze drie pijlers wordt voldoen, voert het hotel een eigen onderzoek uit naar het doel van het verblijf.

Daarnaast worden ook externen die in de Accor hotels werken geïnstrueerd en getraind. Te denken valt hierbij aan het instrueren van schoonmaakbedrijven om op bepaalde signalen te letten. Ook wordt er 's avonds extra beveiliging ingezet op het terrein en in het hotel.

Voor wat betreft de samenwerking met partners kan opgemerkt worden dat de contacten goed zijn. De politie wordt als eerste aanspreekpunt voor handhaving gebruikt, aangegeven wordt dat ook de Koninklijke Marechaussee af en toe benaderd wordt voor handhavingsacties.

Op dit moment vindt er geen samenwerking plaats tussen Accor hotels en de gemeente. Hoewel aangegeven wordt dat de gemeente als partner niet gemist wordt, zal samenwerking in de toekomst wel tot stand komen.

Gevraagd naar suggesties die er vanuit Accor hotels zijn met betrekking tot het gemeentelijke prostitutiebeleid, wordt aangegeven dat het een meerwaarde zou hebben als de gemeente een afstemmingsoverleg met de hotels in de gemeente organiseert om ervaringen en aanpakken met elkaar te delen.

Tot slot wordt de suggestie gedaan om te kijken of er binnen Haarlemmermeer tot een soort keurmerk gekomen kan worden, waarbij een hotel zichtbaar aangeeft prostitutie vanuit hotels niet te faciliteren. Het keurmerk impliceert daarbij dat, in overleg met de partners, opgetreden wordt tegen prostitutie in het hotel.

5.6.3 Ruimtelijke criteria prostitutiebeleid

Naast het prostitutiebeleid zelf, zijn er in de Nota van B&W uit 2004 met het onderwerp *Ruimtelijke criteria prostitutiebeleid* (registratienummer 2004/13828) ook ruimtelijk criteria vastgesteld. In deze nota zijn de volgende hoofdcriteria vastgesteld;

1. Maximaal zes prostitutiebedrijven in de gemeente Haarlemmermeer. Niet in of nabij een woonomgeving, bij voorkeur op bedrijventerreinen;
2. Het woon-, werk- en leefklimaat mag niet onevenredig worden geschaad;

Daarnaast is voor de vestiging van nieuwe vestigingen een achttal concrete toetsingscriteria opgesteld;

1. *De afstand tussen de seksinrichting en de dichtstbijzijnde woning van een derde bedraagt meer dan 50 meter.*

Deze afstand moet doorgaans voldoende zijn om eventuele overlast te voorkomen en directe confrontatie met het fenomeen seksinrichting te voorkomen.

2. *De afstand tot gebouwen voor de openbare eredienst (o.a. kerken en moskeeën) en scholen (en andere door kinderen gebruikte gebouwen zoals voor kinderopvang), bedraagt meer dan 100 meter.*

Dit afstandscriterium stoelt op de overweging dat seksinrichtingen binnen de heersende maatschappelijke normen en waarden niet bij deze voorzieningen passen.

3. *Bij vestiging van een seksinrichting op een bedrijventerrein moet de seksinrichting voldoen aan de voor het betreffende bedrijventerrein opgestelde ruimtelijke en architectonische kwaliteiten.*

De gemeente kent een kwalitatieve differentiatie in bedrijventerreinen. De ruimtelijke en architectonische eisen die voor andere bedrijven gelden zijn evenzeer van toepassing op prostitutiebedrijven.

4. *Een seksinrichting wordt niet binnen 250m van een andere seksinrichting gevestigd.*

Naast de eis van een maximum aantal inrichtingen, is wel duidelijk dat in de Haarlemmermeerse situatie ter bescherming van het woon- en leefklimaat concentraties ongewenst zijn.

5. *Voor bezoekers van de seksinrichting dient voldoende parkeergelegenheid op het terrein/erf behorende tot de seksinrichting aanwezig te zijn.*

Het hanteren van parkeernormen dient ter voorkoming dat door bezoek aan een seksinrichting in de directe omgeving onaanvaardbare parkeerdruk op de openbare parkeerplaatsen ontstaat.

6. *Het aanbrengen van verlichte reclameborden en/of aanduidingen op gevels is uit het oogpunt van welstand, landschapsschoon of hinder voor de omgeving, niet aanvaardbaar.*

Voor reclameborden en/of aanduidingen op gevels is een bouwvergunning vereist en vindt er dus een welstandstoets plaats. Er zijn echter aanduidingen denkbaar waarvoor die vergunningsplicht niet geldt in verband waarmee dit criterium is opgenomen.

7. *De vestiging leidt niet tot een onevenredige toename van het autoverkeer in de onmiddellijke omgeving.*

Het is ongewenst dat de vestiging van een seksinrichting leidt tot een onevenredige toename van het autoverkeer in de onmiddellijke omgeving.

Er zijn geen signalen dat de ruimtelijke criteria zoals deze hierboven uiteengezet niet werkbaar zijn. Ook heeft dit niet tot bezwaren vanuit de exploitanten geleid vanwege onredelijkheid. Bijstelling van de criteria wordt dan ook niet voorgesteld.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen die in de vorige hoofdstukken aan bod zijn gekomen nog eens uiteengezet.

6.1 Conclusie

In hoofdstuk 1 zijn de doelstellingen van het vigerende beleid verwoord.

1. het reguleren en beheersen van de exploitatie van seksinrichtingen in de gemeente Haarlemmermeer, met het oog op het waarborgen en beschermen van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en het voorkomen en tegengaan van overlast;

Hoewel deze doelstelling niet erg meetbaar verwoord is, kan zeker worden geconcludeerd dat deze doelstelling behaald is. Er is geen wildgroei aan seksinrichtingen in de gemeente ontstaan en tot op heden is het aantal prostitutiebedrijven ook niet gemaximaliseerd (geweest). De exploitatie van seksinrichtingen is gereguleerd en blijkt beheersbaar te zijn. Er zijn geen openbare orde problemen bekend als gevolg van de exploitatie. Ook is er geen bekendheid met overlast als gevolg van de aanwezigheid van seksinrichtingen. Hoewel het aantal prostitutiebedrijven niet per se iets zegt over de ervaren overlast, valt dit ook te verklaren uit het feit dat op dit moment de helft van het maximaal aantal prostitutiebedrijven geëxploiteerd wordt en escortbedrijven niet snel voor overlast zullen zorgen. Het werkgebied van de laatstgenoemde branche verplaatst zich namelijk letterlijk en zal niet snel voor (aanhoudende) overlast zorgen.

2. het, met het oog op de veiligheid van zowel prostituees als bezoekers, beschermen van (arbeids)omstandigheden in prostitutiebedrijven door het stellen van inrichtingseisen, hygiëne-eisen en brandveiligheidseisen, etc.

Het beschermen van zowel prostituees als bezoekers met betrekking tot de omstandigheden in de prostitutiebedrijven heeft vorm gekregen door voortdurend en geïntensiveerd controles uit te oefenen bij de bedrijven. Gezamenlijk hebben de politie, de GGD en de gemeente de afgelopen acht jaren veelvuldige controles uitgevoerd. Deze controles zijn uitvoerig aan bod gekomen in hoofdstuk 5.

De exploitanten van de prostitutiebedrijven worden aangesproken op zaken die niet in orde zijn en er wordt ook op gecontroleerd of verbeterpunten opgepakt worden. Alle prostitutiebedrijven zijn sinds 2007 totaal tenminste 21x gecontroleerd door politie en GGD. Daarbij zijn de prostitutiebedrijven allen door de gemeente onderworpen aan de BIBOB-toets.

Bij escortbedrijven is niet te controleren op inrichtings- of brandveiligheidseisen. Ook vinden er geen controles plaats door de GGD. Wel willen we dat er informatie verstrekt wordt over SOA- en HIV-preventie, hygiëne en veilig vrijen door de GGD.

Niet onvermeld mag blijven dat massagesalons, hoewel zij dus nog niet een vergunning nodig hebben, ook allemaal sinds 2007 totaal tenminste 11x zijn gecontroleerd door altijd de politie en meestal ook door de GGD.

6.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen die in deze evaluatie zijn gedaan, worden hieronder in chronologische volgorde behandeld.

Eigen onderzoek in het kader van BIBOB

Om voldoende grip op de seksbedrijven te houden wordt de uitoefening van een seksbedrijf periodiek beoordeeld. Dit kan gestalte krijgen door als intern proces op te nemen dat er eens per drie jaar een zogenaamd 'eigen onderzoek' wordt gedaan naar een vergunning door de gemeente. De gemeente bevraagt hierbij de politie en het Openbaar Ministerie. Op het moment dat er aanwijzingen zijn dat de gemeente met de vergunning (onbedoeld) meewerkt aan criminele activiteiten, kan er op dat moment alsnog een BIBOB-onderzoek ingesteld worden.

Uitstapprogramma

Vanuit de regionale projectgroep is een viertal adviezen gegeven die lokaal geïmplementeerd kunnen worden. Deze adviezen staan uitgewerkt in paragraaf 4.1.2. Drie van de vier adviezen zijn reeds geïmplementeerd of krijgen in ieder geval op enigerlei wijze een gevolg binnen de gemeente. De gemeente kent alleen geen uitstapprogramma. Gelet op de complexiteit van de materie en de centrale positie die trajectbegeleiders hebben bij een uitstapprogramma (en de benodigde expertise hiervoor), wordt onderzocht of deze rol in opdracht van de gemeente vanuit de GGD opgepakt kan worden dan wel of er aangesloten kan worden bij het uitstapprogramma van Haarlem.

Vergunningstelsel voor massagesalons

In paragraaf 5.1 is stilgestaan bij het feit dat er voor een massagesalon op dit moment geen enkele gemeentelijke vergunning benodigd is. Hoewel er geen enkel bezwaar is tegen het verlenen van massages, is bekend dat er bij sommige massagesalons ook seksuele handelingen verricht worden. Als dit gebeurt, is er wettelijk gezien geen sprake meer van een massagesalon, maar van een seksinrichting. Het zicht en de controle hierop is op dit moment minimaal.

Overwogen wordt om massagesalons onder het vergunningenbereik te brengen om hier meer grip op te krijgen. Indien een massagesalon een vergunning heeft, zijn er bestuurlijke controlemiddelen die ingezet worden om tegen te gaan dat er misstanden plaatsvinden in een massagesalon. Daarnaast kunnen er bouwvoorschriften zoals geen gesloten ruimten, openheid, geen deuren worden gesteld en kunnen ondernemers verplicht worden uitdrukkelijk te vermelden dat er geen erotische massages plaatsvinden.

Verder kan een massagesalon gesanctioneerd worden (bijvoorbeeld (tijdelijke) sluiting) op het moment dat vergunningsvoorwaarden niet nageleefd worden of misstanden aangetoond worden. Het college zal met voorstellen komen om massagesalons onder het vergunningenbereik te brengen.

Aantal controles per jaar door de politie

De politie voert haar taak uit in het kader van de aanpak mensenhandel. Leidend voor de politie is de wetgeving, de aanwijzing van de Procureur-Generaals aanpak mensenhandel en voor de uitvoering is het Referentiekader mensenhandel van belang. In dit referentiekader is opgenomen dat iedere seksinrichting minimaal zes keer per jaar wordt bezocht door de politie. Dit aantal wordt niet gehaald. Prostitutiebedrijven worden ieder jaar minimaal drie keer door de politie gecontroleerd.

Aantal controles per jaar door de GGD

De GGD voert controles uit, nadat de gemeente hen hiertoe opdracht heeft gegeven. Prostitutiebedrijven worden ieder jaar minimaal één keer door de GGD gecontroleerd.

Verwijzing naar Hygiënerichtlijnen voor seksinrichtingen

In paragraaf 5.5.5 worden vanuit de GGD de aanbeveling gedaan om seksinrichtingen bij het afgeven van een vergunning te wijzen op de *Hygiënerichtlijnen voor seksinrichtingen* van het RIVM / Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid. Dit advies wordt overgenomen.

Uitvoering controles op naleving bedrijfsplan door GGD

In paragraaf 5.5.5 wordt vanuit de GGD gewezen op de mogelijkheid om de beoordeling van en toezicht op naleving bedrijfsplan uit te laten voeren door GGD Kennemerland. Aanbevolen wordt deze mogelijkheid bij de vormgeving van het regionale beleid onder de aandacht te brengen en dit punt niet zelfstandig als gemeente op te pakken.

Uitvoering controles door een GGD-adviseur die tevens boa is

In paragraaf 5.5.5 worden vanuit de GGD gewezen op het feit dat integrale inspecties (samen met politie, brandweer, gemeente) voor de GGD mogelijk minder effectief kunnen zijn. Een zelfstandige inspectie zorgt er mogelijk voor dat werknemers meer informatie geven dan zij bij een integrale controle zouden doen. De GGD stelt voor om een GGD-inspecteur tot boa op te leiden. Ook dit punt wordt bij de vormgeving van het regionale beleid onder de aandacht gebracht en wordt niet zelfstandig als gemeente opgepakt.

Het prostitutie-aanbod vanuit (social) media inventariseren

In paragraaf 5.6.2.1 wordt door hotel Van der Valk de suggestie gedaan om het nieuw op te richten regionale, integrale toezichtsteam ook aandacht te laten besteden aan het in beeld brengen van aanbod vanuit de (social) media. Dit punt wordt eveneens bij de vormgeving van het regionale beleid onder de aandacht gebracht en wordt niet zelfstandig door de gemeente opgepakt.

Overleg prostitutie hotels

Gevraagd naar suggesties die er vanuit Accor hotels zijn met betrekking tot het gemeentelijke prostitutiebeleid, wordt aangegeven dat het een meerwaarde zou hebben als de gemeente een afstemmingsoverleg met de hotels in de gemeente organiseert om ervaringen en aanpakken met elkaar te delen. De gemeente zal een dergelijke bijeenkomst organiseren.

Keurmerk hotels m.b.t. prostitutie

Vanuit Accor hotels wordt de suggestie gedaan om te kijken of er binnen Haarlemmermeer tot een soort keurmerk gekomen kan worden, waarbij een hotel zichtbaar aangeeft prostitutie vanuit hotels niet te faciliteren. Het keurmerk impliceert daarbij dat, in overleg met de partners, opgetreden wordt tegen prostitutie in het hotel. Dit punt wordt besproken in het 'Overleg prostitutie hotels' en wordt uitgewerkt indien hier voldoende animo voor is.

Opstellen zwarte lijst

In paragraaf 5.6.2.1 wordt door hotel Van der Valk de suggestie gedaan om te kijken of het (juridisch) mogelijk is om een zwarte lijst te maken, die het voor de hotelketens inzichtelijk maakt dat bepaalde personen een kamer willen huren voor prostitutie gezamenlijk. Als de nieuwe prostitutiewet van kracht is, en prostituees zich moeten registreren, wordt bevorderd in regionaal verband deze aanbeveling te realiseren.

Bijlage 1 – Begrippenlijst

Bordelen	Hierbij is sprake van een zeer grote variëteit, van zeer luxe clubs tot heel eenvoudige optrekjes. Een seksclub is meestal wat groter, heeft een bar en soms shows of films. Een privéhuus heeft meer het karakter van een huiskamer.
Erotische massagesalons	Een inrichting of daarmee gelijk te stellen gelegenheid, waarin massages van erotische en/of pornografische aard worden gegeven.
Hosselprostitutie	Onder hoeselprostitutie wordt de prostitutie verstaan die niet aan een inrichting of bedrijf gebonden is, en die zeer mobiel is. Hoewel hieronder allerlei soorten prostitutie kunnen worden verstaan, wordt hier in ieder geval onder verstaan prostitutie in hotels, bars en andere uitgaansgelegenheden. In deze gelegenheden worden klanten door prostituees zelf of door anderen (bijvoorbeeld barpersoneel of een door de prostituee meegebracht persoon) geworven. De klanten worden vervolgens in bijvoorbeeld een hotel afgewerkt. Niet iedereen ziet dit overigens als prostitutie. Als men echter kijkt naar de eerder aangehaalde omschrijving van prostitutie, moet worden geconcludeerd dat dit wel degelijk onder prostitutie valt.
Escortbedrijven	Een escortbedrijf of escortservice is een bemiddelingsdienst tussen klanten en prostituees. Uit een bestand kiest de bemiddelaar de vrouw die het meest aan de wensen van de klant tegemoet komt, regelt een afspraak en zorgt veelal voor het vervoer. De transactie speelt zich meestal af bij de klant thuis of in een hotel. De bemiddelaar ontvangt een percentage van de verdiensten.
Peepshows	Een inrichting of daarmee gelijk te stellen gelegenheid, waarin liveshows van erotische en/of pornografische aard worden gegeven.
Privéhuizen	Zie bordelen.
Raamprostitutie	Bij raamprostitutie geschiedt de werving zichtbaar vanaf de openbare weg vanachter een raam en de transactie wordt afgewerkt in de werkkamer. Dit is een bedrijfsmatige vorm van prostitutie. De prostituees huren de kamer meestal van een exploitant tegen een vast tarief en verrichten hun werkzaamheden met een grote mate van zelfstandigheid.
Seksbioscopen	Een inrichting of daarmee gelijk te stellen gelegenheid, waarin filmvoorstellingen van erotische en/of pornografische aard worden gegeven.
Seksclubs	Zie bordelen.
Sekstheaters	Zie seksbioscopen.
Thuisprostitutie	De thuisprostitutie speelt zich af in de eigen woning van de prostituee. Werving kan geschieden door advertenties, een bemiddelingsbureau, maar ook mondeling.

Bijlage 2 - Afkortingenlijst

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BIBOB	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
HIV	Human immunodeficiency virus
PCT	Prostitutiecontrole-team
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
soa	Seksueel overdraagbare aandoening
Sr.	Wetboek van Strafrecht
THZ	Technische Hygiëne Zorg