



Retouradres Postbus 511,2003 PB AE Haarlem

Aan de leden van de commissie Bestuur

Datum 20 maart 2008
kenmerk 2008/46527
Contactpersoon J.A.M. Lubbers
Doorkiesnummer 023-511 3815
Onderwerp vertrouwenspersoon prostituees

Geachte leden van de commissie,

Tijdens de commissiebehandeling van het landelijk evaluatie-onderzoek over de sociaal-maatschappelijke omstandigheden van de prostituees is afgesproken dat de discussie over het instellen van een vertrouwensfunctie voor prostituees, naar aanleiding van een motie van de Christenunie waarvoor €30.000,= is gereserveerd, zou worden voortgezet nadat informatie is ingewonnen bij andere gemeenten over de vertrouwensfunctie voor prostituees. Derhalve is een quick scan uitgevoerd bij een aantal gemeenten over: doel, taak, organisatorische inbedding en resultaten van een dergelijke functie.

Quick Scan

8 gemeenten (Zaanstad, Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Maastricht, Zwolle, Deventer, Enschede) hebben hun medewerking verleend aan deze quick scan. Van deze 8 gemeenten hebben 2 gemeenten een vertrouwensfunctie voor prostituees ingesteld en in één gemeente is een onafhankelijk stichting voor opvang en hulpverlening van prostituees actief. De redenen voor gemeenten om een vertrouwensfunctie voor prostituees te creëren verschilt nogal. Bij de gemeente Amsterdam is de vertrouwensfunctie voor prostituees ingesteld als onderdeel van het prostitutiebeleid, nadat bleek dat sommige groepen prostituees onbekend waren met het aanbod van hulpverlening. Bij de gemeente Zwolle is de vertrouwensfunctie gecreëerd als onderdeel van de brede maatschappelijke zorg voor de sociaal zwakkeren in de samenleving, waarbij prostituees als bijzondere doelgroep zijn aangewezen. De vertrouwensfunctie is in Zwolle ondergebracht bij een instelling voor sociaal-maatschappelijke dienstverlening, terwijl deze vertrouwensfunctie in Amsterdam organisatorisch is ingebed bij de GGD die van oudsher meer ervaring heeft met hulpverlening aan prostituees en dientengevolge ook een vertrouwensfunctie heeft voor prostituees.

De Zwolse aanpak is primair gericht op bevordering van uitstappen van prostituees, terwijl de Amsterdamse aanpak is gericht op zorg bieden aan en hulpverlening van prostituees met als nevendoelestelling het signaleren van drang, dwang en mensenhandel en hulp bieden bij het doen van aangifte van mensenhandel. De



instelling van deze vertrouwensfunctie heeft in Amsterdam niet geleid tot constatering van overheidswege dat er sprake is van gedwongen prostitutie of andere misstanden in de prostitutiebranche. Wel heeft dit geleid tot een aantal gevallen waarin prostituees uit de prostitutie zijn gestapt, maar er zijn ook gevallen waarin de uitgestapte prostituee herintreedt in de prostitutiebranche. De uitstapbegeleiding wordt verzorgd door een organisatie voor Maatschappelijk Werk en het Scharlakenkoord. Over de resultaten van de Zwolse uitstapbegeleiding is nog weinig bekend omdat de vertrouwensfunctie is gecreëerd met ingang van 1 januari 2008 voor de duur van één jaar. Het betreft ook een parttimefunctie, terwijl de vertrouwensfunctie in Amsterdam fulltime is aangevuld met een aantal parttimefuncties.

De Rode Draad, belangenvereniging voor prostituees, onderschrijft het belang van de instelling van een vertrouwensfunctie voor prostituees maar heeft zelf geen interesse om deze vertrouwensfunctie te vervullen. De Rode Draad ziet voor deze vertrouwenspersoon vooral een taak weggelegd op het gebied van maatschappelijk werk en niet op het terrein van arbeidsrechtelijke aangelegenheden, wat het werkterrein is van de Rode Draad. De Rode Draad vindt de omvang van de prostitutiebranche in Haarlem te klein voor de instelling van een Haarlemse vertrouwensfunctie. De Rode Draad ziet meer in een regionale functie. De Rode Draad heeft ook enkele belemmeringen gesignaleerd voor de effectiviteit van een vertrouwensfunctie voor prostituees. In de eerste plaats woont volgens de Rode Draad slechts 10 tot 20 procent van de prostituees die in Haarlem werkzaam zijn ook in Haarlem. Daarnaast bestaat er een taalbarrière omdat veel prostituees die in Haarlem werkzaam zijn alleen Thais of een Oost-Europese taal spreken.

Geld

Voor deze functie is het verwerven van een vertrouwenspositie onder prostituees van cruciaal belang. Om deze vertrouwenspositie te verwerven dient deze vertrouwensfunctie voor meerdere jaren te worden ingesteld. Uitgaande van een vertrouwensfunctie van 0,5 fte is een financiële verplichting noodzakelijk van €35.000,= per jaar gedurende vier jaar. De totale kosten voor de instelling van deze vertrouwensfunctie bedragen €120.000,=. Het gereserveerde bedrag van €30.000,= voor de instelling van deze vertrouwensfunctie is niet voldoende.

Haarlemmermeer

Naar aanleiding van een identieke motie van de Christenunie in de gemeente Haarlemmermeer is een onderzoek uitgevoerd naar de sociaal-maatschappelijke omstandigheden van prostituees door de Mr. A. de Graaf-stichting, een stichting die is gespecialiseerd in prostitutievraagstukken. De Mr. de Graafstichting heeft geconcludeerd dat deze arbeidsomstandigheden in de Haarlemmermeer kunnen worden gekwalificeerd als redelijk en voldoen aan de normen zoals deze gesteld zijn door de overheid. De onderzoekers beschikken niet over aanwijzingen dat er sprake is van dwang of drang in de prostitutiebranche in de gemeente Haarlemmermeer. Ook bestaat er bij de prostituees weinig behoefte aan ondersteuning van de overheid. De gemeente Haarlemmermeer heeft op grond van dit onderzoek geconcludeerd dat er geen misstanden bestaan in de prostitutiebranche, die zich bevindt in een ontwikkeling tot een 'normale' bedrijfstak. Geconcludeerd kan worden dat de motie en het onderzoek naar de



sociaal-maatschappelijke omstandigheden van de prostituee geen aanleiding waren voor wijziging van het prostitutiebeleid in de gemeente Haarlemmermeer. In Haarlem zijn er geen concrete aanwijzingen dat de sociaal-maatschappelijke omstandigheden van prostituees een urgent en manifest probleem is. Ook uit de reactie van de Rode Draad op het Haarlems prostitutiebeleid blijkt niet dat de sociaal-maatschappelijke omstandigheden van de prostituees problematisch zijn. Zelfs de politie, met gebruikmaking van al haar opsporingbevoegdheden en dwangmiddelen, heeft in de tijd dat regelmatig illegale prostituees werden aangetroffen geen mensenhandel kunnen aantonen.

Regionaal Prostitutie Controleteam

De bestrijding van gedwongen en strafwaardige exploitatievormen van prostitutie en dan met name de mensenhandel is de belangrijkste prioriteit van het college en van de politieregio Kennemerland. Een krachtige aanpak van mensenhandel is één van de belangrijkste doelstellingen van de wettelijke opheffing van het bordeelverbod. Daarom is sinds 1 april 2006 een regionaal prostitutiecontroleteam actief. Dit Team Prostitutiecontrole en Mensenhandel is belast met het toezicht op de legale en illegale segmenten van de prostitutiebranche en met de opsporing van mensenhandel en daaraan gelieerde strafbare feiten. Door de operationele leiding van dit projectteam is een rapportage opgesteld over de ervaringen en bevindingen van dit projectteam met de prostitutiebranche in de regio Kennemerland. Vanwege de directe relatie tussen de ervaringen en bevindingen van de politie met de prostitutiebranche in deze regio én de discussie over nut en noodzaak voor het creëren van een vertrouwensfunctie, stel ik voor om de rapportage van het regionaal prostitutiecontroleteam te betrekken in de discussie over de vertrouwensfunctie voor prostituees zodat u volledig geïnformeerd bent over de prostitutiebranche voordat u een besluit neemt over de vertrouwensfunctie voor prostituees. Voorts geef ik u in overweging om de operationele leiding van het Regionaal Prostitutiecontrole een presentatie te laten verzorgen in de vergadering van de Commissie Bestuur.

Standpunt College

Gezien de structurele capaciteit over een langdurige periode die elders is geïnvesteerd in het creëren van een vertrouwensfunctie voor prostituees is het rendement van deze vertrouwensfunctie minimaal. Er zijn niet of nauwelijks gevallen bekend van dwang, drang, uitbuiting en mensenhandel die door deze laagdrempeligheid van de vertrouwenspersoon zijn gesignaleerd. In een zeer beperkt aantal gevallen heeft dat geleid tot uitreding uit de prostitutiebranche. Gezien dit geringe rendement en de geringe omvang van de Haarlemse prostitutiebranche blijft het college van mening dat de instelling van een vertrouwenspersoon niets of nauwelijks bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het prostitutiebeleid. De meeste dwang en drang doet zich immers voor in de illegale segmenten van de prostitutiebranche, waartoe ook een vertrouwensfunctie voor prostituees geen toegang krijgt. Het college is tevens van mening dat de bevordering van prostituees om uit de prostitutiebranche te stappen door de instelling van een vertrouwensfunctie, in strijd is met de doelstellingen van de wettelijke opheffing van het bordeelverbod en het Haarlems prostitutiebeleid. Immers deze vorm van uitstroombevorderende maatregelen dragen weinig bij aan de verbetering van de rechtspositie van de prostituee. Gezien deze kosten die deze

Haarlem



4

vertrouwensfunctie met zich meebrengt en het beperkte rendement van deze functie, blijft het college van mening dat de instelling van een vertrouwensfunctie geen goed idee is. Het college stelt derhalve nogmaals voor om het gereserveerde bedrag ad €30.000,= over te brengen naar de UPC gelden voor 2008.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens het college,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop and a long horizontal stroke.

mr. B.B. Schneiders

POLITIE

Datum

- 22 februari 2008

- Kennemerland
- Mensenhandel

- Bestemd voor

Gemeente Haarlem, afdeling veiligheid

- Afkomstig van

F.J. Waterreus team mensenhandel Vreemdelingenpolitie

- Onderwerp

Toezicht prostitutie bedrijven gemeente Haarlem.

Notitie

Het Team Prostitutiecontrole en Mensenhandel (TPC&M) van de regiopolitie Kennemerland rapporteert het volgende.

De gemeente Haarlem heeft vergunning afgegeven voor de navolgende seksinrichtingen:

- 3 lokatie's met raamprostitutie;
- 2 lokatie de met "poortjesconstructie" ;
- 4 seksbioscopen;
- 3 massagesalons;
- 4 besloten huizen;
- 1 escortbedrijf;

Voor 2007 werden vier prostitutiecontroles gepland per seksinrichting. Hierbij is een verdeling gemaakt tussen de kleinere seksinrichtingen, voornamelijk Thaise massagesalons en seksclubs en de grotere seksinrichtingen in de Haarlemse binnenstad.

De controles werden door het TPC&M uitgevoerd in samenwerking met de afdeling Jeugd en Zedenzaken van de Districtsrecherche Haarlem.

Tijdens de toezichtstaak staat centraal de vraag of de dames:

1. meerderjarig zijn;
2. een legale verblijfstitel hebben en arbeid mogen verrichten;
3. is er sprake van uitbuiting;
4. wordt er conform de vergunning gewerkt

Bij 3 wordt gewerkt aan de hand van een landelijk opgestelde signalenlijst die onderdeel uitmaakt van de aanwijzing aanpak mensenhandel van het college van Procureurs Generaal.

CONCLUSIE.

Tijdens de controles van het prostitutiegebied in de binnenstad Haarlem is niet gebleken van misstanden van de onder 1/3 genoemde zaken. In 1 geval is er in een seksinrichting een dame (ZP'er)¹ aangetroffen met een paspoort van Litouwse

¹ Zelfstandig Zonder Personeel

makelijk. De dame in kwestie bleek Russisch. Het paspoort was echt en onvervalst en is door haar in Litouwen gekocht. Het feit dat deze dame dus zonder geldige documenten als Litouwse arbeid verrichtte is de exploitant niet aan te rekenen.

Tijdens de controles op de overige seksinrichtingen zijn er geen misstanden gebleken van de onder 1 tot en met 3 genoemde zaken. Exploitanten leefden de vergunningsvoorwaarden goed na. Er is in één (1) geval gewaarschuwd voor het feit dat de feitelijk beheerder niet aanwezig was. Bij een nacontrole is gebleken dat het om een eenmalig incident ging.

Het contact tussen de exploitant en het TPC&M is goed. Uitvoering van de controle vind plaats aan de hand van een landelijk protocol dat uitgaat van een juiste en correcte bejegening van de prostituee. Voor het jaar 2008 zijn er bij de Vreemdelingenpolitie 2 medewerkers vrijgemaakt die het contact met de branch in de REGIO Kennemerland gaan onderhouden. De controle wordt uitgevoerd door een team van 6 medewerkers. Over het algemeen kan vastgesteld worden dat in de gemeente Haarlem door de exploitanten wordt gewerkt conform de vergunningvoorwaarden. Niet is gebleken dat vrouwen die werkzaam zijn in de vergunde seksinrichtingen worden uitgebuit door de vergunninghouder.

Ik merk op dat het toezicht van het TPC&M beperkt blijft tot de vergunde seksinrichtingen. **Over de niet vergunde seksinrichtingen en andere vormen van het aanbieden van seksuele diensten is 'te' weinig bekend. Het verdient aanbeveling om hier onderzoek naar te doen enwel om de onder A. tot en met C. benoemde redenen.**

A. Illegalen en de prostitutie²

Illegalen zijn niet per definitie slachtoffer van mensenhandel maar zijn door hun positie wel extra kwetsbaar voor uitbuiting. Bovendien zijn veel slachtoffers van mensenhandel hier illegaal werkzaam. Een prostituee werkt illegaal wanneer zij afkomstig is van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) en niet in het bezit is van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning.

Daarnaast zijn thuiswerkende prostituees die zonder vergunning in een gemeente werken waar voor thuiswerk wel een vergunning vereist is (ongeveer de helft van de gemeenten) én straatprostituees buiten tippelzones eveneens niet legaal aan het werk.

² Uit justitiële verkenningen 2007

Een substantieel deel van de in Nederland werkende prostituees is van buitenlandse afkomst. Het aantal prostituees uit Rusland, Roemenië, Bulgarije en Latijns-Amerikaanse landen (die over het algemeen niet over de vereiste papieren beschikten) is echter gedurende de laatste jaren gedaald.

Er is daarentegen een toename van prostituees uit landen van Oost-Europa die onder de EER vallen en legaal in de prostitutie kunnen werken.³

Zij nemen voor een deel de plaats in van illegaal werkende vrouwen uit de eerder genoemde landen

B. THUISWERK In de prostitutie⁴.

Het begrip thuiswerk is niet in een definitievorm gestalte te geven. Er wordt wel een ondergrens aangegeven. In de praktijk wordt als niet-vergunningplichtig beschouwd de man/vrouw die zich slecht incidenteel in zijn/haar eigen woning prostitueert. Deze werkzaamheden zijn slecht bij intimi bekend en worden niet openlijk naar buiten gedragen. Hij/zij is de enige in de woning die deze werkzaamheden verricht. Alles wat daarboven komt is bedrijfsmatig en derhalve wel vergunningplichtig.

(Zodra er geadverteerd wordt of andere wervende activiteiten ontplooid worden; meerdere personen bij de activiteiten betrokken zijn; lichtreclames op het pand e.d.)

C. ESCORT.

In opdracht van de gemeente Amsterdam is door bureau Marnix Eysink Smeets onderzoek gedaan naar de ESCORT in Amsterdam. Het onderzoeksrapport is in december 2007 openbaar geworden. Zonder het gehele rapport te willen bespreken vraag ik uw aandacht voor het onder:

10.4 benoemde pleidooi van een brede, maar ook snelle aanpak.

Alle mogelijkheden overziend, zijn wij van mening dat de beste resultaten behaald kunnen worden met een mix van de hierboven aangegeven interventies⁵, waarvan vergunningsverlening *inhoudelijk gezien* zeker niet de belangrijkste is. Wel onderstrepen wij nogmaals de *symboolwerking* die van een – goed ingebedde – vergunningsverlening uitgaat. Het zou echter jammer zijn als met de intensivering van de aanpak van dwang, drang en mensenhandel wordt gewacht tot de comple-

³ Noot rapporteur. Legaal is in dit verband een betrekkelijk begrip. Vrouwen zijn niet illegaal maar wel afhankelijk van vervoer, huisvesting en gezondheidszorg. Dit maakt ze kwetsbaar voor uitbuiting.

⁴ Uit begrippenlijst prostitutiebeleid

⁵ Betreft: toezicht op basis van risico-indicatoren, beïnvloeding prijsstelling, allianties bouwen, emancipatie/zelfredzaamheid ondersteunen, aanscherpen van de eisen aan (en controle op) adverteerders, intensivering van de opsporing, brancheregule, tegenhouden en verbetering van de informatiepositie.

te aanpak is geformuleerd. Voor de aanpak hiervan is bijvoorbeeld de totstandkoming van de vergunningsplicht nauwelijks relevant. Nu reeds zijn maatregelen mogelijk en wenselijk. Suggesties hiervoor zijn door ons onder meer in de sfeer van Tegenhouden gegeven. Het is onze overtuiging dat hiermee alle mogelijkheden voorhanden zijn om op relatief korte termijn tot een aanzienlijke verbetering van de situatie in de escortbranche te komen. De sleutelfactor is bereidheid. Wij kunnen ons niet voorstellen dat die ontbreekt.

Bij de controle wordt in toenemende mate door de exploitanten gevraagd om op te treden tegen aanbieders van escortdiensten die veelal zonder vergunning vanuit andere gemeenten seksuele diensten aanbieden. zij ervaren het als oneerlijke concurrentie. Advertenties van deze aanbieders zijn te vinden in de landelijke en regionale dagbladen, huis aan huis bladen en het internet.

Het is een grijs gebied waar controle niet plaats kan vinden op basis van de AWB omdat de adverteerder niet in het Haarlemse bedrijfsmatig bezig is.

Het gebruik van opsporingsmethodieken is een mogelijkheid, mits er sprake is van een strafbaar feit.

Vertrouwensfunctie voor prostituees of zorgcoördinator. Vanuit de raad is voorgesteld om te komen tot het aanstellen van een vertrouwenspersoon voor prostituees. Afgezien van de vraag of er daadwerkelijk behoefte is aan een vertrouwenspersoon is de aandacht voor de in de prostitutie werkende vrouw/man mogelijk te combineren met een landelijke ontwikkeling en een regionale behoefte aan een netwerk dat samenwerkt als het gaat om de aanpak van mensenhandel.

COMENSHA. [COördinatieMENSEnHandel] de voormalige Stichting tegen vrouwenhandel pleit ervoor om regionaal netwerken op te zetten waarin een rol is weggelegd voor een zorgcoördinator. Mogelijk kan de functie van zorgcoördinator worden gecombineerd met die van vertrouwenspersoon.

Tot besluit

Mensenhandel/uitbuiting is een onderwerp dat gaat over mensenrechten. Het is daarmee een aangelegenheid dat alle gemeenten treft die liggen binnen de grenzen van de politie/veiligheidsregio KENNEMERLAND.

Een gezamenlijke aanpak van 11 regiogemeenten onder verantwoordelijkheid van het regionaal college zou mijns inziens een eerste stap kunnen zijn die leidt tot uitvoering van de interventies die zijn beschreven in het door Eysink Smeets uitgebrachte rapport. Het zet daarmee een stap in de richting van de verbeteringen die ons voorstonden bij het opheffen van het bordeelverbod in 2000⁶.

Overveen, februari 2008

• Ondertekening

⁶ Het nieuwe prostitutiebeleid heeft zes hoofddoelstellingen:

1. beheersing en regulering van de exploitatie van prostitutie;
2. verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. bescherming van de positie van de prostitué(e)s;
5. het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (d.w.z. personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel).