

Oplegger

Van: Arjen Polstra, Paul van Egmond & Noortje Dickhoff
Aan: Driehoeken Noord Holland
Datum: 17 november 2021
Onderwerp: Inrichtingsplan bestuurlijk toezicht prostitutie

Gevraagde besluit

Aan de leden van de driehoek wordt gevraagd:

- Kennis te nemen van het inrichtingsplan (zie bijlage);
- In te stemmen met de uitgangspunten en uitwerking per onderdeel van het inrichtingsplan (zie punt 3a t/m 3h);
- In te stemmen met de planning (zie punt 5).

1. Aanleiding

Toezicht op de (on)vergunde prostitutie is een belangrijk instrument bij het tegengaan van misstanden. Misstanden is een veelomvattend begrip, je kunt hierbij denken aan een onveilige werkplek, gebrekkige hygiëne, afwezigheid van een beheerder, maar ook aan zaken als illegaal gebruik woning of illegale kamerverhuur. Ook uitbuiting is een misstand die voorkomt in de vergunde en onvergunde prostitutie. De coördinatie van de bestuurlijke controles en het uitvoeren van regionaal bestuurlijk toezicht op de (on)vergunde prostitutie lag geheel bij het AVIM Team Mensenhandel Mensensmokkel (TMM) van de politie eenheid Noord-Holland. Daarmee voerde de politie, naast de opsporing, een gemeentelijke taak uit. Handhaving vond plaats door gemeenten op basis van bestuurlijke rapportages van politie.

De doelstellingen voor de aanpak van mensenhandel in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) van 3 december 2018 waren voor de korpschef van de Nationale Politie aanleiding om er op te wijzen, dat het aanbeveling verdient om de politie niet langer standaard in te zetten bij reguliere (bestuurlijke) controles in de prostitutiebranche, maar alleen inzet te plegen als er signalen van mensenhandel zijn. Op deze manier kan de politiecapaciteit, in het bijzonder die van AVIM, zo efficiënt en effectief mogelijk op de opsporing van mensenhandel ingezet worden. Daarmee valt de taak van het toezicht op de prostitutiebranche terug aan de gemeenten.

2. Proces

In de regio Noord-Holland heeft de stuurgroep aanpak ondermijning het project uitbuiting de opdracht gegeven de inrichting van het bestuurlijk toezicht op zich te nemen. Instemming over de inrichting ligt echter in de driehoeken. En (vervolgens) vindt er in de afzonderlijke gemeenten besluitvorming plaats.

In de eerste helft van 2020 zijn aan de driehoeken drie scenario's voor de inrichting van het bestuurlijk toezicht voorgelegd. Alle driehoeken hebben gekozen voor uitwerking van het scenario met drie districtelijke Prostitutie Controle Teams (PCT's) in een inrichtingsplan.

Door het project uitbuiting is een werkgroep samengesteld waarin o.a. OOV-ambtenaren en juristen van gemeenten, politie en OM vertegenwoordigd zijn. Deze werkgroep en een aantal deelwerkgroepen hebben inhoud gegeven aan dit inrichtingsplan waarin afspraken staan over een dekkend systeem van bestuurlijk toezicht op de (on)vergunde prostitutie. Ook staat daarin de ambitie beschreven om regionaal te zorgen voor een veilig en gezonde prostitutiebranche, waar in samenwerking met alle partners misstanden in de vergunde en onvergunde prostitutie worden tegengaan. Daarnaast draagt dit bij aan de bestrijding van mensenhandel.

3. Het inrichtingsplan

In het inrichtingsplan wordt aandacht besteed aan verschillende onderdelen van de inrichting van de drie teams, namelijk: organisatie, juridische aspecten, personeel, huisvesting en facilitaire zaken, (werk)processen, ICT en financiering. Per onderdeel beschrijven we hieronder de uitgangspunten, de uitwerking en eventuele risico's:

a) Organisatie

Uitgangspunten

- Er worden controles gedaan in vergunde en onvergunde situaties.
- De onvergunde branche lijkt daarbij kwetsbaarder te zijn voor misstanden.
- De PCT's werken op basis van signalen en zoeken zelf actief naar situaties waarin toezicht ingezet wordt;
- Het inwoneraantal is leidend: er is uitgegaan van de vraag (aantal potentiële klanten) en niet van het aanbod (on)vergunde prostitutie. Verdeling van controles, hoeveelheid opgeleide toezichthouders en kosten per district is op basis van inwoneraantal.
- Districten met veel vergunde prostitutie, hebben relatief minder controles op onvergunde prostitutie.
- Een goede verdeling van het toezicht over vergund en onvergunde situaties is een voortdurend aandachtspunt en onderwerp van evaluatie en bijstelling
- De praktijk is leidend, dus als er bijvoorbeeld ergens veel signalen van onvergunde prostitutie zijn, dan speelt het PCT daarop in.
- Juridische handhaving vindt plaats in de gemeente waar de vergunde of onvergunde situatie zich afspeelt.

Uitwerking

- Vergunde prostitutie wordt minimaal 1x per jaar gecontroleerd (en vaker wanneer dit nodig is nav signalen).
- Wekelijks worden in elk district meerdere onvergunde situaties gecontroleerd.
- Een controle wordt altijd door (minimaal) 2 toezichthouders gedaan. Eventueel vergezelt de politie uit het lokale basisteam de toezichthouders als een sterke arm gewenst is. Als er vooraf al signalen van mensenhandel zijn, neemt de AVIM de leiding.
- Na de controle wordt een bestuurlijk rapportage opgemaakt door de toezichthouders en aan de desbetreffende gemeente verstrekt waar de situatie zich voordoet. Ook wordt informatie aan



politie verstrekt indien nodig. De desbetreffende gemeente gaat zelf over tot handelen (aanbieden van zorg, handhaving etc.).

b) Juridisch

Uitgangspunten

- Medewerkers worden in de aanwijzingsbesluiten op (HR)functietitel en afdelingstitel benoemd, omdat medewerkers vaak kunnen wisselen van functie in een gemeente.
- Aanwijzingsbesluiten moeten van toepassing kunnen zijn voor inzet in heel Noord-Holland, omdat de prostitutiecontroles ook buiten het eigen district mogelijk moeten zijn.
- T.a.v. bestuurlijk juridische handhaving verandert er niets voor de gemeenten, dit vindt plaats in de gemeente waar de constatering is gedaan op basis van de rapportage van de toezichthouders.

Uitwerking

- Klachten behandeling en arbeidsrechtelijke gevolgen zijn in kaart gebracht (o.a. t.b.v. OR).
- Voor gegevensdeling is een RIEC-convenant denkbaar in de toekomst. Het RIEC (voluit: Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) realiseert en ondersteunt de samenwerking tussen de convenantpartners. Voor nu is afgesproken dat er geen RIEC-convenant nodig is hiervoor.

c) Personeel

Uitgangspunten

- Elk district zet een coördinator in voor planning, deskresearch, signalenonderzoek etc.
- Het is verdient de voorkeur dat controle op de (on)vergunde prostitutie wordt uitgevoerd door de daarvoor opgeleide toezichthouders. Het is echter geen formeel vereiste.
- Controles worden altijd door minimaal 2 toezichthouders (waarvan 1 opgeleid) uitgevoerd.

Uitwerking

- Er zijn eind 2021 34 toezichthouders in de regio Noord Holland opgeleid.
- Het streven is om de verdeling van het aantal toezichthouders over de verschillende districten op basis van het inwoneraantal te doen.
- Aangezien het aantal controles per district ook is verdeeld naar inwoneraantal betekent dit het volgende: in Noord Holland Noord, waar meer toezichthouders zijn opgeleid dan 'nodig' is, zal een toezichthouder minder uren zich met het taakaccent bestuurlijk toezicht prostitutie bezig houden, dan in Kennemerland en Zaanstreek-Waterland.

d) Huisvesting & facilitaire zaken

Uitgangspunten

- In het kader van efficiëntie zijn de PCT's decentraal gehuisvest, wat inhoudt dat iedere toezichthouder in een PCT werkt en start vanuit de eigen thuisbasis en niet vanuit een centrale districtelijke uitvalbasis.
- Facilitair: gebruik maken van bestaande faciliteiten van de eigen gemeente.
- De gemeenten die toezichthouders leveren zijn verantwoordelijk voor benodigde faciliteiten van betreffende toezichthouders.

e) (Werk)processen

Uitgangspunten



- Het werkproces is zo volledig mogelijk uitgeschreven, maar dit betreft een organisch document dat aangescherpt wordt indien noodzakelijk.
- Een signaal van een misstand in de prostitutie onderzoeken kost veel tijd maar leidt niet altijd tot een controle. Een strakke rapportage is noodzakelijk t.b.v. de verantwoording.
- Bij het rapporteren geldt het vier-ogen principe. Er is altijd een collega die meeleest en ondertekent.
- Er is een format opgesteld voor het rapporteren van controles t.b.v. juridische handhaving. Dit format is een eerste aanzet, door het gebruik ervan, door evaluaties en door feedback van de juridische handhaving is het mogelijk om het format aan te passen en te verbeteren.
- Er moeten afspraken gemaakt worden over de wijze van registreren en bewaren van gegevens. Deze afspraken moeten gelden voor de hele regio Noord Holland. Het is aan de coördinatoren om dit met elkaar en hun PCT af te stemmen en hier afspraken over te maken.

f) ICT

Uitgangspunten

- De infrastructuur van de ICT t.b.v. de PCT's is in lijn met wet- en regelgeving op het gebied van privacy en gegevensverwerking. Alleen de relevante gegevens die benodigd zijn voor het analyseren van signalen en het uitvoeren van de controles worden hiermee benut.
- De infrastructuur van de ICT t.b.v. de PCT's dient informatie uit te kunnen wisselen tussen de drie PCT's en gemeenten en ook moet er een platform zijn waarop alle PCT's kunnen rapporteren en elkaars informatie in kunnen zien.
- Het is wenselijk dat informatie een bepaalde periode bewaard kan worden binnen het PCT t.b.v. hercontrole.

Uitwerking

- Advies: Dossiervorming en gegevensuitwisseling via bestaande systemen van coördinerende gemeenten

Risico

- Onduidelijkheid over de kosten. Als deze hoger zijn dan begroot dan kan het dat er in het eerste jaar minder controles gedaan kunnen worden.

g) Financiering

Uitgangspunten

- Iedere gemeente in de regio draagt bij aan de kosten voor het PCT team naar rato van het inwonersaantal van betreffende gemeente.
- Een gemeente kan opgeleide toezichthouders en/of een coördinator leveren (enkel de drie coördinerende gemeente), in plaats van een financiële bijdrage.
- Indien een gemeente toezichthouders en/ of een coördinator levert worden deze kosten afgetrokken van het bedrag dat de betreffende gemeente moet betalen.
- In de kostprijs van een toezichthouder en een coördinator zitten de overheadkosten¹.

¹ De kostprijs en bijbehorende overheadkosten is gebaseerd de handleiding overheidstarieven van het jaar 2021 [Handleiding Overheidstarieven 2021 \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](#)



- Als de kosten van het PCT team en de uitgevoerde controles hoger worden dan begroot, dan zullen evenredig minder controles worden uitgevoerd; blijken de kosten lager, dan kunnen evenredig meer controles worden uitgevoerd.
- Een toezichthouder van een betreffende gemeente wordt zoveel mogelijk bij signalen en controles ingezet in zijn/haar eigen gemeente.
- Mocht er gedurende het jaar een toezichthouder niet meer inzetbaar zijn dan zorgt betreffende gemeente voor vervanging of dat 'overgebleven' toezichthouders die uren opvangen.
- Betaling vindt vooraf plaats per gemeente.

Uitwerking

- Op basis van het inwoneraantal per gemeente zijn de kosten per inwoner € 0,25.
- De kosten zijn door een groot aantal gemeenten al opgenomen in de kadernota/ begroting van 2022.
- In dit bedrag zit ruimte voor startkosten die de inrichting van het PCT met zich mee gaat brengen o.a. ICT kosten.
- Bij de kostprijs berekening is uitgegaan van het volgende:
 - o Totaal 225 controles² op onvergunde situaties;
 - o 53 controles op vergunde situaties, minimaal 1x per jaar gecontroleerd;
 - o Er zijn (225 + 53 =) 278 controles op jaarbasis die verdeeld worden per district op basis van inwoneraantal.
- Een controle van een vergunde of een onvergunde situatie kost een dag. Voor een controle zijn 2 toezichthouders nodig. Dus 1 controle kost in principe 2 dagen.
- De kosten voor o.a. de aanschaf van een prepaid telefoon voor de toezichthouders en het huren van een auto voor de controles scharen we onder de overheadkosten. De gemeenten die de toezichthouders leveren nemen deze kosten op hun rekening, maar worden hier door middel van de overheadkosten voor gecompenseerd.
- Er wordt jaarlijks gemonitord en bijgehouden wat de daadwerkelijke inzet was zodat er na 1 jaar geëvalueerd kan worden of oorspronkelijke aannames juist zijn en of bijstelling van het inrichtingsplan en de kostprijs gewenst is.

h) Privacy

Uitgangspunt

- Er wordt voor 1 januari 2022 een DPIA gedaan en een advies door minimaal van twee Functionarissen Gegevensbescherming (FG's).
- Het is nog niet in te schatten of alle adviezen voor 1 januari zijn doorgevoerd en welke restrisico's er zijn. Als er restrisico's overblijven worden deze met alle betrokken gemeenten besproken, waarna elke gemeente beslist of zij akkoord gaat met deze restrisico's of de uitvoer van de controles uitstelt tot een moment waarop de risico's zijn weggenomen.

Uitwerking

- Voor wat betreft het gezamenlijk uitvoeren van de toezichtactiviteiten door het regionaal PCT is in de basis deze grondslag aanwezig. Speciaal aandachtspunt hierbij is het vastleggen van namen van sekswerkers in de toezichtdossiers. Het beroep sekswerker wordt beschouwd als een bijzonder

² Dit betreft een inschatting op basis van controles door de politie in voorgaande jaren.



persoonsgegevens. En voor het vastleggen ontbreekt daarvoor (nog) de benodigde wettelijke basis. Landelijk wordt gewerkt aan een oplossing op korte termijn. Dit na een aangenomen motie hierover in de tweede kamer. In de werkinstructie van de controleteams zal exact worden aangegeven welke persoonsgegevens mogen worden vastgelegd in de controledossiers.

4. Lerende organisatie

Het inrichtingsplan is een vertrekpunt. Het is van essentieel belang dat op het moment dat de PCT's operationeel zijn, er momenten van evaluatie worden vastgelegd en dat er monitoring plaats vindt. Dit mede gelet op het feit dat het uitvoeren van deze bestuurlijke taak in regionaal samenwerkingsverband nieuw is. Bepaalde zaken in het inrichtingsplan moeten wellicht tussentijds bijgesteld of aangepast. De praktijk en wetgeving zal vragen om lessen te trekken uit het geleerde, (door)ontwikkeling, continuïteit en ervaring. En waar nodig zal het inrichtingsplan bijgesteld moeten worden.

5. Planning

- Na de stuurgroep van 14 oktober 2021 wordt de finale versie van het inrichtingsplan, overeenkomstig met de afspraken in het LOVP, in de 10 driehoeken geagendeerd om in te stemmen met de inrichting. De planning hiervoor is opgenomen in onderstaande tabel.
- In oktober / november 2021 wordt een tweede groep van 16 toezichthouders opgeleid.
- Na behandeling in de driehoek is het vervolgens aan de afzonderlijke gemeenten om het interne besluitvormingsproces (College en Raad) te doorlopen.
- Vanaf 1 januari 2022 wordt er gestart met de inrichting en de uitvoering van de PCT's.

| Week | Datum | Driehoek |
|------|------------|----------------|
| 47 | 25-11-2021 | Heerhugowaard |
| 48 | 29-11-2021 | West Friesland |
| 48 | 2-12-2021 | IJmond |
| 49 | 6-12-2021 | Zaanstad |
| 49 | 8-12-2021 | Den Helder |
| 49 | 9-12-2021 | Kennemerikust |
| 49 | 9-12-2021 | Alkmaar |
| 50 | 13-12-2021 | Purmerend |
| 50 | 15-12-2021 | Haarlemmermeer |
| 51 | 21-12-2021 | Haarlem |

