

Vergaderjaar 2013–2014

**28 638**

**Mensenhandel**

**Nr. 105**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2013

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over de gevolgen van de behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) in de Eerste Kamer voor het beleid inzake prostitutie en mensenhandel. Tevens voldoe ik met deze brief aan mijn toezeggingen om u te informeren over de warme overdracht van de uitstapprogramma's en beleidsvisies van gemeenten op uitstapprogramma's en over de invulling van de rapportages over de prostitutiesector.

*Novelle*

Door aanvaarding van de motie-Strik c.s. (Kamerstuk 32 211, nr. L) zullen bij novelle de bepalingen over de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht van de klant uit het wetsvoorstel worden geschrapt. Het advies van de Raad van State over de novelle wordt medio november verwacht; zo spoedig mogelijk daarna volgt indiening bij de Tweede Kamer.

*Beleid aanpak mensenhandel*

De strijd tegen mensenhandel heeft de hoogste prioriteit en wordt onverminderd voortgezet. Bij deze aanpak spelen onder andere de Taskforce Mensenhandel en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) een belangrijke rol. Dit alles leidt tot zichtbaar resultaat in de strijd tegen mensenhandel. De laatste cijfers over het aantal opgepakte mensenhandelzaken en het aantal veroordelingen laten positieve ontwikkeling zien. In 2012 was er sinds 2000 het grootste aantal – 311 – mensenhandelzaken bij het OM ingeschreven en waren er 338 zaken afgehandeld. Het aandeel veroordelingen voor mensenhandel – dat in de periode 2004–2009 met 25% was gedaald – is in 2012 naar 71% toegenomen (Rapport NRM «Mensenhandel in en uit beeld, cijfers vervolging en berechting 2008–2012» (Kamerstuk 28 638, nr. 98). De Taskforce Mensenhandel zet in op de integrale aanpak van

mensenhandel. Die aanpak bestaat uit zorg, preventie, bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak, of een combinatie daarvan. Ook gaat het om gezamenlijke operationele acties en het creëren van de randvoorwaarden daarvoor. Zo hebben OM, politie en bestuur in 2012 en 2013 niet alleen in een aantal steden grootschalige integrale handhavingsacties uitgevoerd in raamprostitutiegebieden, maar ook landelijke acties, die waren gericht op de aanpak van illegale prostitutie waarbij de contacten via het internet verlopen. In haar recente negende rapportage concludeert de NRM onder meer dat het veld steeds beter is toegerust op het signaleren van mensenhandel, mede dankzij deze integrale aanpak.

Er wordt de komende tijd nog meer nadruk gelegd op het oppikken van signalen van mensenhandel. Dit geldt voor hulpverlening, politie, gemeenten maar ook voor klanten van prostituees. Organisaties zoals SOA Aids Nederland, Stichting M., het Centrum voor Criminaliteitspreventie (CCV) en Veiligheid en de RIEC's spelen hierbij een grote rol door instanties en klanten te informeren over het signaleren van mensenhandel. Ook de voorstellen voor een nationaal verwijzingsmechanisme, die momenteel door een interdepartementale werkgroep worden uitgewerkt om verschillende ketenpartners te ondersteunen bij het identificeren en verlenen van of doorverwijzen naar hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel, zullen bijdragen aan een verbeterde signalering.

### *Prostitutiebeleid*

In het prostitutiebeleid blijven de aanpak van misstanden en het verbeteren van de sociale positie van prostituees de kernpunten. Dat vraagt om nadere regulering van de prostitutiesector en een harde, effectieve aanpak van misstanden. Het uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven, met strengere eisen voor exploitanten, zorgt voor beter zicht op de branche, waardoor misstanden makkelijker aan het licht kunnen komen. Exploitanten van prostitutiebedrijven worden verplicht om hun bedrijfsadministratie, met daarin de actuele gegevens van een voor hen werkende prostituee, voor een toezichthouder beschikbaar te hebben. Aldus komt er meer zicht op de werkzame prostituees in het vergunde deel van de branche. Het uniform vergunningstelsel maakt toezicht en handhaving in de vergunde branche naar verwachting eenvoudiger. De capaciteit van de politie kan vervolgens gericht worden ingezet op de aanpak van illegale prostitutie.

Deze strengere eisen voor exploitanten bieden meer bescherming voor prostituees, waardoor hun sociale positie verbetert. Een prostituee die werkzaam is voor een exploitant zal van hem informatie ontvangen over haar rechten en over hulpverlening. Hulpverlening en belangenorganisaties spelen een voorname rol in het bereiken en informeren van alle prostituees. Ten aanzien van het niet vergunde deel, waaronder de zelfstandig thuiswerkende prostituees, is het zaak om in contact te komen en contact te houden met deze groep prostituees om mensenhandel te signaleren en aan te pakken. Verder is de aanpak van seksuele uitbuiting een speerpunt van de Task Force mensenhandel. Zo heeft de samenwerking met de horecabranche, in verband met het voorkomen en signaleren van seksuele uitbuiting in de hotelbranche, de afgelopen tijd een forse impuls gekregen.

De leeftijdsverhoging voor prostituees naar 21 jaar blijft deel uitmaken van het wetsvoorstel. Prostituees die bij de inwerkingtreding van de Wrp de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, worden naar hulpverlening geleid waar zij hulp kunnen krijgen bij het uitstappen uit de prostitutiebranche. De novelle zal bepalen dat een klant die diensten afneemt van

een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, zich schuldig maakt aan een strafbaar feit.

De campagne van Stichting M. is thans gericht op klanten. Uit cijfers van Stichting M. – mede in het verlengde van de campagne «Schijn Bedriegt» – blijkt dat de meldingen over gedwongen prostitutie zijn gestegen met 76% sinds de start van deze nieuwe campagne in juni 2012 tot mei 2013. Bijna alle anonieme tips zijn voor politieonderzoeken bruikbaar en 83% wordt in onderzoek genomen. Ik ben dan ook in overleg met Stichting M. om deze campagne voort te zetten.

#### *Landelijk programma prostitutie*

Op 9 september jl. heb ik met de burgemeesters gesproken over het prostitutiebeleid. De burgemeesters gaven aan graag samen met het Rijk op te trekken om het prostitutiebeleid en de aanpak van misstanden in de branche vorm te geven. Gemeenten dringen bij mij aan op een voortvarende behandeling van de novelle.

Goed overleg met en tussen gemeenten is essentieel voor een succesvolle aanpak van mensenhandel in de prostitutiebranche. Dat overleg moet gevolgd worden door gezamenlijke actie. Gezamenlijkheid, uniformiteit en het tegengaan van waterbedeffecten zijn hierbij de uitgangspunten. Ik heb aangegeven de gemeenten maximaal te willen faciliteren met kennis en kunde vanuit mijn ministerie bij hun onderlinge samenwerking. Ik ben verheugd dat het bestuur de handen ineen slaat. Samen met de gemeenten is dan ook het landelijk programma gestart.

Het programma richt zich op de volgende thema's:

- Verdere uniformering van wet- en regelgeving; gezamenlijk de inhoud van de amvb en de model-APV vaststellen. Over de inhoud van de amvb wordt u nog dit jaar geïnformeerd.
- Contactmomenten met prostituees; enkele gemeenten hanteren in het kader van het barrièremodel en informatieverschaffing/hulpverlening een vorm van intake of (verplicht) contactmoment. Dit draagt bij aan het signaleren van misstanden zoals mensenhandel en vormt het moment voor het verstrekken van informatie aan de prostituee. Gemeenten geven aan dat contactmomenten zo effectief mogelijk moeten worden ingevuld. Het gaat hier om het delen van elkaars ervaringen en het uitwisselen van *best practices*. Onderzoek wordt gedaan naar effectieve contactmomenten met prostituees.
- De rol van de Kamer van Koophandel (KvK);
  - 1) de KvK geeft signalen die kunnen duiden op mensenhandel, door aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel;
  - 2) de KvK kan in bepaalde gevallen via de toetsing op zelfstandig ondernemerschap besluiten om in de context van vermoedens van mensenhandel (schijnzelfstandigheid) niet tot inschrijving over te gaan (Kamerstuk 28 638, nr. 99);
  - 3) een betere balans tussen een actueel handelsregister en de bescherming van de privacy van prostituees zoals een verruiming van de omschrijving van de economische activiteit, de afscherming van privé adressen van prostituees die zich als zelfstandige inschrijven en het voorkomen dat prostituees via het openbare deel van het handelsregister via de zoekterm prostitutie vindbaar zijn.
- Verbetering van de positie van prostituees. In de amvb en de model-APV wordt aandacht besteed aan de sociale positie van prostituees. Gemeenten besteden in hun lokale regelgeving en beleid uitgebreid aandacht aan de sociale positie van prostituees zodat prostituees een betere onderhandelingspositie hebben ten opzichte van de exploitant. Concrete casuïstiek wordt verzameld om de achtergestelde sociale positie van de prostituee te illustreren. Op basis daarvan wordt gezamenlijk, met de branche- en belangverenigingen hierop actie ondernomen.

- De rol en positie van hulpverlenings- en belangenorganisaties; het hebben van een eigen, solide organisatie voor belangenbehartiging helpt prostituees om hun sociale en economische belangen te behartigen en hun arbeidspositie te verbeteren. Het Rijk en gemeenten bezien de mogelijkheid om hier structureel in te voorzien.
- Gemeenten zoeken gezamenlijk naar manieren om via de bestuurlijke aanpak drempels op te werpen in de strijd tegen mensenhandel. Belangrijk hierbij is het uitwisselen van ervaringen en kennis.
- Gemeenten willen mogelijkheden voor monitoring van de effecten van toezicht en handhaving inzichtelijk krijgen zoals inzicht in het ontstaan van waterbedeffecten en de mogelijke toename van illegale prostitutie. Het uitvoeren van een onderzoek naar de effectiviteit van toezicht en handhaving, met inbegrip van de rol van internet, draagt hieraan bij. Met de uitkomsten van dit onderzoek wordt verder gewerkt aan nadere uniformering van toezicht en handhaving.

### *Uitstapprogramma's*

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel «implementatie Europese richtlijn mensenhandel» op 27 maart jl. (Handelingen II 2012/13, nr. 67, item 11, blz. 56–76) heb ik toegezegd u te informeren over de beleidsvisie van gemeenten op uitstapprogramma's voor prostituees en over de warme overdracht van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS).

In overleg met de VNG heb ik het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid gevraagd een inventarisatie uit te voeren van beleidsvisies van gemeenten op uitstapprogramma's. Hieruit blijkt dat veel gemeenten geen specifieke beleidsvisie hebben op dit terrein. Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat, in voorkomende gevallen, prostituees gebruik kunnen maken van reguliere hulpverlening. In sommige gevallen verwijzen gemeenten naar uitstapprogramma's van een ander gemeente. In gemeenten die wel over een specifieke beleidsvisie beschikken, maakt het uitstapprogramma onderdeel uit van het lokaal prostitutiebeleid. Opgemerkt dient te worden, dat veel gemeenten in afwachting zijn van de inwerkingtreding van de Wrp.

Op basis van onderzoek naar de RUPS dat het WODC dit jaar heeft laten uitvoeren, kan ik concluderen, dat er sprake is geweest van een warme overdracht. Het onderzoek is als bijlage bij deze brief gevoegd<sup>1</sup>. Van de dertien uitstapprogramma's die met een RUPS-subsidie zijn opgezet, of verder zijn uitgewerkt, bestaan er op dit moment nog twaalf. Wegens gebrek aan voldoende belangstelling is het programma in de gemeente Breda gestopt. Sinds de start van de RUPS hebben ongeveer 1750 prostituees deelgenomen aan een van de uitstapprogramma's. Het aantal deelnemers is bovendien sinds het einde van de RUPS meer dan verdubbeld. Ik vertrouw erop dat gemeenten voldoende ondersteuning blijven geven aan prostituees die uit de prostitutiebranche willen stappen, via een uitstapprogramma of via reguliere hulpverlening. Bij de implementatie van de Wrp zal ik hier aandacht voor vragen bij de gemeenten.

### *Onderzoeken*

Tot slot heb ik toegezegd u te informeren over de wijze waarop ik zal rapporteren over de aard en omvang van de prostitutiebranche. In 2014 wordt een uitgebreide nulmeting Wrp uitgevoerd met daarin onder meer aandacht voor de aard en omvang van de gehele sector, aspecten die zien op de sociale positie van prostituees, en toezicht en handhaving. Vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal een evaluatie plaatsvinden op basis

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van deze nulmeting. In de opeenvolgende jaren na de nulmeting worden jaarlijks verdiepende themaonderzoeken uitgevoerd op onderwerpen zoals de sociale positie van prostituees en effectieve handhaving. Het WODC is gevraagd deze onderzoeken uit te voeren. De NRM zal de komende jaren, tot mijn genoegen, binnen haar huidige mandaat nog meer aandacht besteden aan de prostitutiebranche. Ik heb met de NRM afgesproken dat zij vanuit het perspectief van haar mandaat in dit kader bijdraagt aan het verbeteren van het inzicht in de prostitutiebranche. Via bovengeschetste wijze verwacht ik, dat er de komende jaren een betrouwbaar beeld ontstaat van de prostitutiebranche en de daarbij behorende problematiek.

### *Conclusie*

De strijd tegen mensenhandel en misstanden in de seksbranche gaat onverminderd door. Een breed pakket aan maatregelen wordt ingezet. Ik span mij dan ook maximaal in om misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutiesector aan te pakken.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten