



Handhaving prostitutiebeleid

GEMEENTE ZALTBOMMEL

Deelnota 4

Afdeling Bestuursondersteuning

Juli 2000

Deelnota 4:
Handhaving prostitutiebeleid

INHOUD:

1. Inleiding	2
2. Wat is handhaving?	3
2.1 Vormen van handhaving	3
2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid	4
2.3 Afstemmingsgremia	5
3. Handhavende instanties: taken en bevoegdheden	6
3.1 Gemeentelijke bestuursorganen	6
3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties	6
3.3 Het Openbaar Ministerie	7
3.4 De politie van het rayon Bommelerwaard	7
3.5 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie	8
3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid	8
3.7 Financiën – de Belastingdienst	9
4. Het handhavingsarrangement	10
4.1 De organisatie	10
4.2 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent	10
4.3 De uitwerking: handhavingsteam en handhavingsafspraken	11
4.4 Aandachtspunten bij de uitvoering	11
4.5 Het lokaal handhavingsarrangement prostitutiebeleid	12
4.6 Het bestrijden van mensenhandel	15
5. Informatie-uitwisseling	16

BIJLAGEN

Bijlage 1: Gedragscode	17
Bijlage 2: Relevante wetgeving ter handhaving van het Prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel	18
Bijlage 3: Overzicht regelgeving informatie-uitwisseling	20

1. INLEIDING

Vanaf 1 oktober 2000 is, door de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten, het algemeen bordeelverbod geschrapt.

Het algemene verbod op de exploitatie van prostitutie wordt vervangen door een beperkt verbod op bepaalde vormen van exploitatie (mensenhandel, onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen). Het is gewenst om vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees werkzaam zijn niet langer te verbieden, om beter in staat te zijn prostitutie en de prostitutiebranche in goede banen te leiden, zo gezond, veilig en transparant mogelijk te maken en te ontdoen van criminele randverschijnselen. Daarnaast zullen onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie krachtig bestreden moeten worden.

Met de wetswijziging wordt een einde gemaakt aan de historische gegroeide gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van prostitutie.

Wanneer de nieuwe wetgeving van kracht is, is het exploiteren van prostitutie, binnen de aangegeven grenzen, een legale wijze van beroepsuitoefening en inkomensverwerving. Prostitutie kan derhalve beschouwd worden als een bedrijfsmatige activiteit in de dienstverlenende sfeer.

De wetswijziging maakt het de gemeente mogelijk regels te stellen voor de verschillende vormen van exploitatie van prostitutie. De gemeente heeft daartoe, in samenwerking met relevante partners, prostitutiebeleid ontwikkeld. Dit beleid strekt zich uit tot verschillende vormen van regulering zoals vergunningenbeleid en ruimtelijk beleid en tot gezondheidsaspecten en hulpverlening. Deze aspecten worden in de deelnota's verder uitgewerkt. Sluitstuk van dit beleid vormt de handhaving en met name de afspraken die tussen de verschillende partners zijn gemaakt ten aanzien van deze handhaving. In deze deelnota wordt het handhavingsbeleid weergegeven.

In paragraaf 2 wordt een algemene omschrijving van handhaving en de verschillende handhavingsvormen gegeven. Daarnaast worden de uitgangspunten van het handhavingsbeleid beschreven en wordt aangegeven waar dit beleid, wanneer het eenmaal in werking is getreden, steeds weer zal worden afgestemd. In paragraaf 3 worden vervolgens de verschillende handhavende instanties en hun bevoegdheden beschreven. De uitwerking van de afspraken in het handhavingsarrangement vindt plaats in paragraaf 4 en tenslotte worden in de laatste paragraaf de kaders voor informatie-uitwisseling tussen handhavingspartners weergegeven.

2. WAT IS HANDHAVING?

Een algemeen gehanteerde definitie van handhaving luidt:

door het uitoefenen van toezicht;

en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen;

bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.

Hieronder valt zowel het feitelijke toezicht op de naleving van de regels en voorschriften als het door middel van sancties reageren op geconstateerde overtredingen daarvan.

2.1 Vormen van handhaving

Het handhaven van regelgeving kan zowel door preventief als door repressief optreden plaatsvinden. Tevens is daarnaast het onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving relevant.

Preventieve handhaving

Preventieve handhaving is gericht op het voorkomen van overtredingen en misstanden. Preventieve handhaving kan vorm krijgen door het geven van voorlichting over de regelgeving – vooral aan de prostitutiebranche zelf – en door het verlenen van vergunningen. Deze voorlichting kan enerzijds in algemene zin plaatsvinden, in het voorlichtingstraject met betrekking tot het totale, brede prostitutiebeleid. Anderzijds kan sprake zijn van specifieke, op het individu toegesneden voorlichting, in het vergunningverleningstraject. De aanvrager van een vergunning kan met name dan op de mogelijke overtredingen van de regels en vergunningsvoorwaarden en de daaropvolgende sancties worden gewezen. Preventie heeft het meeste effect wanneer er tegelijkertijd sprake is van een consistente en zichtbare repressieve handhaving. Op geconstateerde overtredingen moet altijd en zo mogelijk direct gereageerd worden. Hiertoe is een helder handhavingsarrangement noodzakelijk, waarin de sancties die volgen op bepaalde overtredingen duidelijk omschreven staan. Het handhavingsarrangement is een weergave van de gemaakte afspraken tussen de handhavende instanties met betrekking tot deze sancties.

Repressieve handhaving

Repressieve handhaving heeft twee doelen:

de overtreding, misstand of zelfs misdrijf wordt op de kortst mogelijke termijn en met zo min mogelijk inspanning beëindigd,

en de kans op herhaling daarvan wordt zoveel mogelijk beperkt.

Repressief optreden omvat zowel bestuurlijke sancties, zoals het intrekken van een vergunning en het sluiten van het bedrijf, als sancties uit het overtredingenstrafrecht (bijvoorbeeld geldboetes).

Daarnaast kan bij constatering van misdrijven strafrechtelijk optreden noodzakelijk zijn.

Handhavingsafspraken

Een effectief en efficiënt handhavingsbeleid kan alleen vorm krijgen aan de hand van afspraken die tussen de verschillende betrokken partners worden gemaakt. Deze afspraken strekken zich uit tot de doelstellingen van de handhaving (de gewenste situatie), de omvang en frequentie van toezicht en controle en de maatregelen die nodig zijn om de handhaving daadwerkelijk te kunnen uitoefenen.

2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid

Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Om de doelstellingen van het prostitutiebeleid te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat de handhaving van dit beleid actief en alert wordt opgepakt. In het handhavingsbeleid wordt een tweesporenbeleid gevolgd, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in gelijktijdige toepassing samengaan en elkaar aanvullen. Een eerder vastgesteld uitgangspunt is dat het zwaartepunt ligt op de bestuurlijke handhaving. Het bestuursrecht kent krachtige vormen van handhaving zoals bestuursdwang en de dwangsom. De bestuurlijke handhaving wordt, waar nodig, aangevuld met strafrechtelijke handhaving. Het Openbaar Ministerie voert een flankerend beleid ten aanzien van de handhaving en heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Uiteraard heeft strafrechtelijke handhaving bij opgespoorde zware criminaliteit de nadruk. Een gecombineerd gebruik van beide vormen van handhaving levert vaak goede resultaten op en is vaak effectiever. Dit vereist een goede samenwerking en heldere afspraken tussen de verschillende betrokken instanties. Het resultaat is een gezamenlijk handhavingsbeleid.

Afspraken vastleggen in een handhavingsarrangement

De gemaakte afspraken met betrekking tot het uitvoeren van toezicht en controle, over informatie-uitwisseling en over het opleggen en effectueren van sancties, zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Hierin worden de taken en bevoegdheden van de samenwerkende participanten benoemd. Daarnaast wordt in dit handhavingsarrangement een stappenplan in de vorm van uitgangspunten voor handhaving beschreven: wie doet wat, wanneer en op basis van welke informatie.

Kernpartners en andere actoren

De kernpartners in de handhaving zijn: de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. In de gezagsdriehoek worden afspraken over het lokale handhavingsbeleid gemaakt en eventueel, aan de hand van evaluaties of specifieke gebeurtenissen, bijgesteld. De afspraken strekken zich uit tot de bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of feitelijke maatregelen die worden verwacht van burgemeester, officier van justitie en politie.

Het handhavingsarrangement, en de uitvoering daarvan, zal daarom regelmatig onderwerp van gesprek zijn in de gezagsdriehoek.

De gezondheidszorg en hulpverlening nemen in de handhaving een bijzondere positie in. Zij zullen met name een signalerende en adviserende rol vervullen in de richting van de kernpartners.

Afhankelijk van de situatie die zich voordoet (bijvoorbeeld gericht vermoeden van overtredding), worden ook andere actoren bij de handhaving betrokken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie.

Handhavingsteams: onderscheid toezicht en opsporing

De politie is naast haar opsporingstaak binnen de prostitutie belast met een toezichthoudende en signalerende taak ten behoeve van het bevoegd gezag. Deze genoemde taken liggen bij de gebiedsgebonden functionarissen. Vanuit de gebiedsgebonden zorg zijn circa 10 functionarissen aangewezen, die samen met de regionaal projectleider prostitutie/mensenhandel (regionaal) deze taken uitvoeren. Zij zullen hiervoor speciaal op het gebied van prostitutie worden opgeleid.

Wanneer er aanleiding toe is (vermoeden van misdrijf of overtredding, instellen van een strafrechtelijk onderzoek) wordt dit team aangevuld met materiedeskundigen en ontstaat een multidisciplinair team. Deze materiedeskundigen kunnen zowel politiediensten (Vreemdelingendienst, sectie Zware Criminaliteit, Zedenzorg), Openbaar Ministerie, gemeentelijke afdelingen (bijvoorbeeld Bouwen en Wonen) als andere instanties (bijvoorbeeld de Belastingdienst) betreffen.

Wanneer de verschillende handhavers gezamenlijk optreden, bijvoorbeeld in een breed samengesteld (incidenteel) multidisciplinair handhavingsteam, dient daarbij elke afzonderlijke partner binnen de grenzen van de eigen bevoegdheid te blijven opereren. Met name als tijdens een onderzoek (mogelijk) strafbare feiten worden geconstateerd is extra alertheid geboden. Niet iedere handhaver heeft opsporingsbevoegdheid. Personen of instanties die geen (relevante) opsporingsbevoegdheid hebben dienen daarom zelf af te zien van verdere acties en die over te laten aan de bevoegde handhavers. Vanzelfsprekend kunnen zij wel signaleren in de richting van en samenwerken met deze handhavers. Een partner kan, als gezamenlijk wordt opgetreden, niet “meeliften” op de bevoegdheid van een andere partner.

Aandacht voor de regio en bovenregionale ontwikkelingen

Met een eerder genoemd regionaal politiehandhavingsteam is een goede informatiepositie met betrekking tot regionale ontwikkelingen binnen het prostitutieveld te realiseren. De informatieverzameling vindt voor een groot deel op een centrale plaats, binnen dit team, plaats. Daarnaast zal de regionaal projectleider prostitutie/mensenhandel fungeren als regionaal aanspreekpunt en coördinatiepunt handhaving voor de samenwerkende instanties teneinde de activiteiten in het kader van toezicht en handhaving op elkaar af te stemmen.

2.3 Afstemmingsgremia

De gezagsdriehoek

Zoals hierboven al gesteld wordt het handhavingsbeleid op het gebied van prostitutie afgestemd in de gezagsdriehoek, bestaande uit de burgemeester, de gebiedsofficier van justitie en de districtschef van politie. Binnen dit overleg worden zo mogelijk afspraken gemaakt over maatregelen in het kader van de handhaving en is de uitvoering (en het resultaat) van de handhaving regelmatig onderwerp van evaluatie.

Korpsbeheerder, beheersdriehoek en regionale college

Ook de korpsbeheerder, beheersdriehoek en het regionale college vervullen een rol in de afstemming van het (regionale) prostitutiebeleid, vooral waar het gaat om het vaststellen van de benodigde handhavingscapaciteit.

3. HANDHAVENDE INSTANTIES: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

Bij de handhaving van prostitutiebeleid is een groot aantal partners betrokken. De belangrijkste partners zijn de gemeente, het Openbaar Ministerie, de Gezondheidszorg en hulpverlening en de politie.

Aanvullend zijn ook handhavende instellingen als de arbeidsinspectie, handhavingsinstellingen in de sociale zekerheid en belastingdienst, wiens rol aansluitend zal worden toegelicht.

3.1 Gemeentelijke bestuursorganen

Burgemeester, college van B&W en gemeenteraad

Bij de handhaving van het lokale prostitutiebeleid zijn alle gemeentelijke bestuursorganen (gemeenteraad, college van B&W en de burgemeester) betrokken.

Artikel 174 van de Gemeentewet wijst in verreweg de meeste gevallen, wanneer het gaat om seksinrichtingen die voor het publiek toegankelijk zijn, de burgemeester aan als het bevoegde bestuursorgaan.

Wanneer de inrichting niet voor publiek toegankelijk is, zoals bij escortgebouwen het geval is, dan is het college van burgemeester en wethouders bevoegd.

Zwaartepunt van de bestuurlijke handhaving bij de burgemeester

Degene die bevoegd is om vergunningen te verlenen, voorwaarden te stellen en handhavend op te treden, is ook bevoegd om ter zake beleidsregels vast te stellen. Het zwaartepunt van de bestuurlijke handhaving ligt derhalve bij de burgemeester. Bijkomend voordeel is dat de burgemeester ook participeert in het driehoeksoverleg, waar de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving op elkaar worden afgestemd.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad is in de daadwerkelijke handhaving beperkt. Belangrijk is de rol die de gemeenteraad vooraf en achteraf kan vervullen. De raad stelt verordeningen vast en geeft daarmee de beleidsruimte aan die de burgemeester heeft. Ook kunnen bij verordening (aanvullende) handhavingsinstrumenten worden gecreëerd, zoals de mogelijkheid tot tijdelijke sluiting.

De burgemeester dient bovendien achteraf aan de raad verantwoording af te leggen voor het door hem gevoerde bestuur.

3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties

Bestuursondersteuning

De beleidscoördinatie van het lokale prostitutiebeleid en de handhaving ervan wordt ondergebracht bij de afdeling Bestuursondersteuning.

Hier vindt de beleidsontwikkeling op het gebied van prostitutie plaats en vindt ondersteuning plaats van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde.

Ook wordt vanuit deze afdeling de beleidsmatige afstemming met politie en Openbaar Ministerie gecoördineerd. Het secretariaat van het driehoeksoverleg tussen burgemeester, de gebiedsofficier van justitie en de districtschef politie de Waarden vindt plaats binnen de afdeling Bestuursondersteuning van de gemeente Tiel.

De toezichthouders op de vergunningen rapporteren hun bevindingen aan deze afdeling. Mocht het toezicht daartoe aanleiding geven, dan worden door de afdeling Bestuursondersteuning van de gemeente Zaltbommel besluiten tot bestuursdwang of dwangsom ambtelijk voorbereid en aan de burgemeester voorgelegd. Een en ander vanzelfsprekend volgens de afspraken die vastgelegd zijn in het handhavingsarrangement.

Bouw- en Milieuzaken

Vanuit de afdeling Bouw- en Milieuzaken wordt toezicht uitgeoefend op de bouw- en gebruiksvoorschriften voor seksinrichtingen (bouwconstructie) en de eventueel daaruit voortvloeiende bouwkundige aanschrijvingen en wordt de beoogde functie van panden aan het bestemmingsplan getoetst. De aangewezen toezichthouders van deze dienst rapporteren over inspecties aan de afdeling Bestuursondersteuning.

Deze afdeling controleert ook de naleving van de Wet milieubeheer en het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen. Seksinrichtingen zullen slechts in een beperkt aantal gevallen vergunningsplichtig zijn op basis van de Wet milieubeheer. Ook het Besluit zal meestal niet van toepassing zijn – ook niet als er sprake is van horeca in de seksinrichting – omdat de horecafunctie in seksinrichtingen meestal een nevenfunctie vormt. Niettemin kan het relevant zijn om met deze aspecten rekening te houden.

Brandweer

De Brandweer zal met name de brandveiligheidsaspecten in de seksinrichtingen controleren. Ook de Brandweer rapporteert aan de afdeling Bestuursondersteuning.

Welzijn en Onderwijs (en GGD)

De Wet collectieve preventie volksgezondheid legt aan het gemeentebestuur inspanningsverplichtingen op om betreffende verschillende volksgezondheidsproblemen, waaronder seksueel overdraagbare aandoeningen (soa), beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De wet biedt gemeenten echter geen bevoegdheden om bepaalde maatregelen (zoals bijvoorbeeld een periodiek gezondheidsonderzoek bij prostituees), dwingend op te leggen.

Bij de uitvoering van het handhavingsarrangement kan de GGD advies uitbrengen over maatregelen die betrekking hebben op volksgezondheidsaspecten (zie ook deelnota 3: Gezondheidsbeleid en hulpverlening).

3.3 Het Openbaar Ministerie

De minister van Justitie stelt de hoofdlijnen vast van het door het Openbaar Ministerie te voeren beleid. Het college van procureurs-generaal vertaalt deze hoofdlijnen in de kaders die voor de arrondissementsparketten gelden. Het college heeft de bestrijding van mensenhandel voor 1999 aangemerkt als één van de onderwerpen die met prioriteit moeten worden aangepakt door het Openbaar Ministerie.

Hiertoe is een “Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie” opgesteld. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor vaststelling van dit beleid berust bij de hoofdofficier van justitie.

Handhavingstaken

Voor wat betreft de handhaving van het prostitutiebeleid is er voor het Openbaar Ministerie vooral een taak weggelegd bij de opsporing en vervolging van mensenhandel. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie optreden tegen (exploitanten van) prostitutiebedrijven, als zich andere strafbare feiten voordoen.

Het Openbaar Ministerie is bovendien – door deelname aan het driehoeksoverleg – betrokken bij de afstemming van het beleid en dan met name waar het gaat om het hanteren van de diverse handhavingsinstrumenten.

3.4 De politie van het rayon Bommelerwaard

De politie heeft overeenkomstig artikel 2 van de Politiewet als taak het zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De politie vervult die taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Voor de handhaving is dat de burgemeester, voor de opsporing van strafbare feiten is dat de officier van justitie.

Handhavingstaken

Binnen de handhavingstaken van de politie kan een onderscheid worden gemaakt tussen toezichthoudende taken en opsporingstaken.

Toezicht

Bij het toezicht op prostitutiebedrijven vervullen verschillende politieonderdelen, met elk een eigen invalshoek, een rol. Globaal geldt daarbij de volgende taakverdeling :

De gebiedsgebonden politiezorg zal een belangrijke functie vervullen bij het signaleren van mogelijke misstanden en een bijdrage leveren aan het bestrijden van overlast en het voorkomen en opsporen van strafbare feiten.

De vreemdelingendienst houdt toezicht op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en zie erop toe dat er geen prostituees zonder geldige verblijf- en werkvergunning in seksbedrijven werken.

Opsporing

De gebiedsgebonden functionarissen, eventueel ondersteund door rechercheonderdelen, houden zich bezig met strafrechtelijke aspecten, zoals zedenmisdriven, prostitutie door minderjarigen en mensenhandel.

Binnen de politie is expertise voor handen binnen bijvoorbeeld de sectie Zedenzaken, de districtelijke recherche, de sectie Vreemdelingenzaken en het Bureau Financiële Onderzoeken.

Handhavingsteam

Zoals eerder onder de uitgangspunten van het handhavingsbeleid al beschreven is, is binnen de politie Gelderland-Zuid een regionaal (politie)handhavingsteam georganiseerd bestaande uit circa 10 taakaccenthouders prostitutie (gebiedsgebonden politiefunctionarissen uit de regio) en de regionaal projectleider prostitutie/mensenhandel. Deze functionarissen hebben specifieke kennis op het gebied van prostitutie.

3.5 Sociale Zaken en werkgelegenheid, Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie zorgt, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor de handhaving van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De strafbaarstelling van de Arbo-wet, de Arbeidstijdenwet en de Wav vindt plaats door middel van de Wet economische delicten.

Landelijk bedrijfstakcoördinator

De hoofdinspecteur in de Regio Noordwest te Amsterdam fungeert als landelijk bedrijfstakcoördinator (BTC) voor de bedrijfstak prostitutie. Een inspecteur uit zijn werkeenheid treedt daarbij op als landelijk projectleider. De bedrijfstakcoördinator is namens de gehele Arbeidsinspectie de vaste gesprekspartner voor de sociale partners en brancheorganisaties in de bedrijfstak prostitutie. De BTC ontwikkelt voor de bedrijfstak een meerjarenplan, gericht op de aanpak van de in de sector voorkomende knelpunten en misstanden.

Binnen elke regio zijn twee inspecteurs als contactpersoon belast met het leggen van contacten in het regionale netwerk, vooral met de gemeenten waarin zich concentraties van prostitutie bevinden.

Aandachtspunten

De Arbeidsinspectie oefent na de legalisering van de prostitutiesector niet op eigen initiatief handhavende activiteiten uit, maar probeert door middel van intermediaire contacten via gemeenten de arbeidsomstandigheden in deze sector te bevorderen.

Vanuit de regelgeving omtrent de arbeidsomstandigheden betreft het onder andere de volgende aandachtspunten: de aanwezigheid van (voldoende) sanitaire voorzieningen, ergonomische, klimatologische en hygiënische omstandigheden en de psychische belasting.

Vanuit de Arbeidstijdenwet zijn vooral de arbeids- en rusttijden van belang.

Bij klachten of melding van (bedrijf)ongevallen zal de arbeidsinspectie wel altijd een zelfstandig onderzoek verrichten.

3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen

Het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (lisv) is op grond van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De daadwerkelijke uitvoering wordt in opdracht van het Lisv verzorgd door de uitvoeringsinstellingen (uvi's) GAK Nederland, SFB, GUO, Cadans en USZO.

Handhavende taken

Handhaving is grofweg te verdelen in drie aandachtsvelden: preventie, toezicht en opsporing. Bij preventie gaat het bijvoorbeeld om voorlichting. Toezicht geschiedt onder andere door gegevensuitwisseling en -vergelijking, via de gemeenschappelijke verwijzindex (GVI) waarmee de verzekerden- administraties van de diverse uvi's zijn te raadplegen. Een groot deel van de witte fraude is dankzij de GVI te achterhalen. Opsporing vindt plaats indien sprake is van (een vermoeden van) een strafbaar feit. Meestal gaat het daarbij om zwart werk.

De uvi's beschikken over beperkte opsporingsbevoegdheid.

Bij de fraudebestrijding ligt het accent op het voorkomen dan wel tegengaan van zwart werk, het intensiveren van de samenwerking met andere instanties zoals de Belastingdienst, het ontwikkelen van modellen voor risicoanalyse en de intensivering van het instrument waarneming ter plekke.

Door de opheffing van het bordeelverbod kunnen er werknemer- werkgeversrelaties ontstaan.

De uvi's zullen daarom ook op dit vlak actief worden. Gezien de complexiteit van het onderwerp worden de activiteiten waar mogelijk in multidisciplinair verband ontplooid.

Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rifs)

Voor de bestrijding van fraude met sociale zekerheidsuitkeringen zijn Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rifs) opgezet. In een Rif werken controle- en opsporingsinstanties op het gebied van belasting-, premie- en uitkeringsfraude samen om zo effectief mogelijk tegen fraude te kunnen optreden. Deelnemers kunnen zijn: gemeentelijke sociale diensten, de Belastingdienst, uitvoeringsinstellingen (uvi's), het Openbaar Ministerie, de politie en de Arbeidsinspectie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Rifs is regionaal ingebed. Het gaat hierbij om het leveren van capaciteit vanuit de politieregio aan het fraudeteam.

3.7 Financiën – de Belastingdienst

De heffing en invordering van de belastingen en de premies volksverzekeringen zijn opgedragen aan de Belastingdienst. Formeel draagt de Algemene wet inzake rijksbelastingen de heffing op aan de inspecteur en de invordering aan de ontvanger.

Met betrekking tot de heffing en invordering dient onderscheid te worden gemaakt tussen de behandeling van individuele gevallen, de standpuntenbepalingen ter uniformering van de rechtstoepassing en het vaststellen van beleidsstandpunten door de staatssecretaris van Financiën. De eenheden van de Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor de feitelijke heffing en invordering van de belastingen en premies volksverzekeringen van natuurlijke personen en rechtspersonen.

Eenheid van beleid

De uniformering van de rechtstoepassing (eenheid van beleid) is opgedragen aan portefeuillehouders. Deze zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de eenheden van de Belastingdienst op het terrein van de rechtstoepassing. Om te komen tot landelijk uniforme standpunten over de rechtstoepassing laten de portefeuillehouders zich bijstaan door kennisgroepen. Als de standpunten van een kennisgroep door de portefeuillehouder worden overgenomen, draagt deze zorg voor bekendmaking binnen de belastingdienst. De eenheden van de Belastingdienst zijn gehouden de standpunten toe te passen bij de behandeling van de individuele gevallen. Standpunten van de kennisgroepen behoeven niet alleen betrekking te hebben op de uitleg van de regelgeving, maar kunnen ook leiden tot beleidsstandpunten van de staatssecretaris van Financiën.

Adoptie-eenheid zorgt voor landelijk uniforme rechtstoepassing

De eenheid Belastingdienst Ondernemingen 2 te Amsterdam is aangewezen als de eenheid waarbij de meeste specialistische kennis op het terrein van de prostitutiebranche dient te worden vergaard. Men noemt dit een "adoptie-eenheid". Onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder IB Winst-/Digra te Breda draagt deze adoptie-eenheid zorg voor een landelijk uniforme rechtstoepassing op het terrein van de prostitutie. Het is de taak van deze portefeuillehouder om, na de opheffing van het bordeelverbod, te zorgen voor eenheid van beleid en voor de coördinatie van de behandeling in de praktijk van de prostitutiebranche.

De portefeuillehouder IB Winst/digra is daarmee tevens het aanspreekpunt voor brancheorganisaties en sociale partners.

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

De FIOD is belast met de opsporing van strafbare feiten en het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de belastingheffing en invordering.

4. HET HANDHAVINGSARRANGEMENT

4.1 De organisatie

Coördinatie

De coördinatie van de bestuurlijke handhaving is in handen van de burgemeester. Deze coördinatie zal zowel in de gezagsdriehoek vorm kunnen krijgen als in ad-hoc contacten.

Op uitvoeringsniveau zal de coördinatie van de handhaving bij de afdeling Bestuursondersteuning liggen. De coördinatie van de operationele inzet (de daadwerkelijke controles) en de multidisciplinaire inzet wordt verricht door de regionaal projectleider Prostitutie/Mensenhandel.

Daarnaast is er, op regionaal niveau, een aanspreekpunt bij de politie (de projectleider Prostitutie/Mensenhandel), die zorg draagt voor continuïteit en eenduidigheid in de uitvoering van het (handhavings)beleid binnen de regio.

4.2 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent

Het handhavingsarrangement moet aan drie kwaliteitscriteria voldoen.

De handhaving moet effectief zijn

De reactie op een overtreding dient evenredig te zijn aan de ernst van de inbreuk op de rechts- en openbare orde. Dit impliceert dat naarmate het belang meer gediend is bij naleving van de regelgeving een meer stringente handhavingslijn wordt gevolgd. Ook andere factoren spelen daarbij een rol, zoals de noodzaak en de mogelijkheden tot normbevestiging, het tegengaan van verstoring van concurrentieverhoudingen en het ontnemen van economisch voordeel.

De handhaving moet efficiënt zijn

Met de gekozen weg(en) dient het beoogde resultaat op de meest doelmatige wijze worden bereikt. In dit verband zijn bestuurs- en strafrecht complementair en nevengeschiedt. Bestuur en justitie vullen elkaar aan met behoud van ieders individuele verantwoordelijkheden.

De handhaving moet consequent zijn

Op iedere overtreding dient de overheid op een passende en eenduidige wijze te reageren. De actie van de overheid moet optimaal effect sorteren. Daarbij moeten gelet op de aard van de overtreding, de ernst van de gevolgen en eventuele andere relevante omstandigheden, die maatregelen worden getroffen die met een minimum aan inzet een maximum aan effect sorteren. Vergelijkbare gevallen moeten op een zelfde wijze worden behandeld.

4.3 De uitwerking: handhavingsteam en handhavingsafspraken

Handhavingsteam

Het eerder omschreven handhavingsteam zal zich met toezicht en controles op de seksinrichtingen bezig houden. Zo zullen vergunningplichtigen 6 keer per jaar gecontroleerd worden. Daarnaast wordt, naast het reguliere toezicht vanuit de gebiedsgebonden politiezorg, door het handhavingsteam toezicht uitgeoefend op de reguleringszone met als doel een totaalbeeld van de prostitutie binnen de gemeente te onderhouden.

Handhavingsafspraken

Het handhavingsteam rapporteert over de uitvoering van de aan haar toebedeelde taken aan de districtschef. Deze rapporteert vervolgens in de managementrapportage aan de burgemeester en het openbaar ministerie.

Het handhavingsteam rapporteert over specifieke signalen, ontwikkelingen, acties of controles aan de districtschef. De districtschef stelt hiervan de burgemeester en de gebiedsofficier van justitie op de hoogte.

- 1 De regionaal projectleider Prostitutie/Mensenhandel, de afdeling Bestuursondersteuning van de gemeente en de beleidsmedewerker Politiezaken van het Openbaar Ministerie houden elkaar (op ambtelijk niveau) op de hoogte van relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen.
- 2 De GGD voert de wettelijk voorgeschreven controles, buiten het handhavingsteam om, zelfstandig uit. Dit om haar onafhankelijke positie en daaruit voortkomende vertrouwensrelatie met de branche te behouden.

4.4 Aandachtspunten bij de uitvoering

Integriteit

Gezien de aard en de context van het beleidsveld prostitutie is extra aandacht vereist voor integriteitaspecten. Het gaat dan vooral om de vergunningsverlening en het toezicht daarop.

De procedures en regelgeving zijn op een zodanige manier ingericht en dat ambtenaren zo min mogelijk in een kwetsbare situatie worden gebracht.

Hiervoor wordt ook verwezen naar de als bijlage toegevoegde gedragscode die is opgesteld voor de betrokken ambtenaren voor de omgang met personen uit de prostitutiebranche.

Informatie-uitwisseling

Bij overtreding van de vergunningsvoorschriften is het belangrijk om een goed en volledig beeld van de overtreder te hebben. Het is in dat kader nuttig om, bij melding of aangifte van een overtreding of misdrijf, waar mogelijk de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke stukken uit te wisselen. Ook kan het van belang zijn om informatie over personen uit te kunnen wisselen, in het kader van het toezicht op de branche. De mogelijkheden om informatie uit te wisselen zijn echter begrensd en aan verschillende regelingen gebonden. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreider op deze materie ingegaan.

Sanctiebeleid

Voor een goede en adequate handhaving van de regelgeving is het geven van een voor ieder helder en inzichtelijk, maar vooral slagvaardig bestuurlijk en strafrechtelijk vervolg aan geconstateerde overtredingen en misstanden erg belangrijk. Als blijkt dat exploitanten of beheerders zich schuldig maken aan strafbare feiten, dan dient – naast strafrechtelijke vervolging – ook bestuurlijke dwang te worden toegepast. Met name het instrument van het weigeren en (al dan niet tijdelijk) intrekken van vergunningen is hier bruikbaar.

Sluitingsregeling

Bestuurlijk optreden bij (herhaalde) overtreding van de voorschriften kan leiden tot – al dan niet tijdelijke – sluiting van een seksinrichting. Voor een optimaal effect is het nuttig om de getroffen maatregel via de lokale en regionale media bekend te maken.

4.5 Het lokaal handhavingsarrangement prostitutiebeleid

Hierna volgt de uitwerking van het handhavingsarrangement prostitutiebeleid. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de drie belangrijkste categorieën van overtredingen, te weten
exploitatie zonder vergunning;
exploitatie in strijd met de vergunning en
exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (oftewel mensenhandel)

exploitatie zonder vergunning

Overtreding	Politie/ Toezichthouder	Gemeente	Openbaar Ministerie	Anderen
Exploitatie past niet binnen het prostitutiebeleid (dus niet te legaliseren)	Waarschuwen en proces-verbaal (pv) c.q. rapport opmaken t.b.v. Openbaar Ministerie resp. gemeente.	1° constatering: schriftelijke waarschuwing; 2° constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.	1° constatering: pv en vervolgen op grond van de APV.	Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst
Exploitatie past binnen het prostitutiebeleid	Waarschuwen en rapport c.q. pv opmaken t.b.v. gemeente en het Openbaar Ministerie.	1° constatering: schriftelijke waarschuwing met vermelding van de termijn waarbinnen de vergunning moet worden aangevraagd; 2° constatering: sluiting voor onbepaalde tijd.	Na 1° constatering: vervolging o.g.v. de APV.	Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. Inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst

2) exploitatie in strijd met vergunning

Overtreding	Politie/ Toezichthouder	Gemeente	Openbaar Ministerie	Anderen
Handelen in strijd met gedragseisen	Pv opmaken tbv gemeente en OM	Intrekking vergunning	Zie onder 3)	-
Overschrijden sluitingsuur	Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij tweede constatering ook pv t.b.v. OM.	1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing; 2 ^e constatering: opleggen van beperkte openings-tijden; 3 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking	Na 2 ^e constatering: vervolging ogv de APV.	Afhankelijk van de feitelijke situatie (bijv. te lange arbeidstijden) evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie
Ontbreken van toezicht door de exploitant	Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 1 ^e constatering pv tbv OM.	1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing; 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking; 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking	Na 1 ^e constatering pv en vervolgen.	Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst
Schijnbeheer	Waarschuwen en volledig pv tbv gemeente en OM.	1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing; 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking; 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking	1 ^e constatering pv en vervolgen.	Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. Inschakeling van bijv. De Belastingdienst
Wijzigen van de inrichting zonder voorafgaande toestemming (bijv. In afwijking van de geschiktheids-verklaring)	Waarschuwen en rapport opmaken t.b.v. gemeente. Bij tweede constatering ook pv tbv OM.	1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing met vermelding van de termijn waarbinnen de vergunning moet worden aangevraagd; 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting, of opleggen van een dwangsom; 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd	Na 2 ^e constatering vervolging o.g.v. de APV.	Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. Inschakeling van bijv. De Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst
Gebruik van de inrichting in strijd met de vergunningsvoorwaarden of nadere regels	Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 2 ^e constatering ook tbv OM pv.	1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing; 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting/-intrekking/ dwangsom; 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking	Na 2 ^e constatering vervolging ogv de APV.	Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst

Overtreding	Politie/ Toezichthouder	Gemeente	Openbaar Ministerie	Anderen
Overlast voor de omgeving	Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 2 ^e constatering ook tbv OM pv.	1 ^e constatering; schriftelijke waarschuwing; 2 ^e constatering; tijdelijke sluiting of intrekking; 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd/intrekking	Na 2 ^e constatering pv en vervolgen.	-

Opmerkingen bij deze schema's:

De politie moet in het proces-verbaal eventueel aangeven of de overtreding vaker heeft plaatsgevonden. Eventueel de rapporten van eerdere bevindingen bij het proces-verbaal voegen. Het stappenplan bevat principe-afspraken tussen de diverse organisaties in de vorm van een beleidslijn. Afwijking is altijd mogelijk op grond van omstandigheden van het concrete geval. Bestuur en justitie streven naar afstemming maar hebben in deze uiteraard een zelfstandige bevoegdheid.

3) exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (mensenhandel)

Bij de exploitatie van prostitutie kan sprake zijn van strafbare feiten. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar artikel 250a Sr., maar ook naar andere regelgeving die in dit verband van toepassing kan zijn. Indien van dergelijke strafbare feiten sprake is, dan ligt de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging ervan volgens de gangbare procedures bij het Openbaar Ministerie. Van belang daarbij is dat het Openbaar Ministerie de gemeente over het verloop en de uitkomsten van die procedure informeert, zodat ook tijdig de nodige bestuurlijke maatregelen getroffen kunnen worden, bijvoorbeeld de sluiting van de inrichting.

4.6 Het bestrijden van mensenhandel

Mensenhandel ernstige schending van mensenrechten

Het nieuwe artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht biedt een goed strafrechtelijk instrumentarium voor de bestrijding van onvrijwillige vormen van prostitutie. Mensenhandel vormt een ernstige schending van de mensenrechten en vraagt daarom nadrukkelijk aandacht van bestuur, Openbaar Ministerie en politie.

De doelstelling van het opsporings- en vervolgingsbeleid is in dit verband driedelig: het beschermen van de slachtoffers, het oprollen van de achterliggende organisaties en het ontnemen van het financieel voordeel.

Eenduidig overheidsbeleid

Om het probleem van mensenhandel en de daaraan verbonden georganiseerde criminaliteit effectief te kunnen aanpakken dient sprake te zijn van een eenduidig bestuurlijk beleid en een eenduidig politiebeleid. Het realiseren van de in het prostitutiebeleid geformuleerde doelstellingen vergt een goede afstemming van het politieoptreden met het gemeentebestuur en met het optreden van andere handhavende instanties.

Overigens kan goede voorlichting aan exploitanten van seksinrichtingen over de reikwijdte van het begrip mensenhandel een preventieve werking hebben.

Exploitant belangrijkste schakel in de bestrijding van mensenhandel (PBAM)

Volgens de Politie- en Adviescommissie Mensenhandel vormt de exploitant van een seksbedrijf de belangrijkste schakel in het marktmechanisme van vraag en aanbod rond mensenhandel. Het moet daarom voor de exploitant volstrekt onaantrekkelijk gemaakt worden om slachtoffers van mensenhandel te werk te stellen. Het gemeentelijk vergunningenbeleid en een actief vervolgingsbeleid kunnen daaraan in belangrijke mate bijdragen. De afgelopen jaren hebben diverse gemeenten het werken van prostituees uit landen van buiten de Europese Unie (passief) gedoogd. Mede gelet op de doelstellingen van de wetswijziging moet deze gedoogsituatie worden beëindigd.

INFORMATIE-UITWISSELING

Voor de uitvoering van een handhavingsarrangement is het van groot belang dat verschillende, bij de handhaving betrokken, partijen de mogelijkheid hebben om onderling informatie uit te wisselen. Essentieel bij integraal handhavingsoverleg is dat de participanten hun informatie (ook over personen) kunnen uitwisselen. De normale privacyregelgeving is ook in deze overlegsituaties van toepassing. Relevante wetten zijn met name:

de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag;

de Wet politieregisters;

de Wet persoonsregistraties (Wpr) en de opvolger: Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp);
en de Wet openbaarheid van bestuur.

Wet politieregisters

Op politie-informatie is de Wet politieregisters (Wpol) van toepassing. Deze wet kent een gesloten verstrekkingssysteem, dat wil zeggen dat de informatie uitsluitend aan de krachtens de wet aangegeven instanties kan worden verstrekt. Onder bijzondere omstandigheden kan op basis van artikel 30 informatie worden verstrekt aan niet krachtens de wet aangegeven instanties. In de praktijk wordt politie-informatie aan gemeenten veelal verstrekt in het kader van de openbare orde taak van de burgemeester (art 15 Wpol). Let wel: als de politie participeert vallen de gegevens automatisch onder de Wet politieregisters en is er dus sprake van een gesloten verstrekkingssysteem.

Vanuit het landelijk project Prostitutie/Mensenhandel wordt gewerkt aan uniforme overzichten van geldende privacy-regelgeving en consequenties daarvan. Een onderdeel hiervan zal een landelijk model voor een privacy-reglement prostitutie zijn.

BIJLAGE 1 GEDRAGSCODE

Wees duidelijk, open en objectief in de communicatie.

Geen sociale praatjes, wees professioneel en zakelijk.

Nooit giften, diensten of beloften accepteren.

Eventuele toenaderingspogingen, intimidatiepogingen en andere bijzonderheden moeten intern gemeld worden. (Optie: meldingsplicht voor niet integer gedrag door collega's).

Minimaal 2 personen voeren het bezoek uit.

Ga nooit alleen, ook niet voor een praatje.

Bij bezoek aan raamprostitutiepanden: bij voorkeur de gordijnen openhouden, tenzij de prostituee anders wenst.

Bij binnenkomst onmiddellijk legitimeren en doel van het bezoek uitleggen.
Geen alcohol nuttigen.

Bij uitoefening toezicht: vaste formulieren of wijze van registreren hanteren (secur).
Geen afspraken maken voor privé-ontmoetingen (buiten diensttijden) met prostitue(e)s of exploitanten.

Accepteer dat er genegenheidsgevoelens kunnen ontstaan, maak deze bespreekbaar binnen het werk/het team.

BIJLAGE 2 RELEVANTE WETGEVING TER HANDHAVING VAN HET PROSTITUTIEBELEID EN DE BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL

Bij de handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel is voor de politie in het bijzonder de volgende regelgeving van belang.

Bij de bestrijding van mensenhandel is *het nieuwe artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (Sr.)* het belangrijkste artikel. Samengevat houdt het nieuwe artikel het volgende in:

Eerste lid:

Met gevangenisstraf van maximaal zes jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die:

- sub 1: een ander door geweld of een andere feitelijke of bedreiging daarmee of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding iemand tot prostitutie brengt of enige handeling onderneemt wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de ander daardoor in de prostitutie belandt.
- Sub 2: een persoon aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk deze in een ander land tot prostitutie te brengen.
- Sub 3: een minderjarige tot prostitutie brengt of enige handeling onderneemt wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de minderjarige daardoor in de prostitutie belandt.
- Sub 4: opzettelijk voordeel trekt van prostitutie door een ander wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de ander in de onder sub 1 genoemde omstandigheden verkeert.
- Sub 5: opzettelijk voordeel trekt van prostitutie door een minderjarige.
- Sub 6: voordeel trekt van prostitutie door een ander door geweld of een andere feitelijke of bedreiging daarmee of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding.

In het tweede en derde lid zijn strafverzwarende omstandigheden opgesomd indien sprake is van:

- twee of meer verenigde personen;
- de minderjarige jonger is dan zestien jaar;
- zwaar lichamelijk letsel.

Mensenhandel gaat vaak gepaard met andere strafbare feiten. De meest relevante artikelen zijn:

Wetboek van Strafrecht:

- artikel 140: deelname aan een misdadige organisatie;
- artikel 197a: mensensmokkel;
- artikel 197b en 197c: het laten verrichten van arbeid door een illegale vreemdeling;
- artikel 231: valse reisdocumenten;
- artikel 239: schennis van de eerbaarheid;
- artikel 242: verkrachting;
- artikel 243: gemeenschap met een wilsonbekwame;
- artikel 244: gemeenschap met een kind jonger dan 12 jaar;
- artikel 245: gemeenschap met kind tussen 12 en 16 jaar;
- artikel 246: aanranding;
- artikel 247: ontucht met een wilsonbekwame;
- artikel 248a: (voorheen 248ter): het uitlokken van een minderjarige tot ontucht;
- artikel 282 en 283: vrijheidsberoving;
- artikel 284: dwang;
- artikel 285: bedreiging;
- artikel 285a: intimidatie;
- artikel 300: mishandeling;
- artikel 317: afpersing;
- artikel 318: afdreiging;
- artikel 326: oplichting (waaronder schijnhuwelijken).

Voor wat betreft het in de prostitutie laten werken van buitenlanders zijn relevant.

Wet economische delicten;

Vreemdelingenwet;

Wet arbeid vreemdelingen:

Artikel 2: het is de werkgever verboden een vreemdeling in Nederland te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

Onder werkgever wordt verstaan:

- degene die als beroep een ander arbeid laat verrichten;
- degene die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten.

Onder vreemdeling wordt verstaan:

- degene die niet in het bezit is van de Nederlandse Nationaliteit;
- degene die niet op grond van wettelijke bepalingen als Nederlanden wordt behandeld, met uitzondering van:
 - EU-onderdanen en echtgeno(o)t(e);
 - Niet -EU-onderdanen met de aantekening op het verblijfsdocument "arbeid vrij toegestaan".

Toelichting op tewerkstellingsvergunning:

- de vergunning wordt gedurende een overgangsfase ter sanering van de prostitutiebranche geweigerd voor werkzaamheden in de prostitutie.

Daarnaast kunnen relevant zijn:

Opiumwet;

Wet wapens en munitie;

Drank- en horecawet.

BIJLAGE 3: OVERZICHT REGELGEVING INFORMATIE-UITWIJSELING

Wet	Doel	Verstrekkingsregime	Antecedenten	Informatie-uitwisseling
Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag (wjd)	Inzicht in strafrechtelijk verleden ten behoeve van de vervolgende en berechtende instanties. Beoordeling van de betrouwbaarheid van een persoon.	Gesloten verstrekkingsregime: inlichtingen worden uitsluitend verstrekt aan krachtens de wet aangewezen instanties (onder meer: Openbaar Ministerie en burgemeester).	Door middel van de verplichting om een actuele verklaring omtrent het gedrag bij vergunningaanvraag over te leggen (art. 14 Wjd). Toetsing aan gedrags-eisen in model-Apv (art. 7, lid 4, Besluit inlichtingen justitiële documentatie).	Uitsluitend ten behoeve van antecedententoetsing.
Wet politieregisters (Wpol)	Regels stellen omtrent persoonsgegevens die ten behoeve van de politietaken (handhaving, rechtsorde en hulpverlening) worden bewaard. NB: algemene (niet tot personen herleidbare) politieke informatie valt niet onder deze privacy-bescherming.	Gesloten verstrekkingsregime: inlichtingen worden uitsluitend verschaft aan krachtens de wet aangewezen instanties (onder meer: Openbaar Ministerie en burgemeester)		Art. 15 Wpol: op verzoek kan informatie worden verstrekt aan Openbaar Ministerie en burgemeester ten behoeve van de verklaring omtrent gedrag, de zeggenschap over de politie, of ter handhaving van de openbare orde. Art. 30 Wpol: aan personen die niet onder art. 15 vallen, kan in bijzondere gevallen informatie worden verstrekt, mits ter uitvoering van de politietaken en voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Wet persoonsregistraties (Wpr)	<p>Algemene wet die op alle in registers opgenomen persoonsgegevens van toepassing is. Opnemen van strafrechtelijke gegevens is op basis van Besluit gevoelige gegevens beperkt tot degenen die een justitiële taak uitoefenen en op basis van de Wjd of Wpol gegevens hebben verkregen.</p> <p>Hoofddregel: registratie van persoonsgegevens is slechts toegestaan als dit noodzakelijk is. Er mogen niet meer gegevens worden geregistreerd dan voor het doel van de registratie noodzakelijk is.</p> <p>NB: Wpr is niet van toepassing op registers die onder Wpol vallen.</p>	<p>Verstrekking aan derden, indien: in overeenstemming met het doel van registratie, op basis van wettelijk voorschrift (bijv. Wob), of met instemming van de geregistreeerde (art. 11 Wpr); of aan instanties met een publiekrechtelijke taak voor wie de informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak en voor zover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden niet onevenredig wordt geschaad (art. 18 lid 3; belangenafweging).</p>	<p>Uit registers die niet vallen onder de Wpol en wel relevante informatie bevatten, zoals registers ten behoeve van de uitvoering van bijzonder wetten (Drank- en Horecawet, wet Wapens en Munitie, etc.) kan informatie over antecedenenten worden verschaft.</p> <p>NB: dat geldt (meestal) niet voor Compas, het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie over lopende strafzaken; informatieverstreking zou Wjd doorkruisen.</p>	Idem als bij antecedenenten.
Wet openbaarheid van bestuur (Wob)	<p>Algemene wet die die bestuursorganen (ook het Openbaar Ministerie) verplicht tot het openbaar maken van bestuurlijke informatie. Wob is niet van toepassing als een informatieverzoek valt onder een bijzondere wettelijke regeling, zoals Wjd, Wpol of Wpr.</p>	<p>Open verstrekkingsregime, informatie wordt zowel aan particulieren als aan overheidsinstanties verstrekt.</p>	<p>De Wob is van toepassing op processen-verbaal en strafdossiers, voor zover niet uit politieregisters of justitiële documentatie afkomstig. Strafdossiers worden niet opgevat als persoonsregistratie en vallen derhalve niet onder Wpr.</p>	Idem als bij antecedenenten