

Vergaderjaar 2014–2015

34 193

Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2015

Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ligt sinds 29 maart 2011 voor in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel is aangehouden in afwachting van een novelle.¹ Zowel het oorspronkelijke wetsvoorstel als de novelle stellen een aantal jaar na inwerkingtreding een evaluatie van de wet voor.² Met het oog op de evaluatie is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd voorafgaand aan de inwerkingtreding een nulmeting uit te voeren. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de nulmeting. De nulmeting bestaat uit een overkoepelend rapport «Prostitutie in Nederland anno 2014» en drie deelrapporten: «Prostitutie in Nederlandse gemeenten», «Sekswerkers aan het woord» en «Verboden rood in beeld». Tezamen vormen deze vier rapporten de nulmeting Wrp. De nulmeting schetst een breed beeld van de prostitutiesector in Nederland, anno 2014. De drie deelrapporten en de resultaten zijn deels vergelijkbaar met de onderzoeken die zijn uitgevoerd voor de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod (Daalder, 2007). In bijlage 1 treft u de nulmeting aan³.

Met deze brief informeer ik u tevens over een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over een strafrechtelijk «pooierverbod». Uw Kamer is toegezegd uitgebreid in te gaan op de mogelijkheden van een dergelijk verbod.⁴ Het WODC heeft daartoe een inventarisatie laten uitvoeren. Hiervoor zijn leden van het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, strafrechtadvocaten, een strafrechtswetenschapper en de

¹ Naar aanleiding van de aanvaarding van de motie-Strik c.s. (Kamerstuk 32 211, nr. L) is op 5 maart 2014 een novelle ingediend bij de Tweede Kamer waarmee de bepalingen over de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht van de klant uit het wetsvoorstel worden geschrapt.

² In de Wrp is dit 3 jaar, in de novelle 5 jaar na inwerkingtreding van de wet.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 28 638, nr. 108

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRMSGK) geïnterviewd. In bijlage 2 treft u deze inventarisatie aan⁵.

In het eerste deel van deze brief geef ik de belangrijkste conclusies van de onderzoeken in het kader van de nulmeting Wrp weer, opgesplitst in de volgende onderwerpen: a) aard en omvang van de prostitutiesector in Nederland; b) gemeentelijk beleid; c) toezicht en handhaving; d) sociale positie; e) leeftijd; f) misstanden in de sector; g) Wrp. Ieder onderwerp sluit ik af met mijn reactie. In het tweede deel van de brief ga ik in op de inventarisatie van opvattingen over een strafrechtelijk «pooierverbod». Tot slot trek ik een conclusie op basis van beide onderzoeken.

1) Nulmeting Wrp

a) Aard en omvang

In Nederland vindt zowel legale als niet-legale prostitutie plaats. De rapporten geven een beeld van de omvang van de prostitutiesector in Nederland.

- In ongeveer 40 procent van de gemeenten zijn een of meer prostitutiebedrijven gevestigd. Het kan hierbij gaan om verschillende typen bedrijven zoals raamprostitutiebedrijven, bordelen, escortbedrijven en erotische massagesalons indien seksuele diensten worden verleend.
- In totaal zijn er in Nederland 674 vergunde seksinrichtingen. Een daling ten opzichte van 2006. Een van de mogelijke verklaringen die de onderzoekers geven voor de afname van het aantal vergunde seksinrichtingen, is de opkomst van het internet.

Er worden vier vormen van niet-legale prostitutie onderscheiden: niet-vergunde bedrijfsmatige prostitutie in gemeenten waar voor een dergelijke bedrijfsmatige activiteit een vergunning nodig is, prostitutie door minderjarigen, niet-legale arbeid⁶ en seksuele uitbuiting. Of een vorm van prostitutie door een gemeente wordt aangemerkt als bedrijfsmatig hangt af van een aantal factoren zoals het gebruik van advertenties, zichtbare uitingen aan het pand, inkomsten die door het werk gegenereerd worden etc.

In de deelrapporten «Prostitutie in Nederlandse gemeenten» en «Verboden rood in beeld» zijn meerdere methoden gebruikt om de omvang van de niet-legale sector in kaart te brengen; onder meer door documentonderzoek, interviews met klanten (deels via chatboxen), handhavers, prostituees en andere betrokkenen, internetscans en door het koppelen van gegevens van het Expertisecentrum Vreemdelingen, Identiteit en Mensenhandel (EVIM), de Kamer van Koophandel en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). Deze methoden hebben niet tot een goede schatting van de omvang van de niet-legale prostitutiesector geleid. Volgens de onderzoekers is dit grotendeels te wijten aan:

- Het verborgen karakter van de niet-legale sector.
- De beperkingen van bestaande registraties waardoor het lastig is om onderscheid te maken tussen prostituees⁷ die werkzaam zijn in de legale en/of in de niet-legale branche en koppeling van gegevens onvoldoende betrouwbaar is.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Van niet-legale arbeid is sprake wanneer een in Nederland werkzame prostituee afkomstig is uit een niet-EER land en niet in het bezit is van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel.

⁷ In deze brief wordt het begrip «prostituee» gebruikt voor zowel mannen als vrouwen. In teksten die verwijzen naar het deelrapport naar de sociale positie is aanvullend het begrip «sekswerker» gebruikt omdat de onderzoekers deze term hebben gebruikt.

De onderzoekers concluderen dat niet-vergunde bedrijfsmatige prostitutie verhoudingsgewijs de meest voorkomende vorm van niet-legale prostitutie is. Hierbij is sprake van een prostitutiebedrijf zonder vergunning in een gemeente waar een dergelijke vergunning wel vereist is. Andere vormen van niet-legale prostitutie (prostitutie door minderjarigen, niet-legale arbeid en uitbuiting) zijn in de rapporten weinig aangetroffen.

Om te komen tot een betrouwbare schatting van de omvang van niet-legale prostitutie bevelen de onderzoekers de vangst-hervangst methode aan. Daarvoor is het nodig om de registraties van verschillende organisaties dusdanig aan te passen dat binnen de registratie de identificatie van personen wordt verbeterd, waardoor de bestanden gezamenlijk gebruikt kunnen worden om tot een schatting te komen. De onderzoekers bevelen aan dit met een pilot te testen.

Een andere manier om tot een schatting van de omvang te komen is via internetscans. Uit de scans naar het aantal seksadvertenties op het internet blijkt dat het aantal prostituees dat zich op internet aanbiedt, vele malen kleiner is dan het aantal advertenties doet vermoeden. Achter de ruim 28.000 verschillende advertenties voor prostituees die door de onderzoekers zijn gevonden, zaten minder dan 9.000 unieke telefoonnummers waarmee prostituees adverteren op internet. Een betrouwbare schatting van het aantal in Nederland werkende prostituees in zowel de legale als niet-legale sector kan ook op basis van deze scans echter niet worden gegeven.

Reactie

De resultaten van de nulmeting over aard en omvang maken duidelijk dat het nu niet mogelijk is om een goede schatting te geven van het aantal niet-legale seksbedrijven en van het aantal prostituees dat in Nederland werkzaam is. Aangezien het niet mogelijk is om de totale omvang van het aantal prostituees in Nederland te duiden, is het ook niet mogelijk om te bepalen welk percentage van het totaal aantal prostituees mogelijk slachtoffer is van uitbuiting. Naar mijn mening zal de Wrp op meerdere manieren bijdragen aan een beter beeld van de omvang van prostitutie in Nederland. Alle prostitutiebedrijven waaronder escortbedrijven worden vergunningplichtig. Dat betekent dat het aantal legale bedrijven te herleiden zal zijn tot het aantal verleende vergunningen. Is een bedrijf niet vergund, dan is het bedrijf onder de Wrp niet legaal. Ook de verplichting in het wetsvoorstel om te adverteren met een vergunningnummer – bijvoorbeeld op het internet – zal bijdragen aan een beter zicht op de omvang van het aantal unieke vergunde bedrijven in de seksbranche omdat het vergunningnummer is gekoppeld aan één herleidbaar bedrijf. Ik zal de in het onderzoek voorgestelde pilot voor een koppeling tussen registratiegegevens van de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en gemeenten aan de desbetreffende organisaties voorleggen.

b) Gemeentelijk beleid

- Uit de nulmeting blijkt dat drie op de vier gemeenten prostitutiebeleid hebben geformuleerd. Onderdeel van dit beleid is vaak een vergunningverplichting voor seksbedrijven, een maximumstelsel en vestigingsrestricties;
- 24 procent van de gemeenten heeft een «nulbeleid». In een dergelijk prostitutiebeleid wordt bepaald dat er op grond van onder andere de bescherming van de openbare orde en woon- en leefomgeving geen vergunningen voor prostitutiebeleid worden afgegeven;
- 66 procent van de gemeenten heeft beleid voor escortbedrijven;

- 55 procent van de gemeenten heeft beleid voor bedrijfsmatige prostitutie vanuit huis;
- In 2013 zijn er op basis van prostitutiebeleid, met daarin aandacht voor ruimtelijke ordening en Bibob-toetsing, 175 vergunningen verleend, 23 vergunningen ingetrokken en 17 vergunningen geweigerd.

Reactie

Uit de nulmeting blijken grote verschillen tussen het prostitutiebeleid van gemeenten. Dit maakt het makkelijker voor prostitutiebedrijven om regulering (voor een deel) te ontwijken. Meer uniformiteit is gewenst en ik zet mij dan ook in om dit te bereiken. Effectieve regulering en het bestrijden van niet-legale prostitutie is alleen mogelijk indien elke gemeente prostitutiebeleid formuleert waarin voor elke vorm van bedrijfsmatige prostitutie staat aangegeven of dit wel (en onder welke voorwaarden) of niet is toegestaan. De Wrp zal voorzien in een uniforme vergunningplicht voor alle bedrijfsmatige prostitutie in Nederland waardoor het waterbedeffect wordt tegengegaan. Dit schept duidelijkheid voor ketenpartners, exploitanten en prostituees. In combinatie met andere gemeentelijke maatregelen draagt eenduidig prostitutiebeleid bij aan de bestrijding van misstanden en de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. In gemeentelijk prostitutiebeleid gaat aandacht uit naar het tegengaan van seksuele uitbuiting en naar voorlichting en hulpverlening aan prostituees. Informatie, advies (over rechten en plichten, over inschrijven in de BRP, wonen, werkplekken, boekhouding en de kosten daarvan) en hulpverlening verbeteren de sociale positie en kunnen slachtofferschap voorkomen. Beleid gericht op prostitutie, met daarbij aandacht voor voorlichting en hulpverlening aan prostituees en de aanpak van seksuele uitbuiting, is onderdeel van het basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel.⁸ In aanloop naar de inwerkingtreding van de Wrp blijf ik gemeenten stimuleren om hun prostitutiebeleid te uniformeren, onder meer via het landelijk programma prostitutie.

c) Toezicht en handhaving

Toezicht op zowel de vergunde als de niet-legale prostitutiesector en handhavend optreden bij overtreding van de voorschriften worden vaak in regionaal verband uitgevoerd. De gemeenten en de politie spelen bij deze controles een grote rol. Naast de politie en de gemeenten is o.a. ook de Belastingdienst actief.

De vergunde prostitutiebranche wordt aan periodieke controles onderworpen:

- In ongeveer de helft van de gemeenten is de politie door de burgemeester gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren. Tijdens deze controles worden onder meer identiteitspapieren van prostituees gecontroleerd en wordt gekeken naar mogelijke signalen van mensenhandel. De nadruk bij de controles ligt op de naleving van de vergunningvoorwaarden. Dit blijkt ook uit de bestuurlijke rapportages van de politie.
- In de optiek van 75 procent van de gemeenten leven de exploitanten van vergunde bedrijven de regelgeving redelijk tot goed na. Ook op basis van het aantal opgelegde sancties en het aantal bestuurlijke rapportages blijkt dat de vergunde sector de regels redelijk goed naleeft. Volgens de onderzoekers wordt het nalevingsgedrag van exploitanten positief beïnvloed door de hoge intensiteit van controles.

⁸ Kamerstuk 28 638, nr. 128

- Sinds 2010 zijn er 306 sancties door gemeenten opgelegd, waarvan 116 in de vergunde branche en 190 in de illegale sector (in het bijzonder niet-vergunde bedrijfsmatige prostitutie).
- Uit een steekproef van bestuurlijke rapportages blijkt dat minder dan 20 van de 100 onderzochte rapportages betrekking heeft op exploitanten van vergunde prostitutiebedrijven.

De meeste sancties en bestuurlijke rapportages uit de steekproef van 100 bestuurlijke rapportages uit 10 politieeenheden hebben betrekking op prostitutie zonder de vereiste vergunning. In 80 procent van de gevallen is een bestuurlijke rapportage opgemaakt wegens illegale prostitutie vanuit huis. In deze gevallen wordt de prostituee vaak een waarschuwing gegeven voor het werken zonder vergunning. Exploitanten en facilitators (zoals pandjesbazen) blijven volgens de onderzoekers echter nagenoeg uit beeld bij handhaving in de niet-legale sector.

Het integrale toezicht in de sector werpt zijn vruchten af. Van de gemeenten geeft 87 procent aan dat de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden in de praktijk voldoende houvast bieden om sancties op te leggen. De onderzoekers doen twee aanbevelingen om het toezicht op de sector verder te verbeteren. Allereerst zal een uniform format voor bestuurlijke rapportages de gemeenten meer aanknopingspunten geven voor de specifieke inzet van maatregelen. Als tweede punt dragen de onderzoekers aan dat de effectiviteit van de maatregelen niet altijd toereikend is. Ze zijn vaak gericht op prostituees en in mindere mate op exploitanten of facilitators.

Reactie

De Wrp zal voorzien in een vergunningplicht voor elke vorm van bedrijfsmatige prostitutie. Handhaving en toezicht wordt door dit onderscheid eenduidiger. Voor een betere aanpak van misstanden in de prostitutiebranche dienen alle betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen. Het is positief dat uit de nulmeting blijkt dat (mede) door het grote aantal controles exploitanten over het algemeen hun rol pakken. Ten aanzien van de rol van gemeenten en politie bij het toezicht op en de handhaving van de prostitutiebranche, ben ik van mening dat een gezamenlijke aanpak de voorkeur heeft. Omdat misstanden zoals slechte hygiëne, onveilige werkomgeving, dwang en uitbuiting zich makkelijker kunnen voordoen in de niet-legale prostitutie in de vorm van niet-vergunde bedrijfsmatige prostitutie, zetten de politie, de gemeenten en andere ketenpartners zich in om niet-legale prostitutie aan te pakken. Integrale controles zijn daarbij een belangrijk middel. Om de handhaving op de illegale sector te verbeteren, werken het EVIM, de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, de KMar, het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC), SZW en mijn ministerie samen aan de ontwikkeling van een uniform format voor bestuurlijke rapportages mensenhandel. Deze rapportages kunnen onder meer worden opgemaakt naar aanleiding van prostitutiecontroles. Het creëren van meer uniformiteit en het verbeteren van de kwaliteit van bestuurlijke rapportages zal gemeenten helpen om op basis van de rapportages passende maatregelen te nemen tegen niet-vergunde bedrijfsmatige prostitutie. Ook wordt in het kader van de Taskforce Aanpak Mensenhandel door het LIEC, in nauwe afstemming met relevante partners, gewerkt aan bestuurlijke handvatten om facilitators van mensenhandel te bestrijden. De politie en het OM werken ook nauw samen bij het verder ontwikkelen van de aanpak van facilitators. Al deze gezamenlijke inspanningen leiden naar verwachting tot een betere aanpak van niet-legale prostitutie.

d) Sociale positie in de ogen van de prostituee

Om een goed beeld te krijgen van de sociale positie van de prostituee, zijn ruim 360 sekswerkers⁹ geraadpleegd. Van de geïnterviewde sekswerkers is 93 procent vrouw, 5 procent is man en 2 procent is transgender. Deze sekswerkers zijn werkzaam in verschillende delen van de seksbranche, zijn tussen de 18 en 70 jaar oud,¹⁰ komen uit verschillende landen en wonen en werken voor het grootste deel in Amsterdam, Rotterdam of Den Haag. De onderzoekers hebben geprobeerd het risico op sociaal-wenselijke antwoorden van geïnterviewden te minimaliseren maar geven aan dat het mogelijk is dat sekswerkers met positievere ervaringen zijn oververtegenwoordigd in het rapport. De resultaten van dit deel van de nulmeting schetsen de gepercipieerde sociale positie door de geïnterviewde prostituees.

Werkkeuze

Prostituees zijn om verschillende redenen begonnen met sekswerk:

- Binnen de onderzoekspopulatie lijkt volgens de onderzoekers niet of nauwelijks sprake van gedwongen sekswerk.
- 27 procent van de sekswerkers is begonnen met het werk omdat het hen leuk werk leek.
- In het merendeel van de gevallen spelen financiële motieven een rol bij de keuze voor sekswerk.
- Zeven procent van de prostituees is op advies van iemand anders met het werk begonnen of is hiertoe overgehaald.
- Negen procent geeft aan te zijn gaan werken omdat vrienden of vriendinnen ook als sekswerker actief waren.
- De meeste sekswerkers hebben in het verleden arbeid verricht in een andere sector. Dit geldt het minst voor prostituees werkzaam achter de ramen, 25 procent van deze groep heeft geen ander beroep gehad dan sekswerker.

Uitstappen

- Meer dan de helft van de sekswerkers denkt soms of vaak aan het uitstappen uit de sector.
- Een deel van de sekswerkers is al eerder met het werk gestopt met hulp van vrienden of familie, maar is om financiële redenen weer met het werk begonnen (54 procent had geldproblemen, 14 procent kon geen ander werk vinden).
- Van de sekswerkers weet 56 procent waar zij terecht kan voor hulp bij het uitstappen.

Leefwijze

In vergelijking met 2006 is de leefwijze van sekswerkers verbeterd. Desondanks leven sekswerkers in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking ongezonder:

- 93 procent van de bevroegde sekswerkers weet waar men terecht kan voor gezondheidszorg.
- Sekswerkers roken en drinken meer dan de gemiddelde beroepsbevolking en maken vaker gebruik van kalmeringsmiddelen.

⁹ In het deelrapport naar de sociale positie is het begrip «sekswerker» in plaats van «prostituee» gebruikt.

¹⁰ Het merendeel van de geïnterviewde sekswerkers is tussen de 21 en 50 jaar oud. 1 procent is 18 t/m 20 jaar, 31 procent is 21 t/m 29 jaar, 29 procent is 30 t/m 39 jaar, 27 procent is 40–49 jaar en 12 procent is 50 t/m 70 jaar.

- Dit kan samenhangen met het feit dat 45 procent van de sekswerkers het werk soms als emotioneel zwaar ervaart en 14 procent zelfs vaak.
- Meer dan 1 op de 3 sekswerkers komt via het werk wel eens in aangrijpende situaties terecht, met als gevolg verontrustende gedachten of herinneringen hieraan en/of slaapproblemen.

Relatie met de exploitant

- De meeste geïnterviewde sekswerkers zijn tevreden over de relatie met de exploitant. Zij geven voorkeur aan het werkzaam zijn in de vergunde en daarmee legale prostitutiesector.
- 37 procent van de sekswerkers geeft aan via de toepassing van de opting-in regeling in de branche te werken,¹¹ 58 procent geeft aan als zelfstandige te werken.
- Het aantal prostitutees dat afspraken maakt met de exploitant over de hoogte van de huur en de hygiëne van de werkplek is respectievelijk 2 op de 5 en 1 op de 3. In 60 procent van de clubs worden deze afspraken alleen mondeling vastgelegd.
- Van alle geïnterviewde sekswerkers bepaalt ongeveer de helft zelf het tarief voor het verrichten van seksuele handelingen. Raamsekswerkers zijn het minst tevreden over hun inkomsten uit het sekswerk.

Over de contacten met overheids- en hulpverleningsinstanties zijn sekswerkers positief. Veruit de meeste sekswerkers zijn tevreden over hoe zij worden behandeld door dergelijke organisaties. Wel is driekwart van de sekswerkers van mening dat het imago van de sekswerker bij instellingen en burgers verbeterd dient te worden.

Reactie

In de brief van 23 juni 2014 (Kamerstuk 28 638, nr. 119) is ingegaan op de wijze waarop er wordt gewerkt aan de verdere verbetering van de sociale positie van prostitutees. Aan de hand van de uitkomsten van de nulmeting ga ik in gesprek met belangenorganisaties van prostitutees. Doel van dit overleg is onder meer om te bezien welke aanvullende mogelijkheden er zijn om gepercipieerde problemen aan te pakken. Van de geïnterviewde prostitutees blijkt een substantieel deel een poging te hebben ondernomen om te stoppen met het werk. Hieruit blijkt dat duurzaam uitstappen lastig blijft. Te weinig prostitutees weten waar zij terecht kunnen voor hulp bij het uitstappen. Het is mijn verwachting dat naar aanleiding van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II (RUPS II) meer prostitutees weten waar zij hulp kunnen krijgen bij uitstappen. Ook de Wrp zal een bijdrage leveren aan het verbeteren van de positie van de prostituee. Met de Wrp wordt de exploitant verplicht de maatregelen ten behoeve van gezondheid, veiligheid, hygiëne en zelfbeschikkingsrecht van de prostituee in het bedrijfsplan op te nemen.

e) Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de geïnterviewde prostitutees in het rapport naar de sociale positie ligt in de meeste brancheonderdelen tussen de 33 en 36 jaar. Prostituees werkzaam in erotische massagesalons en bedrijfsmatige prostitutees vanuit huis zijn vaak ouder, respectievelijk gemiddeld 43 en 39 jaar.

¹¹ Dit voorwaardenpakket houdt in dat een prostituee niet in loondienst werkt bij de exploitant maar dat de exploitant, door een overeenkomst met de Belastingdienst, wel belastingen en premies over de inkomsten van de prostituee inhoudt en afdraagt aan de Belastingdienst en het UWV.

Prostitutie door minderjarigen lijkt niet voor te komen in de vergunde prostitutiebranche. Dit blijkt uit controles, maar ook uit de reacties van sleutelinformanten, prostituees en exploitanten. In de niet-legale branche komen ketenpartners soms wel minderjarigen tegen tijdens controles van bedrijfsmatige prostitutie vanuit huis en escort. Indien een minderjarige prostituee wordt aangetroffen, wordt deze direct uit de situatie gehaald en hulpverlening aangeboden.

Reactie

Prostituees tussen de 18 en 21 jaar vormen een kwetsbare groep. In tegenstelling tot oudere prostituees zijn zij minder zelfredzaam en daardoor vatbaar voor uitbuiting. De Wrp zal voorzien in een minimum leeftijd voor prostituees van 21 jaar. Met het oog op deze wet heeft een aantal gemeenten de leeftijd voor prostituees in de vergunde sector al op 21 gesteld.¹²

f) Misstanden

De nulmeting stelt, op basis van bestaande literatuur, dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor misstanden. In aanvulling daarop stellen de onderzoekers dat de niet-vergunde prostitutie kwetsbaarder is voor misstanden dan de vergunde sector. Onder misstanden wordt onder andere verstaan dwang, onveilige seks, verplichte alcoholconsumpties op de werkplek en onhygiënische en onveilige werkruimten:

- Van misstanden en gedwongen sekswerk lijkt volgens de onderzoekers niet of nauwelijks sprake bij de geïnterviewde prostituees zelf. Ook bij controle van de vergunde branche worden volgens gemeenten weinig misstanden geconstateerd.
- Wel zijn voorbeelden van gedwongen prostitutie aan bod gekomen in gesprekken tussen de onderzoekers, verschillende ketenpartners en sleutelinformanten. Daarnaast staan in 10 van de 100 in de steekproef onderzochte bestuurlijke rapportages door de politie genoteerde signalen van mensenhandel en geeft 14 procent van de gemeenten aan signalen te hebben dat mensenhandel in hun gemeente voorkomt.
- Als de geïnterviewde prostituees wordt gevraagd een mening te geven over de situatie van andere prostituees, geeft twee derde aan dat het merendeel van de prostituees volgens hen vrijwillig werkt. Een groot deel van de sekswerkers geeft overigens geen antwoord op deze vraag.

Op basis van de onderzoeken is er geen goede schatting te geven van de omvang van misstanden in de prostitutiebranche. De aanwezigheid van misstanden staat echter vast. De onderzoekers wijzen in dit verband onder meer op rapporten van de NRMSGK (Mensenhandel In en uit beeld 2). Als laatste zijn de onderzoekers van mening dat prostitutie door minderjarigen en seksuele uitbuiting de twee vormen van niet-legale prostitutie zijn die het hardst moeten worden bestreden, omdat volgens de onderzoekers de persoonlijke en maatschappelijke impact van deze vormen van prostitutie het grootst zijn.

Reactie

Het ontbreken van gegevens over de exacte omvang van misstanden, ook na uitvoering van de nulmeting, is geen reden om achterover te leunen. Misstanden moeten hard worden aangepakt. De Wrp zal voorzien in uniforme en strenge eisen t.a.v. de bedrijfsvoering en inrichting van seksbedrijven. Prostituees mogen onder andere niet worden gedwongen

¹² Amsterdam, Utrecht en Leeuwarden.

om gebruik te maken van alcohol of drugs met de klant, hebben een vrije artskeuze en de werkplek van een prostituee moet hygiënisch en veilig zijn. Exploitanten die niet voldoen aan deze vergunningseisen en aan de zorgplicht om prostitutie door minderjarigen en onvrijwillige prostitutie tegen te gaan, riskeren vervolging en het intrekken van hun vergunning. Misstanden zullen hiermee nog beter worden tegengegaan en de verwachting is dat deze in de toekomst nog minder vaak in de vergunde sector voorkomen.

Prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie moeten met kracht worden bestreden, slachtoffers verdienen gepaste hulpverlening. De politie treedt hier dan ook hard tegen op. Uitbuiters, facilitators en klanten van minderjarige prostituees worden opgespoord en vervolgd. Het openbaar ministerie werkt momenteel aan strafmaatrichtlijnen met betrekking tot klanten van prostitutie door minderjarigen. Slachtoffers wordt adequate hulpverlening geboden. Bescherming van slachtoffers is een essentiële voorwaarde voor het betrekken van een minderjarig slachtoffer bij de opsporing en vervolging. Minderjarige slachtoffers worden opgevangen in de beschermde opvang.

Alle signalen van mensenhandel worden onderzocht. Bij voldoende opsporingsindicaties leidt dit tot een opsporingsonderzoek. Om doorgeleiding van slachtoffers van mensenhandel nog beter te faciliteren, werken de ministeries van Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan een Nationaal Verwijsmechanisme voor slachtoffers mensenhandel. Medio 2015 wordt u per brief geïnformeerd over de realisatie van het Nationaal Verwijsmechanisme. Voor een betere signalering van slachtoffers van gedwongen prostitutie zetten verschillende organisaties zoals Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de politie zich in om signalering door gemeenten te verbeteren. De Wrp beoogt daarnaast door middel van uniforme vergunningseisen, een register van geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen voor seksbedrijven en een register van vergunningen voor escortbedrijven het toezicht en handhaving op de vergunde sector verder te vergemakkelijken waardoor meer aandacht uit kan gaan naar de aanpak van de illegale sector.

g) Wrp

De nulmeting is uitgevoerd in de fase dat bij respondenten bekend was dat de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht van de klant via een novelle uit het wetsvoorstel zouden worden geschrapt. Uit de nulmeting blijkt onder andere onder exploitanten, gemeenten en politie brede steun te bestaan voor de Wrp, ook zonder registratieplicht. Over het creëren van meer uniformiteit in het gemeentelijk (vergunning)beleid bestaat steun van alle betrokken partijen. Hoewel betrokkenen voor het overgrote deel achter een minimumleeftijd van 21 jaar staan, wordt wel bezorgdheid geuit over het uitwijken van 18 tot 21 jarigen naar het illegale circuit. De respondenten achten een overgangsregeling gewenst. Verder worden vraagtekens gezet bij de handhaving van een goede informatievoorziening van de exploitant van de prostituee. Hoe kan er op worden toegezien dat de exploitant de prostituee voldoende informeert over haar rechten en plichten? Als laatste hopen de partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving dat de wet meer duidelijkheid schept over het begrip «bedrijfsmatige prostitutie».

De nulmeting geeft een aantal indicatoren aan die relevant zijn voor het periodiek meten van de effecten van de Wrp in de toekomst. Dit zijn onder meer de invulling en handhaving van bedrijfsmatige prostitutie vanuit huis, de verantwoordelijkheden van de exploitant en de rol van

gemeenten en politie bij bestuurlijke controles. Om de effecten van de invoering van de Wrp te bepalen is het echter volgens de onderzoekers daarnaast onmisbaar om ook op gemeentelijk niveau inzicht te hebben in de meer verborgen vormen van prostitutie. Gemeenten zouden – in samenwerking met bijvoorbeeld de politie – periodiek een meting in hun gebied moeten uitvoeren (door middel van advertenties op het internet en bestuurlijke controles) om een indicatie te krijgen van de illegale/onvergunde prostitutie. Tezamen zal dit een landelijk beeld kunnen opleveren.

Reactie

De brede steun voor de doelstellingen van de Wrp die uit de nulmeting naar voren komt benadrukt nogmaals het belang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze doelstellingen van het wetsvoorstel zijn door het nader reguleren van de sector, het tegengaan van misstanden en het verbeteren van de sociale positie van de prostituee. De novelle Wrp stelt een leeftijdsgrens voor. Het wetsvoorstel zal ook met de novelle in een overgangsregeling voorzien. Met de Wrp worden exploitanten verplicht te zorgen voor een goede informatievoorziening voor prostituees. Deze verplichting wordt opgenomen in het bedrijfsplan. Er zal toezicht worden gehouden op de naleving van de verplichtingen in het bedrijfsplan. Overtreding van deze vergunningseis kan verregaande consequenties hebben voor de exploitant. Gezien het redelijk goede nalevingsgedrag in de vergunde sector is de verwachting dan ook dat de exploitant deze rol serieus zal nemen. Daarnaast is de informatievoorziening niet enkel afhankelijk van de exploitant. Prostituees kunnen op het internet terecht op www.prostitutiegoedgeregeld.nl en bij organisaties zoals GGD/GHOR Nederland en speciale centra voor sekswerkers zoals SPOT 46, Stichting De Tussenvoorziening en Prostitutie & Gezondheidscentrum 292.

De Wrp stelt een uniforme vergunningplicht voor alle seksbedrijven voor. Waar bedrijfsmatige prostitutie plaatsvindt, zal met inwerkingtreding van het wetsvoorstel dan ook een vergunning moeten worden aangevraagd. Om bedrijfsmatigheid aan te tonen kan gekeken worden naar de frequentie van de werkzaamheden, de manier waarop klanten worden geworven, en of er meer dan één prostituee werkzaam is op het adres.

Om gemeenten en de politie te ondersteunen bij het verkrijgen van zicht op de illegale prostitutiesector in hun gemeente en regio, wordt in opdracht van het EVIM momenteel gewerkt aan een internet-tool (webcrawler). Deze tool zal het manueel doorzoeken van internetadvertenties ten behoeve van prostitutiecontroles vergemakkelijken. Het waarborgen van dergelijke ontwikkelingen is van belang voor de monitoring van de effecten van de Wrp in de toekomst.

2) Inventarisatie strafrechtelijk «pooierverbod»

In het Algemeen Overleg van 3 oktober 2013 is door de toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie toegezegd uitgebreid in te gaan op de mogelijkheden van een «pooierverbod», met inachtneming van de standpunten van de raadsheer bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, de heer Lemaire die publiekelijk voor de herinvoering van een «pooierverbod» heeft gepleit (Kamerstuk 28 638, nr. 108). Om een beter beeld te krijgen van de manier waarop in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een «pooierverbod» wordt gedacht, heeft het WODC een inventarisatie laten uitvoeren. Zeventien juristen, allen werkzaam op strafrechtelijk terrein, zijn over hun zienswijze aangaande het «pooierverbod» bevraagd. Bij deze interviews zijn de opvattingen van dhr. Lemaire, als uitgangspunt genomen. In de inventarisatie wordt hiervan

verslag gedaan zonder een inhoudelijke beoordeling van de standpunten en argumenten van de geïnterviewden. De argumenten zijn inventariserend gecategoriseerd. De resultaten kunnen niet als representatief worden geacht voor een bepaalde doelgroep, zoals de staande of zittende magistratuur.

Achtergrond

In 2000 zijn het souteneursverbod en het bordeelverbod opgeheven. Tegelijkertijd zijn de kwalijk geachte elementen van het souteneurschap en het bordeelhouden geïncorporeerd in de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 250a (oud) van het Wetboek van Strafrecht (Sr), thans artikel 273f Sr. Enerzijds is hierdoor de exploitatie van vrijwillige prostitutie onder voorwaarden gelegaliseerd. Anderzijds is er sprake van een aanscherping van de strafbaarstelling van onvrijwillige prostitutie. Op grond van artikel 273f Sr is het strafbaar om:

- iemand onder gebruikmaking van oneigenlijke middelen werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen, met het oogmerk van uitbuiting in de prostitutie;
- iemand dwingen of met oneigenlijke middelen bewegen zich te prostitueren;
- voordeel trekken uit gedwongen prostitutie en;
- iemand dwingen tot de afgifte van inkomsten uit prostitutie.

Deze gedragingen worden gekwalificeerd als mensenhandel, waarop in beginsel, los van de mogelijkheden tot strafverzwaring, een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of een geldboete van de vijfde categorie staat.

Sinds 2000 hebben sommigen zich voorstander getoond van de herinvoering van het souteneursverbod, ook wel «pooierverbod» genoemd. In reactie op een motie uit 2007¹³ waarin de regering werd verzocht om een souteneursverbod in te voeren, heeft de regering aangegeven dat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel voldoende is om de activiteiten van een souteneur aan te pakken. Tegelijkertijd is in reactie op de motie aangegeven dat de aanpak van souteneurs tevens bestuurlijk benaderd zal worden. Dit heeft geresulteerd in het wetsvoorstel tot regulering van de prostitutiebranche, de eerdergenoemde Wrp.

Inhoud van de inventarisatie

In de inventarisatie is een concreet voorstel van raadsheer Lemaire gebruikt om de begrippen «pooier» en «pooierverbod» beter te duiden. Uit de inventarisatie blijkt dat de heer Lemaire het begrip «pooier» ruim hanteert, namelijk iedereen die zich zonder redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van een prostituee. Zijn voorstel betreft het strafbaar stellen van «eenieder die zonder vergunning betrokken is bij de aanbidding van diensten, de voorbereiding, de werving, de instandhouding of het vergemakkelijken daarvan, door een prostituee». Overtreding van het verbod zou moeten worden bedreigd met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren, of als niet blijkt van instemming van de prostituee, ten hoogste acht jaren. Uit de inventarisatie valt op te maken dat als onder de term «pooier» de gedragingen van een actieve souteneur (volgens de inventarisatie: iemand die aanzet tot prostitutie en tot afdracht van inkomsten, veelal door middel van geweld en bedreiging) reeds een absoluut «pooierverbod» bestaat. Op grond van artikel 273f Sr worden dergelijke gedragingen aangemerkt als mensenhandel.

¹³ Kamerstuk 31 200-VI, nr. 82.

De noodzaak voor de invoering van de door de heer Lemarie voorgestelde strafbaarstelling is volgens hem onder meer gelegen in de bewijsproblemen met betrekking tot artikel 273f Sr. Hij stelt dat het vaak niet lukt het bewijs rond te krijgen in mensenhandelzaken. Dit zou verband houden met ambivalentie of angst bij de slachtoffers, waardoor zij niet kunnen of willen verklaren, of inconsistent verklaren. Daar komt bij dat voor verklaringen ook steunbewijs nodig is, iets wat volgens de heer Lemaire vaak door moeizaam en tijdrovend onderzoek boven water moet komen, maar niet altijd betrouwbaar kan worden geacht. Met de aanhangige Wrp wordt naar de mening van de heer Lemaire een stap in de goede richting gemaakt, maar uit de systematiek van zijn voorstel kan volgens de inventarisatie worden afgeleid dat hij een meer gedifferentieerd vergunningstelsel voorstaat. De uitbreiding van dit stelsel en van de strafrechtelijke aansprakelijkheid vindt haar rechtvaardiging in de omvang van de misstanden in de prostitutiebranche. De strafbaarstelling van mensenhandel wordt volgens de heer Lemaire daardoor aangepast aan de omvang van de maatschappelijke misstand.

De reacties op het voorstel van de heer Lemaire zijn globaal genomen in twee categorieën in te delen: een groep die zich niet kan vinden in de algemene ideeën van de heer Lemaire en een groep die dat wel kan. De algemene indeling laat blijken de inventarisatie onverlet dat ook binnen de beschreven groepen nog verschillen van opvatting bestaan, vooral in de stelligheid waarmee men zich uitspreekt tegen dan wel voor de zienswijze van de heer Lemaire.

Reactie

De prostitutiebranche is kwetsbaar voor misstanden, dat blijkt ook uit de nulmeting Wrp. Deze misstanden, zoals dwang, onveilige seks, onhygiënische werkkruimten, moeten worden aangepakt.

In de inventarisatie van het WODC wordt slechts zijdelings een verband gelegd met de aanhangige Wrp en de rol van het strafrecht bij de regulering binnen de branche. De Wrp zal een belangrijke bijdrage aan de aanpak van misstanden in de prostitutiebranche leveren. Het wetsvoorstel voorziet in een landelijk uniform vergunningstelsel waarbij iedere vorm van exploitatie van seksbedrijven vergunningplichtig wordt, met strafrechtelijke handhaving als sluitstuk. Verhuur van kamers voor prostitutie en prostitutie vanuit privéwoningen en vakantiehuisjes of het regelen van afspraken (escort) vallen onder het begrip seksbedrijf, zoals gedefinieerd in de Wrp. Deze activiteiten worden vergunningplichtig. Ook stelt het wetsvoorstel strenge eisen aan de exploitant en beheerder van een seksbedrijf. De exploitant is degene voor wiens rekening en risico het seksbedrijf wordt uitgeoefend. Als beheerder wordt aangemerkt de natuurlijke persoon die is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf. Er gaan strenge eisen gelden voor de afgifte van een vergunning. Zo dienen zowel de exploitant als de beheerder van onbesproken gedrag te zijn.

Het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning en handelen in strijd met de vergunningsvoorwaarden wordt met de inwerkingtreding van de Wrp strafbaar gesteld ingevolge de Wet economische delicten (WED). De WED geeft mogelijkheden tot het opleggen van hoge (financiële) sancties.

Het voorstel van de heer Lemaire komt in feite neer op de introductie van een vergunningplicht voor een ieder die zich met een prostituee bemoeit, met strafrechtelijke handhaving als sluitstuk.

Uitbuiting binnen de prostitutie is mensenhandel en is strafbaar op grond van artikel 273f Sr. De activiteiten van in de inventarisatie aangeduide «actieve souteneur», die anderen dwingt tot prostitutie, kunnen op grond hiervan – al dan niet in combinatie met de zedendelicten – voldoende

worden aangepakt. In die zin omvat artikel 273f Sr reeds een absoluut strafrechtelijk «pooierverbod».

Het exploiteren van een seksbedrijf wordt met de introductie van de Wrp vergunningplichtig. Wie in de toekomst geen vergunning aanvraagt en een seksbedrijf exploiteert, is strafbaar op grond van de WED. Hiermee wordt de werking van de strafwet met inwerkingtreding van het wetsvoorstel verruimd, hetgeen de aanpak van malafide personen binnen de seksbranche naar verwachting zal verbeteren en vereenvoudigen. Het strafrecht biedt vanzelfsprekend ook de mogelijkheid om andere strafwaardige gedragingen (zoals oplichting, afpersing of het aanzetten tot het plegen van criminele activiteiten) aan te pakken.

Een nog verdere verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, in de vorm van een strafbaarstelling van een ieder die zonder zich zonder vergunning met een prostituee bemoeit, is moeilijk te rijmen met het uitgangspunt dat prostitutie in Nederland een legale activiteit is en roept de vraag op wat het strafwaardige karakter is van deze activiteiten.

Ook acht ik het onverstandig om gedragingen die onder het bereik van de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Sr vallen te scharen onder een nieuwe strafbaarstelling met een lagere strafeis. Hierdoor kan de bescherming van artikel 273f Sr worden gereduceerd.

Ten aanzien van de genoemde bewijsproblematiek kan verbetering optreden door een juiste interpretatie van artikel 273f Sr. De bewijsproblematiek heeft onder meer te maken met de complexiteit van het delict mensenhandel, dat wordt als zodanig ook ervaren in de behandeling van strafzaken. Dat is ook de reden geweest voor de specialisatie van officieren van justitie en rechters. Deze specialisatie heeft al gezorgd voor een flinke verbetering wat terug te zien in het toenemend aantal veroordelingen.

3) Conclusie naar aanleiding van de twee onderzoeken

De aanpak van misstanden en het verbeteren van de sociale positie van prostituees zijn de kernpunten van het prostitutiebeleid van dit kabinet. Uit de nulmeting Wrp blijkt dat de prostitutiebranche in meerdere opzichten verbeterd is ten opzichte van de situatie in 2006. Toch zijn verdere maatregelen nodig om een branche te creëren waar prostituees op een veilige en gezonde manier hun beroep kunnen uitoefenen en om de branche nog beter te reguleren. De Wrp is ook volgens de onderzoeken daarbij een noodzakelijke stap. Met een uniform kader in de hand kunnen gemeenten en het Rijk in gezamenlijkheid beter verder werken aan de aanpak van misstanden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur