

Aan de leden van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vaste commissie van Justitie  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
p/a G. van Leiden en D. Nava, griffiers  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Utrecht, 1 december 2009

Betreft : Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (kamerstuk nr. 32 211)

Geachte dames en heren,

Op 10 november jl. is het wetsvoorstel *Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche* aangeboden aan de Tweede Kamer. Op 15 december houdt de Vaste commissie een hoorzitting/ronde tafelgesprek; op 16 december a.s. moet zij een eerste inbreng voor het Verslag geven.

De ondertekenaars van deze brief - allen personen en organisaties die vanuit verschillende posities zich al vele jaren inspannen voor de verbetering van de positie van prostituees en de bestrijding van mensenhandel en andere vormen van dwang en uitbuiting - onderschrijven het belang van het aanpakken van misstanden in de prostitutie. Wij onderschrijven ook het belang van een meer uniform beleid van gemeenten en de invoering van een, bij voorkeur landelijk, registratiesysteem voor escortbedrijven, zoals voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel. Overigens vragen wij ons hoe uniform het gemeentelijk beleid daadwerkelijk gaat worden, met de ruimte voor verordeningen per gemeente die het wetsvoorstel biedt en de introductie van de nuloptie.

Wij hebben echter grote zorgen over een aantal andere onderdelen van het wetsvoorstel, *in casu* de verplichte registratie van prostituees, de strafbaarstelling van ongeregistreerde prostituees en hun klanten, en de mogelijkheid voor gemeenten om een nulbeleid te voeren. Wij betreuren het dan ook ten zeerste dat de kritische kanttekeningen die de Raad van State hierbij maakt in zijn advies (No. W04.09.0150/I) niet of nauwelijks in aanmerking zijn genomen in het huidige wetsvoorstel.

Maar bovenal zijn wij geschrokken dat voor het eerst in de geschiedenis sinds de invoering van het bordeelverbod in 1911 voorgesteld wordt om prostituees zelf te criminaliseren. Het feit dat dit gepresenteerd wordt als 'positieverbetering' maakt het extra wrang.

Middels deze brief willen wij u attenderen op onze zorgen en vragen, en deze toelichten.

### **Verplichte registratie als middel om vrouwenhandel te bestrijden**

Wij onderschrijven de noodzaak om misstanden aan te pakken in de sector. Wij hebben echter zeer grote twijfels of de voorgestelde algehele registratieplicht van prostituees daarvoor een goed en effectief middel is.

Het wetsvoorstel lijkt te berusten op de aanname dat wanneer prostituees geregistreerd staan, zij geen slachtoffer van mensenhandel of andere vormen van dwang meer kunnen zijn of worden. Wij vragen ons af waar deze aanname op is gebaseerd. De werkelijkheid laat immers anders zien. Uit het onderzoek '*Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*'<sup>1</sup> blijkt bijvoorbeeld dat veel van de slachtoffers in het vergunde en gecontroleerde circuit werkten.

---

<sup>1</sup> *Schone Schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Korps Landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche 2008.

De eerste vrouwen die zich zullen laten registreren zullen waarschijnlijk degenen zijn die onder dwang werken: zij hebben immers geen keuze. Zoals 'Schone schijn' laat zien vormen papieren barrières voor criminelen geen probleem: zij zorgen er wel voor dat de papieren in orde zijn. Hetzelfde onderzoek pleit er ook voor om onderscheid te maken tussen mensenhandelbestrijding en het prostitutiebeleid. Gesteld wordt dat "het sterke accent binnen het prostitutiebeleid op het tegengaan van mensenhandel zijn weerslag (heeft) op de andere doelstellingen van het beleid, zoals het verbeteren van de positie van prostituees" (p. 114). Dit wetsvoorstel doet het tegendeel.

Overigens moet worden opgemerkt dat uit allerlei onderzoeken, inclusief 'Schone schijn' naar voren komt dat dwang niet zozeer door exploitanten wordt uitgeoefend maar vooral door derden, waarop ook exploitanten weinig zicht en grip hebben. Toezicht op exploitanten lost dus maar een deel van het probleem op. Exploitanten zijn zeker aansprakelijk te stellen voor misstanden binnen hun bedrijf, maar het is de vraag of het houdbaar is hen ook aansprakelijk te houden voor misstanden buiten hun bedrijf.

Dat is niet op te lossen met een vragenlijst die een exploitant elke prostituee die in of voor zijn bedrijf wil komen werken verplicht moet afnemen, zoals het kabinet voorstelt. Integendeel, dit dwingt prostituees om allerlei privé informatie (waar woont u, heeft u een eigen woning, betaalt u die zelf, zo nee wie betaalt die dan, woont u alleen of met anderen, zo ja met wie, heeft u familie hier, waar woont die, heeft u een partner die profiteert van uw inkomen, waar verdient uw partner zijn inkomen mee, wonen uw kinderen bij u, zo nee waarom niet, wat zijn uw redenen om in de prostitutie te werken?) ongewild en ongevraagd te delen met hun werkgever resp. met de eigenaar van het bedrijf waar zij of hij als zelfstandig ondernemer inhuurt (bijv. bij raambedrijven) of via de opting-in regeling als beroepsmatig werkende zelfstandige werkt.

Geen enkele werkende burger zou zo'n gedwongen inbreuk op zijn of haar privacy op prijs stellen, maar zeker prostituees zullen geen enkele behoefte hebben om dit soort privégegevens met een exploitant te delen en hem of haar daarmee een oneigenlijke machtspositie te verschaffen. Veel prostituees willen immers niet dat hun familie weet dat zij in de prostitutie werken en hebben er een groot belang bij hun privéleven af te schermen. Privacybescherming geldt niet alleen tegenover de staat, maar ook tegenover de exploitant en de klant. Bovendien was juist een doelstelling van de opheffing van het bordeelverbod om de machtsongelijkheid tussen exploitanten en prostituees aan te pakken, niet om die te versterken.

Uit hetzelfde onderzoek en andere onderzoeken komt naar voren dat, naast het gebrek aan lange termijn bescherming en perspectief voor slachtoffers, een van de grootste obstakels om mensenhandel te bestrijden niet het gebrek aan signalen is, maar het gebrek aan opvolging daarvan. Beide problemen worden niet opgelost met een registratieplicht. Sterker nog, wij vrezen dat de registratieplicht eerder een extra barrière opwerpt, nu ongeregistreerde slachtoffers van mensenhandel het risico lopen op strafrechtelijke vervolging. Handelaren kunnen hun slachtoffers nu niet alleen bedreigen met uitzetting, maar ook met strafrechtelijke vervolging.

#### Vragen

1. Op welke wijze garandeert registratie van een prostituee dat zij of hij niet langer wordt uitgebuit of anderszins slachtoffer is of wordt van dwang of geweld?
2. Is een ambtenaar die een prostituee inschrijft van wie hij het vermoeden heeft dat zij of hij slachtoffer is van mensenhandel maar die dit niet meldt aan de politie medeplichtig aan mensenhandel?
3. Hoe verhoudt de beoogde vragenlijst die exploitanten moeten afnemen van prostituees die in hun bedrijf willen werken zich met de bescherming van de privacy van prostituees?
4. Hoe verhoudt het afnemen van een dergelijke vragenlijst zich met de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod, waaronder positieverbetering van de prostituee en gelijkwaardiger machtsverhoudingen in de prostitutie?
5. Hoe verhoudt de registratie zich ten opzichte van de verschillende pasjessystemen die geïntroduceerd zijn op de tippelzones?
6. Op welke wijze denkt de minister te voorkomen dat bedreiging met strafrechtelijke vervolging door handelaren tegen hun (ongeregistreerde) slachtoffers gebruikt kan worden? (zie ook vraag 35 en 36).

## Criminalisering van klanten

De eerste vraag is of het de taak van de overheid is om vrijwillige seksuele contacten tussen volwassenen strafbaar te stellen. Wij zijn de mening toegedaan dat waar geen sprake is van enige vorm van dwang, er geen plaats is voor de strafwet.

Daarnaast heeft het strafbaar stellen van klanten ongewenste effecten. In de eerste plaats is het de vraag of van klanten verwacht kan worden dat zij 1) bij een prostitutiebezoek om een pasje vragen en 2) echte en valse pasjes kunnen onderscheiden. Dit legt een vorm van opsporingsverantwoordelijkheid bij klanten waarvan betwijfeld kan worden of die juridisch en praktisch handhaafbaar en wenselijk is. Ten tweede geeft dit aan klanten een ongewenste macht over ongeregistreerde prostituees: voegt de prostituee zich niet naar zijn wensen, dan geeft hij haar toch aan bij de politie? Voor kwaadwillende klanten zou dit als trigger kunnen werken om hun heil juist in het ongeregistreerde circuit te zoeken. Ten derde zullen klanten zich niet meer geroepen voelen om misstanden te melden bij de politie. Uit de ervaringen van hulpverleners blijkt dat het regelmatig voorkomt dat klanten slachtoffers van mensenhandel te hulp schieten. Criminalisering van klanten zal dit tegenwerken. Ook klanten die te goeder trouw zijn zullen op zijn minst gaan aarzelen uit angst zelf vervolgd te worden: hoe kunnen zij immers bewijzen dat zij naar een pasje hebben gevraagd? En, als het pasje vals blijkt te zijn, hoe kunnen zij bewijzen dat ze dat niet wisten of konden weten? Daarmee wordt een belangrijke vluchtweg voor prostituees in een dwangsituatie afgesneden en een belangrijke bron van informatie voor de politie.

### Vragen

7. Realiseert de Minister zich dat een klant die een prostituee in een prostitutie bedrijf bezoekt eerst moet nagaan of de prostituee geregistreerd is en of het bedrijf over een vergunning beschikt? (art. 29)
8. Met welk recht vraagt de klant om de gegevens waarop art. 29 doelt?
9. Zijn de prostituee en het bedrijf verplicht om de gevraagde gegevens aan de klant te verstrekken?
10. Hoe moet een klant van een prostituee over voldoende basiskennis beschikken om de getoonde documenten op echtheid te kunnen beoordelen?
11. Kan de minister garanderen dat de basisvaardigheden die van de klant worden geëist ook bij de prostituee aanwezig zijn opdat zij in staat is om de vergunning van het bedrijf waar zij haar werkzaamheden wil uitoefenen, te controleren? (art. 30)
12. Indien een klant onbedoeld een foutief oordeel heeft geveld over de echtheid van een document, is hij of zij dan toch strafbaar? Hoe wordt dit gehandhaafd?
13. Hoe denkt de minister te bewijzen dat het om een prostitutiecontact ging (het bezit van condooms van de vrouwelijke partner, zoals in Zweden, of het inzetten van undercover agenten, zoals in de VS)?
14. Zullen prostituees gedwongen worden tegen hun klanten te getuigen of omgekeerd?
15. Hoe denkt de minister te voorkomen dat klanten oneigenlijke macht over een niet geregistreerde prostituees kunnen uitoefenen door te dreigen haar of hem aan te geven bij de politie?
16. Hoe wordt voorkomen dat klanten geen misstanden meer zullen melden bij de politie uit angst zelf vervolgd te worden?

## Schijnzekerheid in een papieren werkelijkheid

Wat het wetsvoorstel wel zal doen is een schijnzekerheid creëren: "Ze staan geregistreerd en dus zal het wel in orde zijn". Dat is immers de vooronderstelling waarop de voorgestelde strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde prostituees is gebaseerd. Tegelijkertijd stelt het kabinet in zijn reactie op het advies van de Raad van State dat schijnzekerheid wordt voorkomen door het niet opnemen van een vermoeden van mensenhandel als weigeringgrond, omdat bekend is dat de signalering van slachtoffers van mensenhandel buitengewoon moeilijk is. Hier raken wij de draad kwijt.

Dat laatste is weliswaar een terechte constatering, maar de vraag is dan wat überhaupt nog het nut van registratie is als het niemand zekerheid biedt. Niet de gemeente, niet de politie, niet de prostituee en niet de klanten (die beiden desondanks wel strafbaar worden gesteld). Het effect kan zelfs eerder averechts zijn. Door de registratie van slachtoffers van mensenhandel - dit is immers op het 'contactmoment' niet te bepalen - wordt als het ware een goedkeuringsstempel van de overheid gezet op uitbuitingssituaties binnen de gereguleerde sector.

Ondertussen wordt er een dure prijs voor de invoering van verplichte registratie betaald: door prostituees en klanten, maar ook door gemeente en politie. De instelling en handhaving van een registratieplicht vereisen immers het optuigen van een kostbaar bureaucratisch apparaat. Dit zal ten koste gaan van het onderzoeken van daadwerkelijke gevallen van mensenhandel. Nu al klaagt de politie over tekort aan mensen en middelen om alle mensenhandelzaken te onderzoeken.

Het kabinet stelt, in antwoord op de vraagtekens die de Raad van State stelt bij de meerwaarde van de registratieplicht dat het een contactmoment met prostituees creëert. Als het gaat om een contactmoment tussen ambtenaren en prostituees ten behoeve van informatie en voorlichting, zodat de laatsten zelf in de positie gebracht wordt om, indien nodig stappen, te ondernemen zijn er vele andere manieren te bedenken zonder criminalisering van 'te redden' groep: een informatielijn, een klachtenlijn, Postbus 51 spots, folders en/of een speciale website waarin hun rechten duidelijk worden uitgelegd, ondersteuning van zelforganisatie en organisaties voor belangenbehartiging, inschakelen van prostituees om folders onder hun collega's te verspreiden, een speciaal loket voor arbeidsvragen van prostituees, informatiefolders bij de Kamer van Koophandel, gratis juridisch advies bij arbeidsconflicten, investeren in outreaching hulpverlening, investeren in het opzetten van 'maatjessystemen' tussen ervaren prostituees en nieuwkomers, enz. Precies al die zaken waarin sinds de opheffing van het bordeelverbod niet of nauwelijks in is geïnvesteerd.

Nog wranger wordt het als het kabinet stelt dat voor de kosten van het invoeren van de registratieplicht extra middelen zullen worden uitgetrokken. Waarom worden deze niet ingezet voor de opsporing en vervolging van echte mensenhandelzaken? En waarom zijn er wel extra middelen voor verplichte registratie van prostituees, maar niet voor de verbetering van hun positie? Zo heeft het sinds de opheffing van het bordeelverbod vrijwel geheel ontbroken aan een actief beleid om de positie van prostituees te verbeteren en hebben inmiddels alle instellingen die zich hiermee bezighielden hun deuren moeten sluiten wegens het intrekken van de subsidie: De Mr. De Graaf Stichting, het Clara Wichmann Instituut, de Rode Draad.

#### Vragen

17. Hoe ziet het kabinet de handhaving van de registratieplicht? Zal handhaving plaatsvinden door gemeente ambtenaren of door de politie?
18. Indien de politie hier een rol in speelt: hoe verhoudt zich dit met het capaciteitstekort dat de politie reeds nu signaleert om mensenhandel (pro) actief op te sporen en te onderzoeken?
19. Hoe verhoudt de beschikbaarheid van extra middelen voor registratie zich met het ontbreken van middelen voor de verbetering van de positie van prostituees?

#### **Aanpak illegale circuit**

Terwijl registratie niet helpt om mensenhandel te bestrijden werpt het wel een extra barrière op voor vrouwen (en mannen) die legaal, veilig en onafhankelijk willen werken. Prostituees die wel kunnen kiezen hebben immers goede redenen om zich niet bij de gemeente te willen laten registreren als prostituee, zoals de bescherming van hun privacy. Prostituees zijn - begrijpelijk - bang voor een toename van het stigma en het verliezen van hun anonimiteit. Vanuit het veld zijn in de korte verkenning die het ministerie van BZK heeft laten uitvoeren, dan ook verschillende bezwaren aangevoerd tegen de registratieplicht. Een daarvan is, zoals de Raad van State opmerkt, dat de registratieplicht als neveneffect zal hebben dat deze groep in het illegale, niet vergunde circuit verdwijnt, hetgeen hun positie niet ten goede zal komen. Terecht wijst de Raad er dan ook expliciet op dat de registratieplicht een drempel opwerpt voor vrouwen die legaal in de prostitutie willen werken, zodat "het gevaar bestaat dat door de registratieplicht de illegale prostitutie zal toenemen" en de maatregel contraproductief zal blijken te zijn. Migrantenprostituees kunnen zich niet laten registreren zelfs al zouden zij willen: de Wet arbeid vreemdelingen verbiedt immers nog steeds het verlenen van een tewerkstellingsvergunning voor arbeid in de prostitutie. In plaats van het voorkomen van een (verdere) vlucht vanuit de gereguleerde sector, zoals een van de doelen is, zal het wetsvoorstel deze vlucht eerder versterken.

De scheiding tussen het 'legale' circuit en het 'illegale' zal door verplichte registratie zeker groter worden - en daarmee ook de onbereikbaarheid van degenen die in het 'illegale' circuit werken voor voorlichting, hulp en gezondheidszorg. De vraag is echter of dat ook zal leiden tot vergroting van de

mogelijkheden tot een effectieve aanpak van het illegale deel, nu dat momenteel al nauwelijks gebeurt en de handhaving van de registratieplicht in het gereguleerde deel een extra zware wissel zal trekken op de capaciteit van gemeente en politie. Bovendien is het de vraag wie zich in het illegale circuit zullen bevinden: de slachtoffers van mensenhandel of de prostituees die zelfstandig willen werken met behoud van hun privacy en weigeren zich te onderwerpen aan verplichte registratie.

#### Vragen

20. Hoe denkt de minister te voorkomen dat als neveneffect van de registratieplicht vrouwen (en mannen) die legaal in de prostitutie willen werken uit angst voor verlies van anonimiteit en stigmatisering zullen kiezen voor het illegale, niet vergunde circuit en daarmee onbereikbaar wordt voor gezondheidszorg en hulpverlening?

#### **Verplichte registratie, privacy bescherming en stigma**

In zijn advies wijst de Raad van State erop dat voor de verwerking van gegevens over het seksuele leven van mensen extra zware eisen gelden op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In zijn reactie stelt het kabinet eerst "in het licht van het bestaande taboe op prostitutie" begrip te hebben voor de wens tot bescherming van de anonimiteit en privacy, om vervolgens te stellen dat naar zijn oordeel "het gegeven of iemand prostituee is geen bijzonder persoonsgegeven is in de zin van de Wbp", want "over het persoonlijke seksuele leven of de seksuele geaardheid van de prostituee wordt niets opgenomen in het register".

Wij zijn van mening dat registratie van het gegeven of iemand al dan niet prostituee is wel degelijk het 'seksuele leven' van een persoon betreft. Zo staat het in art. 16 Wbp en zo wordt het door de samenleving gezien. Het kabinet is hier of volstrekt wereldvreemd of het meet met twee maten. Al naar het uitkomt, worden op het ene moment discriminerende en stigmatiserende maatregelen ten aanzien van prostituees verdedigd met het 'bijzondere' karakter van prostitutie (voor geen enkel ander beroep geldt een dergelijke registratieplicht<sup>2</sup>), terwijl op het andere moment het feit dat iemand als prostituee werkt "geen bijzonder persoonsgegeven" is en er geen rekening hoeft te worden gehouden met het taboe op prostitutie en de bijzondere maatschappelijke positie van prostituees. Wel mogen prostituees zich "vanwege bestaande gevoeligheden" registreren in een andere gemeente. Dat, denkt het kabinet, is voldoende om te zorgen dat prostituees die legaal willen werken niet de illegaliteit in zullen gaan.

Bovendien wordt de keuze daarvoor niet aantrekkelijk geacht omdat prostituees die adverteren zonder registratienummer ook nog eens strafbaar worden gesteld: de opsporing zal zich, volgens het kabinet, vooral gaan richten op advertenties zonder geldig registratienummer. Behalve het feit dat dit nogal fraudegevoelig lijkt te zijn (hier ligt een aardige markt voor malafide en criminele derden) is het opnieuw de vraag of zich onder deze groep de slachtoffers van mensenhandel bevinden of juist de prostituees die zelfstandig met bescherming van hun privacy willen werken.

Wij vragen ons ook af hoe prostituees enig vertrouwen in de overheid geacht worden te ontwikkelen als diezelfde overheid zo licht over hun belangen en zorgen heenstapt en haar enige antwoord op daarop dwang en criminalisering is.

In plaats van de legale sector onaantrekkelijk te maken en mensen vervolgens (proberen) te dwingen met allerlei middelen, tot en met het strafrecht toe, om daar toch in te werken, is het wellicht een productievere strategie om de legale sector zo aantrekkelijk te maken dat mensen daar juist graag *willen* werken. Dat kan door rekening te houden met de belangen van degenen die in deze sector werken en door prostituees die zelfstandig of samen met een paar collega's (bijvoorbeeld voor hun veiligheid) willen werken te ondersteunen en te faciliteren.

Daarnaast wijst de Raad op het stigmatiserende effect van de registratieplicht. Het kabinet stelt in zijn reactie hierop dat het niet ziet "hoe door registratie een stigma op een prostituee gelegd zou worden dat niet reeds al bestaat". Wij begrijpen dit niet. Wil het kabinet daarmee zeggen dat, omdat deze groep al gestigmatiseerd is, het niet erg is als dat nog meer gebeurt?

---

<sup>2</sup> De voorgestelde registratieplicht staat los van de registratie bij de belasting en een evt. registratie bij de Kamer van Koophandel als zelfstandig ondernemer of beroepsmatig zelfstandig werkende.

## Vragen

21. Is de minister inderdaad van mening dat het gegeven of iemand prostituee is, niet valt onder de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands 'seksuele leven' in de zin art. 16 Wbp? Is het kabinet van mening dat zijn oordeel steunt op een breed gedragen visie in de samenleving?
22. Is de minister van mening dat stigmatisering van prostituees minder erg is dan van andere burgers, omdat zij reeds gestigmatiseerd zijn? Hoe verhoudt zich dit met de verplichting van de overheid onder het VN Vrouwenverdrag om stereotypering en discriminatie van vrouwen te bestrijden?
23. Is het de minister bekend dat het stigma op prostitutie zo verreikend is dat zelfs een hulpverleningsinstelling die voor prostituees werkt door een bank als klant geweigerd werd, zoals SHOP (Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel) in Den Haag overkwam?
24. Komt op het pasje de werknaam of de echte naam van de prostituee, zoals vermeld in haar paspoort, te staan? Komt er ook een pasfoto op het pasje? Indien het pasje de werkelijke naam en een pasfoto van de prostituee bevat, hoe denkt de minister dan te voorkomen dat prostituees hiermee gechanteerd worden? Indien dit niet het geval is, hoe kan de klant dan controleren of het pasje hoort bij de prostituee die hij bezoekt?
25. Realiseert de minister zich dat inschrijving in een 'veilig landelijk register van prostituees' er in de praktijk op neer zal komen dat toezichthouders uit alle Nederlandse gemeenten met prostitutie, dat zijn er tussen 150 en 200, toegang tot dat systeem hebben. Stel dat het daarbij gaat om 1000 personen. Is de minister van mening dat de veiligheid van dat systeem dan te garanderen is?
26. Indien prostituees 4 keer per jaar van werkplek veranderen en in een andere gemeente gaan werken, betekent het dat hun gegevens jaarlijks in 4 gemeenten terecht komen. Kan de minister garanderen dat wanneer een prostituee zich laat uitschrijven uit het landelijke register daarmee ook alle aantekeningen over haar bij de verschillende toezichthouders worden vernietigd?
27. Is de minister er van op de hoogte dat de politie Groningen heeft laten weten (publicatie Dagblad van het Noorden n.a.v. het bezoek van de minister van BZK in december 2008) bij invoering van de registratieplicht een eigen registratie bij te gaan houden van alle prostituees die in of vanuit die provincie werken, op grond van de bij de gemeente aangeleverde gegevens voor het landelijk register, "zodat men bij calamiteiten direct over de gegevens van slachtoffers en eventuele getuigen zou beschikken"? Bent U van mening dat dit wenselijk is?
28. Is de minister er van op de hoogte dat er op dit moment al gemeenten zijn die exploitanten verplichten lijsten met gegevens van prostituees te overhandigen en deze gegevens ten minste 10 jaar te bewaren, ondanks het feit dat hier onder het huidige regime geen wettelijke basis voor bestaat?
29. Wat is het voordeel voor een prostituee om zich te laten registreren?
30. Wordt ook de studente die bijklust in de prostitutie om haar studie te betalen verplicht zich te registreren? Kan de minister garanderen dat deze gegevens niet later ergens opduiken omdat er meerdere registraties blijken te bestaan?
31. Moet een prostituee die net over de grens in België of Duitsland woont en af en toe een Nederlandse klant heeft zich registreren? Zo ja, in welke gemeente?
32. Indien een prostituee zich om privacy redenen registreert in een andere gemeente dan haar of zijn woonplaats, zal de handhaving dan ook door ambtenaren of politie van die andere gemeente plaatsvinden? Of worden haar of zijn gegevens dan alsnog doorgegeven aan de gemeente waar de prostituee gevestigd is? Hoe verhoudt zich dit dan met de beloofde privacybescherming?
33. Indien een prostituee veroordeeld wordt vanwege de weigering zich te registreren, leidt dit dan tot een strafblad? Is het hebben van een strafblad geen nadelige positie indien betrokkene van beroep wil veranderen of deel wil nemen aan een uitstapprogramma?
34. Kunnen ook slachtoffers van mensenhandel vervolgd en veroordeeld worden voor het niet voldoen aan de registratieplicht? Zo niet, waar is dat geregeld? Zo ja, werpt dit geen extra drempel op om zich te melden bij de autoriteiten?
35. Wordt bij vervolging van ongeregistreerde prostituees onderscheid gemaakt tussen degenen die zich niet willen en degenen die zich niet kunnen of niet mogen registreren? Zo ja, hoe?
36. Brengt het feit dat een persoon geregistreerd staat als prostituee haar/hem niet in problemen wanneer zij/hij naar het buitenland wil reizen of zich in het buitenland wil vestigen, bijvoorbeeld de VS?

37. T.a.v. art. 28: kan de minister aangeven waarom het wetsvoorstel toezichthouders het recht geeft zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden indien er een redelijk vermoeden is dat er prostitutie plaatsvindt? Is de minister van mening dat prostitutie zonder de nodige vergunningen een zo ernstig feit is dat daarvoor het recht op privacy van de woning mag worden geschonden?
38. Wanneer is volgens de minister in dit geval sprake van een 'redelijk vermoeden'? Wanneer een vrouw (of man) regelmatig mannelijke (of vrouwelijke) bezoekers heeft? Wanneer een vrouw (of man) seksuele contacten met meerdere partners heeft? Wanneer een vrouw (of man) zich op een bepaalde manier kleedt? Hoe wordt dit 'redelijk vermoeden' vastgesteld?

### **Thuiswerkende prostituees**

Bovendien is onduidelijk of registratie voor zelfstandige thuiswerkende prostituees ook betekent dat zij legaal kunnen werken. In zijn antwoorden op de recente vragen van het toezichthoudend Comité van het VN Vrouwenverdrag stelt de regering dat na registratie "self employed prostitutes may set up and work anywhere as long as they work alone". In zijn reactie op de Raad van State stelt het kabinet dat de vergunningenplicht voor thuiswerkende prostituees zal komen te vervallen.

De bestemmingsplannen van veel steden bevatten echter bepalingen die het thuiswerken als prostitutie verbieden. Daarmee worden zelfstandig thuiswerkende prostituees in een onmogelijke positie geplaatst. Of zij besluiten zich te laten registreren en zijn dan weliswaar 'legaal' maar kunnen niet meer werken. Of ze besluiten zich *niet* te laten registreren en kunnen dan wel blijven werken maar zijn strafbaar, evenals hun klanten. De enige weg hieruit lijkt om voor een exploitant te gaan werken, maar dat wilden ze nu juist niet. Bovendien was het toch de bedoeling van de opheffing van het bordeelverbod om zelfstandigheid van prostituees te bevorderen, niet om hen verplicht in de armen van een exploitant te drijven.

Bovendien vragen wij ons af hoe het opheffen van de vergunningenplicht voor thuiswerkende prostituees zich verhoudt met de nuloptie. Kunnen gemeenten met een nuloptie ook een verbod op thuiswerkende prostituees invoeren? En zo ja, hoe zit het dan als de betreffende prostituee zich in een andere gemeente heeft ingeschreven?

### Vragen

39. Wanneer een prostituee zich als zodanig registreert, betekent dit dat zij als prostituee vrij in of vanuit de eigen woning kan werken, mits zij alleen werkt?
40. Worden onder de nieuwe wet gemeenten verplicht om bepalingen in bestemmingsplannen die thuisprostitutie verbieden te schrappen? Op welke wijze worden gemeenten hiertoe verplicht? Wat zijn de sancties indien zij zich niet aan deze verplichting houden?
41. Worden onder de nieuwe wet gemeenten verplicht thuisprostitutie toe te staan mits de betrokkene geregistreerd is en alleen werkt? Op welke wijze worden gemeenten hiertoe verplicht? Wat zijn de sancties indien zij zich niet aan deze verplichting houden?
42. Geldt dit ook voor gemeenten die onder de nieuwe wet een nulbeleid gaan voeren?
43. Indien niet, hoe zit het als de betreffende prostituee zich in een andere gemeente heeft ingeschreven? Is de gemeente waar de prostituee zich heeft ingeschreven verplicht de gemeente waar de prostituee haar woonplaats heeft in te lichten? Zo ja, hoe zit het dan met de bescherming van de privacy die beoogd wordt betrokkene te bieden door de mogelijkheid van inschrijving in een andere gemeente?

### **Handhaafbaarheid**

Wij stellen grote vraagtekens bij de handhaafbaarheid van een registratieplicht. Zoals eerder vermeld vereist dit een grote administratieve inspanning en een toenemende druk op de capaciteit van de politie. Niet even, maar langdurig. Daarbij is de kans groot dat veel capaciteit gaat wegvloeien in het najagen van juist de groep zelfstandige prostituees en niet degenen die onder dwang werken. Niet geregistreerd zijn is immers geen enkele garantie voor dwang, zoals wel geregistreerd staan geen garantie is voor ontbreken van dwang.

### **Nuloptie**

Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is afgezien van de mogelijkheid voor gemeenten om op lokaal niveau weer een bordeelverbod in te voeren. Daar lagen verschillende argumenten aan ten

grondslag, onder andere de onwenselijkheid van een territoriaal gedifferentieerd economisch overtredingen strafrecht. Deze overwegingen zijn o.i. nog steeds geldig en wegen des te zwaarder omdat nu ook het strafrecht in het spel is gebracht. Zoals de Raad van State ook opmerkt, beargumenteert het kabinet niet waarom deze overwegingen hun geldigheid hebben verloren. Ook in zijn reactie op het advies van de Raad van State komt het kabinet niet met een nadere argumentatie, anders dan dat de mogelijkheid van een nuloptie "past in dit robuustere prostitutiebeleid".

Daarbij willen wij aantekenen dat juist het ontstaan van een territoriaal gedifferentieerd strafrecht - iets waar het huidige kabinet geen "deugdelijk argument" in ziet om af te zien van de nuloptie - de grond vormde voor het sneuvelen van het eerste wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod in 1993 in de Eerste Kamer. Als reactie op de door de Eerste Kamer aangevoerde bezwaren besloot de toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin het wetsvoorstel betreffende de exploitatie van prostitutie (18 202) in te trekken (Kamerstukken 11993/94, 18 202, nr. 127, dd. 16 november 1993). Een van de bezwaren van de Kamer was dat de in het wetsvoorstel vervatte territoriale differentiatie van het strafrecht grondwettelijk niet door de beugel kon.<sup>3</sup>

Een praktischere overweging is dat, volgens de evaluaties van het bordeelverbod, juist de maximering van vergunningen vernieuwing in de prostitutiesector in de weg staat. Vergunningen zijn vooral verleend aan bestaande bedrijven en daarmee waren ze op. Degenen die hier vooral de dupe van zijn, zijn de vrouwen die een eigen bedrijf willen beginnen of voor zichzelf willen werken. Het invoeren van de nuloptie zal dit alleen maar versterken. Ook hier trekken prostituees aan het kortste eind.

Overigens hebben niet alleen prostituees maar ook bedrijven belang bij een marktconforme ontwikkeling teneinde concurrentieposities zuiver te houden. Het huidige maximumbeleid en de daarmee samenhangende monopolieposities werken prijsopdrijvend, zijn niet in het belang van prostituees en werken een illegale markt in de hand.

#### Vragen

44. Kan de minister uitleggen waarom art. 23 bepaalde gemeenten de ruimte geeft om op basis van feiten en omstandigheden die zich in elke gemeente met prostitutiebedrijven voordoen, te bepalen dat zich geen prostitutiebedrijf in de gemeente mag vestigen?
45. Om welke feiten en omstandigheden kan het volgens de Minister in het geval van een gemeente die art. 23 wil toepassen, gaan?
46. Is het de minister bekend dat gemeenten een maximum hebben vastgesteld voor het aantal prostitutiebedrijven dat zij toelaten en is de Minister het er mee eens dat op die manier elke vernieuwing in de sector onmogelijk wordt gemaakt?

#### **Verbetering van de positie van prostituees**

De opheffing van het bordeelverbod zag grofweg op drie doelen: regulering van de sector, tegengaan van misstanden, en verbetering van de positie van prostituees. Deze drie doelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Net zoals het onmogelijk is om huiselijk geweld te bestrijden zonder de positie van vrouwen te verbeteren - dat wil zeggen hun zelfstandigheid en onafhankelijkheid te bevorderen en hun economische, juridische en sociale positie te verbeteren - is het onmogelijk misstanden in de prostitutie te bestrijden zonder de positie van prostituees te verbeteren.

Wat nieuw was aan het wetsvoorstel was dat voor het eerst prostituees rechten kregen. Dat potentieel is op geen enkele manier benut. Integendeel, de positie van prostituees is slechter geworden in plaats van beter zoals de evaluaties laten zien. Daarmee heeft de overheid het falen van de opheffing van het bordeelverbod in het bestrijden van misstanden over zichzelf uitgeroepen:

- Bij de invoering van het nieuwe vergunningstelsel is nauwelijks rekening gehouden met de behoeften en belangen van prostituees, bij voorbeeld de bescherming van hun privacy.
- De subsidie voor organisaties die voor hun positieverbetering opkwamen werd beëindigd, zoals de Mr. A. de Graaf Stichting en het Clara Wichmann Instituut, en recent de Rode Draad.
- Arbeidsverhoudingen zijn ten gunste van exploitanten en de belastingdienst geregeld: de opting-in regeling geeft exploitanten de voordelen van een werkgever zonder de nadelen

<sup>3</sup> Zie hierover katern *Nemesis* 1993, nr. 2 en nr. 3.

(geen sociale lasten, geen betaling van de tijd dat op klanten gewacht wordt, waarbij in een aantal gevallen de gevraagde vergoeding voor het bedrijf bovendien niet in verhouding tot de geleverde diensten staat) en prostituees de nadelen van een zelfstandige zonder de voordelen.<sup>4</sup>

- De mogelijkheden voor sekswerkers om zelfstandig te werken zijn sinds de opheffing van het bordeelverbod minder geworden in plaats van meer.
- Het emotioneel welzijn prostituees is achteruitgegaan<sup>5</sup>.

Wij zijn er van overtuigd dat de aanpak van misstanden niet ten koste van de positie van prostituees mag en moet gaan. Een verdere stigmatisering van prostituees en verslechtering van hun positie is niet alleen in strijd met de achterliggende doelen van de opheffing van het bordeelverbod, maar maakt hen ook meer kwetsbaar voor dwang en uitbuiting. En dat is precies het omgekeerde wat het wetsvoorstel beoogt. Als de groep wier de positie de wet moest verbeteren het vergunde circuit ontvlucht, is er onderweg iets mis gegaan. Dat los je niet op door meer van hetzelfde te doen: meer controle en meer regulering. Dat los je op door eindelijk de positieverbetering robuust ter hand te nemen.

### Vragen

47. Realiseert de minister zich dat een van de belangrijkste doelstellingen van het huidige prostitutiebeleid de verbetering en bescherming van de arbeidspositie en de leefomstandigheden van prostituees was? Is de Minister van mening dat het voorliggende wetsontwerp in lijn is met deze doelstelling?
48. Volgens de recente brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2009 van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is het overheidsbeleid in Nederland "er op gericht de autonomie en weerbaarheid van deze kwetsbare beroepsgroep te bevorderen, hun sociale positie te versterken en goede hulpverlening te stimuleren". Kan de minister uitleggen op welke wijze verplichte registratie en de criminalisering van ongeregistreerde prostituees en hun klanten bijdraagt aan de bevordering van de autonomie en weerbaarheid van prostituees, de versterking van hun sociale positie en de stimulering van goede hulpverlening?
49. In diezelfde brief stelt de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het wenselijk te vinden "dat wordt gemonitord of de positie van prostitué(e)s met de nieuwe wetgeving inderdaad verbetert, of zij bijvoorbeeld weerbaarder worden en goed bereikbaar zijn voor hulp- en zorgverleners". Is de minister het hiermee eens? Zo ja, is de minister dan bereid om niet achteraf, maar vooraf een Emancipatie Effect Rapportage te laten uitvoeren met betrekking tot de effecten van het wetsvoorstel op de positie van prostituees?

### **Conclusie**

Gezien de omvang en ernst van de bezwaren dringen ondergetekenden er bij u op aan het wetsvoorstel kritisch te bekijken op de besproken onderdelen. Wij dringen tevens aan op een hoorzitting.

Mocht u vragen hebben, dan beantwoorden wij die graag. U kunt daarvoor met de volgende personen contact opnemen:

- Marjan Wijers, Human Rights Research & Consultancy, T: 06 30546012, E: [m.wijers@hetnet.nl](mailto:m.wijers@hetnet.nl)
- Licia Brussa, TAMPEP International Foundation, T: 020 6926912, E: [tampep@xs4all.nl](mailto:tampep@xs4all.nl)
- Sanne Kroon, BlinN, T: 06 24283511, E: [sanneblinn@gmail.com](mailto:sanneblinn@gmail.com)
- Roos Schippers, zelfstandig sekswerker, T: 06 30729177, E: [R.Schippers23@kpnplanet.nl](mailto:R.Schippers23@kpnplanet.nl)
- Sietske Altink, Rode Draad, T: 06 12204224, E: [info@rodedraad.nl](mailto:info@rodedraad.nl)

---

<sup>4</sup> De opting-in regeling is geregeld in de Loonbelastingwet per 1-1-2009 en komt er in het kort op neer dat ervan uit wordt gegaan dat prostitutiearbeid in een bedrijf in loondienst plaatsvindt, tenzij men voldoet aan een voorwaardenpakket; dan is het zelfstandig, beroepsmatig. Onderdeel van het voorwaardenpakket is dat via de zgn. opting-in regeling moet worden afgerekend, hetgeen inhoudt dat de prostituee via het bedrijf belasting en premie zorgverzekering voor zelfstandigen afdraagt.

<sup>5</sup> Zie laatste evaluatie opheffing bordeelverbod, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, WODC 2007.

Ondergetekenden:

Marjan Wijers, zelfstandig onderzoeker & consultant, oud medewerker Stichting tegen Vrouwenhandel en Clara Wichmann Instituut

Licia Brussa, TAMPEP International Foundation, European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers

Sanne Kroon, BLinN, ondersteuning van slachtoffers mensenhandel

Roos Schippers, zelfstandig werkend prostituee, geregistreerd bij de KvK, belastingdienst en gemeente; was op incidentele basis betrokken bij het Prostitutieproject Den Haag en de Rode Draad

Sietske Altink, Rode Draad

Metje Blaak, Vakwerk, vakbond voor prostituees

Mariska Majoor, Prostitutie Informatie Centrum Amsterdam

Ivonne van de Kar en Elma van den Nouland, Stichting Religieuzen Tegen Vrouwenhandel

Nynke de Vries, directeur Shop, Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel Den Haag

Heleen Driessen, coördinator Prostitutie en Gezondheidscentrum Amsterdam

Marja Bijl, manager Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk Rotterdam

Ton Coenen, directeur Soa Aids Nederland en Aids Fonds

Petra Timmermans, (ex)sekswerker, coordinator International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe (ICRSE), Amsterdam.

Marcia Albrecht, consultant, extern projectleider in diverse gemeenten rond prostitutie vraagstukken

Jan Visser, oud medewerker Mr. A. de Graaf Stichting, oud medewerker Rode Draad

Marianne Jonker, bestuurslid International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe (ICRSE), Programmedewerker Prostitutie Soa Aids Nederland, oud medewerker Rode Draad

Marieke Ridder, Programmaleider Prostitutie Soa Aids Nederland

Marjan Sax, oud bestuurslid Rode Draad

Marieke van Doorninck, ICRSE, oud medewerker Mr. A. de Graaf Stichting

Drs. Maaïke de Bruin, zelfstandig sekswerker

Hanna Mongard, projectleider BLinN, oud medewerker Tampep

Jacqueline, ex-prostituee, oud medewerker Prostitutie Informatie Centrum Amsterdam

Marie Louise Janssen, Faculteit Culturele Antropologie, UvA, oud oprichter Stichting Esperanza, hulp aan Latijns Amerikaanse slachtoffers van mensenhandel

Hans Scholtes, zelfstandig adviseur prostitutievraagstukken, oud medewerker Mr. A. de Graaf Stichting

Esther Meppelink, voorzitter Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER)

André van Dorst, directeur Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER)