

Handhaving prostitutiebranche door Politiekorpsen, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV/GAK

Evaluatie van de eerste resultaten van de opheffing van het bordeelverbod.
Uitgevoerd op verzoek van het WODC van het ministerie van Justitie in het kader van de Evaluatie Prostitutiebeleid.

Den Haag, 1 juli 2002

ES&E,
Pauline Naber
Léon van Lier

Inhoud

| | |
|---|----|
| Samenvatting en conclusies | 3 |
| 1. Inleiding | 10 |
| 2. Handhaving door de Politie | 12 |
| 2.1 Uitvoering van de evaluatie | 12 |
| 2.2 Beleid | 12 |
| 2.3 Communicatie en voorlichting | 15 |
| 2.4 Toezicht en controle | 15 |
| 2.5 Handhaving en samenwerking | 18 |
| 2.6 Budget en capaciteit | 19 |
| 2.7 Toekomst en ontwikkeling | 20 |
| 3. Handhaving door de Belastingdienst | 23 |
| 3.1 Beleid | 23 |
| 3.2 Communicatie en voorlichting | 23 |
| 3.3 Toezicht en controle | 24 |
| 3.4 Handhaving | 25 |
| 3.5 Samenwerking | 25 |
| 3.6 Budget en capaciteit | 25 |
| 3.7 Toekomst en ontwikkeling | 26 |
| 3.8 Belemmeringen en knelpunten | 26 |
| 4. Handhaving door de Arbeidsinspectie | 27 |
| 4.1 Beleid | 27 |
| 4.2 Voorlichting en communicatie | 27 |
| 4.3 Toezicht en controle | 28 |
| 4.4 Handhaving en samenwerking | 30 |
| 4.5 Budget en capaciteit | 30 |
| 4.6 Toekomst en ontwikkeling | 30 |
| 4.7 Knelpunten en belemmeringen | 30 |
| 5. Handhaving door het UWV (Uitvoering Werknemers Verzekeringen)/GAK | 31 |
| 5.1 Beleid | 31 |
| 5.2 Voorlichting en communicatie | 31 |
| 5.3 Toezicht en controle | 32 |
| 5.4 Handhaving en samenwerking | 32 |
| 5.5 Budget en capaciteit | 33 |
| 5.6 Toekomst en ontwikkeling | 33 |
| 5.7 Knelpunten en belemmeringen | 33 |

Samenvatting en conclusies

Om de effecten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en de aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie te evalueren, organiseert het WODC van het ministerie van Justitie een landelijke *Evaluatie Prostitutiebeleid*. Onderdeel van deze evaluatie zijn de handhavingsactiviteiten van de Politie, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en het UWV/GAK. Hiervan wordt in dit rapport verslag gedaan.

De vraagstelling van dit deelonderzoek luidt:

Op welke wijze, met welke inspanningen en met welke resultaten ontwikkelen de Politie, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en het UWV/GAK activiteiten die gericht zijn op toezicht, controle en handhaving van de prostitutiebranche?

Informatie is verzameld door middel van een schriftelijke enquête. Bij de Politie is in alle korpsen een vragenlijst uitgezet (door 22 korpsen geretourneerd), de andere instanties hebben gekozen voor de invulling van één vragenlijst op centraal niveau. De uitkomsten van de enquête geven dan ook een globaal beeld van de wijze waarop en de resultaten waarmee sinds 1 oktober 2000 de handhaving plaatsvindt.

Algemene conclusie

Geconcludeerd kan worden dat binnen de politie een duidelijk zicht op de effecten van de wetswijziging ontbreekt. Er vindt meer samenwerking en uitwisseling van informatie plaats met (kern)partners van het prostitutiebeleid, maar tot welke resultaten dat leidt is (nog) niet duidelijk. In de eerste fase na de wetswijziging is er nog geen sprake van een sterk regisserende rol van de gemeente in de vormgeving en handhaving van beleid. Lastig hierbij zijn regionale en lokale verschillen in handhaving, én de gecompliceerde wetgeving.

Voor de Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV/GAK geldt dat de wetswijziging geen aanleiding is geweest om specifiek beleid voor de prostitutiebranche te formuleren. Gestart is met deelname aan één of enkele HON-pilots, waarin de rol van de diensten als afwachtend en reactief benoemd kan worden. Gezien de looptijd (meerdere jaren) en het beperkte aantal HON-pilots dat in ontwikkeling is, betekent dit dat er (buiten enkele voorlichtingactiviteiten) weinig impulsen zijn voor multidisciplinaire handhaving van de prostitutiebranche, en daarmee voor normalisering van de branche in fiscaal, financieel en arbeidsrechtelijk opzicht.

In de toekomst moet een meer intensieve onderzoeksbenadering toegepast worden om betrouwbare en algemeen geldige uitspraken te kunnen doen over de effecten van de wetswijziging, met aandacht voor de beleidsvoering, de wijze van handhaving, resultaten van handhaving, en 'best practices' die zich in de praktijk ontwikkelen. Hierbij zouden (lieft alle) projectleiders prostitutiebeleid van de diensten en korpsen rechtstreeks benaderd moeten worden, bevraagd op concrete activiteiten en resultaten. Ook de 'best practices' zouden in opzet, werkwijze en resultaten meer gedetailleerd in beeld moeten komen, om als voorbeeld te kunnen dienen voor andere diensten en korpsen.

Handhaving door de Politie

Beleid

De 22 korpsen hebben (voor of na de wetwijziging) expliciete beleidsuitgangspunten en doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de prostitutiebranche. In de kern gaat het om controle van seksbedrijven op vergunningen en op illegaal verblijvende prostituees, en de aanpak van zedencriminaliteit (aanpak mensenhandel en exploitatie van minderjarigen).

Volgens de helft van de korpsen zijn de doelstellingen haalbaar, dankzij draagvlak bij het bestuur en acceptatie door de branche. Daarnaast functioneren de multidisciplinaire teams goed en heeft het uitbrengen van bestuurlijke rapportages over de handhaving een gunstig effect. De andere korpsen benadrukken de onhaalbaarheid van de doelstellingen en wijzen daarbij op de inactieve rol van de gemeente in het handhavingstraject. Verder zijn er capaciteitsproblemen en wordt gewezen op de hardnekkige vervlechting van prostitutie en criminaliteit; het is lastig strafrechtelijk onderzoek van de grond te krijgen.

De meeste korpsen anticiperen beleidsmatig op verschuivingseffecten van handhaving (van zichtbare naar meer verborgen vormen van prostitutie, van regio naar regio). Dit gebeurt door deze actief te onderzoeken en te monitoren, door landelijk en regionaal samen te werken met andere korpsen, en door het opbouwen van een informatiepositie over de branche. Enkele korpsen houden niet expliciet rekening met verschuivingseffecten, maar signaleren deze nu wel.

Communicatie

De wet- en regelgeving inzake prostitutie wordt door bijna alle korpsen actief gecommuniceerd, met name met de prostitutiebranche, gemeenten en het Openbaar Ministerie.

Toezicht en controle

Dit vindt plaats via algemene controles op vergunningen (gepland én ongepland), waarbij de meeste korpsen tijdens de bezoeken ook aandacht hebben voor eventuele criminele activiteiten. Daarnaast zijn er gerichte controles en opsporingsonderzoeken naar illegaal verblijvende prostituees, minderjarige prostituees en slachtoffers van mensenhandel. Negentien korpsen signaleren strafbare vormen van exploitatie, met name de aanwezigheid van illegale prostituees in seksinrichtingen. De meeste signalen zijn afkomstig van de branche zelf (tips van exploitanten en prostituees) en het resultaat van controles en onderzoeksactiviteiten van de politie. De uitgeschreven processen-verbaal in 2001 betreffen mensenhandel (89) en 'andersoortige delicten' (296) die niet nader zijn aangeduid. Behalve het opmaken van een proces-verbaal, kan er ook sprake zijn van het doorgeven van informatie aan andere handhavers (vaak de gemeente) of het starten van een (opsporings)onderzoek.

Alle respondenten menen dat zich verschillen voordoen in het toezicht- en controlebeleid voor en na 1 oktober. Sinds de wetwijziging wordt er beleid ontwikkeld, is er een instrumentarium voor bestuurlijke handhaving, waaronder bevoegdheden voor de politie om te controleren, en wordt er meer gestructureerd handhavend opgetreden. Op operationeel niveau worden er (meer) controles uitgevoerd (zowel op vergunningen als criminele activiteiten), functioneren in meerdere korpsen handhavingsteams en is er meer capaciteit voor de uitvoering van controles.

Handhaving en samenwerking

Er wordt (bijna) altijd handhavend opgetreden bij geconstateerde overtredingen. Hierbij is met name de gemeente aan zet, die op grond van rapportage en advisering door de politie de vergunning weigert, een prostitutiebedrijf tijdelijk sluit dan wel de vergunning intrekt. Volgens de meeste korpsen biedt de wetwijziging meer middelen, met name bestuursrechtelijk, voor handhaving. Ook is er sindsdien meer samenwerking tussen partners, onder andere in het gezamenlijk uitvoeren van controles, met name met gemeentelijke diensten. De samenwerking en uitwisseling van informatie geeft basis aan het ontwikkelen van zicht op de branche en het actief opsporen van mensenhandel. Samenwerking vindt plaats met diverse partijen, meest genoemd worden de prostitutiebranche, het Openbaar Ministerie en de gemeente.

Budget en capaciteit

De meeste korpsen beschikken over budget voor de opleiding van politiemensen om de nieuwe handhavingstaken uit te kunnen oefenen, waarbij de omvang van het budget zeer sterk uiteen loopt. De helft van de korpsen beoordeelt de beschikbare capaciteit als voldoende, de andere helft als onvoldoende.

Toekomst, ontwikkeling en 'best practices'

Op het gebied van *voorlichting* legt eenderde van de korpsen prioriteit bij het intensiveren van de contacten met de branche zelf (zowel prostituees als exploitanten), waarbij enkele korpsen specifieke doelgroepen noemen. Door andere korpsen wordt 'voorlichting' niet genoemd, of is het (nog) niet specifiek ingevuld in activiteiten.

Ook op het gebied van *preventie* wordt voorlichting (aan prostituees, exploitanten, gemeente, media en dergelijke) het meest genoemd. Daarnaast gaat het om intensiveren van contacten met de branche, onder andere door middel van controles en gesprekken met exploitanten en prostituees.

Ten aanzien van *handhaving* wordt het uitvoeren van (geplande) controles (eventueel gevolgd door gericht opsporingsonderzoek) door de meerderheid van de korpsen als belangrijkste activiteit voor de toekomst gezien.

Ten aanzien van *samenwerking* is er het voornemen om deelname aan bestaande netwerken en overleggen te continueren.

'Best practices' centreren zich met name rond de wijze waarop de branche benaderd wordt en controles worden gehouden. Daarnaast wordt de pilot *Handhaven op Niveau* als ontwikkeling van 'best practices' genoemd. Voor toekomstige handhaving is het van belang dat tweederde van de korpsen aangeeft dat prostitutie prioriteit heeft.

Belemmeringen en knelpunten

- Gebrekkige informatie(overdracht) binnen de keten.
- Onduidelijk, niet afgestemd bestuurlijk handhavingstraject.
- Verschillen (regionaal en gemeentelijk) in de kennis, het beleid en de praktijk van handhaving.
- Knelpunten in wet- en regelgeving (te ingewikkeld, ontbreken van specifieke bevoegdheden).

Concluderend

- Sinds de wetwijziging hebben de politiekorpsen beleid geformuleerd dat realiseerbaar is dankzij bestuurlijk draagvlak, controlebevoegdheden van de politie en instrumenten voor bestuurlijk handhaven. Het beleid wordt geconcretiseerd in controles op vergunningen, in gerichte controles op en onderzoek naar criminele activiteiten (met name zedencriminaliteit), en in handhavend optreden indien daartoe aanleiding is. De branche lijkt het (nieuwe) beleid te accepteren.
- Sinds de wetwijziging is er meer samenwerking en informatie-uitwisseling tussen handhavingspartners, wat leidt tot meer zicht op de branche en actief opsporen van mensenhandel. Tegelijkertijd wordt de onduidelijkheid van het handhavingstraject als knelpunt genoemd en is met name de rol van de gemeente voor verbetering vatbaar.
- In de korpsen is voldoende budget om politiemensen op te leiden voor de nieuwe taak, de helft van de korpsen beoordeelt de beschikbare capaciteit om deze taak uit te voeren als onvoldoende.
- Wat (nog) ontbreekt is een eenduidig en meetbaar zicht op de concrete effecten van de wetwijziging; beschikbare cijfers zijn te weinig specifiek om van duidelijke handhavingsresultaten te kunnen spreken.
- Communicatie en samenwerking is er met name met de branche zelf, Openbaar Ministerie en gemeente.
- Voor de toekomst ligt de nadruk op intensiveren van contacten met de branche, zowel door middel van voorlichting als controleactiviteiten. In de wijze waarop controles gehouden worden, ontwikkelen zich 'best practices'.
- Tenslotte worden regionale en gemeentelijke verschillen in de handhaving als knelpunt genoemd, alsook gecompliceerde wet- en regelgeving en beperkte mogelijkheden om de escort te handhaven.

Handhaving door de Belastingdienst**Beleid**

De Belastingdienst heeft geen specifiek beleid vastgesteld voor de prostitutiebranche. De dienst is verantwoordelijk voor de heffing en inning van rijksbelastingen van alle belastingplichtigen, ook van diegenen die in de prostitutiebranche werken. Hieraan heeft de wetwijziging niets veranderd.

Communicatie en voorlichting

De Belastingdienst verschaft mondeling en schriftelijk informatie over fiscale rechten en plichten. Daarnaast neemt de dienst deel aan HON-pilots, waarvan er één gericht is op het geven van voorlichting aan de branche. Specifiek aandachtspunt is het onderscheid tussen de prostituee in dienstverband en de prostituee als zelfstandig ondernemer.

Toezicht, controle en handhaving

De Belastingdienst kan niet aangeven in welke mate exploitanten en prostituees aan de belastingplicht voldoen; er valt alleen iets te melden over diegenen die zich hebben laten registreren. Wanneer niet voldaan wordt aan de belastingplicht, wordt altijd handhavend opgetreden. Specifieke informatie en cijfers hieromtrent kan de Belastingdienst niet geven.

Samenwerking

Ten aanzien van de prostitutiebranche wordt samenwerking georganiseerd in het kader van de HON-pilots. Partners zijn onder andere gemeenten, Politie, Openbaar Ministerie, Arbeidsinspectie en UWV.

Budget en capaciteit

Capaciteit en budget worden binnen de Belastingdienst niet per branche berekend en toegekend.

Toekomst, ontwikkeling en best practices

De Belastingdienst is van plan om de inspanningen op het gebied van voorlichting, handhaving en samenwerking te intensiveren. Best practices die hieruit voortvloeien zullen direct worden ingezet. De branche heeft aandacht en prioriteit van de Belastingdienst.

Belemmeringen en knelpunten

Punt van zorg is de fiscale duiding van de verhouding tussen exploitant en prostituee: werkt de prostituee in dienstbetrekking of als zelfstandige? Ander knelpunt is de anonimiteit die prostituees nastreven: angst voor verlies van anonimiteit kan leiden tot 'ondergronds' gaan van prostituees. Dit kan gevolgen hebben voor onder andere de volksgezondheid, openbare orde en veiligheid.

Concluderend

Sinds de wetswijziging is de Belastingdienst begonnen om (in het kader van de HON-pilots) handhaving van de prostitutiebranche in samenwerking met andere instanties vorm te geven. De Belastingdienst is ook van plan deze inspanningen te continueren. Hiermee krijgt het proces van handhaving een impuls, maar is op voorhand niet duidelijk welke concrete effecten met dit proces beoogd en behaald worden. Meer specifieke informatie over de werkwijze en resultaten in verschillende regio's en eenheden van de Belastingdienst zou de beoogde en behaalde effecten meer zichtbaar kunnen maken.

Handhaving door de Arbeidsinspectie**Beleid**

De Arbeidsinspectie heeft al vóór 1 oktober 2000 vastgesteld dat er gewerkt wordt aan bewustwording van de branche door middel van voorlichting en informatieoverdracht. Uitgangspunt is dat er geen actieve inspectieprojecten worden opgezet en dat gecontroleerd wordt naar aanleiding van gemelde klachten en ongevallen.

Communicatie en voorlichting

Rechten en plichten op het gebied van Arbo en Arbeidstijden worden gecommuniceerd met externe partijen.

Toezicht, controle en handhaving

In het verleden heeft de Arbeidsinspectie geen bedrijfsbezoeken afgelegd naar aanleiding van een klacht of melding van een ongeval en is er niet daadwerkelijk handhavend opgetreden. Als partner in een HON-pilot zal de Arbeidsinspectie deelnemen aan een oriëntatieronde in clubs, waarbij de gezagsrelatie tussen werknemer en werkgever en het niveau van de arbeidsomstandigheden onderzocht wordt.

Samenwerking

Ten aanzien van de prostitutiebranche wordt samenwerking georganiseerd in het kader van de HON-pilot waaraan de Arbeidsinspectie deelneemt. Partners zijn onder andere gemeenten, Politie, Openbaar Ministerie en UWV.

Budget en capaciteit

De Arbeidsinspectie heeft geen apart budget voor communicatie van beleid naar de doelgroep en voor training van personeel dat deze taak zal uitvoeren. Uitbreiding van capaciteit zal nodig zijn indien meer inspecties worden gepland en uitgevoerd.

Toekomst, ontwikkeling en best practices

Naast het voortzetten van lopende overleggen en verspreiding van een speciaal op de prostitutie gerichte folder, kan er nog niets gezegd worden over toekomstige ontwikkelingen. Deze zullen mede afhankelijk zijn van de ervaringen binnen de HON-pilot.

Belemmeringen en knelpunten

Knelpunt is het lastig kunnen vaststellen of er sprake is van gezagsrelaties in de branche. Werken prostituees geheel zelfstandig of is er toch (impliciet) sprake van een verhouding tussen exploitant en prostituee die als werkgever-werknemerverhouding aan te duiden is? Wanneer dat niet vast te stellen is, betekent dit dat de Arbeidsinspectie geen handhavingsinstrumenten kan en mag toepassen, omdat er geen sprake is van (bewijsbare of daadwerkelijke) werkgever-werknemerrelaties.

Concluderend

Net als de Belastingdienst voert de Arbeidsinspectie geen actief beleid naar de prostitutiebranche. Recent is men gestart om binnen het kader van een HON-pilot in samenwerking met andere instanties op locatie voorlichting te geven. Afhankelijk van de uitkomsten van de HON-pilot wordt nog bezien wat de inzet van de Arbeidsinspectie in de toekomst zal zijn. Concrete effecten die met de samenwerking beoogd worden, zijn (nog) niet duidelijk.

Handhaving door UWV/GAK**Beleid**

Net als de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie heeft het UWV geen specifiek beleid ontwikkeld voor de prostitutiebranche. Wel is er extra aandacht voor de branche als 'nieuwkomer', met name in het kader van voorlichting.

Communicatie en voorlichting

Wet- en regelgeving inzake werknemersverzekeringen worden mondeling en schriftelijk overgedragen aan externe partijen.

Toezicht, controle en handhaving

Het UWV voert nog niet actief toezicht en controle uit. In de nabije toekomst zal samen met de Belastingdienst een aantal waarnemingen ter plaatse worden uitgevoerd. Er is tot nu toe ook nog niet handhavend opgetreden. Accent ligt op het opbouwen van goede contacten met de prostitutiebranche.

Samenwerking

Samenwerking en informatie-uitwisseling vindt plaats met de Belastingdienst. Met andere partners (waaronder gemeenten, politie en Arbeidsinspectie) is sprake van overleg en samenwerking. Tevens worden de HON-pilots ervaren als platform van samenwerking.

Budget en capaciteit

UWV heeft geen apart budget voor communicatie van beleid naar de doelgroep en voor opleiding van personeel voor deze taak. Voorlopig is de beschikbare capaciteit voldoende. Budget kan op verzoek intern beschikbaar worden gesteld.

Toekomst, ontwikkeling en best practices

Accent ligt op het voorlichten van de branche en opbouwen van contacten met bedrijven. Bij het UWV heeft de branche geen hogere prioriteit dan andere branches.

Belemmeringen en knelpunten

Knelpunt is de onbekendheid van het UWV met de branche en omgekeerd.

Concluderend

Net als de Belastingdienst en Arbeidsinspectie voert het UWV geen actief beleid naar de prostitutiebranche. Accent ligt, ook hier, op het voorlichten en informeren van de branche. Toezicht en controle vinden tot nu toe niet actief plaats, van handhaving is geen sprake.

1. Inleiding

Per 1 oktober 2000 is het algemene bordeelverbod opgeheven en de wetgeving van kracht geworden die de prostitutiebranche moet reguleren, normaliseren en van criminele randverschijnselen moet ontdoen. In de praktijk betekent de wetswijziging dat de vestiging van seks- en prostitutie-inrichtingen legaal is en dat de exploitant van dergelijke ondernemingen te vergelijken is met iedere andere ondernemer.¹ Prostitutie moet, zo beoogt de nieuwe wet, zoveel mogelijk een normale bedrijfstak worden waarin de bedrijfsvoering transparant en controleerbaar is. Het realiseren van het nieuwe prostitutiebeleid moet onder andere gestalte krijgen door middel van een vergunningenstelsel voor prostitutiebedrijven in gemeenten, waaraan diverse voorschriften kunnen worden verbonden. Een andere belangrijke wijziging betreft aanscherping van de wet op de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie: onvrijwillige prostitutie, seksueel misbruik van minderjarigen en prostituees zonder geldige verblijfstitel.

Om de eerste effecten van de wetswijziging in beeld te brengen, organiseert het WODC van het ministerie van Justitie een landelijke *Evaluatie Prostitutiebeleid* waarbij diverse deelonderzoeken zijn uitgezet. In het deelonderzoek waarvan in deze rapportage verslag wordt gedaan, gaat het om het beleid en de handhavingsactiviteiten van de Politie, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en het UWV/GAK. De resultaten van de landelijke evaluatie worden in het najaar van 2002 gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Opzet evaluatie

Een evaluatie van de wijze waarop en de resultaten waarmee diverse instanties hun taak in de handhaving van de prostitutiebranche sinds de wetswijziging uitvoeren, wordt op meerdere momenten en van verschillende kanten ter hand genomen. In het kader van deze landelijke evaluatie wordt volstaan met een globale evaluatie van de eerste bevindingen van de genoemde instanties.

De algemene vraagstelling kan als volgt geformuleerd worden:

Op welke wijze, met welke inspanningen en met welke resultaten ontwikkelen de Politie, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en het UWV/GAK activiteiten die gericht zijn op toezicht, controle en handhaving van de prostitutiebranche?

Aan de diverse instanties is door middel van een schriftelijke vragenlijst gevraagd naar:

- Uitgangspunten van (nieuw) beleid.
- Communicatie en voorlichting over de gevolgen van de wetswijziging.
- Wijze waarop en resultaten waarmee toezicht en controle plaatsvindt.
- Wijze waarop en eventueel samenwerkingsverband waarbinnen handhavend wordt opgetreden.
- Beschikbaar budget en capaciteit voor de uitvoering van deze taken.
- Verwachtingen en plannen ten aanzien van handhaving in de toekomst.

¹ Hiertoe zijn de artikelen 250bis en 432, aanhef en onder 3°, geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht. In plaats van het algemene verbod is een bijzonder verbod in het Wetboek van strafrecht opgenomen, te weten verzwaarde strafbaarstelling van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij sprake is van geweld, misbruik van overwicht of misleiding, dan wel waarbij minderjarigen zijn betrokken.

Vanwege de beschikbare middelen en tijd, is voor deze evaluatie gekozen voor een schriftelijke enquête. Bij de Politie is in alle korpsen eenzelfde vragenlijst uitgezet, de andere instanties hebben gekozen voor de invulling van één vragenlijst op centraal niveau. Hiermee geven de evaluatieresultaten die in deze notitie aan de orde komen, geen uitvoerig en uitputtend overzicht van de wijze waarop en de resultaten waarmee verschillende instanties in verschillende regio's de prostitutiebranche controleren en handhaven.

Het is noodzakelijk om in de toekomst een meer intensieve onderzoeksbenadering toe te passen – waaronder telefonische en face to face gesprekken – om betrouwbare en algemeen geldige uitspraken te kunnen doen over de effecten van de wetswijziging.

Gezien de verschillende taken die de instanties te vervullen hebben in de handhaving van de prostitutiebranche, zijn de evaluatieresultaten die in de navolgende hoofdstukken beschreven worden ook uiteenlopend van aard. Elk hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de taak die de betreffende instantie heeft inzake prostitutiebeleid, waarna een rapportage volgt van het beleid, de wijze van uitvoering en de behaalde handhavingresultaten (volgens bovenstaande indeling).

De hoofdstukindeling in deze rapportage is als volgt:

- Hoofdstuk 2 bevat de evaluatieresultaten van de Politie.
- Hoofdstuk 3 bevat de evaluatieresultaten van de Belastingdienst.
- Hoofdstuk 4 bevat de evaluatieresultaten van de Arbeidsinspectie.
- Hoofdstuk 5 bevat de evaluatieresultaten van het UWV/GAK.

2. Handhaving door de Politie

Taak van de politie bestaat overeenkomstig artikel 2 van de Politiewet uit het zorgen voor daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan degenen die dat nodig hebben. De politie vervult deze taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Voor de handhaving van de openbare orde en het toezicht op openbare inrichtingen is dat de burgemeester, voor de opsporing van strafbare feiten is dat de officier van justitie.

Binnen de handhavingstaken van de politie kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

- toezichhoudende taken door de basispolitiezorg en vreemdelingendienst;
- opsporing door rechercheurs.

Bij voorkeur worden bezoeken aan en controles van seksinrichtingen uitgevoerd door integrale teams, samengesteld uit politiefunctionarissen van verschillende disciplines. Voor het toezicht op de (exploitatie van) prostitutie is diverse wetgeving van belang.

(Bron: *Handboek lokaal prostitutiebeleid, deel 3 Handreiking handhavingsarrangement prostitutiebeleid*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten).

2.1 Uitvoering van de evaluatie

Een vragenlijst is bij alle 25 politiekorpsen uitgezet. In totaal zijn er 22 vragenlijsten ingevuld en geretourneerd door de projectleiders prostitutie binnen de korpsen.

De meeste vragen zijn op open wijze gesteld, wat de respondenten de mogelijkheid heeft gegeven om de eigen visie en werkwijze te verwoorden. Dit betekent tevens dat de antwoorden uiteenlopend kunnen zijn. Omwille van de leesbaarheid van de rapportage zijn de antwoorden gecodeerd en gecomprimeerd.

2.2 Beleid

Uitgangspunten en doelstellingen

Alle 22 korpsen geven aan dat er expliciete beleidsuitgangspunten en doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van de prostitutiebranche. Samengevat zijn de meest voorkomende antwoordtypen die door korpsen worden genoemd:

1. Controleren van seksbedrijven op (voldoen aan) vergunningen en vergunningvoorwaarden.
2. Actief controleren van seksbedrijven op illegale prostituees (zonder geldige verblijfstitel).
3. Terugdringen van criminele activiteiten, met name zedencriminaliteit, zoals de exploitatie van minderjarigen en gedwongen prostitutie (slachtoffers mensenhandel).

Twaalf korpsen noemen de controles van vergunningen als uitgangspunt van het geformuleerde beleid, tien korpsen noemen de controle op illegale prostituees, tien korpsen noemen het ontvlechten van prostitutie en criminaliteit als uitgangspunt van beleid. Daarnaast worden algemene uitgangspunten genoemd, zoals 'het verwerven van een informatiepositie' en 'het volgen van de landelijke doelstelling'. Hoe dergelijke doelstellingen geoperationaliseerd zijn in het beleid van de korpsen, is niet aangegeven.

Over de haalbaarheid van de doelstellingen en uitgangspunten in de praktijk zijn de meningen van de korpsen verdeeld.

- elf korpsen menen dat de uitgangspunten en doelstellingen haalbaar zijn;
- acht korpsen geven aan dat deze niet geheel haalbaar zijn;
- twee korpsen noemen de uitgangspunten niet haalbaar.

Met 'haalbaarheid' van de doelstellingen wordt met name bedoeld dat er actief toezicht kan worden gehouden en zonodig opgetreden naar de branche, onder andere door het geregeld bezoeken en controleren van de bedrijven op vergunningen. Daarnaast wordt de haalbaarheid van de doelstellingen bevorderd door:

- het functioneren van multidisciplinaire prostitutieteams;
- het uitbrengen van bestuurlijke rapportage bij geconstateerde overtredingen;
- de aanwezigheid van voldoende draagvlak en capaciteit bij bestuur;
- de aanwezigheid van acceptatie bij de branche.

Daarnaast geeft een korps aan dat de doelstellingen in principe haalbaar zijn, maar dat realisering ervan lastig is omdat de ambtelijke trajecten lang duren en de gegevensuitwisseling met justitiële partners moeizaam verloopt.

Bij 'onhaalbaarheid' van de doelstellingen kunnen de belemmeringen samengevat worden in de volgende drie type antwoorden:

- de rol van de gemeente in het handhavingstraject. Zo zijn nog niet alle vergunningen verleend en is er de twijfel of de gemeente daadwerkelijk zal optreden bij geconstateerde overtredingen. Meer algemeen is er twijfel over een actieve rol van de gemeente in de handhaving van de prostitutiebranche.
- de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van benodigde controles en de vervolgacties die eventueel nodig zijn. Er is een capaciteitsprobleem voor de uitvoering van deze taak.
- het bestrijden van criminaliteit die verweven is met prostitutie is een hardnekkig en ernstig probleem. Het is lastig om strafrechtelijk onderzoek op gang te krijgen.

Bij 'onhaalbaarheid' van de doelstellingen wordt ook gewezen op de aanwezigheid van prostituties die zonder werkvergunning en/of zonder geldige verblijfstitel werken. Voor de aanpak van dit probleem is actieve medewerking van andere diensten en instellingen – waaronder de gemeente – nodig. Dat verloopt niet altijd goed.

Start en koers van het nieuwe beleid

Acht korpsen melden dat hun prostitutiebeleid vóór 1 oktober 2000 is vastgesteld, twaalf dat hun prostitutiebeleid na 1 oktober 2000 (opheffing van het bordeelverbod) is vastgesteld, en bij twee korpsen is de datum voor het vaststellen van het nieuwe beleid onbekend.

Gevraagd naar de belangrijkste verschillen tussen het 'oude' en 'nieuwe' beleid, levert de volgende twee antwoordtypen op:

- zeven korpsen geven aan dat er eerder helemaal geen beleid was of dat het beleid nog niet definitief is vastgesteld;
- vijf korpsen geven aan dat de belangrijkste wijziging betrekking heeft op de controle van de vergunningen; deze vinden nu plaats.

Anticipatie op verschuivingseffecten

Vijftien korpsen melden dat bij het formuleren van het beleid rekening is gehouden met mogelijke verschuivingseffecten van de ene (meer zichtbare) vorm van prostitutie naar de andere (minder zichtbare) vorm van prostitutie. De wijze waarop dit gebeurt, kan verdeeld worden in de volgende categorieën:

- korpsen zijn actief in het onderzoeken en/of monitoren van (gesignaleerde) verschuivingseffecten (eventueel ingrijpen bij zichtbare verschuivingen);
- er is extra aandacht voor bepaalde doelgroepen, zoals vermiste minderjarigen en alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's);
- er wordt gewerkt aan het verwerven van een informatiepositie, waarbij alle vormen van prostitutie betrokken zijn en signalen van verschuivingen opgepikt kunnen worden.

Twee korpsen geven aan dat verschuivingverschijnselen niet zichtbaar zijn en twee korpsen verwijzen naar het gemeentelijke beleid als kader waarbinnen toegezien wordt op mogelijke verschuivingseffecten.

Zeven korpsen melden dat er bij het formuleren van beleid níet expliciet rekening gehouden is met eventuele verschuivingseffecten. Aangegeven wordt dat er al sprake was van het actief volgen van en zonodig optreden bij ontwikkelingen in de prostitutiebranche, waaronder verschuiving van de ene vorm naar de andere. Bijstelling van beleid is dan ook niet van toepassing geweest.

Op de vraag of bij het formuleren van het beleid (ook) rekening is gehouden met mogelijke verschuivingseffecten in de prostitutie van de ene regio naar de andere, antwoorden negen korpsen bevestigend. De volgende antwoordcategorieën zijn te onderscheiden:

- er is een overlegvorm (lokaal, regionaal en/of landelijk) gecreëerd waarin verschuivingen van en naar regio's gesignaleerd en besproken kunnen worden;
- er is een volgsysteem dat gericht is op het volgen van slachtoffers van mensenhandel.

Eén korps maakt melding van een regionaal ingesteld maximumstelsel voor prostitutiebedrijven en een afspraak over de minimaal uit te voeren controles in de regio. Dit moet verschuivingen binnen de regio beperken.

Elf korpsen geven aan dat zij geen rekening houden met eventuele verschuivingen van de prostituees binnen de diverse regio's. De korpsen leggen niet verder uit waarom zij dit *niet* doen. Duidelijk is dat de ontwikkelingen wel worden gevolgd, maar dat het beleid er niet specifiek op is geformuleerd. Een enkel korps geeft aan dat de ontwikkelingen gevolgd worden, maar dat er niet naar gehandeld wordt.

2.3 Communicatie en voorlichting

De wet- en regelgeving inzake prostitutie wordt volgens twintig korpsen door de politie actief gecommuniceerd. Actieve communicatie vindt met name plaats met:

- De branche (prostituees, exploitanten en belangenverenigingen).
- Gemeenten
- Openbaar Ministerie

Daarnaast is er communicatie met onder andere:

- GGD
- Stichting tegen vrouwenhandel
- UWV/GAK
- Arbeidsinspectie
- Belastingdienst
- Hulpverleningsinstellingen²

Informatie over het doel en de resultaten van de communicatie (eventueel samenwerking en afstemming in dit verband) ontbreekt.

Eén korps geeft aan dat de politie zelf niet of nauwelijks actief communiceert. Als reden wordt gegeven dat de voorlichtende taak primair bij de gemeente ligt en niet gezien wordt als een taak van de politie. De gemeente geeft voorlichting bij de verlening van de vergunning. De politie is hierin handhaver, geen voorlichter, en geeft hooguit eenvoudige voorlichting bij het uitvoeren van controles.

2.4 Toezicht en controle

Wijze van toezicht en controle

Aan de politiekorpsen is gevraagd hoe het toezicht op en de controle van naleving van regels in de prostitutiebranche wordt vorm gegeven. Hierbij zijn twee typen antwoorden te onderscheiden:

- het uitvoeren van algemene controles op vergunning(voorwaarden), zowel gepland als ongepland;
- het gericht houden van controles op en opsporingsonderzoeken naar illegaal verblijvende prostituees, minderjarige prostituees en/of slachtoffers van mensenhandel (al dan niet door speciale prostitutie- of handhavingsteams).

Daarnaast is er de informatie van de gebiedsgebonden politie, zijn er de incidentele dan wel reguliere contacten met de branche die de politie informatie geven over illegale en criminele ontwikkelingen, en worden er zonodig gerichte screeningonderzoeken ondernomen naar exploitanten en bedrijven.

² De lijst van aan te strepen instellingen is niet limitatief gesteld, het was aan de korpsen zelf om deze in te vullen. Hierdoor is dit overzicht niet volledig.

Feiten ter controle

Gevraagd naar de feiten waarop controle plaatsvindt, noemen de korpsen allereerst de locaties en prostitutievormen die bezocht worden zoals raamprostitutie, seksclubs, escortservices en massagesalons. De controle betreft vervolgens:

- vergunning en vergunningvoorwaarden;
- aanwezigheid van illegale prostituees;
- signalen van gedwongen prostitutie (mensenhandel).

Opvallend is dat slechts twee korpsen aangeven te controleren op minderjarige prostituees.

Frequentie van controle

Voor de controle van de prostitutiebedrijven zijn geen regels geformuleerd hoe vaak dit zou moeten gebeuren, alleen dat het moet gebeuren. Aan de korpsen is gevraagd hoe veel controles er in totaal zijn uitgevoerd binnen de prostitutiebranche, om hoeveel bedrijven het gaat en hoeveel controles er gemiddeld per bedrijf zijn geweest. Omdat in de vragenlijst geen specifieke tijdsperiode is genoemd waarop de gevraagde controles betrekking hebben, zijn de antwoorden te uiteenlopend om bruikbaar te zijn voor deze evaluatie.

Strafbare vormen van prostitutie

Volgens negentien korpsen zijn er signalen van strafbare exploitatie van prostitutie aanwezig, één korps meldt dat er géén signalen van strafbare exploitatie zijn waargenomen en twee korpsen weten niet of er signalen zijn of zijn onbekend met deze signalen.

De signalen betreffen met name de aanwezigheid van illegale prostituees die in de seksinrichtingen worden aangetroffen. De meeste signalen zijn afkomstig van de branche zelf – tips van exploitanten en prostituees – en/of zijn het resultaat van controle- en onderzoeksactiviteiten van de politie. Signalen van andere typen overtredingen en strafbare feiten zijn doorgaans afkomstig van de politie of andere handhavers, zoals de gemeente. Vervolgens is de politiekorpsen gevraagd hoeveel processen verbaal op basis van diverse controles en meldingen in 2001 zijn uitgeschreven. De antwoorden zijn als volgt:

- allereerst gaat het om uitgeschreven processen verbaal met betrekking tot mensenhandel. Dit zijn er in totaal 89.
- daarnaast gaat het om geweldpleging (zeven maal).
- wapenhandel wordt slechts éénmaal genoemd.

Opvallend is het type ‘andersoortige delicten’ dat in verband met prostitutie wordt genoemd, waarvoor 296 maal proces verbaal is opgemaakt. Helaas wordt niet vermeld welke delicten dit betreft, zodat nadere informatie over de aard van de criminaliteit die met prostitutie verweven is en waartegen wordt opgetreden, ontbreekt.

Aandacht voor criminele (rand)verschijnselen

Aandacht voor criminele randverschijnselen (overlast, geweldpleging, wapenhandel en dergelijke) is er volgens de korpsen als volgt:

- Er wordt bij reguliere controles *altijd* aandacht besteed aan criminele randverschijnselen in het prostitutiegebied, zo geven acht korpsen aan.

- Er wordt bij reguliere controles *vaak* aandacht besteed aan criminele randverschijnselen in het prostitutiegebied, zo geven zes korpsen aan.
- Er wordt bij reguliere controles *soms* aandacht besteed aan criminele randverschijnselen in het prostitutiegebied, zo geven vijf korpsen aan.
- Er wordt bij reguliere controles *nooit* aandacht besteed aan criminele randverschijnselen in het prostitutiegebied, zo geeft één korps aan.
- Twee korpsen hebben deze vraag niet ingevuld.

Desgevraagd bestrijden de korpsen deze criminele (rand)verschijnselen op de volgende wijze:

- Er wordt informatie verzameld door de politie en eventueel wordt proces-verbaal opgemaakt. De informatie wordt doorgegeven aan andere handhavers, veelal de gemeente, waarna er bestuurlijk handhavend kan worden opgetreden.
- Er vindt een (opsporing)onderzoek plaats door de politie (al dan niet door een speciaal geformeerd prostitutieteam) bij duidelijke aanwijzingen van criminele (rand)verschijnselen.
- Er wordt actief opgetreden naar slachtoffers en strafrechtelijk opgetreden door de politie bij betrappen op heterdaad.

Alle korpsen geven desgevraagd aan dat bij reguliere controles *altijd* aandacht wordt besteed aan onvrijwilligheid, minderjarigheid en illegaliteit in de prostitutie. Uit zichzelf noemen de korpsen deze strafbare feiten niet als voorbeelden van criminele (rand)verschijnselen van de prostitutie waar de aandacht naar uitgaat.

Wijze van bestrijding

Op de vraag hoe deze (strafbare) vormen van prostitutie worden bestreden, kunnen de antwoorden als volgt worden samengevat. Centraal staat het actief verzamelen van informatie en rapporteren (zowel in het proces verbaal als in rapportage naar de gemeente), zodat er handhavend opgetreden kan worden, zowel strafrechtelijk (aanhouding) als bestuurlijk (sluiting, intrekken vergunning). De bestrijding krijgt het meest concreet vorm in de uitgevoerde controles. Gesprekken met slachtoffers (van mensenhandel en van exploitatie van minderjarigen) dienen voor zowel het verzamelen van informatie als het bieden van begeleiding naar hulpverlening.

Verschillen vóór en na 1 oktober 2000

Alle 22 korpsen zijn van mening dat er voor én na 1 oktober verschillen te noemen zijn inzake het toezicht- en controlebeleid:

- Voorheen werd er geen beleid gevoerd en/of werden er geen controles uitgevoerd.
- Voorheen werd er niet gezamenlijk optreden met andere instanties, bijvoorbeeld in een handhavingsteam.
- Sinds de wetswijziging vindt de handhaving meer gestructureerd plaats, en is er een instrumentarium voor bestuurlijke handhaving, waaronder bevoegdheden voor de politie om te controleren.
- Sinds de wetswijziging is er personele uitbreiding voor het uitvoeren van de controles.

2.5 Handhaving en samenwerking

Handhaving

Naar aanleiding van controles door de politie kunnen overtredingen worden geconstateerd en kan handhavend worden opgetreden.

- Er wordt *altijd* handhavend opgetreden bij geconstateerde overtredingen, geven vijftien korpsen aan.
- Er wordt *niet altijd* handhavend opgetreden, geven zeven korpsen aan.

Redenen voor *niet altijd* handhavend optreden die genoemd worden, zijn de nog niet concrete invulling van het beleid inzake handhaving (met name inzake illegale prostituees) en het nog niet volledig gerealiseerd zijn van de vergunningverlening. Een andere reden die genoemd is betreft het niet rapporteren van alle strafbare feiten aan de gemeente, waardoor handhavend optreden in de zin van sluiten van bedrijven niet mogelijk is.

Feitelijk handhavend optreden in de zin van weigeren of intrekken van een vergunning is een verantwoordelijkheid en taak van de gemeente.

- Volgens acht korpsen worden vergunningen door gemeenten *altijd* geweigerd of ingetrokken op basis van een rapportage die door de politie is opgemaakt.
- Volgens drie korpsen worden vergunningen door gemeenten *vaak* geweigerd of ingetrokken of op basis van een politierapportage.
- Volgens vijf korpsen gebeurt dit *soms* en twee korpsen geven aan dat dit *nooit* gebeurt.
- Vier korpsen hebben deze vraag niet beantwoord.

Van afstemming van beleid van de politie op het gemeentelijke handhavingsbeleid is volgens achttien korpsen sprake, twee korpsen melden dat er niet is afgestemd omdat er geen lokaal handhavingsbeleid is geformuleerd. Twee korpsen hebben deze vraag niet beantwoord.

Desgevraagd geven de korpsen aan hoe vaak de politie advies heeft afgegeven aan de gemeente inzake handhaving van de branche. De antwoorden zijn als volgt:

- Twee korpsen hebben (nog) geen advies afgegeven aan de gemeente.
- Vier korpsen hebben deze vraag niet beantwoord.
- Vijftien korpsen hebben één of meerdere adviezen aan de gemeente uitgebracht.

De aantallen variëren sterk, van éénmaal tot 350 maal.

Verschillen vóór en na 1 oktober 2000

In totaal zijn zeventien korpsen van mening dat er voor én na 1 oktober verschillen te noemen zijn inzake het handhavingsbeleid.

- Vóór 1 oktober 2000 waren er buiten het strafrecht en de vreemdelingenwet weinig wettelijke middelen voor het direct kunnen optreden naar en aanpakken van de prostitutiebranche. Hiermee was er ook weinig basis voor het voeren van (handhavings)-beleid.

- Sinds 1 oktober 2000 is er meer samenwerking tussen partners ontstaan, die meer mogelijkheden biedt tot het ontwikkelen van zicht op de branche en actief kunnen opsporen van mensenhandel.
- Volgens twee korpsen zijn er geen duidelijke verschillen aanwijsbaar. Ook voor de wetswijziging werd tegen minderjarigheid, illegaliteit en onvrijwilligheid binnen de prostitutiebranche opgetreden. Eén korps heeft deze vraag niet ingevuld.

Samenwerking

Er wordt samengewerkt met andere handhavers inzake de prostitutiebranche, zo geven 20 korpsen aan. Eén korps zegt dat er niet wordt samengewerkt. Samenwerking vindt plaats met:

- De branche
- Openbaar Ministerie
- Gemeenten
- GGD
- Asielzoekerscentra
- Hulpverlenende instanties
- Belastingdienst
- Sociale Dienst
- UWV/GAK ³

Gevraagd is in welk kader er wordt samengewerkt. Genoemd wordt:

- Het uitvoeren van gezamenlijke controles, verricht door de politie en de vreemdelingendienst. Dit noemen achttien korpsen.
- Het uitvoeren van gezamenlijke controles met andere instanties. Dit noemen dertien korpsen. Hierbij gaat het met name om gemeenten. Andere genoemde samenwerkingspartners zijn de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de GGD en de Brandweer.

Gevraagd is of er informatie wordt uitgewisseld. Dit wordt door achttien korpsen bevestigd. Genoemd worden onder andere diensten van politie en andere korpsen, gemeentelijke diensten, het Openbaar Ministerie en hulpverleningsinstellingen

De beoordeling van de samenwerking met diverse instanties benoemen de korpsen in het algemeen als 'goed'. Niet gevraagd en dus niet bekend zijn meer concrete resultaten van de samenwerking.

2.6 Budget en capaciteit

Regelmatig en gericht controleren van prostitutiebedrijven is een nieuwe taak. Zeventien korpsen geven aan dat er budget is voor de opleiding van politiemensen om deze taak uit te kunnen oefenen, waarbij de omvang van het budget zeer sterk uiteen loopt (variërend van € 4.500 tot € 25.000). Dit budget kan regulier dan wel ad hoc beschikbaar zijn. Vijf korpsen

³ De lijst van aan te strepen instellingen is niet limitatief gesteld, het was aan de korpsen zelf om deze in te vullen. Hierdoor is dit overzicht niet volledig.

geven aan dat er geen specifiek budget is, maar dat het is opgenomen in het budget van de betreffende afdeling dan wel in het opleidingsbudget van het korps.

Tien korpsen geven aan dat de politie voldoende capaciteit heeft om de taken op het gebied van toezicht, controle en handhaving in de prostitutiebranche uit te voeren. Negen korpsen menen dat de capaciteit niet voldoende is, twee korpsen weten niet of de politie voldoende capaciteit heeft en één korps heeft deze vraag niet beantwoord.

Naast het budget voor opleiding is gevraagd of het korps beschikt over een budget dat aan (het uitbreiden van) capaciteit ten behoeve van toezicht, controle en handhaving in de prostitutiebranche kan worden besteed. Zes korpsen antwoorden hierop positief, waarvan drie korpsen bedragen noemen die variëren van € 45.000 tot € 500.000. Vijftien korpsen melden dat er geen budget is voor uitbreiding van de capaciteit.

Aan de korpsen is gevraagd of zij de beoordeling kunnen maken of dit budget voldoende is. Zeven korpsen beoordelen dit budget als voldoende, één korps meldt dat het nog onduidelijk is of dit voldoende is, één korps meldt dat jaarlijkse bijstelling van het budget mogelijk is.

2.7 Toekomst en ontwikkeling

Voorlichting

Aan de korpsen is gevraagd welke inspanningen de politie van plan is de komende tijd te ondernemen op het gebied van voorlichting ten aanzien van de prostitutiebranche. Zeven korpsen noemen het intensiveren van de contacten met de branche zelf (zowel prostituees als exploitanten), drie korpsen noemen hierin specifieke doelgroepen, te weten: zelfstandige ondernemers uit associatielanden en alleenstaande minderjarige asielzoekers (bestrijding van Loverboys) en prostituees werkzaam op de tippelzone.

Volgens zes korpsen staan er geen voorlichtingsinspanningen op het programma, één korps benoemt de voorlichting als geen taak van de politie en twee andere korpsen geven aan dat er nog geen concrete plannen liggen. De andere korpsen geven geen verklaring voor het uitblijven van de inspanningen op het gebied van voorlichting.

Preventie

Een ander onderwerp zijn de voornemens van de politie op het gebied van preventie ten aanzien van de prostitutiebranche. Vijf korpsen noemen voorlichting (aan prostituees, exploitanten, gemeente, media en dergelijke) als belangrijkste voornemen in het kader van preventie. Hierbij worden de controles van bedrijven vijfmaal genoemd als een inspanning op het gebied van preventie. Drie korpsen leggen het accent op het intensiveren van de contacten met de branche, voornamelijk het voeren van gesprekken met prostituees (onder andere slachtoffers van mensenhandel). Door één korps wordt het uitvoeren van een goede screening van nieuwe aanvragers genoemd en één korps noemt het voeren van een (regionaal) overleg als belangrijk voornemen in het kader van preventie. Drie korpsen zijn onbekend met de voornemens en twee korpsen geven aan dat er geen voornemens liggen op het gebied van preventie.

Handhaving

Ten aanzien van plannen voor de toekomst, noemen vijftien korpsen het uitvoeren van de (geplande) controles als voornaamste inspanning op het gebied van handhaving, terwijl twee korpsen expliciet het daadwerkelijk repressief optreden noemen. Andere aspecten die

genoemd zijn betreffen 'het ontwikkelen van helder beleid (zowel regionaal, landelijk als internationaal)'; 'alles wat nodig is'; 'ontwikkelen van het begrip commerciële zedenzaak en afstemming tussen afdelingen (zware criminaliteit, vreemdelingenpolitie, zedenzaken en dergelijke)'.

Samenwerking

Ten aanzien van samenwerking staat het voeren van overleg, zowel lokaal, regionaal, landelijk als internationaal, centraal. De meeste korpsen geven aan dat zij het in stand houden van bestaande netwerken als een zeer belangrijk aspect van de samenwerking zien. Door een enkel korps wordt genoemd dat zij geen extra inspanningen zullen verrichten. Andere antwoorden zijn: 'het activeren en betrekken van de belastingdienst'; 'het activeren en betrekken van de arbeidsinspectie'; 'bezien hoe het project Handhaven Op Niveau zich ontwikkelt' (waarna bekeken wordt of verder samenwerking wenselijk is).

Opsporing

Opsporing en opsporingsonderzoek als taken van de politie zijn in bovenstaande vragen al naar voren gekomen. Gevraagd is welke inspanningen de politie voornemens is te doen op het gebied van opsporing ten aanzien van de prostitutiebranche. Vijf korpsen noemen de controles en vijf korpsen noemen het onderzoeken van mensenhandel als voorgenomen inspanning op het gebied van opsporing. Ook zijn enkele antwoorden eenmalig genoemd die niet onder een van de voorgaande categorieën vallen, zoals: 'optimale inspanning', 'voortzetting huidige inspanningen', 'aanstellen van een operationeel coördinator mensenhandel', 'signalen bij controles intensief onderzoeken', 'handhaven van huidig project' en 'wegwerken van achterstanden'.

'Best practices'

Op basis van de antwoorden van de korpsen zijn vier typen 'best practices' te benoemen:

- De wijze waarop de controles gehouden worden (het tijdstip, de benadering en het nagesprek met prostituees).
- Formatie van een vast team, waardoor contacten en vertrouwen met de branche groeien.
- Gebruik maken van een tolk door het prostitutieteam.
- Ontwikkeling en uitvoering van de Pilot Handhaven Op Niveau (onbekend is welke bedoeld worden).

Andere genoemde antwoorden betreffen onder meer de ontwikkeling van prostitutiebeleid; de ontwikkeling van methoden voor de controle van de escortbranche; het organiseren van overleggen waar 'best practices' worden uitgewisseld (zonder overigens te noemen welke best practices dit zijn) en het benutten van de ervaringen op het gebied van jurisprudentie.

Prioriteit prostitutiebranche

Aan de korpsen is gevraagd aan te geven hoe hoog de prioriteit van de prostitutiebranche in vergelijking met andere taken en handhavinggebieden is en of hiervan een voorbeeld genoemd kan worden.

Door veertien korpsen wordt aangegeven dat prostitutie een zeer hoge prioriteit heeft binnen de politie, waarbij de zwaarte vergelijkbaar gesteld wordt met die van de horeca of die van de zware criminaliteit. Een korps geeft aan dat alleen XTC en verdovende middelen een hogere prioriteit hebben, en voor één korps heeft prostitutie geen prioriteit.

Andere antwoorden die gegeven zijn:

- 'Het is één van de taken voor het speciale team'.
- 'Er dienen ook onderzoeken uitgevoerd te worden, hierdoor vallen de controles een beetje weg. Als capaciteit voor prostitutie niet wordt weggezet, blijft dit probleem bestaan'.
- 'Het beleid is erop gericht om prostitutie geen prioriteit te geven'.
- 'De controles zijn redelijk op niveau. Er zou meer aandacht moeten komen voor het delict mensenhandel'.

Volgens dertien korpsen is er het komend jaar qua huidige prioriteitsstelling geen verandering te verwachten. Door één korps is genoemd dat de prioriteit misschien kan veranderen als gevolg van een evaluatie. De vier andere antwoorden die gegeven zijn, bieden geen inzicht in eventuele verandering van prioriteitstelling.

Belemmeringen en knelpunten

Tenslotte is gevraagd naar eventuele belemmeringen en knelpunten die door de korpsen worden ervaren bij hun taakuitoefening ten aanzien van de prostitutiebranche. Genoemd zijn:

- Gemeentelijke en regionale verschillen in beleid en in uitvoering (waaronder verschillen in prioriteitstelling ten aanzien van vergunningverlening en handhaving).
- Knelpunten in de wet- en regelgeving inzake prostitutie in het algemeen (te gecompliceerd; ontbreken van specifieke bevoegdheden).
- Onduidelijk en niet afgestemd bestuurlijk traject.
- Knelpunten in de opsporingsmogelijkheden met betrekking tot de escortbranche.
- Onvoldoende capaciteit bij de politie om taken uit te voeren.
- Niet oppikken van signalen van mensenhandel.
- Onvoldoende kennis bij ketenpartners, gebrekkige informatieoverdracht door ketenpartners en het ontbreken van specifieke bevoegdheden.

3. Handhaving door de Belastingdienst

De heffing en invordering van de belastingen en premies volksverzekeringen zijn opgedragen aan de Belastingdienst, waarbij de feitelijke heffing en invordering onder verantwoordelijkheid van verschillende eenheden valt. Het zorgen voor eenheid in beleid is opgedragen aan de Belastingdienst Ondernemingen 2 te Amsterdam – de eenheid met de meest specialistische kennis op het terrein van de prostitutiebranche – onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder van de Belastingdienst te Breda.

De FIOD (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) is belast met de opsporing van strafbare feiten en het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de belastingheffing en invordering.

(Bron: *Handboek lokaal prostitutiebeleid, deel 3 Handreiking handhavingsarrangement prostitutiebeleid*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten).

De vragenlijst voor de Belastingdienst is ingevuld door het Directoraat-Generaal Belastingdienst van het ministerie van Financiën.

3.1 Beleid

De Belastingdienst heeft geen specifiek beleid vastgesteld voor de prostitutiebranche. De dienst is verantwoordelijk voor de heffing en inning van rijksbelastingen van alle belastingplichtigen, ook van diegenen die in de prostitutiebranche werken. Het beleid van de Belastingdienst is voor 1 oktober 2000 vastgesteld en de opheffing van het bordeelverbod heeft geen wijziging gebracht in de taakstelling van de Belastingdienst.

De fiscale rechten voor prostituees en exploitanten zijn volgens de Belastingdienst duidelijk geformuleerd in de diverse fiscale wetten (met name de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet Inkomstenbelasting en de Wet op de omzetbelasting). Gezien de aard (arbeid) en plaats (Nederland) van de werkzaamheden, zijn de prostituees en exploitanten te beschouwen als belastingplichtigen volgens deze wetten.

3.2 Communicatie en voorlichting

De fiscale rechten en plichten van prostituees en exploitanten worden intern gecommuniceerd. De Belastingdienst heeft op elke eenheid een klantmanager voor deze branche die op de hoogte is van de rechten en plichten van deze groep belastingplichtigen. Er is sprake van een doelgroepgerichte benadering van de prostitutiebranche voor zowel exploitanten als prostituees.

Aandacht voor de wijze waarop de prostitutiebranche benaderd zou moeten worden is er via het project Fiscale Vrijplaatsen. Vanuit dat oogpunt is aansluiting gezocht bij het project Handhaven Op Niveau (HON). Centrale gedachte is dat een integrale overheidsbrede benadering meer effect sorteert, en dat deze door middel van pilots in lokale samenwerking met andere instanties eerst ontwikkeld en uitgetoetst moet worden, alvorens te beslissen over een landelijke aanpak.

De (actieve) communicatie naar externe partners en contacten van de Belastingdienst verloopt op diverse manieren:

- De dienst heeft diverse brochures op het gebied van fiscale regelgeving, waarvan een deel ook van toepassing op de prostitutiebranche, zoals brochures op het gebied van

ondernemerschap, dienstbetrekking, omzetbelasting en dergelijke. Verder is er het handboek voor startende ondernemers en bestaat de mogelijkheid tot startersbezoeken die een voorlichtend karakter hebben.

- Daarnaast neemt de Belastingdienst deel aan de HON-pilots, waarbij één pilot als specifiek doel heeft op de branche gericht voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen. Op deze wijze verwacht de Belastingdienst inzicht te krijgen in de behoefte aan voorlichting van deze branche, zodat hij daarop in kan spelen. De partners waarmee via de HON-pilots wordt gecommuniceerd zijn; exploitanten, prostituees, gemeenten (ook via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten), politie en het Openbaar Ministerie.
- Daarnaast wordt er via het Landelijk Prostitutie Overleg met de volgende partners gecommuniceerd: belangenvereniging exploitanten en belangenvereniging prostituees. Ook wordt gecommuniceerd met de Arbeidsinspectie en het UWV/GAK, hier wordt verder geen melding gemaakt op welke wijze dit gebeurt.
- De Belastingdienst besteedt specifieke aandacht aan de verschillen tussen prostituees die werken in dienstverband en prostituees die werken als zelfstandig ondernemer. Deze aandacht komt vooral naar voren in de voorlichting, en is hierin het voornaamste onderwerp.

Aard en omvang prostitutie

De Belastingdienst geeft aan dat er landelijk 1285 exploitanten en 921 prostituees bij hen geregistreerd zijn. Als gekeken wordt om welke vormen van prostitutie dit gaat, dan betreft dit in aantallen met name:

- Privéhuis (268)
- Club met bar (222)
- Massagesalon (189)
- Escortbureau (126)
- Raamexploitatie (88)

De Belastingdienst kan geen eenduidig antwoord geven op de vraag in welke mate de exploitanten voldoen aan de belastingplicht, hij kan alleen iets melden over de exploitanten die zich hebben laten registreren en daarbij wordt niet in alle gevallen gecontroleerd of de exploitanten de juiste omzet opgeven. Daarbij kan er wel eens sprake zijn van verschil in inzicht in de juiste wetstoepassing.

Ook kan de Belastingdienst geen eenduidig antwoord geven op de vraag in welke mate de prostituees voldoen aan de belastingplicht. Wat de Belastingdienst zelf opvallend vindt, is het verschil in aantallen prostituees die in publicaties en onderzoeken naar voren komen en de aantallen prostituees die bij de Belastingdienst als zelfstandig ondernemer geregistreerd staan.

3.3 Toezicht en controle

Volgens de Belastingdienst is de opheffing van het bordeelverbod op zich geen aanleiding om het toezicht- en controlebeleid aan te passen. Vooralsnog is onduidelijk of aan de hand van de ervaringen van de HON-pilots op een latere termijn aanpassingen gedaan zullen worden.

3.4 Handhaving

De Belastingdienst geeft aan dat hij altijd handhavend optreedt wanneer er niet wordt voldaan aan de belastingplicht. Het is niet mogelijk om specifieke cijfers te leveren over navorderingen, naheffingen en boetes voor de prostitutiebranche. Wel kan aangegeven worden dat in 2001 in 8% van de aangiften inkomstenbelasting een correctie werd aangebracht.

De Belastingdienst treedt actief handhavend op in de meer verborgen sectoren van de prostitutiebranche door middel van de deelname aan de HON-pilots, waarbij één pilot specifiek gericht is op de escortbranche. Deze pilot moet leiden tot een meer effectieve handhaving binnen die sector. De mogelijkheden tot afstemming van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst met het gemeentelijk/lokaal beleid wordt bekeken in de HON-pilots.

Volgens de Belastingdienst zijn er geen specifieke verschillen in het handhavingsbeleid voor en na 1 oktober 2000, wel zijn er verschillen in die zin dat de Belastingdienst de wijze van benaderen van de prostitutiebranche aan het bekijken is via de HON-pilots.

3.5 Samenwerking

De Belastingdienst werkt in het kader van handhaving van de prostitutiebranche samen met:

- Gemeenten
- Politie
- Arbeidsinspectie
- UWV/GAK
- Openbaar Ministerie⁴

Deze partners zijn betrokken bij de HON-pilots. De samenwerking wordt door de Belastingdienst als goed beoordeeld.

De Belastingdienst neemt deel aan het monitoroverleg en incidenteel aan het Landelijk Prostitutie Overleg.

3.6 Budget en capaciteit

Op de vragen over de beschikbaarheid van een budget voor communicatie naar de doelgroep en opleiding van de medewerkers van de Belastingdienst meldt de Belastingdienst dat er geen apart budget is binnen een eenheid voor een bepaalde branche ten behoeve van communicatie of voorlichting. Binnen de HON-pilots wordt aandacht besteed aan communicatie en voorlichting, mocht daaruit blijken dat een landelijk opgezet communicatietraject ontwikkeld dient te worden, dan zullen daartoe, naar alle waarschijnlijkheid, de middelen beschikbaar gesteld worden.

Op de vragen of er voldoende capaciteit is om de taken op het gebied van toezicht, controle en handhaving uit te voeren én of er een budget beschikbaar is om de capaciteit eventueel

⁴ Deze opsomming is (vermoedelijk) niet limitatief, evenmin is er sprake van een volgorde in 'prioriteitstelling'. Bij de invulling is een gestructureerde lijst aangestreept, aanvullingen zijn niet gegeven.

uit te breiden, geeft de Belastingdienst aan dat hij keuzes moet maken hoe de (schaarse) capaciteit zo efficiënt mogelijk wordt ingezet. De budgetten van de Belastingdienst worden niet per branche berekend en toegekend.

3.7 Toekomst en ontwikkeling

De Belastingdienst geeft aan dat hij voornemens is om de inspanningen op het gebied van toezicht, handhaving, samenwerking en opsporing te intensiveren. De voorlichting zal breder opgezet worden en ook de samenwerking met het UWV/GAK op het gebied van de toetsing van arbeidsverhoudingen zal meer aandacht krijgen. De 'best practices' die hieruit voortvloeien zullen waarschijnlijk direct ingezet worden. Het betreft voorbeelden hoe gezamenlijk arbeidsverhoudingen te toetsen, goede en effectieve voorlichting te geven en een beter zicht op de escortbranche te ontwikkelen.

De Belastingdienst geeft aan de prostitutiebranche prioriteit te geven, door de branche onder te brengen bij het project Fiscale Vrijplaatsen. Er wordt niet verwacht dat dit zal veranderen.

3.8 Belemmeringen en knelpunten

- Punt van zorg is de (fiscale) duiding door de branche van de verhouding tussen exploitant en prostituee. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan prostituees die beweren als zelfstandig ondernemer te werken, terwijl alle elementen van een dienstbetrekking aanwezig zijn en dit vermoeden via waarneming ook aannemelijk is.
- Exploitanten geven aan dat een loondienstverhouding de branche in een nagenoeg onmogelijke positie brengt, omdat er (volgens hen) geen prostituees zijn die daartoe bereid zijn. Bovendien zou een loondienstverhouding leiden tot aanzienlijke kostenstijging.
- Veel prostituees streven naar anonimiteit, omdat zij hun werk verborgen willen houden voor hun sociale omgeving en/of hun uitkering willen behouden omdat ze daarmee verzekerd zijn voor ziektekosten en dergelijke.
- De integrale benadering van de HON-pilots beoogt knelpunten op te lossen die het gevolg zijn van tegengestelde belangen bij betrokken instanties. Angst voor verlies van anonimiteit door bekendheid bij de Belastingdienst kan prostituees ertoe brengen hun beroep volledig uit het zicht van alle instanties te willen uitoefenen. Dit kan gevolgen hebben voor de openbare orde en veiligheid en voor de volksgezondheid.

4. Handhaving door de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie zorgt, onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor de handhaving van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De strafbaarstelling van de Arbowet, Arbeidstijdenwet en Wav vindt plaats door middel van de Wet economische delicten (Wed).

De hoofdinspecteur in de Regio Noordwest te Amsterdam fungeert als landelijk coördinator voor de bedrijfstak, een inspecteur uit deze werkeenheid fungeert als landelijk projectleider. De coördinator is namens de gehele Arbeidsinspectie gesprekspartner voor de sociale partners en brancheorganisaties in de bedrijfstak. Na legalisering van de sector oefent de Arbeidsinspectie niet op eigen initiatief handhavende activiteiten uit, maar probeert via contacten met de gemeenten de arbeidsomstandigheden te bevorderen.

Bij klachten of meldingen van (bedrijfs)ongevallen vindt altijd onderzoek door de Arbeidsinspectie plaats. (Bron: *Handboek lokaal prostitutiebeleid, deel 3 Handreiking handhavingsarrangement prostitutiebeleid*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten).

De vragenlijst voor de Arbeidsinspectie is ingevuld door het centraal kantoor van de Arbeidsinspectie, afdeling Arbohandhaving.

4.1 Beleid

Het beleid van de Arbeidsinspectie is vastgesteld vóór 1 oktober 2000. Dit betreft het door middel van schriftelijk materiaal (brochures, folders en mailings) en mondelinge inbreng (workshops, congressen, beantwoording van vragen in netwerken en aan individuen) werken aan de bewustwording van de branche inzake de wettelijke rechten en plichten.

Er is geen verschil in beleidsformulering vóór en na de opheffing van het bordeelverbod. Uitgangspunt is dat er geen actieve inspectieprojecten worden opgezet in deze branche en dat er met name naar aanleiding van klachten en ongevallen wordt gecontroleerd. Op grond van de ervaringen met de HON-pilot, waarbij samen met de Belastingdienst en het GAK op locatie voorlichting wordt gegeven, wordt opnieuw bekeken wat de inzet van de Arbeidsinspectie (actief en reactief) in de navolgende periode zal zijn.

Met betrekking tot de prostitutiebranche zijn vóór 1 oktober 2000 uitvoeringsregels geformuleerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen twee typen activiteiten:

- Binnen de vastgestelde algemene klachtenprocedure wordt extra voorzichtig omgesprongen met de anonimiteit van de klager indien het een prostituee betreft, en zullen anonieme klachten sneller onderzocht worden dan in andere branches.
- Bij het geven van informatie zal de werkgever of werknemer niet zoals gebruikelijk verwezen worden naar de Arbodienst, maar zorgt de Arbeidsinspectie voor het verstrekken van detailinformatie. Deze procedure wordt als tijdelijk gezien, als een zogenaamde gewenningsperiode.

4.2 Voorlichting en communicatie

Volgens de Arbeidsinspectie worden de rechten en plichten op het gebied van Arbo en Arbeidstijden actief extern gecommuniceerd. De partijen waarnaar gecommuniceerd wordt zijn:

- De prostitutiebranche (exploitanten en prostituees).

- Belangenverenigingen (exploitanten en prostituees).
- Gemeenten.
- Belastingdienst.
- UWV/GAK.
- Arbodiensten.
- Maatschappelijk Werk (Humanitas).
- GGD Nederland.
- Stichting SOA-bestrijding.
- Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziekten.
- Mr. De Graafstichting.
- Prostitutie Informatie Centrum.

Volgens de arbeidsinspectie zijn er nog geen belemmeringen geconstateerd bij de (geselecteerde) bedrijven om toegang te krijgen tot de branche ten behoeve van het geven van voorlichting.

De wijze van communiceren gebeurt op de volgende manieren:

- Voorlichtingsfolders.
- Telefonisch naar aanleiding van vragen.
- Deelname aan congressen en workshops.

4.3 Toezicht en controle

De Arbeidsinspectie heeft geen zicht op het aantal exploitanten en prostituees dat werkzaam is binnen de diverse regio's. In het verleden zijn er geen bedrijfsbezoeken afgelegd omdat de prostitutiebranche zich bij de Kamer van Koophandel niet of onder een niet herkenbare categorie inschrijft.

De controle vanuit de Arbeidsinspectie op de naleving van de regels in de prostitutiebranche wordt vormgegeven door het doen van een onderzoek na een klacht of melding. Daarnaast is er de oriënterende ronde van de HON-pilot waaraan de Arbeidsinspectie deelneemt. Hierbij wordt nagegaan hoe het in clubs gesteld is met de gezagsrelatie tussen werkgever en werknemers en met de aard en het niveau van de arbeidsomstandigheden. De Arbeidsinspectie heeft nog geen klachten binnengekregen met betrekking tot de prostitutiebranche en heeft ook nog geen bedrijven onderzocht naar aanleiding van een klacht of melding van een ongeval.

De wettelijke controle vindt plaats incidenteel of na een klacht of ongeval. Dit gebeurt dan op de volgende onderdelen:

1. De werkplek wordt gecontroleerd op overtredingen van vigerende wet- en regelgeving. Hierbij wordt nagegaan of er sprake is van een gezagsrelatie conform de Arbowet (beleidsregel 33), en wordt geverifieerd of de werkgever een Arbo-beleid (artikel 4 Arbowet) voert. Dit laatste impliceert onder andere de aanwezigheid van een schriftelijke risico-inventarisatie met betrekking tot de te verrichten arbeid (artikel 5 Arbowet) en een plan van aanpak met betrekking tot de te nemen maatregelen ten aanzien van de vastgestelde risico's (artikel 5 Arbowet).

2. De werkgever wordt gecontroleerd op aansluiting bij een gecertificeerde Arbo-dienst (artikel 14 Arbowet), het contract wordt vervolgens gecontroleerd op de vier wettelijk verplicht af te nemen basistaken.
3. De werkgever wordt gecontroleerd op het geven van voorlichting en onderricht (artikel 8 Arbowet) over arbeidsrisico's aan de werknemers, met name over gevaren en beschermingsmaatregelen (artikel 10 Arbowet). Door zowel werkgever als werknemers hiernaar te vragen, wordt gecontroleerd of de gevaren en beschermingsmaatregelen met betrekking tot de risico's én de noodzakelijke voorlichting en maatregelen voldoende bekend zijn.
4. De werkgever wordt gecontroleerd op de organisatie van de bedrijfshulpverlening (artikel 14 Arbowet), door te vragen naar een calamiteitenplan, gehouden oefeningen en afspraken met andere hulpdiensten (brandweer, politie, GGD en dergelijke).
5. De werkgever wordt gecontroleerd op het zorg dragen voor adequate voorzieningen in noodsituaties (artikel 3.6 t/m 3.9 en artikel 2.17 t/m 2.22 Arbo-besluit) door visuele controle van de werkplek, stellen van vragen aan werkgever en werknemers en controle inhoud ri&e/pva. Ten aanzien van brandveiligheidsvoorschriften wordt bij de exploitant nagegaan of de brandweer gecontroleerd heeft en wat het oordeel was. Bouwkundig en/of brand gerelateerde tekortkomingen worden aan het bevoegde gezag in kennis gesteld.
6. De werkgever wordt gecontroleerd of er zorggedragen is voor pauze- en rustruimten (artikel 3.20 t/m 3.24 Arbobesluit) door visuele controle.
7. De werkgever wordt gecontroleerd of voldaan is aan de overige regels voor arbeidsplaatsen en ruimten (artikel 3.2, 3.19, 6.1, 6.3 Arbo-besluit). Afhankelijk van de visuele controle worden vragen gesteld aan werkgever en werknemers, en wordt nagegaan of de ri&e/pva dan wel andere meetrapporten hierover iets zeggen.
8. De werkgever wordt gecontroleerd of zorg gedragen wordt voor de bescherming van de werknemers tegen biologische agentia, zoals bacteriën en virussen (artikel 4.48 t/m 4.102 Arbo-besluit), door bij werkgever en werknemers te vragen naar het hygiëne-regime en naar de door de werkgever georganiseerde periodieke controles op werkplekken (zwembaden, bubbelbaden en dergelijke).

In het verleden zijn er – zoals al aangegeven – geen bedrijfsbezoeken afgelegd. Naar aanleiding van de HON-pilot zal er meer te zeggen zijn over gesignaleerde misstanden in de arbeidsomstandigheden van de bezochte clubs. Tot nu toe hebben zich bij de geselecteerde bedrijven nog geen belemmeringen voor het verkrijgen van toegang voorgedaan.

De Arbeidsinspectie treedt bij een ongevallen-/klachtenonderzoek en tijdens inspecties op eigen initiatief handhavend op bij geconstateerde overtredingen. Maar – nogmaals – er zijn buiten de HON-pilot nog geen bedrijfsbezoeken afgelegd, er zijn nog geen klachten en meldingen afgehandeld. Kortom: de Arbeidsinspectie heeft nog niet daadwerkelijk handhavend opgetreden in de prostitutiebranche. In de eerste fase van de HON-pilot zal dat ook nog niet gebeuren; hier wordt de werkgever bij het geven van voorlichting gewezen op ontbrekende en noodzakelijke maatregelen. Dit veronderstelt dat de Arbowet daadwerkelijk van toepassing is, en dat er sprake is van een gezagsrelatie.

Er is nog geen sprake van weigering of intrekking van vergunningen door gemeenten op basis van rapportages van de Arbeidsinspectie; deze zijn nog niet opgesteld. Verdergaande afstemming van het eigen handhavingsbeleid op dat van de gemeente is niet mogelijk, omdat het beleid van de Arbeidsinspectie landelijk wordt vastgesteld. Wel heeft de Arbeids-

inspectie bijgedragen aan het tot stand komen van het Handboek Prostitutie, op grond waarvan gemeenten hun beleid ontwikkelen.

4.4 Handhaving en samenwerking

De Arbeidsinspectie werkt regionaal samen met de Belastingdienst en het GAK in de pilot Handhaven Op Niveau, waartoe er landelijk afstemming is over de onderlinge gezagsrelatie. Andere samenwerkingspartners zijn:

- Gemeenten
- Politie
- Openbaar Ministerie

In het kader van deze samenwerking wordt informatie uitgewisseld tussen de diverse partners. De Arbeidsinspectie beoordeelt de samenwerking als voldoende tot goed, maar geeft aan dat er ná de evaluatie van de HON-pilot meer over te zeggen is.

4.5 Budget en capaciteit

De Arbeidsinspectie heeft geen apart budget dat besteed kan worden aan de communicatie van het beleid naar de doelgroep en aan de opleiding van de eigen medewerkers in het uitvoeren van de taken. Al deze zaken worden binnen het bestaande budget uitgevoerd, er is wel capaciteit beschikbaar gesteld voor opleiding en onderlinge afstemming. Er is voldoende capaciteit om het handhavingsbeleid, zoals dat nu geformuleerd is, uit te voeren. Mochten er meer inspecties uitgevoerd moeten worden, bijvoorbeeld op eigen initiatief, dan zal de capaciteit niet voldoende zijn. Er is op dit moment geen budget beschikbaar om de capaciteit uit te breiden.

4.6 Toekomst en ontwikkeling

Naast het voortzetten van het reeds aanwezige periodieke overleg en contact met de netwerkpartijen, zal op grote schaal, middels een speciaal op de prostitutie gerichte folder, langs verschillende kanalen informatie gegeven worden over arbeidsomstandigheden. Over verdere inspanningen van de Arbeidsinspectie kan nog niets gezegd worden, dit is afhankelijk van de definitieve positie die de Arbeidsinspectie zal kiezen, mede op grond van de ervaringen binnen de HON-pilot.

4.7 Knelpunten en belemmeringen

Een heel duidelijk knelpunt is het moeilijk vast kunnen stellen van gezagsrelaties binnen de prostitutiebranche dan wel het totaal ontbreken ervan. Het gevolg is dat de Arbeidsinspectie geen handhavingsinstrumenten kan en mag toepassen, omdat er bewijsbare of daadwerkelijke werkgever/werknemerrelaties dienen te bestaan.

5. Handhaving door het UWV (Uitvoering Werknemers Verzekeringen)/GAK

Op grond van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 was het Landelijk instituut sociale verzekeringen tot 1 januari 2002 verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De daadwerkelijke uitvoering werd in opdracht van het Lisv verzorgd door de uitvoeringsinstellingen (uiv's) GAK Nederland, SFB, GUO, Cadans en USZO. Met ingang van 1 januari 2002 zijn alle uitvoeringsinstellingen en het Lisv gezamenlijk UWV geworden. UWV staat voor Uitvoering Werknemersverzekeringen. UWV heeft twee kerntaken, namelijk het goed en op tijd uitvoeren van de sociale verzekeringswetten voor de uitkeringsgerechtigden en werkgevers, en ervoor zorgen dat zoveel mogelijk mensen weer aan het werk kunnen. UWV beschikt over beperkte opsporingsbevoegdheid. Waar mogelijk is UWV in multidisciplinair verband actief bij handhaving van de prostitutiebranche.
(Bron: *Handboek lokaal prostitutiebeleid, deel 3 Handreiking handhavingsarrangement prostitutiebeleid*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten).

5.1 Beleid

Voor de prostitutiebranche is geen specifiek beleid ontwikkeld. De branche wordt door het UWV zoveel mogelijk behandeld als andere branches, er gelden geen afwijkende uitvoeringsregels. Tegelijkertijd is er aandacht voor de branche als 'nieuwkomer' bij de werknemersverzekeringen. In de startfase ligt het accent op voorlichting aan de branche, de handhaving wordt geleidelijk aan ingevoerd. Omwille van duidelijkheid naar de branche is gekozen voor samenwerking met de Belastingdienst.

Het beleid van het UWV is vastgesteld na de opheffing van het bordeelverbod. Voor die tijd bestond er geen verzekeringsplicht voor prostituees en dus ook geen premieplicht voor hun werkgevers. Eventuele arbeidsovereenkomsten werden als niet rechtsgeldig gezien. Sinds 1 oktober 2000 is er sprake van een rechtsgeldige arbeidsovereenkomst, en is verzekeringsplicht wel mogelijk, wat een premieplicht voor de werkgevers met zich meebrengt. Zoals aangegeven gelden er voor deze branche geen afwijkende uitvoeringsregels.

Het UWV voert geen beleid ten aanzien van de begeleiding bij het uitreden uit de prostitutie omdat ze geen taak heeft in de begeleiding van reeds werkzame personen. Prostituees kunnen hiervoor terecht bij het CWI (Centrum Werk en Inkomen). Arbeidsongeschikte werknemers kunnen wel in aanmerking komen voor reïntegratie door het UWV. Er zijn voor prostituees geen afwijkende criteria om in aanmerking te komen voor een uitkering.

5.2 Voorlichting en communicatie

Het UWV communiceert de wet- en regelgeving inzake prostitutie naar de volgende partners⁵:

- De branche (exploitanten en prostituees).
- Belangenvereniging (exploitanten en prostituees).
- Klanten
- Gemeenten
- Politie

⁵ Deze opsomming is (waarschijnlijk) niet limitatief, evenmin is er sprake van een volgorde in 'prioriteitstelling'. Bij de invulling is een gestructureerde lijst aangestreept, nieuwe aanvullingen zijn niet gegeven.

- Arbeidsinspectie
- Belastingdienst
- Openbaar Ministerie

De communicatie vindt op de volgende wijze plaats:

- Voorlichtingsfolders naar de prostitutiebranche (exploitanten en prostituees)⁶.
- Voorlichtingsbijeenkomsten.
- Voorlichtende bezoeken aan exploitanten.
- Vertrouwelijke melding bij een contactpersoon is mogelijk.

Op welke schaal, met welke frequentie en in welke regio's deze voorlichtingsactiviteiten worden ondernomen, is niet bekend.

Aard en omvang

Het UWV geeft aan dat er landelijk 80 exploitanten geregistreerd zijn in de volgende regio's:

- Centrum: 5
- Noord: 7
- Oost: 8
- West: 31
- Zuid: 29

Landelijk zijn er volgens de UWV-registratie 344 prostituees werkzaam. Het UWV registreert alleen werknemers, geen zelfstandigen.

5.3 Toezicht en controle

Het UWV is op dit moment nog niet actief bezig met toezicht en controle. De handhaving wordt geleidelijk ingepast in het reguliere proces. Waar nodig worden algemene controles uitgevoerd, die voorlopig centraal (in projectverband) plaatsvinden. De wettelijke controle die het UWV uitvoert is gericht op de verzekeringsplicht van de prostituees en de premieplicht van de werkgever.

Tot 1 juli 2002 zijn er in samenwerking met de Belastingdienst in totaal vijftien controles gepland. De controle heeft de vorm van waarnemingen ter plaatse. Niet duidelijk is of en hoeveel controles hebben plaatsgevonden.

5.4 Handhaving en samenwerking

Op dit moment is er door het UWV nog niet handhavend opgetreden. Het accent ligt op voorlichting en het kweken van goede wil bij de prostitutiebranche. Het UWV geeft aan samen te werken op het gebied van handhaving en de samenwerking als goed te beoordelen. De genoemde partners zijn:

- Gemeenten

⁶ Beschikbaar zijn de informatiefolders van GAK Nederland, bijvoorbeeld: 'Prostitutiebedrijven nieuwe stijl. Rechten en plichten voor exploitanten', en 'Werken met bescherming. Gids voor prostituees'.

- Belastingdienst. Alleen met deze dienst wordt informatie uitgewisseld.
- Politie
- Arbeidsinspectie
- Belangenorganisaties
- Prostitutiebranche (exploitanten en prostituees).
- Onafhankelijke adviseurs (Prostitutie Informatie Centrum, Mr. De Graafstichting).
- Incidenteel een buitenlandse organisatie.⁷

5.5 Budget en capaciteit

Het UWV geeft aan dat er op dit moment geen specifiek budget is vastgesteld dat aan de communicatie van het beleid naar de doelgroep en aan de opleiding van de eigen werknemers besteed zou kunnen worden. Volgens het UWV kan dit budget op nader verzoek wel beschikbaar worden gesteld. De bestaande brochures voor de prostitutiebranche zijn door het GAK zelf bekostigd. Budget om de capaciteit uit te breiden kan op verzoek van de (verantwoordelijke) projectmanager beschikbaar worden gesteld. Qua opleidingen is er wel sprake van interne financiering van separate opleidingstrajecten.

Het UWV beoordeelt de capaciteit om de taken op het gebied van toezicht, controle en handhaving van de prostitutiebranche uit te voeren, als voldoende. Onbekend is of er budget is om capaciteit uit te breiden.

5.6 Toekomst en ontwikkeling

Het UWV richt de inspanningen op dit moment vooral op het voorlichten van de prostitutiebranche en het opbouwen van contacten met de diverse prostitutiebedrijven (zowel de exploitanten als de prostituees). Dit gebeurt waar mogelijk in samenwerking met andere instanties.

Het UWV heeft samen met de Belastingdienst vijftien controles gepland die zij voor 1 juli 2002 zullen uitvoeren. Het aantal controles zal geleidelijk aan worden opgevoerd.

Volgens het UWV heeft de prostitutiebranche geen hogere prioriteit dan de andere branches en het ligt ook buiten de verwachting dat de prostitutiebranche wel een hogere prioriteit zal krijgen.

5.7 Knelpunten en belemmeringen

Knelpunt bij de uitvoering van toezicht en controle is dat het UWV onbekend is met de branche en omgekeerd. De verwachting is dat dit als gevolg van de geplande controleactiviteiten zal afnemen.

⁷ Bij de opsomming is er geen sprake van een volgorde in 'prioriteitstelling'. Bij de invulling is een gestructureerde lijst aangestreept, enkele aanvullingen zijn gegeven.