

Vergaderjaar 2007–2008

**25 437**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)**

**Nr. 56**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2008

In de brief<sup>1</sup> van 25 april jl. is toegezegd dat Uw Kamer voor het Algemeen Overleg over de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod van 17 juni 2008 nadere informatie zou ontvangen omtrent de stand van zaken bij de ontwikkeling en uitwerking van het prostitutiebeleid, waaronder inhoud en proces van de in het Beleidsprogramma voorziene wetgeving (hierna: wetsvoorstel). Bij dezen doen wij u, namens het kabinet, de beloofde informatie toekomen.

De kabinetsreactie op de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod is opgenomen in de aan uw Kamer gezonden brief over het project Veiligheid begint bij Voorkomen<sup>2</sup>. De onderhavige brief bevat een nadere uitwerking van het Coalitieakkoord, het beleidsprogramma en de brief Veiligheid begint bij voorkomen met betrekking tot prostitutie en gaat tevens in op de motie-Van der Staaij<sup>3</sup> tot het strafbaar stellen van het souteneurschap en de motie-Anker<sup>4</sup> tot een analyse van artikel 11 GW in relatie tot het arbeidsrecht met betrekking tot prostitutie. Een belangrijk onderwerp in deze brief is het wetsvoorstel en wat deze inhoudt voor exploitanten en prostituees (onder deze aanduiding worden mannelijke prostitué's medebegrepen). Bovendien wordt ingegaan op de persoonlijke aansprakelijkheid van klanten van prostituees. Daarnaast wordt onder andere aandacht besteed aan souteneurs, toezicht en handhaving, de sociale positie van prostituees, arbeidsverhoudingen en uitstapprogramma's.

Bij de uitwerking van het prostitutiebeleid, waarbij veel gebruik is en wordt gemaakt van inbreng uit het veld<sup>5</sup>, zijn de uitkomsten van de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod meegenomen evenals de uitkomsten van een aantal andere rapporten<sup>6</sup>. De aanbevelingen uit die rapporten vinden hun weerslag in het voorgestelde prostitutiebeleid.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 25 437, nr. 55.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 119.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 82.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 72.

<sup>5</sup> O.a. van gemeenten, politie, OM, prostituees en exploitanten.

<sup>6</sup> Vijfde rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel, Escort in Amsterdam Revisited, Prostitutie in Rotterdam.

## **1. Korte situatieschets**

In deze schets wordt een aantal problemen van het huidige prostitutiebeleid aangestipt. Bij de uitwerking van de onderwerpen wordt op enkele problemen nader ingegaan.

Hoewel er de afgelopen tijd op een aantal terreinen vooruitgang is geboekt, bestaan er ook nog steeds misstanden in de prostitutie. De vooruitgang is met name geboekt bij de locatiegebonden prostitutiebedrijven. Zo zijn de vergunningverlening en het toezicht op de locatiegebonden bedrijven redelijk op orde. In de vergunde bedrijven worden slechts zeer incidenteel minderjarigen aangetroffen en is er een afname zichtbaar van prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning. Niettemin zijn er nog een aantal duidelijke problemen binnen de prostitutiesector. De grootste van deze zorgpunten is het voortbestaan van mensenhandel in de prostitutiebranche, zelfs binnen het vergunde deel van de sector.

Voor het voortbestaan van problemen, waaronder mensenhandel, is een aantal zaken aan te wijzen. Ten eerste zijn er verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de vormen van bedrijvigheid (thuiswerkers, escort etc.) die binnen de prostitutiebranche vergunningplichtig worden gesteld evenals met betrekking tot de geldende vergunningvoorwaarden. Daarnaast zijn er gemeentelijke en regionale verschillen in het toezicht en de handhaving op de branche. Deze omstandigheden leiden tot verplaatsingen van exploitanten naar die gemeenten waar geen vergunningplicht geldt, waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden en/of waar minder toezicht en handhaving plaatsvindt. Dit draagt bij aan het voortbestaan van mogelijke misstanden.

De negatieve gevolgen van de gemeentelijke en regionale verschillen bestaan ook ten aanzien van prostitutie die wordt aangeboden via escort of internet. Deze twee aanbiedingsvormen kennen daarnaast echter nog een eigen problematiek. Omdat zij niet-locatiegebonden zijn en gemeentegrens- en politieregio-overschrijdend te werk gaan is het bestaande toezicht- en handhavinginstrumentarium niet altijd toereikend.

Daarbij is er op dit moment te weinig greep op de randfiguren binnen de prostitutiebranche (souteneurs, loopjongens, beschermers, etc.). De bestuurlijke instrumenten van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn momenteel met name gericht op de exploitanten terwijl eventuele dwang vaak afkomstig lijkt te zijn van anderen, zo blijkt uit de tweede evaluatie.

Verder is er momenteel te weinig toezicht op het niet-vergunde deel van de prostitutiebranche. Complicerende factor hierbij is dat, gelet op het feit dat er nu geen vergunningplicht geldt, op dit moment «niet-vergund» nog niet altijd «illegaal» betekent.

Voorts is er geen sprake van duidelijke verbeteringen in de sociale positie van prostituees. Voor het tegengaan van misstanden dient dit aspect een integraal onderdeel van de aanpak te zijn.

Daarom zal het kabinet met betrekking tot prostitutie scherpere kaders stellen. Op deze kaders zullen intensieve controle en handhaving moeten plaatsvinden. Daarnaast zijn specifieke maatregelen nodig om de sociale positie van de prostituee te verbeteren. In het navolgende worden die maatregelen uitgewerkt.

## **2. Wetgeving**

Zoals bekend wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met de minister van Justitie. Dit proces is in volle gang en vindt

plaats in nauw overleg met betrokkenen uit het veld<sup>1</sup>. Een aantal uitgangspunten is leidend bij de uitwerking van het wetsvoorstel. Deze kunnen nog worden bijgesteld, als toetsing ervan op financieel economische consequenties, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en administratieve lasten daartoe aanleiding zou geven. Indiening van het wetsvoorstel is voorzien voor eind 2008.

Het hoofduitgangspunt van het wetsvoorstel is dat voor alle vormen van prostitutie een verplichte vorm van regulering gaat gelden. Gemeenten behouden de regie met betrekking tot het opstellen en handhaven van lokaal prostitutiebeleid. Door middel van het wetsvoorstel wordt voorzien in meer uniformiteit in het gemeentelijke beleid. Waar wenselijk dan wel noodzakelijk wordt ruimte gelaten voor een gemeentelijke invulling van beleid, bijvoorbeeld met betrekking tot de soorten prostitutie die toegelaten worden (bijvoorbeeld wel of geen tippelprostitutie, wel of geen raamprostitutie), de locatie en het aantal bedrijven.

In het wetsvoorstel zal eveneens de nuloptie voor gemeenten mogelijk worden gemaakt. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten zelfstandig kunnen bepalen of prostitutiebedrijven zich al dan niet binnen de gemeentegrenzen mogen vestigen.

Een landelijke regulering van de branche heeft belangrijke toegevoegde waarde indien daarmee alle prostitutievormen worden bestreken. Een verplaatsing of vlucht van het gereguleerde naar het niet gereguleerde deel van de sector moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Tegen deze achtergrond bevat het wetsvoorstel nadere regels met betrekking tot:

- 1) exploitanten/uitbaters;
- 2) prostituees;

#### *Ad 1) Exploitanten/uitbaters*

In het wetsvoorstel wordt exploitatie van prostitutie vergunningplichtig gemaakt. Opgenomen zal worden welke soort bedrijvigheid (seksclub, (raam)bordelen, escort etc.) vergunningplichtig is en aan welke vergunningvoorwaarden in ieder geval voor het uitoefenen van die bedrijvigheid moet worden voldaan. Het kabinet zet hiermee een landelijk uniform kader neer. Een aantal van de vergunningvoorwaarden heeft tot doel de bedrijvigheid van de exploitant zoveel mogelijk aan een vaste locatie te koppelen. Hierbij moet worden gedacht aan de verplichting dat het bedrijf aan een vast adres is verbonden, het verplicht gebruik van een vast telefoonnummer en een gemeentenummer bij het adverteren van prostitutie, het zorgdragen voor de aanwezigheid van een actuele bedrijfsadministratie op de locatie met de gegevens van de binnen het bedrijf werkzame personen etc. Dergelijke vergunningvoorwaarden zijn in het bijzonder van belang voor het verkrijgen van meer zicht en grip op de escortbranche (inclusief internet). Op deze wijze worden toezicht en handhaving binnen deze branche vergemakkelijkt.

Voorts zal uniformering plaatsvinden van de aan de exploitant en/of beheerder te stellen voorwaarden (bijvoorbeeld gedragseisen en antecedentoetsing) en aan de exploitant en/of beheerder op te leggen verplichtingen. Met betrekking tot het laatste gaat bijzondere aandacht uit naar de positie van de prostituee. Beoogd wordt die positie te verbeteren door eisen aan de exploitant te stellen met betrekking tot werkomstandigheden, hygiëne en beheer.

Tegen niet-vergunde exploitatie van prostitutie, handelen in strijd met de vergunningvoorwaarden of exploitatie in strijd met een gemeentelijk verbod zal in de eerste plaats kunnen worden opgetreden met gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten. Daarnaast zullen deze gedragingen

---

<sup>1</sup> O.a. VNG, gemeenten, politie, OM, prostituees en exploitanten.

strafbaar worden ingevolge de Wet op de economische delicten, waardoor een strafrechtelijke aanpak eveneens tot de mogelijkheden behoort.

#### *Escort (incl. internet)*

Zoals aangegeven is met name de escortbranche een deel van de prostitutiebranche waarop op dit moment weinig zicht is. Onder de escortbranche wordt in deze brief ook bedrijven verstaan die prostitutie via internet aanbieden. Naast de landelijke vergunningplicht en de op te leggen vergunningvoorwaarden wordt er voor de escortbranche ook in een specifiek instrument voorzien. Bedrijven binnen deze sector kennen vaak (ook) een afzetgebied buiten de gemeentegrenzen. Dit bemoeilijkt een effectief toezicht en handhaving. De toezichthouder ontbreekt het op dit moment vaak aan voldoende informatie. Ter versterking van de informatiepositie van de toezichthouder zal een landelijk register worden opgezet met betrekking tot escortvergunningen. Een toezichthouder kan hiermee, onafhankelijk van de vraag waar de vergunning afgegeven is, inzicht krijgen in de vergunning en de daarin gestelde voorwaarden.

#### *Ad 2) Prostituees*

Met betrekking tot de prostituee die seksuele diensten aanbiedt zonder betrokkenheid van een exploitant, dus de prostituee die voor zichzelf werkt (bijv. thuis of in de escort), zal het wetsvoorstel voorzien in een registratieplicht of een licht vergunningregime. Elke prostituee die zelfstandig seksuele diensten aanbiedt, dient zich te registreren (of vergund te zijn) alvorens hij of zij seksuele diensten mag verlenen. Bij deze gelegenheid kan informatie worden verstrekt aan de prostituee, bijvoorbeeld over gezond werken. De reden om ook deze vorm van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen is gelegen in de wens om in een zo sluitend mogelijk systeem van zicht en controle op de branche te voorzien en te voorkomen dat er een vlucht ontstaat naar dit deel van de branche. Zelfstandige prostituees zullen worden aangespoord zich te registreren (dan wel vergunning aan te vragen), bijvoorbeeld door ook in bepaalde voordelen bij registratie te voorzien (te denken valt aan vereenvoudigde toegang tot verzekeringen). Bezien wordt nog of in aanvulling daarop de werkzame niet-geregistreerde of niet-vergunde prostituee op enigerlei wijze zou moeten worden gesanctioneerd.

#### *Wetsvoorstel: toezicht en handhaving*

Toezicht en handhaving vormen een ander belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel. Het uitgangspunt van brede regulering heeft met name ten doel meer zicht en greep op de branche te krijgen en daarmee toezicht en handhaving te verbeteren. Het zoveel mogelijk locatiegebonden maken van bedrijvigheid via de vergunningvoorwaarden is daarvan een voorbeeld. In het wetsvoorstel zal daarnaast meer duidelijkheid worden gecreëerd over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en politie met betrekking tot het toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche.

### **3. Persoonlijke aansprakelijkheid klanten**

Het hoofduitgangspunt van het wetsvoorstel, een zo breed mogelijk bereik van de vergunningplicht voor prostitutie, biedt aanknopingspunten voor de in het Coalitieakkoord voorziene persoonlijke aansprakelijkheid van de prostituut die gebruik maakt van de seksuele diensten van een slachtoffer van mensenhandel of illegaal in Nederland verblijvende prostituee. De wijze waarop aan deze persoonlijke aansprakelijkheid invulling wordt gegeven loopt mee in het traject van het wetsvoorstel. Een sluitende regulering maakt dat inzicht in het verschil tussen legale en illegale prostitutie voor de prostituut mogelijk wordt. Overwogen wordt om als sluitstuk van het systeem het gebruik van de diensten van een niet-vergunde

exploitant of van een niet-geregistreerde zelfstandige prostituee als overtreiding strafbaar te stellen. Deze klant houdt het illegale deel van de prostitutie in stand en neemt daarbij bewust het risico diensten af te nemen van een slachtoffer van mensenhandel en/of een illegaal in Nederland verblijvende prostituee. De handhaafbaarheid van een eventuele strafbepaling is een belangrijk punt van aandacht.

#### **4. Souteneurs**

Naar de huidige stand van zaken lijkt het erop dat een afzonderlijk strafrechtelijk souteneurverbod nodig noch wenselijk is. Allereerst is de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Sr) voldoende ruim om de activiteiten van een souteneur onder te brengen. In aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel wordt de aanpak van souteneurs bestuurlijk benaderd. De term exploitant zal in het wetsvoorstel nader worden gedefinieerd. Onder omstandigheden kan het zijn dat een souteneur aan de kenmerken van een exploitant voldoet en dus vergunningplichtig is. Wanneer hij in die gevallen geen vergunning heeft, handelt in strijd met vergunningvoorwaarden of exploiteert in strijd met een gemeentelijk verbod, is hij in overtreding en strafbaar (ingevolge de WED). Op deze wijze zal dan ook invulling worden gegeven aan de motie-Van der Staaij<sup>1</sup>.

Voorts wordt momenteel bekeken of eventueel aanvullende bestuurlijke maatregelen wenselijk zijn om overlast van randfiguren (regelaars, beschermers, loopjongens etc.) in prostitutiegebieden tegen te kunnen gaan.

#### **5. Verhoging minimumleeftijd prostitutie**

Vanuit het oogpunt van kwetsbaarheid van de groep van 18 tot 21 jarigen en de zwaarte van het «beroep» prostituee is door sommigen gepleit voor een verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie van 18 naar 21 jaar. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk of het beoogde doel daadwerkelijk met een leeftijdverhoging wordt gediend. Voorts impliceert een leeftijdsverhoging een ingrijpende wijziging van de zedelijkheidswetgeving. De besluitvorming op het punt van de leeftijdverhoging loopt mee in het traject van het wetsvoorstel.

#### **6. Toelatingsbeleid buitenlandse prostituees en Wet arbeid vreemdelingen**

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod in 1999 is met Uw Kamer van gedachten gewisseld over het al dan niet opheffen van het verbod in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen op het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande uit het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden<sup>2</sup>. In de brief Veiligheid begint bij voorkomen van 6 november 2007 is reeds aangekondigd dat het huidige arbeidsmarkt- en tewerkstellingsvergunningenbeleid voor buitenlandse prostituees uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt, zal worden voortgezet. Het zoeken naar een alternatief voor het huidige toelatingsregime heeft niet geleid tot een acceptabele oplossing. Bovendien bestaat er, gezien de verwevenheid van prostitutie en mensenhandel, een voortdurend en reëel risico op het bestaan van vormen van uitbuiting. Het in 2000 genomen besluit om het nu bestaande verbod op afgifte van tewerkstellingsvergunningen op te heffen en tegelijkertijd de prostitutiesector buiten de werkingssfeer van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) te plaatsen, zal dus niet ingevoerd worden. Dat heeft tot gevolg dat de bestaande situatie zal voortduren: er worden geen

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 82.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 25 437.

tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor werk in de prostitutie, maar de Wav biedt wel een titel voor toezicht en handhaving.

## 7. Toezicht en handhaving

In de periode vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wet- en regelgeving dient het toezicht en de handhaving binnen de prostitutiesector ook reeds versterkt te worden. Hiervoor is het volgende voorzien.

Gemeenten zijn de belangrijkste partij met betrekking tot het toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche. Immers, de regie op het prostitutiebeleid ligt bij de gemeenten. Inmiddels is een digitale Wegwijzer prostitutiebeleid gereed ([www.wegwijzerprostitutiebeleid.nl](http://www.wegwijzerprostitutiebeleid.nl)). In deze Wegwijzer worden gemeenten meerdere instrumenten aangereikt die bijdragen aan effectief toezicht en handhaving. Deze Wegwijzer zal zeer binnenkort met een brief bekend worden gemaakt onder gemeenten. In deze brief zullen gemeenten worden aangespoord tot actiever toezicht en handhaving binnen de prostitutiebranche. Bovendien zal in deze brief aandacht worden gevraagd voor het belang en de mogelijkheden tot integrale handhaving via landelijke interventieteams en vrijplaatsconventen. Momenteel wordt nog bezien in hoeverre workshops of voorlichtingsbijeenkomsten kunnen bijdragen aan een breed gebruik van deze Wegwijzer. Daarnaast worden er in het kader van het bestuursakkoord afspraken met gemeenten gemaakt omtrent de handhaving in de prostitutiesector. Bovendien zullen er, onder de paraplu van het project Veiligheid begint bij voorkomen, met de G31 nadere afspraken gemaakt worden over dit onderwerp.

Voorts is het onderwerp prostitutie opgenomen in de beleidsdocumenten van verschillende handhavende instanties. Zo zal de Arbeidsinspectie capaciteit beschikbaar stellen voor integrale handhavingacties binnen de prostitutiebranche op initiatief van de gemeenten. Ook de Belastingdienst zal actief meewerken bij integrale handhavingacties. Daarnaast wordt het onderwerp bij de politietaken inzake vreemdelingtoezicht als prioriteit opgenomen. Hierdoor zal de illegale tewerkstelling van illegaal verblijvende prostituees in met name het niet-vergunde deel van de sector krachtiger kunnen worden bestreden. Bij de controle op de illegale tewerkstelling wordt ook gelet op eventuele signalen van mensenhandel.

Toezicht en handhaving binnen de prostitutiesector hebben ook betrekking op het bestrijden van criminele misstanden. Met betrekking tot prostitutie gaat het dan met name over de bestrijding van mensenhandel. Hier valt de bestrijding van loverboys ook onder. Voor de nadere invulling verwijzen we naar het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad<sup>1</sup>, de bestuurlijke aanpak<sup>2</sup> en de Task Force Aanpak Mensenhandel die in februari 2008 is ingesteld.

Enkele punten van deze aanpak verdienen bijzondere aandacht. Ten eerste vormt de bestrijding van mensenhandel, als thema van het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad<sup>3</sup>, onderdeel van de monitor van de politieregio's over de afspraken uit het Landelijk Kader Politie. Daarnaast zal de Task Force Aanpak Mensenhandel<sup>4</sup> zich richten op knelpunten in de aanpak van mensenhandel. De Task Force Aanpak Mensenhandel heeft de problemen die er momenteel zijn bij het toezicht en de handhaving binnen de prostitutiesector tot een van zijn speerpunten benoemd.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 29 911, nr. 10.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 29 911 en 28 684, nr. 11.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 29 911, nr. 10.

<sup>4</sup> Deze Task Force kent een brede samenstelling waaraan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel deelneemt samen met vertegenwoordigers van de departementen van Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Buitenlandse Zaken, politie, lokaal bestuur en de Zittende Magistratuur. Dit alles onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie.

## 8. Verbetering sociale positie prostituees

Een van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod in 2000 was de bescherming van de positie van prostituees. In deze doelstelling zit impliciet vervat dat de wetswijziging en het flankerend beleid hadden moeten leiden tot een verbetering van de positie van de prostituees. Uit de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod blijkt echter dat er geen duidelijke verbeteringen in de sociale positie van prostituees zijn opgetreden. Er is voortdurende discussie over arbeidsverhoudingen. Voorts hebben prostituees te maken met gezondheidsrisico's en (beroep-)specifieke maatschappelijke problemen zoals geweld, uitbuiting en taalproblemen.

De verwachting is dat een aantal hiervoor aangegeven maatregelen zullen leiden tot een positieverbetering van de prostituee, zoals specifieke aandacht voor de positie van de prostituee in de op te leggen vergunningvoorwaarden, de aanpak van exploitatie van prostitutie (waaronder soute-neurs), versterking van de controle en handhaving en de bestrijding van mensenhandel. Daarnaast is er echter een drietal onderwerpen dat nadere aandacht behoeft; de arbeidsverhoudingen, uitstapprogramma's en voorlichting.

### 8.1 Arbeidsverhoudingen

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod bleek dat er voortdurend discussie is over de arbeidsverhoudingen binnen de prostitutiebranche. Daarbij gaat het vooral om de vraag of prostituees werknemer of zelfstandig werkend zijn. Prostituees geven de voorkeur aan zelfstandig werken en zien zich zelf niet als werknemer. Op dit moment zijn niet alle zelfstandig werkende prostituees die bekend zouden moeten zijn bij de Belastingdienst en de uitkeringsinstanties daar ook bekend. Daarnaast speelt de wens tot anonimiteit ten opzichte van familie of bekenden een belangrijke rol. Exploitanten zien vaak grondwettelijke (lichamelijke integriteit, artikel 11 GW) en bedrijfseconomische bezwaren voor loondienst ondanks het feit dat jurisprudentie aangeeft dat de grondwettelijke rechten een dienstverband binnen de prostitutie niet in de weg hoeven staan. Deze jurisprudentie werd nader bekeken in het onderzoek van het Hugo Sinzheimer Instituut<sup>1</sup>. Het feit dat een dienstverband mogelijk is in de prostitutie impliceert dat door de exploitant instructies ex art. 7:660 BW gegeven mogen worden. De instructiebevoegdheid is echter niet onbeperkt; prostituees moeten altijd klanten en/of seksuele handelingen kunnen weigeren ingevolge art. 11 GW.

Ondanks de jurisprudentie gaat de discussie in de branche over dienstverband door. Hoewel zowel prostituee als exploitant een voorkeur aangeeft voor zelfstandigheid blijkt in de praktijk in veel bedrijven sprake van zodanige gezagsmomenten tussen de exploitant en de prostituees dat voor de toepassing van de desbetreffende wet- en regelgeving sprake is van een dienstbetrekking.

In de brief Veiligheid begint bij voorkomen is om die reden een verduidelijking van de arbeidsverhoudingen toegezegd. Wat betreft de fiscaliteit en sociale zekerheid komt er een verduidelijking van de arbeidsverhoudingen door invoering van een voorwaardenpakket van de Belastingdienst voor de prostitutiebranche. Het uitgangspunt is dat prostituees een meer zelfstandige en onafhankelijke positie krijgen. Hiervoor is een aantal voorwaarden van wezenlijk belang. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het voorwaardenpakket. De verwachting is dat de sociale positie van prostituees hiermee wordt verbeterd. Daarnaast zal de invoering van het voorwaardenpakket bijdragen aan transparantie en traceerbaarheid in de

---

<sup>1</sup> Zuidema, R., M.C.M. Aerts, K. Boonstra, *Arbeidsrecht voor prostituees?*, Hugo Sinzheimer Instituut, Amsterdam, 2006, p. 44.

prostitutiesector. Het voorwaardenpakket is tot stand gekomen in nauw overleg met branchevertegenwoordigers van zowel exploitanten als prostituees.

Wanneer de exploitant niet akkoord gaat met het voorwaardenpakket zal er sprake zijn van loondienst. De keuze is aan de exploitant. Aangezien betrokkenen in de branche loondienst geen aantrekkelijke optie vinden is de verwachting dat een aanzienlijk deel van de branche aan het voorwaardenpakket zal willen voldoen. Het voorwaardenpakket heeft onder meer betrekking op de positie van prostituees en bedrijfsvoering door de exploitant. In het voorwaardenpakket is bijvoorbeeld opgenomen dat prostituees zelf hun werktijden en kleding bepalen. Het is ook een voorwaarde dat de exploitant een prostituee niet mag dwingen tot bepaalde werkzaamheden of tot meedrinken of animeren.

De Belastingdienst heeft een informatiepakket aan exploitanten en prostituees verstrekt en zal toezien op de naleving van de voorwaarden in de praktijk. Het Prostitutie Informatie Centrum in Amsterdam fungeert als meldpunt voor vragen en klachten met betrekking tot het voorwaardenpakket. Indien het voorwaardenpakket niet wordt nageleefd of indien niet wordt gekozen voor het voorwaardenpakket wordt het uitgangspunt van loondienst toegepast (met alle gevolgen van dien voor fiscaliteit, premies en sociale zekerheid). Daarnaast zullen extra controle-inspanningen worden ingezet op bedrijven die niet aangeven met het voorwaardenpakket te zullen gaan werken.

Om het bovenstaande ook formeel vast te leggen zal door de ministeries van Financiën en SZW regelgeving worden aangepast. Daarbij gaat het om het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 en het Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd (Besluit van 24 december 1986, Stb. 655). Deze wijzigingen zullen naar verwachting per 1 januari 2009 van kracht worden. Aanpassing van deze besluiten laten uiteraard de dwingendrechtelijke bepalingen uit het BW ongemoeid.

Met het bovenstaande wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Anker<sup>1</sup>.

## *8.2 Uitstapprogramma's*

Uit een enquête onder gemeenten (in het kader van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod) blijkt dat zeer weinig gemeenten in hun beleid aandacht besteden aan uitstapmogelijkheden voor prostituees. Zoals ook in het Coalitieakkoord en de brief Veiligheid begint bij voorkomen is aangekondigd zal extra aandacht worden besteed aan prostituees die uit de branche willen stappen. Het kabinet is voornemens om voor gemeenten een format te laten ontwikkelen voor het begeleiden van prostituees die hun loopbaan buiten de prostitutie willen voortzetten. Voor de zomer vindt hierover overleg plaats tussen de betrokken ministeries en maatschappelijke organisaties in het veld. De planning is dat de activiteiten in de tweede helft van 2008 van start kunnen gaan.

## *8.3 Voorlichting*

Op dit moment wordt op verschillende manieren informatie aan prostituees verstrekt. (Overheids)instellingen zoals De Rode Draad, Scharlaken Koord, Prostitutie Informatie Centrum, GGD-en, SOA Aids Nederland, maatschappelijk werk, de Belastingdienst en gemeenten geven voorlichting over verschillende onderwerpen (o.a. gezondheid, weerbaarheid, financiën).

Hoewel er al veel gebeurt op dit terrein, is er een roep om meer voorlichting. Prostituees en exploitanten hebben onder meer behoefte aan heldere en eenduidige informatie over de arbeidsrechtelijke positie van prostituees, zo blijkt uit de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod. Om de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VI, nr. 72.



informatiebehoefte te inventariseren en om na te gaan hoe aangesloten kan worden bij bestaande activiteiten, hebben de ministeries van SZW, OCW en VWS een ronde tafel gesprek georganiseerd met organisaties uit het veld. Hieruit is onder meer gebleken dat voorlichting en ondersteuning meer geconcentreerd aangeboden zou moeten worden. Daarnaast zou meer duidelijkheid geboden moeten worden over sociale zekerheid, verzekeringen en gemeentelijke beleid in relatie tot prostitutie. Nadere uitwerking van de plannen op het terrein van voorlichting zal voor de zomer 2008 plaatsvinden.

### **Tot slot**

In 2000 zijn het bordeelverbod en het verbod op souteneurschap opgeheven. Daartegenover stond onder andere een aanscherping van de strafwetgeving inzake niet-gewenste vormen van exploitatie van prostitutie. Verschillende onderzoeken laten evenwel zien dat de maatregelen bij de opheffing van het bordeelverbod nog niet voldoende waren. Nadere regulering en aanvullend beleid zijn noodzakelijk. Met de hierboven vermelde maatregelen wordt meer zicht en greep op de prostitutiebranche gecreëerd en worden misstanden in de prostitutie verder tegengegaan.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. P. H. Donner