

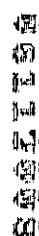
Duyshart, Ernst

Van: Strijen, Cees van**Verzonden:** woensdag 29 april 2009 11:34**Aan:** Strijen, Cees van**Onderwerp:** Ontvangen adviezen mbt wetsvoorstel regulering prostitutie c.a.Bijlagen bij concept-wetsvoorstel regulering prostitutie c.a.

Een concept-versie van het wetsvoorstel is begin december 2008 ter consultatie aangeboden aan

- | | | |
|-----|--|--|
| 1 | Raad van Hoofdd commissarissen, | |
| 2 | College van procureurs-generaal, | |
| 3 | VNG, | |
| | gemeenten | |
| 4 | Amsterdam, | |
| 5 | Rotterdam, | |
| 6 | Den Haag, | |
| | Utrecht | (geen inhoudelijke reactie) |
| 7 | Groningen, | |
| 8+9 | Stichting de Rode Draad | (antwoord in twee delen) |
| | Prostitutie Informatie centrum, | (geen inhoudelijke reactie) |
| 10 | Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, | |
| 11 | Stichting Overleg Raambordelen, | |
| 12 | SOA-AIDS Nederland, | |
| 13 | Raad voor de Rechtspraak, | |
| 14 | Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, | |
| | Nederlandse Orde van Advocaten, | (geen inhoudelijk reactie) |
| 15 | College bescherming persoonsgegevens, | |
| 16 | Coördinatiecentrum Mensenhandel, | |
| 17 | Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel | |
| 18 | Belastingdienst | (reactie van Ministerie van Financiën) |

Dit heeft geleid tot 18 inhoudelijke reactie (zie de nummers hierboven; drie geadresseerden hebben laten weten af te zien van een inhoudelijke reactie).



- Raad van Hoofdcommissarissen



o vts Politie Nederland

Adres Utrechtseweg 2
3732 HB De Bilt

Postadres Postbus 14
3730 AA De Bilt

Telefoon 030 – 634 84 44

Fax 030 – 634 84 99

Internet www.vtspn.nl

Behandeld Mr. A. (Fred) den Hertog

Directe tele- 06 21578153

E-mail Alfred.den.hertog@vtspn.nl

Onderwerp Wetsvoorstel regulering prostitutie

Datum 15 januari 2009

Ons kenmerk 2009034230/FdH

Uw kenmerk 2008 – 0000584551

Blad 1 van 10

Bijlage(n) Geen

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

c.c. Minister van Justitie

> Geachte mevrouw Ter Horst,

- In uw brief van 28 november 2008 nodigt u, mede namens uw ambtsgenoot van het Ministerie van Justitie, de politie uit een reactie te geven op het concept wetsvoorstel regulering prostitutie en de bijbehorende memorie van toelichting. Bij navraag bij uw Ministerie, op donderdag, 8 januari 2009, bleek dat dit verzoek abusievelijk aan het Korps Beheerders Beraad was gezonden in plaats van aan de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC). De RHC werd in dat gesprek telefonisch verzocht alsnog een reactie te geven op het concept wetsvoorstel. Daarbij werd ook gevraagd een advies te geven over:

- (1) de eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie en;
- (2) de eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel.

Ik zal na een algemene opmerking over het voorliggende wetsvoorstel, vooral inzoomen op de in dit wetsvoorstel opgenomen taaktoewijzing aan de politie. Ik neem daarbij de vrijheid bij een aantal artikelen enige kanttekeningen te plaatsen. Tenslotte zal ik ingaan op de twee hierboven vermelde vragen.

Bij het opstellen van deze brief is advies ingewonnen bij de portefeuillehouder mensenhandel, mensensmokkel en overige uitbuiting van de RHC, de Landelijk Expertgroep Mensenhandel (LEM) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM)¹ van het Korps landelijke politiediensten.

Algemeen

De prostitutiesector heeft de laatste jaren - mede onder invloed van de internationalisering en het internet - een aantal opmerkelijke ontwikkelingen doorgemaakt. De internationale georganiseerde misdaad lijkt steeds meer betrokken bij het aanbod van prostitutie en heeft de laatste decennia met het inzetten van goedkope buitenlandse 'arbeidskrachten' de traditionele roze

¹ Het EMM is een samenwerkingsverband tussen de dienst IPOL en de dienst Nationale Recherche van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).

2009034230

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 2 van 10

- buurten nagenoeg doen verdwijnen. Het traditionele solidariteitsgevoel in de roze buurten is door de komst van de 'prostitutiebedrijven' vrijwel verdwenen en daarmee in veel gevallen ook het contact tussen de toezichthouders en de branche.² Deze ontwikkeling heeft o.a. tot gevolg dat de prostitutie minder geconcentreerd en dus moeilijker te lokaliseren is. Prostitutie wordt in toenemende mate achter de façade van sauna's en massage en kapsalons georganiseerd en is steeds meer verborgen door gebruik van bijvoorbeeld privé-huizen, escortbureaus en internet. Professioneel opererende criminelen rekruteren wereldwijd vrouwen die als goedkope arbeidskrachten in de seksindustrie worden uitgebuit. Kortom de prostitutiebranche is de laatste decennia alleen maar dynamischer, professioneler en onzichtbaarder geworden.

Zoals hierboven aangegeven beperkt de prostitutie zich niet meer tot een aantal specifieke buurten of gemeenten. Prostituees circuleren tussen verschillende buurten en steden en worden zo – willens en wetens - onttrokken aan het lokale toezicht of maatregelen. De overheid lijkt de laatste decennia te veel te blijven steken in een reactief prostitutiebeleid en loopt daarmee achter de ontwikkelingen in de branche aan.³ Als de overheid reageert, blijft dit voornamelijk beperkt tot regulering van de prostitutiesector en krijgt de strafrechtelijke aanpak de hoogste prioriteit. Deskundigen signaleren dat de aandacht voor het welzijn van de prostituees aanzienlijk minder aandacht krijgt terwijl naar hun mening juist deze aandacht nodig is om daadwerkelijk uitbuiting tegen te gaan. Zij wijzen hierbij naar het vrijwel ontbreken van preventieve maatregelen om geestelijke en lichamelijke uitbuiting binnen die branche tegen te gaan.

Gelet op vorengerelateerde constateert de RHC dat de bovenlokale en steeds meer verborgen prostitutie, maar ook aandacht voor het welzijn van de prostituees, een ander beleid en meer bestuurlijke verantwoordelijkheid vereist dan met het voorliggende concept wetsvoorstel kan worden bereikt. Het accent moet naar de mening van de RHC vooral ook liggen bij de zorg voor de sociale en maatschappelijke positie van de prostituees en het tegengaan van uitbuiting in plaats van het 'opjagen' van de prostituees.

Ten slotte vindt de RHC het zorgwekkend dat het beeld bij de nationale en lokale overheid over hoe de dynamische prostitutiesector feitelijk in elkaar zit en zich ontwikkelt nog steeds onvolledig is of zelfs ontbreekt. Daarmee zal het beleid van de overheid vooral bestaan uit reactief beleid en het 'achtervolgen' van de branche, daar waar naar mijn mening proactief en preventief beleid vereist is.

Toezicht en opsporing

In het conceptwetsontwerp worden twee soorten toezicht op de prostitutiebranche onderscheiden:

1. Bestuurlijk toezicht, waarbij een toezichthouder controleert op de naleving van de eisen voor het exploiteren van een seksinrichting, zoals regels m.b.t. de nooduitgang, de brandblusser, aanwezigheid van beheerder etc. Voor dit toezicht zijn aan de gemeenten bevoegdheden verleend.

² Loopmans c.s., 'Grensoverschrijdende prostitutie' in *Secondant #6*/december 2008, pp. 26-27.

³ Loopmans c.s., 'Grensoverschrijdende prostitutie' in *Secondant #6*/december 2008, pp. 27-28.

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 3 van 10

- 2. Opsporing, waarbij specifiek aandacht voor minderjarigheid, illegaliteit en dwang van prostituees binnen de prostitutiebranche. Voor het vaststellen van strafbare feiten en bewijsvergaring mogen niet uitsluitend toezichtbevoegdheden worden gebruikt (artikel 3:3 Algemene wet bestuursrecht: verbod van *détournement de pouvoir*).

In het referentiekader mensenhandel van de RHC (concept november 2008) wordt aangegeven op welke wijze de Nederlandse politie de kwaliteit, continuïteit en vergelijkbaarheid van de aanpak van mensenhandel waarborgt. De Aanwijzing Mensenhandel van het College van Procureurs-generaal⁴ geeft de kaders aan voor de toezichthoudende taken en opsporingstaak die de politie in de prostitutiebranche moet vervullen. Het concept wetsvoorstel gaat uit van toezichthoudende taken door de politie bij vergunde bedrijven en specifiek voor controle op minderjarigheid, gedwongen prostitutie en illegaliteit. De politiefunctionaris voert deze toezichtstaken uit onder de regie van het lokaal bestuur, terwijl de opsporingstaken te allen tijde worden uitgevoerd onder het gezag van het openbaar ministerie.

Gewoonlijk behoort toezicht niet tot de kerntaak van de politie, echter de politie kan op basis van art 177 van de Gemeentewet door de Burgemeester worden aangewezen als toezichthouder. Dit betekent dat de politiefunctionaris, in de uitoefening van zijn toezichthoudende taak, bij het constateren overtredingen van zijn/haar voortgezette bevoegdheid gebruik kan maken en opsporing kan aanvangen. Voor deze dubbele rol voor de politie is gekozen om – zoals hierboven aangegeven - vroegtijdig informatie te verkrijgen van de prostituees en om zicht en inzicht te kunnen krijgen op eventuele misstanden en zonodig direct als opsporingsambtenaar te kunnen optreden. Een bijkomend positief effect is dat de politie op deze wijze zichtbaar en herkenbaar in het prostitutiecircuit aanwezig is en zij een vertrouwensband kan creëren, welke nodig is om zo nodig slachtoffers te bewegen aangifte te doen of desgewenst een getuigenverklaring af te leggen. De afgelopen jaren zijn meerdere (opsporings)onderzoeken naar mensenhandel gestart op basis van bij controles vastgestelde vermoedelijke strafbare feiten. Voorts is ervaren dat de regelmatige aanwezigheid van de politie binnen dit milieu een decriminaliserende en preventieve werking heeft.

Het risico is evident dat toezichthoudende activiteiten overgaan in opsporing en toezichthoudende bevoegdheden voor bewijsgaring zijn of worden gebruikt. Om die reden heeft het de voorkeur van de politie om toezicht en controle in samenwerking met de lokale toezichthouders uit te voeren. De politiefunctionaris kan dan bij het aantreffen van misstanden, zoals slachtoffers mensenhandel, minderjarige prostituees en illegale vreemdelingen, onmiddellijk overgaan tot opsporing (voortgezette toepassing). De overgang van bestuurlijk optreden naar een eventueel strafrechtelijk optreden moet - om onrechtmatig bewijs te voorkomen - voortdurend worden bewaakt.

Integrale aanpak

De aanpak van mensenhandel is door de politie – eveneens door het Openbaar Ministerie - als prioritair thema benoemd in het kader van het Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad (PVAGM). Daarbij is als doel gesteld te komen tot meer samenhang in de aanpak van

⁴ Aanwijzing Mensenhandel, Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO van het College van procureurs-generaal Registratienummer 2006A002, d.d. 06-03-2006.

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 4 van 10

- mensenhandel (betere verbinding tussen de preventieve, bestuurlijke, strafrechtelijke en internationale aspecten), waar nodig versterken dan wel versnellen van al ingezette verbetermaatregelen, en ontwikkelen van nieuwe werkwijzen of maatregelen die kunnen bijdragen aan een effectievere bestrijding van mensenhandel. Gekozen is voor de programmatische aanpak, een aanpak waarbij mensenhandel zowel op lokaal/regionaal niveau als op landelijk en waar nodig internationaal niveau wordt aangepakt. Alle betrokken partijen ontwikkelen in onderlinge samenhang een werkwijze, waarbij zowel de bestuurlijke, de strafrechtelijke als de internationale aspecten aan bod komen. Deze werkwijze moet voorts mogelijk maken dat een lopend onderzoek zo nodig van het ene naar het andere niveau wordt overgedragen en dat een goede informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen OM en politie enerzijds en bestuurlijke autoriteiten anderzijds. In dit wetsvoorstel blijven, naar mijn van de RHC, de taken en verantwoordelijkheden van het bestuur onderbelicht en ligt het accent te nadrukkelijk de strafrechtelijke handhaving. Wat betreft de inzet van de politie bij de toezichtstaken zal het lokaal bestuur meer de regievoering en sturing als haar verantwoordelijkheid moeten nemen. De RHC merkt op dat dit wetsvoorstel niet gelijk lijkt op te lopen met recente ontwikkelingen aangaande de aanpak van mensenhandel, zoals de programmatische aanpak.

Geadviseerd wordt om maximaal de mogelijkheid voor de lokale overheid om bestuurlijke boetes op te leggen te benutten. Naar mijn mening krijgt het bestuur - met het huidige wetsvoorstel, waarin primair gekozen lijkt te worden voor handhaving via het strafrecht - erg veel ruimte om zich aan hun verantwoordelijkheid te onttrekken en kunnen zij bij (onvoldoende) aanpak van mensenhandel makkelijk naar politie en OM wijzen, daar waar naar mijn mening de verantwoordelijkheid vooral bij het bestuur hoort te liggen.

Artikelsgewijze opmerkingen

Algemeen

Het opnemen van de huidige definities impliceert dat de Wet Bibob moet worden aangepast, in die zin dat seksinrichtingen (Bibob) nu als seksbedrijven worden vermeld in het wetsvoorstel.

In artikel 1, sub a staat dat onder prostitutie wordt verstaan: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling. In de memorie van toelichting wordt echter gesproken over het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling. Het verdient aanbeveling in artikel 1 sub a de definitie uit te breiden met 'of voor', waarmee ook handelingen als bijv. paaldansen, webcams en andere erotisch-pornografische vertoningen onder de werkingsfeer van deze wet vallen. Hiermee sluit de tekst aan bij de bepalingen opgenomen in het artikel Mensenhandel, 273f van het Wetboek van Strafrecht.

Het begrip 'betaling' vereist nadere toelichting vereist. Nu blijft onduidelijk of onder deze definitie ook seksuele handelingen vallen, waarvoor vergoeding in natura of in goederen plaatsvindt. Ook wordt bij dit artikel opgemerkt, dat in de grensstreken prostituees en seksbedrijven hun diensten vanuit het buitenland aanbieden. Vallen daarmee deze activiteiten buiten de werking van deze wet en biedt dit een mogelijkheid voor prostituees en seksbedrijven om onder de werking van deze wet uit te komen?

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 5 van 10

- In artikel 1, sub c staat dat onder een seksbedrijf wordt verstaan: bedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie, tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of dat vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbiedt. De verwachting is dat bedrijven, om onder de vergunningplicht uit te komen, hun activiteiten verplaatsen naar bedrijfsactiviteiten die niet zonder meer onder de werking van deze omschrijving vallen, zoals sekssauna's, thuiswerk, hotelprostitutie, parenclubs etc. Dit vereist nadere uitwerking.

In artikel 1, sub k, wordt de advertentie genoemd. Niet duidelijk is of hieronder ook aanbod via het internet valt. Ook het werven van klanten via het internet dient aan speciale voorwaarden te voldoen op basis waarvan de legaliteit van het bedrijf of de prostituee kan worden gecheckt.

Seksbedrijven

In artikel 8, lid 1, sub c staat dat een vergunning wordt geweigerd indien: c. de exploitant of de beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is. De betekenis van het begrip slecht levensgedrag is onvoldoende duidelijk, zoals ook blijkt uit diverse rechtszaken waarbij de interpretatie van dit begrip aan de orde kwam. Het is van belang dat bij vergunningverlening te allen tijde rekening wordt gehouden met de antecedenten en de achtergrond van de exploitant en/of de beheerder. De exploitatie van een prostitutiebedrijf eist van hen een bijzondere verantwoordelijkheid, welke niet verenigbaar is met crimineel gedrag of een crimineel verleden. Geadviseerd wordt dit begrip in de memorie van toelichting te verduidelijken.

In artikel 8, lid 2, sub a staat dat een vergunning kan worden geweigerd voor een seksbedrijf voor de exploitatie waarvan de vergunning op grond van artikel 11 of artikel 12 is ingetrokken, gedurende een periode van vijf jaar na de intrekking. Geadviseerd wordt om bij een intrekking op grond van artikel 11 aan te merken als een imperatieve intrekkinggrond en deze te brengen onder artikel 8 lid 1. De grond om tot intrekken van een vergunning over te gaan sluit aan bij het bepaalde in artikel 8, lid 1, sub c.

In artikel 8, lid 3 staat: voordat een vergunning wordt geweigerd met toepassing van het tweede lid, onder b, kan het Bureau bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd. Voorgesteld wordt hier de discretionaire bevoegdheid bij de vergunningverlener te beperken en uit te gaan van een imperatieve bevoegdheid, dus een verplichte adviesvraag aan het bureau Bibob. De argumentatie daarvoor staat al in de memorie van toelichting op blz. 11, 3^o alinea.

In artikel 11 wordt aangegeven onder welke omstandigheden een vergunning wordt ingetrokken. Daarbij is *niet aangegeven* of dit een tijdelijke of definitieve intrekking betreft. Om tot een meer eenduidige toepassing van deze maatregel te komen is hieromtrent verduidelijking of aanvulling gewenst.

Aanvullende bepalingen escortbedrijven

In artikel 18 staat dat voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf, naast de in artikel 11 genoemde gronden voor intrekking van de vergunning, de aanvullende bepaling geldt dat indien sprake is van onvrijwillige prostitutie, de vergunning wordt ingetrokken. Deze bepaling is echter in het wetsvoorstel niet opgenomen. Geadviseerd wordt een dergelijke bepaling een plaats te

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 6 van 10

- geven in dit wetsvoorstel, omdat dit een krachtige grondslag is om op te kunnen treden tegen vermoedelijke seksuele uitbuiting.

Onduidelijk blijft waar het beheer van het landelijke register vergunningen escortbedrijven (artikel 18) en het landelijke register zelfstandig werkende prostituees (artikel 19) wordt belegd. Indien de toegang tot dit register beperkt blijft tot ambtenaren als bedoeld in artikel 23 zullen bijv. ambtenaren werkend onder het Minister van Justitie geen toegang tot deze registers krijgen.

In artikel 18, lid 3, staat onverwijld. Onverwijld betekent ten spoedigste, m.i. dient dit te zijn, dat vóór verstrekking melding is gedaan in het landelijk register. (dus eerst in het register melden, dan de vergunning afgeven).

Zelfstandig werkende prostituees

In artikel 19 staat dat een prostituee in advertenties het nummer vermeldt waaronder zij is geregistreerd. Betekent dit dat de eerder genoemde eis om ook een vast telefoonnummer in de advertentie te vermelden is vervallen? Het opnemen van het vaste telefoonnummer is belangrijk, aangezien op basis van net- en abonneenummer tal van gegevens kunnen worden afgeleid, zoals plaats van vestiging.

In artikel 19, lid 4 staat dat inschrijving geschiedt door de burgemeester. Aangenomen wordt dat in de praktijk de burgemeester deze taak zal delegeren of mandateren aan een ambtenaar in zijn gemeente, echter het concept wetsvoorstel biedt deze mogelijkheid niet.

In artikel 19, lid 5 sub d, staat dat de prostituee de naam opgeeft die in de advertentie wordt gebruikt. Bekend is dat een prostituee soms meerdere werknamen hanteert om zo de indruk te wekken 'nieuw' te zijn.

Toezicht en handhaving

Op blz. 12 van de Memorie van Toelichting staat dat om het toezicht en de handhaving binnen de branche, en in het bijzonder binnen de escort, te vergemakkelijken de activiteiten van de exploitant van een seksbedrijf zoveel mogelijk aan een vast adres worden gekoppeld. De woorden 'zoveel mogelijk' impliceren dat er ruimte is om onder deze koppeling uit te komen. Welke ruimte is er voor escortbedrijven om buiten deze koppeling te vallen? Voorgesteld wordt in alle gevallen een vast adres en een vast telefoonnummer van een escortbedrijf te eisen.

Ondanks dat van politiezijde al meerdere keren voorgesteld is te komen tot centralisatie van regels betreffende toezicht en handhaving kiest de wetgever voor de decentrale aanpak, waarbij toezicht en handhaving aan de individuele gemeente wordt overgelaten. Onze verwachting is dat op deze wijze met betrekking tot het toezicht en de handhaving er niet veel zal veranderen. De bestaande versnippering en ongelijke aanpak blijven – mede door de discretionaire bevoegdheden van de gemeenten – onveranderd voortbestaan. Daarmee is de verwachting dat de gewenste eenduidigheid en rechtsgelijkheid bij de controle en handhaving van deze wet niet wordt gerealiseerd. Belangrijkst bezwaar is dat daarmee een situatie blijft bestaan waarbij seksbedrijven zich vooral vestigen in de gemeenten die de minste mogelijkheden hebben voor of eisen stellen aan handhaving en toezicht op prostitutie- en seksbedrijven. De criminele organisaties zijn steeds op zoek naar lacunes in de wetgeving en kiezen voor grote dynamiek, zoals

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 7 van 10

- de voortdurende verplaatsing van hun activiteiten om daarmee zo veel als mogelijk buiten 'het zicht' van de overheid te blijven.

De zelfstandig werkende prostituee is uitgezonderd van de vergunningplicht. Deze uitzondering heeft volgens de geraadpleegde specialisten tot gevolg dat de handhaving van escort daardoor erg lastig is en dit kan worden voorkomen door escort inclusief de zelfstandig werkende prostituee onder de vergunningplicht te brengen.

Strafbepaling

In artikel 26, lid 1 staat dat met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die seksuele handelingen verricht met:

- a. een prostituee die werkzaam is voor een prostitutiebedrijf voor de exploitatie waarvan geen vergunning is verleend;
- b. een prostituee die niet is ingeschreven in het prostitutieregister.

Dit artikel gaat er vanuit dat de klant voldoende mogelijkheden heeft om vooraf inzage te hebben in de registratie van betreffend prostitutiebedrijf of prostituee. In hoeverre is vervolgens deze klant in staat om de geldigheid van deze registratie te controleren? Kan de klant bij het tonen van onjuiste gegevens deze overtreding worden verweten en kan de klant terzake overtreding van artikel 24 lid 1 worden vervolgd? Onduidelijk is of onachtzaam handelen onder de werking van deze bepaling valt.

Het opnemen van deze strafbepaling zal volgens de opsporingsdeskundigen niet bijdragen aan de bestrijding van mensenhandel of seksuele uitbuiting. Onderzoekers hebben vastgesteld dat de aanpak van klanten weliswaar enkele problemen aangaande de openbare orde oploste, maar dat daarmee de veiligheid van de (straat)prostituees extra in gevaar kwam. Dit komt o.a. omdat de prostituees minder tijd hebben om te onderhandelen en vooral dubieuze klanten overleven.⁵

De opsporing van dit delict zal uitermate moeilijk blijken, omdat de opsporingsambtenaar steeds weer zal moeten aantonen dat seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling plaatsvindt of heeft plaatsgevonden. Ontdekking op heterdaad is noodzakelijk en het inzetten van bijzondere opsporingsmiddelen is – voor zover dit mogelijk is – bijna niet te voorkomen. De opsporing van dit delict zal in ieder geval extra politiecapaciteit vereisen. De vraag is in hoeverre opsporing van dit strafbare feit proportioneel is, gelet op het effect en de noodzakelijke inzet.

Op grond van artikel 27 kan de prostituee die handelt in strijd met artikel 22, wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie. In de toelichting staat vermeld dat strafvervolgning tegen slachtoffers van mensenhandel uitzonderlijk zal zijn. Argument daarvoor is dat voorkomen moet worden dat deze 'slachtoffers' ook nog eens strafrechtelijk worden vervolgd. De hier gesignaleerde tegenstrijdigheid in wet en memorie van toelichting leidt onnodig tot een dilemma, welke

⁵ Loopmans c.s., 'Grensoverschrijdende prostitutie' in *Secondant* #6/december 2008, pp. 29-31

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 8 van 10

- door de handhaver zal moeten worden opgelost. De RHC adviseert u in de wet hierover expliciet duidelijkheid te verschaffen.

Aanvullende bepalingen prostitutiebedrijven

In artikel 16 staat dat onverminderd artikel 8, eerste lid, de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf wordt geweigerd indien ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel b, bij gemeentelijke verordening is bepaald dat de exploitatie van prostitutiebedrijven in de gemeente niet is toegestaan. Dit betreft de zogenaamde O-optie. Voorgesteld wordt alle gemeenten, inclusief de gemeenten met de 0-optie, te verplichten in de APV een bepaling op te nemen betreffende de O-optie en het toezicht op de (heimelijke) prostitutie.

In de Memorie van Toelichting wordt op blz. 6, 2e alinea aangegeven dat prostitutie door minderjarigen nog steeds, doch incidenteel, voorkomt. De deskundigen bij de politie zijn van mening dat jeugdprostitutie nog (te) veel voorkomt en landelijke cijfers onderschrijven deze vaststelling. In de huidige legale seksinrichtingen die vanaf 01 oktober 2000 zijn gecontroleerd zijn nagenoeg geen minderjarigen aangetroffen. Dit betreft echter alleen de inrichtingen binnen de gemeenten die nadere regels hebben gesteld en waar dus op naleving van de vergunning wordt gecontroleerd. Om reden dat er geen uniform vergunningsbeleid in Nederland is worden vooral in gemeenten waar geen of een soepel vergunningsbeleid wordt gevolgd in de seksinrichtingen – en vooral in de escort en illegale bedrijven - veelvuldig minderjarige prostituees aangetroffen. Dit benadrukt het belang van een eenduidig landelijk beleid op de vergunningverlening voor seksinrichtingen. In het conceptwetsvoorstel wordt gekozen voor decentrale invulling, waar centrale invulling voor de aanpak van mensenhandel doelgerichter.

Leeftijdshoging

Algemeen

Voorgesteld wordt een socialisatie onderzoek van slachtoffers verplicht te stellen wanneer er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel en waarbij sprake is van jongvolwassen slachtoffers. Veel mensenhandelaren laten slachtoffers werken vanaf het moment dat ze 18 jaar worden (Loveboy methodiek). Door een socialisatieonderzoek te doen bij jongvolwassenen is eerder en beter vast te stellen wanneer de dader(s) met ronselactiviteiten zijn begonnen. De groomings- en ronselhandelingen beginnen vaak al voordat een jongvolwassenene 18 jaar is. Met een dergelijk onderzoek wordt meer recht gedaan aan slachtoffers en aan het doel van de wet. Tenslotte wordt gewezen naar artikel 273f lid 1 sub 5: "danwel, ten aanzien van een ander enige handeling ondernemen waarvan hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen (seksuele), terwijl die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt". Voorgesteld wordt de activiteiten en handelingen die voorafgaan aan de daadwerkelijke tewerkstelling te doen vervolgen, terzake overtreding van artikel 273f lid 1, sub 5 van het Wetboek van Strafrecht, om reden dat die handelingen gericht zijn op het te werk stellen in een seksinrichting.

Verhoging van de leeftijd voor prostitutie

Zodra in heel Nederland de regels eenvormig en eenduidige worden toegepast kan de complete seksbranche verantwoordelijk worden gesteld om de leeftijd voor prostituees te verhogen.

692619

692619

Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
 Datum 15 januari 2009
 Blad 9 van 10

- Ongelijke uitvoering van beleid in verschillende gemeenten lijkt te leiden tot ongewenste concurrentiestrijd en verplaatsing tussen seksinrichtingen. Doorvoeren van een leeftijdsverhoging bij prostituees is volgens deskundigen alleen zinvol als dit voor heel Nederland geldt en vereist een landelijke bepaling.

Ter toelichting: Artikel 1.233 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat minderjarig zijn: "...zij, die de ouderdom van achttien jaren niet hebben bereikt..." Meerderjarigheid impliceert in het algemeen handelingsbekwaamheid en dus volledige verantwoordelijk en aansprakelijk voor het eigen handelingen. Daarnaast bepaalt artikel 19, lid 3 van de Grondwet dat iedere Nederlander recht heeft op vrije keuze van arbeid, "behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld". Uit het hiervoor gestelde volgt dat iemand die meerderjarig is, overeenkomstig het bepaalde in de wet, recht heeft te kiezen voor elk beroep dat men wil. Volgens het bepaalde in de Grondwet kunnen lager overheden hiertoe geen aanvullende regels stellen. Vorenstaande impliceert dat formeel juridisch geen grondslag is prostituties tussen de 18 en 21 jaar te verbieden zich te prostitueren. In geval men door middel van vergunningvoorwaarden exploitanten belet om prostituees jonger dan bijv. 21 jaar in hun inrichting te laten werken, is de verwachting dat prostituees jonger dan 21 jaar of zelfstandig (mits zij wel vergunning krijgen) of illegaal moeten gaan werken. Kortom een dergelijke maatregel lijkt contrair aan het doel van het wetsvoorstel, dat namelijk beoogd kwetsbare groep te beschermen.

Registratie slachtoffers mensenhandel in het prostitutieregister

Niet duidelijk is of deze vraag specifiek slachtoffers mensenhandel of alleen prostituees betreft. Thans worden slachtoffers van mensenhandel al gemeld bij Comensha. Aanvullende registratie van slachtoffers mensenhandel in een prostitutieregister - dus een nieuwe registratie naast de bestaande registratie bij Comensha - lijkt vooralsnog geen toegevoegde waarde te hebben.

Advies

Op basis van vorengaande wordt geadviseerd:

- Beter zicht op de prostitutie is noodzakelijk om het probleem meer volledig in beeld te krijgen. Daartoe kan een nationaal registratiesysteem worden ingericht. Duidelijk moet zijn waar deze dan beheerd wordt en wie er toezicht krijgt tot deze gegevens.
- De regulering zal meer dan nu uit moeten gaan van bestuurlijke handhaving en bestuurlijke sancties. Nu lijkt de nadruk vooral te liggen op strafrechtelijke handhaving. Het lokaal bestuur zal aangaande de toezichtstaken die de politie in haar opdracht politie uitvoert meer nadrukkelijk de regie moeten voeren.
- De artikelen aan te passen conform de artikelsgewijze reactie, zoals hierboven beschreven m.b.t. definitie prostitutie, betaling en seksbedrijf, verplicht Bibob-onderzoek, aanvulling m.b.t. escortbedrijven, registratie zelfstandige prostituee en concentratie of centralisering toezicht en handhaving.
- Vooralsnog niet over te gaan tot het strafbaar stellen van klanten (art. 26, lid 1), om reden dat onder de voorgestelde wettelijke regels deze bepaling niet of onvoldoende te handhaven is. Noodzakelijk is eerst de gehele branche te reguleren en er voor te zorgen

2009-01-15 10:00

2009-01-15 10:00

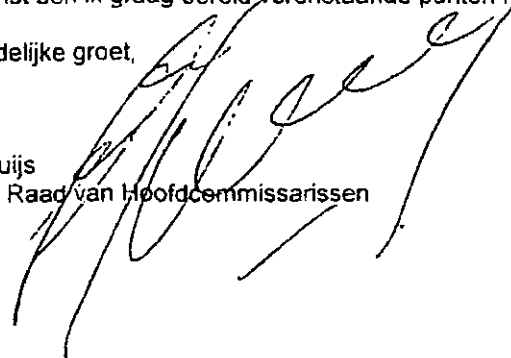
Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie o vts Politie Nederland
Datum 15 januari 2009
Blad 10 van 10

- gen dat voor een klant de noodzakelijke gegevens van vergunde inrichtingen beschikbaar zijn. Eventueel kan hierbij gedacht worden aan het invoeren van een keurmerk voor seksinrichtingen.
- Strafbaarstelling prostituees nader te nuanceren om te voorkomen dat 'slachtoffers' van mensenhandel ook nog kans lopen te worden vervolgd terzake overtreding van artikel 27.
- De voorgestelde 0-optie niet in te stellen, aangezien de verwachting is dat met decentrale toepassing de prostitutie in toenemende mate zal verschuiven naar het illegale circuit of naar de gemeenten met geen of onvoldoende beleid dienaangaande.
- Leeftijdsverhoging nog niet doorvoeren, zolang niet duidelijk is of deze bepaling strijdig met de Grondwet en het Burgerlijk Wetboek.
- Pooiers niet afzonderlijk met een wet strafbaar stellen. Pooiers zijn thans strafbaar ingevolge artikel 273f lid 1 sub 9 van het Wetboek van Strafrecht. De voorgestelde verandering kan slechts worden ingevoerd als artikel 151a van de Gemeentewet wordt gewijzigd. Alleen als in alle gemeenten de prostitutie (bedrijven) geregistreerd zijn, kunnen toezichthouders en opsporingsambtenaren op eenduidige wijze toezicht uitoefenen en handhaven. Ook wordt daarmee verplaatsing van ongewenste situaties naar buurgemeenten voorkomen.
- Verander in artikel 151a, van de Gemeentewet: de gemeente 'kan' regels stellen in de gemeente 'moet' regels stellen.
- De wijze van invoering van deze wet en de eventuele overgangsregeling vast te doen stellen. Aanvulling dienaangaande is gewenst.

Desgewenst ben ik graag bereid vorenstaande punten nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

L.Th.C. Kuijs
Voorzitter Raad van Hoofdcommissarissen



01182009

01182009

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag .

Minister van BZK
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bezoekadres:
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 852

c.c. Minister van Justitie

Onderdeel	Handhavingsbeleid
Contactpersoon	I. Nagtegaal/R. van Loon
Doorkiesnummer(s)	070-3399873
E-mail	
Datum	29 januari 2009
Ons kenmerk	PaG/HB/13460
Bijlage(n)	
Onderwerp	Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte mevrouw Ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 heeft u, tezamen met uw ambtgenoot van het Ministerie van Justitie, het College van procureurs-generaal verzocht te adviseren over het concept wetsvoorstel regulering prostitutie. Met het onderhavig wetsvoorstel beoogt de regering, heel kort samengevat, de volgende doelen te bereiken:

1. Het verkleinen van gemeentelijke en regionale verschillen in vergunningenbeleid ten einde verplaatsingen te voorkomen;
2. Het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door een zo veel mogelijk sluitend systeem van vergunning- en registratieplicht te creëren;
3. Het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en maakt graag van de gelegenheid gebruik het volgende onder uw aandacht te brengen.

Algemeen

Na een uiteenzetting van de probleemanalyse en de inzet van het openbaar ministerie bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, zal het College ingaan op de doelstelling van het wetsvoorstel en het voorgestelde sanctiestelsel. Vervolgens zal het College stil staan bij enkele aspecten van de handhaafbaarheid van de voorgestelde strafbaarstellingen. Tot slot zal het College in het algemene deel aandacht besteden aan uw verzoek om een reactie op een eventuele verhoging van de minimumleeftijd

voor prostitutie en mogelijke weigeringsgronden bij registratie. Het advies wordt vergezeld door een artikelsgewijs commentaar, waarin op afzonderlijke aspecten wordt ingegaan.

Als algemene notie merkt het College op dat de gesignaleerde problemen in de prostitutiebranche niet uitsluitend door toepassing van het strafrecht kunnen worden opgelost. Het College zal derhalve vanuit een breder perspectief dan louter het strafrecht op het onderhavige wetsvoorstel reageren.

Problemanalyse en inzet openbaar ministerie

In 2006 is de Nationale Recherche een groot opsporingsonderzoek gestart naar een groep mensenhandelaren die in tenminste drie steden in Nederland, op grote schaal, vrouwen in de prostitutie bracht. Dit onderzoek, onder de werknaam Sneep, heeft een brute en onmenselijke praktijk van mensenhandel aan het licht gebracht. Het gebeurde in de vergunde raamprostitutie en niemand heeft het voordien gezien. Dit onderzoek heeft laten zien dat de controle op de vergunde sector te kort schiet. Daarnaast leert het onderzoek dat mensenhandel en mensensmokkel niet alleen "aan de achterkant" (strafrechtelijke handhaving) moet worden bestreden, maar dat ook juist aan de "voorkant" (bestuurlijke handhaving) maatregelen noodzakelijk zijn. Dit vraagt om een programmatische aanpak¹ van het probleem.

Eén van de doelstellingen die destijds met de opheffing van het bordeelverbod is beoogd was de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie. Uit het onderzoek van de zaak Sneep kan in ieder geval worden geconcludeerd dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod niet heeft geleid tot een prostitutiebranche zonder misstanden. Uit een analyse van de gemeente Utrecht² blijkt voorts dat er aanwijzingen zijn dat er op het Zandpad (vergund raamprostitutiegebied in Utrecht) sprake is van een ernstige situatie met betrekking tot dwang onder prostituees.

De Minister en Staatssecretaris van Justitie hebben mensenhandel tot een speerpunt van het justitiebeleid verklaard. Het openbaar ministerie heeft vervolgens de aanpak van mensenhandel als prioriteit benoemd en heeft zich tot doel gesteld om de komende jaren een aanpak te ontwikkelen die het verschijnsel mensenhandel (zowel binnen als buiten de prostitutiebranche) effectief terugdringt. Daartoe zal in veel

¹ De gedachte bij een programmatische aanpak is te bezien op welke wijze (bestuurlijke) partners eerder bij een onderzoek kunnen worden betrokken, teneinde gezamenlijk te bepalen welk instrumentarium het meest geschikt is om een duurzamer maatschappelijk effect te sorteren.

² Signalen mensenhandel Zandpad, bestuursinformatie gemeente Utrecht, 29 mei 2008

sterkere mate dan voorheen gezocht worden naar samenwerking met het bestuur om er voor te zorgen dat door een mix van bestuurlijke en strafrechtelijke middelen de ruimte voor de mensenhandelbranche wordt weggenomen. Voor het thema mensenhandel zijn inmiddels zogenaamde proeftuinen ingericht. Een proeftuin is een leeromgeving waar met behulp van een concrete strafzaak ervaring wordt opgedaan met nieuwe onderzoeksmethoden. Om bovengenoemde activiteiten een extra impuls te geven is de Task Force Aanpak Mensenhandel ingesteld. Deze Task Force, onder voorzitterschap van het openbaar ministerie, is bedoeld om betrokken partijen bij elkaar te brengen teneinde een aantal gesignaleerde knelpunten op te lossen.

Doelstelling van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel is een invulling van het kabinetsvoornemen om de problemen en misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een vergunningplicht voor de exploitatie van een seksbedrijf. Voorts voorziet het wetsvoorstel in een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees en wordt er voorgesteld het gebruikmaken van illegaal aanbod van prostitutie als overtreding strafbaar te stellen.

Bestuurlijke handhaving

Het College onderschrijft de behoefte aan een uniform vergunningstelsel, zoals in het onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld. Tegelijkertijd wijst het College er op dat een dergelijk stelsel op zichzelf de gesignaleerde misstanden in de prostitutiebranche niet afdoende zal oplossen. Daarvoor is ook nodig dat in een sluitend systeem van toezicht en handhaving wordt voorzien. Met spijt constateert het College echter dat het wetsvoorstel wel voorziet in een uniform vergunningen- en registratiebeleid, maar dat er nagenoeg geen aandacht uitgaat naar een sluitend toezicht- en controle systeem. De regie voor de uitvoering van het prostitutie- en mensenhandelbeleid moet op lokaal niveau bij gemeenten liggen, aldus de memorie van toelichting. Naar het oordeel van het College betekent dit dat de gemeenten dan ook zorg moeten dragen voor een sluitende bestuurlijke controle op de vergunningsvoorwaarden. Bij overtreding van vergunningvoorwaarden dient de betrokken gemeente consequent een bestuurlijke sanctie op te leggen. Daarnaast zou een gemeente prostitutiecontroleurs aan kunnen stellen, die aan de hand van frequente gesprekken met prostituees controleren op zaken als minderjarigheid en onvrijwilligheid. Het College denkt hierbij bijvoorbeeld aan multidisciplinaire teams die frequente controles uitvoeren. Omdat gebleken is dat slachtoffers van mensenhandel hun slachtofferschap moeilijk onder de aandacht van prostitutiecontroleurs willen of durven te brengen is het daarnaast noodzakelijk om alternatieve bronnen van signalen van mensenhandel te onderzoeken.

Het College acht het een gemiste kans dat een nadere invulling van het toezicht en de handhaving ontbreekt en is van mening dat de rol en positie van het bestuur onderbelicht zijn in het wetsvoorstel. Het College heeft begrip voor het uitgangspunt dat het prostitutiebeleid voornamelijk lokaal wordt vastgesteld. Maar daarnaast is het College van oordeel dat dit onverlet laat dat van gemeenten een bepaald minimum aan toezicht en handhaving kan worden gevraagd. De nu voorgestelde bepalingen met betrekking tot het toezicht en de handhaving zijn dermate vrijblijvend opgesteld dat het de burgemeester ook vrijstaat in het geheel geen ambtenaren aan te wijzen die zijn belast met het toezicht op het prostitutiebeleid. Het College vraagt zich daarom af wat dit wetsvoorstel in de praktijk zal kunnen toevoegen aan de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. De gemeenten die nu al actief zijn op het gebied van het prostitutiebeleid zullen dat ongetwijfeld blijven doen, maar voor gemeenten die tot nu toe geen aanleiding hebben gezien om een actief prostitutiebeleid te formuleren kent het wetsvoorstel geen prikkel om dit alsnog te doen. Het College ziet in de verwachting, zoals wordt opgemerkt in de memorie van toelichting, dat het wetsvoorstel niet tot extra lasten voor gemeenten zal leiden een bevestiging van deze veronderstelling. Een intensivering van het prostitutiebeleid teneinde uitwassen te bestrijden kan alleen maar gepaard gaan met meer inzet van capaciteit van mensen en middelen en heeft derhalve een toename van de kosten tot gevolg.

Het College is van oordeel dat het gemeentebestuur - meer dan thans het geval is - in de positie moet worden gebracht om beter gestalte te kunnen geven aan het toezicht en de handhaving op de prostitutiebranche. Uit de handhavingspraktijk van de afgelopen jaren blijkt dat het bestuur te weinig heeft gedaan (of heeft kunnen doen) aan het toezicht en controle op de prostitutiebranche. Zie in dit verband ook de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.³ Met name wijst het College op de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur, op pagina 290 van de vijfde rapportage, waar wordt voorgesteld dat gemeenten verplicht moeten worden bepaalde zaken in lokaal prostitutiebeleid te regelen, daar waar zij dat nu *kunnen* doen. Het College sluit zich bij deze aanbeveling van ganser harte aan en adviseert dat in het wetsvoorstel een substantieel minimumniveau van bestuurlijke handhaving zal worden opgenomen.

In dit verband wijst het College ook op de kabinetsnota sanctiestelsels⁴. Deze nota beschrijft een aantal uitgangspunten die bij de keuze van een sanctiestelsel bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving gebruikt kan worden. Daarbij is voornamelijk van belang of kan worden gesproken van een specifieke rechtsbetrekking tussen

³ Bijlage bij TK 2006 — 2007, 28 638, nr. 32, de pagina's 288 e.v.

⁴ EK, 2008-2009, 31 700 VI, D

overheid en burger (in de nota aangeduid met 'gesloten context') of een algemene rechtsbetrekking (in de nota aangeduid met 'open context'). Wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt getoetst aan de uitgangspunten zoals die in deze nota worden beschreven, dan blijkt het volgende. Bij praktisch alle overtredingen (de artikelen 2, 3, 14, 15, 22 en 27) is sprake van een specifieke rechtsbetrekking tussen de overheid (in casu het gemeentebestuur) en de normadressaat. Er is bij de in het wetsvoorstel genoemde overtredingen een directe relatie tussen de (toekomstig) vergunninghouder cq registratieplichtige en de overheid. Immers, alleen degene die een prostitutie- of aanverwant bedrijf wil exploiteren, of degene die als zelfstandig prostituee wil werken, krijgt met de vergunning cq registratie te maken.

Slechts in het geval van het voorgestelde artikel 26, waarin het gebruikmaken van *illegaal aanbod van prostitutie* als overtreding strafbaar is gesteld, is sprake van een generieke rechtsbetrekking tussen overheid en de burger.

Uit deze toetsing kan de conclusie worden getrokken dat het vergunningstelsel primair moet worden gehandhaafd door het bestuur door middel van een bestuurlijke boete.

In artikel 26 wordt voorzien in strafbaarstelling van de klant die illegale diensten van een prostituee afneemt. Het gaat daarbij om twee strafbare feiten: het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee die haar diensten aanbiedt in een niet vergund prostitutiebedrijf, en het verrichten van seksuele handelingen met een zelfstandig werkende prostituee die niet is geregistreerd.

Alvorens in te gaan op de strafrechtelijke aspecten van deze bepaling staat het College nog even stil bij de vraag of het strafrecht terecht wordt ingezet tegen klanten die illegale diensten van prostituees afneemt. Met het oog op een eenduidig handavingsregime, waar het primaat bij het bestuur ligt, vraagt het College zich af of overtreding van artikel 26 wel een strafbaar feit moet opleveren. Weliswaar is sprake van een 'open' context, maar de bepaling kan — zo die al gewenst is — prima middels een bestuurlijke boete worden afgedaan. Op deze manier wordt het bestuur ook in staat gesteld om zijn verantwoordelijkheid te nemen. Weliswaar kan dan geen vrijheidsstraf worden opgelegd, maar dat ligt volgens het College dan ook niet voor de hand. Het College wijst er op dat het aannemelijk is dat een groot deel van de prostituees die zich niet willen registreren, deze registratie simpelweg weigeren uit fiscale motieven. Het gaat dan wel erg ver om klanten te vervolgen die prostituees bezoeken die illegaal hun werk verrichten uitsluitend vanwege het feit dat zij geen belasting over hun inkomsten willen betalen. Dat wordt immers ook niet gedaan bij klanten van andere werkgevers die frauderen met sociale premies en/of hun belastingaangifte. Het ligt dan ook niet voor de hand om bij overtreding van dit feit een vrijheidsstraf te vorderen.

Omwille van de eenduidigheid van sanctiestelsel adviseert het College om voor de punitieve handhaving van het onderhavige wetsvoorstel een bestuurlijke boete te introduceren. Mocht het kabinet voor de sanctionering van artikel 26 toch voor het strafrecht willen kiezen, omdat er sprake is van een 'open' context, dan stelt het College voor om het strafrecht uitsluitend tot dit artikel te beperken. De overige overtredingen kunnen veel beter bestuursrechtelijk worden opgepakt. Naast het opleggen van bestuurlijke boetes kan het bestuur maatregelen nemen, zoals het intrekken van vergunningen, het sluiten van panden, e.d. , waardoor het bestuur de verantwoordelijkheid kan nemen die bij het voeren van een zorgvuldig en slagvaardig prostitutiebeleid hoort.

Strafbaarstelling van de klant

Volgens de memorie van toelichting behoort de strafrechtelijke sanctionering ook te gelden voor de klant van illegaal aanbod van prostitutie. Letterlijk staat in de memorie van toelichting: "Op het moment dat een klant bewust kiest voor illegale prostitutie en daarmee profiteert van een mogelijke uitbuitingssituatie, dient de mogelijkheid te bestaan van een vrijheidsstraf. Het kabinet acht het daarom wenselijk om strafrechtelijk op te kunnen treden tegen de klant van een slachtoffer van mensenhandel of een illegaal in Nederland verblijvende prostituee".

In het wetsvoorstel wordt dit vorm gegeven door een strafrechtelijke sanctionering van de klant die gebruik maakt van een illegaal (niet-vergund) aanbod van prostitutie. Het College wijst er op dat met deze formulering het wetsvoorstel verder gaat dan de wens van het kabinet. Er zijn immers volgens het College veel meer redenen (bijvoorbeeld fiscale redenen) waarom een seksbedrijf dan wel zelfstandig werkende prostituee zonder vergunning dan wel registratie seksuele dienstverlening aanbiedt, zonder dat sprake is van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting.

Op zich kan het College zich vinden in de strafbaarstelling van de klant die verwijtbaar misbruik maakt van een slachtoffer van mensenhandel dan wel een illegaal in Nederland verblijvende prostituee. Om een dergelijk strafrechtelijk verwijt te kunnen maken dient echter aan een tweetal vereisten te worden voldaan.

In de eerste plaats zal het toezicht en de handhaving op het vergunde en geregistreerde aanbod van prostitutie sluitend moeten zijn. Dit houdt in dat de klant die gebruik maakt van de diensten van een prostituee bij een vergund prostitutiebedrijf dan wel van een geregistreerde zelfstandig werkende prostituee, er op mag vertrouwen dat deze prostituee niet het slachtoffer is van mensenhandel of dat een legale verblijfstitel om in Nederland te mogen verblijven ontbreekt.

In de tweede plaats dient voor de klant vooraf voldoende duidelijk te zijn dat het seksbedrijf dan wel de zelfstandig werkende prostituee waarvan hij de diensten wil

betrekken, legaal de diensten aanbiedt. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het hanteren van een keurmerk voor vergunde seksbedrijven en het verstrekken van relatief fraudebestendige pasjes aan zelfstandig werkende prostituees.

Om te voorkomen dat de strafbaarstelling van de klant een uitsluitend symbolische waarde heeft, zal volgens het College eerst moeten worden voldaan aan genoemde twee voorwaarden. Pas als die zijn gerealiseerd zullen politie en het Openbaar Ministerie in staat worden gesteld om ook de vraagkant van illegale prostitutie waarbij sprake is van uitbuiting van prostituees te kunnen aanpakken. Het College stelt dan ook voor om in dit wetsvoorstel de strafbaarstelling van de klant nog niet te regelen, maar om daaraan pas uitvoering te geven wanneer toezicht en handhaving op orde zijn en er voldoende mogelijkheden zijn gecreëerd op basis waarvan de klant kan bepalen of er sprake is van een legaal aanbod van prostitutie

Overigens wordt opgemerkt dat los van het tekort aan handhavingscapaciteit, de handhaving van de voorgestelde strafbepaling niet eenvoudig zal zijn. Contacten tussen klanten en prostituees vinden ook buiten prostitutiebedrijven in beslotenheid plaats en zijn bovendien niet altijd als prostitutie herkenbaar. De overtreding van deze bepaling is dus niet eenvoudig vast te stellen en van de opsporing moet dan ook geen al te grote verwachtingen worden gekoesterd. Het is terecht dat de memorie van toelichting de verwachting omtrent een succesvolle opsporing van het strafrechtelijk verbod sterk relativeert.

Strafbaarstelling van prostituee

Ook de prostituee die werkzaam is in een niet vergund prostitutiebedrijf en de prostituee die zelfstandig werkt zonder over de daarvoor vereiste registratie te beschikken wordt strafbaar gesteld. Ook is het de bedoeling om de prostituee, die de verplichting niet nakomt om in een advertentie het nummer te vermelden dat op het registratiebewijs is opgenomen, strafrechtelijk te vervolgen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het wenselijk is om strafrechtelijk te kunnen optreden tegen al degenen die verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van illegale vormen van dienstverlening. Het College meent dat deze stelling nadere uitleg verdient. Waarom is het wenselijk om tegen deze prostituees strafrechtelijk te kunnen optreden? Ligt het niet meer voor de hand dat deze simpele overtreding, die in de vergunnings- cq registratiesfeer ligt, door de gemeente met een bestuurlijke boete wordt afgedaan? Wat is in deze omstandigheden de meerwaarde van het strafrecht? Deze vragen klemmen te meer nu in de memorie van toelichting, geheel terecht, wordt aangegeven dat strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers van mensenhandel achterwege zal blijven. Daarmee wordt duidelijk dat de strafrechtelijke vervolging alleen betrekking kan hebben op de overtreding van de registratieplicht of

Verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie

In de aanbiedingsbrief bij het wetsvoorstel wordt apart aandacht gevraagd voor de vraag of het aanbeveling verdient de leeftijd voor prostitutie van 18 naar 21 jaar te verhogen. Omdat de vraag los van het wetsvoorstel wordt gesteld, meent het College er goed aan te doen om twee situaties te onderscheiden: namelijk indien de huidige situatie blijft gehandhaafd en de situatie die ontstaat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

De huidige situatie kent geen bepaling gericht tot de prostituee waarin staat wat de minimumleeftijd is waarop iemand prostitutie mag bedrijven. In plaats daarvan wordt degene die misbruik maakt van een jeugdige prostituee, die jonger is dan de achttien jaar, strafbaar gesteld. In artikel 248b Sr is bepaald dat "hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt." Dit delict wordt zwaar gestraft, er staat een strafmaximum van vier jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie op.

Zoals in een ander verband al eerder is opgemerkt is in deze bepaling het criterium leeftijd geobjectiveerd. Indien blijkt dat de betreffende prostituee nog geen achttien was, dan is de klant strafbaar, een beroep op afwezigheid van alle schuld met betrekking tot de leeftijd zal de rechter slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden honoreren. De bescherming van het slachtoffer staat in deze bepaling centraal. Maar dat is één zijde van het verhaal. Een dergelijk strafrechtelijk regime is slechts verdedigbaar als men van de klant tot op zekere hoogte kan verwachten dat hij beter moest weten. Met andere woorden, een zekere kenbaarheid van de leeftijd wordt wel verondersteld, al speelt de leeftijd bij de strafzaak zelf een ondergeschikte rol. Nog duidelijker komt dit aspect uiteraard naar voren bij zedendelicten waarbij de leeftijd van het slachtoffers nog lager ligt. Zie bijvoorbeeld de artikelen 244 en 245 Sr. Stel nu dat de leeftijd van de prostituee wordt verhoogd van 18 naar 21 jaar. Uiteraard wordt het belang van de bescherming van het slachtoffer nog steeds vooropgesteld. Maar dan gaat het aspect van het al dan niet voor de klant kenbaar zijn van de leeftijd wel wringen. Het is in veel gevallen al lastig om een zestien- of zeventienjarige vrouw van een twintigjarige vrouw te onderscheiden. Het is echter nog veel moeilijker om een negentienjarige vrouw van een tweeëntwintigjarige vrouw te onderscheiden. Rechters zullen eerder gaan aannemen dat de klant een gerechtvaardigd beroep doet op de afwezigheid van alle schuld nadat hij verklaart dat hem een rad voor ogen is gedraaid en hem is verzekerd dat de betreffende vrouw de leeftijd voor prostitutie heeft bereikt. Immers, de stilzwijgende veronderstelling die aan de formulering van de strafbepaling ten grondslag ligt, namelijk dat de klant beter had moeten weten, kan nu

niet zo makkelijk meer worden volgehouden. Dus op de eerste plaats meent het College dat met een verhoging van de leeftijd wordt getornd aan de rechtvaardigheid die aan iedere strafbepaling ten grondslag moet liggen.

In de tweede plaats voor wat betreft de wijziging van de huidige situatie, is te voorzien dat de categorie achttien tot twintigjarige prostituees uit het beeld zullen verdwijnen. Niet dat deze vrouwen zich niet meer prostitueren, maar zij zullen verdwijnen in de illegaliteit. De realiteit gebiedt te zeggen dat dit volwassen vrouwen zijn, die mogelijk een bewuste keuze maken om in de prostitutie te gaan werken. Die zullen zich door een verbod niet laten weerhouden, maar hun werkzaamheden daarop aanpassen. Met als gevolg dat zij onbereikbaar worden voor welke hulpverlening dan ook.

Concluderend komt het College tot de slotsom dat in verband met de gebrekkige mogelijkheden tot handhaving en de mogelijke verdwijning in de illegaliteit, een verhoging van de leeftijd van prostitutie van 18 tot 21 jaar niet is aan te bevelen.

Registratie prostituee/slachtoffer mensenhandel

De registratie van zelfstandig werkende prostituees kan op verschillende gronden worden geweigerd. U vraagt het College advies met betrekking tot de vraag of "het vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel" eveneens een verplichte óf een facultatieve weigeringsgrond voor gemeenten moet worden om een zelfstandige prostituee niet te registreren. Het achterwege laten van een mogelijkheid om registratie bij vermeend slachtofferschap te weigeren, zou tot ongewenst gevolg kunnen hebben dat inschrijving van een evident slachtoffer van mensenhandel niet geweigerd zou kunnen worden.

Het College kan zich voorstellen dat gemeenten in deze situatie zouden willen weigeren om de betreffende prostituee te registreren. Vanuit het opsporingsbelang pleit het College toch voor registratie. Door het weigeren van de inschrijving kunnen criminelen immers gewaarschuwd worden dat de overheid hen op het spoor is. De inschrijving in het register geeft het openbaar ministerie en de politie de gelegenheid om passende maatregelen te treffen. Gemeenten dienen derhalve in voornoemde gevallen direct na inschrijving de politie in te lichten. De inschrijving zal indien inderdaad blijkt van gedwongen prostitutie daarna uiteraard ongedaan moeten worden gemaakt.

Conclusie

Het College onderschrijft de behoefte aan een uniform vergunningstelsel, zoals in het onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld. Tegelijkertijd constateert het College met spijt dat het wetsvoorstel niet voorziet in een sluitend toezicht- en controle systeem en dat de rol en positie van het bestuur onderbelicht blijft. De regulering van

prostitutie zal veel meer dan nu het geval is uit moeten gaan van bestuurlijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving. Het College is van oordeel dat het gemeentebestuur in de positie moet worden gebracht om beter gestalte te kunnen geven aan het toezicht en de handhaving op de prostitutiebranche en wijst in dit verband ook op de kabinetsnota sanctiestelsels.

Ten aanzien van de strafbaarstelling van de klant kan het College zich voorstellen dat het strafrecht hier meer voor de hand ligt. Het College adviseert echter pas over te gaan tot het strafbaar stellen van klanten op het moment dat de gehele branche is gereguleerd en er voldaan is aan het kenbaarheidsvereiste.

Tot slot nog een punt dat niet eerder in deze brief aan de orde is gekomen. Het College adviseert om het wetsvoorstel te leggen langs het barrièremodel⁵ teneinde, na te gaan of er nog andere belemmeringen op te werpen zijn, die opgenomen kunnen worden in het wetsvoorstel. Hierdoor is het mogelijk om ook andere ketenpartners dan politie, OM en bestuur een rol te geven bij de aanpak van mensenhandel. In ieder geval vraagt het College specifiek aandacht voor de rol van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de aanpak van het probleem. De aanpak van gedwongen prostitutie valt of staat met een goede categorale opvang van de slachtoffers van deze vorm van mensenhandel. In de memorie van toelichting wordt echter niet ingegaan op deze belangrijke taak van het Ministerie van VWS.

Hoogachtend

Het College van procureurs-generaal

H.N. Brouwer

⁵ Met een barrièremodel worden 'criminele werkprocessen' en criminogene factoren in kaart gebracht, evenals mogelijke maatregelen om deze processen en factoren in te dammen.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Het College merkt op dat het wetsvoorstel er geen blijk van geeft dat is getracht om de terminologie tussen de verschillende overheidsorganen op elkaar af te stemmen. Uit het onderzoek Sneepe is gebleken dat één van de onduidelijkheden in de huidige situatie is dat verschillende overheidsorganen verschillende definities gebruiken. Voor het begrip "zelfstandig werkende prostituee" hanteert de Belastingdienst bijvoorbeeld een terminologie die verschillend is van de terminologie die in het wetsvoorstel wordt gebruikt. Het wetsvoorstel zou aanleiding moeten zijn om met de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel tot eenduidige definities te komen.

De definitie van "seksbedrijf" (artikel 1, onder c) is onduidelijk. In de artikelsgewijze toelichting wordt in de inleiding gesteld dat een seksbedrijf zowel locatiegebonden (de fysieke verschijningsvorm) als niet-locatiegebonden (bijvoorbeeld een escortbedrijf) kan worden uitgeoefend. Uit de toelichting op onderdeel c blijkt echter dat het begrip "seksbedrijf" juist doelt op een "organisatie" en dus niet op de locatie waar de verrichtingen of vertoningen plaatsvinden. Het College adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

In artikel 1, onderdeel d, wordt de "seksinrichting" gedefinieerd. Het College vraagt zich af of onder deze definitie ook de zogenaamde 'webcamseks' moet worden begrepen. En zo dit het geval is, welke eisen worden dan gesteld aan exploitanten van dergelijke sites waarop deze vorm van seks wordt aangeboden? Kan de memorie van toelichting vervolgens worden aangevuld met een korte paragraaf waaruit blijkt hoe de handhaving dient te worden vormgegeven? Indien deze webcams niet als een seksinrichting kunnen worden beschouwd, dan zou het College graag zien dat de memorie van toelichting wordt aangevuld met een passage over de vraag waar deze vorm van internetseks ondergebracht moet worden.

De exploitant wordt in artikel 1, onderdeel g, gedefinieerd als de natuurlijke persoon voor wiens rekening en risico het seksbedrijf wordt uitgeoefend. Het College merkt op dat het wetsvoorstel geen aandacht besteedt aan de in de seksindustrie redelijk vaak voorkomende rechtspersoon, de BV. Is de bestuurder van een BV dan een exploitant die onder artikel 1, onderdeel g, kan worden begrepen?

Artikel 4

In artikel 4, lid 2 onder a wordt bepaald dat bij gemeentelijke verordening een maximum kan worden gesteld aan het aantal vergunningen dat wordt verleend. Dit onderdeel gaat, gelet op het eerste lid van artikel 4, over de exploitatie van

seksbedrijven. Dat is ruimer dan alleen de prostitutie, ook seksbioscopen, theaters en dergelijke vallen hieronder. Het College vraagt zich af of het voor de gemeente ook mogelijk is om het maximum aantal vergunningen op "0" te zetten. Gelet op de memorie van toelichting is het de bedoeling dat een nulloptie alleen voor prostitutiebedrijven geldt, maar de formulering van onderdeel a maakt het mogelijk dat de nulloptie ook breder wordt getrokken, en dat feitelijk ook andere seksbedrijven een vergunning wordt onthouden.

Indien het niet de bedoeling is dat de nulloptie zich ook uitstrekt over de niet-prostitutiegerelateerde seksbedrijven, en zij dus een vergunning moeten kunnen krijgen, hoe wordt dan het toezicht en controle op deze bedrijven geregeld in die gemeenten die een nulloptie voor prostitutie hanteren? Deze gemeenten zullen waarschijnlijk geen ambtenaren beschikbaar kunnen houden die over voldoende expertise beschikken en die adequaat kunnen optreden. Het College adviseert aan dit punt nadere aandacht te schenken. Daarnaast gaat het College er van uit dat gemeenten die een nulloptie hanteren dit goed afstemmen in bijvoorbeeld het regionaal college.

In het algemene deel van dit advies is al aandacht gevraagd voor de bijzondere handhavingsproblemen met betrekking tot de prostituees die werken voor een escortbedrijf. In het kader van dit artikelsgewijze deel van het advies komt het College er nog een keer op terug. Gesteld dat een gemeente een nulloptie heeft ingesteld, kunnen prostituees die werken voor een escortbedrijf dan toch in deze gemeente werken? Hoe kan een gemeente dit tegengaan? Hoe vindt de afstemming tussen gemeenten onderling plaats om wildgroei te voorkomen?

Artikel 5

Het College is van mening dat gemeenten bij de toetsing van de vergunningaanvraag verplicht advies inwinnen bij het Bureau bevordering integriteitsbeoordeling.

Artikel 6

Artikel 6 betreft de gegevens die in ieder geval bij een vergunningaanvraag dienen te worden overlegd. Het College merkt op dat in een eerdere versie van het wetsvoorstel in artikel 6 was opgenomen dat bij de aanvraag van een vergunning in ieder geval een verklaring omtrent gedrag dient te worden overlegd. Dit is in het huidige voorgestelde artikel 6 komen te vervallen. Het College is van mening dat dit aspect alsnog dient te worden opgenomen.

Artikel 8

De gronden waarop een vergunning kan worden geweigerd zijn opgenomen in het eerste lid van artikel 8.

In onderdeel c wordt bepaald dat de vergunning kan worden geweigerd indien "de

exploitant of de beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is". Behalve de mededeling dat dit onderdeel nader zal worden ingevuld bij algemene maatregel van bestuur, geeft de memorie van toelichting geen uitleg wat onder deze weigeringsgrond moet worden verstaan. Kennelijk gelden voor exploitanten van seksbedrijven andere maatstaven om een bedrijf te mogen exploiteren dan andere vormen van bedrijvigheid. Het College is van oordeel dat het onderdeel "slecht levensgedrag" een subjectief criterium is dat voor verschillende uitleg vatbaar is. Omwille van een heldere en eenduidige toepassing verdient het de voorkeur om dit onderdeel in de wet te objectiveren dan wel in de memorie van toelichting aan te geven wat hieronder moet worden verstaan.

Het College vraagt zich af wat wordt bedoeld met "feitelijke toestand" in het eerste lid, onder e, van artikel 1. Is hier de toestand in de seksinrichting bedoeld? Het College meent dat de memorie van toelichting op dit punt nadere invulling behoeft.

In onderdeel f wordt bepaald dat de vergunning moet worden geweigerd indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met de aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften. Welke maatstaven het bestuur moet aanleggen om te kunnen oordelen dat de aanvrager waarschijnlijk niet aan zijn verlichtingen zal voldoen geeft de memorie van toelichting niet. Gaat het om ervaringen uit het verleden met deze aanvrager die reden geven tot terughoudendheid? Gaat het om de financiële positie van de aanvrager die aanleiding geeft om te veronderstellen dat zijn bedrijf niet aan de eisen zal voldoen? Het College meent dat de memorie van toelichting hierover wel enige uitleg mag geven.

Met betrekking tot het derde lid van artikel 8 stelt het College voor om de formulering '...kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordeling om advies worden gevraagd' te wijzigen in '...moet het Bureau bevordering integriteitsbeoordeling om advies worden gevraagd'.

Artikel 10

Het College stelt voor om artikel 10, tweede lid zodanig te wijzigen, dat wordt bepaald dat de vergunning van het seksbedrijf (in ieder geval ook) buiten de inrichting zichtbaar aanwezig is. Dit geeft de klanten van seksinrichtingen de gelegenheid om vooraf onderzoek te doen naar de vraag of de aangeboden seksuele diensten legaal zijn of niet. Wanneer dat pas in de seksinrichting gebeurt, is de kans dat de klant afziet van de aangeboden seksuele diensten - indien de vergunning niet aanwezig is - zeer gering.

Artikel 11

Artikel 11 betreft de gronden waarop de vergunning kan worden ingetrokken. Het College stelt zich op het standpunt dat de vergunning ook zou moeten worden ingetrokken indien zich binnen het bedrijf misdrijven hebben voorgedaan. Zoals bijvoorbeeld de handel in drugs of het mishandelen van prostituees of klanten. Weliswaar kent artikel 11 onder d de omstandigheid dat de vergunning kan worden ingetrokken indien de openbare orde en veiligheid in het geding zijn. Maar het College zag liever een onderdeel toegevoegd waaruit ondubbelzinnig blijkt dat het plegen van misdrijven door of onder de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder onherroepelijk leidt tot intrekken van de vergunning.

Artikel 12

In artikel 12, eerste lid, onderdeel b, staat de mogelijkheid beschreven om de vergunning in te trekken indien er sprake is van een gewijzigd wettelijk voorschrift, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten in de bescherming van belangen. Hoewel deze bepaling niet op het strafrecht ziet, merkt het College op dat uit het oogpunt van de rechtsbescherming van de burger/ondernemer in voorkomende gevallen een ambtshalve wijziging van de vergunning meer voor de hand ligt dan een intrekking. Het College is dan ook van mening dat in dit artikel de mogelijkheid tot wijziging van de vergunning dient te worden opgenomen naast de mogelijkheid van intrekking.

Artikel 14

Artikel 14 verbiedt om ter zake van een aanvraag voor een vergunning onjuiste of onvolledige gegevens te verstrekken. Het College vraagt zich af of deze bepaling enige toegevoegde waarde bezit. Op basis van onvolledige gegevens wordt een vergunning niet afgegeven. Indien bewust onjuiste gegevens worden verstrekt leidt dit tot strafbaarheid ex artikel 225 Sr. Het College meent dat artikel 14 kan worden gemist.

Artikel 29

Tot slot merkt het College op dat de wetgever er voor heeft gekozen om uitsluitend artikel 3, 14 en 15 onder de werking van de WED te brengen. De overtreding van artikel 2, 19 en 22 is in de wet zelf strafbaar gesteld. Deze splitsing leidt mogelijk tot onduidelijkheid bij de (buitengewoon) opsporingsambtenaar bij de vraag aan welke wet zij hun bevoegdheden ontleenen (WED of WvSv).

Welke reden heeft de wetgever gehad om voor een dergelijke splitsing te kiezen?



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Mw. Dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorzendsnummer (070) 373 8253	uw kenmerk	bijlage(n) 1
betreft Reactie consultatie wetsvoorstel prostitutie	ons kenmerk BABVI/U200900064	datum 15 januari 2009

Geachte mevrouw Ter Horst,

Op 4 december jongstleden heeft u de VNG gevraagd om te reageren op en aanbevelingen te geven over het voorstel van de wet Regulering prostitutie. In uw brief legt u ons ook twee specifieke vragen voor, over de eventuele verhoging van de leeftijdsgrens voor prostituees van 18 naar 21 jaar en over de eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel. Hierbij ontvangt u onze reactie, waarin ook wordt ingegaan op uw aanvullende vragen

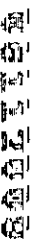
In zijn algemeenheid constateren wij dat dit voorstel van wet meer zicht geeft op niet-locatiegebonden prostitutie, zoals de escort. Dit is een belangrijke wens van gemeenten en een belangrijke stap voorwaarts op de weg naar een betere regulering van de prostitutiebranche.

De VNG ziet ook het belang van een zekere uniformering van vergunningvoorwaarden om al te grote gemeentelijke en regionale verschillen tegen te gaan. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een uniforme landelijke basis voor het vergunningenbeleid om verplaatsing van malafide ondernemers naar gemeenten die lichtere vergunningvoorwaarden hanteren of waar minder toezicht en handhaving is, tegen te gaan.

Wij hebben echter ook enkele belangrijke kanttekingen bij het wetsvoorstel. Voor gemeenten die al een vergunningplicht voor locatiegebonden prostitutie en escort kennen voegt het weinig toe, op een enkel onderdeel lijkt er zelfs sprake te zijn van een stap terug. De ruimte voor lokale invulling van het prostitutiebeleid wordt te zeer ingeperkt. We voorzien verder dat, ondanks dat gemeenten en VNG dit op diverse momenten naar voren hebben gebracht, delen van de wet in de praktijk beperkt hanteerbaar zijn.

Postbus 30435 2500 GK Den Haag
Nassauleaan 12 2514 JS Den Haag Tel 070 373 83 93 Fax 070 363 56 82 www.vng.nl

De VNG verbouwt Vanaf 19 november 2007 is ons tijdsijke bezoekadres Koningin Mariaaan 15-17, 2596 GA Den Haag



Het gaat om de volgende punten:

1. De aansluiting van de begrippen en definities op de gemeentelijke praktijk.
2. Het prostitutieverbod.
3. De ruimte voor lokale invulling van het prostitutiebeleid
4. Het ontstaan van een grijs gebied rond thuiswerkende prostituees
5. De registratieplicht van zelfstandig werkende prostituees.
6. Toezicht en handhaving.
7. Administratieve en financiële lasten
8. Verhoging minimumleeftijd prostitutie

In het vervolg van deze brief gaan we nader op deze punten in. Daarnaast hebben we enkele opmerkingen van redactionele of juridische aard.

1. De aansluiting van de begrippen en definities op de gemeentelijke praktijk

Prostitutie kent vele verschijningsvormen. Tot op heden is de branche zeer creatief in het vinden van nieuwe vormen die niet binnen de bestaande kaders passen. Daarbij wordt gretig gebruik gemaakt van nieuwe technologieën als internet. Dat maakt het voor de overheid noodzakelijk om snel te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen. De systematiek in het voorliggende wetsvoorstel is echter nogal rigide. Een goed voorbeeld is de definitie van seksbedrijf (artikel 1 lid d). Nu al geven gemeenten aan te stuiten op vormen van prostitutie die buiten de reikwijdte van dit artikel vallen, zoals bijvoorbeeld escortprostitutie in hotels.

De systematiek is ook niet goed toegesneden op bedrijven met een algemeen karakter (disco's, congresscentra, musea, bioscopen en dergelijke) die incidenteel erotisch vermaak aanbieden. Een goed voorbeeld zijn erotische evenementen of beurzen. Die zouden nu onder de werking van de wet kunnen komen te vallen.

In de artikelsgewijze toelichting van de Memorie van toelichting wordt gesteld dat de begrippen in het wetsvoorstel zoveel mogelijk aansluiten bij de model-APV van de VNG. Wij moeten helaas constateren dat daar toch nog behoorlijk veel licht tussen zit. De begripsomschrijvingen in de model-APV worden door meer dan 90% van de gemeenten gebruikt en hebben zich in de praktijk bewezen. De afgelopen jaren heeft zich een uitgebreide hoeveelheid jurisprudentie gevormd. Door in dit wetsvoorstel nieuwe begrippen te introduceren en formuleringen te gebruiken die soms net iets anders zijn, zullen er in de praktijk onduidelijkheden ontstaan en zal er zich, op basis van nieuwe jurisprudentie, een nieuw kader moeten vormen. Dat is een onwenselijke situatie. We verzoeken u om het wetsvoorstel meer aan te laten sluiten bij de model-APV. Ter verduidelijking hebben we een bijlage met beide verzamelingen begrippen bijgevoegd (bijlage 1).

2. Het prostitutieverbod

In dit wetsvoorstel wordt prostitutie verboden (artikel 2), tenzij aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Naar de mening van de VNG staat dit haaks op de doelstellingen destijds van de opheffing van het bordeelverbod. Ook al is het voorgestelde strafmaximum een geldboete van de eerste categorie, met dit verbod verslechtert de toch al zwakke sociale positie van prostituees. Bovendien kan een strafrechterlijke veroordeling een extra belemmering zijn om uit het vak te stappen.

3. De ruimte voor lokale invulling van het prostitutiebeleid

De knelpunten van het huidig prostitutiebeleid liggen met name op het terrein van de escort. Vandaar dat we in eerdere reacties hebben aangegeven landelijke kaders voor de escort wenselijk te vinden, die aanvullend moeten zijn op het huidige lokale beleid. Dit wetsvoorstel gaat veel verder. Gemeenten moeten echter de mogelijkheid hebben om beleid op te stellen dat recht doet aan de lokale situatie.

We onderschrijven het belang om via uniformering van vergunningvoorwaarden op lokaal niveau een voor alle gemeenten gelijke basis voor het prostitutiebeleid te leggen, maar we signaleren dat op belangrijke onderdelen gemeenten minder bewegingsvrijheid krijgen om lokaal maatwerk te leveren. Een goed voorbeeld is de toets aan het bestemmingsplan. Dit is een belangrijk instrument voor gemeenten om prostitutie te reguleren en biedt via de wettelijk vastgelegde inspraakprocedures waarborgen voor burgers, ondernemers en andere belanghebbenden om bij deze besluitvorming te worden betrokken.

Volgens de artikelsgewijze toelichting van de Memorie van Toelichting wordt een zelfstandige thuiswerkende prostituee niet meer als prostitutiebedrijf beschouwd en krijgen gemeenten alleen de mogelijkheid om bij gemeentelijke verordening regels te stellen over " de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente zelfstandig werkende prostituee haar werkzaamheden verricht." Dit is een aanzienlijke beperking van gronden die een gemeente mag betrekken bij haar afweging.

Ook op andere onderdelen wekt het wetsvoorstel de indruk dat het aantal belangen dat een gemeente mag betrekken bij haar afwegingen wordt beperkt. Zo achten gemeenten het noodzakelijk om meer grip te krijgen op delen van de branche waar het verloop hoog is, zoals de raamprostitutie. Gemeenten met veel raamprostitutie nemen daarom in de vergunningvoorwaarden bijvoorbeeld verplichte contactmomenten tussen lokale overheid en prostituee op, zodat er meer zicht op de branche ontstaat en er gericht kan worden gezocht naar signalen van mensenhandel. Het is in dit wetsvoorstel niet duidelijk of gemeenten die ruimte houden.

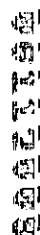
De VNG verzoekt om duidelijkheid te geven over de bestemmingsplantoets en om inzichtelijk te maken wat dit wetsvoorstel, behalve de uniformering van vergunningvoorwaarden, verder verandert aan de huidige ruimte die gemeenten hebben om in vergunningen en aanpalend beleid nadere voorwaarden op te nemen.

4. Het ontstaan van een grijs gebied rond thuiswerkende prostituees

De wet creëert onduidelijkheden rond zelfstandige prostituees en beperkt de mogelijkheden van gemeenten om deze vorm van prostitutie te reguleren. De Memorie stelt dat de term 'zelfstandig' in deze wet alleen wordt gebruikt om aan te duiden dat deze prostituees op geen enkele wijze werkzaam zijn voor een exploitant, maar het 'is geen indicatie voor de wijze waarop de prostituee fiscaal of arbeidsrechtelijk beschouwd moet worden.' Op grond van andere wetgeving kan dus wel sprake zijn van een prostitutiebedrijf. Dat leidt in de praktijk tot problematische situaties.

Volgens bestaande jurisprudentie is bijvoorbeeld een thuiswerkster die adverteert/werft en/of ingeschreven staat bij de Kamer van Koophandel aan te merken als een prostitutiebedrijf en de woning als seksinrichting. Dit is relevant voor gemeenten omdat dergelijke activiteiten daarmee bijvoorbeeld kunnen worden getoetst aan het bestemmingsplan. Zoals eerder geconstateerd is in dit wetsvoorstel een zelfstandige thuiswerkende prostituee geen prostitutiebedrijf meer.

Dit komt dus feitelijk neer op een forse deregulering, waarbij we moeten constateren dat zich in de praktijk verschijningsvormen voordoen die feitelijk gelijk zijn te stellen met zelfstandige prostitutie, maar die weer als prostitutiebedrijf moeten worden beschouwd. Bijvoorbeeld de zelfstandige thuiswerkende prostituee die haar werkplek deelt met een ander. De VNG ziet een risico dat prostitutie zich verplaatst naar de sfeer van zelfstandige prostituees waardoor de kans op het ontstaan van een grijs gebied aanzienlijk is, terwijl tegelijkertijd gemeenten worden beperkt in de mogelijkheden om deze te reguleren (zie ook onze kanttekeningen bij de registratieplicht). Wij adviseren om aan te sluiten bij de gemeentelijke praktijk en de jurisprudentie hierover en deze vorm onder de definitie van prostitutiebedrijf te laten vallen.



5. De registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees

Er is gekozen voor een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees. Het doel van deze registratie is het zicht en de grip op de branche vergroten. Gemeenten geven aan dat dit een zeer beperkte doelgroep is en dat de registratieplicht te weinig mogelijkheden geeft om deze vorm van prostitutie te reguleren. Inschrijving in het prostitutieregister kan alleen worden geweigerd wanneer de opgegeven persoonsgegevens niet kloppen of wanneer betrokkene de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt of niet beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel.

Dit is te beperkt. Registratie leidt niet tot de wens op meer zicht en grip op de branche aangezien er op basis van een register geen toezicht en handhaving kan worden uitgevoerd. De VNG bepleit daarom om de registratie te vervangen door een lichte vergunning waaraan beperkte voorwaarden kunnen worden verbonden.

U vraagt, mede namens uw ambtsgeenoot van Justitie, ons advies over de mogelijkheid om specifiek onze opvatting over het opnemen van een extra grond tot weigering van de vergunning, namelijk "het vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel." U vraagt tevens of dit een verplichte of facultatieve grond zou moeten zijn. De VNG signaleert dat deze extra weigeringsgrond gemeenten geen nieuwe mogelijkheden geeft om deze vorm van prostitutie te reguleren. Bovendien acht zij gemeenten over het algemeen niet goed toegerust om mensenhandel te signaleren. Het vraagt een specifieke kennis van zaken en een bepaald referentiekader om signalen van mensenhandel of andere onrechtmatigheden te signaleren. Daarom kan de inzet van de politie hier niet worden gemist. Zoals hierboven aangegeven, pleiten we voor een verlichte vergunningvorm in plaats van een registratie om zodoende een grijs gebied te voorkomen en het zicht en de grip op deze sector te vergroten.

6. Toezicht en handhaving

De VNG hecht er zeer aan dat de politie nauw betrokken blijft bij het toezicht en de handhaving. Gemeenten zijn niet in staat de prostitutiebranche alleen te reguleren. De politie pleit voor een wettelijke verankering van een taakverdeling, maar de memorie van toelichting stelt dit niet nodig te achten en wijst op de mogelijkheid om in de lokale driehoek hierover afspraken te maken. Wij vinden de formulering ('kan') te vrijblijvend en de geschetste taakopvatting van de politie te beperkt. Gemeenten geven ook aan een wettelijke basis nodig te hebben. Wij stellen voor om in de wet op te nemen dat in de lokale driehoek afspraken worden gemaakt over toezicht en handhaving.

7. Administratieve en financiële lasten

Paragraaf 6.1 van de Memorie van Toelichting bevat een onjuiste aanname van de lasten voor gemeenten. Er wordt gesteld dat het niet de verwachting is dat het wetsvoorstel tot extra lasten voor gemeenten zal leiden omdat mogelijke extra inspanningen vanwege het toezicht op meer vergunningvoorwaarden naar verwachting wegvallen door tijdwinst elders. Mogelijk hogere lasten voor handhaving en toezicht zouden kunnen worden ondervangen door hogere leges.

Kosten voor handhaving en toezicht kunnen echter maar gedeeltelijk worden doorberekend in leges. Bovendien worden gemeenten met deze wet in medebewind geroepen. Op grond van artikel 108 van de Gemeentewet vergoedt het Rijk de kosten voor taken die in medebewind worden gevoerd. Deze wet geeft nieuwe taken aan gemeenten (bijvoorbeeld de registratieplicht en vergunningplicht voor escortbedrijven) en dwingt gemeenten die dat tot op heden niet hoefden tot extra inspanningen ten aanzien van bestaande taken. Bovendien worden met het in de Memorie geformuleerde uitgangspunt gemeenten die een voortrekkersrol vervullen in de aanpak van mensenhandel en illegale prostitutie geen enkele wijze financieel gecompenseerd. De VNG vindt dit niet aanvaardbaar.

50202

50202

8. Verhoging minimumleeftijd prostitutie

In antwoord op uw vraag of de minimumleeftijd van prostitutie van 18 naar 21 jaar verhoogd zou moeten worden, kunnen we u het volgende berichten. Mocht de leeftijd naar 21 jaar verhoogd worden, dan kan de VNG zich daarin vinden. Dit sluit aan bij de huidige regelingen in de VNG model APV waarbij de minimumleeftijd voor de exploitant en beheerder van een seksinrichting op 21 jaar gesteld is. Tevens zullen prostituees die de leeftijd van 21 jaar of ouder hebben, eerder een startkwalificatie hebben dan wanneer de op 18-jarige leeftijd in het beroep stappen. Dit zal de eventuele uitstap uit de prostitutiebranche vergemakkelijken.

Tenslotte willen we uw aandacht vragen voor enkele punten van redactionele of juridische aard:

Artikel 1

De leden a-c van artikel 1 spreken van seksuele handelingen met een ander 'tegen betaling'. In de praktijk komen vormen voor waarbij geen sprake is van rechtstreekse betaling of andere vormen van compensatie worden gebruikt. De model-APV spreekt van 'tegen vergoeding.'

Artikel 1 lid c. spreekt over het 'aanbieden' van vertoningen van erotisch-pornografische aard. 1.c De toelichting spreekt over 'plaatsvinden', dat een ruimere strekking heeft. Dit onderscheid is relevant voor de gemeentelijke praktijk.

Artikel 1 lid h: de beheerder wordt gekoppeld aan de seksinrichting. Op grond van artikel 1 lid d is dit de voor klanten toegankelijke besloten ruimte die valt onder een seksbedrijf. Ook de huidige (grote) escortbedrijven kennen beheerders maar deze vallen op basis van het wetsvoorstel hier niet meer onder.

Artikel 19 lid 3

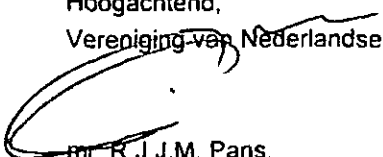
De zelfstandig werkende prostituee wordt op aanvraag ingeschreven. Dit oogt alsof er derhalve sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb en vervolgens van een besluit. De status van besluit geldt temeer ingeval van weigering of tussentijdse beëindiging. Duidelijkheid hierover is gewenst.

Samenvattend:

Met dit wetsvoorstel wordt een stap in de goede richting gezet naar een betere regulering van de niet-locatiegebonden prostitutie. Ook wordt er een goede basis gelegd voor een uniform beleid in gemeenten. We constateren echter ook dat er op onderdelen sprake is van een achteruitgang ten opzichte van de huidige wetgeving, dat bepaalde begrippen en definities onvoldoende zijn uitgekristalliseerd en niet goed aansluiten op de gemeentelijke praktijk en dat de toezicht en handhaving niet goed is geregeld. Tenslotte zijn de financiële en administratieve lasten voor gemeenten onvoldoende in kaart gebracht, onder andere omdat van onjuiste aannames is uitgegaan. Dit zet de uitvoerbaarheid van deze wet onder druk.

Wij vertrouwen erop dat u met onze reactie rekening zult willen houden.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten


Mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Bijlage

Begripsomschrijvingen Wet regulering prostitutie en Model APV

Wet regulering prostitutie, definities artikel 1	Model APV – huidige begripsomschrijvingen
a. prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling	prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding
b. prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling	prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding
c. seksbedrijf: bedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of dat vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbiedt;	
d. seksinrichting: voor klanten toegankelijke besloten ruimte die valt onder een seksbedrijf.	seksinrichting: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.
e. prostitutiebedrijf: seksbedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie.	
f. escortbedrijf: prostitutiebedrijf dat bemiddelt voor prostitutie buiten een seksinrichting	escortbedrijf: de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend.
g. exploitant: de natuurlijke persoon voor wiens rekening en risico het seksbedrijf wordt uitgeoefend.	exploitant: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke personen of personen.
h. beheerder: een natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksinrichting.	beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf
i. zelfstandig werkende prostituee: prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkzaam is.	
j. klant: degene die gebruik maakt van de door	

een seksbedrijf of een zelfstandig werkende prostituee aangeboden diensten	
k. advertentie: elke uiting die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt om klanten te werven.	

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

Mr. M.J. Cohen
Burgemeester

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 2999
www.amsterdam.nl

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE
Amsterdam

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v. mevrouw dr. G. ter Horst
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 15 januari 2009
Ons kenmerk 2009/392
Behandeld door K. Nieuwenhuis
Doorkiesnummer 020 552 2801
E-mail knieuwenhuis@bda.amsterdam.nl

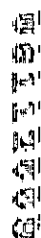
Onderwerp wetsvoorstel regulering prostitutie

Geachte mevrouw Ter Horst,

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het wetsvoorstel regulering prostitutie. Het voorstel is hier positief ontvangen. De (concept)wet komt op een aantal belangrijke punten tegemoet aan de wensen van Amsterdam. Zo voorziet de wet in meer uniformiteit in regelgeving en beleid, waardoor het naar verwachting makkelijker zal worden om de branche te reguleren. Tegelijkertijd blijft er ruimte voor gemeenten om aanvullende regels te stellen die zijn toegesneden op de unieke lokale situatie. Daarnaast ben ik verheugd met de komst van een landelijke escortregeling. Amsterdam pleit al jaren in G4-verband voor landelijke regelgeving voor deze mobiele branche en is blij dat aan deze oproep gehoor is gegeven.

Ook wil ik waardering uitspreken voor de poging die u heeft ondernomen om de aanpak van souteneurs te verbeteren. In de nota *Oud beroep, nieuw beleid* pleit het Amsterdamse College van BenW voor uitbreiding van de bestaande wetgeving, opdat de aanpak van pooiers beter mogelijk wordt. U geeft een brede wettelijke definitie van "exploitant", waarmee souteneurs in bepaalde gevallen vergunningsplichtig zouden worden en daarmee bestuurlijk zijn aan te pakken. Elke nieuwe wettelijke mogelijkheid om deze groep aan te pakken is in Amsterdam van harte welkom, maar de voorgestelde regeling roept een aantal vragen op. Zo ben ik benieuwd hoe souteneurs zonder bordeel of escortbureau praktisch gezien onder de definitie van "exploitant" zijn te plaatsen. Verder vraag ik me af hoe de wet moet worden toegepast als een prostituee voor een bordeelhoudster én voor een souteneur werkt? Het Amsterdamse College heeft dergelijke vragen proberen te ondervangen met een eigen definitie van souteneur. In de nota *Oud beroep, nieuw beleid* worden souteneurs aangeduid als personen die eenzijdig financieel voordeel trekken uit de relatie met een prostituee. Mijn verzoek is of u de aanpak van souteneurs in relatie tot het wetsvoorstel nogmaals wilt bekijken en daarbij de voorgaande Amsterdamse definitie van souteneurs wilt betrekken. Zoals u terecht stelt in de memorie van toelichting zijn het vooral souteneurs die dwang uitoefenen op prostituees en zijn zij nog altijd een veelvoorkomend verschijnsel. Het is

23012009



daarom van belang om in de nieuwe wet hoge prioriteit te geven aan de aanpak van deze groep.

De overige aandachtspunten die ik wil meegeven concentreren zich rond vier thema's, te weten 1) uniformiteit versus gemeentelijke autonomie; 2) de registratie van prostituees; 3) toezicht en handhaving en 4) de escort.

Uniformiteit versus gemeentelijke autonomie

Een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is het uniformeren van regelgeving om lokale en regionale verschillen terug te dringen. Het is echter niet helemaal duidelijk op welke onderdelen de wet een uitputtend wettelijk kader geeft en op welke onderdelen nadere lokale regelgeving is toegestaan. In een aantal artikelen wordt de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels expliciet genoemd, bijvoorbeeld de weigeringsgronden in artikel 8. Betekent dit dat daar waar die bevoegdheid niet expliciet genoemd wordt, de gemeentelijke autonomie wordt doorbroken? Wat betekent de wet bijvoorbeeld voor de gemeentelijke bevoegdheid tot intrekken van de exploitatievergunning? In de Amsterdamse APV mag bijvoorbeeld worden geëist dat de ondernemer een bedrijfsplan overlegt. Handelen in strijd met dit bedrijfsplan is een grond voor intrekking. Dit komt in het wetsvoorstel niet terug. De vraag die rijst is of gemeenten een dergelijke eis aanvullend in de eigen APV mogen opnemen. Ik zou daar uiteraard voor voelen.

Registratie prostituees

Een registratieplicht voor zelfstandige prostituees is op zichzelf een goede zaak, aangezien een moeilijk zichtbare groep zo beter in beeld komt bij de overheid. Toch is de keuze tussen steun of tegenstand van de voorgestelde regeling voor mij een dilemma. Dat heeft te maken met een aantal fundamentele kanttekeningen bij de regeling. In de eerste plaats wil ik waken voor een papieren werkelijkheid. Ondanks de registratieplicht zal een grote groep prostituees waarschijnlijk ongrijpbaar blijven, vanuit de wens anoniem (of illegaal) te blijven werken. Een tweede kanttekening wil ik plaatsen bij de voorgestelde tweedeling in prostituees. Een mogelijk negatief effect daarvan is dat zelfstandig werkende prostituees hun toevlucht zoeken bij een exploitant of in de illegaliteit om te ontsnappen aan de registratieplicht, terwijl ze liever volledig zelfstandig en legaal werken. Dat vind ik vanuit sociaal oogpunt onwenselijk. Ten derde vraag ik me af of een registratieplicht voor alleen zelfstandige prostituees optimaal bijdraagt aan de aanpak van mensenhandel. Er zijn sterke signalen van dwang in de raamprostitutie en in escortbedrijven, maar prostituees in deze branches vallen buiten de registratieplicht. Daarmee schiet de registratie, als instrument in de strijd tegen mensenhandel, zijn doel dus deels voorbij. Ik vraag me af of een registratieplicht voor prostituees het meest effectieve en efficiënte middel is om misstanden in de prostitutiebranche tegen te gaan. Zeker ook met het oog op de extra taken die de plicht met zich brengt voor Politie en gemeenten.

De extra belasting voor gemeenten is des te zwaarder als een vermoeden van mensenhandel een weigeringsgrond wordt, zoals Amsterdam hieronder bepleit. Naar schatting zijn in Amsterdam 8000 sekswerkers actief op jaarbasis. Volgens deskundigen uit het veld werkt een aanzienlijk deel hiervan vaak of af en toe zelfstandig. Dit gegeven plus de grote vluchtigheid van de branche doen verwachten dat er per jaar duizenden pasjes moeten worden verstrekt. Als we uitgaan van 2000 pasjes per jaar en een halve dag werk per pasje – te besteden aan zaken als administratie, een gesprek met de prostituee, navraag bij de Politie over slachtofferschap mensenhandel, een stukje voorlichting, een pasje maken en dergelijke – dan zijn er 7 fte nodig om deze taak in Amsterdam uit te voeren.

Op basis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) is het Rijk verplicht om – als beleidsvoornemens leiden tot veranderende taken voor gemeenten, zoals hier het geval is – aan te geven wat de financiële gevolgen zijn voor gemeenten. Een (realistische) financiële schatting van de kosten ontbreekt echter voorsnog in de memorie van toelichting. Ook mist een, op basis van de Fvw verplichte, beschrijving van hoe de financiële gevolgen van de wet voor gemeenten kunnen worden opgevangen.

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Het is lastig is om vooraf een nauwkeurige schatting te maken van de gemeentelijke inzet. Om die reden stel ik voor om dit aspect van de wet al na één jaar in plaats van na vijf jaar te evalueren en daarbij uitgebreid te kijken naar het werk en kosten die de registratie met zich meebrengt voor gemeenten.

Zoals hierboven gesteld betekent registratie veel extra taken voor gemeenten. Daarnaast is het de vraag of alle gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om de registratie goed uit te voeren. Ik heb daarbij mijn bedenkingen, zeker als "een vermoeden van slachtofferschap mensenhandel" weigeringsgrond wordt voor registratie. Het herkennen van signalen mensenhandel vereist namelijk de nodige training en ervaring. Het is voor een stad als Amsterdam al een uitdaging om aan deze weigeringsgrond invulling te geven en dat geldt helemaal voor kleinere gemeenten.

Los van de vraag of "een vermoeden van mensenhandel" weigeringsgrond zou moeten zijn voor registratie – het antwoord vindt u hieronder – zie ik graag de mogelijkheid in de wet om ook prostituees te screenen op antecedenten en daar een facultatieve weigerings- en/of intrekingsgrond aan te verbinden. In sommige gevallen kan dit nuttig zijn, bijvoorbeeld als een prostituee zich schuldig heeft gemaakt aan belastingfraude of mensenhandel. Uit onderzoek komt naar voren dat prostituees soms meewerken aan de uitbuiting van hun collega's. Het is wenselijk om in dergelijke gevallen als overheid te kunnen ingrijpen door de registratie te weigeren of in te trekken.

Ten slotte een vraag over de zelfstandige thuiswerkers. Volgens de wet moet deze groep door gemeenten worden geregistreerd. Op dit moment hebben gemeente de bevoegdheid om thuiswerken via het bestemmingsplan tegen te gaan. Amsterdam wil deze bevoegdheid graag houden. Daarom sluit ik me aan bij het verzoek dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in haar reactie aan u voorlegt: *"De VNG verzoekt om duidelijkheid te geven over de bestemmingsplantoets en om inzichtelijk te maken wat dit wetsvoorstel, behalve de uniformering van vergunningsvoorwaarden, verder verandert aan de huidige ruimte die gemeenten hebben om in vergunningen en aanpalend beleid nadere voorwaarden op te nemen."*

Toezicht en handhaving, capaciteit politie

Het wetsvoorstel valt of staat met toezicht en handhaving. De Politie heeft op dit moment een belangrijke taak als het gaat om bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche. Dit toezicht komt onder druk te staan door de extra handhavingstaken die de wet mee zich brengt voor de Politie, te weten toezicht op de registratie van prostituees en de controle van klanten. Op dit moment kampt de Amsterdamse politie met groot gebrek aan capaciteit – met name binnen de opsporing - waardoor toezicht in de prostitutiebranche en de aanpak mensenhandel al onder hoge druk staan. Het is zeer onwenselijk dat deze bestaande politietaken nog minder aandacht krijgen. Daarom is het nodig om capaciteitsuitbreiding bij het politiekorps Amsterdam-Amstelland te realiseren.

Escort

De voorgestelde escortregeling is weinig waard zonder adequate toezicht en handhaving. Het is dan ook goed om te lezen dat u gaat onderzoeken of er een landelijk team van digitale rechercheurs kan bijdragen aan de aanpak van het aanbod van niet vergunde prostitutie en andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid. Amsterdam is groot voorstander van een dergelijk team, zeker waar het gaat om escortbedrijven, die zeer mobiel opereren en geen rekening houden met gemeentegrenzen. Het is daarom logisch om toezicht – en zelfs handhaving – in deze branche zoveel mogelijk landelijk te organiseren. Aanvullend op het digitaal rechenen zijn er praktijkcontroles nodig. Die zijn, zoals ze op dit moment worden uitgevoerd via zogenaamde hotelkamerconstructies, zeer arbeidsintensief. Vanuit veiligheidsoogpunt is het logisch om de Politie deze controles te laten uitvoeren. De vraag is of dit door een landelijk of regionaal team zou moeten gebeuren. Amsterdam is ook hier

23012009

23012009

voorzitter van een landelijk team, om eerdergenoemde redenen. Als de regionale politiekorpsen de controles moeten gaan uitvoeren geldt dat extra capaciteit moet worden georganiseerd. Behalve het toezicht zou ook de handhaving landelijk moeten worden georganiseerd. Het is immers heel lastig om niet-vergunde bedrijven die adverteren met 06-nummers te herleiden naar een bepaalde gemeente die vervolgens moet gaan sanctioneren. Een type sanctie die heel effectief kan zijn, maar op dit moment voor zover wij weten niet kan worden opgelegd, is het uit de lucht halen van telefoonnummers. Kunt u onderzoeken of het opleggen van deze sanctie mogelijk kan worden gemaakt?

Belangrijk bij toezicht en handhaving in de escortbranche zijn de media. Zij bieden immers het platform waarop escortbedrijven zich kenbaar kunnen maken aan de buitenwereld. Om die reden is het goed om media, waaronder internetproviders, te verplichten om alleen advertentieruimte te verkopen aan vergunde bedrijven en geregistreerde zelfstandigen. Dit zou bij voorkeur in de wet moeten worden vastgelegd. Een alternatief voor een wettelijk verbod zijn convenanten over de verkoop van advertentieruimte met diverse media.

In de begeleidende brief bij het wetsvoorstel vraagt u om een standpunt over twee vraagstukken, te weten de minimumleeftijd voor prostituees en "een vermoeden van mensenhandel" hanteren als weigeringsgrond voor de registratie van zelfstandige prostituees. Hieronder volgt mijn reactie.

Verhoging minimumleeftijd prostitutie

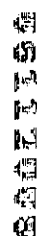
De Amsterdamse gemeenteraad is pleitbezorger van een verhoging van de leeftijd voor prostituees tot 21 jaar, om de volgende redenen:

- Werken in de prostitutie is een bijzonder beroep waar men niet lichthartig voor zou moeten kiezen. Op 21-jarige leeftijd is iemand geestelijk volwassener en weerbaarder dan op 18-jarige leeftijd en beter in staat een overwogen besluit te nemen over al dan niet werkzaam worden als prostituee;
- Werken in de prostitutie is geestelijk en lichamelijk zwaar. Zo werken prostituees vaak 's avonds en 's nachts;
- Een 21-jarige heeft meer kans een startkwalificatie te hebben behaald, zodat de economische druk om in de prostitutie te gaan of te blijven lager is;
- Uit cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat slachtoffers van mensenhandelaren voor het grootste deel jonge vrouwen zijn van tussen de 18 en 23 jaar. Zij lijken kwetsbaarder te zijn voor dwang en uitbuiting en het is dan ook aanbevelenswaardig hen te beschermen door de leeftijds grens voor prostitutie te verhogen;
- Een vereiste leeftijd van 21 jaar vermindert de echte minderjarigheid in de prostitutie. Een 17-jarige kan doorgaan voor een 18-jarige, maar komt als 21-jarige minder overtuigend over en zal dus makkelijker herkenbaar zijn.

Registratie prostituee / slachtoffer mensenhandel

Amsterdam zou – indien er een registratieplicht komt - graag gebruik maken van de weigeringsgrond "het vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel". Dit past in ons streven om mensenhandel tegen te gaan. Wel zal het een behoorlijke uitdaging zijn om voldoende deskundigheid te organiseren om invulling te geven aan de aan de weigeringsgrond verbonden onderzoekplicht. Het herkennen van signalen van mensenhandel vraagt immers om veel training en ervaring. Voor kleinere gemeenten zal dit helemaal moeilijk te behappen zijn. De weigeringsgrond wordt wat Amsterdam betreft verplicht in plaats van facultatief, omdat er anders ongewenste ongelijkheid ontstaat tussen regio's.

Een kanttekening bij het hanteren van "een vermoeden van mensenhandel" als weigeringsgrond is de ongelijkheid die ontstaat tussen zelfstandig werkende prostituees en sekswerkers die kiezen voor een vergund bedrijf. De wet voorziet voor deze laatste groep niet in een screening op signalen van mensenhandel. Een registratieplicht voor alle sekswerkers zou dit kunnen ondervangen. Een andere oplossing is om deze screening neer te leggen bij exploitanten. De gemeente Amsterdam gaat in 2009 een intake van prostituees door



exploitanten verplicht stellen. Daarbij moet gekeken worden naar signalen van mensenhandel en de aanwezigheid daarvan is een verplichte weigeringsgrond voor de exploitant. Deze verplichte intake zou ook onderdeel kunnen zijn van de wet. Daarmee wordt de ongelijke behandeling van de twee groepen prostituees ondervangen.

Een tweede aandachtspunt bij de voorgestelde weigeringsgrond is de doorgeleiding van aangetroffen slachtoffers van mensenhandel. Mogelijk komen er door de intake meer slachtoffers aan het licht en daarvoor is opvang en begeleiding nodig. Het is daarom van groot belang dat er in alle regio's of landelijk voldoende opvangcapaciteit wordt georganiseerd. Op dit moment is er op veel plekken een gebrek aan opvangplaatsen en doorstroombmogelijkheden.

Tot slot heb ik een aantal specifieke opmerkingen over bepaalde wetsartikelen en passages in de memorie van toelichting.

Opmerkingen per wetsartikel en specifieke vragen

- **Artikel 6:** De artikelsgewijze toelichting en de algemene toelichting sluiten niet op elkaar aan. In artikelsgewijze toelichting staat dat gemeenten gebruik moeten maken van een VOG; in de memorie dat gemeenten gebruik kunnen maken van een VOG, maar ook een eigen antecentenscreening mogen doen. De tekst in de memorie past bij de afspraken die zijn gemaakt voor de horeca. Amsterdam ziet voor prostitutie graag dezelfde afspraak.
- **Artikel 18:** De toelichting bij artikel 18 (op pagina 17) klopt niet, die gaat over een ander artikel.
Amsterdam vindt het wenselijk om ook de geweigerde vergunningen toe te voegen aan het register en derhalve te noemen in dit artikel.
- **Artikel 19:** Onder lid 4 staat dat prostituees zich moeten registreren in de gemeente waar ze staan ingeschreven – of een andere gemeente in dezelfde politieregio. Wat betekent dit voor prostituees die nergens staan ingeschreven, omdat ze uit het buitenland komen en slechts voor korte tijd hier zijn? Kunnen zij zich gewoon inschrijven en zo ja, bij welke gemeente?
Er wordt in de wet of de toelichting daarop geen termijn gesteld voor het verstrekken van de registratiepasjes. Amsterdam ziet graag een redelijke termijn toegevoegd.
- **Artikel 20:** Wie is het bevoegd gezag als het gaat om het ongedaan maken van de registratie van prostituees. Is dat de gemeente die heeft geregistreerd of kan dat een andere gemeente zijn, bijvoorbeeld die waar de prostituee werkt?
- **Artikel 23:** Indienen besloten wordt op toezicht en handhaving in de escortbranche (deels) centraal te organiseren dient dit artikel te worden aangepast zodat er ook landelijke toezichthouders kunnen worden aangewezen.
- **Artikel 24:** Graag zou Amsterdam ook de mogelijkheid krijgen om zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden waar een escortbedrijf (kantoor) is gevestigd. Die mogelijkheid kan aan dit artikel worden toegevoegd.
Tekstvoorstel: "waar bemiddeling voor prostituees plaatsvindt."
- **Artikel 26 en 27:** Voor ongeregistreerde prostituees en hun klanten zijn strafbepalingen opgenomen in deze artikelen. Exploitanten die zonder vergunning werken ontbreken in dit lijstje. Amsterdam vindt het wenselijk om hen wel op te nemen.
- **Artikel 29:** De memorie van toelichting op pagina 16 klopt niet; er wordt gesproken over schorsen terwijl deze sanctie in de wet niet voorkomt.
- Volgens het wetsvoorstel kunnen nieuwe exploitanten, die een bestaand bedrijf met een lopende vergunning overnemen, niet alvast starten met uitzicht op een vergunning (bij het ontbreken van zwaarwegende redenen, zoals mensenhandel, om dat niet toe te staan). Volgens de huidige Amsterdamse APV kan de gemeente dat nu wel toestaan. De consequentie is dat bedrijven in sommige gevallen heel lang (maximaal 24 weken) stil liggen met alle gevolgen van dien, o.a. prostituees die zonder werk zitten. De vraag is of dit wenselijk is.

- Pagina 46 memorie van toelichting: in de tekst staat dat het minder relevant is in het kader van toezicht en handhaving om te weten of een vergunning is geweigerd. Amsterdam is hier een andere mening toegedaan. Het is met het oog op meer uniformiteit zeer relevant om te weten of een vergunning- of registratieaanvraag elders is geweigerd. Bovendien scheelt het gemeenten veel werk als aanvragen niet opnieuw in behandeling hoeven worden genomen.
- In het wetsvoorstel zijn geen sluitingsgronden opgenomen voor prostitutiebedrijven, alleen gronden om de vergunning in te trekken. In de Amsterdamse APV staan deze sluitingsgronden wel en de gemeente wil deze graag handhaven. Sluitingsgronden bieden namelijk de mogelijkheid om bij ernstige misstanden, zoals de aanwezigheid van minderjarigen, direct te sluiten los van het proces rond de intrekking van de vergunning. Hieronder vindt u het betreffende APV-artikel:

Artikel 3.35 Sluiting prostitutiebedrijf

1. De burgemeester kan de sluiting van een prostitutiebedrijf bevelen als het belang van de bescherming van de prostituees, de openbare orde, de veiligheid, de zedelijkheid of de gezondheid dat naar zijn oordeel vereist.

2. De burgemeester trekt het bevel tot sluiting in als naar zijn oordeel geen van de in het eerste lid genoemde belangen voortzetting van de sluiting vereist.

Ik hoop met deze reactie een bijdrage te leveren aan een werkbare wet die leidt tot een beter gereguleerde prostitutiesector.

Hoogachtend,

De burgemeester van Amsterdam,

Mr. M.J. Cohen



Postbus 202
1000 AE Amsterdam



Gemeente Amsterdam
Bestuursdienst

TPG Post
Port betaald
Port payé
Pays-Bas

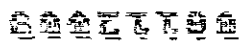
2511 dd

Aantekenen

Ministerie van BZK
t.a.v. me. Y. Veebrugge
Postbus 2021 200
2511 EA De Haag



3S RRRR 6643717





Gemeente Rotterdam

Burgemeester

Ing. A. Aboutaleb
Burgemeester

Bezoekadres: Stadhuis Coolsingel 40
Rotterdam

Postadres: postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Website: www.rotterdam.nl
E-mail: a.aboutaleb@college.rotterdam.nl
Fax: 010-417.33.35
Inlichtingen: Sanne Wieke Remmert
Telefoon: (010) 417 2819



Uw brief van: 28 november 2008
Ons kenmerk: 245202
Aantal Bijlage: Reactie op het voorstel Wet
regulering prostitutie

Datum: 27 januari 2009



Geachte mevrouw Ter Horst,

Naar aanleiding van uw schrijven van 28 november 2008, waarin u vraagt te reageren op en aanbevelingen te geven over het voorstel van de wet regulering prostitutie, bericht ik u als volgt.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het wetsvoorstel regulering prostitutie. Ik constateer dat het wetsvoorstel voorziet in een aantal belangrijke wensen van Rotterdam. Een verplicht vergunningenstelsel, zodat sprake is van meer uniformiteit en een beter onderscheid tussen legale en illegale prostitutie levert een positieve bijdrage aan de regulering van deze branche. Ook de landelijke escortregistratie is een belangrijke stap voorwaarts.

Een nieuwe wet biedt ook nieuwe mogelijkheden. Gelet op de huidige problematiek in deze branche vind ik het van belang een aantal onderwerpen aan te dragen die naar mijn oordeel onvoldoende zijn verankerd in deze wet. Mijn opmerkingen hebben betrekking op de algemene uitvoerbaarheid van de wet, de registratieplicht van zelfstandige prostituees, toezicht en handhaving en de positieverbetering van de prostituee. Ook zal ik kort ingaan op een aantal afzonderlijke wetsartikelen en beantwoord ik uw specifieke vragen met betrekking tot de leeftijdsverhoging van prostituees van 18 jaar naar 21 jaar en het mogelijk registreren van vermeende slachtoffers van mensenhandel.

Uitvoerbaarheid wetsvoorstel

In het algemeen ben ik van oordeel dat het wetsvoorstel voor gemeenten onvoldoende ruimte biedt om in te spelen op de huidige ontwikkelingen in de branche. Gelet op de definities zal de wet in praktijk beperkt uitvoerbaar zijn, omdat de gehanteerde definities in de wet onvoldoende aansluiten bij de huidige definities, zoals deze in de (model) Algemene Plaatselijke Verordening worden gehanteerd. Gelet op het feit dat de branche zeer creatief is in het vinden van nieuwe vormen van prostitutie die niet binnen de bestaande kaders passen is dit zeer onwenselijk en wil ik u adviseren de definities zo breed mogelijk te houden, zodat diverse vormen van prostitutie niet buiten de reikwijdte van deze wet vallen. Denkend aan de Rotterdamse situatie constateer ik onder meer dat homosauuna's, massagesalons etc. met het



wetsvoorstel niet onder de definities vallen. Ik adviseer u gemeenten de mogelijkheid te bieden om een strenger regime te kunnen hanteren.

Gelet op de definitie van een zelfstandige vraag ik u om verduidelijking wat betreft de situatie waarin meerdere zelfstandigen op één locatie werkzaam zijn. In de Rotterdamse situatie is dan te allen tijde sprake van een seksinrichting en is een vergunning vereist. De wet voorziet hier echter niet in. Wanneer de locatie niet de uiterlijke kenmerken heeft van een seksbedrijf, kan deze ingevolge de wet niet als zodanig worden aangemerkt. Dit leidt tot zeer onwenselijke situaties.

Helaas heb ik ook moeten constateren dat de definitie van prostitutie niet in overeenstemming is met artikel 273 f van het Wetboek van Strafrecht, zoals wordt verondersteld. Ik adviseer u om de definitie uit te breiden met "met of voor een ander", waarmee diverse handelingen zoals webcamseks en paaldansen onder de reikwijdte van deze definitie vallen. Daarbij adviseer ik u het begrip betaling ruim uit te leggen.

Tevens hecht ik er belang aan op te merken dat ten onrechte wordt aangenomen dat het wetsvoorstel geen extra lasten voor gemeenten met zich mee brengt. De extra lasten door de registratieplicht en het toezicht en de handhaving daarop zullen maar gedeeltelijk worden gedekt door hogere leges, zoals wordt verondersteld. Ik zie hiervoor graag een vergoeding van het Rijk.

Registratieplicht zelfstandige prostituees

De registratieplicht voor zelfstandige prostituees met het doel het zicht op deze branche te vergroten, waardoor het toezicht en de handhaving wordt vergemakkelijkt is positief. Ik ben van mening dat een dergelijk registratiesysteem veel extra werk genereert, gelet op het zeer dynamische karakter van de branche. Er bestaat daarnaast nog veel onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid en handhaving van de registratie. Ik adviseer u onder meer in overeenstemming met artikel 13 een bepaling op te nemen waarbij een zelfstandige wordt verplicht een wijziging door te geven van haar registratie binnen een nader te bepalen termijn.

Een registratie biedt nieuwe mogelijkheden om de slachtoffers van mensenhandel in beeld te krijgen. Het is echter onwenselijk dat slachtoffers van mensenhandel ten onrechte worden geregistreerd, mede gelet op artikel 26, de strafbaarstelling van de klant. Ik pleit voor de mogelijkheid om te kunnen weigeren bij het vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel. De registratie kan op twee manieren ingevuld worden, die ik u graag in overweging meegeef. Enerzijds is het mogelijk de registratie te koppelen aan een beslistermijn, waarin de gemeenten de mogelijkheid wordt geboden bij de politie inlichtingen in te winnen. Een dergelijke beslistermijn kan echter het ongewenste effect hebben dat slachtoffers van mensenhandel zich niet gaan registreren. Een tweede mogelijkheid is dat de registratie tussentijds ongedaan kan worden gemaakt. Hiervoor is het noodzakelijk dat in artikel 20 lid 2 wordt opgenomen dat indien sprake is van een slachtoffer van mensenhandel de registratie komt te vervallen.

In het algemeen merk ik nog op dat een dergelijke screening ook wenselijk is voor sekswerkers in de vergunde seksbedrijven, om daarmee ongelijkheid te voorkomen.

Tevens is het van essentieel belang dat voldoende capaciteit en expertise met betrekking tot de beoordeling en begeleiding van de vermeende slachtoffers beschikbaar is.



Toezicht en handhaving

Wat betreft het toezicht en de handhaving is gelet op het dynamische en professionele karakter van de (illegale) prostitutie branche een goede samenwerking met de politie vereist. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat omtrent de taakverdeling tussen gemeenten en politie in de lokale driehoek afspraken kunnen worden gemaakt. Deze basis is te summier en ik adviseer u op te nemen dat in de lokale driehoek afspraken (moeten) worden gemaakt. Belangrijk is dat duidelijk is dat de illegaliteit en opsporing de verantwoordelijkheid is van de politie.

Aanvullend acht ik het gelet op de rechtsgelijkheid wenselijk dat een eenduidige handhaving wordt gewaarborgd om de uniformiteit van het prostitutiebeleid tussen verschillende gemeenten te garanderen. Om een goede handhaving te kunnen waarborgen doe ik mede een beroep op het Rijk. Graag zie ik dat het Rijk gemeenten (financieel) ondersteunt in de vorm van capaciteitsuitbreiding.

Verder constateer ik dat in de wet de mogelijkheden beperkt zijn tot het intrekken van de vergunning en het weigeren van de aanvraag van een vergunning wat betreft de exploitatie voor een seksbedrijf. Gelet op de Rotterdamse situatie adviseer ik u ook de mogelijkheid tot sluiting van een seksbedrijf op te nemen in artikel 12 lid 3. In Rotterdam wordt een onderscheid gemaakt tussen het intrekken van de vergunning en het sluiten van het pand. Een intrekking ziet daarbij op de persoon en wordt toegepast als het vertrouwen in de persoon is geschaad. Een sluiting ziet op het pand, en is wenselijk indien de openbare orde is aangetast.

Positieverbetering prostituee

Het wetsvoorstel is sterk gericht op repressie en regulering. Hoewel dit een zeer belangrijk aspect is in de aanpak van misstanden in deze branche hecht ik er belang aan op te merken dat aandacht voor de sociale en maatschappelijke positie van de prostituee en daarbij het zorgdragen voor minder stigma een belangrijke bijdrage kan leveren bij het tegengaan van uitbuitingsituaties. Maatregelen gericht op de versterking van de positie van de prostituees zijn belangrijk om hen weerbaar te maken, zodat zij minder snel slachtoffer kunnen worden van uitbuiting. Eveneens verbetert dit de mogelijkheden van de prostituee en kan een prostituee, indien gewenst, makkelijker stoppen met het werk. Deze aspecten zijn echter onvoldoende verankerd in het wetsvoorstel. Ik adviseer u om in de wet het lichamelijk en psychisch welbevinden van prostituees te waarborgen. De benodigde toegang tot gezondheidszorg en verplichte toegang van de GGD tot alle vergunde seksbedrijven is hierbij één van de vereisten.

Artikelsgewijze opmerkingen

In aanvulling op eerdere reacties op de wetsartikelen van de gemeente Amsterdam, de VNG en de Raad van Hoofdcommissarissen van Politie Nederland, welke ik ondersteun, sta ik graag stil bij enkele wetsartikelen.

Het verbod op prostitutie, zoals is neergelegd in artikel 2 is naar mijn oordeel gelet op de vaak zwakke positie van de prostituee zeer ongewenst. Tevens staat dit verbod haaks op de doelstellingen ten tijden van de opheffing van het bordeelverbod, waardoor dit artikel eerder als een stap terug dan voorwaarts mag worden beschouwd. Ik adviseer u dit wetsartikel nader te nuanceren.

In artikel 4 lid 2 onder b maakt het voor gemeenten mogelijk prostitutie te verbieden. Hoezeer aan een dergelijke beleidskeuze een gefundeerde motivering ten grondslag moet worden



gelegd adviseer ik u deze mogelijkheid niet in de wet op te nemen. Naar verwachting zal deze mogelijkheid een ongewenst effect sorteren, namelijk een verschuiving van het illegale circuit naar die gemeenten die gelet op de nuloptie geen of onvoldoende beleid hanteren. Daardoor ondermijnt de nuloptie het gewenste effect, namelijk de uniformiteit tussen de gemeenten, waardoor de dynamiek van de branche mogelijk makkelijker te ondervangen is. Indien u kiest om de nuloptie in de wet te handhaven adviseer ik u gemeenten die een nuloptie hanteren te verplichten in de Algemeen Plaatselijke Verordening een bepaling op te nemen waarin het toezicht is verankerd.

In artikel 22 wordt een prostituee verplicht in de advertentie het nummer te vermelden waaronder zij is geregistreerd. Uit ervaring met het adverteren met vaste telefoonnummers blijkt dat dit geen enkele garantie biedt voor legale prostitutie. Los van de vraag hoe het toezicht en de handhaving van dit artikel in de praktijk moet worden vormgegeven, geef ik u in overweging mee of het tegengaan van misbruik van het registratie- of telefoonnummer beter in de wet moet worden verankerd. Ik adviseer u om met de media afspraken hierover te maken.

Ik deel uw opvatting wat betreft artikel 26 inhoudende de strafbaarstelling van klanten. Dit artikel veronderstelt echter dat de klant vooraf de beschikking heeft over alle gegevens. Onduidelijk is in hoeverre een klant kan worden verweten dat de prostituee over onjuiste gegevens beschikt. Ook zal de opsporing wat betreft het aantonen dat daadwerkelijk seksuele handelingen hebben plaatsgevonden gelet op de effectiviteit van deze maatregelen naar verwachting onevenredige politiecapaciteit vereisen.

Verhoging minimum leeftijd

In uw schrijven vraagt u ook te reageren op het voorstel om de minimumleeftijd van prostituees te verhogen naar 21 jaar. Hoewel een verhoging van de minimumleeftijd voor de handhaving voordelen lijkt te hebben ben ik van mening dat het hanteren van de leeftijd van 21 jaar niet het gewenste effect zal sorteren. Een verhoging van de leeftijd zal naar verwachting een nog groter deel van de branche in het illegale circuit dwingen. Uit de cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel blijkt dat slachtoffers van mensenhandel voor het grootste deel bestaan uit jonge vrouwen tussen de 18 en 23 jaar, welke al geronseld worden op jonge leeftijd, namelijk rond het 14^e en 15^e levensjaar. Gebleken is dat zij kwetsbaarder zijn voor dwang en uitbuiting. Niet valt te verwachten dat deze groep prostituees zal afnemen wanneer de minimumleeftijd zal worden verhoogd. Een verhoging van de leeftijdsgrens heeft derhalve een ongewenst effect en lijkt contrair aan het doel van het wetsvoorstel dat beoogt deze kwetsbare groep te beschermen. Om dit doel te realiseren is zicht kunnen houden op deze groep prostituees noodzakelijk.

Registratie vermeende slachtoffers mensenhandel

U vraagt in uw schrijven tevens te reageren op de wenselijkheid om vermeende slachtoffers van mensenhandel te registreren. Een nieuwe registratie lijkt naast de bestaande registratie van Comensha echter geen toegevoegde waarde te hebben.

Samenvattend

Dit wetsvoorstel is een stap in de goede richting. Een verplicht vergunningenstelsel waarborgt meer uniformiteit. Het landelijke escortsysteem biedt daarbij betere mogelijkheden wat betreft de aanpak van de niet locatie gebonden prostitutie. Echter, gelet op de huidige ontwikkelingen moet ik constateren dat dit wetsvoorstel met name voor een grote gemeente, zoals Rotterdam,



Burgemeester

Retouradres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Uw brief van
28 november 2008
Uw kenmerk
2008-0000584551
Ons kenmerk
BSD/2008.5434
Doorkiesnummer
070 - 353 20 98
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum
22 januari 2009

Onderwerp
Consultatie conceptwetsvoorstel regulering prostitutie

Zeer geachte mevrouw de minister,

Bij brief van 28 november 2008 heeft u het conceptwetsvoorstel Regulering Prostitutie met bijbehorende memorie van toelichting ter consultatie aangeboden aan de gemeente Den Haag. Hierbij doe ik u mijn reactie en adviezen toekomen.

Ik kan mij goed vinden in de doelstelling van het wetsvoorstel om door uniformering van het vergunningenbeleid meer zicht te krijgen op de seksbranche en misstanden daarbinnen tegen te gaan.

De voorgestelde wet geeft meer zicht op met name de niet-locatiegebonden prostitutie, zoals de escortbranche. De wet voorziet in een landelijk registratiesysteem voor escortbedrijven en een plicht voor seksbedrijven om advertenties te voorzien van vaste telefoonnummers en vergunningnummers. De gemeente Den Haag heeft hiervoor in het verleden gepleit en ik ben dan ook zeer tevreden dat het landelijke registratiesysteem in het wetsvoorstel is opgenomen en dat adverteerders de plicht krijgen om gebruik te maken van vaste telefoonnummers onder vermelding van hun vergunningnummer c.q. registratienummer.

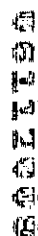
Er is ook een aantal kanttekeningen te maken bij het wetsvoorstel. Het gaat daarbij onder andere om het prostitutieverbod, de reikwijdte van de registratieplicht, toezicht en handhaving en aansluiting van begrippen en definities op de gemeentelijke praktijk

Inlichtingen bij
Silvana Jurada

Postadres: Postbus 12 600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spul 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 070 - 353 20 98
Fax: 070 - 353 2758

28012009



Ik ben van mening een prostitutieverbod als uitgangspunt van het wetsvoorstel haaks staat op de doelstelling ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod in 2000 om prostitutie uit de illegaliteit te halen. Ik pleit er daarom voor om niet een prostitutieverbod als uitgangspunt van de wet te hanteren, maar legalisatie onder voorwaarden.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees. Ik ben van mening dat de registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees niet per definitie leidt tot meer zicht en grip op de prostitutiebranche, aangezien er op basis van een landelijk register geen c.q. slechts zeer moeilijk toezicht en handhaving kan worden uitgevoerd. Goede controle mogelijkheden zijn juist nodig om te kunnen vaststellen dat inderdaad zelfstandig en zonder dwang wordt gewerkt, maar ook om te kunnen toezien op de arbeidsomstandigheden en hygiëne op de locatie waar de werkzaamheden worden uitgevoerd. Ik pleit er daarom voor om de registratieplicht voor zelfstandige prostituees te vervangen door een vergunningenplicht waaraan ten aanzien van arbeidsomstandigheden soortgelijke eisen en voorwaarden worden verbonden als aan een exploitatievergunning voor seksinrichtingen en escortbedrijven. Immers, het moet niet zo kunnen zijn dat een zelfstandig werkende prostituee aan geen enkele van de in de vergunde prostitutiebranche moeizaam bevochte regels op dit terrein hoeft te voldoen.

Indien u ondanks deze argumenten blijft bij een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees, pleit ik er voor om die registratieplicht voor alle prostituees van toepassing te laten zijn en in die zin gelijke voorwaarden te hanteren voor alle prostituees. In het voorliggende wetsvoorstel hoeven prostituees die werken in een vergunde inrichting zich niet te registreren.

Ik ben er voorstander van om gemeenten bij gemeentelijke verordening niet alleen de mogelijkheid te geven om regels te stellen over de wijze waarop een zelfstandig werkende prostituee haar werkzaamheden inricht, maar ook om gemeenten meer sturingsmogelijkheid te geven op het aantal zelfstandig werkende prostituees en de vestigingslocaties. Ook in dit opzicht biedt een vergunningsstelsel betere mogelijkheden dan een registratiesysteem. Door het voeren van een onderbouwd vestigingsbeleid ten aanzien van zelfstandig werkende prostituees kan worden voorkomen dat zich te hoge concentraties zelfstandig werkende prostituees vestigen in bepaalde straten, flatgebouwen en dergelijke met een aanzienlijk risico op overlast en verloedering.

Ik ben er voorstander van om de politie een actieve rol te laten houden bij toezicht op de prostitutiebranche en de handhaving ervan. De politie heeft meer kennis, informatie en expertise om misstanden in deze branche te signaleren dan de gemeente. In Den Haag hebben wij zeer goede ervaringen met deze samenwerking en worden afspraken omtrent toezicht en handhaving in de lokale driehoek gemaakt.

Ten aanzien van begrippen van definities in het wetsvoorstel pleit ik voor een betere aansluiting van de definities bij de reeds bestaande model-apv bepalingen. In deze bepalingen is het hele scala aan prostitutie en sekswerk duidelijk beschreven. Door dezelfde termen ook in de nieuwe wet te hanteren ontstaat geen nieuwe ruimte voor discussie, wat bijdraagt aan een goede basis voor handhaving.

Tenslotte vraagt u in uw brief specifiek naar mijn mening ten aanzien van eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie en eventuele registratie van vermeende slachtoffers van mensenhandel in het prostitutieregister.

Ik sta in beginsel positief tegenover een verhoging van de leeftijd voor prostitutie van 18 jaar naar 21 jaar. De verhoging van de leeftijd draagt bij aan de doelstelling van de kaderwet, zijnde het vergroten van de weerbaarheid tegen beïnvloeding door pooiers en mensenhandelaren, hetgeen bij kan dragen aan de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting in de prostitutiebranche. Uit evaluatie van de nationaal rapporteur mensenhandel blijkt dat de grootste groep slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting zich in de leeftijdscategorie 17 tot en met 21 jaar bevindt.

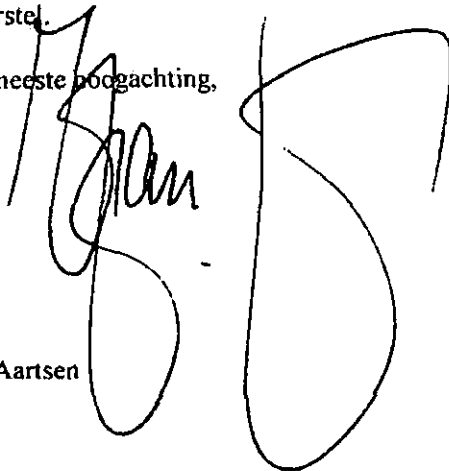
Ik sta in beginsel ook positief tegenover een registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel. Door diverse ketenpartners bij de aanpak mensenhandel (O.M., FIOD, SIOD, AI, IND, VP) is aangegeven dat zij het belang van deze registratie onderschrijven. Enerzijds betekent invoering van een dergelijk registratiesysteem dat registratiemedewerkers geschoold moeten worden om vermeende slachtoffers van mensenhandel te kunnen herkennen. Anderzijds schept een dergelijke registratie ook een verplichting aan de gemeentelijke organisatie om aan vermeende slachtoffers van mensenhandel hulpverlening aan te bieden. Voor de waarborging van een zorgvuldige procedure dienen wel de rechtsbeschermingsbepalingen van de Algemene wet bestuursrecht op deze registratiegrond en mogelijk weigeringsbesluit open te staan.

Indien vermeend slachtofferschap als (facultatieve) weigeringsgrond voor gemeentelijke vergunningverlening of eventueel registratie wordt opgenomen in de Algemene politieverordening zal dit instrument onderdeel uitmaken van de ontwikkeling en toepassing van het barrièremodel bij de bestrijding van mensenhandel. Dit barrièremodel ziet erop toe dat gemeenten in haar processen obstakels inbouwt om zich in een gemeente te kunnen vestigen en vermeende slachtoffers van mensenhandel in de legale en illegale seksbranche te werk te kunnen stellen. Een dergelijke werkwijze is met een vergunningsstelsel beter in te richten en te handhaven dan met een registratiesysteem.

Ik vertrouw erop dat u met deze standpunten rekening kunt houden bij verdere uitwerking van het wetsvoorstel.

Met de meeste hoogachting,

J.J. van Aartsen



28012009

28012009

Afdeling Strategie en Ontwikkeling
Onderwerp Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer, mevrouw Mr. J. Verbruggen
Postbus 20011
2511 EA Den Haag

Telefoon (050) 367 76 44 Bijlage(n)

Ons kenmerk BD 09.1794793

Datum 13-01-2009 Uw brief van

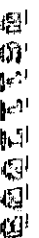
Uw kenmerk 2008-00005845551

Geachte heer, mevrouw Verbruggen,

In antwoord op de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 november jl. ontvangt u hierbij onze reactie op het voorstel van de Wet regulering prostitutie en op de aanvullende vragen.

De gemeente Groningen kent al een vergunningplicht voor escortbedrijven en ook het toezicht daarop is, mede door een goede samenwerking tussen gemeenten en (Vreemdelingen)politie, goed geregeld. Op dat punt voegt het wetsvoorstel dan ook weinig toe aan onze al goed lopende praktijk (regionaal) van vergunningverlening en handhaving. Het voorstel dat de prostitutiebedrijven (ook de escort) wel over een vast telefoonnummer moeten beschikken is kan daarop nog een welkome aanvulling zijn. Maar gezien het feit dat een vast telefoonnummer doorgeschakeld kan worden naar een mobiel nummer, verwachten we daar niet zoveel voordelen van.

Een belangrijk winstpunt achten wij vooral de invoering van een verplichte registratie voor zelfstandig werkende prostituees. De praktijk in onze gemeente heeft uitgewezen dat alle exploitanten van raamprostitutiebedrijven er onder het regime van de huidige regelgeving voor hebben gekozen om de prostituees niet 'in dienst' te nemen, maar de kamers aan hen als zelfstandig prostituee te verhuren. Ondanks het feit dat die betreffende bedrijven wel vergund zijn, mogen wij (formeel) niet registreren welke prostituees die kamers huren. De voorgestelde registratieplicht betekent op dat punt een aanzienlijke verbetering. Maar wij zijn er wel voorstander van dat die plicht ook zal gaan gelden voor prostituees die niet als zelfstandige werken en 'in dienst' zijn van een prostitutiebedrijf. Mede gezien de verschillen tussen en in de fiscaal- en arbeidsrechtelijke wetgeving en het onderhavige wetsvoorstel gehanteerde definities, bestaat het risico dat exploitanten wegen weten te vinden om toch niet-geregistreerde zelfstandige prostituees binnen hun bedrijf





te laten werken. Om dat risico te vermijden zouden wij graag zien dat de registratieplicht voor alle prostituees gaat gelden, en niet alleen voor de zelfstandige.

In combinatie met het voorgestelde artikelen 19 (registratieplicht) en 22 (verplichte vermelding van het registratienummer van de prostituee in advertenties) juichen wij de strafbaarstelling van een klant van een prostituee die niet geregistreerd is of werkzaam is bij een niet-vergund bedrijf zeer toe. De tewerkstelling van illegale prostituees zal daardoor beter kunnen worden aangepakt. Daarnaast achten wij het een goede ontwikkeling dat toezicht en handhaving zich nu ook eens gaat richten op de prostituuant, en niet meer alleen beperkt is tot exploitant en prostituee.

In artikel 1 van het wetsvoorstel wordt onder sub g de de exploitant gedefinieerd als een natuurlijk persoon voor wiens rekening het seksbedrijf wordt geëxploiteerd. Hiermee wordt exploitatie door een rechtspersoon uitgesloten. Wij vragen ons af of dat niet strijdig is met het handelsrecht?

In artikel 6, lid 2 van het wetsvoorstel staat aangegeven dat ook een beheerder een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel moet overleggen. Wij vragen ons af of dat wel de bedoeling is. De beheerder exploiteert immers geen bedrijf. Het verdient wel aanbeveling dat de beheerder verplicht wordt een arbeidsovereenkomst met de exploitant te overleggen.

In het wetsvoorstel missen wij aanvullende maatregelen voor gemeenten om paal en perk te stellen aan de uitbuitingssituatie waarin prostituees zich veelal nog bevinden. In de raamprostitutiebedrijven moeten door de prostituees exorbitant hoge huurprijzen worden betaald voor een kamer. Huurprijzen van € 600 – 800 in de week zijn geen uitzondering. Ook al werken de prostituees als zelfstandige, door de hoge huurprijzen blijft er wel een situatie in stand die (deels) gekarakteriseerd kan worden als uitbuiting. We zouden graag zien dat gemeenten de bevoegdheid krijgen om via de vergunningsvoorwaarden grenzen te stellen aan de huurprijzen die exploitanten voor hun kamers mogen vragen.

Samenvattend wordt, met inachtneming van de hiervoor geplaatste kanttekeningen, met het wetsvoorstel naar ons oordeel een aanzienlijke verbetering mogelijk in de regulering en handhaving van zowel de locatiegebonden als de niet-locatiegebonden prostitutie.

Met betrekking tot afzonderlijk voorgelegde vraag of de minimumleeftijd voor prostituees verhoogd zou moeten worden van 18 naar 21 jaar is de verwachting dat hierdoor mogelijk minder meisjes te bewegen zullen zijn tot het verrichten van werkzaamheden in de prostitutiebranche. Meisjes van 18-



20 jaar zullen ook minder vatbaar zijn voor de ronselpraktijken van pooiers en loverboys, dan meisjes van 16-18 jaar. Wij zien daarom in een verhoging van de minimumleeftijd ook wel kansen om het misbruik van jonge vrouwen tegen te gaan.

De tweede aanvullende vraag betreft de eventuele weigering van de registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel. Wij zijn van oordeel dat gemeenten wel de mogelijkheid moeten hebben om de registratie dan te weigeren. Bij de beoordeling van het vermoeden van slachtofferschap zouden gemeenten eventueel een beroep kunnen doen op de expertise van de politie. De Regiopolitie Groningen heeft ons laten weten er de voorkeur aan te geven dat gemeenten de registratie, bij vermeend slachtofferschap, niet kunnen weigeren. De politie houdt dan het zicht op het vermeende slachtoffer waardoor gesprekken t.b.v. de opsporing kunnen worden blijven gevoerd. Wij hebben begrip voor het standpunt van de politie, maar hechten een zwaarder belang aan het feit dat wij geen criminele feiten willen faciliteren. Daarvan zou sprake kunnen zijn indien wij vermeende slachtoffers van mensenhandel wel in de gelegenheid zouden stellen om zich te laten registreren als prostituee.

Wij vertrouwen erop u met onze reactie eerst voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en
wethouders,

de burgemeester,

de secretaris,

Opmerkingen van De Rode Draad naar aanleiding van het wetsontwerp.

Eind december 2008- begin januari 2009

Inleiding

In 2005 hebben wij gepleit voor het invoeren van een Kaderwet Prostitutie waarin veel aandacht wordt besteed aan de positie van prostituees. Op dit gebied is onze wens gehonoreerd en wel in de vorm van artikel 17 van het wetsvoorstel en de daarop te baseren Algemene Maatregel van Bestuur. Tevens vinden we het verheugend dat er voorzieningen worden getroffen voor informatieverstopping aan prostituees. Wij onderschrijven de doelstellingen van de wetgever en wij vinden bestrijding van mensenhandel een belangrijke stap in positieverbetering van sekswerkers.

Het is in de pers breed uitgemeten dat de organisaties in het veld bij het schrijven van de wettekst zijn geconsulteerd. Dit is inderdaad regelmatig gebeurd, maar dat wil niet zeggen dat De Rode Draad onverdeeld positief is over het wetsvoorstel. Alle bijeenkomsten dienaangaande hebben wij – overigens samen met alle andere organisaties in het veld - geprotesteerd tegen registratie van prostituees, strafbaarstelling van klanten en de nuloptie. Onderstaande opmerkingen hebben we meerdere malen tijdens de bijeenkomsten over de wet geventileerd. Wij hebben met andere organisaties gepleit voor het ruimhartig toestaan, eventueel met een 'lichte vergunningenplicht', van het werken vanuit de eigen woning van meerderjarige 'legale' sekswerkers. Door de onduidelijkheden in de wet weten wij niet of dit nu wel of niet wordt gehonoreerd. Wij begrijpen dat het in principe kan, maar dat gemeenten dit 'onder omstandigheden' kunnen verhinderen.

Wij zullen in dit document de onduidelijkheden in de wet eerst toelichten. Daarna stellen wij vragen bij de uitvoerbaarheid. Tot slot uiten wij onze twijfels bij de effectiviteit van de wet. In een apart document geven wij antwoord op de vragen die de overheid ons heeft gesteld over leeftijdsverhoging en de risico's voor gemeenteambtenaren. Tevens geven we daarin enkele suggesties om tot een emancipatoir prostitutiebeleid te komen.

Een opmerking vooraf bij de onduidelijkheden:

Na gesprekken met andere 'meelezers' menen wij twee mogelijke interpretaties van de vergunningenplicht voor zelfstandigen te zien:

In onze ogen de meest gunstige interpretatie:

De registratieplicht bij de gemeente vervangt de verplichte inschrijving bij de Kamer van Koophandel, ook voor raamprostituees.

De sinds 1 januari 2008 verplichte inschrijving bij de Kamer van Koophandel van alle zelfstandig werkers en freelancers is voor prostituees problematisch. Zij zijn daardoor namelijk gedwongen om hun naam en adres in het handelsregister op te laten nemen. Dit kan grote gevolgen hebben voor hun privacy: stalkende klanten kunnen zo hun huisadres achterhalen en criminelen kunnen daar misbruik van maken. Tevens is het voor hen problematisch dat mensen uit hun omgeving hun beroep kunnen achterhalen. Dit kan grote problemen veroorzaken met hun gezin en de omgeving van de prostituee. Op prostitutie rust al een stigma en dit wordt alleen maar verzaamd door aan prostituees eisen te stellen die niet opgaan voor andere beroepen. Juist doordat prostituees te lijden hebben onder het stigma trachten ze zoveel mogelijk anoniem te blijven.

Wij hebben er overigens moeite mee te bepalen in hoeverre de wetgever raamprostituees als zelfstandigen ziet. Werken zij nu VOOR een exploitant of BIJ een exploitant? In het eerste geval zijn zij niet zelfstandig in de fiscale zin. In het tweede geval zijn zij waarschijnlijk voor de wetgever zelfstandig hoewel niet noodzakelijkerwijs in fiscale zin.

In onze ogen de minst gunstige interpretatie:

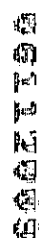
De registratieplicht komt bovenop de bestaande registratieplicht bij de Kamer van Koophandel:

Het gaat hier om een extra registratie. Hoewel de maatregel nauwelijks door de Kamer van Koophandel naar de betrokkenen is gecommuniceerd, moeten ALLE freelancers en zelfstandigen vanaf 1 januari 2008 zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Voordien gold die registratieplicht bij de Kamer van Koophandel alleen voor ondernemers die aan bepaalde eisen voldeden.

De wens prostituees te registreren is niet nieuw. In Europa is registratie van prostituees ingevoerd onder Napoleon. Het doel daarvan was prostituees te lokaliseren om geslachtsziektecontrole mogelijk te maken. Prostituees die besmet waren, werden opgesloten in daarvoor bestemde hospitalen waar ze niet behandeld werden bij ontstentenis van adequate behandelmethoden. Nu wordt registratie ingezet om een ander euvel te verhelpen: mensenhandel. Net zo min als bestrijding van geslachtsziekten adequaat gebeurt door prostituees te registreren, is registratie een panacee tegen mensenhandel. Dit misdrijf bestrijdt men door mensenhandelaren en uitbuiting aan te pakken, net zoals men geslachtsziekte bestrijdt door de juiste behandeling.

De Engelse historica Judith Walkowitz heeft aangetoond dat door dergelijke registratiepraktijken de identiteit van de 'common prostitute' is ontstaan. Dit is een stempel geworden dat men een leven lang met zich meedraagt. In Nederland verwoordt men dit in de zegswijze: 'Eens een hoer, altijd een hoer.'

De associatie van registratie en bescherming van prostituees is evenmin een vinding van het kabinet Balkenende IV. In 1997 verscheen een vernietigend rapport van wat toen nog de Registratiekamer heette – nu de Commissie Bescherming Persoonsregistratie. De politie had de noodzaak van registratie van prostituees gepresenteerd als van belang voor hun bescherming. Protesten van prostituees leidden tot de uitspraak van de Registratiekamer die registratie door de politie onwettig verklaarde. Wij zullen overigens zeker de hulp van het CBP inroepen om haar licht te laten schijnen over deze vorm van registratie. Wat is het verschil tussen registratie door een gemeente of door de politie?



Onze paragraaf over de onduidelijkheden in het wetsvoorstel begint niet zonder reden met de onduidelijkheid rond het begrip zelfstandigheid in het wetsontwerp.

Onduidelijkheden

Het wetsvoorstel bevat nog vele onduidelijkheden die aanleiding kunnen vormen tot willekeur. Dit betreft vooral de begrippen 'zelfstandigheid', 'omstandigheden', 'souteneur', 'bordeel' en 'erotisch-pornografisch'. Behalve dat onduidelijkheid in het begrippenkader op zich ongewenst is, zullen betrokkenen in de praktijk moeilijk kunnen bepalen of ze wel of niet strafbaar zijn.

Zelfstandig?

Wat is nu precies een zelfstandige prostituee? Het lijkt erop dat de wetgever drie betekenissen aan het woord 'zelfstandig' geeft. We hebben al te kampen met de bestaande spraakverwarring tussen 'zelfstandig' als een karaktertrek, om aan te duiden dat men onafhankelijk van anderen een oordeel kan vormen en het werk kan inrichten, en 'zelfstandig' als fiscale categorie, die van zelfstandige ondernemer. Daar komt dan een derde categorie bij: de prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkt.

Wij citeren uit de memorie van toelichting:

Het element 'zelfstandig' wordt gehanteerd om een onderscheid te maken tussen prostituees die zich wel en niet moeten laten registreren. Het is geen indicatie voor de wijze waarop de prostituee fiscaal of arbeidsrechtelijk beschouwd moet worden. Zo kan ook, afhankelijk van de omstandigheden, een zelfstandig werkende prostituee fiscaal gezien een bedrijf zijn, zonder dat dit betekenis heeft voor de toepassing van deze wet: het maakt de zelfstandig werkende prostituee niet vergunningplichtig.'

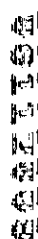
Het wordt waarschijnlijk aan organisaties als De Rode Draad overgelaten om aan prostituees uit te leggen wat die 'omstandigheden' zijn. Overigens is 'het feiten en omstandigheden' in oog nemen, specialistenwerk. Het leidt tot veel juridisch getouwtrek, zoals de Belastingdienst zal kunnen beamen.

De verwarring wordt echter groter wanneer de wetgever stelt:

Indien een prostituee op een vaste locatie, niet-zijnde haar huisadres, werkzaam is, betekent dit niet per se dat zij in een prostitutiebedrijf werkzaam is. Van belang is onder meer de aard van de relatie tussen de prostituee en degene die de locatie ter beschikking (stelt). Is dit louter een relatie als verhuurder-huurster, dan kan de prostituee daar als zelfstandig werkende prostituee werkzaam zijn; de verhuurder is door het enkel feit dat hij ruimte verhuurt aan een prostituee, niet te kwalificeren als exploitant.

Omstandigheden?

Het antwoord op de vraag of iemand wel of niet exploitant is, hangt ook dan weer af van 'omstandigheden': of de ruimte herkenbaar is als prostitutieruimte. Daarover kan een groot verschil van mening ontstaan. Dat geldt ook voor de op zichzelf werkende thuiswerker. Het bepalen van de 'omstandigheden' wordt aan de gemeenten overgelaten, waardoor er weer



grote verschillen tussen gemeenten gaan ontstaan, een ongewenste situatie die een kaderwet juist zou moeten verhelpen.

Erotisch pornografisch

Een andere onduidelijkheid betreft het vergunningplichtig zijn van gelegenheden waar erotisch-pornografische voorstellingen worden gegeven. Wat daar precies onder wordt verstaan is onderwerp van discussie. Bepaalde culturele en religieuze minderheden zullen de ene vertoning eerder erotisch-pornografisch vinden dan een andere groepering.

Souteneur

Het lijkt ons weinig productief om het begrip souteneur weer in te voeren. Dit personage is destijds buiten de wet gehouden omdat het teveel onduidelijkheid oplevert. Zoals het nu geformuleerd is, valt de familie van de prostituee er ook onder. De partners van mensen uit andere beroepen worden niet 'souteneur' genoemd. Een souteneur die zich van dwang en/of geweld bedient, noemen we een mensenhandelaar. Een beveiligingsbeambte in een club is gewoon beveiligingsbeambte; het heeft geen zin om hem/haar souteneur te noemen. Als beveiligingsbeambte moet hij/zij al aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een exploitant is een exploitant en hoeft derhalve niet als souteneur te worden betiteld. Dat is nodeloos stigmatiserend. Ligt het soms in de bedoeling de boodschappenjongens in de raamgebieden vergunningplichtig te stellen? Zijn de maatschappelijk werkers op de tippelzones ook souteneurs? En hoe zit het met de boekhouders van prostituees? Taxichauffeurs?

Bordeel

Op pagina 11 van het wetsvoorstel, in de Artikelsgewijze Toelichting, introduceert de wetgever de term 'bordeel'. Dit begrip is niet opgenomen in de lijst van definities. De term borddeel kan verwarring scheppen: bedoelt men raamverhuurpanden of juist clubs en privéhuizen.

De betrokkenen weten niet wanneer ze wel of niet strafbaar zijn.

Wie valt er als beheerder van een prostitutiebedrijf te classificeren en moet derhalve een vergunning aanvragen? Met andere woorden, wat is de formele juridische positie van het personeel in een prostitutiebedrijf: de bedrijfsleider, de gastvrouw, de beheerder, de beveiliging en de portier?

Een andere onduidelijkheid treft de exploitant. Hij/zij is strafbaar als hij een slachtoffer van mensenhandel in zijn bedrijf laat werken. Voor politie en hulpverleners is het al moeilijk vast te stellen of iemand wel of geen slachtoffer van mensenhandel is en het valt niet te verwachten dat een exploitant dat ook feilloos kan. De identificatie van een slachtoffer van mensenhandel kan uren, weken, ja zelfs maanden duren. Bovendien is het moeilijk de bestanddelen van het delict mensenhandel als dwang, uitbuiting, afhankelijkheidsrelatie te onderkennen en een bepaalde zwaarte toe te kennen. (Zie hiervoor de jurisprudentie van processen van mensenhandel).

Een prostituee moet ook weten of het bedrijf waar ze gaat werken een vergunning heeft. Worden de vergunninghouders op een website gepubliceerd? Of moet hij/zij een eind reizen en vervolgens constateren dat hij/zij in een onvergund bedrijf is beland? Zijn alle gemeenten

bereid hun beleid toegankelijk te maken en een omschrijving te geven van ‘omstandigheden’? En hoe kan de klant weten dat hij gebruik maakt van de diensten van een vergunde prostituee? Om privacyredenen mag hij/zij niet een landelijk register raadplegen. Dit is vooral een probleem voor klanten van thuiswerkers, die vaak niet een prostituee in hun eigen woonplaats bezoeken. En hoe kan een klant weten dat hij/zij zich een gemeente bevindt met een nuloptie?

Wij hebben nog steeds geen antwoord gekregen op de vraag hoe een klant kan bepalen of een zelfstandige prostituee die hij/zij voornemens is te bezoeken, geregistreerd is of niet. Als dit al op afspraak gebeurt, is de klant op geen enkele manier in staat de gegevens te verifiëren. Het is overigens niet wenselijk dat een prostituee gegevens verstrekt aan de klant. Dit kan leiden tot chantage, stalking en beroving van de prostituee in kwestie.

De wetgever wil de klant die van een *mogelijke* uitbuitingssituatie gebruik maakt, strafbaar stellen. Wat verstaat men onder ‘een mogelijke uitbuitingssituatie’? Het begrip ‘mogelijke uitbuitingssituatie’ is zeer rekbaar. Moet een klant voordat hij een dienst laat verlenen, eerst alle jurisprudentie over uitbuiting doornemen en vervolgens een risico-analyse maken van mogelijke uitbuiting?

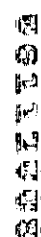
Principiële bezwaren

Wij verzetten ons tegen het feit dat een bepaalde vorm van seksualiteit tussen volwassenen met elkaars instemming strafbaar wordt gesteld, namelijk als het tegen betaling gebeurt zonder dat daar een gemeentelijke goedkeuring aan gegeven is. Wij vinden dit een ontoelaatbare inmenging in de privésfeer van burgers.

Stigmatisering door een ‘status aparte’ van de prostituee

Wat de positie van sekswerkers betreft, richt ons belangrijkste bezwaar zich op de registratieplicht van de zelfstandige prostituee en via de exploitant van de andere sekswerkers die in de wet centraal staat. De sekswerker is de enige beroepsuitoefenaar die slechts op grond van zijn/haar beroep wordt geregistreerd bij een gemeente. In alle andere beroepen waar een vorm van registratie geldt, gebeurt dat op grond van kwaliteits- of opleidingseisen. Seksualiteit is echter in hoge mate een persoonlijke zaak en derhalve zijn kwaliteitseisen of opleidingseisen niet aan de orde. De wetgever omschrijft het werk van de prostituee dan ook als ‘highly personalised’. De niet-geregistreerde prostituee wordt zelfs strafbaar gesteld. Bij het oplopen van boetes riskeert de sekswerker ook nog eens een strafblad, wat niet bevorderlijk is voor loopbaanverandering. Bij een boete onder de 100 krijgt men namelijk geen aantekening, maar bij een boete hoger dan 100 euro komt die wel. Bij het niet accepteren van eventuele transactievoorstellen en een daarop volgende gang naar de rechtbank kan men wel degelijk een strafblad oplopen. Dit is sinds de negentiende eeuw in Europa niet meer vertoond.

De aanstaande registratieplicht zou alleen gelden voor zelfstandige prostituees. Degenen die in clubs en privéhuizen volgens het opting-in systeem of in loondienst werken, hoeven zich niet extra te registreren. Dit betekent in de praktijk echter dat de gemeenten ze wel degelijk kunnen registreren door toegang te eisen tot de administratie van de betreffende bedrijven. De wetgever geeft expliciet als doel hiervan aan dat de gemeente dan weet hoeveel prostituees er die dag in de gemeente werken. Ook hiermee krijgt de branche een aparte behandeling. Wil een gemeente niet weten hoeveel fietsmakers, schoenverkopers, journalisten, schoonmakers enz. per dag binnen haar grenzen werken?



Een kleine vorm van discriminatie is de eis dat alle seksbedrijven over een vast telefoonnummer moeten beschikken. Teneinde te voorkomen dat in de toekomst seksbedrijven te herkennen zijn aan een vast telefoonnummer, lijkt het ons zinnig om dat vaste telefoonnummer van alle bedrijven in Nederland te eisen. Dus ook van financiële dienstverleners, internetbedrijven en alle andere bedrijven die voor consumenten alleen te bereiken zijn door middel van 0800 of 06 nummers.

Naar een prostituee gaan strafbaar?

Er bestaan allerlei wetten tegen het afdwingen van seks: wetten tegen verkrachting, aanranding en seksuele intimidatie. Een klant die dit tegen betaling afdwingt is net zo strafbaar als iemand die daar geen betaling tegenoverstelt. Ook een prostituee kan een man aanklagen wegens verkrachting. Ook al is een prostituee slachtoffer van mensenhandel, wil dat nog niet zeggen dat hij/zij dit niet als werk ziet. Hij/zij kan namelijk slachtoffer van uitbuiting zijn. Wij kennen gevallen waarin de betaling van klanten als een verzachting van het leed wordt ervaren. Niet alle slachtoffers van mensenhandel wijzen het werk per definitie af. De meeste slachtoffers uit Centraal en Oost-Europese landen wisten dat ze in de prostitutie terecht zouden komen maar wilden het verdiende geld wel zelf houden. Zij zeggen zelf dat het niet gaat om uitbuiting door de klant, maar om uitbuiting *door de handelaar en/of de exploitant*. In de nieuwe wet is de klant ook wetsovertreder wanneer de volwassen prostituee met zijn/haar instemming seksuele diensten verleent.

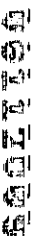
Voorkomt registratie uitbuiting?

Een ander principiële bezwaar tegen de wet is dat het element 'uitbuiting' als belangrijk constituent van het begrip mensenhandel volkomen onder de tafel verdwijnt. Het enige wat telt, is hoe een persoon in de prostitutie belandt. De omstandigheden waaronder prostituees werken, spelen nauwelijks een rol in het wetsvoorstel. Maar voor de emancipatie van ALLE sekswerkers is het van belang dat uitbuiting wordt aangepakt.

Overigens is er sinds het begin van de negentiende eeuw een richtingenstrijd gaande over wat nu het belangrijkste constituerende element is van mensenhandel: de werving voor prostitutie of de uitbuiting. Abolitionisten, dat wil zeggen degenen die de prostitutie willen afschaffen, hebben de neiging de nadruk op het eerste te leggen. Zij erkennen impliciet alleen degenen als slachtoffer van mensenhandel die onder valse voorwendsels naar Nederland zijn gehaald. Deze voorkeur voor het onschuldige slachtoffer is hardnekkig. Aan de andere kant van het spectrum, dat wil zeggen degenen die de omstandigheden van uitbuiting benadrukken, bevinden zich degenen die arbeidsrechten voor prostituees propageren. De Rode Draad en organisaties en deskundigen als BlinN, Comensha en Marjan Wijers hebben zowel oog voor frauduleuze werving als voor de uitbuiting die daarmee gepaard gaat.

Heiligt het doel de middelen?

Wij vragen ons af of de wetgever alle prostituees die niet door middel van registratie het tegendeel kunnen bewijzen, als slachtoffer van mensenhandel ziet. Ook dit gaat alleen om de entree in het vak. Niet- geregistreerde prostitutie wordt verward met een zeer ernstig misdrijf als mensenhandel. Dit steekt des te meer bij het artikel dat stelt dat het mogelijk is met apparatuur een woning binnen te dringen als er een vermoeden is van illegale prostitutie. Dit kan dus ook een meerderjarige prostituee in Nederland treffen die niet geregistreerd is. Eventueel aanwezige kinderen moeten zich in dit geval ook kunnen legitimeren.



Dit is wel een heel zware maatregel. Mag de politie een deur intrappen enzovoort bij het vermoeden dat er twee meerderjarige legaal in Nederland verblijvende vrijwillig werkende maar niet geregistreerde prostituees werken? Het is mogelijk dat het gerechtvaardigd is bij een redelijk vermoeden van MENSENHANDEL, maar dat is niet hetzelfde als het werken van een niet geregistreerde prostituee.

De nuloptie

Prostitutie is een legale bedrijfstak. Deze valt daarom niet te vergelijken met activiteiten die verboden zijn tenzij ze gedoogd worden zoals gokken en het verkopen van soft drugs. Door het invoeren van een nuloptie geeft men een gemeente het recht om een vorm van legale bedrijvigheid te weigeren op onduidelijke gronden. Dit verbod geldt ook de bedrijvigheid in het algemeen en niet een bepaalde ondernemer of een duidelijk omschreven bedrijf. Ook dat is een vorm van 'status aparte' van de prostitutie waarin geen oog meer is voor het feit dat het om een economische sector gaat waar marktmechanismen een rol spelen.

Moeilijke uitvoerbaarheid:

De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel roept grote vragen op. Die betreffen de praktijk van de registratie, de bewijsbaarheid en het bewaken van de privacy

De praktijk van de registratie

Een gemeente moet een ambtenaar aanwijzen die de registratie van prostituees ter hand neemt. Hoe komt de ambtenaar in kwestie aan de kennis van de prostitutiewereld? We nemen aan dat degenen die hiermee in de grote steden zijn belast, zich goed kunnen oriënteren. Maar hoe zit het met de kleinere gemeenten? Een pikant detail is dat de website van De Rode Draad < www.rodedraad.nl > waar veel informatie te vinden is over de stand van zaken in de prostitutie, voor veel ambtenaren, ook voor degenen die over het welzijnsbeleid voor prostituees gaan, is geblokkeerd als zijnde een pornografische site.¹

Hoe moet hij/zij bepalen of iemand vrijwillig werkt? Hoe verloopt de communicatie hierover wanneer de prostituee in spe geen Nederlands of Engels spreekt? Gaat men in iedere gemeente op ieder moment van de dag de hulp van zo'n twintig tolken stand-by houden? Is de ambtenaar medeplichtig aan mensenhandel als hij een persoon registreert die later slachtoffer van mensenhandel blijkt te zijn? Kan hij/zij een persoon weigeren te registreren als hij/zij een vermoeden van mensenhandel heeft? Zo ja, wat gebeurt er dan met die kandidaat? Hoe voorkomt men dat de 'bestanden' binnen een mum van tijd 'vervuilen', door het grote verloop in de prostitutiewereld? Het is een fundamenteel recht van de prostituee om te stoppen wanneer hij/zij dat wil. Kan hij/zij op ieder moment van de dag uitstappen? Hoe houdt men het register per uur actueel? Zal iedere 'buitenlandse' prostituee die voor kortere of langere tijd teruggaat naar zijn/haar land van herkomst zich laten uitschrijven? Wie schrijft een prostituee uit als hij/zij overlijdt? Veel prostituees bedienen vanuit Duitsland en België de Nederlandse markt. Hoe moet dat? Stel, een vrouw in Duitsland krijgt om acht uur 's avonds het bericht dat er een klant in Venlo op haar wacht. Moet ze dan tot de volgende dag wachten om in Venlo voor één dag een vergunning aan te vragen? Hoe gaat men in Bonaire, St. Eustacius en Saba registreren wanneer deze gebieden Nederlandse gemeenten worden? Mag

¹ Dat geldt ook voor grotere steden zoals Eindhoven. Daar heeft men toegegeven dat dit het geval is, de site van De Rode Draad bekeken en erkend dat die geen pornografisch materiaal bevat. Wij memoreren bij deze dat de site tot nationaal digitaal erfgoed in de zin van Unesco is benoemd.

een prostituee uit Nederland zich daar ook onbekommerd melden als zelfstandige prostituee? En kan een inwoner van die gebieden zich in Nederland melden als prostituee?

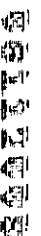
Hoe kan een ambtenaar van de ene gemeente vaststellen dat een prostituee in een andere gemeente is geregistreerd, wanneer hij/zij buiten kantooruren wordt aangetroffen in een bedrijf?

Veel mensen die de prostitutie in willen gaan, zien dit als iets tijdelijks. De studente die van plan is haar studiebeurs aan te vullen door een paar nachties als escort te gaan werken, zal zich uit angst voor ontdekking niet gaan registreren. Ook degene die zich beroepsmatig prostituee noemt, zal terugschrikken van een registratie die als stigmatiserend en een risico voor een bestaande of toekomstige baan wordt gezien. Wij verwachten dat steeds meer sekswerkers de illegaliteit zullen opzoeken en in disco's en hotels gaan werken, met alle gevolgen van dien. De wetgever minimaliseert dit effect van wat 'kanalisatiegedachte' wordt genoemd door op het klantengedrag te wijzen. Hij zwijgt echter over het effect op prostituees. De ervaring uit het verleden en in landen waar men al met een individueel vergunningstelsel werkt, leert dat het aantal illegaal werkenden het aantal geregistreerden onder een individueel vergunningstelsel ver overtreft (Griekenland, Oostenrijk, Turkije en Hongarije). Wij achten het risico van lekken in de privacy niet gering. Volgens onze berekening hebben minimaal 500 mensen in Nederland toegang tot de registers. Er zijn 443 gemeenten in Nederland. In de grotere gemeenten zullen waarschijnlijk minimaal twee ambtenaren worden belast met het bewaken van het prostitutieregister. In het oude systeem had alleen de Belastingdienst toegang tot de gegevens en bij deze dienst ging het slechts om een handjevol personen. Dit aantal is in de nieuwe wet spectaculair verveelvoudigd. Wij hebben grote twijfels bij het bewaken van de privacy van de gegevens. Hoe waterdicht is de bewaking van de privacy als pakweg 1000 ambtenaren toegang hebben tot de gegevens en kunnen nagaan of hun buurvrouw, nicht, dochter, neef of moeder geregistreerd staat als zelfstandige prostituee? Komen daar ook nog de ambtenaren uit De Antillen bij? In het geval van de prostituees die krachtens het systeem van opting-in werken moeten prostituees al hun gegevens aan de exploitant overhandigen. Daarnaast bereiken ons berichten dat de gegevens van het bedrijf waar iemand heeft gewerkt, gekoppeld is aan een burgerservicenummer. Met andere woorden, met één druk op de knop weet het CWI bij een uitredende prostituee dat zij bijvoorbeeld bij Huize Chantal in een kleine gemeente heeft gewerkt. Wij wijzen erop dat de gevolgen van het bekend worden van het beroep van de betrokkene zeer negatief kunnen zijn. Nu al is er grote onrust onder de doelgroep over de invoering van de registratieplicht. Zij ervaren dit als discriminerend en stigmatiserend.

De bewijslast

Hoe kan men bepalen of een man/vrouw illegaal aan het werk is als prostituee? De wetgever geeft zelf toe dat het in de openbare ruimte of in de horeca moeilijk is te bepalen of een contact tussen mensen tot een commercieel sekscontact zal leiden. 'Van de opsporing moet men niet al te hoge verwachtingen hebben', zo schrijft de wetgever zelf. De politie zal deze personen op heterdaad moeten betrappen.

Rond 2000, toen de strafbaarstelling van klanten van prostituees van zestien tot achttien jaar werd ingevoerd - jonger dan 16 was al strafbaar krachtens de zedelijkheidswetgeving - gingen er al stemmen op dit als symboolwetgeving te bestempelen. Sinds de invoering van deze wet zijn er slechts enkele klanten opgebracht, maar voor zover bekend heeft dit niet in een veroordeling geresulteerd. In Zweden heeft men in 1999 alle klanten van prostituees strafbaar gesteld. Desondanks heeft dit slechts tot een handjevol veroordelingen geleid, een grote politie-inzet ten spijt. De cijfers over het succes variëren. Het is moeilijk te achterhalen



of een klant echt is veroordeeld of heeft toegegeven om een proces te vermijden. Zij kunnen een rechtszaak vermijden door een anti-prostitutie cursus te volgen. Een vertegenwoordiger van de Zweedse politie beweerde dat de bewijzen moeilijk zijn te leveren omdat een klant op heterdaad moet worden betrapt. Hoe kan de politie een klant betrappen op het moedwillig seks bedrijven met een niet-geregistreerde prostituee?

Het wetsontwerp treft geen doel

Wij nemen de doelen van de wetgever over:

1. verbetering van de positie van de prostituee
2. bestrijding van criminaliteit in de prostitutie
3. bestrijding mensenhandel
4. tegengaan van het werken van mensen zonder de juiste papieren.²
5. regulering legale prostitutie

Verbetering van de positie van de prostituee

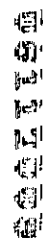
De rechten van de prostituee worden in een Algemene Maatregel van Bestuur vastgelegd. Daar stemmen wij van harte mee in. Dat betekent echter niet dat alle rechten zijn gerealiseerd. Nog steeds komen er bij De Rode Draad klachten van de werkvloer van prostitutiebedrijven en merken we dat een toenemend aantal vrouwen voor zichzelf wil beginnen. Een substantieel deel van de telefoontjes naar De Rode Draad gaat over de onmogelijkheid doorbetaling bij ziekte te krijgen.

Prostituees werden voor dit gebrek aan rechten tot voor een paar jaar geleden gecompenseerd door redelijk hoge verdiensten. Maar dat is niet meer zo. Dit past in de trend die we in 2005 al constateerden: de klandizie van de klassieke (legale) bedrijven loopt terug en steeds meer bedrijven worden gesloten. Veel sekswerkers zullen trachten de verdiensten op te voeren door onvergund te gaan werken. Voor innovatie in de zin van nieuwe bedrijven waar het voor prostituees prettig werken is, was al weinig ruimte, maar wij vrezen dat die door het handhaven van maximumstelsels en nulopties helemaal geen kans meer maakt. Dus de kans op nieuwe en leuke werkplekken is verkeken. Maar de nieuwe wet zal ook in het persoonlijk leven van de prostituee diep ingrijpen.

Voorts constateren wij dat de last die prostituees ondervinden van verschillen in gemeentelijk beleid niet minder zal worden, maar hetzelfde blijft of zelfs groter wordt. Dit is eerder betoogd bij de onduidelijkheid omtrent 'omstandigheden'.

Het lijkt ons een voordeel dat aankomende prostituees een informatiepakketje meekrijgen. Ook vinden wij de eis dat informatie in seksbedrijven aanwezig moet zijn van belang. Wij vragen ons echter af waar een escortbedrijf die informatie moet aanbieden: op het dashboard van de auto van de chauffeur? Wij twijfelen eraan of de informatie over het gemeentelijk beleid van de gemeente in kwestie en dat van de gemeenten waar een prostituee zich wil vestigen ook voldoende wordt gecommuniceerd. Vooral nog is het onmogelijk zonder eindeloze telefonades enige informatie over het beleid van een van de 443 gemeenten te krijgen. Wij wijzen er tevens op dat prostituees vaak aanvulling en een persoonlijke invulling van de geboden informatie zoeken. Maar hoe komen ze aan informatie over wijzigingen in het beleid? Er kunnen zich nieuwe ontwikkelingen voordoen die aan de doelgroep kenbaar gemaakt moeten worden. (Zoals bijvoorbeeld het geval was bij opting-in). Het ligt niet in de

² Het doel van het tegengaan van het werken van minderjarigen was al gerealiseerd in de gelegaliseerde branche.



lijn der verwachting dat prostituees regelmatig naar de gemeente stappen om te vragen of er nog nieuwe informatie is. Hoe komen wij en andere veldwerkorganisaties aan actuele informatie waar geregistreerde prostituees en bedrijven zich bevinden? Een register is voor ons niet van belang omdat wij om redenen van privacy geen toegang tot dit register hebben. Wij zouden overigens heel graag toegang tot het register van escortbedrijven hebben omdat wij het moeilijk vinden om escorts te bereiken (tenzij zij zelf contact met ons opnemen).

Bestrijding van de verwevenheid van prostitutie en criminaliteit

Wij zijn het eens met de wetgever wanneer hij bij criminaliteit in de prostitutie anders dan mensenhandel denkt aan witwassen, drugshandel, documentfraude, geweldpleging en wapenhandel/bezit. De aanpak van witwaspraktijken is niet van deze wet afhankelijk. Aangezien de wetgever voorstelt beheerders van seksbedrijven aan de Wet BIBOB te onderwerpen, zal de onrust en onduidelijkheid alleen maar toenemen. Ons bereiken de laatste tijd vaak berichten dat mensen uit de branche bij steeds meer banken een zakelijke rekening wordt geweigerd. Daardoor zal de invloed van malafide geldschieters alleen maar toenemen. Tevens vernemen wij dat de introductie van hard drugs vaak een vorm van klantengedrag is, ook in de legale gelegenheden. Documentfraude is vaak alleen door bepaalde deskundigen met gespecialiseerde apparatuur te onderkennen. Wij verwachten niet dat alle 443 registrerende ambtenaren daarmee toegerust worden. Tevens verwachten wij het ontstaan van een nieuwe vorm van documentfraude, te weten die met het registratiebewijs. In het geval van de eis te adverteren met registratienummer en dergelijke is die vorm van documentfraude betrekkelijk gemakkelijk te realiseren. Men kan namelijk adverteren met willekeurige cijfercombinaties. Klanten noch kranten kunnen die verifiëren. Zij hebben immers geen toegang tot de registers.

Voor alle andere genoemde vormen van criminaliteit is de politie voor een groot deel afhankelijk van de bereidheid van prostituees om dit te melden. De aangiftebereidheid van geregistreerde prostituees zal niet groter zijn dan die al was toen zij nog niet geregistreerd waren. Niet-geregistreerde prostituees zullen daarentegen niet snel uit eigen beweging contact met de politie opnemen.

Aangezien wij vermoeden dat veel sekswerkers hun toevlucht zullen zoeken tot het niet vergunde circuit, waar de vervlechting met criminaliteit al problematisch was, menen wij dat prostitutie meer met criminaliteit verweven zal raken dan voorheen het geval was.

Bestrijding van mensenhandel

Het is naïef om te denken dat mensenhandel louter wordt bestreden door het feit dat men weet hoeveel prostituees er in een gemeente op een bepaalde dag werken. De politie registreert al vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel met behulp van het slachtoffersvolgsysteem. Bovendien is het nogal voorbarig te veronderstellen dat in een gesprek met een gemeenteambtenaar feiten over mensenhandel boven tafel komen, zeker als hij/zij de taal van de betreffende prostituee niet beheerst. Evenals bij de eerste ronde van de consultatie hebben wij erop gewezen dat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw pogingen van de politie tot het gedogen van gemelde prostituees teleurstellend uitpakte.

Mogelijk bekommeren veel buitenlandse prostituees zich niet om hun privacy in Nederland. Ook kan bij pooiers en mensenhandelaren het idee postvatten dat als ze 'hun vrouwen' maar laten registreren ze voor de Nederlandse autoriteiten zijn ingedekt. Wil men een legale prostitutiepopulatie die vooral bestaat uit buitenlandse vrouwen en vrouwen die zich onder dwang registreren?



Veel buitenlandse prostituees zullen 'hulp' nodig hebben om de nieuwe papierwinkel die er op hen afkomt te lijf te gaan. Registratie biedt allerlei bemiddelaars een excellent middel om de vrouwen van hen afhankelijk te maken. En is dit het juiste moment? Uit onze gesprekken met slachtoffers blijkt dat zij vaak beseffen dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn, op het moment dat ze echt aan het werk gaan, dus wanneer de ambtenaar uit beeld is. Wij vragen ons af hoe registratie vooraf een uitbuitingssituatie kan voorkomen, wat ook een belangrijk onderdeel is van mensenhandel.

De wetgever heeft hoge verwachtingen van het strafbaar stellen van klanten van verhandelde prostituees. “Zonder vraag geen aanbod van onvrijwillige prostitutie”, schrijft de wetgever. Is het hard te maken dat er expliciet vraag is naar onvrijwillige prostitutie? Of is dat een bijverschijnsel van de vraag naar goedkope prostitutie? De opmerking ‘bewuste blindheid’ voor onvrijwillige prostitutie verdient ook nadere toelichting.

Een andere cluster vragen betreft de rol van de klant in de bestrijding van mensenhandel. Wanneer kan een klant zien dat de vrouw echt slachtoffer is van mensenhandel? En waar is ze dan slachtoffer van, van uitbuiting of een zedenmisdrijf of allebei? Zie bijvoorbeeld ons rapport over de Thaise salons: de vrouwen die daar slachtoffer van uitbuiting zijn, waren maar wat blij met iedere klant die er kwam. Hoe kan een klant weten wat uitbuiting is, als daar nog niet voldoende jurisprudentie over bestaat?

In tegenstelling tot de overheid hebben wij slachtoffers van mensenhandel over deze maatregel geconsulteerd. Zij achten dit geen vruchtbare aanpak. De klanten zijn vaak hun enige contact met de buitenwereld. Zij hebben ons te kennen gegeven dat ze meer gebaat zijn bij een constante stroom van informatie op de werkplek. Een eenmalig verstrekt pakketje wordt vaak afgepakt. Bovendien duurt het vaak een tijd voordat zij bij zichzelf het besef toelaten slachtoffer van mensenhandel te zijn. Dat vormt een tweede reden om continuïteit te brengen in het verschaffen van informatie.

Het voorkomen van het werken van mensen in de prostitutie zonder de juiste papieren.

Sinds 2000 worden er steeds minder mensen van buiten de Europese Unie zonder de juiste papieren in de bordelen aangetroffen, een feit dat de wetgever ook erkent. Dat komt onder meer door de politiecontroles, maar ook door het feit dat de Europese Unie spectaculair in omvang is toegenomen. Sinds 2004 zijn er velen legaal in ons land aan het werk die daarvoor als afkomstig van buiten de Europese Unie werden beschouwd, dus als illegalen werden gezien. Veel slachtoffers van mensenhandel zijn legaal in Nederland verblijvende en werkende mensen. Het lijkt ons onwaarschijnlijk dat mensen die illegaal in Nederland verblijven zich naar een stadhuis zullen spoeden om zich te registreren als prostituee. Illegalen zullen vooral worden aangetroffen in de onduidelijke circuits, zoals bijvoorbeeld het Thaise en Chinese massagewezen. In dergelijke gevallen zal het heel moeilijk aan te tonen zijn dat er naast massage een vorm van prostitutie wordt bedreven.³ Dit kan en wordt al aangepakt op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen. Degenen die in dergelijke gelegenheden werken, zullen zich zeker niet gaan registreren als prostituee. In de eerste plaats noemen zij zichzelf geen prostituee en op de tweede plaats gaan ze zich niet als illegaal melden.

Het reguleren van de vrijwillige prostitutie

³ Zie ons rapport over de Thaise massagesalons – te downloaden van onze website- en het artikel China massageland, eveneens te vinden op onze website.

Sinds de wetwijziging in 2000 hebben de gemeenten instrumenten in handen om overlast van prostitutie te bestrijden. Kennelijk gebeurt dat effectief want het issue 'overlast' speelt geen prominente rol meer in de discussie, althans niet bij clubs en privéhuizen. Vanaf 2000 hebben gemeenten het accent op controle van de seksindustrie gelegd. Hierin worden ze gesterkt door het onderhavige wetsvoorstel.

De seksindustrie wordt in allerlei termen omschreven die vooral de beheersbaarheid betreffen, maar het feit dat het ook een bedrijfstak is waar marktmechanismen een rol spelen, verdwijnt naar de achtergrond. Ooit hebben wij gepleit voor een kaderwet om de verschillen tussen de gemeenten recht te trekken. Dit zien wij niet terug in het huidige wetsvoorstel. Het tegendeel is eerder het geval. Wij menen dat door de registratieplicht de prostitutie zich zal verplaatsen naar onduidelijke gelegenheden zoals hotels en disco's. Het zal heel moeilijk worden om aan te tonen dat in een bepaald hotel, een café of een disco prostitutie plaatsvindt.

Een ongewild bij-effect van deze wet is dat alleengaande prostituees en niet-prostituees onbedoelde negatieve gevolgen van deze wet zullen ondervinden. Wij kennen ook incidenten van een paniekerige reactie van hotelhouders. Een ons bekende masseuse die enkele dagen ver van haar woonplaats werkt en enkele nachten per week in een hotel overnacht, is uit dit hotel gezet hoewel zij nooit bezoek in dit hotel ontving.

Antwoord van De Rode Draad op de vragen en suggesties voor een emancipatoir prostitutiebeleid

Antwoorden op twee vragen

Hieronder behandelen we de twee vragen die ons expliciet zijn gesteld, te weten het nut van de verhoging van de minimumleeftijd voor prostituees tot 21 jaar, en de vraag wat het weigeren van registratie van een evident slachtoffer van mensenhandel betekent. (Zie begeleidende brief van het Ministerie van SZW).

Leeftijdsverhoging

De personen die ons bellen voor informatie omdat ze in de prostitutie willen stappen, zijn over het algemeen ouder dan twintig, zelfs veel ouder. Een enkele keer krijgen we een mail of een telefoontje van een jonge vrouw die net achttien is geworden. (Dit komt hooguit eens in de twee jaar voor). In de spaarzame gevallen dat zij toegeeft door een derde op het idee te zijn gebracht, proberen wij haar ervan te overtuigen van de bemiddeling van die derde partij af te zien. Wanneer de vrouwen weten dat het illegaal zal zijn vóór hun een en twintigste in de prostitutie te gaan, zullen ze ons niet meer bellen of mailen.

Dat iemand onmiddellijk na het bereiken van de leeftijd van achttien de prostitutie in wil gaan, KAN een signaal zijn van een misstand. Dat is het niet per definitie. Het mannen en vrouwen enkele jaren een bepaalde broodwinning te ontzeggen omwille van het vermijden van risico's die enkelingen lopen, is een te zwaar middel. Maar we kunnen aan vrouwen van achttien, negentien en twintig niet uitleggen dat je je wel op je zeventiende mag melden voor een missie naar Uruzgan, dat je met een rijbewijs een gevaar op de weg mag zijn, dat je zonder toestemming van de ouders mag trouwen of zelfs mag worden uitgehuwelijkt, maar geen geld voor seks mag vragen. Het is op zich al merkwaardig dat je op je zestiende seksueel volwassen bent, zelfs mag trouwen, maar geen geld voor seks mag vragen. Destijds hebben wij met de leeftijdsgrens voor prostitutie van achttien jaar ingestemd omdat het in de lijn lag van andere beroepen: je mag voor je achttiende niet 's avond werken en zeker niet in een gelegenheid waar sterke drank wordt geschonken.

Veel vrouwen die in de prostitutie werken, hebben voor hun achttiende ervaring opgedaan met seks als instrument. Deze periode waarin zij in onduidelijke circuits verblijven, zal alleen maar worden verlengd.

Weigeren van registratie

In ons commentaar op het wetsvoorstel als geheel is deze kwestie al aangestipt. Wij menen dat de ambtenaren die moeten gaan registreren in een onmogelijke positie kunnen worden gebracht. Wanneer zij signalen van mensenhandel niet tijdig hebben herkend, zijn zij (ongewild) medeplichtig aan dit delict. Wanneer zij echter ten onrechte een prostituee als slachtoffer beschouwen, dan zijn zij schuldig aan het overtreden van het recht van een ieder om zijn/haar werk te kiezen. Tijdens de bijeenkomsten die vooraf gingen aan het wetsvoorstel

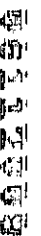
Een emancipatoire aanpak van mensenhandel

Wij vinden het van het grootste belang dat slachtoffers van mensenhandel worden geconsulteerd over hun suggesties ter bestrijding van dit ernstige misdrijf. Dit kan door – eventueel in samenwerking met De Rode Draad - de Cliëntenraad van BlinN te benaderen. Tevens moet het mogelijk zijn om via arbeidsrecht en dergelijke uitbuiting op de werkplek aan te pakken. Wij zijn er ook voorstander van om slachtoffers te stimuleren om –eventueel naast een strafproces- een civiele procedure aan te gaan, waardoor zij ook minder economische schade zullen lijden.

Informatieverschaffing

Wij hebben in de loop der jaren geconstateerd dat de bereidheid van exploitanten om prostituees informatie van derden, bijvoorbeeld van ons te verstrekken, is toegenomen. En wij vinden het een goede zaak dat exploitanten verplicht worden mee te werken aan het informeren van sekswerkers. Dit is echter geen waterdichte garantie dat die informatie ook doel treft. Zo kennen we een bedrijf waar de politie regelmatig slachtoffers van mensenhandel aantrof, maar waar wel de plank in de kleedkamer waar onze informatie lag onder het gewicht daarvan doorboog. Bij een berucht café dat inmiddels door de politie is gesloten konden we op een gegeven moment niet meer naar binnen kijken omdat de ramen waren volgeplakt met de affiches van Meld Misdaad Anoniem. Wij vinden het belangrijk dat outreachende organisaties de informatie persoonlijk overhandigen en eventueel up to date houden. Wij vinden dat prostitutiebedrijven verplicht moeten worden de aldaar werkzame prostituees toegang tot internet ter beschikking te stellen. Dit is overigens al in veel bedrijven gerealiseerd. De tijd dat prostituees niet weten hoe ze met een computer moeten omgaan is voorbij.

De laatste tijd heeft De Rode Draad een toename geconstateerd van slachtoffers van mensenhandel die via internet De Rode Draad en andere instanties wisten te vinden.





VER Postbus 45 9640AA Veendam tel. 0598 634797 e-mail ver.secretariaat@planet.nl www.verwenme.nl www.v-e-r.nl

Aan het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mr J Verbruggen
Postbus 20011
2511 EA Den Haag

Veendam, 12 januari 2009

Uw kenmerk 2008-0000584551
Betreft: Reactie op concept-tekst Wet Regulering Prostitutie

Geachte Mr. Verbruggen

Naar aanleiding van de brief van Uw minister van 28 november 2008 berichten wij U dat wij de tekst *die voorlag hebben voorzien van commentaar. Alsmede hebben wij gepoogd de voorgelegde vragen te beantwoorden.*

Dat is vervat in de bijlage.

Namens het bestuur van de
Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven,

A. van Dorst, dir.



Memo

Datum 10-01-2009

Aan Ministerie BZK, tav. mr. J Verbruggen

Van Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven

Onderwerp Reactie op consultatie tekst wetsvoorstel regulering prostitutie

Het zal u niet verbazen, dat enige kritiek en vragen die wij 24 oktober reeds aanleverden, hier weer naar voren komen. Uiteraard is deze reactie ook gezonden na overleg met de Excellent-groep en wordt zij door hen onderschreven. Helaas is het geen korte reactie geworden.

Alvorens toe te komen aan een reactie op de nu voorliggende stukken, eerst de twee gestelde vragen uit de brief van de Minister van 28 november 2008:

Vraag 1. Verhoging leeftijd voor prostitutie van 18 naar bv. 21.

Vraag 2. Vermelding in het prostitutieregister van mogelijke mensenhandel slachtoffers.

Voor beide vragen hebben we de argumenten in een artikeltje hierna vevat.

Vervolgens een

Reactie op 'Voorstel van wet' en de toelichting.

Wij volgen het artikelsgewijs.

Daarna een antwoord op de later gestelde vragen rond de administratieve lasten

-gemiddeld uurtarief/loon seksexploitant
-uurloon van zelfstandige prostituee
-aantal zelfstandig werkende prostituees

Wij vertrouwen erop dat u onze reacties zult willen meewegen bij het verder ontwikkelen van de Kaderwet. Uiteraard zijn wij op enig moment beschikbaar een en ander nader toe te lichten.

Namens de besturen van de
Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven
De Excellent-groep,

André van Dorst

Vraag 1. Verhoging leeftijd voor prostitutie van 18 naar bv. 21.

De discussie over de leeftijd is al enige malen aan de orde geweest. Wij vinden de leeftijdverhoging geen goed middel om de zogenaamde *loverboy* in een klap op non-actief te zetten, omdat de prostituee dan mondiger zou zijn en niet op de voorstellen en dwang van een pooier (meer is het niet!) in zou gaan. Dat brengt ons op de volgende opmerkingen:

Wij zijn een voorstander van het handhaven van de leeftijd 18+. De leeftijd van 18+ is nu al de praktijk en zij is handhaafbaar gebleken. Wij zouden overigens graag zien dat de leeftijdseis van 18+ ook voor de *bezoeker/dant* gaat gelden.

Vluchtgedrag uit legale bedrijven naar een duister circuit, slechts vanwege de leeftijd 18-21, is geen issue. Op het moment dat de leeftijd wordt verhoogd, wél.

In de vergunde bedrijven werken relatief weinig vrouwen in de leeftijd van 18 tot 21. Zij die er werken, vormen in het algemeen geen probleem; ook niet ten aanzien van de veiligheid, gezondheid of openbare orde.

Uitsluiten van de 18-21-jarigen om een legale werkplek te verwerven, is een relatief klein probleem inruilen voor een groter. Je ontzegt volwassen vrouwen het recht om in vrijheid te kiezen voor een beroep. Al is het niet ieders keus; het wel andermans keuzerecht dat je blokkeert.

Zij die 18-21 zijn en géén 'pooier-probleem' hebben of anderszins een probleem opleveren en wél zelf willen werken, kunnen dat vervolgens alleen illegaal.

Ook een persoonlijke registratie in het *Landelijk register* is dan niet mogelijk voor 18-21 jaar. Daarmee valt deze leeftijdsgroep buiten elke vorm van registratie en controle. Dat gaat leiden tot illegaal werken en/of versluierd werken. Juist dan komt men in een zwakkere positie dan nodig.

De reden *waarom* men een leeftijdsaanpassing wenst is absoluut begrijpelijk, maar het is niet enige oplossing voor het probleem 'loverboys' (terecht pooiers genoemd): die zijn namelijk van en voor alle leeftijden. Het probleem pooier kan dan ook beter los van enig leeftijdscriterium gezien worden.

Ongeacht de leeftijd is illegaal werken, dus zonder registratie, niet eenvoudig zonder hulp van iemand. Die hulp komt dan meestal niet uit onbaatzuchtige hoek. Men vormt dan ook een willige prooi voor een pooier. De leeftijd is niet bepalend; men zoekt een beïnvloedbare vrouw die men in staat acht geld op te kunnen leveren, niet specifiek naar 18-21 jarigen. Gaat het om relatief jonge pooiers, die zelf in de leeftijd 18-21 zijn, dan zoekt men het mogelijk in de eigen leeftijdsgroep om praktische redenen, maar niet omdat het de enige mogelijkheid is. Is men ouder, dan zoekt men ook op vooral 'de meest geschikte plek' naar een slachtoffer.

De leeftijd en daarmee het 'zelfbewust zijn', is niet allesbepalend voor 'beïnvloedbaar voor pooiers'. Zelfs rationeel denkende vrouwen van alle leeftijden laten zich soms inpalmen. Ook de maatschappelijke achtergrond en/of opleiding zijn hierbij niet bepalend. Alleen meer voorlichting en het aanbieden van bijvoorbeeld assertiviteitstraining zou dan kunnen helpen: ze buiten het reguliere circuit te plaatsen niet.

Aanpassing van de leeftijd zorgt slechts voor verplaatsing van het probleem naar oudere leeftijden en tegelijk zorgt het voor meer illegaal werken. Dat laatste juist onder de doelgroep 18-21 jaar, die men nu denkt te beschermen door de leeftijd op te trekken.

Het lijkt ons geen zinvolle actie om de leeftijd te verhogen om daarmee bv. de *loverboy* wind uit de zellen te nemen en de mogelijk toekomstige slachtoffers daarvan te beschermen. Naar onze mening is dat een 'paard achter de wagen spannen'; het heeft in zich het probleem te versterken. De hulpverleners komen vanuit hun optiek op hetzelfde uit. Hun argumenten zijn gebaseerd op de jarenlange ervaringen met de slachtoffers van mensenhandel - al of niet door jonge of al wat 'oudere jongere' pooiers.

Vraag 2**Vermelding in het prostitutieregister van mogelijke mensenhandel slachtoffers.**

De gedachte in de discussie rond het landelijk register van de zelfstandig alléén werkende prostituee is dat ze beschermd moet worden tegen mogelijke mensenhandel. Prachtig! Volgens ons is het alleen niet erg effectief als dat 'onvrij werken' vastgesteld moet worden op het moment dat de prostituee een registratie aanvraagt in het gemeentehuis van de woon- of werkplaats, door haar voor de verstrekking 'gerichte vragen te stellen' in een kort interview. Vervolgens moet dat dan in dat landelijke register ook vermeld worden. Daar hebben we iets op tegen.

Zelfs wanneer het heel duidelijk gaat om een mensenhandel slachtoffer is het slachtoffer zelf al niet bereid om dat toe te geven. Als een slachtoffer zich van de situatie heel bewust is al evenmin, vanwege bijvoorbeeld de druk of het persoonlijk gezichtsverlies. Echte slachtoffers doen er ook alles aan om géén slachtoffer te lijken. Als men in de opsporing al een slachtoffer heeft gevonden, ontkent deze vaak enige maanden en is niet bereid tot aangifte of acceptatie van hulp. Zelfs voor specialisten is dat moeilijk met een redelijke zekerheid vast te stellen. Niet zelden bleken uiterlijk zeer zelfbewuste vrouwen toch onder onaanvaardbare druk van een derde te werken. De kans dat het er dan in een interview bij registratie uit komt rollen is wel héél gering. De beoordeling van een vermoedelijk slachtoffer is wel heel subjectief en bovendien een specialistische taak die zich absoluut niet 1-2-3 laat regelen tijdens een aanvraag voor de registratiepas.

Vermoedelijk gaat men iemand die tijdens een soort van intakegesprek nogal naïef of nerveus overkomt ook snel zien als een mogelijk slachtoffer. Voor je er erg in hebt is de norm ze dan maar allemaal als slachtoffer te zien. In sommige hulpverleningscircuits, maar soms ook bij politiediensten, ziet men een prostituee sowieso alleen als slachtoffer dat hulp nodig heeft, terwijl dat bij het merendeel van de vrouwen niet aan de orde is. Die beoordeling is dus heel subjectief en eigenlijk niet eenduidig te maken – zeker niet 'even bij de aanvraag van de registratie'.

Als je eenmaal start met registreren en beoordelen van een dergelijke situatie zal blijken dat veel echte slachtoffers niet geregistreerd worden en dat anderen die wel een registratie 'mèt een aantekening' kregen, absoluut geen slachtoffer blijken te zijn.

Een dergelijke registratie zet vervolgens ook de controleurs op het verkeerde been. Men zal extra aandacht schenken aan de geregistreerde 'mogelijke slachtoffers' en minder of geen aandacht geven aan andere prostituee. Dat terwijl men altijd alert moet zijn op misbruik.

Het registreren zal dus niets toevoegen. Het voorgaande houdt immers in dat de meeste slachtoffers niet herkend worden. Het zou ook wel eens volstrekt tegengesteld kunnen werken.

De overheid zou aan die beoordeling een kater kunnen overhouden wanneer er een slachtoffer blijkt waar nooit een registratie van is geweest of ander signaal van werd geregistreerd. Van een dergelijke registratie wordt tenslotte ook een zekere waarde verwacht ten aanzien van de juistheid en volledigheid van de informatie.

Daarom lijkt het ons niet erg nuttig om te registreren, maar om wel extra voorlichting in te bouwen en door te verwijzen naar de hulpverlening, wanneer er extra aanwijzingen zijn van misbruik. Een verplichting zal tegengesteld werken. De resultaten van voorlichting moeten niet overschat worden, maar contact met een hulpverlener (denk aan Amsterdam met de vertrouwensvrouw en Rotterdam via Humanitas) moet wel mogelijk zijn. Dat kan natuurlijk eenvoudiger als bekend is wie werkt en liefst ook waar – maar dat allemaal registreren... dan komt er weer niets van terecht!

Denk erom dat de zelfstandig werkende (thuiswerkster en escort) kwetsbaar is als je haar in de privéomgeving gaat benaderen; niet iedereen in haar omgeving zal op de hoogte zijn van de aard van de werkzaamheden! Zo zou de controle van een thuiswerker 'aan huis' wel eens helemaal verkeerd kunnen uitpakken. Uiteraard bedoelen we hier overigens niet de aan huis werkende met een zeer zakelijke uitstraling die gewoon vergunningplichtig is.

We vragen ons daarbij af hoe het nut van deze registratie zich zal verhouden tegenover het recht op privacy. Het raakt wel heel erg de privacy om deze extra gegevens op te nemen.

Het onterecht aanmerken als mogelijk mensenhandelslachtoffer in welk register dan ook is héél onprettig. De kans dat het bij onjuistheid uit het dossier gehaald wordt tijdens de looptijd is erg klein; bij verlenging is dat ook twijfelachtig.



Het register is weliswaar beperkt toegankelijk maar als men tijdens een controle inspeelt op het gegeven dat men mogelijk onvrij werkt, kan het toch ook aan derden duidelijk worden en schendt het ook de privacy. Ook dan werkt het tegengesteld aan de bedoeling.

Registratie
van 'mogelijk mensenhandelslachtoffer' naar aanleiding van een kort gesprek tijdens de aanvraag lijkt ons geen goede zaak.

Privacy
Ook al is het slechts zijdelings van belang voor de VER en haar leden; wij vragen ons ook af hoe dit rijmt met het recht op privacy. Deze registratie raakt de persoonlijke leefomstandigheden van de prostituee.

Registratie via het gemeentehuis
is daarbij een drempel die vraagt om een andere oplossing. Dat zou beter via het 'landelijk registratiebureau' kunnen lopen. Ook een eventueel 'intake'-gesprek over de achtergronden om zelfstandig te willen werken, zou dan meer resultaat kunnen opleveren.

Reactie op 'Voorstel van wet' en de toelichting.**Algemene opmerking**

Op meerdere plekken komen wij de termen tegen 'voor het bedrijf werkzame prostituees' of 'personeelsbestand' e.d. De situatie verschilt echter nogal: niet ieder werkt voor het bedrijf (dienstverband) en in meerderheid zelfs alleen maar in of met het bedrijf (fiscaal via de opting-in-regeling en het daarmee verbonden voorwaardenpakket). Een wezenlijk andere verhouding dus: in het ene geval is er sprake van gezag en in de ander dient gezag maximaal vermeden te worden.

In de zojuist van kracht geworden wetgeving ten aanzien van de belastingheffing wordt het onder meer ook zo beschreven: (Stbl 574 Besluit van 18 december 2008 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten)

ARTIKEL IX

Het Besluit van 24 december 1986 tot aanwijzing van gevallen waarin een arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd (Stb. 655) wordt als volgt gewijzigd:

A. Na artikel 5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5a

1. Als dienstbetrekking wordt beschouwd de arbeidsverhouding van de persoon die als sekswerker persoonlijk arbeid verricht, tenzij wordt voldaan aan bij ministeriële regeling te stellen regels.
2. Voor de toepassing van dit artikel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder sekswerker: de persoon die tegen betaling seksuele handelingen met of voor een ander verricht.

B. Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6

Als werkgever wordt beschouwd in de gevallen, bedoeld in de artikelen 3, 5 en 5a, de natuurlijke persoon op wie of het lichaam waarop de verplichting rust het loon te betalen, niet zijnde, in de gevallen, bedoeld in artikel 5a, eerste lid, degene, bedoeld in artikel 5a, tweede lid, met of voor wie de seksuele handelingen worden verricht.

Wellicht kunt u in de Kaderwet daarbij aansluiten.

Paragraaf 1 Algemene bepalingen

artikel 1 begrippen:

a./b./c./d./e./f./ Prostitutee, prostitutiebedrijf en seksbedrijf e.d.

Een probleem blijft dat vooral de zogenaamde massagebedrijven, SM-bedrijven, parenclubs erotische cafés, saunacclubs en dergelijke, ontkennen dat er sprake is van prostitutie tegen betaling.

Men geeft bijvoorbeeld in een massagesalon een zogenaamde body-to-body-massage en ontkent dan dat het om prostitutie gaat, omdat men bijvoorbeeld een handmassage als service geeft, dus zonder dat daarvoor betaald wordt. In sommige gevallen ontkent men zelfs dat. Tot nu toe heeft dat in een aantal gevallen prima gewerkt en valt men niet onder de regelgeving voor prostitutie.

Wij vinden dat het gewoon om prostitutie gaat en in de praktijk blijkt dat het vaak niet blijft bij die handmassage. Voor amateurprostitutie wordt een bescheiden bedrag gevraagd, maar het blijkt dat er vaak van een normale betaling sprake is. In een parenclub 'speelt' men dat er sprake is van 'amateurprostitutie', maar vaak is het een dekmantel voor gewoon prostitutiewerk, waar dan ook normaal voor betaald wordt. Niet zelden wordt dit aangestuurd door de leiding van het bedrijf, die vervolgens elke betrokkenheid van de hand wijst.

Men wurmt zich vaak succesvol onder alle regelgeving en vergunningverplichting uit – sommigen dus al 8 jaar - waarbij prostitutiearbeid eigenlijk niet onomstotelijk is aan te tonen. Vaak kan men niet binnentreden zoals in een vergund bedrijf of is men huiverig de privacyregels te schenden.

In de nieuwe beschrijvingen wordt men dan weliswaar vergunningplichtig als seksbedrijf, maar wéér niet als prostitutiebedrijf/seksinrichting en/of aangeduid als prostitutee. Daar zit nu al veel onduidelijkheid in en als u het zo laat, blijft dat een succesvolle vluchtroute.

Wellicht moet u de **prostitutiearbeid** en **seksuele dienstverlener** ook als begrip opnemen en nader beschrijven, waardoor alle erotisch handelen in een seksbedrijf, ook als dat slechts een

onderdeel is van het totale contact, gezien wordt als prostitutie en in ieder geval aan dezelfde eisen is onderworpen.

h. beheerder

Is hier wel uitsluitend de *beheerder van een seksinrichting* bedoeld?

i. thuiswerkende prostituee

De thuiswerkende prostituee kan eventueel qua zakelijke uitstraling een bedrijf zijn, bijvoorbeeld als met het adres geadverteerd wordt, wanneer er reclame-uitingen aan de deur zijn of wanneer er meerder prostituees op hetzelfde adres werken. Dan is men onzes inziens een bedrijf. Vandaar dat we in de toelichting de opmerking over 'de nadere eisen aan de uitstraling' niet kunnen plaatsen.

Als dat niet aan de orde is en men bijvoorbeeld slechts adverteert zonder adres of herkenbare uitingen aan de woning en men een *privé werkende* is die slechts een aanmelding nodig heeft in het Landelijk register, dan hoeft een gemeente ook geen nadere eisen te stellen.

Het is wijsheid om die scheidslijn (niet alleen in de begrippen) vast te leggen, want anders gaat het te zijner tijd tot eindeloze discussies leiden. Zeker als gemeenten daar weer verschillende ideeën op loslaten!

In de toelichting (zie alg. opm. over 'voor of met')

j. klant

Wij pleiten hier voor het woord *prostituant*; dat is dan expliciet 'de klant van de prostituee'. Als klant is hij meer de klant van het bedrijf.

Dat onderscheid zou duidelijker kunnen werken met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de (strafbare) klant: hij staat als *prostituant* in rechtstreekse relatie tot de prostituee.

Immers, het bedrijf heeft geen enkele zeggenschap over de invulling van de prostitutiearbeid door de prostituee.

artikel 2

zie Algemene opmerking over 'voor of met'.

In de toelichting lezen we dat toch weer elke prostituee geregistreerd zou moeten worden, omdat ze 'daarnaast' alleen zou mogen werken in een bedrijf met een vergunning'. Is dat een vergissing? We horen dat graag omdat we uit eerdere contacten hadden begrepen dat het 'of of' was en geen 'en en'.

artikel 3

Na het in werking treden van deze wet zal elk bestaand bedrijf (nu vergund of niet) een nieuwe vergunning moeten aanvragen binnen 28 weken. Is dat een juiste vertaling van de tekst? (zie tevens artikel 31)

Wij hopen van u te horen.

artikel 4

2 a

Nav. de toelichting

Het stellen van een gemeentelijk maximum: er gaan zo meteen meer bedrijven en bedrijfsoorten vallen onder de regelgeving. Dat wil zeggen dat het huidige vastgestelde maximum in gemeenten en regio's niet (meer) zal voldoen, terwijl veel gemeenten aan de eerder vastgestelde aantallen zullen willen vasthouden. Wij vinden dat men marktconform moet vergunnen om de gestelde verbeteringen te halen. Dat zou ook recht doen aan de stelling in de toelichting (onder ad art 3): goed geregelde legale mogelijkheden dringen een *illegaal aanbod* terug. Ons lijkt dat juist het marktconform vergunnen een bijdrage zal te leveren aan een goed leefmilieu, openbare orde en de veiligheidsaspecten.

Rotterdam heeft bij monde van Jantine Kriens (PvdA), wethouder van Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang al aangekondigd dat men niet meer bedrijven wil vergunnen, alleen maar om het beter te kunnen controleren. Men wil de bedrijfstak niet verder faciliteren... (bron: Revue 31-12-2008) Als zo'n grote gemeente dat al zegt...

Regulering, zoals concentreren: in sommige gemeenten werkt gedecentraliseerde vestiging van bedrijven juist goed.

Concentratie heeft ook gevolgen voor de uitstraling. Vaak kiezen gemeenten dan voor plekken die liggen in een saneringsbuurt, op een verouderd industrieterrein. Dat komt de verbetering en



het aanzien van de sector niet ten goede. Een luxe club in een verouderde wijk geeft bijvoorbeeld geen goede basis.

2 b

Met de Nul-optie zijn we niet erg gelukkig; we verwijzen naar een artikeltje aan het eind van dit bericht.

3. ...op voor publiek waarneembare wijze...

Elke bedrijfsmatige uitstraling zou tot een vergunningplicht moeten leiden voor een seksbedrijf c.q. prostitutiebedrijf (zie ook bijl.i), dan gaat het ook over een openbaar bekend adres.

Onder een 'zakelijke uitstraling' moeten dan niet de reclame-uitingen in bladen en internet begrepen worden *z*onder een expliciete adresvermelding. Dan gaat het juist *n*iet om een openbaar adres. Het gaat dan immers om *arbeid in de particuliere sfeer* en dan houdt het op met een naambordje aan de deur en zonder een uitdrukkelijke vermelding van de prostitutiearbeid of daarop gerichte vermeldingen. Zelfs een rood lampje gaat dan al te ver, laat staan het animeren in de deuropening, dat is duidelijk.

Zo beschreven laat het ook ruimte om zelfs *inhoudelijke* voorwaarden te stellen aan de feitelijke prostitutiearbeid. Dat zal toch niet bedoeld zijn?!

artikel 5

2. ...bepaalde of onbepaalde tijd...

In het kader van de terugdringing van de regelgeving was in 2007 door de VNG opgenomen dat een vergunning juist voor *onbepaalde tijd* gegeven zou moeten worden. Immers, zodra er reden is deze in te nemen is het direct 'einde oefening', ongeacht de looptijd. Bij wijziging in de situatie (bijvoorbeeld een nieuwe beheerder) kan ook voorzien worden in een aanvulling of bijschrijving.

In het verleden waren er veel problemen met vergunningen die soms zelfs per jaar moesten worden aangevraagd, met alle procedures van dien. In Veendam bijvoorbeeld, liep over 4 jaren een procedure van (dezelfde) bezwaarschriften tegen de gemeente door (dezelfde) indieners die telkens in het ongelijk gesteld werden.

Wij bepleiten hier *onbepaalde tijd* op te nemen. Stel wel eisen aan het (direct!) melden van veranderingen, waarvoor men na beoordeling een aanhangsel ontvangt.

Artikel 7

Is in de gestelde termijn van 12 + 12 weken rekening gehouden met onderbrekingen voor het vragen van nadere gegevens of wordt deze termijn (tevens) verlengd met de tijd die nodig is voor een Bibob-onderzoek?
We vernemen dit graag van u.

Artikel 8

een vergunning wordt geweigerd indien:

1-a., 1-f.

zou hier in plaats van 'redelijkerwijs' niet beter 'aanwijzingen zijn' kunnen staan? Immers, de regel krijgt anders wel héél erg het karakter van 'hoed opeten' en laat naar onze mening ook meer ruimte voor 'suggesties en aannames' dan wenselijk is.
In het verleden werden dit soort regels vaker tot waarheid verheven met de mededeling: 'maar iedereen wéét toch dat...' terwijl er feitelijk niet de minste grond voor was gebleken.

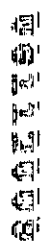
Het zou redelijkerwijs zo moeten zijn, dat bij een vermoeden direct gezocht wordt naar aanwijzingen om daarop een beslissing te baseren.

3

De strekking van dit artikelonderdeel ontgaat ons.
Als bedoeld wordt dat een vergunning hangende een Bibob-onderzoek nog niet wordt verstrekt, dan is te begrijpen. Dat de sluiting van een functionerend bedrijf al aan de orde is, voordat dit onderzoek en de resultaten daar aanleiding toe geven, lijkt ons niet juist.
Mochten wij deze regel verkeerd interpreteren, dan horen we dat graag.

4

Ook hier begrijpen we de regel niet helemaal: nadere regels kunnen gesteld worden ten aanzien van de eis onder 1c. Maar dat is een harde weigeringsgrond.
Als men de relevantie van het feit onder 1c wil ondervangen door de regel in 8.4, om daarmee schade aan het gebruik van de vergunning te voorkomen, vinden we de regel prima.





Maar zou dat dan ook kunnen gelden voor 1b? Ook in die situatie hoeft de achtergrond niet per se enige relevantie te hebben voor de te geven vergunning.

Dat zou dan ook in geval van 1e, 1f en 1g. kunnen gelden, door meer strikte eisen te stellen die aan die vermoedens en/of aanwijzingen uit het verleden duidelijk grenzen stelt ten aanzien van de geldigheid van de vergunning, zodra dat alsnog blijkt.
Mochten wij deze regel verkeerd interpreteren, dan horen we dat ook graag.

5

Dit kapstokartikel laat bij de gemeenten een mogelijkheid om naar eigen inzicht en willekeur nadere regels te stellen en daarmee ruimte te geven aan enig lokaal politiek hobbyisme, wellicht om de trukendoos voor een mislukte Nul-optie te vullen.
We hopen dat er een nadere beschrijving komt van hetgeen daaronder zou kunnen vallen.

Uit de toelichting:

Het verheugt dat er met bijvoorbeeld één toets kan worden volstaan als ook een horecaverunning nodig is. Zou ditzelfde opgenomen kunnen worden als men bijvoorbeeld naast de vergunning voor de club ook voor een escortactiviteit een vergunning aanvraagt? Amsterdam bijvoorbeeld vraagt nu van clubs die altijd ook escort voerden een vergunning voor de escortactiviteiten – maar ook een volledig nieuwe toets en Bibob. Dat lijkt meer op ondernemertje pesten. Immers, die hele procedure is voor de club dan al met goed gevolg doorlopen.

artikel 9

De ondernemer c.q. een beheerder moet aanwezig zijn – een bedrijf kan niet zonder toezicht. De ondernemer is ook verantwoordelijk voor de goede gang van zaken. Dat kan hij delegeren aan een beheerder. Het wordt echter vaak zo benauwend uitgelegd dat hij nog niet weg kan om op de hoek bij de bakker een broodje te halen. Uiteraard mag een bedrijf niet onbeheerd zijn, maar als de ondernemer in de directe omgeving is en ook direct bereikbaar en niet voor 3 weken naar Mallorca is, lijkt me een zó strikte toepassing vaak rigide. Het hangt ook af van de feitelijke situatie en het moment. Die weging mist vaak in de praktijk.

artikel 10

1-g.

(zie opmerking bij art 5-2)

1-h.

Is over de nummering niet één systeem te bedenken dat men landelijk hanteert ten behoeve van de vermelding bij de advertenties en andere reclame-uitingen?
Wij hebben dat eerder al eens voorgesteld: zie bij 15.

artikel 12

1-b. ...of gewijzigde inzichten...

Uiteraard moet men op enig moment kunnen besluiten een vergunning in te nemen maar "gewijzigde inzichten": dat tast wel héél erg de continuïteit van de bedrijfsvoering aan, omdat het een kapstokartikel is op basis waarvan naar believen op ieder moment de vergunning kan vervallen.

Dat tast ook wel heel erg de rechtszekerheid van een bedrijf aan. Zo kun je je nooit profileren als een solide gevestigd bedrijf, bijvoorbeeld naar banken en financiers toe. Het lijkt ons ook indruisen tegen de wens dat bedrijven verbeteren en transparanter worden.

1-c ... niet vermelde eigenaren/beheerders...

Uiteraard willen ook wij dat eigenaren en beheerders op de vergunning staan, maar bij tussentijdse wijzigingen op een lopende vergunning zou, bijvoorbeeld in geval van ziekte of ontslag van een beheerder, een directe aanmelding voor wijziging (wijzigingsblad/aanhangsel) moeten kunnen volstaan. Uiteraard moet dat getoetst worden en kan dat voorbehoud ook worden opgenomen of aan een termijn gebonden worden. (zie ook opm. bij 5.2)

Bij verkoop van het bedrijf is het van belang dat de nieuwe eigenaar een vergunning heeft. Om het echter het bedrijf te moeten sluiten totdat dit rond is... Dan is de continuïteit er volledig uit en het bedrijf vrijwel waardeeloos, aangezien het dan weer opnieuw moet worden opgebouwd.

1
1
1
2
0
0
0

1
2
3
4
5
6
7
8
9
0

De praktijk is dat de meeste gemeenten hier soepel mee omgaan en een soort overgangperiode hanteren. Anders komt de continuïteit van het bedrijf ernstig in het geding.

Zó opgenomen wordt die ruimte echter expliciet *niet* gegeven.

2

zie ook opm bij 8.3

3 nadere gronden voor intrekking

Door het tekstueel zó te stellen moet er wel héél erg vertrouwd worden op een integere behandeling door de overheid. Hier kan het bedrijf snel speelbal worden van politieke motieven, die op de achtergrond meespelen (bijvoorbeeld ten aanzien van een moeilijk te realiseren Nul-optie). We hebben natuurlijk in het recente verleden dat vertrouwen niet aan de praktijk kunnen ontien...

Artikel 13

1. ...wijziging melden na 4 weken...

Als er zich wijzigingen voordoen die niet in overeenstemming zijn met de vergunning, dient men dat volgens ons direct te melden. Waarom pas na 4 weken? (Zie o.a. ook eerdere opm. bij 5.2 en 12.1c)

2 ... gewijzigde vergunning...

Onzes inziens volstaat een wijzigings- of aanvullingsblad. De kans bestaat dat men anders een volledige nieuwe aanvraag voor een vergunning moet indienen. Dat maakt het melden van een relatief kleine verandering niet erg aantrekkelijk. Het zou dus kunnen leiden tot ontduiking. Dan wordt het middel erger dan de kwaal!

Er zijn momenteel gemeenten die bij bijvoorbeeld het aanmelden van een nieuwe beheerder, een volledige aanvraag wensen, alsof het een volledig nieuw bedrijf is. Dit houdt in dat alle bijlagen opnieuw ingediend moeten worden (zoals bouwtekeningen, bedrijfsplannen en Bibob-formulieren); dat de volledige leges opnieuw betaald dienen te worden en dat opnieuw de controles van bouwzaken, brandweer en GGD plaats moeten vinden. Dat is eigenlijk te gek voor woorden en het past bovendien niet in een algemeen streven om regelgeving terug te dringen en administratieve lasten te verminderen.

(Zie ook eerdere opm. bij 5.2 en 12.1c)

Indien dit artikel als zodanig bedoeld is zijn wij op dit punt gerustgesteld; we vernemen het graag van u.

Artikel 15

vermelding vergunningnummer als advertentienummer

(zie ook opmerking bij 10-1-h.) Enige tijd geleden maakten wij, klagend over de huidige vermeldingen, reeds een opmerking over de onduidelijkheid van de vermelde nummers. We herhalen het hierna.

Wachten is op de Kadèrwet: Dan heeft men de kans een eenduidig vergunningnummer uit te geven: bv de postcode van de uitgevende post (bv het gemeentehuis of landelijk registratiekantoor) en dan een volgnummer, voor escort kun je de letter E toevoegen en voor een club ed. een C voor een raambedrijf een R enz. dan is ook nog duidelijk waarvoor de vergunning werd verstrekt, bv: 1234AB001E - dat moet lukken er is geen (deel)-gemeente noch landelijke instantie die de eerste 50 jaar meer dan 999 vergunningen gaat uitdelen.

Het is zelfs een eenvoudig leesbaar nummer en als iedereen zo'n nummer krijgt is er ook geen verschil - sommige nummers zijn nu al meer dan 10 karakters. Het is ook voor de controle gemakkelijk - je weet onmiddellijk waar het bedrijf vergund is en in welke gemeente gevestigd; en bij meerdere bedrijven is er een volgnummer en je weet ook voor welke activiteit deze geldig is. Bij een landelijke registratie is dat ook heel snel te controleren en als die landelijke registratie per site toegankelijk is kunnen ook nadere gegevens daar opgeslagen zijn tbv die controles al is het om 3 uur s'nachts.

Ook voor de klanten/prostituanten is zo'n nummer in een reclame-uiting 'leesbaar', men weet dat er een gecontroleerd nummer staat en dus het bedrijf of alleen werkende prostituee ook gecontroleerd wordt. Dat hij niet meegaat in een risicovol contact.

De huidige nummers zijn onbetrouwbaar omdat ze zo divers zijn en kennelijk door niemand⁸ werden gecontroleerd; dan de klant aanspreken op zijn gedrag, als hij mogelijk een verkeerde⁹ keus maakte, is niet sterk: hem er nu op aanspreken is zelfs verre van reëel: maar het kan goed: miv 1-1-2010! Met goede wil reeds eerder!



Los hiervan: Het ontbreekt nu bij 'de bladen' aan de wil om controle uit te voeren op de juistheid van het nummer; men vindt dit een overheidstaak. De internetproviders die wij spraken, zijn dezelfde mening toegedaan. Wij vinden dat het wel degelijk de taak is van degene die de advertentie accepteert, om de juistheid van het nummer te checken. Een eenduidige nummering zal ervoor zorgen dat ook anderen (bedrijven, prostituees en klanten) meer passief 'mee-controleren'. Met name wat betreft misbruik en dubbelgebruik van nummers is dat 'meecontroleren' van groot belang. Bij de huidige nummervermelding is dat vanwege de onduidelijkheid en diversiteit van de nummering vrijwel onmogelijk.

Een eenvoudige en vooral eenduidige nummering zal een hele hulp zijn om het beoogde effect te bereiken.

**Paragraaf 2
art 16**

Nul-optie

Hierover hebben we een aantal opmerkingen gemaakt onder 1. a t/m f. die ook hier relevant zijn: door het ontkennen van prostitutie kan men de Nul-optie ontduiken. Kans op ontdekking van feitelijke prostitutiearbeid bleek de laatste jaren te falen op de bewijsgrond. (zie ook het artikel aan het eind van deze mededeling over de Nul-optie)

art 17

mbt de toelichting

Het Wodc-rapport heeft deze feiten wel verzameld, maar inmiddels is er een totaal andere situatie ontstaan, nu van de circa 500 bedrijven er zo'n 400 deelnemen in de opting-in-regeling en circa 30 werken met dienstverbanden. De bedrijven die nog geen keus hebben gemaakt, staan onder druk om dit alsnog te doen en kunnen ondertussen rekenen op de intensieve aandacht van de Belastingdienst.

Opting-in geeft immers niet alleen *zicht* op het betalen van de belastingen - *maar daarmee ook de garantie op de juiste financiële- en personenadministratie van de prostituee*. Bovendien is aan de opting-in regeling een zogenaamd voorwaardenpakket verbonden, dat aanmerkelijke eisen stelt aan de arbeidsomstandigheden van prostituees. Het zich niet houden aan de voorwaarden brengt het bedrijf in ernstige problemen. Het is de vraag of de hier naar voren gebrachte punten nog eens dunnetjes moeten worden overgedaan door de gemeente, waardoor er weer plaatselijke verschillen gaan optreden. Dat is ook niet in het belang van de handhaving.

Volgens ons een reden om deze punten nog eens heel nauwkeurig tegen het licht te houden.

1 a b en c

Waarom niet expliciet de Landelijke Hygiënerichtlijn Prostitutiebedrijven (LHCV) van toepassing verklaren ten aanzien van de hygiëne- en gezondheidseisen? In die regelgeving zit ingebakken 'voor zover van toepassing': men zal zich er dus gericht op de feitelijke situatie maximaal aan moeten houden. Dan doet het soort bedrijf er ook niet meer toe.

1b

Aan welke regels denkt men ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht? Dat hééft een prostituee – dat mag toch geen discussiepunt zijn?!

1c

Welke extra maatregelen ten aanzien van de klanten? Het bedrijf mag zich immers niet inhoudelijk met de prostitutiearbeid bemoeien!

1d

Is het niet de prostituee die persoonlijk de tijden bepaalt waarop ze werkt en die bepaalt hoeveel uur zij daaraan wenst te besteden?

1e

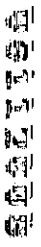
Uit de fiscale wetgeving volgt al dat men werkt met dienstverbanden of een overeenkomst heeft voor toepassing van opting-in: in beide gevallen moet men een kopie van een geldig ID-bewijs voorhanden hebben op de werkplek.

In geval van raamprostitutie gaat het om zelfstandig ondernemers, die ook via het bedrijf waarvan men huurt bekend moeten zijn, omdat immers de huur met een Btw-bon moet worden afgerekend. Daar is de verplichting van het vermelden van de juiste gegevens ook verplicht.

De regel spreekt van actuele 'bedrijfsadministratie': dat gaat verder dan het aantonen van een ID van aanwezige prostituees.

Wat wij ook missen is dat in feite *inzage* van een geldig ID (te tonen door de betrokkene zelf) volstaat om vast te stellen of iemand wel of niet zou mogen werken.

16012009





Deze regel zet ook de deur open voor een algemene registratie van prostituees door de gemeente of politie – iets waar de Kamer zich in het verleden hevig tegen verzette en waar de afgelopen jaren veel gemeenten met handige opzetjes omheen probeerden te komen door de registratie bijvoorbeeld over te nemen uit de administraties van bedrijven.

Altijd werd er mee geschermd dat het was om mensenhandel tegen te gaan, maar dat argument – hoe sympathiek ook - snijdt geen hout!

Zie overigens ook de Algemene opmerking over 'met of voor'.

Pargraaf 3

art 19

3

Voor het uit te geven nummer geldt in feite hetzelfde probleem als voor de 'vergunningnummers voor bedrijven t.b.v. de reclame-uitingen' – zie bij 10.1 h en 15)

4

Inschrijving via de woongemeente of werkregio is voor veel vrouwen (en mannen) absoluut geen optie, in het bijzonder wanneer het gaat om thuiswerk in de privéwoning (dus niet om een vergunningplichtig eenmansbedrijf met bedrijfsmatige uitstraling) in een kleine gemeente. Daar heeft men niet die keus om zich elders te registreren. Dit raakt dan dermate de privacy dat wij (al eerder) voorstelden dit registreren anders te organiseren, bijvoorbeeld uitgifte alleen via het Landelijk Registratiebureau.

Het vraagt er ook om dat de gemeente de aanvragen zorgvuldig registreert en *dan* er zal niet alleen een gegeven bewaard worden in het Landelijk register (waarvan gezegd wordt dat het *of door de prostituee of na een vaste periode – 2 jaar <art 20>* - zal worden opgeschoond) maar dus ook bij de betreffende gemeente. Er is geen enkele reden te bedenken dat men dat gegeven dan niet veel langer zal bewaren en gebruiken als het zo uitkomt

Zie overigens ook de opmerkingen bij het beantwoorden van 'vraag 2' Als de registratie ook nog met zich meebrengt dat men toetst of iemand mogelijk slachtoffer is en onvrij om zelf voor dit vak te kiezen, dan ga je echt een tree te hoog. Het effect zal zijn dat men 'dan maar blijft doorwerken tot de bom valt...' Dat wil zeggen: een groot circuit dat zichzelf gedwongen ziet om in de illegaliteit het werk te doen. Dan schiet de regel zijn doel voorbij vanwege de keuze van het registratiepunt.

art 21

art 22

Zie ook bij art 3

Hoofdstuk 4

art 24

Toevoegen ... woning of bedrijfsruimte

Dat recht op binnentreden zou werkzaam zijn met betrekking tot van de massagesalon, parenclub, sekssauna, nagelstudio, etc. waar prostitutie wel plaatsvindt, maar stevig ontkend wordt.

art. 25

In onze visie zou niemand onder de 18 jaar in een bedrijf aanwezig mogen zijn. Zou dat opgenomen kunnen worden? Bovendien zal iedere aanwezige zal zich met een geldig document moeten kunnen legitimeren, als de toezichthouder inzage vraagt.

Is deze regel (vanwege de expliciete leeftijdsgrens ad 14 jaar waarop men een eigen ID-kaart moet kunnen tonen) alleen opgenomen wanneer er in een particulier pand een thuiswerkster actief is (dus geen 'eenmansbedrijf') om eventueel elders in het pand aanwezige personen te kunnen controleren die nog geen 18 jaar zijn? We hopen dit van u te vernemen.

Hoofdstuk 5**art. 26**

zie algemene opmerkingen inzake 'voor of met'

art. 27

Toelichting: het woord 'sanering' heeft in dit tekstdeel geen goede klank. Kunt u de tekst nog aanpassen? Uiteraard mag ook een prostituee haar steentje bijdragen aan de verbeteringen binnen de branche en het tegengaan van misstanden.

art 31

Dit overgangsartikel kan desastreus werken voor bedrijven die in een gemeente zitten die sedert jaar en dag een Nul-optie wenst. Zij kunnen na 28 weken niet meer rekenen op het voortbestaan van hun bedrijf, ook al is op het bedrijf al tientallen jaren niets negatiefs aan te merken.
(zie ook opm. bij art 3)

Nadere opmerkingen**MvT 2.2.1**

Door te blijven benadrukken dat de branche criminaliteit aantrekt en daarom de hele sector weg te zetten als **crimogeen**, bereik je geen verandering en onderschrijf je slechts vooroordelen die het doel, te weten *verbeteren van de sector* verder weg houden. Het probleem wordt niet kleiner als je het anders omschrijft.

De hele openingszin boven die laatste alinea zou kunnen vervallen zonder dat de kern van het probleem teniet gedaan wordt.

MvT 2.2.3

zie opmerking bij 17 (tav toelichting)

MvT 3.1 (laatste alinea) zie ook opm. 1i en 4.3

MvT 3.2 (pag. 37)

Kennelijk is een aantal organisaties uitgenodigd met betrekking tot het ontwikkelen van een AMvB (als aanvulling op de kaderwet) om te komen tot het verbeteren van de positie van prostituees in de bedrijven.

Wij missen onze organisatie in die opsomming om daaraan deel te nemen. Dat willen we alsnog.

Wij menen belanghebbende te zijn. Wij hebben ook een uiterst belang bij de verbetering van de positie van prostituees, mede omdat voor een goede implantatie van regelgeving ook een rol voor ons is weggelegd.

In de laatste regels op die pagina lijkt de stelling inmiddels door de feiten te zijn ingehaald: die verbeteringen zijn inmiddels geëffectueerd en worden verbeterd in de invoering. (zie ook opm. bij 17, naar aanleiding van de toelichting).

MvT 4.3

De buitenlandse bedrijven op de Nederlandse markt maken geen schijn van kans op een vestiging in Nederland, gezien het beleid van de gemeenten op dit moment. Wij zien die houding nog niet direct veranderen. Feit is dat zo meteen ook vrouwen met een persoonlijk pasje in Nederland gaan werken, die uiteindelijk door een buitenlands bedrijf op de achtergrond worden aangestuurd. Het lijkt ons een onzuivere situatie, die niet is te voorkomen.

MvT 9.2.2 Uitstapprogramma's**MvT 9.2.3 Voorlichting**

Wij hebben onze bedenkingen bij de rol van een van de organisaties, die betrokken is bij de uitvoering van uitstapprogramma's en voorlichting. Momenteel wordt door een aantal andere organisaties onderzocht of daar meer bewijs voor te vinden is. Een artikel hierover vindt u aan het eind van deze mededeling.

Antwoord op de vragen rond de administratieve lasten

- gemiddeld uurtarief/loon seksexploitant
- uurloon van zelfstandige prostituee
- aantal zelfstandig werkende prostituees

De zo op het oog simpele vragen laten zich niet goed herleiden tot gemiddelden, omdat de verschillen erg groot zijn. Daardoor krijg je een totaal vertekend beeld als je zonder de achtergrond te kennen deze gemiddelden gaat hanteren.

Gemiddeld uurtarief/loon seksexploitant

Het gemiddelde tarief van een ondernemer is in de meeste gevallen afhankelijk van de jaarwinst en die fluctueert nogal. Slechts in een klein aantal gevallen gaat het om BV's e.d. waarbij de leiding in handen is van een directeur met een salaris.

Het salaris van een directeur is weer afhankelijk van de omvang, luxe en uitstraling van het bedrijf. Daardoor kunnen de jaarinkomsten - vóór belasting - verschillen tussen de 30.000 en 300.000 euro per jaar. Voor een directeur van een BV dus vanaf circa 40.000,-.

Om toch een redelijk gemiddelde te krijgen, zou je ook nog de werkzame uren moeten rekenen, waarbij het niet denkbeeldig is dat de 'kleine ondernemer' de meeste uren maakt. Vaak moet deze tijdens de openingsuren continu aanwezig zijn en buiten de openingstijden bijvoorbeeld nog de groothandel bezoeken en allerlei andere afspraken buiten het bedrijf regelen. Werkweken van 70-80 uur zijn dan geen uitzondering. De beter verdienende ondernemer heeft daar personeel voor en heeft zelf meer een toezichhoudende taak, waardoor hij bijvoorbeeld maximaal 40 uur feitelijk actief is voor het bedrijf. Dat maakt het verschil nog eens extra groot!

Uiteraard is elke ondernemer veel tijd kwijt inzake de vergunningverstreking. Die uren zou je gemiddeld kunnen waarden op ca € 100,- per uur. Duidelijk is dat het dan geen regelrechte basis vindt in de feitelijke uurloon- of inkomstenprijs.

De tijd die hij aan de vergunningaanvraag moet besteden varieert ook erg. Afhankelijk of men de zaken snel kan afhandelen of dat het tot hele procedures gaat leiden, kan dit variëren van slechts enkele dagen – zeg 15-20 uur – tot een paar honderd uur over een periode van soms jaren.

Echter, er is geen enkele ondernemer die een aanvraag voor een vergunning succesvol bij een gemeente kan aanleveren zonder de hulp van een accountant. Daar zit bij een geheel nieuwe aanvraag vaak meer dan 1 a 1 ½ week werk in – met name voor een bedrijfsplan, het invullen van de Bibob-formulieren en bijvoegen van de gevraagde stukken. Dan zou je, náást de eigen kosten van de ondernemer, met ca € 2500,- aan lasten rekening moeten houden. Het ene geval is wat ingewikkelder dan het andere. Sommige gemeenten eisen minder, dan heeft een accountant het in 2 of 3 dagen wel rond (bv. 15-25 uur ad € 75,-, zeg 1000-1500,-).

Bij een herhaalde aanvraag of verlenging zijn die accountantskosten gemiddeld ca € 1000,-. Ook dan hangt het er vanaf of een gemeente veel of weinig eisen stelt. Soms vraagt men een compleet nieuwe aanvraag. Zit je in een gemeente die de aanvraag op één vel A4 verlengt, dan kan de ondernemer het snel invullen aan de balie (bijvoorbeeld dat de situatie gelijk is gebleven of dat het slechts gaat om de aanmelding van een nieuwe of extra beheerder) en krijgt hij vervolgens na 2 weken de wijziging of verlenging in de bus. De verschillen zijn in kosten en moeite werkelijk heel extreem.

Bij procedures (bijvoorbeeld bij bezwaren vanuit de bevolking tegen de vergunningverstreking) is de hulp van een advocaat absoluut noodzakelijk om je staande te houden. Afhankelijk van de duur van alle procedures moet dan toch met een uurloon vanaf € 180,- tot € 240,- rekening gehouden worden. Dan belooft het vaak bedragen tussen de 10.000 en 30.000 euro voordat men een en ander bij de Raad van State heeft beslecht.

Het verlengen of geheel vernieuwen van de vergunning per jaar is eigenlijk volstrekt nutteloos als men bij wijzigingen eenvoudig een wijzigingsformulier kan indienen en na beoordeling een aanhangsel krijgt dat volstaat. Bovendien scheelt dat enorm in de kosten. In alle gevallen eindigt immers de vergunning direct bij in gebreke blijven.

Ook voor de controles door verschillende diensten in het bedrijf is, vooral bij de start van het bedrijf, veel tijd van de ondernemer nodig. Daarvoor worden door de verschillende diensten extra kosten in rekening gebracht; in sommige gemeenten zit dat (ook) in de leges. Ook die bedragen zijn zéér verschillend. De reguliere vervolgscontroles kosten slechts enkele uren per keer. Als voorbeeld: Amsterdam rekent geen kosten voor de huidige escortvergunning; Zwolle voor een eerste aanvraag bijna € 3000,-.

Bij controles door bijvoorbeeld een GGD variëren de bedragen ook tussen de 350,- en 750,- per jaar. Landelijk gaat men er echter vanuit dat men 1½ uur nodig heeft voor de controle en 1½ uur voor de rapportage op basis

16009

16009



van 75 - 90 euro per uur –. In sommige gemeenten rekent men daarvoor géén kosten en vraagt men bijvoorbeeld ook maar 500,- voor een eenmalige vergunning.

Uurloon van zelfstandige prostituee

Ook daar is een grote diversiteit. Vaak loopt het mee met het soort bedrijf (van eenvoudig tot zeer luxe), maar niet altijd. Waar de één in een klein privéhuis amper boven een minimumloon uitkomt, verdient de ander 6-8000,- euro per week in de internationale escort. De één werkt slechts enkele avonden of een weekend en de ander juist fulltime. Maar om daar nu een gemiddelde uit te trekken?!

Als vuistregel kun je wel stellen dat de meeste vrouwen gemiddeld per week 3 dagen van 8/9 uur, aan werken besteden, dan per dag gemiddeld 3 klanten hebben waar men ten minste € 50,- aan overhoudt. Dat is dan slechts ca.1800,- per maand! En dan is dat bruto nog geen 20,- per uur... Uit een eerder onderzoekje bleek dat men gemiddeld op jaarbasis amper aan 15.000,- kwam. Misschien zitten we dan met die raming ook nog wat aan de hoge kant!

Binnenkort zal de Belastingdienst een onderzoekje doen naar de opting-in aangiften en dat geeft misschien wel een betere indicatie van de verdiensten in clubs, privéhuizen en escort.

Aantal zelfstandig werkende prostituees

Het aantal zelfstandige prostituees in de circa 500 legale clubs, privéhuizen, escortbedrijven en dergelijke, schatten we op dit moment in op ca 5000. Dat is ruim 1000 minder dan een jaar geleden.

Het is absoluut niet duidelijk om hoeveel bedrijven of mensen het in de escort gaat. Vaak werkt een bedrijf onder meerdere namen (gemiddeld 5), waar dezelfde vrouwen werken. Ook werken vrouwen dan nog eens bij verschillende bedrijven en/of op eigen titel via internet of in hotels. Ook werken vrouwen gelijktijdig in zowel officieel geregistreerde bedrijven als in illegale vormen. Dan zou je ook op veel dubbelstellingen uitkomen.

Daarnaast is er het zogenaamde 'duistere circuit': daarop is helemaal geen betrouwbare kijk, qua aantallen. Wat gezien onze ervaringen wel duidelijk is: we zitten er met onze inschattingen nooit heel ver vanaf. Het illegale (duistere) circuit heeft een omvang die het legaal werkende deel aanmerkelijk overtreft! Met name op internet en/of met hotelwerk en ook in versluisde bedrijfjes (nagelstudio's, kapsalons, sekssauna's en parenclubs).

Over raambedrijven heb ik geen enkel vast gegeven te melden, die worden door ons *niet* vertegenwoordigd. Waarschijnlijk kan de SOR vrij juiste cijfers leveren over het aantal ondernemers, ramen en prostituees.

Er is alle reden om het totaal aantal prostituees op ca 20.000 te schatten. Sommigen gaan in hun schattingen tot 25.000. Hógere aantallen lijken ons zéker niet aannemelijk.

Wij wensen u nu succes om daaruit correcte administratieve lasten te berekenen!

Duidelijk is dat de roep van de (behoudende) gemeenten gehonoreerd wordt: er komt een mogelijkheid van een Nul-optie. Dat was trouwens ook al afgesproken in het Regeerakkoord. In de pers werd ook al duidelijk dat het zich niet anders uitstrekt dan tot de gevestigde *prostitutie*-bedrijven en moet worden onderbouwd met relevante bestemmings-, openbare orde- of veiligheidsargumenten.

In de Kaderwet is men voornemens om alle erotische bedrijven (en bedrijvigheid) te onderwerpen aan een vergunning; in geval van individuele arbeid van prostituees aan een registratie. Binnen de 'seksbedrijven' zal men onderscheid gaan maken tussen bedrijven waar wél en waar géén prostitutie *mogelijk* is. Hoe men dat precies gaat beschrijven is dus ook nog niet 100% vastgelegd.

Nuloptie voor bordelen... (min.Justitie 21-05-2008)

Gemeenten kunnen prostitutiebedrijven straks weer buiten de deur houden. De nieuwe Kaderwet vergunningen prostitutie waar het kabinet aan werkt, maakt de zogenoemde nuloptie weer mogelijk.

Een geruststelling voor de - veelal orthodox christelijke - gemeenten die alles uit de kast trekken om bordelen, seksclubs en escortbedrijven te weren. Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2002 zijn gemeenten verplicht om een plek aan te wijzen waar seksbedrijven zich *mogen* vestigen. Sommige gemeenten leggen ondernemers die een vergunning aanvragen een waslijst aan eisen op, in de hoop hen te ontmoedigen.

Het huidige kabinet wil de nuloptie terugbrengen in het beleid. Gemeenten kunnen dan zelfstandig bepalen of prostitutiebedrijven zich wel of niet binnen de gemeentegrenzen mogen vestigen, schrijft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer.

Gemeenten hebben echter al gesputterd dat men *dus* andere seksbedrijven al niet kan weren en dat voor prostitutiebedrijven dus eigenlijk geen rationale bezwaren kunnen worden aangevoerd en men *dus* de truckendoos weer moet gaan opentrekken om - hoe dan ook - deze bedrijven een legale vestiging te ontzeggen.

In feite geeft men nu al op voorhand aan de wetgeving maximaal te willen oprekken en als het niet helpt maximaal te frustreren. Immers een moraal oordeel kan men niet meewagen. Men kiest dus nu al voor een bestuurlijke ongehoorzaamheid.

Maar alleen al het *spreken* over een Nul-optie betekend dat andere dan de *behoudende gemeenten* daarin steun zoeken om zo min mogelijk bedrijven te gaan vergunnen, bv door regionaal een minimum aantal af te spreken wat in één van die regionale gemeenten gerealiseerd kan worden en zodoende zelf verschoond te blijven van elke vorm van seksbedrijven...

Maar dat kan dus gezien de uittalingen van de Minister van Binnenlandse Zaken alléén als het om *prostitutiebedrijven* gaat. Andere seksbedrijven kan

men dus niet met een Nul-optie buiten de gemeente houden.

Ook aan de registratie van prostituees zal elke gemeente moeten meewerken... Ergo, dat mag men niet inhoudelijk toetsen maar slechts op leeftijd en verblijfsstatus toekennen.

Veel, met name behoudende gemeenten roepen nu dat ze met een Nul-optie nóg slechter af zijn dan onder het huidige regime.

Wij vinden echter dat een Nul-optie ook haaks staat op een gezonde ontwikkeling van de sector. Zo'n marktconforme ontwikkeling zou ook tot aanmerkelijke verbeteringen in de sector kunnen zorgen; hetgeen van maximaal inkapselen, concentratie, verhinderen of (dé)-of centraliseren allemaal niet gezegd kan worden.

Het aan redelijke regels binden en daarbij ook in individuele gevallen nadere afspraken maken die je in de vergunning vast legt zou een betere oplossing bieden.

Amsterdam had vorig jaar in de plaatselijke discussie een onderzoek opgevoerd waaruit zou moeten blijken dat het *vermindere* van het aantal bedrijven ook een vermindering van de behoefte aan prostitutie-bezoek zou opleveren, 'omdat men er dan minder mee geconfronteerd zou worden'. Werkelijk... hoe kan iemand dat verzinnen- een werkelijke 'bureau-gedachte'; dat geldt misschien

Gemeenten vergunnen... of niet

Ook als de kaderwet in 2010 van kracht is zullen gemeenten de vergunningen blijven uitgeven en kan men ook de bestemming regelen, een Nul-optie toepassen of vergunningen beëindigen. Ook kan men bestaande vergunningen bij overname van het bedrijf niet meer uitgeven (uitsterbeleid) Ook nu is dat aan regels gebonden wat een gemeente wel en niet mag, welke regels men mag toepassen enz.

Nadeel als een gemeente beslist geen bedrijf in haar gemeente wil - of niet (meer) op die plek, maar er eigenlijk ook niet onderuit kan heeft ze een waslijst aan bestuurlijke mogelijkheden om de ondernemer te ontmoedigen. Bijvoorbeeld door alle procedures maximaal toe te passen en de termijnen op te rekken.

Dat doet natuurlijk niet elke gemeente maar let op dat u niet denkt medewerking te krijgen en achteraf blijkt dat men het u - door het 'correct' toepassen van de regels in feite onmogelijk wil maken. Dat is wat gemeenten bedoelen met 'de truckendoos opentrekken' - Als het niet wil zoals het moet, moet het maar zoals het kan.



voor een winkel (alhoewel internet ook daar veelal de taak van de stalage overneemt!), prostitutie is geen 'impuls-aankoop'.

Of het nu gaat om een raambedrijf of een club of tippelzone; daar gaat men welbewust naar toe; dat is geen shoppen! Als men als klant eenmaal gearriveerd is maakt men inderdaad keus uit het aanbod: maar een groter of kleiner aanbod is dan nauwelijks meer van invloed. We krijgen eerder de indruk dat een kleiner aanbod het ook weer spannender maakt.. een (vast!) onbedoeld bijverschijnsel.

Terug naar de Nul-optie: in werkelijk behoudende plaatsen (denk b.v. aan Katwijk aan Zee, Bunschoten-Spakenburg of Doornspijk, Lunteren, Oud-Alblas of Molenaarsgraaf, e.d.) zal ook geen bedrijf zich willen vestigen; er durft geen klant naar binnen!

Maar plaatsen met wel een behoudend karakter en tevens een belangrijke regionale functie is het slechts watervrees om een bedrijf perse te willen weren (denk dan bv aan Veenendaal, Barneveld, Harderwijk, Papendrecht of Sliedrecht).

Wet Bibob

De Wet Bibob beoogt te kunnen beoordelen of een gemeente wél of géén zaken kan doen met een – in onze sector – relaxondernemer door hem een vergunning te verlenen.

Je kunt ook niet verwachten dat een gemeente een vergunning geeft aan een notoire mensenhandelaar, een veroordeelde fraudeur of iemand die slechts een stroman is voor iemand die op de achtergrond het bedrijf alleen maar wil gebruiken om bv drugsgelden wit te wassen.

Het bureau Bibob heeft ruim inzage in allerhande registers van alle overheidsdiensten; ook die van de inlichtingendiensten. Op basis van al die gegevens geeft men een gemeente aan of deze wel, geen of slechts gering risico loopt.

De gemeente beslist dan of men de vergunning dan wel of niet verstrekt.

Het Bibob-bureau heeft ook wettelijk bv een verwerkingstijd waaraan men zich moet houden nl. 4 weken, (meestal) te verlengen met nog eens 4 weken.

Meer weten over de Bibob? :

<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/>

Dan moet je ook vooral denken aan electorale vrees als motor van die onwil: als je niet fel tegen bent kon men het wel eens uitleggen als 'je bent dus vóór!' Als we nu ergens geen behoefte aan hebben is als sentiment de wetgeving gaat verdrukken.

Ook het afschuiven naar de grotere kernen zoals Nijkerk die vindt dat het dus maar in Amersfoort moet en Waalre die Eindhoven 'de betere keus' vindt (*Eigenlijk is onze gemeente er te chique voor!*) is eigenlijk van de zotte: men reageert dan niet naar

Bestemmingsplan

De procedure die een bestemmingsplan doorloopt, is in de Wet ruimtelijke ordening en in het Besluit ruimtelijke ordening bepaald.

Inspraak

Naast de wettelijke procedure voor het bestemmingsplan, is de gemeentelijke inspraakverordening van belang. Deze bepaalt of er over een beleidsvoornemen inspraak moet worden geboden. Mocht dit in uw gemeente het geval zijn, dan legt de gemeente het voorontwerp van het bestemmingsplan ter inzage voor inspraak.

Overleg

Het Besluit ruimtelijke ordening bepaalt dat de gemeente overlegt met alle betrokken overheden en partijen. Daarbij is het Waterschap expliciet genoemd. In de praktijk wordt dit overleg gevoerd tegelijk met de inspraak.

Ontwerpbestemmingsplan

De resultaten uit het overleg en indien van toepassing uit de inspraak, worden verwerkt in het bestemmingsplan. Dit ontwerpbestemmingsplan wordt zes weken ter inzage gelegd. Een ieder kan schriftelijke of mondelinge zienswijze kenbaar maken.

Vaststelling

Binnen twaalf weken wordt het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Dit plan wordt eveneens ter inzage gelegd. Gedurende de terinzagelegging kan beroep tegen het plan worden ingesteld bij de Raad van State. Dit kan uitsluitend wanneer ook een zienswijze tegen het ontwerp is ingediend, of tegen die onderdelen die de gemeenteraad gewijzigd heeft vastgesteld.

Reactieve

aanwijzing

De provincie en de minister hebben voordat de beroepstermijn ingaat, de mogelijkheid om in te grijpen. Dit wordt een reactieve aanwijzing genoemd en houdt in dat het onderdeel waarop de aanwijzing betrekking heeft, geen onderdeel blijft uitmaken van dat plan.

Inwerkingtreding en onherroepelijk bestemmingsplan

Het bestemmingsplan treedt in werking de dag nadat de beroepstermijn is afgelopen en er geen schorsingsverzoek is ingediend. Het plan is onherroepelijk als er door de Raad van State een uitspraak is gedaan over het ingestelde beroep.

Meer

info:

<http://www.bestemmingsplan.nl/procedure%20bestemmingsplan.htm>

de feiten en ratio maar op vooroordelen en aannames. Nu gemeenten de truckandoos weer willen opentrekken: Te vrezen valt ook dat de Bibob weer zal worden ingezet als een maximaal bestuurlijk instrument om bedrijven *niet* gevestigd te krijgen waarbij de bedoeling van de Bibob voortbij geschoten wordt. Dat kunnen we dan wel onbedoelde (en dan onwettige) toepassing van



wetgeving noemen maar gemeente hebben een beter argument: uiterst zorgvuldige behandeling van de vergunningaanvraag.

Als men voornemens is om überhaupt geen vergunning uit te geven zal de Bibob voor het advies in ieder geval voor 8 weken vertraging zorgen; vervolgens moet de gemeente dat advies ook bestuderen; bv of er elementen in zitten die nader onderzocht moeten worden. Reden om de aanvrager ook extra informatie te vragen - dat is op zich ook een normale procedure - de gemeente overtreed geen enkele regel! Weer een maand of zes weken!

Ook oprekken van alle termijnen door voor allerlei nader onderzoek en informatie de beslissing telkenmale op te schorten (ook al wil men dat zeer beperken in de Kaderwet).

Desnoods te ontkennen dat men de gevraagde gegevens wel kreeg overlegd of ontkent dat men deze kreeg toegezonden om vervolgens de aanvraag terzijde te leggen en een nieuwe aanvraag te eisen.

Om ook de bestemmingsplan-procedures maximaal te laten voortduren. Of bestemmen op onmogelijke plekken. Er zijn bv. ook gemeenten die wel ruimte creëren of aanwijzen - maar dan moet men na een

aanvraag wel eerst de bestemming aanpassen. Of men wijst dan op een onmogelijke plek aan: Bv. Zeewolde, op een nog te ontwikkelen industriegebied en een Brabantse gemeente bestemde een pand en verhuurde het onmiddellijk voor 10 jaar aan een andere overheidsdienst - zodat er wel ruimte is maar die is niet beschikbaar...

Probaat middel is ook te eisen dat de aanvraag van de exploitatievergunning pas in behandeling genomen wordt als men over een pand - uiteraard volgens de richtlijnen aangepast - beschikt in eigendom of huur. Als de procedures dan enige jaren duren is de ondernemer mogelijk voor opening al failliet... dan is het probleem ook opgelost!

Met al deze ervaringen achter ons beloofd het al met al weinig goeds voor de toekomst... een gezonde ontwikkeling van de sector zit er dus niet echt in!

VER: Nuloptie... niet zo'n héél goed idee; bijna net zo slecht als niet bestemmen, niet vergunnen en niet controleren. Als je kiest voor vergunnen kies je ook voor verbetering van een sector - daarmee ook voor een marktconform vestigingsbeleid. De Nul-optie is hinkelen op twee benen.

De boodschap van het Scharlaken koord...Bron: www.verwenme.nl 29-12-2008**Uit-treed of in-treed-programma?**

In juni 2008 werd in de meeste kranten wel een bericht opgenomen dat de politiek uit-treed-programma's wilde voor prostituees en dat Randstad daarbij, samen met 'Scharlaken koord' in Amsterdam al was gestart; maar is het nu gesubsidieerd zendingswerk of...

Uiteraard zijn wij er een voorstander van dat wanneer een prostituee uit het vak wil er voor haar ook mogelijkheden zijn op een andere baan of opleiding, bijscholing e.d. die voor ieder ander ook mogelijk zijn. Immers voor een prostituee gaat het - net als bij voetballers - om een kortlopende carrière en is de situatie om van die reguliere mogelijkheden gebruik te maken niet even eenvoudig 'als voor iedereen'.

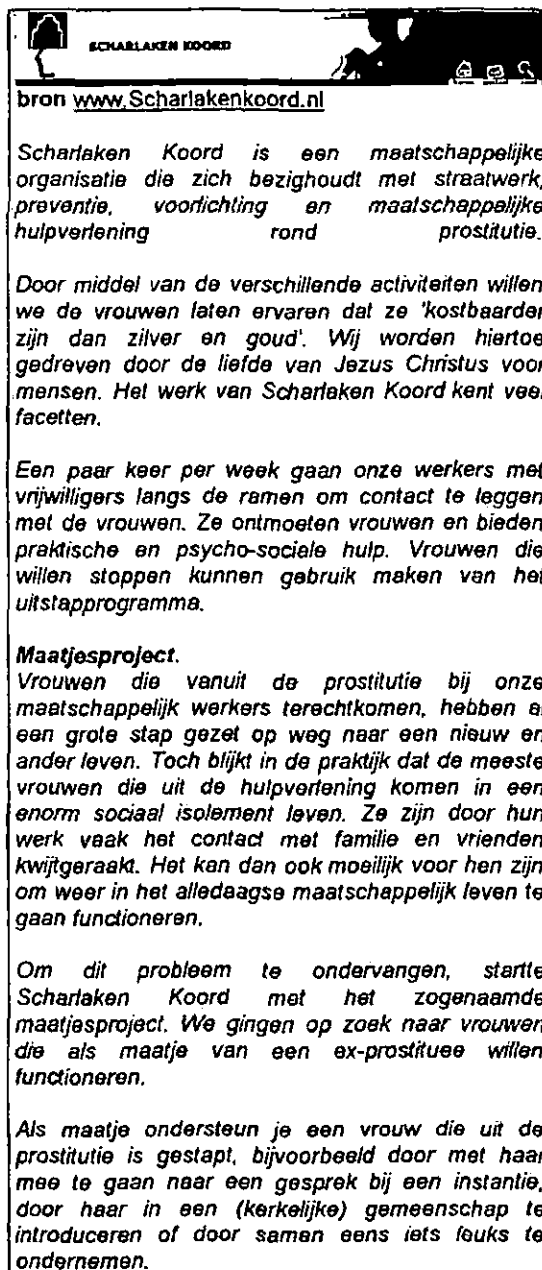
Dat Randstad als grootste uitzendbureau daar in stapte is zelfs toe te juichen. Dat ze dat deed in samenwerking met een hulporganisatie als het Scharlaken Koord is niet onlogisch; die heeft in Amsterdam ook veel contact met prostituees. Ook het Amsterdamse project P&C is er nauw bij betrokken. Echter wij vreesden in eerste instantie toch een te nadrukkelijke aanwezigheid van zendingsdrang van deze hulporganisatie op Christelijke grondslag.

Beide organisaties - Randstad en Scharlaken Koord - hebben destijds, op uitnodiging, daarover ook gesproken met alle organisaties via het LPO (Landelijk Prostitutie-Overleg). Daar werd het probleem wat wij zagen teruggebracht tot: als iemand daar werkelijk in geïnteresseerd is zijn we er natuurlijk ook, maar wij bieden hulp aan ieder, elke geloof of achtergrond en 'zending' is daarbij zeker niet het doel - het belang en welzijn van de uit-tredende prostituee - die dus ook zelf wil uit-treden - staat centraal. We gaan ze ook niet benaderen om ze te laten uit-treden; ze moeten dat zelf aangeven en dan bieden we die hulp.

Het project van uit-treding kent ook een overheidsbudget; daar heeft Minister Rouvoet 15 miljoen Euro voor uitgetrokken. Er is dus wel iets beschikbaar om her- en bijscholing en begeleiding te regelen...! Het Scharlaken Koord ging ook ijverig aan de slag om dat landelijk ook vorm te geven. Op die aanvragen is overigens nog geen beslissing genomen want ook dan moet duidelijk zijn dat het wel gaat om *neutrale hulpverlening* en niet om verkapt zendingswerk.

Onlangs kwam ons echter ter ore dat inmiddels bij Scharlaken Koord 'wisseling van de wacht' geweest is en men zich juist meer en meer op die zending wil richten. We zijn er dus helemaal niet gerust op dat men niet juist prostituees probeerde onder druk van het geloof uit de prostitutie te halen. Van de Rode Draad kwamen er ook signalen dat meerdere prostituees daarover klaagden.

Enkele verhalen gingen zelfs zover dat hulpverleners ('maatjes' noemen ze deze werkers) op m.n. Zuid-Amerikaanse vrouwen inspraken dat men zich van zijn zondig verleden juist door het



SCHARLAKEN KOORD
bron www.Scharlakenkoord.nl

Scharlaken Koord is een maatschappelijke organisatie die zich bezighoudt met straatwerk, preventie, voorlichting en maatschappelijke hulpverlening rond prostitutie.

Door middel van de verschillende activiteiten willen we de vrouwen laten ervaren dat ze 'kostbaarder zijn dan zilver en goud'. Wij worden hiertoe gedreven door de liefde van Jezus Christus voor mensen. Het werk van Scharlaken Koord kent veel facetten.

Een paar keer per week gaan onze werkers met vrijwilligers langs de ramen om contact te leggen met de vrouwen. Ze ontmoeten vrouwen en bieden praktische en psycho-sociale hulp. Vrouwen die willen stoppen kunnen gebruik maken van het uitstapprogramma.

Maatjesproject.
Vrouwen die vanuit de prostitutie bij onze maatschappelijk werkers terechtkomen, hebben al een grote stap gezet op weg naar een nieuw en ander leven. Toch blijkt in de praktijk dat de meeste vrouwen die uit de hulpverlening komen in een enorm sociaal isolement leven. Ze zijn door hun werk vaak het contact met familie en vrienden kwijtgeraakt. Het kan dan ook moeilijk voor hen zijn om weer in het alledaagse maatschappelijk leven te gaan functioneren.

Om dit probleem te ondervangen, startte Scharlaken Koord met het zogenaamde maatjesproject. We gingen op zoek naar vrouwen die als maatje van een ex-prostituee willen functioneren.

Als maatje ondersteun je een vrouw die uit de prostitutie is gestapt, bijvoorbeeld door met haar mee te gaan naar een gesprek bij een instantie, door haar in een (kerkelijke) gemeenschap te introduceren of door samen eens iets leuks te ondernemen.

geloof kon losmaken en zo de hemel voor hen ook bereikbaar zou zijn... Maar misschien is dat een persoonlijke opvatting van een bepaalde hulpverlener... De Rode Draad onderzoekt die klachten op dit moment nader.

Ook andere organisaties volgen de situatie van uit-treding met medewerking van het Scharlaken Koord nu ook met argusogen. Wij zijn er dus nu helemaal niet (meer) gerust op... dat het géén gesubsidieerd zendingswerk dreigt te worden

S.O.R. Amsterdam
O.Z.Achterburgwal 49
1012 DB Amsterdam
Email:soramsterdam@hotmail.com

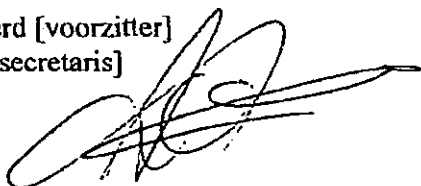
Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v.mr.J.Verbruggen
Postbus 20011
2511 EA Den Haag

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij ingesloten onze reactie op het wetsvoorstel: Wet Regulering Prostitutie,
voor verdere vragen houden wij ons gaarne beschikbaar.

Met vriendelijke groeten

K de Weerd [voorzitter]
J Broers [secretaris]



01212009

Antwoorden op de twee vragen uit de begeleidende brief over de Wet Regulering Prostitutie.

Verhoging minimum leeftijd van 18 naar 21 voor alle prostituees.

Het is de bedoeling van deze maatregel om mensenhandel en gedwongen prostitutie te bestrijden of te voorkomen. Hierbij is het idee dat een vrouw van 21 sterker in haar schoenen staat dan een vrouw van 18, en je dus wat meer zekerheid hebt dat ze niet gedwongen wordt. De vraag is of dit klopt. Het is wel zo dat een vrouw van 21 in principe meer levenservaring heeft, maar het zal ook vaak voorkomen dat een vrouw van 18 beter voor zichzelf kan zorgen dan een vrouw van 21.

Met andere woorden: je kunt niet automatisch zeggen dat leeftijd de doorslaggevende factor is.

Wij willen blijven uitgaan van de bestaande leeftijdsgrens van 18. Wij verwachten meer van een betere afstemming met de politie en ook met de hulpverlening bij het signaleren en aanpakken van 'verdachte' situaties.

Een leeftijdsverhoging zal zeker een negatief effect hebben. Vrouwen onder de 21 kunnen dan niet meer in de legale prostitutiebedrijven terecht. Dat betekent dat ze in de illegale sector terecht komen, waar de kans of dwang en mensenhandel groter is.

Registratie van mogelijke slachtoffers van mensenhandel

Uit de wetstekst lezen wij dat een registratie niet verplicht is voor vrouwen die in de ramen werken. Maar wel wanneer ze ook op hun eigen houtje werken. Dit lijkt ons nogal verwarrend: het zal niet makkelijk zijn om dit aan alle vrouwen duidelijk te maken. Verder vragen we ons af of al die vrouwen zich zullen laten registreren bij de gemeente, ze zijn immers bang hun anonimiteit te verliezen. En het is uiterst riskant voor de gemeente: want als ze een gemeentelijke registratie hebben, zullen zij dat dan niet aan ons tonen als een bewijs dat de gemeente hiermee verklaard dat ze niet gedwongen worden? Dit zal ook in ieder geval tot extra verwarring leiden.

Als een gemeentebestuurder vermoedt dat een vrouw slachtoffer is van mensenhandel lijkt het ons logisch dat de politie wordt ingeschakeld, en eventueel de hulpverlening.

Enkele opmerkingen over het concept ontwerp Wet Regulering Prostitutie.

1 definities en termen

Wij begrijpen dat raamprostitutiebedrijven onder de definitie van prostitutiebedrijf vallen. Aangezien wij werkruimte aan prostituees verhuren die voor eigen rekening werken (wij zouden liever zeggen 'zelfstandig werkende prostituees', maar daar geeft u een andere betekenis aan), vinden wij termen als "werkzaam voor een prostitutiebedrijf" (artikel 2) en "tewerkstellen" (artikel 8.1.g) onjuist voor wat betreft raamprostitutie. Hetzelfde geldt voor artikel 17.1.d: wij kunnen niet de werktijden van onze huursters bepalen. Prostituees zijn niet bij ons in dienst.

2

Wij zijn een voorstander van het vergunningstelsel met duidelijke regels, zodat wij weten waar we aan toe zijn. Echter: in de nieuwe wet krijgt een gemeente veel vrijheid om nadere regels te stellen en kan zich daarbij op toch wel vage criteria als 'openbare orde' beroepen. (artikelen 4.1; 4.3; 6.3; 8.5; 9.2). Dit kan onze bewegingsvrijheid ernstig inperken.

20210909

-Deze artikelen kunnen voorts oneigenlijk gebruikt worden, vanuit bijvoorbeeld morele motieven, om bedrijven onmogelijk te maken.

3.

Wij zijn principieel tegen de optie voor gemeenten om het aantal bedrijven tot een maximum te beperken of zelf helemaal te verbieden (artikel 4.2). Ook hier kunnen morele motieven een rol spelen, zonder dat die expliciet beargumenteerd hoeven te worden.

Wij zijn hier principieel tegen omdat een algeheel verbod in strijd is met het legaal zijn van onze bedrijfstak: iets dat de nationale overheid toestaat kan een gemeente niet alsnog verbieden.

4.

De beperking zoals hierboven genoemd maken het ons moeilijk om vernieuwingen in de bedrijfstak door te voeren. *Net als in andere sectoren van de economie is het noodzakelijk om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende vraag. Wanneer de bewegingsvrijheid van ondernemers te zeer wordt beperkt is innovatie niet mogelijk.*

5.

In aansluiting op het bovenstaande valt het ons op dat er helemaal geen aandacht is voor de factoren die van invloed zijn op het economisch rendabel kunnen voeren van een prostitutiebedrijf. De omgeving, het aantal, de uitstraling, de werkwijze moeten aan economische wetmatigheden voldoen wil een bedrijf kunnen overleven. Het is jammer dat er in de wet eigenlijk alleen maar overwegingen van openbare orde en criminaliteitsbestrijding worden gehanteerd.

6.

De beperking die een gemeente kan opleggen, zoals in 2 en 3 hierboven zijn genoemd, lijken er op gericht om onze bedrijfstak als het ware te bevriezen: het aantal te fixeren en in de bedrijfsvoering zó te beperken dat de overheid de bedrijfstak maximaal onder controle houdt. Mogen wij hieruit concluderen dat de overheid hier een zeer negatief beeld ten opzichte van ondernemers in de prostitutie heeft? Dat prostitutiebedrijven alleen kunnen opereren wanneer ze maximaal in toom en in de gaten worden gehouden? Wij zijn hier teleurgesteld over, wij streven naar een normale bedrijfsvoering, die verstoken is van criminaliteit. Hiervoor zetten wij ons in, en hopen op hechte samenwerking met autoriteiten, zoals politie, justitie en gemeentelijke diensten.

7.

Hierbij willen wij opmerken dat ondernemers in de raamprostitutie niet verward mogen worden met mensenhandelaren en souteneurs; Wij verhuren werkruimte aan prostituees, waarbij wij tijdens een intake al de ons ter beschikking staande middelen inzetten om ons er van te vergewissen dat de betrokken vrouw niet tot prostitutie wordt gedwongen.

8.

Op pagina 11, vijfde zin is sprake van 'bordelen'. Deze staan niet in de definitielijst. Wat is hiermee bedoeld?

9.

In de derde alinea van pagina 25 staat een passage over de souteneur: 'iemand die voordeel trekt uit de seksuele handelingen van een prostituee'. Dit is een neutrale en brede definitie, geldt dit voor alle huisgenoten van een prostituee? En is iemand die in hetzelfde huis woont

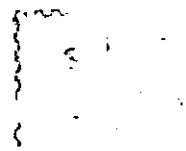
waar de prostituee werkt, dan automatisch een exploitant? Wij vinden deze passage erg verwarrend.

10.

De door u genoemde 'zelfstandig werkende prostituee' dient een registratiebewijs bij de gemeente te halen. Wat is de status daarvan? Kunnen vrouwen die zich bij ons melden dit document beschouwen als gemeentelijke goedkeuring en als argument gebruiken om te bewijzen dat zij niet gedwongen worden? Zo ja, kan de gemeente dit garanderen?

11.

Klanten die prostituees bezoeken in een niet vergund bedrijf, lopen gevaar te worden vervolgd. Betekent dit dat de vergunning in elke kamer van onze bedrijven moet worden opgehangen?



1912

Ministerie Binnenlandse Zaken
Koninkrijk der Nederlanden
t.a.v. mr. J. Voorburg

Postbus 20011

2511 EA Den Haag
I 1912

Afē JER Aset.

C. 2 Gentesburg road 49
1012 DS Gentesburg

Soa Aids Nederland
Keizersgracht 390
1016 GB Amsterdam
The Netherlands

T +31 (0)20 62 62 669
F +31 (0)20 62 75 221
www.soaids.nl

Soa Aids Nederland : onderdeel van
Stichting Aids Fonds - Soa Aids Nederland

Aids Soa Infolijn : 0900 204 204 0

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
T.a.v. de heer mr. J. Verbruggen
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Datum: 22 januari 2009
Uw kenmerk: 2008 0000584551
Ons kenmerk: 20090127/MR/IvE
Onderwerp: Reactie op Wetsvoorstel Regulering Prostitutie

Geachte heer Verbruggen,

Soa Aids Nederland geeft hierbij met genoegen gehoor aan het verzoek van minister Ter Horst mede namens minister Hirsch Ballin om te adviseren over het concept Wetsvoorstel Regulering Prostitutie.

Soa Aids Nederland is van mening dat dit voorstel tot wetswijziging op een aantal punten tegemoet komt aan de doelstellingen om prostitutie te ontdoen van criminele activiteiten en problemen in de branche aan te pakken. Er ontbreekt echter een aantal belangrijke zaken die betrekking hebben op de volksgezondheid en de positie van prostituees. Soa Aids Nederland concentreert zich op vier hoofdthema's en beantwoordt de specifieke vragen.

Sociaal maatschappelijke positie van prostituees

Het concept Wetsvoorstel Regulering Prostitutie versterkt de maatschappelijke positie van de prostituee niet, terwijl dit juist noodzakelijk is. Soa Aids Nederland betwijfelt om meerdere redenen of het huidige concept Wetsvoorstel Regulering Prostitutie in de praktijk op dit punt de gewenste meerwaarde heeft. Uit de concept Memorie van Toelichting blijkt dat met de huidige aanpak al positieve resultaten zijn behaald op alle belangrijke doelen, zoals gesteld bij de opheffing bordeelverbod in 2000, behalve op het emotioneel welbevinden van prostituees.

In het huidige concept Wetsvoorstel Regulering Prostitutie worden de positieverbetering, het verhogen van de weerbaarheid van prostituees, het verbeteren van arbeidsomstandigheden en het ontwikkelen van arbeidsvoorwaarden, niet gelijkwaardig gedefinieerd aan het tegengaan van mensenhandel en criminaliteit binnen de sector. Dit in tegenstelling tot

SOAIDS

23012009

23012009

de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod uit 2000. Het belang van een sterke sociaal maatschappelijke positie van de prostituees moet niet worden onderschat. Iemand die lichamelijk en psychisch gezond is en zowel maatschappelijk als persoonlijk sterk staat, is nu eenmaal minder gemakkelijk in een slachtofferrol te dwingen¹. Dit geldt uiteraard ook voor prostituees. De rol van prostituees zelf in het terugdringen van mensenhandel en uitbuiting krijgt in het huidige concept Wetsvoorstel Regulering Prostitutie onvoldoende aandacht. Soa Aids Nederland stelt voor dat positieverbetering, het verhogen van de weerbaarheid van prostituees, het verbeteren van arbeidsomstandigheden en het ontwikkelen van arbeidsvoorwaarden expliciet als doelstellingen in het wetsvoorstel worden opgenomen.

Registratie van zelfstandige prostituees

Soa Aids Nederland is ervan overtuigd dat de registratie van zelfstandig werkende prostituees ertoe zal leiden dat prostituees uit het formele circuit stappen. Dat is zeker het geval als aan registratie geen voordelen voor de prostituee zijn verbonden. Signalen uit het veld² bevestigen dit. De angst dat gegevens openbaar worden, of dat er misbruik gemaakt gaat worden door personen die toegang hebben tot het registratiesysteem, is groot. Prostituees geven aan steeds meer last te hebben van stigma en taboe, door het veranderende repressieve beleid van de overheid. Zij zijn meer dan ooit bang voor discriminatie en (sociale) uitsluiting. Dit wordt versterkt door onduidelijkheid over de plaats van en voorwaarden aan de registratie en door wie de registratie zal worden uitgevoerd. Criminalisering van ongeregistreerde prostituees en hun klanten zal niet tot gevolg hebben dat de branche transparanter en veiliger wordt. Het leidt ertoe dat prostitutie ondergronds gaat en het effect hiervan zal zijn dat verborgen prostitutie zal toenemen, dat de arbeidsomstandigheden slechter worden, dat het gevaar op geweld toeneemt evenals de kans op mensenhandel en gedwongen prostitutie, en dat het risico op onveilige seks toeneemt wat gevolgen heeft voor de volksgezondheid.

Soa Aids Nederland is dus geen voorstander van verplichte registratie.

Integrale aanpak als suggestie in de uitvoering van de wet

De voorgestelde maatregelen in het concept Wetsvoorstel Regulering Prostitutie leveren geen extra zicht en grip op ten aanzien van het informele en illegale deel van de prostitutie terwijl bestaande aanpakken in de praktijk (Amsterdam, Rotterdam) juist daarin succesvol zijn. Soa Aids Nederland stelt een integrale aanpak voor waarbij betrokken organisaties,

¹ Zie ook memorie van toelichting pagina 31, par. 2.3.3

² Onder andere via www.werksplekforum.nl

zoals politie, maatschappelijk werk en de GGD samenwerken op basis van formele afspraken. Best practises binnen het huidige -lokale- prostitutiebeleid (Rotterdam en Amsterdam) tonen aan dat intensivering van het veldwerk heel effectief is. Preventiewerkers van de GGD en andere maatschappelijke organisaties gaan samen op veldwerk. Zij zijn prima in staat om misstanden te signaleren en deze na constatering kort te sluiten met politie. Tegelijkertijd kan de politie veel leren en gebruik maken van de deskundigheid van de maatschappelijk werkers en sociaal verpleegkundigen van de zorg- en welzijnsinstanties.

Veilige seks beleid

Soa Aids Nederland stelt voor dat veilige en gezonde seks als expliciet onderdeel wordt opgenomen in het Wetsvoorstel Regulering Prostitutie. Veilige en gezonde seks zoals opgenomen in de meeste Algemene Plaatselijke Verordeningen houdt in dat het seksbedrijf en/of escortbedrijf als huisregel hanteert dat alle seksuele contacten veilig zijn in relatie tot de preventie van hiv en andere soa, dat veilige seks de norm is binnen het bedrijf en dat veilige seks als huisregel bekend is. Verder dienen seksbedrijven en/of escortbedrijven prostituees de mogelijkheid te bieden en tijd beschikbaar te stellen voor soa onderzoeken die uitgevoerd worden conform de 'richtlijnen voor soa-onderzoek bij prostituees'. Voor het uitoefenen van veilige en gezonde seks hebben prostituees kennis en vaardigheden nodig. Soa Aids Nederland vindt het noodzakelijk dat eveneens wettelijk wordt verankerd dat de GGD toegang heeft tot een seksbedrijf/escortbedrijf om erop toe te zien dat veilige en gezonde seks ook inderdaad de praktijk is. Op het ogenblik is dit veelal geregeld via gemeentelijke verordeningen, maar het ontbreken van bepalingen hierover in de wet biedt teveel ruimte aan vrijblijvendheid.

Soa Aids Nederland heeft conform uw verzoek de twee voorgelegde vragen beantwoord.

Vraag 1. Verhoging leeftijd voor prostituees van 18 naar 21 jaar.

Soa Aids Nederland is geen voorstander van de leeftijdsverhoging van prostituees. Het 'grooming' proces van minderjarigen door hun toekomstige uitbouter om ze later in de prostitutie te laten werken vindt veelal plaats gedurende een kwetsbare periode in hun leven, zo rond de leeftijd van 14/15 jaar. De start-periode van dit 'grooming' proces zal niet veranderen. Immers dit is de leeftijd dat meisjes het meest kwetsbaar zijn.³ Bij een verhoging naar de leeftijd van 21 jaar zullen deze slachtoffers gelijk de gedwongen prostitutie in gaan. Er zal niet meer worden gewacht tot een

³ Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) onderzoek Rotterdamse keten jeugdprostitutie 2006

legale leeftijd om in de prostitutie te werken; de periode van 14/15 jaar tot 21 jaar is voor de ultbouter te lang. Soa Aids Nederland heeft voor deze opinievorming ook haar netwerkpartners geconsulteerd die belast zijn met Mensenhandel en Jeugdprostitutie.

2. Vermelding van het prostitutieregister van mogelijke mensenhandel slachtoffers

Soa Aids Nederland is geen voorstander van het registratiesysteem. Echter, mocht er gekozen worden om toch tot een registratieplicht over te gaan dan adviseert Soa Aids Nederland om álle zich anmeldende prostituees te registreren. In de brief wordt onder andere voorgesteld dat registratie geweigerd mag worden als mensenhandel wordt vermoed. Dat is praktisch onuitvoerbaar. De politie is degene die belast is met de taak van opsporing. Aan hen de taak om slachtoffers mensenhandel op te sporen. Vanuit het veld is bekend hoe ingewikkeld het proces is bij mensenhandel en dat er soms een jarenlange vertrouwensrelatie tussen een hulpverlener en client nodig is om het onderwerp bespreekbaar te maken. Het valide beoordelen van vermoedelijk slachtofferschap is een specialistische taak die zeer moeilijk te combineren valt met de registratie.

Tot slot heb ik voor u nog een tweetal aandachtspunten.

Soa Aids Nederland acht het van belang dat een duidelijke definitie van gezondheid in het wetsvoorstel wordt gegeven. Mogelijk biedt de Wet Publieke Gezondheid hier handvatten.

Met het oog op de aangekondigde, nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk vraag ik uw bijzondere aandacht voor de toekomstige implementatie van deze Wet op de BES-eilanden, waar op het terrein van de prostitutie op dit moment sprake is van een praktijk die aanzienlijk afwijkt van die in Nederland.

Ik hoop dat deze adviezen de kwaliteit van het wetsvoorstel zullen bevorderen. Uiteraard is Soa Aids Nederland graag bereid nadere toelichting te geven. Hiervoor kunt u contact opnemen met Marieke Ridder, programmaleider Prostitutie.

Met vriendelijke groet,


Ton Coenen
directeur

cc: deelnemers Landelijk Prostitutie Overleg
Ministerie van VWS - Directie Publieke Gezondheid
RIVM / Centrum voor Infectieziektebestrijding



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 18 februari 2009
contactpersoon mw. mr. R.M. Driessen en mw mr. drs. E.C.M Bouman
doorkiesnummer 070 - 361 9852
faxnummer 070 - 361 9746
e-mail R.Driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
uw kenmerk 2008-0000584551
cc De Minister van Justitie
onderwerp Adviesaanvraag wetsvoorstel regulering prostitutie

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel regulering prostitutie (het "wetsvoorstel").

In dit wetsvoorstel wordt een verplicht vergunningstelsel voor alle seksbedrijven ingesteld. Voor een prostitutiebedrijf wordt een meer omvattende regulering voorgesteld dan voor de overige vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid. Daarnaast zal ingevolge dit wetsvoorstel de zelfstandig werkende prostituee zich dienen te registreren en wordt illegaal aanbod van prostitutie strafbaar gesteld. Het wetsvoorstel bevat maatregelen en instrumenten om het toezicht en de handhaving te vergemakkelijken.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

2009
18 FEB 2009



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 2 van 9

Advies

1. Algemeen

In uw brief vraagt u afzonderlijk te reageren op twee (vraag) punten, te weten:

- de eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie, en
- de eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel.

De Raad is van mening dat het niet in de rede ligt dat de Raad zich hierover uitspreekt. Dit uiteraard zonder afbreuk te doen aan het belang van de gestelde vragen.

2. Bestuursrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel

In de Memorie van Toelichting (MvT) op de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6 wordt gemeld dat bij de aanvraag voor een vergunning onder meer een verklaring omtrent het gedrag moet worden overlegd. Dit valt niet uit de wettekst af te leiden. De Raad stelt voor deze eis - indien zo bedoeld - in artikel 6 van het wetsvoorstel op te nemen. In paragraaf 3.2. wordt gesteld dat de gemeente bij verordening kan besluiten dat een verklaring van het gedrag bij de aanvraag dient te worden overlegd. Dit komt niet overeen met de hiervoor gemelde artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.

De Raad gaat ervan uit dat de beslissing op een verzoek tot registratie als zelfstandig werkende prostituee een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. Het besluit is immers op rechtsgevolg gericht. Om onduidelijkheden te voorkomen verdient het de voorkeur een en ander in de MvT te verduidelijken.

3. Strafrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel

Zoals reeds aangegeven bevat het wetsvoorstel maatregelen en instrumenten om het toezicht en de handhaving te vergemakkelijken. Het gaat dan om een scherpe(re) regulering van het legale deel van de seksbranche enerzijds en om de aanpak van het illegale deel daarvan anderzijds.

In dit kader is onder meer gekozen voor strafbaarstelling van de volgende gedragingen:

- (1) het afnemen van illegale diensten van een prostituee;
- (2) het zich prostitueren in een niet vergund, dan wel niet geregistreerd, prostitutiebedrijf, dan wel niet zijn/haar registratienummer in advertenties vermelden, en
- (3) de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf.

In de MvT wordt opgemerkt (blz. 57) dat het wenselijk is om bij normschendingen op het terrein van prostitutie zo veel mogelijk te voorzien in een eenduidig regime van handhaving, om 'verkokering en versnippering' tegen te gaan. De Raad stelt vast dat de strafbepalingen die betrekking hebben op (de klant van) de prostituee zijn opgenomen in de *Wet regulering prostitutie* (hierna: de Wet). De strafbepalingen die betrekking hebben op (de exploitant van) het seksbedrijf zijn opgenomen in de *Wet op de economische delicten* (WED). Een zelfstandig werkende prostituee



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 3 van 9

als bedoeld in artikel 19 van de Wet kan ook als ondernemer worden beschouwd. De Raad vraagt zich af waarom voor deze opsplitsing van strafbepalingen gekozen is, gezien bovengenoemde doelstelling om te voorzien in een eenduidig regime van handhaving.

3.1 Strafbaarstelling van degene die illegale diensten van een prostituee afneemt

Ingevolge artikel 26 van de Wet wordt met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie gestraft degene die seksuele handelingen verricht met (a) een prostituee die werkzaam is voor een prostitutiebedrijf voor de exploitatie waarvan geen vergunning is verleend of (b) een zelfstandig werkende prostituee die niet is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 19. Deze bepaling, samen met de al bestaande strafbepaling van artikel 248b Sr, noopt de klant van een prostituee zich ervan te vergewissen dat de prostituee tenminste 18 jaar oud is en werkzaam is voor een vergund bedrijf dan wel geregistreerd is. Blijkens de MvT is hiermee in het bijzonder bedoeld het gebruikmaken van diensten van een slachtoffer van mensenhandel strafwaardig te achten. Indien dit inderdaad de primaire doelstelling van artikel 26 van het Wetsvoorstel is, acht de Raad deze strafbaarstelling te ruim geformuleerd.

Over de plek van de strafbaarstelling (art. 26 van de Wet) merkt de Raad op dat denkbaar zou zijn geweest de strafbaarstelling als overtreding in het Wetboek van Strafrecht op te nemen, juist nu wordt beoogd 'verkokering en versnippering' tegen te gaan (zie ook hierboven onder 2).

3.2 Strafbaarstelling van de prostituee die zich prostitueert in een niet vergund prostitutiebedrijf, dan wel niet geregistreerd is, dan wel niet zijn/haar registratienummer in advertenties heeft vermeld

Ingevolge artikel 27, eerste lid, in verbinding met artikel 2 van de Wet, wordt de prostituee die werkzaam is voor een prostitutiebedrijf dat niet beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 5 van de Wet, gestraft met een geldboete van de eerste categorie. Het zelfde geldt voor de zelfstandig werkende prostituee die niet is geregistreerd als bedoeld in artikel 19 van de Wet. Ook wordt, ingevolge artikel 27, tweede lid, in verbinding met artikel 22 van de Wet, de prostituee die in advertenties niet het nummer waaronder zij is ingeschreven in het register vermeldt, met een geldboete van de eerste categorie gestraft. Vanuit het oogpunt van handhaving is deze strafbaarstelling begrijpelijk. De Raad wil nog wel een enkele kanttekening plaatsen. In de MvT staat (blz. 60) dat "het vanzelf spreekt dat bij de vraag of strafrechtelijk optreden tegen een prostituee (de Raad leest daarbij: opportuun is) rekening wordt gehouden met de positie waarin zij verkeert. Daarom zal strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers van mensenhandel achterwege blijven". De Raad vraagt zich af waarom dat niet in de Wet is opgenomen, bijvoorbeeld als strafuitsluitingsgrond in de strafbepaling zelf. Graag zou de Raad kennis nemen van de wijze waarop thans wordt beoogd de vrijwaring van slachtoffers van mensenhandel tegen strafrechtelijke vervolging te garanderen.

9 0 2 2 0 0 9

9 0 2 2 0 0 9



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 4 van 9

3.3 Strafbaarstelling van de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf

Ingevolge artikel 29 van de Wet worden in artikel 1, onder 2°, van de WED ingevoegd de artikelen 3, 14 en 15 van de Wet. Artikel 3 verbiedt de exploitatie van een seksbedrijf zonder vergunning; artikel 14 verbiedt het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens ter zake van een aanvraag om een vergunning en artikel 15 verbiedt in advertenties voor een seksbedrijf geen vermelding op te nemen van het nummer van de aan het seksbedrijf verleende vergunning en van het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf.

De Raad vindt zowel de strafbaarstelling van artikel 3 als de sanctionering daarvan via de WED het logische sluitstuk van de Wet, voor zover het gaat om het terugdringen van illegale prostitutie. Wat minder voor de hand liggend is de strafbepaling van artikel 14. Immers, uitgaande van het feit dat een vergunningaanvraag steeds schriftelijk (in de ruime betekenis hiervan) zal geschieden, is het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens reeds strafbaar gesteld in artikel 225 Sr (valsheid in geschrift) of 326 Sr (oplichting)? Het valt niet onmiddellijk in te zien waarom een aparte strafbaarstelling vereist is, zeker niet nu daarvoor geldt dat die strafbaarstelling een lex specialis inhoudt.

3.4 Enkele vragen over mogelijke samenloop

Het is de Raad niet in alle gevallen bij voorbaat duidelijk wanneer een justitiabele onder de werking van één of meer van de strafbepalingen van de Wet valt. Indien bijvoorbeeld een zelfstandig werkende prostituee een personeelslid heeft, is hij/zij dan zowel registratie- (art. 19) als vergunningplichtig (art. 5)? En kan hij/zij in geval van verzuim, dan zowel het strafbare feit van artikel 2 als dat van artikel 3 plegen en daarmee respectievelijk via de Wet zelf of via de WED worden bestraft?

Mogelijk vallen de prostituee die een personeelslid heeft of de zelfstandig werkende prostituee zonder personeel, die is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (als ZZP-er) onder de definitie van seksbedrijf (zie de artikelsgewijze toelichting, pagina 10) en zijn ze daarmee in elk geval vergunningplichtig. Valt de prostituee/ondernemer daarmee onder de uitzondering van artikel 2, onder a (werkzaam voor een vergund bedrijf en dus niet strafbaar) of is nog steeds (ook) registratie vereist? Anders gezegd, is de geregistreerde, zelfstandig werkende prostituee die, omdat er sprake is van een (eenmans-) bedrijf, strafbaar omdat geen vergunning is verleend, en/of is de zelfstandig werkende, ZZP-prostituee met vergunning, strafbaar omdat geen inschrijving heeft plaatsgevonden?

Het wetsvoorstel geeft overigens geen aanleiding tot het maken van op- en aanmerkingen.

19022009
19022009



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 5 van 9

Werklast

Werklastgevolgen in aantallen zaken

Buiten beschouwing gelaten zijn de inzet van rechtsmiddelen tegen het niet tijdig besluiten door het bestuursorgaan en extra zaken die voortkomen uit de eis voor het overleggen van een verklaring (die MvT ad artikel 6 blz. 14). Hier valt naar mening van de Raad thans geen inschatting van te maken. Eveneens buiten beschouwing gelaten zijn de bestuurlijke hoger beroepen, aangezien deze zullen worden behandeld door de Raad van State.

Vergunningsplicht seksbedrijven

Uit de MvT blijkt dat thans in veel gemeenten seksbedrijven al vergunningplichtig zijn op grond van een gemeentelijke verordening. Op grond van artikel 31 van het wetsvoorstel moeten bedrijven die onder het wetsvoorstel als seksbedrijf worden gekwalificeerd en thans al een vergunning hebben, een nieuwe vergunning aanvragen. De vóór het tijdstip van inwerkingtreding verleende vergunning geldt gedurende een periode van 28 weken na inwerkingtreding als een vergunning krachtens deze wet.

Daarnaast kunnen er bedrijven zijn die onder de definitie van het wetsvoorstel als seksbedrijf gekwalificeerd kunnen worden, maar die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet geen vergunning behoeften te hebben. Artikel 32 bepaalt dat deze bedrijven nog gedurende 28 weken voortgezet mogen worden. Indien binnen die periode een nieuwe aanvraag wordt gedaan geldt de buitentoepassing-verklaring van artikel 3 van het wetsvoorstel tot het moment dat op de aanvraag is beslist.

De Raad gaat uit van in de MvT vermelde aantal huidige vergunningen (1270) en nieuwe aanvragen van thans niet vergunde escortbedrijven (90), uitgebreid met een geringe jaarlijkse toename in het aantal vergunningvragende bedrijven (20). Er wordt een percentage problemen/weigeringen van 15% gehanteerd, daaropvolgend een hoog bezwaarpercentage (50%), vanwege het economische belang, en ten slotte een gemiddeld beroepspercentage (20%, ter vergelijking: dit is lager dan bij belastingzaken, maar hoger dan bij sociale verzekeringszaken). Daarmee resulteert de vergunningplicht in ongeveer 20 zaken in jaar 1 en 4, en een verwaarloosbaar aantal extra zaken in de andere jaren. Deze pieken worden veroorzaakt door de veronderstelling in de MvT dat een exploitant eens in de 3 jaar een vergunning moet aanvragen.

Zelfstandig werkende prostituees

Wat betreft de registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees kan er van uit worden gegaan dat de weigering tot registratie en het ongedaan maken van de registratie ook tot bestuursrechtelijke

1
2
2
0
0
9





de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 6 van 9

procedures zullen leiden². Er is geen zicht op het huidige aantal zelfstandig werkende prostituees. Aansluitend bij het schattingsaantal uit 1999, zoals dat in de MvT wordt vermeld, van 25.000 niet-geregistreerde prostituees, komt de Raad tot de volgende inschatting:

Wanneer de helft van deze niet-geregistreerde groep in de loop van het jaar een registratieverzoek doet en als hiervan 5% wordt geweigerd, dan geeft dit 625 problematische registraties in jaar 1 na invoering. Uitgaande van 50% bezwaar en 20% beroep, komt dit neer op 63 bestuursrechtelijke zaken. In jaar 2 ligt dit aantal lager omdat er minder niet-geregistreerde prostituees zullen zijn. Omdat deze registratie elke 2 jaar gedaan moet worden, hanteren we voor jaren 3 en 5 dezelfde aantallen als voor jaar 1, en voor jaar 4 hetzelfde aantal als voor jaar 2.

Bestuursrechtelijke handhaving

In de MvT (blz. 60, paragraaf 8.4) wordt gemeld dat de bestuurlijke aanpak en de bestuurlijke handhaving bij de uitvoering van het wetsvoorstel centraal zullen staan. Voor alle strafbepalingen in dit wetsvoorstel is, behalve de bepaling betreffende de klant, ook een bestuurlijk instrumentarium van toepassing. Mocht er, aldus de Toelichting, in een specifiek geval sprake zijn van zodanige feiten en omstandigheden dat een strafrechtelijke sanctie wenselijk is dan is echter ook deze weg te bewandelen.

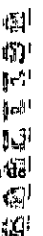
De Raad gaat uit van 50% opsporing en oplegging van bestuursdwang bij een geschat aantal van 200 bedrijven zonder vergunning en daarnaast van 10% intrekking of schorsing van verleende vergunningen. Andermaal laten we dit volgen door 50% bezwaar en 20% beroep. Dit resulteert in 22 zaken per jaar, inclusief voorlopige voorzieningen.

Strafrechtelijke handhaving

Opsporing van niet-geregistreerde prostituees en hun clientèle zal sterk afhangen van gemeentelijk beleid en prioritering. De Raad gaat uit van het aantal volgens de MvT van 25.000 niet-geregistreerde prostituees en maakt de inschatting dat de helft zich niet zal registreren. Verder wordt aangenomen dat hiervan in de loop van het jaar 50% wordt opgespoord (veelal door internet en advertenties, minder door veldwerk) en ook dat in 20% van de gevallen tevens een prostituant wordt geverbaliseerd. Dat resulteert in tussen de 4000 en 7500 handhavingszaken. Naar mening van de Raad zal 70% hiervan worden afgehandeld middels een boete of OM-transactie, 20% als overtredingszaak bij kanton worden aangebracht en 10% als strafzaak bij de rechtbank. Dit komt neer op 788-1500 kantonzaken en 394-750 rechtbankstrafzaken. Hieruit volgt een beperkt aantal hoger beroepen (59-113).

² Er wordt vanuit gegaan dat het besluit tot registratie een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb is waartegen volgens de regels van de Awb kan worden opgekomen bij de bestuursrechter.

1 9 0 2 2 0 0 9





de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 7 van 9

In Tabel 1 staan de totale verwachte gevolgen voor de Rechtspraak van het Voorontwerp in aantallen weergegeven voor de eerste 5 jaar na invoering (hier genomen als: 2010-2014). In tabel 2 staan de bijbehorende bedragen, uitgaande van de integrale productgroepprijzen.

De extra kosten voor de Rechtspraak ten gevolge van de invoering bedragen op basis van deze cijfers ruwweg € 1,1 mln. in jaar 1, 3 en 5, en ongeveer € 0,6 mln. in jaar 2 en 4.

Tabel 1: Aantallen nieuwe zaken t.g.v. het wetsvoorstel

	jaar1	jaar2	jaar3	jaar4	jaar5
Bestuur (vergunningaanvragen seksbedrijven):					
Beroepen (rechtbank)	21	0	0	21	1
Bestuur (registratieverzoek door gemeente afgewezen):					
Beroepen (rechtbank)	63	33	63	33	63
Bestuur (bestuursrechtelijke handhaving; exploitatie zonder vergunning of intrekking/schorsing vergunning):					
Beroepen en vovo's (rechtbank)	22	22	22	22	22
Straf (handhaving; registratie zelfstandige prostituees):					
Overtredingen (kanton)	1.500	788	1.500	788	1.500
Strafzaken (rechtbank)	750	394	750	394	750
Hoger beroep (hof)	113	59	113	59	113

Tabel 2: Werklast t.g.v. extra aantallen, in geld uitgedrukt

	jaar1	jaar2	jaar3	jaar4	jaar5
Bestuur (vergunningaanvragen):					
Beroepen (rechtbank)	€ 35.089,74	€ 0,00	€ 0,00	€ 35.089,95	€ 1.670,95
Bestuur (registratieverzoek afgewezen):					
Beroepen (rechtbank)	€ 105.269,22	€ 55.141,02	€ 105.269,22	€ 55.141,35	€ 105.269,85
Bestuur (handhaving):					
Beroepen en vovo's (rechtbank)	€ 36.760,68	€ 36.760,68	€ 36.760,68	€ 36.760,90	€ 36.760,90
Straf (handhaving):					
Overtredingen (kanton)	€ 185.895,00	€ 97.656,84	€ 185.895,00	€ 97.664,72	€ 185.910,00
Strafzaken (rechtbank)	€ 599.437,50	€ 314.904,50	€ 599.445,00	€ 314.908,44	€ 599.445,00
Hoger beroep (hof)	€ 147.159,90	€ 76.835,11	€ 147.158,77	€ 76.835,70	€ 147.159,90
Totaal	€ 1.109.612,04	€ 581.298,15	€ 1.074.528,67	€ 616.401,06	€ 1.076.216,60



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 8 van 9

Prijseffect

Naast een toegenomen werklust in aantallen zaken geldt dat er ook sprake is van een zogenaamd prijseffect.

Dit prijseffect is volledig het gevolg van veranderingen in de assortimentsmix, oftewel: met de relatieve zwaarte *binnen een productgroep*, en is niet het gevolg van een verandering in de *gemiddelde bewerkelijkheid per zaak*.

De veranderingen in assortimentsmix zullen gevolgen hebben voor de productgroepen bestuur, kanton en straf (zowel eerste aanleg als hoger beroep). Zie de volgende tabel voor het precieze totaalbedrag voor het prijseffect ten gevolge van de veranderingen in de zaaksamenstelling.

Wat betreft de zwaarte van de bestuurlijke beroepsprocedures gaan we er van uit dat het zal gaan om een zaak van gemiddelde zwaarte. Wat betreft de bestuursrechtelijke handhavingzaken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, kan worden opgemerkt dat deze zaken waarschijnlijk ingewikkelder zullen zijn dan de reguliere handhavingzaken omdat het hier een nieuw gebied betreft en de regulering van de bedrijvigheid van de seksbedrijven in deze mate niet eerder is voorgekomen. Deze verzwaaring wordt echter nu niet doorgerekend aangezien het om een zeer gering aantal zaken gaat.

Ten aanzien van de strafrechtelijke (handhaving-)zaken wordt gesteld dat het hier om gemiddelde zaken gaat en dat dit geen invloed zal hebben op de gemiddelde behandeltijd per zaak.

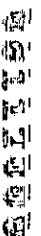
De verschillende verschuivingen extra zaken van de verschillende onderdelen resulteren naar verwachting in een totaal prijseffect voor de Rechtspraak van ongeveer € -0,5 mln. in jaar 1, 3 en 5 na invoering, en € -0,2 mln. in jaar 2 en 4. Een negatief prijseffect duidt op een besparing.

Tabel 3: Prijseffect / relatieve verzwaaring door veranderde zaakssamenstelling binnen de productgroepen en relatieve verzwaaring per zaak

	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	jaar 5
Assortimentsmix	€ -455.047,00	€ -243.664,00	€ -461.316,00	€ -237.404,00	€ -461.026,00
Zwaarte per zaak	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Totaal prijseffect	€ -455.047,00	€ -243.664,00	€ -461.316,00	€ -237.404,00	€ -461.026,00

Deze besparing ten gevolge van het prijseffect is zeer gevoelig voor de aannames en aantallen zaken waar we van uitgaan.

1 9 0 2 2 0 0 9





de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

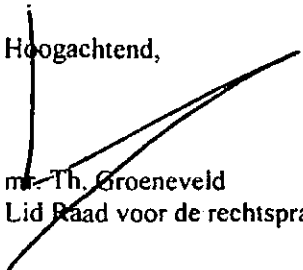
datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 9 van 9

Totaal netto-effect

De totale werklasteffecten ten gevolge van nieuwe zaaksaantallen en de prijseffecten tezamen resulteren in een werklasttoename van € 0,7 mln. in jaar 1, 3 en 5 na invoering, en € 0,3 mln. in jaar 2 en 4 na invoering.

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van dat wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,


mr. Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

19022009

19022009



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 10 van 9

BIJLAGE

Artikelsgewijze opmerkingen

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen, artikel 1

In art. 1 van de Wet worden de begrippen gedefinieerd, zoals die in de Wet worden gehanteerd. Onder c wordt de volgende definitie van "seksbedrijf" gegeven: "bedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling *of dat vertoningen van erotisch pornografische aard aanbiedt*" (cursivering Raad). Seksbedrijven mogen ingevolge art. 3 van de Wet slechts worden geëxploiteerd als daarvoor - ingevolge de Wet - een vergunning is verleend. Is de gehanteerde definitie van "seksbedrijf" niet zo ruim dat zelfs een omroep die (of een betaald filmkanaal dat) een erotische film uitzendt daaronder is begrepen? En hoe verhoudt zich een dergelijke ruime definitie tot de vergunningplicht? In ieder geval zou aan art. 1 onder c van de Wet moeten worden toegevoegd dat ook ten aanzien van het aanbieden van vertoningen van erotisch pornografisch materiaal de voorwaarde wordt gesteld dat deze tegen betaling geschiedt (thans ontbreekt dat vereiste).

Hoofdstuk 2, Seksbedrijven, art. 14

In art. 14 van de Wet wordt het de aanvrager van een vergunning verboden ter zake van de aanvraag onjuiste (valse?) of onvolledige gegevens te verstrekken. Ten aanzien van dit delict ontbreekt overigens het opzetvereiste. Met andere woorden, anders dan bij valsheid in geschrifte (art. 225 e.v. Sr, zie de toelichting op blz. 58 MvT) is degene die bij de aanvraag van een vergunning onvolledige gegevens verstrekt per definitie in overtreding. Is dat gewenst? In dit specifieke geval is toch op zijn minst enig bewustzijn bij het onvolledig of onjuist verstrekken van die informatie is gewenst.

Hoofdstuk 4, Toezicht en handhaving, art. 24

De Wet bevat in art. 24 een zeer ruime bevoegdheid tot het binnentreden van een woning. Een verwijzing naar de Awbi is weliswaar niet opgenomen, maar de Awbi is wel van toepassing (zo volgt ook uit blz. 18 van de MvT). De bevoegdheid is niet specifiek voorbehouden aan opsporingsambtenaren. In art. 23 van de Wet wordt de mogelijkheid geboden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of zelfs bij gemeentelijke verordening ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet. In de MvT (m.n. blz. 60-61) klinkt door dat handhaving van de Wet bij voorkeur bij de politie wordt belegd. Het verdient de voorkeur om ook de ingrijpende bevoegdheid tot het binnentreden in een woning (uitsluitend) te leggen bij opsporingsambtenaren.

Los van het voorgaande kan men zich nog afvragen of deze bepaling strikt noodzakelijk is. De strafbaarstellingen in de Wet leveren immers grotendeels economische delicten op. Juist de Wet op de economische delicten (WED) kent aan opsporingsambtenaren een zéér ruime bevoegdheid toe om "in het belang van de opsporing" elke plaats te betreden (art. 20 WED). Een concrete verdenking is voor de toepassingen van de WED-bevoegdheden niet vereist. Zodra er sprake is van aanwijzingen dat art. 1 of art. 1a van de WED is overtreden, kunnen de bevoegdheden van Titel III van de WED worden toegepast.

10



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 11 van 9

Ten overvloede is de passage "met medeneming van de benodigde apparatuur" in art. 24 van de Wet onduidelijk. In de MvT wordt e.e.a. (bijv. op blz. 45) niet toegelicht.

Hoofdstuk 5, Strafbepalingen, art. 26

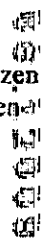
Art. 26, eerste lid, van de Wet stelt strafbaar "degene die seksuele handelingen verricht" met een (zelfstandig) prostituee. Het verrichten van een seksuele handeling veronderstelt dat de klant van de prostituee ook zelf een handeling verricht. Wat als er sprake is van het enkel dulden van seksuele handelingen? De tekst van het artikellid lijkt uit te sluiten dat in dat geval tegen een klant van een prostituee kan worden opgetreden.

Art. 26, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet stelt strafbaar degene die seksuele handelingen verricht met (of duldt van?) een prostituee die niet is ingeschreven in het register. Dit delict levert een overtreding op. Enig bewustzijn aan (of beter gezegd opzet op) die overtreding is niet vereist. Dat wil zeggen dat een klant die door de desbetreffende prostituee is voorgehouden dat zij in het register is opgenomen en aan alle vereisten voldoet, toch strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. In aansluiting op het voorgaande kan de vraag worden gesteld hoever de onderzoeksplicht van de klant van een prostituee reikt. Kan, gelet op de strafbepaling van artikel 26 van de Wet, in alle redelijkheid van een prostituant worden verlangd onderzoek te doen (a) naar de leeftijd van de prostituee, (b) naar de vraag of de prostituee als zelfstandig werkende prostituee en/of als prostitutiebedrijf werkzaam is en (c) afhankelijk van het antwoord op deze laatste vraag, naar het registratienummer en/of het vergunningnummer van de prostituee?

Op blz. 58 van de MvT wordt aangegeven dat met de Wet een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen legale en illegale prostitutie. Deze scheiding is ook inzichtelijk voor de klant. Hoe die scheiding feitelijk inzichtelijk wordt gemaakt, volgt echter onvoldoende uit de Wet en de MvT. Het register waarin de zelfstandig opererende prostituee zich dient in te schrijven, is immers niet openbaar (slechts te raadplegen door ambtenaren, vgl. art. 19 van de Wet). Hoe controleert een klant dat aan alle voorwaarden is voldaan? Op blz. 58-29 van de MvT wordt toegelicht dat de klant naar een bewijs van inschrijving zal moeten vragen. En wat als dat registratiebewijs later vals of verlopen blijkt? Zou niet beter kunnen worden afgezien van strafbaarstelling van de klant, met name ook nu deze strafbaarstelling het voor klanten van prostituees nog minder aantrekkelijk zal maken om geconstateerde misstanden bij de bevoegde instanties te melden. Overigens verdient het de voorkeur om het register op enige wijze wél (beperkt) openbaar te maken. Klanten van prostituees kunnen op die manier de registratienummers die genoemd worden in advertenties op juistheid en geldigheid controleren. In het openbare register hoeven dan geen privégegevens van de prostituee te worden opgenomen, maar wel de datum van registratie, de geldigheidsduur daarvan en de vestigingsplaats (of beter nog: het vestigingsadres).

Op pagina 58 van de MvT wordt de wens van de wetgever toegelicht om klanten die bewust kiezen voor illegale prostitutie en daarmee profiteren van een mogelijke uitbuitingssituatie aan te pakken en zelfs te kunnen veroordelen tot een vrijheidsstraf. Waarom is art. 26 niet tot deze (bewust opererende) klanten beperkt?

1
2
3
4
5





de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

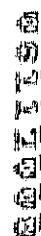
datum 18 februari 2009
kenmerk UIT 13847 ONTW / RMD
pagina 12 van 9

Redactioneel:

Op pagina 45 van de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. De juiste citeertitel is "Wet ruimtelijke ordening"³.

³ Zie artikel 10.3 Wro.

19022009





Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mvr. G. ter Horst
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum: 2 februari 2009
Ons kenmerk: B2.1.9./1651/HD
Onderwerp: Concept-wetsvoorstel regulering prostitutie

Geachte mevrouw ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 heeft u, mede namens de minister van Justitie, een voorontwerp van wet regulering prostitutie aan de NVvR voorgelegd om advies. Het voorontwerp is besproken in de wetenschappelijke commissie van de NVvR. Het spijt ons dat de beantwoording van uw brief even op zich heeft laten wachten.

Zoals uit uw brief al blijkt, is het wetsvoorstel in de eerste plaats van belang voor het gemeentelijke vergunningenbeleid. De NVvR onthoudt zich van commentaar daarop. Zij adviseert vanuit het belang van de rechtspleging en ziet, vanuit dat belang beschouwd, geen reden tot wijziging of aanvulling van de voorgestelde regeling. De NVvR beperkt zich daarom tot enkele opmerkingen van juridisch-technische aard in de bijlage bij deze brief.

U hebt in uw brief gevraagd naar de mening van de NVvR over een eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie van 18 tot 21 jaar. Zonder daarmee afbreuk te willen doen aan de ernst van de achterliggende sociale problematiek, staat de NVvR neutraal ten opzichte van het antwoord op deze vraag. Voor de wijze van afdoening van rechtszaken van belang is bij welke leeftijd de meerderjarigheidsgrens in het strafrecht en het burgerlijk recht ligt.

Uw vraag betreffende art. 19 (registratie van zelfstandig werkende prostituees door gemeenten; wat te doen bij vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel) houdt volgens uw brief verband met de vraag of op het gemeentebestuur een onderzoeksplicht rust en of gemeenten in staat zijn daaraan invulling te geven. Hoezeer die laatste vraag relevant is, de NVvR kan haar bij gebrek aan vaststaande gegevens hieromtrent niet op een verantwoorde wijze beantwoorden. Het spreekt voor zich dat zoveel mogelijk moet worden gedaan om mensenhandel te weren, maar de praktische mogelijkheden om binnen de beslistermijn aan vergaring van bewijs te doen zullen dikwijls beperkt zijn.

Met deze korte opmerkingen wil de NVvR volstaan.

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer, voorzitter



Bijlage: opmerkingen van juridisch-technische aard

1. Vanuit strafrechtelijk oogpunt valt op te merken dat de kwalificatie in het voorgestelde artikel 26 nodeloos omslachtig is. Indien de verbodsbepaling en de strafbepaling zouden worden gesplitst, zou bij veroordeling kunnen worden volstaan met de kwalificatie: "overtreding van artikel X van de Wet regulering prostitutie".

Het verstrekken van onjuiste en onvolledige gegevens wordt verboden (artikel 14) en strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. In de toelichting op deze bepaling wordt onvoldoende duidelijk beargumenteerd waarom niet kan worden volstaan met hetgeen naar geldend recht is bepaald in art. 225 en 227a Wetboek van Strafrecht. Verder valt op te merken dat deze strafbaarstelling alleen, ziet op de exploitant van een seksbedrijf: een overeenkomstige bepaling ten aanzien van de zelfstandig werkende prostituee ontbreekt.

2. Het voorgestelde art. 11, aanhef en onder c, verplicht tot intrekking van de vergunning indien is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of krachtens deze wet gestelde eisen of in strijd is gehandeld met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen. Deze voorschriften kunnen betrekking hebben op de voor het publiek waarneembare wijze waarop de werkzaamheden zijn ingericht (art. 4 leden 1 en 3 in verband met de gemeentelijke verordening); de openingstijden en de feitelijke aanwezigheid van de exploitant of beheerder in de inrichting (art. 9 leden 1 en 2 en evt. nadere regels daarover); op de hygiënemaatregelen, regels ter bescherming van de gezondheid, de werktijden, bedrijfsadministratie e.a., (art. 17, eventueel nader geregeld bij AMvB resp. gemeentelijke verordening).

De voorgestelde verplichte intrekking van de vergunning kan gemakkelijk aanleiding geven tot rechtsvragen indien in een bestuursrechtelijke procedure het argument wordt aangevoerd dat de intrekking disproportioneel is in relatie tot de ernst van de overtreding en het doel van het voorschrift en/of dat de verplichte intrekking van de vergunning in strijd is met art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM (vgl. de rechtspraak van het EHRM over de vergunning als "possession"). De ministers zouden in overweging kunnen nemen het bepaalde onder c te verplaatsen naar artikel 12 (facultatieve intrekking). Bij handhaving van deze bepaling in artikel 11 ware in de memorie van toelichting een nadere beschouwing op te nemen, die in voorkomende gevallen als aanknopingspunt bij de toetsing kan worden gebruikt.

AAN De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mevrouw dr. G. ter Horst
Postbus 20011
2511 EA DEN HAAG

DATUM 20 februari 2009
ONS KENMERK z2008-01566
CONTACTPERSOON mw.mr. F.E. van Beek
070 - 888 8500
administratie@cbpweb.nl
UW BRIEF VAN 28 november 2008
UW KENMERK

ONDERWERP Advies concept-wetsvoorstel regulering
prostitutie

Geachte mevrouw Ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 heeft u mede namens de minister van Justitie het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het concept-wetsvoorstel regulering prostitutie. Het CBP voldoet hiermee aan uw verzoek.

Naast de vraag om advies over het wetsvoorstel heeft u het CBP nog twee vraagpunten afzonderlijk voorgelegd. Het gaat daarbij om:

- 1 - de eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie van 18 naar 21 jaar en
- 2 - de eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel.

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt de gehele seks- en prostitutiebranche te reguleren. Voor prostitutiebedrijven is thans ook een vergunning verplicht. De kabinet wil deze verplichting uitbreiden tot alle seksbedrijven. Daarnaast moeten zelfstandig werkende prostituees zich inschrijven in een landelijk register en moeten ook de vergunningen verleend aan escortbedrijven worden ingeschreven in een landelijk register. Adverteren zonder vermelding van vergunningnummer of van het registratienummer wordt strafbaar gesteld. Ook wordt het gebruik maken van illegaal aanbod van prostitutie als overtreding strafbaar gesteld.

Het kabinet beoogt met het onderhavige wetsvoorstel de gemeentelijke en regionale verschillen in vergunningenbeleid te verkleinen ten einde verplaatsingen te voorkomen, meer zicht en grip te verkrijgen op de seksbranche door een zo veel mogelijk sluitend systeem van vergunning- en registratieplicht te creëren en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Hiermee verwacht het kabinet een bijdrage te kunnen leveren aan de aanpak van misstanden in de seksbranche zoals mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en illegalen en voorts aan de verbetering van de positie van prostituees.

DATUM 20 februari 2009
ONS KENMERK z2008-01566

Opmerkingen naar aanleiding van het wetsvoorstel

Het concept-wetsvoorstel geeft het CBP aanleiding tot het maken van de volgende op- en aanmerkingen.

1. De in artikel 25 voorgestelde identificatieplicht dient in de Memorie van Toelichting te worden aangevuld met een toelichting onder welke voorwaarden de toezichthouder mag overgaan tot vastlegging van bij een controle verkregen persoonsgegevens.
2. De in de artikelen 18 en 19 vastgelegde verplichte inschrijving in landelijke registers dient in de toelichting te worden aangevuld met de vermelding van de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in die registers.
3. De verhouding tussen de verschillende regimes van landelijke registratie en vergunningverlening, in het bijzonder ten aanzien van de maximale duur van de registratie respectievelijk vergunning, dient te worden *verduidelijkt en toegelicht*.

ad 1.

Artikel 25 van het voorstel bevat een identificatieplicht bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van de geldende voorschriften inzake prostitutie. Het betreft hier een toonplicht als vastgesteld bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (Stb. 2004, 300). Een toelichting en verduidelijking onder welke voorwaarden het tonen van identiteitsbewijzen aan de toezichthouder in het onderhavige geval volgens de minister mag leiden tot de vastlegging van de bij een controle verkregen gegevens ontbreekt hiërbij. Een eventuele vastlegging van deze gegevens dient in elk geval voor de uitoefening van de toezichthoudende taak noodzakelijk te zijn en proportioneel, gelet op de bescherming van persoonlijke levenssfeer van personen van wie identificatie wordt verlangd.

Ad 2.

Artikel 18 van het wetsvoorstel bepaalt dat vergunningen voor escortbedrijven in een landelijk register worden ingeschreven. Artikel 19 bepaalt dat zelfstandig werkende prostituees worden ingeschreven in een landelijk register. Toegang tot deze registers hebben alleen de aangewezen toezichthoudende ambtenaren. Een bepaling of vermelding over de verantwoordelijke voor deze registers ontbreekt ten onrechte.

Ad 3.

Volgens artikel 20 van het wetsvoorstel geldt de registratie van zelfstandig werkende prostituees voor een periode van twee jaar en kan deze tussentijds ongedaan worden gemaakt, onder meer op verzoek van de prostituee. Voor de verlening van een vergunning aan een seksbedrijf wordt in het voorstel geen maximale termijn gesteld. Niet duidelijk is hoe de minister de verhouding tussen de beide regimes van vergunning en registratie ziet en om welke reden de registratie aan een termijn van twee jaar wordt verbonden, terwijl aan de vergunning geen maximale termijn wordt gesteld. Op dit punt is geen motivering aangetroffen in de toelichting op het voorstel. In de toelichting is slechts opgenomen dat *"om het register actueel te houden, is voorzien in een tijdelijkheid van de registratie. Het daaraan verbonden nadeel tot periodieke (her)registratie moet van minder gewicht worden geacht dan het voordeel van een zo actueel mogelijk register"*. Hierbij merkt het CBP overigens op dat de registratie steeds juist en actueel dient te zijn.

DATUM 20 februari 2009
ONS KENMERK z2008-01566

Ten aanzien van de door u aan het CBP voorgelegde afzonderlijke vragen antwoordt het CBP als volgt.

1. *De eventuele verhoging van de leeftijd voor prostitutie*

Aangezien dit vraagpunt het rechtsgebied waartoe de bevoegdheid van het CBP zich uitstrekt te buiten gaat, zal het niet op deze vraag ingaan.

2. *De eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel.*

De minister heeft hierbij ook de vraag gesteld of "het vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel" een verplichte óf een facultatieve weigeringsgrond voor gemeenten moet worden om een zelfstandige prostituee niet te registreren.

Het CBP overweegt hiërbij dat het ingevolge dit wetsvoorstel in te richten prostitutieregister een register is dat wordt bijgehouden door de gemeente. Het betreft geen register voor de uitvoering van de politietaak als bedoeld in de artikelen 2 en 6, eerste lid, van de Politiewet 1993. Het behoort tot de uitvoering van de politietaak om signalen van mensenhandel op te nemen in verwerkingen van politiegegevens en daarnaar verder onderzoek te doen. Met name ook omdat daarbij veelal sprake zal zijn van zachte informatie - informatie over vermoedens van strafbare feiten die nog geverifieerd moet worden - dient de verwerking van die politieinformatie met de benodigde waarborgen te zijn omgeven, zoals voorgeschreven in de Wet politiegegevens.

Gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de beoordeling van de registratie van de prostituee dienen door hen ontvangen signalen van mensenhandel ter kennis van de politie te brengen. Het prostitutieregister mag ook niet meer (categorieën) gegevens bevatten dan met het oog op het doel van het register noodzakelijk is te achten, ter zake dienend is en niet bovenmatig. Opname van gegevens over dergelijke signalen in het prostitutieregister zou niet in overeenstemming zijn met het doel van het register en daarmee in strijd met de wet.

De beslissing of "het vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel" een verplichte dan wel facultatieve weigeringsgrond voor gemeenten moet worden om een zelfstandige prostituee niet te registreren, vormt een beleidskeuze waarin het CBP niet treedt.

Voor het overige geeft het concept-wetsvoorstel het CBP uit het oogpunt van gegevensbescherming geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

Advies

Het CBP adviseert u aan het vorenstaande op passende wijze aandacht te schenken.

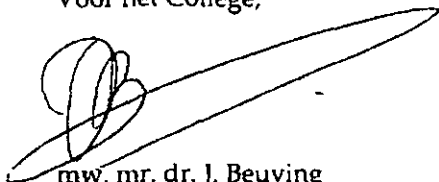
Een gescande versie van deze brief is heden per e-mail gezonden aan mr. J. Verbruggen.

DATUM 20 februari 2009
ONS KENMERK z2008-01566

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,



mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid



CO ENSHA

Ministerie van Binnenlandse zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v. mr. J. Verbruggen
Postbus 20011
2511 EA Den Haag

Kenmerk: Com09-001
Betreft: Concept wetsvoorstel regulering prostitutie

Amersfoort, 13 januari 2009

Geachte heer Verbruggen,

Bij brief van 28 november 2008 (kenmerk: 2008-0000544722) verzoekt de minister van Binnenlandse Zaken mevrouw dr. G. ter Horst CoMensha een reactie te geven op het concept wetsvoorstel regulering prostitutie. Tevens worden twee (vraag)punten afzonderlijk voorgelegd.

In deze brief beantwoorden wij de vraag of, naar onze mening, de wet voldoende elementen in zich heeft om gedwongen prostitutie te voorkomen. CoMensha heeft als organisatie alleen met de uitwassen van de prostitutiesector te maken. Ze is geen organisatie die actief opkomt voor de rechten van prostituees, maar een organisatie die uit ervaring weet, dat een prostituee die goed geïnformeerd is over haar rechten en plichten, minder afhankelijk van en kwetsbaar voor uitbuiting is.

Vergunningen en handhaving

Het huidige systeem scheidt verwarring. Het is nu zo dat de regelgeving voor het verkrijgen van vergunningen en de handhaving van de wet, per gemeente kunnen verschillen. Mensenhandelaren maken hier misbruik van. Het huidige concept wetsvoorstel verkleint de verschillen, maar laat op sommige punten nog steeds te veel ruimte aan de gemeenten. CoMensha zou graag zien, dat er zo min mogelijk per gemeentelijke verordening wordt geregeld.

Het verkleinen van de gemeentelijke verschillen in het vergunningenbeleid en het handhaven van de wet, scheidt duidelijkheid voor alle betrokken partijen. Door meer uniformiteit in de regelgeving weet een prostituee wat haar rechten en plichten zijn. Zoals eerder opgemerkt, verkleint dit de kans op gedwongen prostitutie.

Registratie zelfstandig werkende prostituees

In de memorie van toelichting wordt aangegeven, dat er weinig zicht is op de groep zelfstandig werkende prostituees. Dit is één van de redenen waarom voor hen een registratieplicht wordt ingevoerd. Hierbij wordt informatie verstrekt over gezondheidszorg en hulpverlening. CoMensha zou graag zien, dat er ook informatie wordt verstrekt over de arbeidsrechtelijke positie van de prostituee en over gedwongen prostitutie. De huidige CoMensha - brochure "Wat is mensenhandel" kan voor de doelgroep, in samenwerking met prostitutiehulporganisaties, aangepast worden.

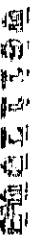
CoMensha maakt zich zorgen over de kennis en kunde bij de verschillende gemeenten, over gedwongen prostitutie en de daarbij behorende vaardigheden om signalen van gedwongen prostitutie

CoMensha
Bezoekersadres:
Regentesselaan 31

Postadres:
Johan van Oldenbarneveltlaan 34-36
3818 HB Amersfoort

tel. 033 448 11 86
fax. 033 461 18 85

e-mail: info@comensha.nl
www.comensha.nl



te herkennen. In de memorie van toelichting staat dat gemeenten mogelijk een gesprek willen voeren, voorafgaande aan de registratie van een zelfstandig werkende prostituee. Uit dit gesprek kan blijken dat er sprake is van gedwongen prostitutie.

Het voeren van een dergelijk gesprek vereist specifieke vaardigheden. Als deze gesprekken al door gemeenten gevoerd moeten worden, dan dient dit te gebeuren door geschoolde ambtenaren.

CoMensha biedt haar expertise aan om deze ambtenaren te scholen en om ze geïnformeerd te houden over gedwongen prostitutie.

Het strafbaar stellen van klanten en de invoering van pasjes

CoMensha kan zich vinden in het strafbaar stellen van klanten, die gebruik maken van illegaal aanbod aan prostitutie.

Comensha is een voorstander van een "waterdicht" pasjessysteem. Het afgeven van een pasje voor zelfstandig werkende prostituees past binnen een systeem van controle en toezicht. Deze pasjes moeten niet gemakkelijk na te maken zijn. Het moet voor een klant in alle gevallen duidelijk zijn, waar hij op moet letten. Weliswaar is er sprake van een wettelijke duidelijke scheiding tussen legale en illegale prostitutie, in de praktijk is dit voor de klant niet altijd even zichtbaar. Zeker bij een zelfstandig werkende prostituee, moet het voor een klant duidelijk zijn welk pasje wordt afgegeven en aan welke kenmerken dit pasje moet voldoen.

Ook hier pleit CoMensha voor goede voorlichting over het pasjessysteem en misschien zelfs een publiekscampagne. Het herkennen van signalen van gedwongen prostitutie zijn hier een onderdeel van, naast de gegevens van de verschillende hulpverleningsorganisaties en de mogelijkheid om misstanden anoniem te melden.

Nuloptie en maximum

CoMensha is geen voorstander van een nuloptie en de mogelijkheid een maximum te stellen aan het aantal afgegeven vergunningen, voor de exploitatie van seksbedrijven. De vraag zal onverminderd blijven bestaan en bij een verbod, illegale prostitutie bevorderen. Wij denken dan ook dat het bewust kleinhouden of verbieden van de markt, niet de manier is om illegale of gedwongen prostitutie aan te pakken.

De richtlijnen op grond waarvan een gemeente kan kiezen voor één van de beide opties, is veel te ruim gedefinieerd. Daarnaast is het niet duidelijk wat er wordt bedoeld met 'ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van klanten en prostituees'. Hierover dienen landelijke eenduidige richtlijnen gegeven te worden.

Het spreekt voor zich dat de doelstellingen van de wet alleen bereikt worden door handhaving en toezicht. Van belang is dat de verschillende handhavende instanties goed voorgelicht worden over soorten prostitutie, seksbedrijven, seksinrichtingen, zelfstandigen en over (signalen van) mensenhandel.

Leeftijd en prostitutieregister

CoMensha geeft hieronder haar visie over de twee afzonderlijke (vraag)punten:

1. de eventuele verhoging van de leeftijd van prostitutie en;
2. de eventuele registratie in het prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel.

CoMensha is tegen het verhogen van de leeftijdsgrens van prostitutie van 18 naar 21 jaar. In Nederland zijn mensen volwassen en beslissingsbevoegd vanaf 18 jaar. Dit is de norm, CoMensha ziet geen redenen deze te veranderen. Hierbij speelt mee dat het verhogen van de leeftijd voor kwetsbare groepen, zoals mogelijke slachtoffers van gedwongen prostitutie met LVG¹-problematiek of met verslavings- en psychiatrische problemen, geen oplossing is. Ook op de leeftijd van 21 en ouder blijven deze mensen onverminderd kwetsbaar.

CoMensha is wel een voorstander van het landelijk centraal registeren en het opnemen van de weigeringsgrond "het vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel". Het opnemen van deze weigeringsgrond vormt inderdaad een bijzondere verantwoordelijkheid (in de vorm van een onderzoeksplicht) voor gemeenten. Bij het minste vermoeden van gedwongen prostitutie, dient de gemeente contact op te nemen met de politie en dient een hulpverleningsaanbod gegeven te worden.

¹ Licht Verstandelijk Gehandicapten

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Dutch Rapporteur on Trafficking in Human Beings/Rapporteur Néerlandais de la Traite des Êtres Humains

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. mr. J. Verbruggen
Postbus 20011
2511 EA Den Haag

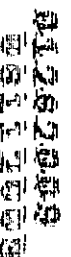
Contactpersoon	Mw. dr. mr. M. Boot-Matthijssen
Telefoon	070 – 370 45 14
Datum	21 januari 2009
Ons kenmerk	5366
Uw kenmerk	2008-0000584551
Betref	Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie

Geachte mevrouw ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 heeft u mij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)' ter consultatie voorgelegd. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om, vanuit het perspectief van een effectieve bestrijding van mensenhandel, een aantal opmerkingen te maken bij het concept. Een nadere uitwerking van mijn opmerkingen vindt u in de bijgevoegde bijlage.

Dat het voorstel een landelijk kader biedt waarin iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van seksbedrijven en zelfstandig werkende prostituees, is positief. Het zal de verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid – en daarmee de ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren – verkleinen. Eenduidige regels en consequent beleid zijn evenwel cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel. In dit licht bezien liggen naar mijn mening nog te veel keuzemogelijkheden bij gemeenten, met alle gevaren van dien. Het voorstel vergunningen te koppelen aan de activiteiten in plaats van aan de inrichting, biedt belangrijke handvatten voor het bestrijden van mensenhandel. Het voorstel stemt in belangrijke mate overeen met de aanbeveling uit de Vijfde rapportage mensenhandel (2007) om een landelijk wettelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen, met als uitgangspunt dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Pagina 1 van 9



Een vergunning op zich vormt echter geen garantie tegen mensenhandel. Naast consistente en zichtbare handhaving van het legale circuit moet de benodigde capaciteit worden vrijgemaakt voor een intensieve(re) bestrijding van activiteiten van degenen die geld verdienen aan gedwongen sekswerk in het illegale circuit.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is nog niet geheel duidelijk. De strekking van de term 'seksbedrijven' in artikel 1 sub c is, mede gezien de toelichting, zeer breed; tegelijkertijd lijkt de titel van de wet beperkingen te veronderstellen.

Registratie biedt ondermeer de gelegenheid om mensenhandel te kunnen signaleren en zou daarom alle sekswerkers moeten betreffen, niet alleen zelfstandig werkende prostituees.

Registratie moet naar mijn mening worden gezien als een middel en niet als een doel op zich. Het is dan ook van groot belang dat degenen die zullen worden belast met die registratie over de benodigde expertise beschikken. Het is niet mijn verwachting dat dit in alle – en met name kleine – gemeenten te realiseren is. Clustering hiervan ligt daarom in de rede.

Het blijft voor de aanpak van mensenhandel, ook met een kader zoals nu voorgesteld, cruciaal dat alle bij toezicht en handhaving van de seksindustrie betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen, te meer gelet op het risico van verschuivingseffecten van het legale naar het illegale circuit. Wat betreft bestuurlijk toezicht en handhaving geeft het onderhavige voorstel geen duidelijkheid over de vraag waar verantwoordelijkheden liggen (gemeente of politie). Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd zou moeten worden, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt. De taakverdeling tussen bestuur en politie moet dan ook nader worden uitgewerkt en duidelijk worden afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten.

Het is positief dat de toelichting aandacht besteedt aan toezicht op internet. Een landelijk team van digitale rechercheurs is mijns inziens nodig voor de aanpak van het aanbod van illegale vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid op internet, ter bestrijding van mensenhandel. Ik vraag mij af of het nodig is de noodzaak hiertoe te onderzoeken.

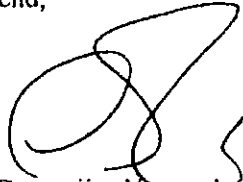
Twee vragen legt u afzonderlijk voor.

De eerste betreft de eventuele verhoging van de minimumleeftijd voor werken in de prostitutie. Mede vanwege onvoldoende zicht op de illegale prostitutie, zijn de effecten van een leeftijdsverhoging niet goed te voorzien. Om – zo veel mogelijk – te voorkomen dat een eventuele leeftijdsverhoging leidt tot meer jeugdprostitutie in het illegale circuit is het noodzakelijk om eerst meer zicht te krijgen op het illegale prostitutiecircuit en dit effectiever te bestrijden. Ik adviseer u daarom eerst te onderzoeken tot welke verbetering de gewijzigde regulering van seksgerelateerde bedrijvigheid op dit punt leidt, alvorens eventueel over te gaan tot leeftijdsverhoging. Bij de eerste evaluatie van de wet (artikel 36) zou dan ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers.

Het doel van registratie is het kunnen signaleren van mensenhandel en het opwerpen van barrières daartegen. Het is daarom van belang te registreren waar de sekswerkers na registratie aan het werk gaan. Mocht bij registratie een vermoeden van slachtofferschap blijken, moet direct actie worden ondernomen. Zo moeten signalen van mensenhandel direct gemeld worden aan de politie en het EMM, waarbij zo nodig ook hulpverlening wordt aangeboden. Gezien dit doel ben ik van mening dat het vermoeden van slachtofferschap niet als weigeringgrond voor registratie moet worden opgenomen.

Tot slot wil ik benadrukken dat handhaving van de voorgestelde regelgeving cruciaal is voor de aanpak van mensenhandel in het legale circuit. Tegelijkertijd mag de illegale sector niet uit het oog worden verloren.

Hoogachtend,



Mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Bijlage: Nadere opmerkingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)'

20250505150000

Bijlage bij de brief d.d. 21 januari 2009

Nudere opmerkingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)'

Toepassingsbereik wetsvoorstel

Het wetsvoorstel betreft een drietal categorieën seksbedrijven (artikel 1 sub c): 1. bedrijven die gelegenheid geven tot prostitutie, 2. bedrijven die gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling, en 3. bedrijven die vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbieden. Bij de seksbedrijven genoemd in de eerste en tweede categorie gaat het om het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, conform de terminologie van het mensenhandelartikel 273f Sr.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. De strekking van de term 'seksbedrijven' in artikel 1 sub c is, mede gezien de memorie van toelichting (MvT), zeer breed; tegelijkertijd lijkt de titel van de wet beperkingen te veronderstellen ('regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid'). Ook de titel van de wet zou tot uitdrukking moeten brengen dat deze nieuwe en toekomstige vormen van seksuele bedrijvigheid omvat. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan webcamseks, waarbij seksuele handelingen voor een derde tegen betaling worden verricht via het internet.

Definitie 'prostitutiebedrijf' en 'zelfstandig werkende prostituee'

Op grond van het huidige voorstel kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of een prostituee werkzaam is voor een prostitutiebedrijf (waarbij een vergunningplicht geldt) of dat zij zelfstandig werkt (en zij verplicht is zich te registreren).

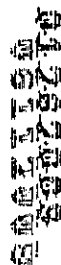
Artikel 1 lid 1 sub i definieert een zelfstandig werkende prostituee als een prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkzaam is. Deze definitie, en de toelichting hierbij, mede in relatie tot de definitie van 'prostitutiebedrijf', roept een aantal vragen op, zoals bijvoorbeeld de vraag hoe kan worden vastgesteld dat iemand niet (deels) zelfstandig werkend is, maar alleen voor een prostitutiebedrijf werkzaam. Dit onderscheid is met name van belang gezien de voorgestelde registratieplicht die thans beperkt wordt tot zelfstandig werkende prostituees. Dit onderscheid zou wat NRM betreft minder relevant zijn wanneer alle sekswerkers zich zouden moeten registreren.

Daarnaast kan volgens de MvT ook een eenmansbedrijf een bedrijf zijn in de zin van deze wet, en is dan vergunningplichtig. Dit deel van de tekst vergt enige verduidelijking van (mogelijke) verschillen tussen een zelfstandig (thuis)werkende prostituee en een eenmansbedrijf.

Als een prostituee 'op enigerlei wijze werkzaam is voor degene die de ruimte beschikbaar stelt' (op locatie), dan is er volgens de toelichting zonder meer sprake van een prostitutiebedrijf, en is de prostituee niet als een zelfstandig werkende prostituee te beschouwen (p. 11). Van belang daarbij is ondermeer de aard van de relatie tussen de prostituee en degene die de locatie ter beschikking stelt. Het criterium 'op enigerlei wijze werkzaam' dient nader te worden uitgewerkt. Op grond van de huidige tekst is immers niet duidelijk wanneer iemand als (zelfstandig werkende) prostituee is aan te merken, en welke verplichtingen dat vervolgens met zich mee brengt.

Geen nadere regelgeving voor 2^e en 3^e categorie seksbedrijven

Opvallend is dat voor de seksbedrijven genoemd in de tweede en derde categorie (artikel 1 sub c), geen nadere regelgeving in de wet is opgenomen zoals opgenomen in artikel 17. Wanneer bijvoorbeeld een aantal vrouwen in één huis via een webcam seksuele handelingen verricht voor derden tegen betaling, op internet, is dit te kwalificeren als een seksbedrijf, maar niet als prostitutiebedrijf. Dat betekent dat art. 17 – op grond waarvan aan de vergunning voor exploitatie voorschriften worden verbonden over onder meer te nemen maatregelen op het



gebied van hygiëne, maatregelen ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee, en werktijden – niet van toepassing is. Dergelijke arbeidsomstandigheden zijn echter niet alleen relevant voor sekswerkers die werken in prostitutiebedrijven maar ook voor diegenen die werkzaam zijn in een bedrijf voor webcamseks, of bijvoorbeeld voor sekswerkers in peepshows en sekstheaters.

Registratie van alle sekswerkers

Niet alleen zelfstandig werkende prostituees, maar alle sekswerkers zouden zich moeten registreren. Zo kan – mede gezien de nog voorliggende onduidelijkheden in de definities van 'zelfstandig werkende prostituee' en 'prostitutiebedrijven' – zo veel mogelijk worden voorkomen dat een grijs gebied ontstaat. Slachtoffers van mensenhandel komen bovendien ook voor in andere seksbedrijven dan prostitutiebedrijven, waarbij seksuele handelingen worden verricht voor een derde tegen betaling. Registratie biedt de gelegenheid om mensenhandel te kunnen signaleren, en is ook een moment om voorlichting te kunnen geven.

Niet alleen persoons- en adresgegevens (GBA), naam en telefoonnummer en een kopie van het paspoort zouden moeten worden opgenomen. De inschrijving zou ook een pasfoto moeten bevatten, registratie van het soort sekswerk (thuis, escort bijvoorbeeld) en werkplekken waar het gaat om locatiegebonden sekswerk. De gevoeligheid van deze gegevens maakt dat de toegang en het gebruik van deze gegevens met voldoende waarborgen voor de bescherming van de privacy moet worden omkleed.

Bij registratie moet expertise op het gebied van signaleren van slachtoffers van mensenhandel aanwezig zijn (zie volgende paragraaf). Om deze reden, en gezien de gevoeligheid van deze persoonsgegevens, beveelt de NRM aan de plaatsen waar registratie kan plaatsvinden te beperken.

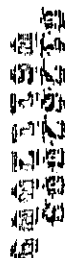
Signalering slachtoffers mensenhandel

Overheidsinstanties die in contact komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zoals politie, arbeidsinspectie, IND en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, moeten hen kunnen signaleren en hen kunnen doorverwijzen naar hulpverlening. Dit volgt ondermeer uit art. 10 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel dat Nederland voornemens is te ratificeren. Uit deze bepaling volgt tevens dat Nederland moet zorgen dat deze overheidsinstanties in staat zijn voldoende invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden. Als een overheidsinstantie een vermoeden heeft dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel, moet deze instantie er ondermeer voor zorgen dat de persoon in kwestie hulp krijgt. Dat vergt ten eerste dat personen die werkzaam zijn bij deze instanties (i.c. met name de overheidsinstanties die de registratie van sekswerkers zullen verrichten) zijn opgeleid in het herkennen van signalen van mensenhandel.

Aan de registratie zou een inhoudelijk (intake)gesprek moeten worden gekoppeld, dat naast voorlichting met name is gericht op het oppikken van eventuele signalen van mensenhandel. De overheid heeft immers een onderzoeksplicht. Dit gesprek dient met de betreffende sekswerker alleen plaats te vinden en waar nodig met een tolk.

Wanneer signalen mensenhandel naar voren komen, moeten deze door de betrokken instantie worden opgevolgd. Signalen moeten gemeld worden aan de politie en het EMM waarbij zo nodig ook hulpverlening wordt aangeboden. Signalen van mensenhandel moeten worden opgepakt en relevante aanknopingspunten voor onderzoek dienen te worden onderzocht en zo mogelijk te leiden tot vervolging.¹ Dat volgens de MvT van gemeenten wordt verwacht signalen mensenhandel actief bij de politie onder de aandacht te brengen, klinkt in ieder geval te vrijblijvend (p. 42). Daarnaast *moet* (niet: kan) bij controle van de prostituee rekening worden gehouden met signalen.

¹ Aanwijzing mensenhandel, Stcr. 2008, 2718.



Uniformering van vergunningplicht en -voorwaarden

De NRM is positief over het streven naar uniformering van gedragseisen te stellen aan de exploitant en beheerder, en van een aantal aan hen op te leggen verplichtingen. Met het oog op het bestrijden van mensenhandel juicht de NRM het streven naar uniformiteit toe. Het tegengaan van ongewenste gemeentelijke en regionale verschillen is inderdaad van belang om verplaatsing van (malafide) exploitanten naar die gemeenten waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden ('waterbedeffect'), te voorkomen. Een uniform en helderder beleid zal een effectieve handhaving ten goede komen (zie ook p. 34 MvT). Afgezien daarvan is het van belang om ook duidelijkheid te scheppen richting exploitanten en prostituees (rechtszekerheid).

Voor verschillende soorten sekswerk kunnen echter nog steeds verschillende eisen worden gesteld, en kunnen verschillende regels van toepassing zijn op het verlenen, weigeren en intrekken van vergunningen. Zo wordt de regulering van een aantal onderwerpen (raam- en straatprostitutie (artikel 4 lid 3), thuiswerk, en prostitutie in woningen) aan gemeenten overgelaten. Uit de toelichting bij artikel 4 lid 3 valt niet op te maken of dit uitsluitend verschillen in leges betreft, of dat dit ook voor de aanpak van mensenhandel relevante verschillen zou kunnen opleveren. Gemeenten hebben de ruimte om, zoals op p. 11 t.a.v. art. 1 sub e (definitie prostitutiebedrijf) wordt gesteld, bepaalde locaties van waaruit prostitutie door een zelfstandig werkende prostituee plaatsvindt, aan te merken als prostitutiebedrijven, indien deze activiteiten uiterlijk waarneembaar zijn, en er voor te kiezen hieromtrent regels op te stellen. Als prostitutie plaats vindt in woningen, *kunnen* deze locaties als de bedrijfsruimte van een prostitutiebedrijf worden aangemerkt. De MvT stelt dat het aan de gemeenten is om desgewenst regels daaromtrent op te nemen in de plaatselijke verordening (p. 11).

Ook kunnen gemeenten een vergunning tot exploitatie van een seksbedrijf weigeren, dan wel intrekken, op mogelijk verschillende gronden. Gemeenten kunnen immers aanvullende gronden voor de weigering en intrekking van een vergunning opnemen bij gemeentelijke verordening, ter bescherming van openbare orde, woon- en leefomgeving, en de veiligheid en gezondheid van prostituees en klanten (artikel 8 lid 5, p. 15 MvT; artikel 12 lid 3). Het is de vraag om welke gronden het zou kunnen gaan, anders dan bestemmingsplannen, en in hoeverre mogelijke verschillen tussen gemeenten kunnen leiden tot een ongewenst 'waterbedeffect'.

Toezicht en handhaving

Een vergunning op zich vormt geen garantie tegen mensenhandel en betekent niet per definitie dat geen uitbuiting plaatsvindt. Dwangmiddelen waarmee slachtoffers in de prostitutie worden gebracht – zoals misleiding en bedreiging – worden ook toegepast in de legale sector. Het wetsvoorstel biedt hiervoor geen oplossing. Bestrijding van de illegale sector blijft cruciaal. In het illegale circuit lijken immers de kansen op mensenhandel het grootst. Daarnaast vormen thuiswerk en escort een risicosector voor gedwongen prostitutie omdat deze minder zichtbaar en daarom moeilijker te controleren zijn.

Voorzienbare knelpunten

Aangezien gesteld wordt dat door efficiënter optreden meer kan worden verwezenlijkt (dit geldt voor zowel gemeenten als politie), wordt niet voorzien in een uitbreiding van capaciteit. Deze argumentatie bevat risico's voor toezicht en handhaving. In het voorstel is namelijk niets over inspanningsverplichtingen vastgelegd, noch over de taakverdeling tussen bestuur en politie. De wettekst en MvT bevatten hiervoor weinig aanknopingspunten, anders dan een evaluatie.

Het controleren van vergunningen behoort tot de taken van een gemeente. Indien sprake is van mensenhandel, ligt er een (opsporings)taak bij de politie. Ook wanneer een gemeente haar bestuurlijke toezichttaak (deels) overdraagt aan politie, moet duidelijk zijn welke taken wel en welke niet worden overgedragen, en welke taken dus bij een gemeente blijven liggen. Verwacht kan worden dat ook het controleren van vergunningen vooral een taak voor politie zal blijven.



De taakverdeling tussen bestuur en politie moet nader worden uitgewerkt en duidelijk worden afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten. In afspraken tussen bestuur en politie moet overigens ook de uitwisseling van informatie worden geregeld.

De tekst van *onderhavig voorstel en de MvT* geven geen antwoord op de vraag naar de taakverdeling tussen bestuur en politie. Het is in ieder geval volstrekt onduidelijk wie zich met de bestuurlijke handhaving bezig houdt (gemeente of politie), zie pp. 60-61. Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd wordt, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt.

Aandachtspunten ten aanzien van de nuloptie

Het is noodzakelijk dat er binnen een gemeente die een nulbeleid voert, ook aandacht zal zijn voor het illegale circuit. Het wetsvoorstel biedt echter geen garantie dat in gemeenten die een nulbeleid voeren, die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk ter hand zal worden genomen. Ten aanzien van toezicht en handhaving van de wet brengt de nuloptie dan ook een aantal aandachtspunten met zich mee die relevant zijn vanuit het perspectief van de bestrijding van mensenhandel.

Prostitutiebedrijven gevestigd in andere gemeenten, en aldaar vergund, kunnen hun activiteiten verrichten in gemeenten waar een nulbeleid geldt. Mogelijke verschillen tussen gemeenten in (al dan niet) het voeren van een nulbeleid is met name (ook) relevant voor toezicht op en handhaving van regelgeving ten aanzien van escortbedrijven.

Aandachtspunten ten aanzien van escort

Het invoeren van een landelijk vergunningenregister maakt het mogelijk toezicht op de escortbranche te versterken. Dit zou ook het toezicht op (met name) op internet adverterende bedrijven moeten vergemakkelijken. De NRM is van mening dat ook moet worden geregistreerd wanneer een (verlenging van een) vergunning geweigerd wordt, en wanneer een verlenging wordt geweigerd met daarbij de redenen voor de weigering. Deze informatie zou ook voor andere vergunningverleners en bestuurlijke toezichthouders (gemeenten) inzichtelijk moeten zijn ter versterking van hun informatiepositie. Het register dient overigens 24 uur per dag bereikbaar te zijn voor toezichthouders.

Strafbaarstellingen

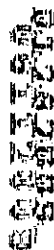
Strafbaarstelling exploitanten

Het voorstel om de exploitant die een niet vergund seksbedrijf exploiteert, strafbaar te stellen, alsmede de exploitant die adverteert voor een seksbedrijf zonder vermelding van het nummer van de vergunning en het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf, wordt door de NRM onderschreven. Zoals hierboven reeds aangegeven, zouden alle sekswerkers geregistreerd moeten worden. De exploitant zou dan ook strafbaar moeten zijn wanneer hij niet-geregistreerde sekswerkers in zijn bedrijf heeft werken.

Overigens wordt in de MvT (p. 25) aangegeven dat het wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke aanpak van souteneurs, wanneer deze aan de kenmerken van een exploitant voldoet. Deze insteek is interessant maar heeft nog nadere uitwerking.

Strafbaarstelling klanten

De NRM onderschrijft dat – als sluitstuk van de thans voorgestelde regulering – klanten strafbaar moeten worden gesteld als bedoeld in artikel 26. De veronderstelling die aan dit wetsvoorstel ten grondslag lijkt te liggen, is dat alleen binnen de groep niet-geregistreerde prostituees, en prostituees die niet werkzaam zijn voor een vergund bedrijf, slachtoffers mensenhandel voor zouden kunnen komen. Ook in de legale sector vindt echter mensenhandel plaats.



Artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel geeft staten in overweging klanten strafbaar te stellen indien ze gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie zij weten dat het een slachtoffer mensenhandel is. Het voorgestelde artikel 26 lijkt een andere, voornamelijk regulerende strekking te hebben. Voorgesteld wordt immers om klanten van niet geregistreerde prostituees, of van prostituees werkzaam in een bedrijf dat geen vergunning heeft, strafbaar te stellen, ook al is de prostituee in deze situaties niet per definitie een slachtoffer van mensenhandel. (Potentiële) klanten moeten gewezen worden op hun verantwoordelijkheid om seksuele diensten alleen in de gereguleerde sector te kopen en ook dan oplettend te zijn (aanbeveling 33 NRM5). Hoewel in dit wetsvoorstel niet aan de orde, is het wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker terwijl hij weet of redelijkerwijs hadden kunnen weten dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort thuis in het Wetboek van strafrecht, als misdrijf. De strafbaarstelling als weergegeven in artikel 26 voldoet niet zonder meer aan de strekking van artikel 19 van het Verdrag.

Strafbaarstelling prostituees (sekswerkers)

Een prostituee is volgens het voorstel strafbaar als ze werkt voor een prostitutiebedrijf waaraan geen vergunning is verleend of wanneer ze als zelfstandig werkende prostituee niet staat geregistreerd, en als ze adverteert zonder registratienummer (artikel 27). De NRM onderschrijft de strafbaarstelling van een sekswerker die werkt zonder registratie, en van een sekswerker die adverteert zonder registratienummer. Dit als logisch sluitstuk van de registratieplicht.

De voorgestelde strafbaarstellingen bevatten wel een aantal knelpunten.

De strafbaarstelling van prostituees die bij een niet-vergund seksbedrijf werken, acht de NRM, gelet op de vaak ongelijke (machts)verhouding tussen de sekswerker en de exploitant van een seksbedrijf (zie ook p. 31-32 MvT), niet passend. Daarnaast is deze strafbaarstelling onnodig. Als het doel daarvan is de illegale situatie te beëindigen, is het sluiten van het desbetreffende bedrijf immers voldoende. Registratie van *alle* sekswerkers zou het overigens ook onnodig maken sekswerkers strafbaar te stellen wanneer zij bij een niet-vergund bedrijf werken.

Het is positief dat de MvT vermeldt (p.60) dat bij eventueel strafrechtelijk optreden tegen een prostituee rekening wordt gehouden met de positie waarin zij verkeert, en dat strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers mensenhandel achterwege zal blijven. Hoe een slachtoffer mensenhandel als zodanig herkend kan worden wanneer ze *primair benaderd wordt als* (mogelijke) wetsovertreder levert daarbij mogelijk in de praktijk wel een spanningsveld op.

Artikelsgewijs:

Art. 5 lid 2 stelt dat de vergunning voor een seksbedrijf ook voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Een voordeel van een tijdelijke vergunning is dat bij een aanvraag voor verlenging opnieuw getoetst moet worden of desbetreffende exploitant voldoet aan de gestelde eisen. Vanuit het oogpunt van controle en toezicht (dus handhaving) verdienen tijdelijke vergunningen dan ook de voorkeur.

Art. 6 lid 1 bevat een aantal gegevens die bij de aanvraag voor de vergunning moeten worden overlegd. De MvT komt niet met deze bepaling overeen en het lijkt dat hier sub e, verklaring omtrent gedrag (VOG) is weggefallen.

Overigens stelt art. 6 lid 1 sub c dat bij de aanvraag van de vergunning in ieder geval het adres waar het seksbedrijf is gevestigd, wordt overlegd. De MvT stelt daarentegen dat het kabinet het noodzakelijk acht om exploitanten en hun bedrijven door middel van de vergunningvoorwaarden *zoveel mogelijk* aan een vast adres te binden (p. 32, 35/36).

64262488

Art. 17 lid 1: aan de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf (in brede zin: seksbedrijf) zouden ook voorschriften moeten worden verbonden ter fine van duidelijkheid over arbeidsverhoudingen tussen sekswerker en exploitant.

Tot slot

Bij de eerste evaluatie van de wet (artikel 36) zou moeten worden nagegaan in hoeverre het in de wet aangereikte instrumentarium effectief is bij de handhaving van moeilijk te controleren sectoren als escort en thuiswerk, en de bestrijding van het illegale prostitutiecircuit. Daarbij zou ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers, mede in het licht van een mogelijke leeftijdsverhoging voor prostituees.

11-20-2023
11-20-2023



Ministerie van Financiën

- Retouradres Postbus 20201 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties
t.a.v. mr. J. Verbruggen
Postbus 20011
2511 EA Den Haag

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EA Den Haag
www.mfn.nl

Inlichtingen

ohr. mr. R.H.J.A. Roodenrys

T 070-3428864

F 070-3427907

E h.j.a.roodenrys@mfn.nl

Datum 20 FEB. 2009
Betreft consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie

Ons kenmerk

DGB/2009/0597 M

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Geachte heer Verbruggen,

Naar aanleiding van uw verzoek om het wetsvoorstel te beschouwen doe ik hierbij, in aanvullingen op mijn e-mailbericht hierover van 12 januari jl., de opmerkingen van het Ministerie van Financiën/Belastingdienst toekomen.

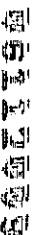
artikel 1:

- lid b: In dit wetsontwerp is er voor gekozen om de term prostituee te gebruiken. In gesprekken tussen onze departementen de afgelopen maanden, waar ook het ministerie van SZW bij was betrokken, is aangegeven dat in de wetgeving die door Financiën en SZW werd voorbereid (en op 1 januari jl. via publicatie in het Staatsblad en de Staatscourant van kracht is geworden) andere begrippen worden gebruikt. Naar mijn mening is in de gesprekken afgesproken om de gebruikte begrippen gelijk te laten lopen. Omdat in de Financiën en SZW-wetgeving het woord "sekswerker" wordt gebruikt is al een verschil ontstaan met het voorliggende wetsontwerp. Het begrip "sekswerker" wordt door de belanghebbenden in de branche liever gebruikt dan het woord "prostituee", waar (volgens de belangengroeperingen) een stigmatiserend beeld vanuit gaat. Vandaar dat in de regelgeving voor deze omschrijving is gekozen.

De definiëring van sekswerker is ruimer dan die van het voorgestelde begrip prostituee. Dus lijken er minder mensen onder het bereik van de kaderwet te vallen; onder het begrip sekswerker vallen namelijk niet alleen diegenen die seksuele handelingen met, maar ook voor een ander verrichten. Het bereik van de fiscale - en sociale verzekeringsregels zou dan verder gaan dan de Kaderwet.

- in de leden c t/m f van dit artikel zijn definities gegeven van bepaalde soorten bedrijven in de seksbranche. Sommige type bedrijven vallen hierbij niet onder de wet, doch zouden er wel onder moeten vallen. Te denken valt aan erotische cafés, uurhotels (de eerste twee bijvoorbeeld in een straat naast elkaar) en escortbedrijven die voorhouden niet te bemiddelen voor prostitutie maar enkel voor het verrichten van seksuele handelingen (massage) voor een ander.

lid d: is er bewust gekozen voor de term "voor klanten toegankelijke besloten



ruimte"? Is overwogen wat de consequenties van deze keuze zijn geweest? Het is voor te stellen dat een exploitant niet in een bedrijfsruimte, maar bijvoorbeeld in een open(bare) ruimte de seksuele handelingen met en/of voor een ander aanbiedt of anderen daartoe de gelegenheid geeft.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Ons kenmerk
DGB/2009/0597M

- lid g: in de definitie van exploitant wordt expliciet gesproken van een natuurlijk persoon. Dat betekent dus dat er geen vergunning kan worden afgegeven aan een rechtspersoon. Ik ga er vanuit dat de overdraagbaarheid van een vergunning uitgesloten is of zal worden.
- lid i: door de gekozen formulering wordt de registratieplicht beperkt tot degene die prostitutie aanbiedt. Volgt hieruit dat degene die andere seksuele handelingen aanbiedt niet registratieplichtig is? Door deze formulering moet geconcludeerd worden dat een prostituee in een prostitutiebedrijf aldaar niet zelfstandig kan werken. Moet een soortgelijke regeling niet ook worden gemaakt voor degenen die in een ander seksbedrijf werken (stel: massagesalon)?

Hoezeer ook wordt getracht te komen tot sluitende definities, er moet rekening worden gehouden met het hoge gehalte aan creativiteit in deze sector. Voorkomen moet worden dat men binnen de branche op zoek gaat naar zodanige formules dat men niet onder de vergunningplicht valt, maar in feite wel de (seksuele)activiteiten aanbiedt of daartoe de gelegenheid geeft.

Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een exploitant die een vergunning heeft, maar die stelt dat de prostituees zelfstandig ondernemer zijn en dat hij dus niets te maken heeft met deze groep en nergens verantwoordelijk voor kan worden gehouden, een exploitant die een vergunning heeft maar die stelt dat de prostituees elders in loondienst zijn of een exploitant die een vergunning heeft maar die stelt dat de bedrijfsvoering door derden gedreven wordt. Uit de ervaringen die de Belastingdienst tot nu toe heeft kunnen hiervan zeker voorbeelden gegeven worden.

In de geschetste gevallen moet voorkomen worden dat er op gemeenten een bewijsplicht rust om aan te geven dat een bepaald bedrijf onder de vergunningplicht valt. Het zou denkbaar zijn te komen tot een soort van omkering van bewijslast. Hierbij zou de exploitant moeten aantonen, danwel aannemelijk maken, dat er géén seksuele handelingen worden verricht.

artikel 9:

Is het niet aan te bevelen om lid e van artikel 17 op te nemen in de voorwaarden van artikel 9 zodat deze eis voor elk seksbedrijf geldt. De actuele administratie moet aanwezig zijn bij ieder bedrijf. De beperking tot prostitutiebedrijven is in zoverre te beperkt omdat ook in de andere in de wet bedoelde bedrijven personen werkzaam zijn waarvan de gegevens vastgelegd moeten zijn.

artikel 17:

zie mijn opmerkingen met betrekking tot art.9 hierboven.

artikel 24

Het artikel geeft de bevoegdheid om een woning binnen te treden met medeneming van de benodigde apparatuur. Het zal echter niet altijd nodig zijn om apparatuur mee te nemen. Het toevoegen van 'zonodig' op de eerste regel is hier

op zijn plaats. Voorkomen moet worden dat exploitanten, ambtenaren alleen binnenlaten als zij zijn voorzien van apparatuur.

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Artikel 26

Hoewel de ratio van het gestelde wordt herkend is het aan te bevelen de omschrijving zodanig te maken dat de overtreding (eenvoudig) kan worden aangetoond. Zou daarom in lid a prostitutiebedrijf niet vervangen kunnen worden door seksbedrijf? De reikwijdte van dit begrip is ruimer waarbij ook schimmige bedrijven in de branche hieronder vallen, bijvoorbeeld activiteiten in een hotel.

Ons kenmerk
DGB/2009/0597M

U heeft nog gevraagd naar opvattingen omtrent het verhogen van de minimumleeftijd voor prostitutie en een eventuele registratie voor slachtoffers van mensenhandel. Omdat deze aspecten geen fiscale relevantie hebben, zie ik geen noodzaak deze vragen te beantwoorden.

Het voorliggende wetsontwerp geeft mijns inziens een juist kader voor het verkrijgen van een gereguleerde bedrijfstak. De inspanning van de Belastingdienst om ook te komen tot normalisering van de fiscale verplichtingen binnen de branche sluit hier goed op aan.

Ik ben natuurlijk te allen tijde bereid nadere uitleg te geven.

Hoogachtend,



drs. T.W.M. Poolen
lid managementteam Belastingdienst