



Evaluatie Prostitutiebeleid

Op 30 mei jl. is de notitie Evaluatie prostitutiebeleid Deventer behandeld in de Politieke Markt. De Politieke Markt heeft ingestemd met de aanbevelingen in de notitie. Besloten is dat in het najaar van 2007 zal worden gerapporteerd over de planning van de uitvoering en de financiële consequenties.

In onderhavige notitie wordt per aanbeveling de stand van zaken weergegeven.

Conclusies en aanbevelingen in het evaluatierapport:

“Op basis van de door de politie ingebrachte rapportage kan voorzichtig worden gesteld dat er ten aanzien van de gemeentelijke beleidsdoelstelling “bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat, waaronder begrepen het bestrijden van criminaliteit” in Deventer relatief geen sprake is van een ongunstige situatie. Het lijkt raadzaam door te gaan op de ingeslagen weg waarbij de landelijke ontwikkelingen nauwlettend zullen worden gevolgd en daarbij ook vanuit Deventer input te leveren voor de discussie die op Rijksniveau wordt gevoerd.

Waar het betreft de gemeentelijke beleidsdoelstelling “bescherming en verbetering van de positie van de prostituee” is het moeilijk tot een eenduidige conclusie te komen. Dwang blijkt moeilijk te achterhalen. De positie van met name de vrouwen uit landen die sinds kort tot de EU behoren is zeer kwetsbaar. Er zijn de afgelopen jaren bij de politie, GGD en AMW geen concrete meldingen geweest van vrouwen die “er uit wilden stappen”. De GGD heeft regelmatig contact met de prostituees in het kader van het SOA-sprekuur. De meeste prostituees zijn voldoende op de hoogte van veilig werken.

De volgende aanbevelingen worden gedaan:

- 1. Er bestaat bij de politie enige zorg over de groei van het aantal aan de Bokkingshang werkzame vrouwen. Aan deze zorg kan tegemoet worden gekomen door het huidige maximumstelsel voor inrichtingen uit te breiden met een maximum voor het aantal toegestane werkkamers en ramen.*
- 2. In het vervolg vergunningen niet meer verlenen aan rechtspersonen, maar alleen aan natuurlijke personen.*
- 3. Aan de Bokkingshang de permanente aanwezigheid van een beheerder verplicht stellen.*
- 4. Aan de Bokkingshang een ingerichte onderzoekskamer voor verpleegkundigen van de GGD realiseren.*
- 5. Onderzoeken of een vaste maatschappelijk werkster en/of een vaste huisarts een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de positie van de kwetsbare groep vrouwen. De Rode Draad (landelijke belangenvereniging van prostituees) uitnodigen mee te denken over de wijze waarop de kwetsbare groep vrouwen het beste kan worden bereikt.*
- 6. Het casusoverleg van het loverboy-project dient te worden gecontinueerd. Preventiemaatregelen t.a.v. loverboys opnemen in reguliere werkzaamheden van de Kij (Schoolhuis) en de Zorgadviesteams op de scholen. Aansluiting zoeken bij het Steunpunt Huiselijk Geweld voor het instellen van een telefonische helpdesk.*
- 7. Nu geen duidelijkheid kan worden verkregen over de positie van de vrouwen (op het punt van de mate van onvrijwilligheid is er sprake van diverse, tegenstrijdige berichten) landelijk pleiten voor meer politiecapaciteit voor het opsporen van mensenhandel en andere vormen van onvrijwillige prostitutie en blijvende inzet van de politie op het punt van toezicht. Overleg met de rijksoverheid hierover zoeken ook naar aanleiding van de passage in het regeerakkoord over toekomstig prostitutiebeleid die (ingekort) luidt: “De prostitutiebranche is nog steeds – ondanks de legalisering – een broeinest van zwartwerken, vrouwenhandel, witwassen en andere vormen van illegaliteit en criminaliteit. Dit dient met kracht bestreden te worden, maar het huidige instrumentarium schiet daarvoor te kort. Dus is de noodzaak aan de orde van een robuustere controle en handhaving, transparantie en het creëren van meer persoonlijke aansprakelijkheid: waar nodig met nieuwe middelen en gewijzigde wetgeving.”*

Indien de Politieke Markt instemt met de aanbevelingen zal in het najaar van 2007 worden gerapporteerd over de planning van de uitvoering en de financiële consequenties.”

De notitie is voorafgaand aan de behandeling in de Politieke Markt toegezonden aan de exploitanten die beschikken over de meerderheid van de vergunningen voor de panden aan de Bokkingshang, omdat zij naar verwachting direct gevolgen zullen ondervinden van de voorgestelde aanpassingen in het beleid. Hieronder staat per aanbevelingen ook de reactie van de exploitanten vermeld.

Aanbeveling 1:

Er bestaat zorg over de groei van het aantal ramen op de Bokkingshang, een oplossing zou kunnen zijn het maximaliseren van het aantal werkkamers/ramen naast het maximum van het aantal seksinrichtingen op de Bokkingshang.

De exploitanten hebben aangegeven het hier niet mee eens te zijn. Zij willen in ieder geval behouden wat ze hebben inclusief wat ze hebben aangevraagd.

Planologisch is de exacte locatie waar raamprostitutie is toegestaan vastgelegd. Het betreft hier dus slechts het aantal ramen binnen de locatie. Met de behandeling van de nota evaluatie prostitutiebeleid en de instemming tijdens de Politieke Markt op 30 mei jl. is ook het huidige aantal ramen vastgelegd. De APV wordt hiervoor gewijzigd (art. 3.2.1 en het daarop gebaseerde besluit maximumstelsel) door een bepaling over het maximum aantal ramen. De laatste plannen (ter vervanging van eerdere plannen waarvoor al bouwvergunning was verleend, maar die nog niet zijn uitgevoerd) van de exploitanten aan de Bokkingshang zijn meegenomen in het maximum. Dit houdt in dat het aantal ramen/vitrines op 51 gesteld kan worden en het aantal werkkamers op 52.

Wij stellen voor de APV als volgt te wijzigen:

Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen, escortbedrijven

- 1 Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.
- 2 Het bevoegd bestuursorgaan kan het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum verbinden. *Voor zover de vergunning betrekking heeft op raamprostitutie kan het bevoegd bestuursorgaan daarnaast het aantal werkruimten en ramen per seksinrichting aan een maximum verbinden.*
- 3 In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
 - a de persoonsgegevens van de exploitant;
 - b de persoonsgegevens van de beheerder;
 - c de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.
4. De vergunning wordt verleend voor een termijn van tenminste twee en ten hoogste drie jaar. Voor de periode daarna kan een nieuwe vergunning worden aangevraagd.
5. In de vergunning kan de eis opgenomen worden dat er in de seksinrichting niet mag worden gewoond. Deze eis wordt in ieder geval opgenomen indien de seksinrichting betrekking heeft op raamprostitutie.

De nieuwe bevoegdheid kan vervolgens worden uitgewerkt in het maximumbesluit, bevestiging van het huidige aantal werkruimten en ramen. Zo wordt tevens gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de wens van de exploitanten aan de Bokkingshang.

In het Besluit zal de volgende bepaling worden opgenomen:

Voor raamprostitutie geldt als maximum aantal werkruimten en ramen per inrichting als bedoeld in artikel 3.2.1, tweede lid, tweede volzin APV het op 30 mei 2007 aanwezige (of op die datum onherroepelijk vergunde) aantal werkruimten en ramen. Voor op die datum reeds verleende en in de toekomst te verlenen vergunningen geldt dat het verboden is dit aantal te overschrijden.

In de bijgaande bijlage is het aantal werkruimten en ramen op 30 mei 2007 per inrichting aangegeven.

Aanbeveling 2:

In het vervolg de vergunningen niet meer verlenen aan rechtspersonen maar alleen aan natuurlijke personen.

De exploitanten hebben aangegeven het hier niet mee eens te zijn, binnen een BV of NV valt er nog wel eens onder verantwoordelijkheid uit te komen en is iemand niet rechtstreeks aansprakelijk. Dit is juist de reden waarom de politie deze aanbeveling voorstelt.

Deze aanbeveling is op advies van de politie opgenomen. Inmiddels is hier nader onderzoek naar gedaan.

Deventer heeft op dit punt de model-APV van de VNG overgenomen. Het systeem van vergunningverlening komt erop neer dat in art. 3.1.1. Begripsomschrijvingen, de definitie van exploitant als volgt luidt:

“de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen.”

Op grond van artikel 1.5 APV zijn de vergunningen die worden verleend ten behoeve van seksinrichtingen persoonsgebonden vergunningen. Toetsing aan persoonsgegevens is essentieel voor dit type vergunningen. Op grond van 3.2.1 APV worden in de aanvraag en de vergunning de persoonsgegevens van de exploitant vermeld, en op grond van 3.4.1 APV vervalt de vergunning wanneer de ingevolge art. 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant de exploitatie van het seksbedrijf feitelijk heeft beëindigd. Met het samenspel van bepalingen zoals hiervoor genoemd wordt bereikt dat ook al wordt gebruik gemaakt van een rechtspersoon (wat in het zakelijk rechtsverkeer gebruikelijk is) bij alle voor de gemeente belangrijke aspecten van de bedrijfsvoering een natuurlijk persoon in beeld en verantwoordelijk is.

Het belang dat vergunningen alleen aan natuurlijke personen worden verleend, wordt nadrukkelijk door de politie onderstreept. De huidige praktijk van een netwerk van rechtspersonen bemoeilijkt het zicht op de verantwoordelijkheid. Ervaring elders leert dat aanvragen voor persoonsgebonden vergunningen iets meer mogelijkheden/zekerheden bieden in een BIBOB-procedure.

Het feit dat de vergunningen ook op naam van de rechtspersonen staan betekent wel dat ze een waarde vertegenwoordigen voor die rechtspersonen. Wanneer Deventer besluit uitvoering te geven aan deze aanbeveling kan dit (veel) geld gaan kosten. Je onttrekt immers waarde aan de rechtspersonen. De advocaat van de exploitanten heeft dit in een reactie op de conceptnotitie ook aangekondigd. Daarom wordt voor een zogenaamde sterfhuiskonstructie gekozen.

Het voorstel is om alleen bij nieuwe vergunningsaanvragen navolging te geven aan deze aanbeveling. Nieuwe vergunningen kunnen dan dus enkel aan een natuurlijk persoon worden afgegeven. Dit zal ook gelden wanneer er bij een verlengingsaanvraag substantiële wijzigingen in de bestaande vergunning worden aangebracht. Uiteraard wordt hiermee niet bedoeld toevoeging van beheerders op de vergunning maar iets dergelijks als een wijziging ten gevolge van een bouwvergunning.

Wij stellen voor de APV als volgt te wijzigen:

Artikel 3.1.1 Begripsomschrijvingen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder: ...

- e *exploitant*: de natuurlijke persoon of personen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren;

Aanbeveling 3:

Aan de Bokkingshang de permanente aanwezigheid van een beheerder verplicht stellen.

Ook met deze aanbeveling zijn de exploitanten het niet eens en vindt de politie dit een belangrijk punt in het kader van de handhaving.

Uit nader onderzoek blijkt dat de meeste gemeenten deze verplichting hebben opgelegd. Echter bevinden zich aan de Bokkingshang slechts 3 exploitanten voor de 9 inrichtingen. Dit zou betekenen

dat de exploitant gemiddeld 3 beheerders in dienst moet hebben om gedurende 24 uur per dag 7 dagen per week geopend te kunnen zijn. Omdat de inrichtingen zich direct naast elkaar bevinden en 1 exploitant 6 inrichtingen heeft, lijkt deze bepaling in dit geval het doel voorbij te schieten. Voorgesteld wordt om met betrekking tot de raamprostitutie aan de Bokkingshang per exploitant de aanwezigheid van de exploitant of een beheerder verplicht te stellen. Dit betekent dat aan de Bokkingshang totaal 3 beheerders permanent aanwezig zullen zijn.

Voorgesteld wordt de APV te wijzigen (art. 3.2.5. APV) door toevoeging van een nieuw lid 1:

Artikel 3.2.5 Toezicht door exploitant en beheerder

1. *Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant of beheerder aanwezig is, waarbij minimaal 1 beheerder per exploitant verplicht gesteld wordt.*
2. De exploitant en de beheerder zijn verplicht toereikende maatregelen te nemen om te voorkomen dat in de inrichting:
 - a. strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten als genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie;
 - b. prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

Aanbeveling 4:

Aan de Bokkingshang een ingerichte onderzoekskamer voor de GGD realiseren.

Één van de exploitanten heeft een ruimte in het pand Bokkingshang 25 beschikbaar gesteld, voor de verpleegkundigen van de GGD voor het onderzoeken en spreken van de prostituees.

Op 14 september 2007 een verzoek voor vrijstelling van het bestemmingsplan ingediend. De ruimte op de verdieping heeft nu nog de bestemming wonen. De eigenaar van het pand heeft intussen ingestemd met de wijziging van de bestemming voor het gebruik door de GGD. De procedure voor de vrijstelling is naar verwachting, zonder eventuele zienswijzen, medio november 2007 afgerond. De ruimte zal in eerste instantie om de 14 dagen op de vrijdagmiddag worden gebruikt.

Daarnaast heeft de GGD gevraagd om budget om de onderzoekskamer in te kunnen richten, bijvoorbeeld met een onderzoeksstoel e.d. Zoals in de nota evaluatie prostitutiebeleid is voorgesteld zal bij deze notitie gerapporteerd worden over de financiële consequenties.

Er is geen vrij besteedbaar budget aanwezig vanuit de Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de GGD. Binnen het product Volksgezondheid (W6.02.1.2.02.) is evenwel € 13.500 beschikbaar. Er is dus ook budget voor het inrichten van de kamer.

Aanbeveling 5:

Onderzoeken of een maatschappelijk werkster en/of een vaste huisarts een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de positie van de kwetsbare groep vrouwen. Eventueel De Rode Draad (belangenbehartiger prostituees) uitnodigen mee te denken over hoe deze groep vrouwen het best kan worden bereikt.

Het onderzoek naar de mogelijkheden om de positie van de kwetsbare groep vrouwen te verbeteren, is nog niet geheel afgerond. Dit zal uiterlijk 1 februari 2008 afgerond zijn. Bij de voortgangsrapportage veiligheid in het voorjaar wordt hierover nader gerapporteerd.

Bij het onderzoek worden ook andere gesprekspartners uitgenodigd voor het bekijken hoe de kwetsbare groep vrouwen het best kan worden bereikt buiten De Rode Draad, zoals het Scharlaken Koord en de GGD. Tevens is het van groot belang de Stichting Tegen Vrouwenhandel te benaderen voor medewerking. Zij zijn verantwoordelijk voor allerlei vormen van hulp aan prostituees en hebben per regio zgn. zorgcoördinatoren (behalve in onze regio). Deze Stichting Tegen Vrouwenhandel zou een belangrijke rol moeten spelen in het benaderen van prostituees gezien de complexiteit van de vragen en verzoeken van deze groep vrouwen. Hiervoor zijn toch groeperingen als: maatschappelijk werk, slachtofferhulp en Carinova minder geschikt.

Aanbeveling 6:

Het casusoverleg Loverboys-project voorzetten en preventiemaatregelen nemen ten aanzien van loverboys in reguliere werkzaamheden van diverse adviesorganisaties bv. op scholen.

De provincie Overijssel heeft Bureau Jeugdzorg de opdracht gegeven om het casusoverleg loverboys op te zetten voor de regio Deventer (incl. Raalte en Olst-Wijhe). Het casusoverleg loverboys loopt van november 2006 tot en met 2008. Aan dit casusoverleg, onder leiding van Bureau Jeugdzorg, nemen deel: GGD Gelre IJssel, Carinova, Politie IJsselland, Raad voor de Kinderbescherming en Raster. In 2008 wordt met de provincie overleg gevoerd over de mogelijkheden tot voortzetting na 2008. Tevens worden de mogelijkheden onderzocht om in 2008 het meldpunt huiselijk geweld uit te breiden met een meldpunt loverboys.

Aanbeveling 7:

Meer politiecapaciteit voor het opsporen van mensenhandel en andere vormen van onvrijwillige prostitutie en blijvende inzet van de politie op het punt van toezicht.

In het coalitieakkoord wordt het onderwerp prostitutie en de mogelijkheid om tot de ontwikkeling van landelijke kaders te komen expliciet genoemd. Er zijn reeds diverse gesprekken geweest tussen de diverse ministeries, tussen ministeries en de VNG en tussen de VNG en enkele gemeenten (waaronder Deventer).

De burgemeester eind mei jl. een brief uitgedaan naar de minister van Justitie omtrent de handhaving op het gebied van prostitutie en dat een gemeentelijk instrumentarium op dit gebied ontbreekt. Het is vooralsnog niet duidelijk of vanuit het kabinet hiervoor extra middelen ingezet gaan worden. De bewindslieden van BZK en Justitie hebben besloten dat ze de Tweede Kamer een brief willen sturen over alle onderwerpen die onder het project Veiligheid begint bij Voorkomen (VBBV) vallen. Dit betreft dus ook de onderwerpen prostitutie en mensenhandel. Zodra hierover meer bekend is wordt u geïnformeerd.

De staatssecretaris Albayrak van Justitie kondigde op 18 oktober, tijdens een bijeenkomst in het kader van de Europese dag tegen de mensenhandel, onder meer aan dat in schrijnende gevallen slachtoffers in aanmerking komen voor verblijf op humanitaire grond.

Naar verwachting zal in 2008 een kaderwet ontwikkeld worden over prostitutie en in 2009 in werking treden. Het is nu nog onduidelijk of dit een wetsvoorstel wordt ter vervanging van huidige artikelen in het APV, met een nulloptie voor gemeenten, of een wet voor alleen escortbedrijven.