

DE OPHEFFING VAN HET
ALGEMEEN BORDEELVERBOD

1

Handboek lokaal prostitutiebeleid

Deel 1

De opheffing van het algemeen bordeelverbod

- Achtergronden en gevolgen
- Vragen en antwoorden

December 1999

Colofon

Uitgave in opdracht van:

Ministerie van Justitie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitgever:

VNG Uitgeverij

Den Haag

Samenstelling en redactie:

drs. P.M. de Savornin Lohman

drs. H.W.G. Remme

mr. W.A.G. Hillenaar

Vormgeving:

Theresia Koelewijn Grafische Vormgeving

Voorwoord

Op 1 oktober 2000 wordt door een wijziging van het Wetboek van Strafrecht het algemeen bordeelverbod opgeheven. Deze wetswijziging kent een lange voorgeschiedenis, waarin overheid en samenleving hebben geworsteld met het verschijnsel prostitutie. De geschiedenis laat een beeld zien van aanvaarden, ontkennen, reglementeren, verbieden en gedogen. Exploitatie van prostitutie is een maatschappelijke realiteit die niet met een absoluut verbod zal verdwijnen. Nederland is tot het inzicht gekomen dat het handhaven van een verbod op de exploitatie, dat leidt tot criminalisering, niet de goede weg is om greep op het verschijnsel prostitutie te krijgen en de criminaliteit daarin en daaromheen effectief aan te pakken. Het is wenselijk om vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn niet langer te verbieden, om beter in staat te zijn prostitutie en de prostitutiebranche in goede banen te leiden, zo gezond, veilig en transparant mogelijk te maken en te ontdoen van criminele randverschijnselen. Het is tegelijkertijd nodig om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie, daar waar prostituees onvrijwillig in de prostitutie worden gebracht of gehouden, of waar het minderjarige prostituees betreft, krachtig te bestrijden. Dat rechtvaardigt bestuurlijke en strafrechtelijke overheidsbemoeienis. De bestrijding van prostitutie waarin sprake is van uitbuiting is effectiever indien exploitatie van vrijwillige vormen van prostitutie is toegestaan. Die toegestane vorm van exploitatie kan immers, mede met het oog op de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de prostituee, door de overheid door middel van voorschriften worden gereguleerd. Op deze wijze kan zowel bestuurlijk als strafrechtelijk worden opgetreden tegen misstanden en uitbuiting bij exploitatie van prostitutie.

Met de wetswijziging worden diverse doelen nagestreefd: het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie, het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik, het beschermen van de positie van prostituees, het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen, en het terugdringen van

de omvang van prostitutie door illegalen.

De wetswijziging schept enerzijds de voorwaarden voor het realiseren van de doelen en beoogt anderzijds daaraan een impuls te geven. Het prostitutiebeleid is erop gericht de voorwaarden voor verwezenlijking van de gestelde doelen te bevorderen en de kansen op of risico's voor niet beoogde en negatieve gevolgen te minimaliseren.

Door de opheffing van het bordeelverbod wordt de weg vrijgemaakt voor een integraal gemeentelijk prostitutiebeleid. Het ontwikkelen en vaststellen van het gemeentelijk prostitutiebeleid vergen een centrale regie, waarbij het lokaal bestuur voorschriften vaststelt en met andere partners, zoals politie en Openbaar Ministerie, afspraken maakt over de handhaving van deze voorschriften.

De ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben ter ondersteuning van gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en andere bij het prostitutiebeleid betrokken partners het voorliggend Handboek lokaal prostitutiebeleid ontwikkeld. Dit Handboek bevat adviezen en handreikingen voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van het gemeentelijk prostitutiebeleid en is vooral bestemd voor de kernpartners in het lokale prostitutiebeleid: gemeente, politie en Openbaar Ministerie. Ook anderen die een rol (kunnen) vervullen in het lokale prostitutiebeleid, kunnen van dit Handboek gebruik maken.

Het Handboek is tot stand gekomen dankzij de medewerking van onder andere alle bij de uitvoering van het prostitutiebeleid betrokken ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, diverse gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Ik dank alle betrokkenen voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit Handboek en ik beveel het gebruik ervan van harte bij u aan.

De minister van Justitie,

A.H. Korthals

Inhoud deel 1

1	OPHEFFING VAN HET ALGEMEEN BORDEELVERBOD: ACHTERGRONDEN EN GEVOLGEN	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Bedoeling en strekking van de wetswijziging	10
1.3	Gevolgen van de wetswijziging	13
1.4	Wie heeft of krijgt te maken met het prostitutiebeleid?	14
1.5	Legalisering: een groeiproses	16
1.6	Doel en opzet van dit Handboek	18
1.7	Leeswijzer	19
2	LANDELIJKE ACTIVITEITEN	21
2.1	De wegbereidende fase: het project Flankerend beleid	21
2.2	Na de invoering: ondersteuning, monitoring en evaluatie	22
3	VRAGEN EN ANTWOORDEN	25
3.1	Gemeentelijk prostitutiebeleid	25
3.1.1	<i>Zijn gemeenten verplicht om een prostitutiebeleid te voeren?</i>	25
3.1.2	<i>Welke instrumenten hebben gemeenten om exploitatie van prostitutie te beheersen en reguleren?</i>	25
3.1.3	<i>Is het mogelijk om prostitutiebedrijven geheel te weren, oftewel een zogenaamd nulbeleid te voeren?</i>	26
3.1.4	<i>Geldt het vergunningenbeleid ook voor escort- en bemidde- lingsbedrijven, die vaak gemeentegrensoverschrijdend opereren?</i>	27
3.1.5	<i>Hoe kunnen bestemmingsplannen worden aangewend om de exploitatie van prostitutie te reguleren?</i>	28
3.1.6	<i>Moeten seksinrichtingen aan bepaalde bouwkundige of gebruikseisen voldoen?</i>	29
3.1.7	<i>Welke taken heeft de gemeente op het gebied van volks- gezondheid en prostitutie?</i>	29
3.1.8	<i>Maken gezondheidszorg en hulpverlening aan prostituees onderdeel uit van het gemeentelijk beleid?</i>	30
3.1.9	<i>Is het mogelijk een antecedentenonderzoek uit te voeren van personen die een prostitutiebedrijf willen beginnen?</i>	31

3.1.10 Kunnen gemeenten de kosten die zij maken voor het behandelen van vergunningsaanvragen en het (doen) uitoefenen van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften compenseren?	32
3.1.11 Wat gebeurt er als een gemeente nalaat een verordening te maken?	33
3.2 Werk en werkloosheid	34
3.2.1 Hoe zit de arbeidsrechtelijke verhouding tussen exploitant en prostituee in elkaar?	34
3.2.2 Kunnen bordeelhouders vacatures melden bij het arbeidsbureau?	36
3.2.3 Kan prostitutie tot 'passende arbeid' worden gerekend?	36
3.2.4 Hebben werkloze prostituees een sollicitatieplicht?	36
3.3 Arbeidsomstandigheden	37
3.3.1 Zijn de regels van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) ook van toepassing op de prostitutie?	37
3.3.2 Kunnen gemeenten zelf regelingen treffen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden?	38
3.3.3 Welke rol vervult de Arbeidsinspectie?	39
3.4 Sociale zekerheid	40
3.4.1 Kan een prostituee aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering?	40
3.4.2 Kunnen prostituees aanspraak maken op een uitkering krachtens de WAO?	41
3.4.3 Kan een zelfstandig werkzame prostituee aanspraak maken op een uitkering krachtens de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen (Waz)?	42
3.4.4 Kunnen prostituees een beroep doen op (aanvullende) bijstand volgens de Algemene bijstandswet (Abw)?	42
3.5 Buitenlandse prostituees en buitenlandse exploitanten	43
3.5.1 Welk beleid wordt gevolgd ten opzichte van buitenlandse prostituees?	43
3.5.2 Wat zegt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) over prostitutie door buitenlandse personen?	44
3.5.3 Staan de uitzonderingsbepalingen in de Wav de normalisering van de prostitutiebranche niet in de weg?	45
3.5.4 Komen illegale prostituees, die niet meer worden gedoogd, in aanmerking voor de terugkeerregeling?	46

3.5.5	<i>Kan een buitenlandse prostituee zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigen?</i>	46
3.5.6	<i>Mogen personen uit zogenoemde Associatielanden zich in Nederland als zelfstandig ondernemer in de prostitutie vestigen?</i>	47
3.5.7	<i>Welke implicaties heeft het landelijk beleid rond buitenlandse prostituees voor het gemeentelijk beleid?</i>	47
3.5.8	<i>Hoe moet worden opgetreden tegen bedrijven die prostituees van buiten de EU in dienst hebben die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel?</i>	48
3.5.9	<i>Welke rol spelen exploitanten bij de controle op verblijfstitels?</i>	49
3.5.10	<i>Hoe kan worden voorkomen dat buitenlandse exploitanten de in eigen land verboden activiteiten legaal in Nederland gaan uitoefenen?</i>	49
3.6	Economische en fiscale aspecten	50
3.6.1	<i>In hoeverre moet in het prostitutiebeleid rekening worden gehouden met Europese of nationale wetgeving op het gebied van economische mededinging?</i>	50
3.6.2	<i>Moeten seksbedrijven zich inschrijven in het handelsregister?</i>	51
3.6.3	<i>Betekent legalisering ook dat seksbedrijven in aanmerking komen voor overheidssubsidies voor bedrijven, zoals die voor startende ondernemers?</i>	51
3.6.4	<i>Hoe wordt de belasting- en premie-afdracht geregeld?</i>	52
3.7	De strafwetgeving	52
3.7.1	<i>Waarom draait het in de nieuwe wetgeving?</i>	52
3.7.2	<i>Wat staat er precies in de nieuwe wetgeving?</i>	53
3.8	Mensenhandel	53
3.8.1	<i>Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de bestrijding van mensenhandel in Nederland?</i>	53
3.8.2	<i>Wordt mensenhandel ook internationaal bestreden?</i>	54
3.8.3	<i>Welk beleid geldt er met betrekking tot buitenlandse (illegale) slachtoffers van mensenhandel?</i>	54
3.8.4	<i>Wat doet de rijksoverheid op het gebied van de preventie van mensenhandel?</i>	55
3.9	Handhaving	56
3.9.1	<i>Hoe kan het toezicht op het gemeentelijk vergunningen-beleidvormgegeven worden?</i>	57

3.9.2	<i>Hoe kan de samenhang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving worden vormgegeven?</i>	58
3.9.3	<i>Op welke wijze kan aandacht worden besteed aan strafbare feiten binnen nieuwere vormen van seksuele dienstverlening (06-nummers, Internetdiensten)?</i>	59
3.9.4	<i>Hoe kunnen de vergunningsvoorschriften inzake legale en meerderjarige prostituees worden gehandhaafd?</i>	60
3.10	De registratie van gegevens	62
3.10.1	<i>Welke regels gelden voor het registreren van gegevens over personen?</i>	62
3.10.2	<i>Mag een gemeente een registratie bijhouden van vergunninghouders en beheerders van prostitutiebedrijven?</i>	64
3.10.3	<i>Mag de politie een registratie van prostituees bijhouden?</i>	64
NOTEN		67
BIJLAGEN		69
1.1	Tekst van de belangrijkste nieuwe wetsartikelen	71
1.2	Project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod: leden regiegroep, projectgroep en klankbordgroep	75
1.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	79

Dit boek maakt deel uit van een serie van 4 delen die tezamen het Handboek lokaal prostitutiebeleid vormen. De inhoudsopgave van de overige delen treft u aan achterin dit deel (bijlage 1.3). Het Handboek is verkrijgbaar bij de VNG-uitgeverij te Den Haag.

1 Opheffing van het algemeen bordeelverbod: achtergronden en gevolgen

1.1 Inleiding

Op 1 juli 1997 heeft de regering bij de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht ingediend. In de publieke discussie wordt dit voorstel vaak aangeduid als het ‘*wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod*’¹.

De voorgestelde wetwijziging houdt het volgende in:

- Opheffing van het algemeen bordeelverbod en het verbod op het souteneurschap: de desbetreffende artikelen worden geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht.
- Aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie: onvrijwillige prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen.

De aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie is in de nieuwe wetgeving als volgt ingevuld:

- voor exploitatie van onvrijwillige prostitutie en misbruik van minderjarigen zijn de straffen verhoogd naar maximaal 6 jaar gevangenisstraf;
- klanten van minderjarige prostituees² zijn strafbaar geworden (met maximaal 4 jaar gevangenisstraf)³;
- het klachtvereiste bij seks met een prostituee die tussen de twaalf en zestien jaar oud is, komt te vervallen⁴.

De aangescherpte strafbaarheid van deze vormen van prostitutie is neergelegd in een nieuw artikel van het Wetboek van Strafrecht (art. 250a Sr. en in art. 248b Sr.). Het oude artikel over mensenhandel (250ter Sr.) komt daarmee te vervallen.

De term ‘bordeelverbod’ is overigens wat misleidend. Het gaat om de *bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie* en dat kan natuurlijk ook anders georganiseerd zijn. In de nieuwe wetgeving wordt het begrip

‘prostitutie’ omschreven als ‘het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling’.

Op 2 februari 1999 is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen, waarna het op 26 oktober 1999 door de Eerste Kamer is goedgekeurd en op 9 november 1999 in het Staatsblad is geplaatst (Stb. 1999, nr. 464).

De wetswijziging treedt in werking op 1 oktober 2000.

1.2 Bedoeling en strekking van de wetswijziging

Doelen van de rijksoverheid

Door de rijksoverheid zijn aan de wetswijziging zes doelstellingen verbonden.

1. Het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid.
2. Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie.
3. Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik.
4. Het beschermen van de positie van prostituees.
5. Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen.
6. Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder geldige verblijfstitel)⁵.

Een dubbelslag

In feite wordt met de wetswijziging een dubbelslag gemaakt:

- enerzijds de legalisering van de prostitutiebranche, hetgeen door middel van een adequate bestuurlijke aanpak moet leiden tot een betere beheersing en regulering van de branche,
- en anderzijds een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste fenomenen in deze branche, die moet resulteren in een meer adequate strafrechtelijke aanpak daarvan⁶.

Een adequate bestuurlijke aanpak: beheersing en regulering

Na het van kracht worden van de nieuwe wetgeving is het exploiteren van prostitutie, die vrijwillig wordt uitgeoefend door meerderjarigen met een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, een legale wijze van beroepsuitoefening en inkomensverwerving.

Dit moet allereerst leiden tot normalisering, sanering en regulering van de prostitutiebranche.

Door de legalisering krijgen overheden – en met name de lokale overheid – meer zicht en greep op de branche. Door goed gebruik te maken van hun verordenende bevoegdheden kunnen gemeenten de ontwikkeling van de lokale prostitutie beter beheersen en regelen. Ook kunnen gemeenten de bescherming en verbetering van de positie, gezondheid en veiligheid van de prostituees actiever en effectiever ter hand nemen. De wetswijziging biedt gemeenten de mogelijkheid om taken op het gebied van collectieve preventie in de volksgezondheid beter te regelen. Vanuit dit perspectief kunnen gezondheidsbevorderende eisen worden gesteld aan de seksbedrijven.

Bovendien is de verwachting dat deze branche door legalisering ontdaan kan worden van allerlei criminele randverschijnselen. Legalisering biedt dus mogelijkheden voor sanering van de branche.

De minister van Justitie onderkent overigens dat prostitutie een bijzonder beroep is en zal blijven, en de exploitatie daarvan een bijzondere bedrijfstak. Het normaliseringsproces vindt dan ook zijn begrenzing daar waar algemene regelgeving niet van toepassing kan zijn op de prostitutie vanwege de eigen aard daarvan⁶.

Adequate aanpak van strafbare vormen van exploitatie

Daarnaast heeft de nieuwe wet nadrukkelijk tot doel te komen tot een meer effectieve aanpak van ongewenste, strafbare vormen van exploitatie van prostitutie.

De nieuwe wetgeving beoogt een duidelijke scheiding aan te brengen tussen legale en niet legale vormen van exploitatie van prostitutie. Strafbare vormen van exploitatie moeten actief bestreden worden. De nieuwe wetgeving creëert de voorwaarden voor een meer adequate strafrechtelijke aanpak hiervan.

De instanties belast met de opsporing en vervolging hiervan (in de eerste plaats politie en Openbaar Ministerie) zijn verantwoordelijk voor het op de juiste wijze toepassen van deze verruimde strafrechtelijke mogelijkheden. Dit zal moeten gebeuren door het herschikken van middelen en het (zo nodig) stellen van andere prioriteiten.

Bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen: een goede balans

Een effectief prostitutiebeleid is alleen mogelijk als bestuurlijke en

strafrechtelijke maatregelen goed op elkaar worden afgestemd. Daarbij moet ook worden voorzien in een adequate handhaving door de verschillende betrokken partners.

- Wat betreft de *beheersing en regulering* van legale vormen van exploitatie (vrijwillige prostitutie) ligt het primaat bij de lokale overheden: er dient op lokaal, en bij voorkeur ook op regionaal, niveau een integraal prostitutiebeleid ontwikkeld te worden. Door de opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn de mogelijkheden voor gemeenten om op dit gebied een eigen beleid te voeren, verruimd.
- Wat betreft de *opsporing en vervolging* van strafbare vormen van exploitatie biedt de wetswijziging een aanscherping van de strafrechtelijke mogelijkheden. Het realiseren van een actief opsporings- en vervolgingsbeleid op dit gebied is een verantwoordelijkheid van de politie en het Openbaar Ministerie.

Resumerend

Al met al komt de wetswijziging neer op het volgende:

- Er wordt een einde gemaakt aan de historisch gegroeide gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van prostitutie.
- Er wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen legale vormen van exploitatie enerzijds en strafbare vormen van exploitatie anderzijds.
- Voor wat betreft de legale exploitatie (vrijwillige prostitutie) wordt gestreefd naar een betere beheersing, regulering en sanering van de branche en van de bedrijfsuitoefening.
- Wat betreft de strafbare exploitatie van prostitutie wordt gestreefd naar een meer effectieve bestrijding door een intensivering en aanscherping van het strafrechtelijk handelen (opsporing en vervolging).

Het is nadrukkelijk de bedoeling dat er een einde komt aan het gedogen van ongewenste, strafbare vormen van exploitatie.

- De wetswijziging kan alleen al haar doelen bereiken als er op een samenhangende wijze gewerkt wordt aan een beleid waarin bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen goed op elkaar zijn afgestemd en actief worden gehandhaafd.

1.3 Gevolgen van de wetswijziging

Ontwikkelingen in de structuur van de branche

Hoe de prostitutiebranche zal gaan reageren op de nieuwe situatie is uiteraard niet met zekerheid te voorspellen. Verschillende deskundigen verwachten een toename van het aantal prostituees dat de nieuwe situatie aan zal grijpen om zich als zelfstandig ondernemer te vestigen. In dit scenario wordt de exploitant een facilitair bedrijf waarin de, als zelfstandig ondernemer optredende, prostituee haar of zijn werkzaamheden verricht.

Ook is het mogelijk dat zelfstandig werkende prostituees vaker onderling samenwerkingsverbanden aangaan of gezamenlijk seksbedrijven opzetten.

Gemeenten zullen bij de vaststelling van het lokale en regionale prostitutiebeleid zo goed mogelijk rekening moeten houden met het feit dat door de wetswijziging dergelijke nieuwe ontwikkelingen in de branche op gang kunnen komen. Zo heeft het bovenbeschreven scenario directe consequenties voor een eventueel te voeren maximumbeleid van gemeenten. Door een stringent maximumbeleid kan de ontwikkeling van zelfstandige bedrijven door prostituees onbedoeld gedwarsboomd worden.

Het bovenbeschreven scenario heeft ook gevolgen voor de toepasbaarheid van verschillende arbeidsrechtelijke wetten en regelingen, zoals die op het gebied van arbeidsomstandigheden (Arbowet) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Onbedoelde en ongewenste gevolgen

Naast de beoogde gevolgen zal de wetswijziging waarschijnlijk ook onbedoelde en mogelijk ongewenste effecten hebben. Sommige daarvan zijn min of meer te voorzien, maar andere zullen pas blijken in de nieuwe situatie en mogelijk pas werkelijk aan de oppervlakte komen bij de evaluatie van de wetswijziging (zie ook paragraaf 2.2 in dit deel). De niet beoogde gevolgen zijn de prijs die moet worden betaald voor regulering en ordening: er zullen altijd mensen zijn die zich niet aan de regels houden en buiten de ordening opereren.

Voorbeelden van onbedoelde gevolgen zijn:

- een vlucht in moeilijk door overheden te reguleren vormen van prostitutie, zoals straatprostitutie, escortprostitutie en thuisprostitutie;

- het verder ondergronds gaan – onbereikbaar en onzichtbaar worden – van niet toegestane vormen van exploitatie van prostitutie, zoals prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning);
- schijnvertoningen, zoals de zogenaamd zelfstandig werkende prostitute en schijnhuwelijken om prostitutie door personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning te legaliseren.

Het belang van evaluatie

Juist omdat de gevolgen van de wetswijziging en de uitwerking van het lokaal en regionaal prostitutiebeleid niet goed van tevoren zijn te overzien, is het van groot belang dat de ontwikkelingen in de branche in de komende jaren goed worden gevolgd (monitoring) en dat het beleid wordt geëvalueerd op bedoelde en onbedoelde effecten. Op landelijk niveau zal monitorings- en evaluatie-onderzoek plaatsvinden (zie hoofdstuk 2). Minstens even belangrijk is dat ook op lokaal en regionaal niveau monitorings- en evaluatie-onderzoek plaatsvindt (zie ook deel 2 van dit Handboek, hoofdstuk 6), zodat tijdig maatregelen getroffen kunnen worden om deze ongewenste neveneffecten te bestrijden.

1.4 Wie heeft of krijgt te maken met het prostitutiebeleid?

Er zijn veel organisaties en instanties, op verschillende bestuurlijke niveaus, betrokken bij het prostitutiebeleid.

De *rijksoverheid* heeft verantwoordelijkheden en taken op het terrein van het strafrecht, het vreemdelingenrecht, de volksgezondheid en het belastingrecht. Daarmee geeft het rijk de kaders aan voor het voeren van een lokaal en regionaal prostitutiebeleid.

Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van een integraal prostitutiebeleid op lokaal en regionaal niveau.

Gemeenten zijn in de beste positie om een prostitutiebeleid te voeren dat past bij de plaatselijke situatie. Partijen die daarbij in elk geval een belangrijke rol spelen zijn: de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie, de gezondheidszorg en de hulpverlening. Dit zijn de *kempartners* in het lokale prostitutiebeleid.

De met de uitvoering en de handhaving van het prostitutiebeleid

belaste overheden en semi-overheden zullen, waar nodig gezamenlijk met andere, particuliere, organisaties, ieder vanuit de eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken een bijdrage moeten leveren aan de verwezenlijking van de doelen van de nieuwe wetgeving.

In het volgende schema wordt op hoofdlijnen aangegeven hoe de voor het thema (exploitatie van) prostitutie relevante taken en beleidsthema's zijn verdeeld over de verschillende bestuursniveaus en sectoren.

Schema 1

Globale verdeling van voor prostitutie relevante taken en beleidsthema's over bestuursniveaus en sectoren

RIJKSOVERHEID

Justitie

- strafrechtelijke handhaving
- bestrijding seksueel geweld
- bestrijding seksueel misbruik minderjarigen
- bestrijding mensenhandel
- vreemdelingenbeleid

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- emancipatiebeleid / bestrijding seksueel geweld
- arbeidsomstandigheden
- sociale zekerheid

Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- bestrijding seksueel geweld
- bestrijding seksueel misbruik minderjarigen
- opvang en hulpverlening prostituees
- volksgezondheid

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- politiecapaciteit
- openbare orde en veiligheid

Buitenlandse Zaken

- voorlichting aan het buitenland
- migratieprojecten

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

- woningwet en bouwbesluit
- wet op de ruimtelijke ordening
- wet milieubeheer

Economische Zaken

- mededingingswetgeving

Financiën

- belastingwetgeving en -heffing

LOKAAL/
REGIONAAL
NIVEAU

Gemeenten

- integraal lokaal prostitutiebeleid
- openbare orde vraagstukken
- ruimtelijke ordening / bestemmingsplannen of leefmilieuverordeningen
- bedrijfsvoering prostitutie-inrichtingen
- volksgezondheid en collectieve preventie (o.a. soa en aids)
- opvang en hulpverlening

Regiopolitie

- openbare orde
- strafrechtelijke handhaving
- vreemdelingtoezicht

Openbaar Ministerie

- strafrechtelijke handhaving

Particulier initiatief

- hulpverlening
- belangenbehartiging

1.5 Legalisering: een groeiprocés

Na de opheffing van het bordeelverbod zullen met name lokale overheden en organisaties verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop het proces van legalisering van de exploitatie van prostitutie wordt ingericht.

Daarbij moet men in het oog houden dat het een branche betreft die een lange geschiedenis heeft van maatschappelijke marginaliteit en illegaliteit. Het is niet realistisch te verwachten dat men, met de nieuwe wet- en regelgeving in de hand, deze branche in één klap kan normaliseren en saneren. Veeleer zal sprake zijn van een overgangperiode, een termijn waarbinnen men probeert toe te werken naar een zoveel mogelijk genormaliseerde en gesaneerde situatie. Bovendien is de feitelijke kennis over de branche beperkt. Exacte en betrouwbare gegevens over de omvang en aard van de (exploitatie van) prostitutie zijn op dit moment nog niet beschikbaar⁷. Hierdoor

zal men, zeker in het begin, beleid moeten voeren op basis van gebrekkige gegevens.

De opheffing van het bordeelverbod is dan ook geen eenmalige gebeurtenis. Het is het begin van een proces dat voor alle betrokkenen, ook voor de branche zelf, nieuw is en waarin men al doende zal moeten ontdekken hoe men het beste met de nieuwe situatie, de nieuwe regels en de nieuwe verhoudingen tussen de betrokkenen om kan gaan.

Ondersteuning van gemeenten

Lokale bestuurders, ambtenaren en andere betrokkenen bij het prostitutiebeleid komen door de wetswijziging voor nieuwe vragen te staan:

- hoe moeten we het legaliseringsproces precies inrichten?
- wat willen we regelen en wat kunnen we regelen?
- hoe handhaven we het beleid / de regels?
- hoe regelen we de communicatie met deze branche?
- hoe kunnen we de condities en ontwikkelingen in deze branche effectief bewaken en reguleren?
- hoe kunnen we de positie, de gezondheid en het welzijn van de prostituees beschermen en verbeteren?
- hoe kunnen we de volksgezondheid en de preventie van soa en aids zo effectief mogelijk bewaken en reguleren?

Elke gemeente zal op deze vragen een eigen antwoord moeten vinden.

De rijksoverheid en landelijke organisaties kunnen daarbij wel ondersteuning bieden.

Zo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in nauwe samenspraak met een aantal gemeenten die reeds prostitutiebeleid voeren, betrokken ministeries en andere partijen, een model-verordening ontwikkeld die gemeenten kunnen opnemen in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De model-APV gaat uit van een vergunningensysteem voor de exploitatie van prostitutie (zie ook hoofdstuk 7 in deel 2 van dit Handboek). De tekst van de model APV (zonder de artikelgewijze toelichting) is opgenomen in deel 4 van dit Handboek.

Ook dit *Handboek lokaal prostitutiebeleid* is één van de handreikingen die het rijk, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse

Gemeenten, aanbiedt om de lokale kernpartners te helpen bij de ontwikkeling en uitvoering van lokaal prostitutiebeleid⁸. In het Handboek wordt een lans gebroken voor het gezamenlijk optrekken van de lokale kernpartners met als doel om in goed overleg een *integraal lokaal prostitutiebeleid* te ontwikkelen.

Integraal in twee opzichten:

- omdat de wetswijziging raakt aan meerdere, uiteenlopende aspecten van het gemeentelijk beleid, zoals openbare orde, ruimtelijke ordening, veiligheids- en milieuvraagstukken, arbeidsomstandigheden, volksgezondheid, hulpverlening en gezondheidszorg;
- omdat het voor een effectief prostitutiebeleid noodzakelijk is dat bestuurlijke maatregelen in samenhang worden getroffen met strafrechtelijke maatregelen. Hetzelfde geldt voor de handhaving daarvan.

1.6 Doel en opzet van dit Handboek

Het Handboek is bestemd voor iedereen die betrokken is of zich betrokken voelt bij de ontwikkeling van lokaal prostitutiebeleid. Het Handboek richt zich met name tot de lokale kernpartners: de gemeente, het Openbaar Ministerie, de politie, de gezondheidszorg en de hulpverlening.

Doel van het Handboek is om deze kernpartners te ondersteunen bij het ontwikkelen van lokaal prostitutiebeleid. Dit gebeurt op drie manieren:

- door het geven van *feitelijke informatie* over relevante wet- en regelgeving, belangrijke adressen, en dergelijke;
- door het aanreiken van *instrumenten* (modellen, voorbeelden) die de lokale partners kunnen gebruiken om hun beleid te concretiseren;
- door het presenteren van een *stappenplan* voor de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van lokaal prostitutiebeleid.

Het Handboek is nadrukkelijk geen 'cursusboek', dat van A tot Z doorgeploeterd moet worden om te kunnen begrijpen waar het eigenlijk over gaat. Het Handboek is eerder een soort kookboek, waarin men naar behoefte kan grasduinen, heen en weer kan bladeren en waarvan men afzonderlijke delen kan gebruiken zonder alle andere delen ook te moeten lezen.

Het Handboek bestaat dan ook niet voor niets uit vier aparte delen, die ieder zelfstandig te gebruiken zijn. Deze opzet brengt overigens wel met zich mee dat men op sommige plaatsen dezelfde informatie tegenkomt – dat is in de gekozen opzet niet te vermijden.

1.7 Leeswijzer

Deel 1

Is een algemeen inleidend deel. Doel en achtergronden van de wetswijziging worden geschetst. Algemene vragen over de gevolgen van de wetswijziging worden beantwoord. Ook wordt kort stilgestaan bij het flankerend beleid van het rijk. We raden iedereen aan om dit deel wel integraal te lezen.

Deel 2

Dit deel gaat in op de ontwikkeling van lokaal prostitutiebeleid. Er wordt een stappenplan gepresenteerd voor beleidsontwikkeling, -uitvoering en -evaluatie. Ook wordt inhoudelijk ingegaan op mogelijke maatregelen in het kader van het beleid. Dit deel is vooral relevant voor degenen die als trekker van de beleidsontwikkeling optreden. Dat zal in veel gevallen de gemeente zijn.

Deel 3

Dit deel behandelt uitgebreider de landelijke wet- en regelgeving die van belang is voor (de handhaving van) het prostitutiebeleid, alsmede de belangrijkste instanties en organisaties verbonden aan die regelgeving.

Voorts worden adviezen en voorbeelden gegeven van de wijze waarop men lokaal of regionaal de handhaving van de wet- en regelgeving kan regelen, bijvoorbeeld via een handhavingsarrangement. Dit deel is vooral relevant voor degenen die belast zijn met handhavende/toezichhoudende taken.

Deel 4

In het vierde deel zijn verschillende instrumenten opgenomen die nuttig kunnen zijn bij de concrete uitwerking van het beleid. Men treft in dit deel aan:

- de tekst van de model-APV van de VNG betreffende seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d. (exclusief artikelgewijze toelichting);
- de tekst van de 'Aanwijzing aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie' van de collegevergadering van Procureurs-generaal;
- de tekst van hoofdstuk B17 uit de Vreemdelingencirculaire;
- een model gedragscode voor de omgang met personen uit de prostitutiebranche en het bezoeken van seksinrichtingen.

Daarnaast treft u in deel 4 een adressenlijst aan van relevante instanties en organisaties.

2 Landelijke activiteiten

Bij de indiening van het wetsvoorstel opheffing bordeelverbod (juli 1997) is vastgesteld dat er flankerend beleid nodig is om te zorgen voor een goede implementatie van de nieuwe wetgeving.

Dit geldt zowel voor de periode voorafgaand aan het van kracht worden van de nieuwe wetgeving, als voor de eerste jaren daarna.

2.1 De wegbereidende fase: het project Flankerend beleid

In opdracht van de minister van Justitie en vooruitlopend op de formele goedkeuring van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod, is medio 1998 gestart met een project 'Flankerend beleid opheffing bordeelverbod'. Het project had tot doel om de weg te effenen voor de implementatie van de voorgenomen wetswijziging. In dat kader is een *ambtelijke regiegroep* ingesteld met vertegenwoordigers van de meest betrokken directies van het ministerie van Justitie⁹, met als taken: het voorbereiden van ambtelijke en de politieke besluitvorming, het toezien op het verwerven van het benodigde draagvlak voor de projectvoorstellen en het bewaken van de voortgang van het project.

Tevens is een *klankbordgroep* met een adviserende taak ingesteld, waarin vertegenwoordigd waren de meest betrokken departementen¹⁰, de VNG, enkele gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie en de mr. A. de Graaf Stichting. In bijlage 1.2 is een overzicht opgenomen van de leden van de regiegroep en de klankbordgroep.

In het project Flankerend beleid is een overzicht gemaakt van alle publiek- en privaatrechtelijke organisaties die met het prostitutiebeleid te maken hebben. Er zijn verbindingen tot stand gebracht tussen bestaande netwerken op gemeentelijk en rijksniveau, die zich ieder bezighielden met het onderwerp, maar waartussen nog geen afstemming plaatsvond. Daarnaast zijn de consequenties van de wetswijziging voor bestaande regelgeving en richtlijnen in kaart gebracht en waar nodig is actie ondernomen om de bestaande regelgeving en richtlijnen op dit punt aan te passen of te verhelderen.

Dit heeft onder meer geleid tot:

- aanpassing van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie, in verband met het doen van antecedentenonderzoek bij bordeelhouders;
 - aanpassing van de Handleiding mensenhandel van het college van Procureurs-generaal (deze bevat richtlijnen voor de opsporings- en vervolgingspraktijk van mensenhandel);
 - aanpassing van de B17 procedure in de Vreemdelingencirculaire.
- In een aparte projectgroep zijn adviezen uitgewerkt voor een handhavingsarrangement ten behoeve van een lokaal handhavingsbeleid. Ook is een bijdrage geleverd aan de model-APV van het VNG en zijn er plannen ontwikkeld voor de monitoring en evaluatie van de ontwikkelingen in het prostitutiebeleid na invoering van de nieuwe wetgeving (zie paragraaf 2.2 hierna).

Eén van de belangrijkste eindproducten van het project is het Handboek lokaal prostitutiebeleid, dat hier voor u ligt.

Het project Flankerend beleid is eind 1999 beëindigd. De verdere ondersteuning van de implementatie van het beleid vindt vanaf die tijd plaats vanuit de reguliere organisatie van het ministerie van Justitie.

Het is de bedoeling dat het Handboek periodiek geactualiseerd wordt. Ook is voorzien in de verzending van nieuwsbrieven met informatie over actuele ontwikkelingen. Iedereen die het Handboek heeft ontvangen of heeft besteld, ontvangt automatisch ook deze Nieuwsbrieven. Ter ondersteuning van de implementatie van de nieuwe regelgeving is vanaf januari 2000 een helpdeskfunctie operationeel.

2.2 Na de invoering: ondersteuning, monitoring en evaluatie

In de eerste jaren na het van kracht worden van de nieuwe wetgeving levert het rijk een actieve bijdrage aan:

- het ondersteunen van de lokale kernpartners bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van het lokaal prostitutiebeleid;
- het monitoren van landelijke ontwikkelingen op het gebied van prostitutie en prostitutiebeleid en het evalueren van de effecten van de wetwijziging.

Ondersteuning

In de eerste plaats biedt het rijk ondersteuning aan de lokale kernpartners door het beschikbaar stellen van dit Handboek. Daarop aansluitend is door de VNG (in opdracht van het ministerie van Justitie) in 1999 een reeks van regionale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd, gevolgd door een aantal workshops.

Monitoring en evaluatie

Na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving behoudt de rijksoverheid taken op het gebied van de landelijke monitoring van de ontwikkelingen op dit gebied en de evaluatie van het gevoerde beleid.

De gevolgen van de nieuwe wetgeving zullen gedurende enkele jaren worden gevolgd door middel van monitoringsonderzoek. Nog vóór de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving is in september 1998 gestart met de monitoring van de huidige situatie: het in kaart brengen van de aard en omvang van de prostitutie in Nederland. Zo wordt een stand van zaken vastgesteld, waartegen latere ontwikkelingen kunnen worden afgezet.

Na de inwerkingtreding van de wetwijziging worden gedurende twee jaar de effecten van de nieuwe wetgeving onderzocht. In dit evaluatie-onderzoek wordt enerzijds gekeken naar ontwikkelingen in de prostitutiebranche zelf en anderzijds naar de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau, met bijzondere aandacht voor de samenhang tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Ook de zes door het rijk geformuleerde hoofddoelstellingen van het prostitutiebeleid worden in het onderzoek getoetst.

De monitoring en de beleidsevaluatie worden, in opdracht van het Ministerie van Justitie (WODC), op twee manieren uitgevoerd.

- De mr. A. de Graaf Stichting onderzoekt in het project 'De Profeet Studie' de effecten van het overheidsbeleid op bestuurlijk en strafrechtelijk gebied en de gevolgen voor de prostitutiebranche. Eind 1999 worden de resultaten van de eerste inventarisatie bekend gemaakt. Dit project wordt begeleid door de sectie Criminologie van de afdeling Strafrechtwetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam.
- Het NISSO richt zich op de gevolgen voor de sociale positie, het welzijn en de gezondheid van prostituee. Hiertoe worden vlak

voor en enige tijd na de wetswijziging gesprekken gehouden met een aantal prostituees.

Monitoringoverleg

Om het gebruik van de (tussentijdse) resultaten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken veilig te stellen is door het rijk een monitoring- en *afstemmingsoverleg* ingesteld, waarin de meest betrokken overheden vertegenwoordigd zijn.

3 Vragen en antwoorden

In dit hoofdstuk wordt algemene informatie gegeven over een groot aantal aspecten van de nieuwe wetgeving. Dit is in de vorm gegoten van vragen en antwoorden. Veel van deze vragen zijn ontleend aan de debatten die in de Eerste en Tweede Kamer hebben plaatsgevonden over het wetsvoorstel.

3.1 Gemeentelijk prostitutiebeleid

3.1.1 Zijn gemeenten verplicht om een prostitutiebeleid te voeren?

Nee.

Gemeenten zijn niet verplicht om een prostitutiebeleid te voeren, maar zij doen er wel verstandig aan om op dit gebied beleid te ontwikkelen.

Gemeenten die reeds met het verschijnsel prostitutie te maken hebben, kunnen op basis van een gemeentelijk prostitutiebeleid meer invloed uitoefenen op de wijze waarop de exploitatie van prostitutie binnen de gemeentegrenzen plaatsvindt.

Voor gemeenten die thans (nog) niet met prostitutie van doen hebben, is het raadzaam te anticiperen op de mogelijkheid dat ook binnen hun gemeente bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie kan voorkomen. Het is niet ondenkbaar dat exploitanten, na opheffing van het algemeen bordeelverbod, genteresseerd zullen zijn in de vestiging van seksbedrijven in nieuwe gebieden.

3.1.2 Welke instrumenten hebben gemeenten om exploitatie van prostitutie te beheersen en reguleren?

Gemeenten beschikken over diverse instrumenten om de lokale exploitatie van prostitutie te reguleren.

- Het voeren van een *vergunningenbeleid* voor de exploitatie van prostitutie is één van de belangrijkste instrumenten die het lokaal bestuur ter beschikking staan om de exploitatie van prostitutie binnen de gemeente te beheersen en regelen. Het vergunningenbeleid kan worden neergelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

De VNG heeft daartoe een model-APV opgesteld, die onder meer regels bevat omtrent de locatie van prostitutiebedrijven, de sluitingstijden, gedragseisen t.a.v. de exploitant en eventuele beheerders, en de bedrijfsvoering¹¹. Aan de hand van de verordening kunnen gemeenten beslissen of de aanvrager van een vergunning daarvoor in aanmerking komt, en zo ja, welke voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden.

- Gemeenten kunnen de vestiging van prostitutiebedrijven en de lokalisering van prostitutie beheersbaar maken door middel van een gericht *ruimtelijk beleid*.

Het ruimtelijk beleid kan worden gevoerd door aanpassing van bestemmingsplannen en door het inzetten van het instrument van de leefmilieuverordening. Door de opheffing van het bordeelverbod is het mogelijk prostitutie positief te bestemmen en de bedrijfsmatige uitoefening van prostitutie op ongewenste locaties te verbieden.

- Gemeenten kunnen, krachtens de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) voorwaarden stellen aan de bedrijfsvoering door exploitanten op het gebied van de preventie van soa en aids.

De hier beschreven instrumenten worden uitgebreider beschreven in deel 2 van dit Handboek (hoofdstuk 7).

3.1.3 Is het mogelijk om prostitutiebedrijven geheel te weren, oftewel een zogenaamd nulbeleid te voeren?

Dat is waarschijnlijk in strijd met de Grondwet.

Na de opheffing van het algemeen bordeelverbod kunnen aan het Wetboek van Strafrecht geen argumenten worden ontleend om exploitatie van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren. Een algeheel bordeelverbod van gemeentewege, op basis van de algemene autonome verordeningsbevoegdheid, is waarschijnlijk in strijd met artikel 19, derde lid, van de Grondwet, waarin het recht op vrije keuze van arbeid is neergelegd.

De minister van Justitie acht het ook niet wenselijk dat gemeenten over de bevoegdheid beschikken om exploitatie van prostitutie geheel te verbieden. Een beslissend oordeel over de rechtmatigheid van een op de gemeentelijke autonomie gegrond verbod is echter opgedragen aan de rechter.

Een restrictief beleid is wel mogelijk.

Gemeenten hebben op basis van bestaande voorschriften en bevoegdheden op het terrein van de openbare orde, ruimtelijke ordening en (leef)milieu wel de mogelijkheid om een restrictief prostitutiebeleid te voeren. Het beleid kan gericht zijn op vermindering van bijvoorbeeld de raamprostitutie of op lokalisering daarvan elders in de gemeente.

Het is belangrijk om rekening te houden met de mogelijke gevolgen van een restrictief beleid – het kan leiden tot verschuiving naar andere vormen van prostitutie. Diverse gemeenten hebben de afgelopen jaren ervaringen opgedaan met het verplaatsen van prostitutiebedrijven binnen de gemeente. Dit heeft in een aantal gevallen tot aanzienlijke problemen geleid.

Bovendien is het mogelijk dat een restrictief beleid leidt tot verplaatsing van prostitutie-activiteiten naar naburige gemeenten die niet met vergunningen werken of waar het toezicht minder streng is. Om dergelijke verplaatsingsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen verdient het aanbeveling om in (inter-)regionaal verband afspraken te maken over een uniforme invulling en uitvoering van het prostitutiebeleid.

3.1.4 Geldt het vergunningenbeleid ook voor escort- en bemiddelingsbedrijven, die vaak gemeentegrensoverschrijdend opereren?***Ja, maar handhaving daarvan is moeilijk.***

Escort- of bemiddelingsbedrijven vallen onder de model-APV van de VNG en dus onder het gemeentelijke vergunningenbeleid. Dit is mogelijk omdat in de nieuwe wetgeving (en wel in artikel 151a van de Gemeentewet) het volgende is vastgelegd:

“De raad kan een verordening vaststellen, waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.”

Een op de grondslag van de gemeentelijke autonomie te voeren vergunningenbeleid kan zich daardoor ook uitstrekken tot vormen van seksuele dienstverlening die geen openbaar karakter hebben en niet raken aan de openbare orde, zoals bij escort- en bemiddelingsbedrijven het geval is.

Een en ander neemt niet weg dat handhaving van vergunningsvoor-

schriften lastig is: dit soort bedrijven opereert meestal op regionaal of zelfs nationaal niveau. Het toezicht op dit type bedrijven zal zich daarom meestal moeten beperken tot controle op de gedragseisen ten aanzien van de exploitant (zie ook deel 2, hoofdstuk 7).

Voor gemeenten kan dit reden zijn om bij escortbedrijven te volstaan met een meldingsplicht in plaats van een vergunningsplicht. Door een meldingsplicht heeft de gemeente in elk geval zicht op het aantal in de gemeente gevestigde escortbedrijven.

3.1.5 Hoe kunnen bestemmingsplannen worden aangewend om de exploitatie van prostitutie te reguleren?

Door 'prostitutie' expliciet te benoemen als bestemming.

Bestemmingsplannen kunnen voorzien in de mogelijkheid van vestiging van prostitutiebedrijven of andere seksinrichtingen, door deze functies expliciet als bestemming te benoemen. Door middel van dit 'positief bestemmen' kan het aantal locaties waar prostitutie mag plaatsvinden beperkt worden. Door het bepalen van concentratiegebieden wordt aangegeven waar de gemeente prostitutie toestaat. Daarbij kunnen tevens passende bebouwings- en gebruiksvoorschriften worden opgenomen ter regeling van prostitutie in relatie tot de omgeving.

Aanpassing bestaande bestemmingsplannen

Bestaande plannen, waarin (nog) geen sprake is van positieve bestemmingen prostitutie, bieden mogelijk wel ruimte voor de vestiging van bordelen op grond van algemene bestemmingen als 'horeca', 'dienstverlening', 'bedrijven' en 'gemengde functies'. Het is daarom aan te raden om alle bestaande bestemmingsplannen te onderzoeken op onduidelijkheden of te globale definities en deze waar nodig te concretiseren. Daarnaast verdienen oudere bestemmingsplannen, ook voor eventuele buitengebieden, de aandacht omdat daarin nog wel eens gerichte gebruiksvoorschriften ontbreken, terwijl zij mogelijk wel aantrekkelijke locaties bevatten voor prostitutiebedrijven.

Als een gemeente een concentratiegebied heeft aangewezen, dan is het niet nodig om de bestemmingsplannen buiten dat gebied aan te passen. In dat geval kunnen vergunningen immers alleen verleend worden voor locaties binnen het concentratiegebied.

Raadpleeg hierover ook deel 2 van dit Handboek (hoofdstuk 7).

3.1.6 *Moeten seksinrichtingen aan bepaalde bouwkundige of gebruikseisen voldoen?*

Ja.

Seksinrichtingen moeten voldoen aan zogenoemde objectgebonden eisen inzake bouw- en brandveiligheid. Dergelijke eisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Veel seksinrichtingen kunnen voor de bepaling van het niveau van bouwtechnische voorschriften worden gerekend tot de in het Bouwbesluit opgenomen categorie 'logiesbedrijven'. Aan de hier gestelde eisen zullen dergelijke seksinrichtingen dus minimaal dienen te voldoen.

Seksinrichtingen waar tevens horecavoorzieningen aanwezig zijn – zoals seksclubs – dienen bovendien aan de voorschriften van het Besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet te voldoen.

Op basis van de gemeentelijke bouwverordening kunnen zo nodig specifieke gebruiksvoorschriften worden opgenomen. Tot dusver zijn in de huidige gemeentelijke bouwverordeningen echter uitsluitend brandveiligheidsvoorschriften opgenomen.

Voor inrichtingen die niet zijn aan te merken als 'bouwwerk' in de zin van de Woningwet (bijvoorbeeld woonboten) zijn noch het Bouwbesluit, noch de gemeentelijke bouwverordening van toepassing. In die gevallen biedt de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening – waarin zowel inrichtings- als gebruiksvoorschriften kunnen worden opgenomen – uitkomst.

3.1.7 *Welke taken heeft de gemeente op het gebied van volksgezondheid en prostitutie?*

De gemeente dient te zorgen voor goede collectieve preventie.

Gemeenten hebben een aantal taken op het gebied van de collectieve preventie in de volksgezondheid. Deze zijn omschreven in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). In dit kader is vooral relevant dat de gemeente(raad) verantwoordelijk is voor de collectieve preventie die betrekking heeft op tuberculose, seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en aids. Taken zijn onder meer: passieve en actieve opsporing, de controle van specifieke groepen en de coördinatie van activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden.

den die betrokken zijn bij de aidsbestrijding.

De aard van het werk en de arbeidsomstandigheden binnen de prostitutie brengen aanzienlijke gezondheidsrisico's met zich mee, waaronder het gevaar om seksueel overdraagbare aandoeningen (soa), waaronder hiv-infecties, op te lopen en te verspreiden. Het is in het belang van zowel de prostituee zelf als de volksgezondheid, dat prostituees zich goed hiertegen beschermen en daartoe ook in staat worden gesteld door de exploitanten. Op basis van de bepalingen in de Wcpv kunnen gemeenten in de verordening specifieke eisen stellen aan vergunninghouders op het gebied van de soa- en aidspreventie.

De GGD is als uitvoerende instantie belast met de preventie en bestrijding van soa en aids. De stichting Soa-bestrijding heeft een brochure uitgebracht, bestemd voor gemeenten en hun GGD-en, waarin de beleids- en uitvoeringsaspecten van de soa- en aidspreventie in de prostitutiebranche na de wetswijziging worden beschreven¹².

3.1.8 Maken gezondheidszorg en hulpverlening aan prostituees onderdeel uit van het gemeentelijk beleid?

Ja.

Een integraal lokaal prostitutiebeleid besteedt ook aandacht aan gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees.

Gemeenten kunnen hun taken op dit gebied nader invullen in samenspraak met instellingen die expertise hebben op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening in de prostitutie. Ook eventuele branche-organisaties (van exploitanten) en belangenbehartigingsorganisaties van prostituees worden bij voorkeur actief betrokken bij de ontwikkeling – en eventueel ook uitvoering – van lokaal beleid op dit gebied.

Gezondheidszorg

Vanuit de gezondheidszorg is een benadering nodig die is toegesneden op de specifieke beroepssituatie van de prostituees. Belangrijke elementen daarin zijn: preventie, voorlichting, advisering, begeleiding en behandeling – zowel op individueel als op groepsniveau. In samenspraak met instellingen die expertise hebben op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening in de prostitutie en met de

branche-organisaties kunnen gemeenten bijdragen aan een goede en toegankelijke gezondheidszorg voor prostituees. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een gezondheidsproject, waarin ook de nodige aandacht aan preventie en voorlichting kan worden besteed.

Hulpverlening

De hulpverlening aan prostituees vraagt om een gecoördineerde aanpak en een nauwe samenwerking tussen verschillende hulpverleningsinstellingen. Het aanstellen van een lokale of regionale zorgcoördinator kan nuttig zijn. Deze kan zorgen voor informatie-uitwisseling, afstemmingsafspraken, het signaleren van knelpunten en ondersteuning van samenwerkingsverbanden en netwerken op het gebied van hulpverlening en preventie in de prostitutiesector.

Het is van belang dat de exploitanten van prostitutiebedrijven vertrouwen krijgen in de goede bedoelingen van hulpverleners en van toezichthoudende gemeentelijke diensten, en het nut van samenwerking met deze organisaties gaan inzien.

In deel 2, paragraaf 7.2, wordt uitgebreider ingegaan op de gezondheidszorg en hulpverlening aan prostituees en de rol die de verschillende betrokkenen – gemeente, particulier initiatief en politie – daarbij kunnen spelen.

3.1.9 Is het mogelijk een antecedentenonderzoek uit te voeren van personen die een prostitutiebedrijf willen beginnen?

Ja, via de toetsing van het levensgedrag en de verklaring omtrent het gedrag.

- In de model-APV van de VNG is voorzien in een toetsing van het levensgedrag van de exploitant en de beheerder. Door een wijziging van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie¹³ kunnen gemeenten, na het van kracht worden van de nieuwe wetgeving (1 oktober 2000), de beschikking krijgen over de voor die toetsing relevante informatie. Het betreft hier een vergelijkbaar onderzoek als dat aangaande de bedrijfsleider(s) en beheerder(s) van een horecabedrijf (in de zin van de Drank- en Horecawet). De vergunning wordt geweigerd indien de exploitant of beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Gemeenten moeten bij de beoordeling van een aanvraag voor een

vergunning alert zijn op de mogelijkheid dat via schijnconstructies en stromannen verhuuld wordt dat achter een bonafide façade een malafide werkelijkheid schuilgaat.

- Ook kan van de exploitant en de beheerder een *verklaring omtrent het gedrag* worden verlangd. Is de aanvrager ingeschreven in de gemeente waar de vergunning wordt aangevraagd, dan biedt het instrumentarium van de verklaring omtrent het gedrag eveneens goede mogelijkheden om informatie omtrent de aanvrager te verkrijgen. De burgemeester kan dan gebruik maken van gegevens uit de strafregisters, uit registers van de politie in de huidige of vroegere woonplaatsen en andere schriftelijke informatie die hem voor het verstrekken van de verklaring ter beschikking staan.

Belangrijk criterium bij de toetsing van het levensgedrag of het al dan niet verstrekken van een verklaring omtrent het gedrag is de afwezigheid van enige relatie tussen het strafrechtelijk verleden van de aanvrager en de gewenste vergunning. Als er sprake is van eerdere veroordelingen voor bijvoorbeeld mensenhandel, zware mishandeling of doodslag, dan gelden deze als nadrukkelijke weigeringsgrond voor de verstrekking van een vergunning dan wel een verklaring omtrent gedrag. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de strafbare feiten die genoemd worden in de modelAPV van de VNG. Het is niet de bedoeling dat de aspirant-exploitant van een seksinrichting aan een lichter regime wordt onderworpen dan de uitbouter van een horeca-inrichting.

3.1.10 Kunnen gemeenten de kosten die zij maken voor het behandelen van vergunningsaanvragen en het (doen) uitoefenen van toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften compenseren?

Dat kan gedeeltelijk.

De kosten van het stellen van de vergunningsvereisten en het beoordelen van de vergunningsaanvragen kunnen door middel van legesheffing worden verhaald. Het gaat hierbij om een eenmalige inning. Ook een eerste (ge-coördineerde) controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften kan uit de leges gefinancierd worden. Voor latere periodieke controles is dat niet mogelijk.

Bij de legesheffing is het mogelijk te differentiëren naar omvang en aard van het bedrijf en daarmee naar de kosten van dienstverlening. Gemeenten mogen uitsluitend de kosten verhalen. Een extra hoog tarief om het aantal aanvragen te beperken (ontmoedigingsbeleid) is niet toegestaan.

Gemeenten kunnen de vergunning aan een termijn binden. Dat stelt hen in de gelegenheid om de aanvraag opnieuw te beoordelen en af te wegen tegen mogelijk gewijzigde omstandigheden. Zij kunnen dan opnieuw leges in rekening brengen voor het beoordelen van die aanvraag en voor een herhaalde controle.

3.1.11 Wat gebeurt er als een gemeente nalaat een verordening te maken?

Daarmee beperkt de gemeente de mogelijkheden om op te treden.

Het is denkbaar dat exploitatie van prostitutie zal gaan plaatsvinden waar deze nu nog niet voorkomt. Legalisering van exploitatie van prostitutie is overigens niet gericht op stimulering van deze bedrijvigheid. Legalisering beoogt de nadelen die kleven aan het bordeelverbod weg te nemen en de weg vrij te maken voor realisering van een aantal doeleinden (zie paragraaf 1.2) die naar het oordeel van de wetgever wenselijk zijn.

Gemeenten die geen verordening inzake prostitutie opstellen, zullen zich in voorkomende gevallen moeten beroepen op bestaande, bijvoorbeeld planologische, regelgeving. De mogelijkheden om de vestiging van prostitutiebedrijven te sturen zijn in dat geval beperkt. Wanneer een gemeente nalaat een verordening te maken, kan dat ook voor anderen – naburige gemeenten, het Openbaar Ministerie en de regiopolitie – nadelige gevolgen hebben. Het beperkt de mogelijkheden voor een slagvaardige (regionale) bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak.

Het Openbaar Ministerie en de regionale politiekorpsen kunnen, onder andere in de lokale en de regionale driehoeksoverleggen / districtscolleges, ervoor pleiten dat gemeenten lokale verordeningen inzake prostitutie opstellen.

3.2 *Werk en werkloosheid*

3.2.1 *Hoe zit de arbeidsrechtelijke verhouding tussen exploitant en prostituee in elkaar?*

Deze kan verschillende vormen aannemen.

Door de opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn de regels van het privaatrecht, waaronder het arbeidsrecht, van toepassing op de relatie tussen de prostituee en exploitant. Hoe deze relatie er in arbeidsrechtelijk opzicht uit ziet, hangt af van wat de partijen hebben afgesproken en van de feitelijke omstandigheden. Beslissend voor de rechtsgeldigheid van de arbeidsverhouding, en de toepasselijkheid van het normale arbeidsrecht, is of de prostituee zelf kan bepalen of zij of hij daadwerkelijk haar of zijn diensten aanbiedt, en op welke wijze zij of hij dat doet, en of de prostituee ook zelf kan beslissen om het beroep te beëindigen.

Werkgever-werknemer relatie

De feitelijke situatie kan zodanig zijn dat sprake is van een werkgever-werknemer relatie. Werknemer is iemand die krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling werkzaam is en *ieder ander die onder gezag arbeid verricht*.

Als er sprake is van een werkgever-werknemer relatie dan moeten er premies werknemersverzekeringen worden afgedragen, onder andere ten behoeve van de Werkloosheidswet en de Ziekenfondswet.

Arbeidsovereenkomst

Als er sprake is van een arbeidsovereenkomst, dan gelden ook het Burgerlijk Wetboek, de Arbeidstijdenwet en de Wet op de Ondernemingsraden.

Met de totstandkoming van de Wet flexibiliteit en zekerheid (de zogenaamde Flexwet) is voor een prostituee het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst versterkt.

Daarbij blijft overigens gelden dat een prostituee nooit gedwongen kan worden tot werken in de prostitutie. Bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit van de prostituee staat voorop. Het zelfbepalingsrecht en daarmee de vrijwilligheid van de dienstverlening dienen steeds centraal te staan. Exploitanten kunnen aan de

arbeidsovereenkomst met een prostituee dus nooit het recht ontle-
nen om van de prostituee te eisen dat deze haar of zijn termijn uit-
dient.

Het is belangrijk dat prostituee en exploitant afspraken maken die
recht doen aan de positie van de prostituee. Over (onderdelen van)
de rechtsverhouding tussen prostituee en exploitant en de uitvoe-
ring daarvan kan zo nodig het oordeel van de civiele rechter worden
ingewonnen.

Arbeidsvoorwaarden

Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden gelden de normale wette-
lijke bepalingen, zoals de Wet op de collectieve arbeidsovereen-
komst (CAO) en de Wet minimumloon.

Arbeidsomstandigheden

Als er sprake is van een werkgever-werknemer relatie dan is de wet-
ten regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden van toe-
passing. Zie verder paragraaf 3.3.

Ontwikkelingen in de branche

Verschillende deskundigen verwachten dat na de inwerkingtreding
van de nieuwe wetgeving het aantal zelfstandig werkende prostitu-
ees zal toenemen. Exploitanten worden dan facilitaire bedrijven.
Zelfstandig werkende prostituees kunnen ook tezamen in coöpera-
tief verband een prostitutiebedrijf exploiteren.

De taak van de overheid

De overheid heeft op zich geen bemoeienis met de wijze waarop
prostituees willen werken. Wel kan de overheid in haar beleid tot
uitdrukking brengen dat het in het belang van de prostituees is om
zelfstandig te beslissen over de wijze waar zij of hij het beroep wenst
uit te oefenen, de tijden waarop zij of hij wenst te werken en om te
bepalen aan wie zij of hij de diensten wenst aan te bieden. Gemeen-
ten kunnen in hun vergunningsvoorschriften bepalen dat percenta-
geregelingen waarbij een onevenredig aandeel van de verdiensten
van de prostituee wordt afgestaan aan de exploitant niet zijn toege-
staan.

3.2.2 Kunnen bordeelhouders vacatures melden bij het arbeidsbureau?

Ja, maar er wordt niet actief op bemiddeld.

Als een exploitant van een prostitutiebedrijf vacatureregistratie wenst, dan dient deze op grond van de wettelijke taak van de Arbeidsvoorziening plaats te vinden. Dat leidt echter niet tot enige vorm van actieve bemiddeling door het arbeidsbureau. En niemand kan verplicht worden om op deze vacatures te solliciteren.

3.2.3 Kan prostitutie tot 'passende arbeid' worden gerekend?

Nee.

Voor personen die niet zelf aangeven dit werk te willen doen is prostitutie geen passende arbeid. Iemand kan niet in strijd met de eigen religieuze, maatschappelijke of culturele opvattingen gedwongen worden om in de prostitutie werkzaam te zijn.

Passendheid van overige functies binnen het prostitutiebedrijf

Voor functies die in relatie staan tot het prostitutiebedrijf, maar die niet zelf het verrichten van seksuele handelingen inhouden (bijvoorbeeld portier, barkeeper, schoonmaker), zullen de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid (uvi's), op basis van concrete omstandigheden, moeten bepalen of de betreffende functie passend moet worden geacht.

3.2.4 Hebben werkloze prostituees een sollicitatieplicht?

Ja.

Er is geen aanleiding om deze groep wat betreft rechten en plichten in verband met de WW anders te behandelen dan andere werklozen. Dit impliceert dat men beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt en verplicht is passend werk te accepteren. Voor (ex-)prostituees geldt echter ook dat zij niet gedwongen kunnen worden om (weer) in de prostitutie te gaan werken.

3.3 Arbeidsomstandigheden

3.3.1 Zijn de regels van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) ook van toepassing op de prostitutie?

Ja, als er sprake is van een werkgever-werknemer relatie.

Regelgeving die van toepassing is op het bedrijfsleven in het algemeen is in de regel ook van toepassing op de gelegaliseerde prostitutiebranche.

De Arbeidsomstandighedenwet, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de beleidsregels Arbeidsomstandighedenwetgeving zijn dus van toepassing op prostitutiebedrijven. Dit betekent onder andere dat er een risico-inventarisatie gemaakt moet worden. Ook allerlei regels over bijvoorbeeld kleedruimten, toiletten, douches en dergelijke, zijn van toepassing.

Werkgever-werknemer relatie

In de Arbowet wordt uitgegaan van een werkgever-werknemer relatie. Een werknemer is iemand die krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling werkzaam is, en ieder ander die arbeid verricht onder *een zekere gezagsrelatie* (Arbowet, artikel 1, eerste en tweede lid). Tussen exploitant en prostituee bestaat een gezagsrelatie indien eerstgenoemde bevoegd is toezicht uit te oefenen op het werk van laatstgenoemde en deze leiding dan wel aanwijzingen of instructies te geven.

Voor een prostituee die in een zekere gezagsverhouding werkt is de Arbeidsomstandighedenwet dus rechtstreeks van toepassing, ook als er geen schriftelijke arbeidsovereenkomst is.

Daarnaast kan artikel 610a uit het Burgerlijk Wetboek (afdeling 1, boek 7, titel 10) hier relevant zijn:

Hij die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende tenminste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst.

Zelfstandig werkende prostituees

Bij zelfstandig werkende prostituees ontbreekt een gezagsrelatie doorgaans. De zelfstandig werkende prostituee is zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de arbeidsomstandigheden. De arbo-

regelgeving is in dat geval dan ook niet van toepassing.

Arbodienst

Als de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing is, moet het betreffende prostitutiebedrijf zich aansluiten bij een Arbodienst. De Arbodienst besteedt in het belang van de werknemers aandacht aan factoren die van invloed zijn op de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van de werknemers, zoals de werktijden en de lichamelijke of geestelijke belasting.

Periodiek Arbeid Gezondheidkundig Onderzoek

Als de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing is, geldt voor de werkgever ook de verplichting om werknemers in de gelegenheid te stellen jaarlijks een zogenoemd Periodiek Arbeid Gezondheidkundig Onderzoek te ondergaan.

3.3.2 Kunnen gemeenten zelf regelingen treffen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden?

Ja, indien plaatselijke omstandigheden dit nodig maken.

Op basis van artikel 45 van de Arbeidsomstandighedenwet¹⁴ kunnen gemeenten, indien bijzondere omstandigheden dat vergen, lokale voorschriften instellen ter bescherming van veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met arbeid.

Deze voorschriften kunnen uitsluitend betrekking hebben op vormen van exploitatie van prostitutie waarin sprake is van een arbeids- of gezags-verhouding (werknemer-werkgever relatie) en niet op prostitutees die zelfstandig of free-lance werkzaam zijn. Een gemeentelijke verordening op het gebied van arbeidsomstandigheden moet wel bij Koninklijk Besluit worden goedgekeurd.

Vanuit het oogpunt van doelmatigheid adviseert de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeenten om zo min mogelijk gebruik te maken van genoemd artikel. De algemene beleidslijn inzake arbeidsomstandigheden is dat branches zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om, uitgaande van een risico-inventarisatie en -evaluatie, in samenwerking met de Arbodienst vorm te geven aan het Arbeidsomstandighedenbeleid in de branche.

Gemeenten kunnen daaraan bijdragen door voorlichting te geven aan de branche over de gevolgen van de wetswijziging en werkgevers in de

prostitutiebranche te informeren over hun verplichtingen inzake de arbeidsomstandigheden.

Toezicht

Indien een gemeente zelf, in aanvulling op de Arbeidsomstandighedenwet, regels heeft gesteld, dan is een door de gemeenten aangewezen instantie belast met het toezicht op de naleving van deze regels. In dat geval is afstemming met de Arbeidsinspectie vereist (zie ook hieronder).

3.3.3 Welke rol vervult de Arbeidsinspectie?

De Arbeidsinspectie zorgt, onder verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor de handhaving van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De strafbaarstelling van de Arbowet, de Arbeidstijdenwet en de Wav vindt plaats door middel van de Wet economische delicten (Wed).

Landelijk bedrijfstakcoördinator

De hoofdinspecteur in de Regio Noordwest te Amsterdam fungeert als landelijk bedrijfstakcoördinator (BTC) voor de bedrijfstak prostitutie. De BTC ontwikkelt voor de bedrijfstak een meerjarenplan, gericht op de aanpak van de in de sector voorkomende knelpunten en misstanden.

Binnen elke regio zijn twee inspecteurs als contactpersoon belast met het leggen van contacten in het regionale netwerk, vooral met de gemeenten waarin zich concentraties van prostitutie bevinden.

Aandachtspunten van de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie oefent na legalisering van de prostitutiesector niet op eigen initiatief directe handhavende taken uit, maar probeert door middel van intermediaire contacten via gemeenten de arbeidsomstandigheden in deze sector te bevorderen. Vanuit de regelgeving omtrent de arbeidsomstandigheden betreft het onder andere de volgende aandachtspunten: de aanwezigheid van (voldoende) sanitaire voorzieningen, ergonomische, klimatologische en hygiënische omstandigheden, en de psychische belasting. Vanuit de Arbeidstijdenwet zijn vooral de arbeids- en rusttijden van belang.

Bij klachten of ongevallen zal de Arbeidsinspectie altijd zelfstandig onderzoek verrichten.

Om de naleving van de voorschriften inzake de arbeidsomstandigheden te toetsen kan de Arbeidsinspectie regionale of landelijke acties uitvoeren.

Een gecombineerde actie met andere handhavers, op basis van een handhavingsarrangement, is in dat geval goed mogelijk (zie ook deel 3 van dit Handboek).

3.4 Sociale zekerheid

3.4.1 Kan een prostituee aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering?

Ja, mits aan de normale voorwaarden voldaan is.

Voor een WW-uitkering komt men in aanmerking als men aan de voorwaarden voor dat recht voldoet. Van werkloosheid is sprake als men van het normale aantal arbeidsuren per week er vijf of meer verloren heeft (of de helft van het gemiddelde aantal arbeidsuren bij een werkweek van minder dan tien uur), over die uren ook geen recht op doorbetaling van loon heeft en voor die verloren uren beschikbaar is voor arbeid.

De bepaling van iemands normale aantal arbeidsuren gebeurt aan de hand van hetgeen daarover bij de uitvoeringsinstellingen (uvi's – zie ook deel 3, hoofdstuk 3 van dit Handboek) bekend is of blijkt uit bijvoorbeeld de arbeidsovereenkomst, de salarisbetalingen of de administratie van de werkgever.

Prostituees in dienstbetrekking

Wanneer een prostituee tegen beloning in dienstbetrekking werkzaam is, zijn de normale werknemersverzekeringen (waaronder de WW) van toepassing. Dit betekent dat over de ontvangen beloning sociale verzekeringspremies moeten worden afgedragen. Recht op uitkering bestaat wanneer het verzekerde risico (werkloosheid) zich voordoet. Als uitkeringsvoorwaarde geldt dat de werkloze bereid moet zijn passende arbeid te aanvaarden. Werk in de prostitutie wordt niet als passende arbeid beschouwd (zie 3.2.3). Dit impliceert dat het feit dat een (ex-)prostituee niet meer in de prostitutie wil

werken op zichzelf onvoldoende grond is om haar of hem een werkloosheidsuitkering te onthouden. Zij of hij zal uiteraard wel bereid moeten zijn om andere passende arbeid te verrichten.

Beëindiging beroep

Een prostituee die niet meer in de prostitutie wil werken en het beroep beëindigt, komt in aanmerking voor een WW-uitkering. Zij of hij moet zich wel laten inschrijven als werkzoekende.

3.4.2 Kunnen prostituees aanspraak maken op een uitkering krachtens de WAO?

Ja, onder bepaalde voorwaarden.

Het recht op een WAO-uitkering hangt in de eerste plaats af van de vraag of de prostituee tot de verzekerdenkring van de WAO behoort. Toegesplitst op de relatie tussen de prostituee en de organisatie waarbinnen zij of hij werkzaam is, bestaat er verzekeringsplicht:

- als sprake is van een loondienstverhouding;
- onder nadere voorwaarden, als men doorgaans twee dagen per week tegen betaling persoonlijk werkt, tenzij de bedrijfsvereniging de prostituee als zelfstandige aanmerkt;
- als het werk op uitzendbasis wordt verricht.

Als men aan één van deze voorwaarden voldoet, dan ontstaat de verzekeringsplicht van rechtswege. Dit brengt een aantal aanvullende verplichtingen met zich mee. Het gaat dan niet alleen om premiebetaling, maar bijvoorbeeld ook om verplichtingen van werkgevers in de sfeer van preventie en begeleiding van ziekteverzuim.

Vaststelling van arbeidsongeschiktheid

Voor het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering is allereerst van belang of de betrokkene in fysiek en psychisch opzicht nog in staat is haar of zijn oude werk te verrichten. Is dat het geval dan is er geen sprake van arbeidsongeschiktheid. Dat geldt ook voor prostituees die uitgevallen zijn. Indien betrokkene niet meer tot het eigen werk in staat is, wordt nagegaan in hoeverre zij of hij nog belastbaar is voor 'alle algemeen geaccepteerde arbeid waartoe de verzekerde met zijn krachten en bekwaamheden in staat is' (artikel 18, vijfde lid, WAO). Dit betekent voor een prostituee dat naar andere gangbare arbeid wordt gezocht.

3.4.3 Kan een zelfstandig werkzame prostituee aanspraak maken op een uitkering krachtens de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening zelfstandigen (Waz)?

Ja.

Voor prostituees die werkzaam zijn als zelfstandige zijn de werknemersverzekeringen niet van toepassing. Wel van toepassing zijn de volksverzekeringen (o.a. AKW, AOW), de bijstandachtige regelingen, waaronder de Algemene bijstandswet (Abw) en de Wet arbeidsongeschiktheids- voorziening zelfstandigen (Waz).

Indien de prostituee haar of zijn werkzaamheden als zelfstandige uitoefent, kan zij of hij bij langdurige arbeidsongeschiktheid (langer dan 52 weken) een beroep doen op de Waz. Dit is een verplichte verzekering voor zelfstandigen voor de financiële gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid. Vrouwelijke verzekerden hebben op grond van de Waz bovendien recht op uitkering in verband met bevalling.

3.4.4 Kunnen prostituees een beroep doen op (aanvullende) bijstand volgens de Algemene bijstandswet (Abw)?

Ja.

Bij een eventuele aanvraag van bijstand mag niet zonder meer worden verondersteld dat een prostituee zelfstandig in de bestaanskosten kan voorzien. Voorwaarde is wel dat de aanvrager zich heeft aangemeld bij de Belastingdienst en over een BTW-nummer beschikt.

Bij de behandeling van een bijstandsaanvraag moet onderzocht worden welke omvang de werkzaamheden en de verdiensten hebben. Als bijstand wordt gevraagd voor een periode waarin het werk onvoldoende inkomsten oplevert, dient het inkomen over een langere periode te worden getoetst. Dan zal onderzocht moeten worden of betrokkene had moeten reserveren.

Een prostituee die uitkeringsgerechtigd is, heeft dezelfde sollicitatieplicht als anderen. Gelet op het bijzondere karakter van het werk mag betrokkene echter niet verplicht worden het werk in de prostitutie voort te zetten of uit te breiden.

3.5 *Buitenlandse prostituees en buitenlandse exploitanten*

Uit onderzoek is bekend dat in de Nederlandse prostitutiebranche een groot aantal buitenlandse prostituees werkzaam is. Een aanzienlijk deel daarvan werkt illegaal (dat wil zeggen: zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel) in de prostitutie. Het landelijke voornemen is om het aantal illegale prostituees, dat in Nederland werkzaam is, terug te dringen. Daarbij moet in acht worden genomen dat vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel recht hebben op hulp van de overheid (zie ook paragraaf 3.8 over mensenhandel).

3.5.1 *Welk beleid wordt gevolgd ten opzichte van buitenlandse prostituees?*

Het beleid verschilt voor personen uit EU-landen¹⁵ en personen uit landen buiten de EU.

- Personen uit de landen van de Europese Unie mogen uit hoofde van het EU-Verdrag in Nederland verblijven en in de prostitutie werken, mits de inkomsten die zij verwerven niet marginaal en bijkomstig zijn. Een werkgever heeft voor de tewerkstelling van EU-onderdanen geen tewerkstellingsvergunning nodig. Daarin heeft de wetswijziging geen verandering gebracht.
- Personen van buiten de Europese Unie die niet beschikken over een geldige verblijfstitel waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken, mogen in Nederland geen inkomsten uit arbeid verwerven. Daartoe behoren ook personen die in Nederland verblijven op basis van een toeristenvisum en personen uit niet-visumplichtige landen gedurende de zogeheten vrije termijn van drie maanden.
Dit algemene principe is onverkort van toepassing op (het verwerven van inkomsten uit) de prostitutie.
- Voor personen van buiten de EU die legaal in Nederland verblijven, maar geen voor arbeid geldige verblijfstitel hebben (bijvoorbeeld buitenlandse studenten), en die toch arbeid verrichten, geldt dat hun verblijfstitel wordt ingetrokken of niet wordt verlengd.
- Vreemdelingen die betaalde arbeid verrichten terwijl zij hier illegaal (zonder geldige verblijfstitel) verblijven, kunnen op grond van de Vreemdelingenwet worden verwijderd.

Wees alert op schijnconstructies

Personen uit niet-EU landen kunnen legaal in de prostitutie werken als zij beschikken over een verblijfstitel die het verrichten van arbeid in loondienst zonder tewerkstellingsvergunning toestaat. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan houders van een vergunning tot vestiging, houders van een vergunning tot verblijf afgegeven voor verblijf bij (huwelijks)partner indien deze vrij tot de Nederlandse arbeidsmarkt is toegelaten, en de houder van een A-status of vergunning tot verblijf afgegeven om humanitaire redenen. Bij het afgeven van verblijfsvergunningen in verband met (huwelijks)relaties dient de Vreemdelingendienst zeer zorgvuldig na te gaan of er geen mogelijke schijnconstructies in het spel zijn. De Wet voorkoming schijnhuwelijken en de recent ingevoerde relatieverklaring bieden hiertoe de instrumenten.

3.5.2 Wat zegt de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) over prostitutie door buitenlandse personen?

In de prostitutie komen diverse vormen van afhankelijke werkrelaties voor. Hoewel een prostituee mogelijk niet altijd direct in opdracht van een (raam)-bordeelhouder of exploitant werkt, gebeurt dit veelal wel ten dienste van een bordelhouders of exploitant. Degene die in zijn beroepsuitoefening een prostituee arbeid laat verrichten, kan worden aangemerkt als werkgever in de zin van artikel 1 van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav)

Voor de werkgever geldt dat deze, wanneer hij vreemdelingen te werk stelt zonder te beschikken over een voor dat werk vereiste tewerkstellingsvergunning, een boete opgelegd kan krijgen krachtens de Wav. Werkgever in de zin van de Wav is degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten of de natuurlijke persoon die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten. Of er sprake is van een arbeidsovereenkomst doet daarbij niet ter zake.

Weigering tewerkstellingsvergunning voor prostitutie

Ingevolge artikel 3 van het Besluit ter uitvoering van de Wav dient een tewerkstellingsvergunning geweigerd te worden voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden¹⁶.

De in artikel 3 opgenomen categoriale uitzondering is gebaseerd op de in artikel 8, eerste lid, van de Wav vervatte bevoegdheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) categorieën van werkzaamheden aan te wijzen waarvoor het niet in het Nederlandse belang is deze door vreemdelingen te laten verrichten.

3.5.3 *Staan de uitzonderingsbepalingen in de Wav de normalisering van de prostitutiebranche niet in de weg?****Nee, deze dragen juist bij aan de preventie van mensenhandel en andere malafide praktijken.***

Omdat de prostitutiebranche zich in een overgangsfase bevindt, die ook na de wetwijziging nog enige tijd zal voortduren, is het wenselijk dat een mogelijkheid behouden blijft om een verblijf voor werkzaamheden in de prostitutie niet toe te hoeven staan.

De arbeidsverhoudingen in de prostitutie maken de prostituee erg afhankelijk en kunnen gemakkelijk voorwaarden scheppen voor mensenhandel en andere vormen van uitbuiting. De positie van de buitenlandse prostituee blijft bovendien erg kwetsbaar, als deze voor een legale verblijfsstatus afhankelijk zou zijn van de werkgever. Voor prostituees van buiten de EU blijft daarom het verbod krachtens de Wav op het afgeven van tewerkstellingsvergunningen voor vormen van seksuele dienstverlening gehandhaafd. Ook zal in de Vreemdelingencirculaire worden opgenomen dat er vooralsnog met prostitutie geen wezenlijk Nederlands belang is gediend.

Het verbod krachtens de Wav blijft in beginsel nog twee jaar vanaf de inwerktreding van de wetwijziging gelden. Wanneer de wetwijziging in haar opzet is geslaagd en de gevolgen van het jarenlange gedogen tot beheersbare vormen zijn teruggedrongen, kunnen gemeenten wellicht zelf gaan bepalen of er in hun gemeente een Nederlands belang is gediend met de toelating van een prostituee van buiten de EU.

3.5.4 Komen illegale prostituees, die niet meer worden gedoogd, in aanmerking voor de terugkeerregeling?

Ja.

Zij komen – net als alle andere vreemdelingen zonder voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel – in aanmerking voor de terugkeerregeling van het Terugkeerbureau van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Dit bureau bemiddelt bij vrijwillige terugkeer en kan onder andere zorgen voor een ticket en voor een beperkte financiële tegemoetkoming voor de eerste kosten van levensonderhoud. Ook vertrek naar een ander land dan het land van herkomst kan worden geregeld, mits toelating daar is gewaarborgd.

Daarnaast ondersteunen de ministeries van Justitie en van Ontwikkelingssamenwerking een Colombiaans-Nederlands initiatief, gericht op de terugkeer en het versterken van de mogelijkheden van economische zelfstandigheid voor vrouwen uit Colombia die in Nederland in de prostitutie hebben gewerkt.

3.5.5 Kan een buitenlandse prostituee zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigen?

Dat hangt ervan af, maar zal vaak erg lastig zijn.

Het antwoord op deze vraag hangt af van het land waaruit de prostituee afkomstig is. Nederland is met een aantal landen verdragen aangegaan, die in een aantal gevallen een (vrijwel) onvoorwaardelijke toelating van zelfstandigen impliceren en in andere gevallen hieraan beperkte voorwaarden verbinden. Wel geldt uiteraard dat de prostituee moet kunnen aantonen aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap te voldoen. Die voorwaarden betreffen onder andere het inbrengen van kennis en expertise, eigen kapitaal en een ondernemersplan. Aangezien prostitutie als ongeschoolde arbeid geldt, zal het niet eenvoudig zijn om aan te tonen dat aan alle voorwaarden van zelfstandig ondernemerschap is voldaan.

Wanneer met het land van herkomst van de prostituee geen speciale verdragen zijn afgesloten met betrekking tot de vestiging van zelfstandigen, geldt voorts dat met de aanwezigheid van de prostituee een wezenlijk Nederlands economische belang moet zijn gediend. Daarnaast geldt dat met de komst van de prostituee de volksgezondheid en de openbare orde niet in gevaar mogen worden gebracht.

3.5.6 Mogen personen uit zogenoemde Associatielanden zich in Nederland als zelfstandig ondernemer in de prostitutie vestigen?

Alleen als het werkelijk om zelfstandig ondernemerschap gaat.

Nederland heeft zich als EU-lidstaat gebonden aan Associatieverdragen tussen de Europese Unie en een aantal landen van het voormalige Oostblok (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen).

Doel van deze verdragen is onder meer om economische activiteiten en zelfstandig ondernemerschap voor onderdanen uit Associatielanden te bevorderen, door hen daartoe binnen de EU mogelijkheden te bieden. Onderdanen van deze landen kunnen zich als zelfstandig ondernemer in de EU vestigen onder dezelfde voorwaarden die gelden voor EU-burgers. In dit geval wordt niet beoordeeld of er met hun aanwezigheid een Nederlands belang is gediend; er wordt uitsluitend getoetst of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap. Er dient in dat geval nadrukkelijk sprake te zijn van ondernemerschap in materiële zin en niet om het (deels) verrichten van werkzaamheden voor een werkgever. Het mag niet om schijn zelfstandigheid gaan.

3.5.7 Welke implicaties heeft het landelijk beleid rond buitenlandse prostituees voor het gemeentelijk beleid?

Opname van regels in het gemeentelijke vergunningenbeleid.

Het is aan te raden om in de gemeentelijke voorschriften ten aanzien van prostitutiebedrijven op te nemen dat het niet is toegestaan prostituees te werk te stellen die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel.

Zie ook de VNG model-APV, artikel 3.3.2.

Het toezicht op en sanctioneren van exploitanten kan dan plaatsvinden op basis van de gemeentelijke verordening en op basis van de Wav, zolang deze nog van toepassing is.

Als gemeenten in de toekomst (mede) worden belast met de vaststelling of er een Nederlands economisch belang is gediend met de toelating van een prostituee van buiten de EU in de gemeente, zal het sanctioneren alleen nog kunnen plaatsvinden op basis van het gemeentelijke vergunningenbeleid.

3.5.8 *Hoe moet worden opgetreden tegen bedrijven die prostituees van buiten de EU in dienst hebben die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel (illegale prostituees)?*

Consequente handhaving is zeker in aanvang noodzakelijk.

Het uitvoeren van gerichte controles op de mogelijke aanwezigheid van illegale prostituees in de lokale prostitutie is, zeker in de eerste periode na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving, absoluut noodzakelijk. Dit dient opgenomen te worden in een lokaal of regionaal handhavingsarrangement (zie deel 3 van dit Handboek). Vooruitlopend op de opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn steeds meer gemeenten overgegaan tot het uitvoeren van controles in de prostitutiebranche. Het is de bedoeling dat deze controles in de regel worden uitgevoerd door multidisciplinaire teams, waarin ook handhavers van de Vreemdelingenwet zijn vertegenwoordigd. Dit zal leiden tot een consistente uitvoering van het vreemdelingentoezicht in deze branche.

Tegen bedrijven die illegale prostituees in dienst hebben moet consequent worden opgetreden. Het prostitutiebedrijf voldoet in dat geval niet aan de voorwaarde dat niet gewerkt mag worden met vreemdelingen die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel¹⁷.

Dit voorschrift is niet alleen van toepassing op prostitutiebedrijven waarin de bedrijfsvoering in handen is van een niet-prostituee. Het geldt ook als de exploitatie in handen is van (een samenwerkingsverband van) zelfstandig werkende prostituees.

In het uiterste geval leidt het in dienst hebben van illegale vreemdelingen tot sluiting van het bedrijf en intrekking van de vergunning. Indien er geen indicaties van mensenhandel zijn (zie paragraaf 3.8), wordt de illegale prostituee aangezegd het land te verlaten. Daarbij kan zij of hij eventueel gebruik maken van een terugkeerregeling: zie paragraaf 3.5.4.

3.5.9 Welke rol spelen exploitanten bij de controle op verblijfstitels?

Exploitanten zijn niet specifiek belast met de controle op verblijfstitels.

Wel dienen zij – net zoals alle andere werkgevers en overeenkomstig de verplichtingen die voortvloeien uit de fiscale en sociale verzekerings-wetgeving – bij indiensttreding van een nieuwe werknemer aan de hand van een geldig identiteitsbewijs de identiteit van betrokkene vast te stellen.

Zij zijn verplicht om van alle werknemers in het bedrijf een kopie van hun identiteitsbewijs in de administratie op te nemen. Daarnaast moeten de aard van het document en het nummer ervan apart in de loonadministratie worden geregistreerd. In het algemeen geldt de verplichting om de kopieën van de identiteitsbewijzen eveneens te bewaren bij de loonadministratie. Bedrijfsvereniging en Belastingdienst kunnen gezamenlijk een andere plaats aanwijzen voor het bewaren van de kopieën.

Zelfstandig werkende prostituees zijn niet verplicht om een afschrift van hun identiteitsbewijs aan de exploitant van een prostitutiebedrijf in bewaring te geven. Dat laat onverlet dat zij daarover privaatrechtelijke afspraken kunnen maken.

Identificatie prostituees tijdens controles

De in een seksinrichting aanwezige prostituees dienen, ter vaststelling van identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, bij een controle van de bedrijfsvereniging, de Sociale Verzekeringsbank, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie of de Vreemdelingendienst een document als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht of de Vreemdelingenwet ter inzage te verstrekken.

3.5.10 Hoe kan worden voorkomen dat buitenlandse exploitanten de in eigen land verboden activiteiten legaal in Nederland gaan uitoefenen?

Dat kan niet altijd worden voorkomen.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod impliceert dat de exploitatie van prostitutie door buitenlandse exploitanten in principe mogelijk is.

Exploitanten die afkomstig zijn uit landen van buiten de EU kan geweigerd worden zich in Nederland te vestigen om een prostitutie-

bedrijf te exploiteren, indien daarmee geen Nederlands belang gediend wordt. Voor exploitanten uit met de EU geassocieerde landen geldt dat teneinde hier legaal een bedrijf te kunnen vestigen, zij aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap zullen moeten voldoen.

Voor onderdanen van EU-lidstaten geldt deze weigeringsgrond echter niet.

Tegen exploitanten afkomstig uit EU-lidstaten kan pas worden opgetreden als zij zich schuldig maken aan strafbare feiten, bijvoorbeeld aan overtreding van artikel 250a Sr.

Terughoudend en zorgvuldig gemeentelijk vergunningenbeleid

Gemeenten kunnen wel anticiperen op de komst van buitenlandse exploitanten van prostitutie door een terughoudend vergunningenbeleid te voeren. Zo kan men het aantal plaatsen waar prostitutiebedrijven zich kunnen vestigen beperken en het aantal af te geven vergunningen aan een maximum binden (zie verder deel 2, hoofdstuk 7). Gedragseisen ten aanzien van exploitanten en beheerders en een zorgvuldige toetsingsprocedure bij de verstrekking van vergunningen kunnen tevens een middel zijn om eventuele malafide exploitanten te weren.

3.6 Economische en fiscale aspecten

3.6.1 *In hoeverre moet in het prostitutiebeleid rekening worden gehouden met Europese of nationale wetgeving op het gebied van economische mededinging?*

Wetgeving op het gebied van de economische mededinging is ook relevant voor seksbedrijven.

Mededingingswetgeving ziet toe op afspraken tussen en economische machtsposities van ondernemingen. Deze wetgeving geldt voor alle economische sectoren, dus ook voor de prostitutie (en andere seksbedrijven).

Gemeenten zullen met het oog op de regels rond economische mededinging, bijvoorbeeld:

- een vergunning moeten afgeven aan iedere exploitant die voldoet aan de vergunningsvoorwaarden;
- dan wel moeten garanderen dat alle kandidaten gelijke kansen

hebben op het verkrijgen van een vergunning.

Dit laat onverlet dat gemeenten bevoegd zijn om het aantal te verlenen vergunningen aan een maximum te binden. Zie hierover ook deel 2 van dit Handboek.

3.6.2 Moeten seksbedrijven zich inschrijven in het handelsregister?

Ja.

In het handelsregister worden alle ondernemingen ingeschreven die in Nederland gevestigd zijn, in Nederland een nevenvestiging hebben of in Nederland worden vertegenwoordigd door een gevolmachtigde handelsagent. Degene die verplicht is tot inschrijving van de onderneming in het handelsregister dient ervoor te zorgen dat op alle van de onderneming uitgaande brieven, facturen en dergelijke vermeld wordt onder welk nummer de onderneming in het register is ingeschreven.

3.6.3 Betekent legalisering ook dat seksbedrijven in aanmerking komen voor overheidssubsidies voor bedrijven, zoals die voor startende ondernemers?

In principe wel, maar soms kan een uitzondering gemaakt worden.

Exploitanten van prostitutiebedrijven kunnen in aanmerking komen voor ondernemerssubsidies. Ook kunnen zij onder omstandigheden aanspraak maken op belastingfaciliteiten.

Subsidieregelingen geven de subsidiegever echter doorgaans de nodige discretionaire bevoegdheden. Dat geldt ook voor de generieke regelingen die voorzien in een startsubsidie voor beginnende ondernemers. De subsidiegever kan zich op het standpunt stellen dat de strekking van de regeling niet is gericht op stimulering van activiteiten als de exploitatie van prostitutie, dan wel dat het verlenen van subsidie niet past in het gemeentelijke prostitutiebeleid. Anderzijds is ook denkbaar dat een gemeente juist wel financiële medewerking verleent aan bepaalde initiatieven in de sector, zoals bijvoorbeeld het starten van samenwerkingsverbanden tussen zelfstandig werkende prostituees.

3.6.4 *Hoe wordt de belasting- en premieafdracht geregeld?*

Net als bij andere bedrijven.

Het opheffen van het bordeelverbod heeft geen bijzondere consequenties voor de Belastingdienst. Prostituees en exploitanten waren al belastingplichtig. De Belastingdienst hanteert een doelgroep gerichte, gecoördineerde aanpak die erop gericht is een landelijk uniform beleid te realiseren, onder andere met betrekking tot de registratie als zelfstandig ondernemer, de toekenning van een BTW-nummer en een uniforme beoordeling door belastinginspecties van eventuele aftrekposten. Dat geldt ook voor de prostitutiebranche. Daarbij kunnen zich overigens verschillen in aanpak voordoen die zijn terug te voeren op de grote diversiteit aan feiten in uiteenlopende situaties binnen de branche.

3.7 *De strafwetgeving*

3.7.1 *Waarom draait het in de nieuwe wetgeving?*

De nieuwe wetgeving maakt onderdeel uit van de zedelijkheidswetgeving. Deze regelt de strafrechtelijke bestrijding van seksueel geweld, seksueel misbruik en seksuele uitbuiting.

Strafrechtelijk optreden op dit gebied moet gezien worden als het sluitstuk van een reeks van maatregelen die erop gericht zijn om ongewenste vormen van prostitutie tegen te gaan.

Kern van de nieuwe wetgeving is artikel 250a in het Wetboek van Strafrecht (Sr.). Dit artikel biedt de grondslag voor de strafrechtelijke bestrijding van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij:

- personen zich onvrijwillig in de prostitutie bevinden;
- minderjarigen worden misbruikt in de prostitutie.

De bepaling richt zich tegen personen die anderen in de prostitutie brengen of houden, en tegen degenen die voordeel trekken uit die prostitutie.

Voor prostitutie door minderjarigen in de leeftijd van 16 en 17 jaar geldt tevens dat in de nieuwe wetgeving ook de *klant* (prostituant) strafbaar is. Dit is opgenomen in artikel 248b Sr.

De scheiding van geoorloofde en ongeoorloofde vormen van uitbuiting kan er toe bijdragen dat de prostitutiebranche ontdaan wordt van criminele randverschijnselen zoals drugscriminaliteit en vuur-

wapenhandel. De legalisering maakt de prostitutiebranche transparanter, meer stuurbaar en beter controleerbaar. Hierdoor wordt de branche minder aantrekkelijk als werkterrein van de (georganiseerde) criminaliteit.

3.7.2 Wat staat er precies in de nieuwe wetgeving?

Artikel 250a Sr. is in de plaats gekomen van de artikelen 250bis, 250ter en 432, onderdeel 3° van het wetboek van Strafrecht. In het eerste lid van het nieuwe artikel 250a worden zes vormen van commerciële exploitatie van prostitutie strafbaar gesteld. In het tweede en derde lid zijn omstandigheden neergelegd die leiden tot strafverzwaring.

Het begrip prostitutie komt als zodanig niet voor in artikel 250a, maar wordt omschreven als *'het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling'*.

Het begrip 'betaling' dient ruim te worden opgevat. Het moet gaan om een tegenprestatie, een vergoeding.

In bijlage 1.1 bij dit deel is de letterlijke wetstekst van het nieuwe artikel 250a Sr. opgenomen, alsmede de teksten van enkele andere relevante wetsartikelen (art. 245 Sr., art. 248a en 248b Sr. en art. 151a Gemeentewet).

3.8 Mensenhandel

3.8.1 Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de bestrijding van mensenhandel in Nederland?

In het meerjaren Beleidsplan Nederlandse Politie is de bestrijding van mensenhandel als één van de prioriteiten opgenomen. Bestrijding van mensenhandel is één van de voor 1999 vastgestelde prioriteiten in het jaarplan voor het Openbaar Ministerie (1999). Volgens de *Aanwijzing aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie*¹⁸, van de collegevergadering van Procureurs-generaal, moeten signalen van mensenhandel altijd tot een onderzoek leiden en zo mogelijk tot vervolging. De politie dient bij signalering van mensenhandel onmiddellijk contact op te nemen met het Openbaar Ministerie. Bij elk arrondissementsparket van het Openbaar Ministerie is een officier van justitie als contactfunctiona-

ris mensenhandel aangesteld.

Het Openbaar Ministerie ziet erop toe dat mensenhandel in de prioriteitsstelling van de regionale politiekorpsen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit bijzondere aandacht krijgt, in de vorm van gericht onderzoek en een toegesneden aanpak daarvan.

Politiele beleids- en adviescommissie mensenhandel (PBAM)

In 1998 is een politiele adviescommissie ingesteld, die tot taak heeft de Raad van Hoofcommissarissen te adviseren over de aanpak van mensenhandel. De adviezen van de PBAM zijn onder meer verwerkt in de hiervoor genoemde Aanwijzing van de Procureurs-generaal. Eén van de hoofdaanbevelingen van de PBAM is de regionale centralisatie voor wat betreft de aanpak van mensenhandel en controles daarop in de prostitutiebranche, door gespecialiseerde regionale teams mensenhandel.

3.8.2 Wordt mensenhandel ook internationaal bestreden?

Ja, onder andere door Europol.

Europol levert een bijdrage aan kennisvergroting over de wijze van bestrijding van mensenhandel door het uitvoeren van studies naar – en het verzamelen van informatie over – politiemethoden. Voorts ondersteunt Europol operationele en onderzoeksprojecten op dit gebied in de lidstaten. Zo wordt bijvoorbeeld momenteel getracht de mensenhandel uit de Midden- en Oost-Europese landen inzichtelijk te maken.

3.8.3 Welk beleid geldt er met betrekking tot buitenlandse (illegale) slachtoffers van mensenhandel?

Hoofdstuk B17 van de Vreemdelingencirculaire bevat richtlijnen voor het geven van verblijfszekerheid en het waarborgen van een adequate opvang van buitenlandse (illegale) slachtoffers van mensenhandel, gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de strafrechtelijke procedure. De belangrijkste punten zijn:

- Reeds bij een geringe aanwijzing dat er sprake is van mensenhandel, heeft de betrokkene recht op een bedenktijd van drie maanden om te besluiten of zij of hij aangifte wil doen. Gedurende de

bedenktijd verblijft de betrokkene legaal in Nederland en heeft betrokkene het recht om gebruik te maken van allerlei voorzieningen, zoals opvang, financiële ondersteuning (kosten levensonderhoud) en medische en juridische hulp.

- Wanneer iemand tijdens of aan het eind van de bedenktijd besluit geen aangifte te doen, vervalt de grond voor verblijf in Nederland en moet betrokkene terugkeren naar het land van herkomst.
- Wanneer iemand besluit om wel aangifte te doen, dan heeft betrokkene recht op een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de strafrechtelijke procedure. Na beëindiging van de strafrechtelijke procedure vervalt de grond voor verblijf in Nederland en moet betrokkene in beginsel naar eigen land terugkeren. De verstrekking van een verblijfsvergunning aan een slachtoffer van mensenhandel op gronden van humanitaire aard, na afloop van het strafproces, behoort tot de mogelijkheden die het beleid biedt.
- Ook getuigen-aangevers kunnen onder bepaalde omstandigheden een tijdelijke vergunning tot verblijf krijgen.

De geactualiseerde tekst van de B17 procedure is integraal opgenomen in deel 4 van dit Handboek.

3.8.4 Wat doet de rijksoverheid op het gebied van de preventie van mensenhandel?

Er vindt actieve voorlichting plaats over mensenhandel in de meest bekende herkomstlanden van buiten de EU.

Tijdens de in 1997 gehouden ministeriële conferentie van de Europese Unie ter voorkoming en bestrijding van vrouwenhandel¹⁹ is afgesproken om in EU-verband informatiecampagnes in landen van herkomst uit te voeren. Doel van deze campagnes is vrouwen in staat te stellen om goed overwogen beslissingen te nemen en in geval van vrouwenhandel hulp te zoeken.

Vanuit Nederland werd ter bestrijding van mensenhandel al veel aandacht besteed aan preventieprojecten en voorlichting in herkomstlanden, waarbij ook de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen en niet-gouvernementele organisaties een verantwoordelijkheid is toebedeeld. Deze activiteiten worden voortgezet, waarbij ook de nodige voorlichting over de nieuwe wetgeving zal worden gegeven. Daartoe is ten behoeve van de Nederlandse diplo-

matieke vertegenwoordigingen in diverse talen voorlichtingsmateriaal voorbereid.

Er worden op dit moment door het project La Strada preventieve voorlichtingscampagnes gevoerd in onder andere Polen, Tsjechië, de Oekraïne en Bulgarije. Ook de IOM (Internationale Organisatie voor Migratie) is op dit punt actief (zie ook paragraaf 3.5.4).

De ministeries van Justitie en van Ontwikkelingssamenwerking subsidiëren een project gericht op preventie en vrouwenhandel en prostitutie in Colombia en op herintegratie van Colombiaanse prostituees werkzaam in Nederland.

Nationaal rapporteur mensenhandel

Het voornemen bestaat eind 1999 een nationaal rapporteur mensenhandel aan te stellen. Deze onafhankelijke rapporteur zal minimaal eenmaal per jaar rapport uitbrengen aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland, over de mechanismen die bij mensenhandel een rol spelen en over de effecten van het gevoerde beleid. Daarbij zal de rapporteur aanbevelingen doen voor verbeteringen. De regering zal reageren op zijn of haar aanbevelingen en de Tweede Kamer daarvan in kennis stellen. Het aanstellen van een nationaal rapporteur is een van de actiepunten uit de Haagse Verklaring. In april 1997 onderschreven de EU-ministers van Justitie en Emancipatie deze Verklaring. Nederland is het eerste land dat een rapporteur zal aanstellen, maar het is uitdrukkelijk de bedoeling dat ook andere EU lidstaten dit voorbeeld zullen volgen. In dat geval krijgt de rapporteur ook tot taak te communiceren met zijn collega-rapporteurs.

3.9 Handhaving

Het is van groot belang dat de bij de prostitutie betrokken instanties hun activiteiten goed op elkaar afstemmen. De vaststelling van de benodigde handhavingscapaciteit vormt daarvan een belangrijk onderdeel. Een handhavingsarrangement kan daarvoor als hulpmiddel dienen.

De uiteindelijke invulling van het handhavingsarrangement en daarmee de vaststelling van de benodigde capaciteit vinden op decentraal niveau plaats en maken onderdeel uit van de gehele handhavingsinzet.

Ten behoeve van het lokaal handhavingsbeleid is een handreiking ter uitwerking van een handhavingsarrangement prostitutie opgesteld. Deze is opgenomen in deel 3 van dit Handboek.

3.9.1 Hoe kan het toezicht op het gemeentelijk vergunningenbeleid vormgegeven worden?

Controle op de naleving van gemeentelijke vergunningsvoorschriften is in eerste instantie een bestuurlijke verantwoordelijkheid. De handhaving van de voorschriften vergt een centrale regie, waarbij het bestuur zal moeten aangeven door wie de controle op de naleving van de voorschriften wordt uitgeoefend.

Van belang is dat de bestuurlijke handhaving wordt afgestemd met het politieke en justitiële beleid. Afspraken daarover worden in het lokale of regionale driehoeksoverleg / districtscollege gemaakt. Daar kan ook worden gesproken over de manier waarop de inzet van het bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingssysteem dient te geschieden. De eventuele inzet van (schaarse) politiecapaciteit voor bestuurlijke handhavingstaken zal steeds in het driehoeksoverleg / districtscollege aan de orde moeten komen.

Integraal handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid inzake prostitutie kan onderdeel zijn van een breder gemeentelijk handhavingsbeleid.

In dat geval is het aan te raden om de regelgeving inzake prostitutiebedrijven, ten behoeve van integrale handhaving, af te stemmen op de voorschriften voor andere openbare inrichtingen zoals de horeca en coffee-shops.

Samenwerkingsverband voor de handhaving

Het is aan te bevelen om een nauwe samenwerking tot stand te brengen tussen alle handhavende diensten op terreinen van bedrijvigheid die een voedingsbodem kunnen zijn voor criminaliteit. In een dergelijk samenwerkingsverband van handhavende diensten is de (Europese) regelgeving voor de bescherming van persoonsgegevens integraal van toepassing²⁸. Dit betekent dat persoonsgegevens alleen kunnen worden verkregen door personen of instanties die daarover – gelet op hun taak en bevoegdheden – mogen beschikken. Verder dient men zich aan de volgende richtlijnen te houden:

- In het samenwerkingsverband moet elk der deelnemers bevoegd zijn om het gezamenlijk bepaalde doel te realiseren: het doel kan niet de optelsom zijn van de bevoegdheden van elk van de deelnemers. Voorkomen moet worden dat de een gebruik maakt van de bevoegdheden van een ander, terwijl eerstgenoemde die bevoegdheid niet heeft.
- Er moet worden gemarkeerd waar in het handelen de grens ligt tussen de uitoefening van controle en de opsporing van strafbare feiten. Personen of organisaties die niet over (relevante) opsporingsbevoegdheid beschikken zullen bij gebrek aan legitimatie van eventuele actie moeten afzien en die moeten overlaten aan de bevoegde handhavers.
- Het moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor de in het kader van de samenwerking verzamelde gegevens.

Van belang is ook een goede coördinatie van de controles. Vooraf moet duidelijk zijn wat het doel is, in welke mate moet worden gecontroleerd, welke resultaten de verschillende betrokken instanties daarvan verwachten en wat daarmee vervolgens wordt gedaan. Aandachtspunten zijn onder andere de corruptieve omgeving en de juridische basis waarop controle plaatsvindt, vooral wanneer de exploitant niet wil meewerken.

3.9.2 *Hoe kan de samenhang tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving worden vormgegeven?*

Door een handhavingsarrangement.

Adequate handhaving van het lokale – en regionale – prostitutiebeleid veronderstelt goede afspraken tussen de betrokken handhaven- de instanties. Een goede afstemming van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, en wel zó dat de inspanningen op dit gebied elkaar ondersteunen en versterken, is daarbij van groot belang. De gemaakte afspraken worden bij voorkeur vastgelegd in een lokaal of regionaal handhavingsarrangement.

Voor het opstellen van een *handhavingsarrangement* is nodig:

- zicht op hetgeen in de gemeente (regio) speelt op het gebied van prostitutie;
- een analyse van de daaraan verbonden risico's;
- een prioriteitsstelling: wat moet worden aangepakt op de korte en langere termijn?

- een plan waarin wordt uitgewerkt hoe de gesignaleerde problemen worden aangepakt (wie doet wat, waar en wanneer).

Dit veronderstelt dat de lokale overheid inzicht heeft in

- wat zijzelf, eventueel aangevuld met het particulier initiatief (hulpverlening, belangenbehartiging), kunnen bieden
- en wat justitie (Openbaar Ministerie, reclassering, kinderbescherming) en politie te bieden hebben

op het gebied van de handhaving van de wet- en regelgeving die relevant is voor het prostitutiebedrijf.

Zo kan een ideale mix worden gemaakt van interventies en concrete acties van degenen die zich ertoe hebben verplicht een bijdrage te leveren aan het handhavingsarrangement.

Rifs: mogelijk bruikbaar integratiekader

In gemeenten waar een Regionaal interdisciplinair fraudeteam (Rif) actief is, kunnen de handhavingsactiviteiten op dit vlak ook via de Rifs gestalte krijgen. Een Rif is een samenwerkingsverband tussen onder andere de sociale recherche, de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de Vreemdelingendienst. De vereiste gecoördineerde aanpak is daarmee gegarandeerd. Op dit moment zijn er Rifs actief in de vier grote gemeenten en de regio Twente. Het is de bedoeling dat het aantal Rifs de komende jaren uitgebreid wordt.

3.9.3 Op welke wijze kan aandacht worden besteed aan strafbare feiten binnen nieuwere vormen van seksuele dienstverlening (06-nummers, Internetdiensten)?

Wanneer er bij de politie informatie binnenkomt dat in de via 06-nummers of Internet aangeboden seksuele dienstverlening prostituees onvrijwillig werkzaam zijn of minderjarigen zijn betrokken, dan dient de politie een nader onderzoek in te stellen.

Escortbedrijven vallen bovendien onder de gemeentelijke vergunningsplicht (zie deel 2 van dit Handboek), waardoor ook bestuurlijk optreden mogelijk is tegen escortbedrijven die de strafwetgeving overtreden.

3.9.4 *Hoe kunnen de vergunningsvoorschriften inzake legale en meerderjarige prostituees worden gehandhaafd?*

Daartoe zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Uitgangspunt is dat de exploitant op grond van de vergunningsvoorschriften geen seksinrichting mag exploiteren waarin een prostituee werkt die niet beschikt over een verblijfstitel die de bevoegdheid verschaft om inkomsten uit arbeid te verwerven of die minderjarig is. Overtreding van een vergunningsvoorschrift kan leiden tot het nemen van bestuurlijke maatregelen, zoals de (tijdelijke) sluiting van het prostitutiebedrijf en de intrekking van de vergunning. Van belang hierbij is de vraag of, en zo ja in hoeverre de voor de handhaving (bevoegd) verkregen informatie omtrent verblijfsstatus en leeftijd van de prostituee kan worden aangewend voor het hanteren van bestuurlijke instrumenten ter uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid.

Opsporingsambtenaren zijn bevoegd de seksinrichting binnen te treden. Zij zijn bevoegd om in het kader van een strafrechtelijk onderzoek informatie te verzamelen omtrent verblijfsstatus en leeftijd. Zij hebben geen algemene bevoegdheid om daartoe van de prostituee de overlegging van identiteitspapieren te vorderen.

De burgemeester heeft overeenkomstig de regeling in de Drank- en Horecawet de bevoegdheid om de (aspirant-)uitbater te screenen op zijn gedrag. Op basis van artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de Wet politieregisters worden aan de burgemeester op zijn verzoek gegevens uit de politieregisters verstrekt ten behoeve van zijn taak op het terrein van de openbare orde. Handhaving van het prostitutiebeleid betreffende verblijfsstatus en leeftijd behoort tot handhaving van de openbare orde in brede zin.

De burgemeester zal te zijner tijd kunnen beschikken over de voorzieningen van de Wet Bibob. Hij zal op basis van deze wetgeving adviezen kunnen inwinnen ten behoeve van de besluitvorming inzake de afgifte of intrekking van vergunningen tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Deze adviezen zijn mede gebaseerd op uit de politieregisters afkomstige informatie.

Toezichthouders kunnen op grond van artikel 5:15 Awb binnentreden in een seksinrichting. Zij kunnen voorts ingevolge de artikelen

5:16 en 5:17 juncto 5:13 van de Awb inlichtingen vorderen en inzage verlangen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taak.

Ambtenaren, belast met het vreemdelingentoezicht, zijn bevoegd om inzage te verkrijgen in documenten ter vaststelling van de identiteit, de nationaliteit en de verblijfsrechtelijke positie van de prostituee. Deze bevoegdheid komt ook toe aan ambtenaren van de Arbeidsinspectie, belast met het toezicht op de naleving van de Wav.

Ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving of de sociale zekerheidswetgeving, zijn bevoegd om de overlegging te vorderen van een document ter vaststelling van de identiteit van de belastingplichtige of verzekerde prostituee.

Ambtenaren van de Arbeidsinspectie, belast met het toezicht op de naleving van de Arbeidstijdenwet, kunnen aan de hand van de administratie van de werkgever nagaan welke leeftijd de prostituee heeft.

Aangezien toezichthouders los van een vermoeden van een strafbaar feit stelselmatig prostitutiebedrijven kunnen controleren, beschikken zij over meer mogelijkheden om relevante informatie te vergaren en deze bij gebleken onregelmatigheden op te slaan.

Verzekerd dient daarom te zijn dat de door toezichthouders bevoegd verkregen en vastgelegde informatie over het eventuele niet-naleven van de vergunningsvoorschriften inzake prostitutie – in casu prostitutie door illegalen of door minderjarigen – ter beschikking komt van de burgemeester.

Op grond van artikel 18, derde lid, Wet persoonsregistraties kan aan de burgemeester op zijn verzoek relevante informatie over verblijfsstatus en leeftijd uit persoonsregistraties worden verstrekt, voor zover hij die gegevens over bepaalde punten behoeft voor de uitvoering van zijn taak en de persoonlijke levenssfeer door die verstrekking niet onevenredig wordt geschaad. De gegevensverstrekker gaat in concreto na of aan deze voorwaarden is voldaan. Indien deze tot het oordeel komt dat de burgemeester deze informatie nodig heeft voor de handhaving van het prostitutiebeleid en er geen sprake is van onevenredige schade aan de persoonlijke levenssfeer van een illegale of minderjarige prostituee, kunnen dergelijke gegevens worden verstrekt. Het is van groot belang dat er op lokaal niveau goede

afspraken gemaakt worden over de uitvoering van stelselmatige, geïntegreerde en gecoördineerde controles. Ook moet worden afgesproken dat relevante informatie periodiek ter beschikking kan komen van de burgemeester. De burgemeester beschikt hiermee over voldoende instrumenten om het gemeentelijk prostitutiebeleid te handhaven.

3.10 De registratie van gegevens

3.10.1 Welke regels gelden voor het registreren van gegevens over personen?

Wet persoonsregistraties (Wpr)

In de Wet persoonsregistraties zijn regels vastgelegd voor het registreren en gebruiken van persoonsgegevens door overheidsinstellingen, particuliere organisaties en bedrijven. Volgens de wet mogen gegevens alleen voor een bepaald doel worden vastgelegd en moet de houder²¹ van de registratie er een redelijk belang bij hebben. Dit houdt in dat duidelijk gemaakt moet worden dat de registratie noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de houder. De gegevens moeten rechtmatig verkregen zijn en mogen alleen in handen komen van instanties en personen voor wie ze zijn bestemd. De geregistreerde heeft het recht de gegevens die over hem zijn aangelegd in te zien, te laten corrigeren of verwijderen. Ook mag hij vragen aan wie de gegevens zijn verstrekt. Zo'n verzoek moet binnen vier weken schriftelijk worden beantwoord. Overheidsorganisaties en andere organisaties die met de uitvoering van overheidstaken zijn belast, moeten voor elk persoonsregister dat niet is beschreven in het Besluit genormeerde vrijstelling, een privacy-reglement opstellen. Dat reglement is voor iedereen ter inzage.

Voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

Bij het parlement is, ter vervanging van de huidige Wet persoonsregistraties, het voorstel van Wet bescherming persoonsgegevens ingediend. De nieuwe wet scherpt een aantal zaken aan en versoepelt andere.

De belangrijkste verschillen zijn:

- Onder de Wpr is het object van de regelgeving de *persoonsregistratie*, dat wil zeggen het *gebruik* van gegevens over personen.

Onder de Wbp is het object de *verwerking* van persoonsgegevens. Onder dat begrip vallen: het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.

- Het begrip 'houder' uit de Wpr wordt in de Wbp vervangen door het begrip 'verantwoordelijke' (voor de gegevensverwerking): Dit is degene die formeel-juridisch bevoegd is om doel en midde-len van de gegevensverwerking vast te stellen.
- In zowel de Wpr als de Wbp geldt, dat de *doelstelling* van een per-soonsregistratie vooraf moet worden bepaald. Aangezien de regel-geving van de Wbp zich (in tegenstelling tot de Wpr) ook uitstrekt tot de *verkrijging* van gegevens, moet al in de fase van gegevens-verzameling vaststaan welk doel daarmee gediend wordt. De Wbp grijpt daarmee eerder in, in het proces van de verzameling en vastlegging van gegevens.
- Onder de Wbp wordt de verplichting om voor elke persoonsregis-tratie een privacyreglement op te stellen, afgeschaft. Daarvoor in de plaats geldt een meldingsplicht aan de Registratiekamer of aan de in de Wbp genoemde functionaris voor de gegevensbescher-ming.
- Personen die zijn geregistreerd in een persoonsregistratie (Wpr: 'geregistreerde'/ Wbp: 'betrokkene') behouden ook onder de Wbp het recht op kennisneming en correctie van de over hem of haar in de registratie opgenomen gegevens.

NB. De implicaties van Wpr en Wbp voor de handhaving van de nieuwe regelgeving inzake prostitutie worden besproken in deel 3 (hoofdstuk 5) van dit Handboek.

Wet politieregisters

Volgens artikel 4, eerste lid, van de Wet politieregisters is het aanleg-gen van een register slechts voor een bepaald doel toegestaan en moet het noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de poli-tietaak. Deze bepaling brengt tot uitdrukking dat niet onbeperkt registers kunnen worden aangelegd. Het register mag slechts per-soonsgegevens bevatten die rechtmatig zijn verkregen en die nood-zakelijk zijn voor het doel waarvoor het register is aangelegd.

De politie moet voor ieder register een privacy-reglement hebben (zie verder paragraaf 3.10.3 hieronder).

3.10.2 Mag een gemeente een registratie bijhouden van vergunninghouders en beheerders van prostitutiebedrijven?

Ja, mits aangemeld bij de Registratiekamer.

Persoonsregistraties, dus ook gemeentelijke registraties van vergunninghouders en beheerders van prostitutiebedrijven (inclusief escortbedrijven), moeten door middel van een speciaal aanmeldingsformulier bij de Registratiekamer worden aangemeld. Wanneer een registratie is aangemeld en er van de Registratiekamer geen reactie volgt, behoeft dat niet te betekenen dat de registratie daarmee aan alle eisen voldoet. In geval van twijfel is het verstandig daarover met de Registratiekamer contact op te nemen. Ook in andere gevallen kan bij de Registratiekamer advies worden gewonnen.

3.10.3 Mag de politie een registratie van prostituees bijhouden?

Een algemene registratie, zonder duidelijke doelstelling, is niet toegestaan.

Volgens artikel 4, eerste lid, van de Wet politieregisters (Wpol) mag het aanleggen van een register slechts voor een bepaald doel en voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van de politietaak. Het register mag slechts persoonsgegevens bevatten die rechtmatig zijn verkregen en die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor het is aangelegd.

De politie moet voor ieder register een *privacy-reglement* hebben, waarin wordt beschreven welk soort gegevens in het register worden opgenomen en wanneer deze weer verwijderd moeten worden. Het register is voor iedereen ter inzage en moet worden aangemeld bij de Registratiekamer.

Onderzoek naar prostitutieregisters

De Registratiekamer heeft de afgelopen jaren naar aanleiding van klachten over de registratie van prostituees bij diverse politieregio's onderzoek gedaan naar de aanwezigheid en het doel van prostitutieregisters bij de politie²². De Registratiekamer is tot de conclusie gekomen dat het registreren van alle bij de politie bekende prostitu-

ees die in een bepaalde sector of in een bepaald gebied werkzaam zijn, in strijd is met artikel 4 van de Wet politieregisters.

Voorwaarden, gesteld aan registratie door de politie

Aanleg van een register waarin gegevens over prostituees worden geregistreerd is alleen toegestaan als kan worden aangetoond dat dit register noodzakelijk is voor een goede uitvoering van concrete politietaken. Deze dienen op hun beurt gebaseerd te zijn op het, onder meer in het lokale driehoeksoverleg / districtscollege geformuleerde, prostitutiebeleid.

De grondslag voor de aanleg van registers waarin prostituees worden geregistreerd is – kort gezegd – het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en de bescherming van (mogelijke) slachtoffers tegen uitwassen van het prostitutiebedrijf. Het concreet geformuleerde beleid kan worden gevonden in de *Aanwijzing aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie* van de collegevergadering van Procureurs-generaal, en in het gemeentelijke prostitutiebeleid.

Vrijwillige registratie is evenmin zonder meer toegestaan

De Registratiekamer acht evenmin op voorhand de noodzaak aanwezig om op basis van vrijwilligheid gegevens van alle in de regio of een district werkzame prostituees te registreren, bijvoorbeeld om in voorkomende gevallen familie of relaties te kunnen waarschuwen. Het is denkbaar dat een prostituee hier zelf uitdrukkelijk om vraagt. De politie dient dan de afweging te maken in hoeverre in dat specifieke geval de noodzaak aanwezig is om voor een goede uitoefening van de politietaken de desbetreffende gegevens in een register op te nemen.

Registratie ter bestrijding van mensenhandel

Volgens de Registratiekamer kan de aanleg van een politieregister ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel noodzakelijk zijn voor de goede uitoefening van de politietaken. De politie dient immers in dat verband over de voor dat doel noodzakelijke informatie te beschikken. Hetzelfde geldt ten aanzien van de hiermee verband houdende hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel. Of de aanleg van een dergelijk register in concreto aanvaardbaar is, hangt echter af van het doel en de inhoud van het register.

De Registratiekamer onderkent dat controles van potentiële slachtoffers binnen een juiste uitoefening van wettelijke taken en bevoegdheden een middel kan zijn om mensenhandel te bestrijden of juist te voorkomen. Dit impliceert niet op voorhand de noodzakelijkheid van het registreren van alle in een politieregio of -district werkzame prostituees. In voorkomende gevallen dient de politie zich ervan te vergewissen dat de controle van een prostituee noodzakelijk is voor een concreet aspect van de politietaak, en vervolgens of het registreren van gegevens noodzakelijk is voor het doel waarvoor een register is aangelegd. De betrokken prostituees dienen in dat geval daarover geïnformeerd te worden.

Samenvattend

In het algemeen geldt dat registratie van persoonsgegevens niet is toegestaan zonder duidelijke doelstelling. Onder de nieuwe wet Wbp strekt deze doelgebondenheid zich ook uit tot de fase van de verzameling van gegevens. Reeds in die fase moet duidelijk zijn met welk doel gegevens worden verzameld.

Het aanleggen van een tijdelijk register, bijvoorbeeld voor een specifiek onderzoek naar mensenhandel, is wel toegestaan mits een en ander wordt aangemeld bij de Registratiekamer. In dat geval dient na zes maanden voor dit register een privacyreglement te worden opgesteld, tenzij de bekendmaking en ter inzagelegging van dit reglement het doel waarvoor dit is aangelegd ernstig in gevaar zal brengen.

In een aantal gevallen, bij voorbeeld bij koppeling van verschillende politieregisters of bij registratie van bepaalde gevoelige gegevens (onder andere seksualiteit en intiem levensgedrag), dient de Registratiekamer daarover vooraf te worden gehoord.

Onder de toekomstige Wbp (zie ook paragraaf 3.10.1) hebben geregistreerde prostituees het recht om verzet aan te tekenen tegen registratie. Als zij een gerechtvaardigd belang kunnen aantonen, dan dient de registratie te worden beëindigd.

Noten

- 1 De officiële titel van het wetsvoorstel is: 'Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)'. Tweede Kamer, 1996-1997, 25 437.
- 2 In dit Handboek wordt korthedshalve steeds de vrouwelijke vorm 'prostitu-
ee(s)' gehanteerd. In feite gaat het uiteraard om zowel vrouwelijke prostituees
als mannelijke prostitués.
- 3 Het gaat hierbij in feite om prostituees die 16 of 17 jaar oud zijn. De zeden-
wetgeving stelt seksuele handelingen met kinderen jonger dan 16 jaar (dus
ook prostituees jonger dan 16 jaar) per definitie al strafbaar.
- 4 Het klachtvereiste houdt in dat politie en justitie alleen overgaan tot opspo-
ring en vervolging van de dader(s) als hiertoe nadrukkelijk is verzocht door de
betrokken minderjarige, diens wettelijk vertegenwoordigers of de Raad voor
de Kinderbescherming. Het klachtvereiste is in 1992 ingevoerd ter bescher-
ming van het seksuele zelfbeschikkingsrecht van jongeren van 12-16 jaar.
Voor seksuele contacten met kinderen jonger dan 12 jaar geldt geen klacht-
vereiste.
- 5 In feite wordt hier bedoeld: personen zonder een voor het verrichten van
arbeid geldige verblijfstitel. Zie ook paragraaf 3.5 in dit deel.
- 6 Tweede Kamer, 1996-1997, 25 437, nr 5, pag. 5.
- 7 Er bestaan wel ruwe schattingen. Landelijk zouden er tussen de 20.000 en
30.000 personen in de prostitutie werkzaam zijn. Circa 30% daarvan werkt in
de clubprostitutie, 30% in de raamprostitutie, 15% in de escortprostitutie en
10% in de straatprostitutie. Dan is er nog een restcategorie van uiteenlopende
diensten als peepshows, sekstheaters, 06-contactlijnen e.d. Circa 15% van de
prostituees werkt daarin. (Bron: Politie Instituut Twente en IRT, 1997).
- 8 Voor de overige ondersteunende activiteiten ten behoeve van gemeenten: zie
hoofdstuk 2 in dit deel.
- 9 Het betreft de directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid, de directie Wetge-
ving, de directie Handhaving, de directie Vreemdelingenbeleid en de Immi-
gratie- en Naturalisatiedienst (IND).
- 10 Het betreft het ministerie van Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- 11 De tekst van de VNG-modelverordening is (zonder de artikelgewijze toelich-
ting) opgenomen in deel 4 van dit handboek.

- 12 Prostitutie, soa-preventie en gemeentelijk beleid, stichting Soa-bestrijding, augustus 1999.
- 13 Besluit van 9 augustus 1999, houdende wijziging van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie en het Besluit registratie justitiële gegevens, Staatsblad 1999, nummer 353.
- 14 Eind 1999 is de Arbowet gewijzigd, waarbij het betreffende artikelnummer gewijzigd is in 45. Voor die tijd was het betreffende artikel in de Arbowet te vinden onder artikelnummer 58.
- 15 De voor EU-onderdanen geldende regels zijn ook van toepassing op de landen die deel uitmaken van de Europese Economische Ruimte (EER). In concreto betreft het: Noorwegen, Liechtenstein en IJsland. In dit handboek wordt, mede gezien het feit dat de EER-landen geen rol van betekenis hebben als herkomstlanden van prostituees of exploitanten, verder kortweg gesproken over de EU. Daarmee wordt dus tevens de EER bedoeld.
- 16 Het tewerkstellen van prostituees van buiten de EU is de afgelopen jaren echter in diverse gemeenten nog in overwegende mate gedoogd. Voor de verwezenlijking van de met de nieuwe wetgeving beoogde vermindering van het aantal prostituees van buiten de EU is nodig dat aan deze gedoogsituatie een einde wordt gemaakt.
- 17 Daartoe dient dan wel in de gemeentelijke vergunningsvoorwaarden te worden opgenomen dat het niet toegestaan is gebruik te maken van seksuele dienstverlening door prostituees die niet beschikken over een voor het verichten van arbeid geldige verblijfstitel.
- 18 Deze Aanwijzing vervangt de 'Richtlijn voor de opsporing en vervolging van Vrouwenhandel', van de collegevergadering van de Procureurs-Generaal van 24 mei 1989.
- 19 Het merendeel van de slachtoffers van mensenhandel is vrouw. Daarom wordt in dit verband vaak de term vrouwenhandel gebruikt. Omdat ook mannen en minderjarigen daaronder kunnen vallen spreken we in dit handboek over het algemeen over mensenhandel. Waar de aandacht specifiek uitgaat naar vrouwen is de term vrouwenhandel gebruikt.
- 20 Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (art.8), de Grondwet (art. 10), de Wet op de Justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag, de Wet politieregisters, de Wet persoonsregistraties en de Wet openbaarheid van bestuur.
- 21 De 'houder' van de registratie is degene die bevoegd is om het doel, de inhoud en het gebruik ervan te bepalen. Deze is dus eindverantwoordelijk voor de informatiehuishouding.
- 22 Registratie van prostituees. Onderzoek naar het registreren van prostituees door de politie. Registratiekamer, juni 1997.

BIJLAGEN

Bijlage 1.1

Tekst van de belangrijkste nieuwe wetsartikelen

A. Het nieuwe artikel 250a Wetboek van Strafrecht

1 Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

- 1* degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt;
- 2* degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling;
- 3* degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt, terwijl die ander minderjarig is;
- 4* degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich onder de onder 1 genoemde omstandigheden beschikbaar stelt tot het plegen van die handelingen;
- 5* degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde tegen betaling, indien de ander minderjarig is;
- 6* degene die een ander door geweld of een andere feitelijkheid

of door bedreiging met geweld of een andere feitelijkheid dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt hem of haar uit de opbrengst van zijn of haar seksuele handelingen met een derde te bevoordelen.

- 2 De schuldige wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien;
- 1* de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2* de minderjarige de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3* geweld of een andere feitelijkheid als bedoeld in het eerste lid zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft.
- 3 De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheden, bedoeld in het tweede lid, onder 2* en 3*, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Toelichting

Eerste lid:

In onderdeel 1* is strafbaar gesteld degene die een ander onder bepaalde omstandigheden dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.

In onderdeel 2* is voldaan aan een verplichting ten aanzien van vrouwen, neergelegd in Het Internationaal Verdrag van Genève van 1933 inzake de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen. Het gaat om aanwerven, meenemen en ontvoeren van een persoon om die in een ander land in de prostitutie te brengen. De strafbaarheid van deze handelingen hangt, anders dan het tot prostitutie brengen in het eerste onderdeel, niet af van dwang of ongeoorloofde beïnvloeding. Dus ook werving in het buitenland van personen die vrijwillig in de prostitutie willen werken, is strafbaar.

In onderdeel 3* is strafbaar gesteld degene die een minderjarige tot prostitutie brengt.

In de onderdelen 4* en 5* zijn de achtergrondaders strafbaar gesteld, dat zijn de opzettelijke profiteurs van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen, strafbaar gesteld in de onderdelen 1* en 3*.

In onderdeel 6* is de onvrijwillige afdracht van uit prostitutie verkregen gelden strafbaar gesteld: degene die een ander dwingt of onder bepaalde omstandigheden beweegt hem uit de opbrengst van prostitutie te bevoordelen.

Tweede en derde lid:

Hierin worden de strafverzwarende omstandigheden omschreven.

B. Artikel 245 Wetboek van Strafrecht

In artikel 245, tweede lid, wordt na "249" ingevoegd:

... en de gevallen waarin degene ten aanzien van wie het feit is gepleegd zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling.

Toelichting

In artikel 245, dat gaat over seksuele handelingen met personen van 12-16 jaar, wordt in het tweede lid geregeld dat alleen op klacht vervolgd wordt. De wijziging houdt in dat het klachtvereiste niet meer geldt als het gaat om seksuele handelingen met een prostituee. Dit is dus ambtshalve vervolgbaar.

C. Artikel 248a Wetboek van Strafrecht

Artikel 248ter, betreffende het uitlokken van minderjarigen tot onthucht, wordt verletterd tot artikel 248a. In het eerste lid vervalt de zinsnede "van onbesproken gedrag":

Hij die door giften of beloften van geld of goed, misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding een minderjarige van onbesproken gedrag, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, opzettelijk beweegt onthuchtinge handelingen met hem te plegen of zodanige handelingen van hem te dulden, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Toelichting

Hiermee wordt het artikel van toepassing op alle minderjarigen,

ongeacht hun gedrag. Dit biedt extra bescherming aan minderjarigen.

D. *Artikel 248b Wetboek van Strafrecht*

Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Toelichting

In dit artikel wordt geregeld dat de klant van een minderjarige (i.c. 16- of 17-jarige) prostituee strafbaar is.

Voor klanten van prostituees jonger dan 16 jaar hoeft niets apart geregeld te worden, omdat in de zedenwetgeving seksuele handelingen met kinderen jonger dan 16 jaar sowieso strafbaar zijn.

E. *Artikel 151a Gemeentewet*

In de Gemeentewet wordt na artikel 151 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 151a

De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.

Toelichting

Door dit artikel worden gemeenten in staat gesteld om de gemeentelijke verordening c.q. het vergunningenbeleid ook van toepassing te laten zijn op seksbedrijven als escortservices en bemiddelingsbureaus.

Bijlage 1.2

Project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod: leden regiegroep, projectgroep en klankbordgroep

Leden regiegroep project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod

- dhr. C.J. van Dijk
Ministerie van Justitie / Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
- mr. J.J. Wiarda
Ministerie van Justitie / Directie Wetgeving
- drs. E.E. Bleeker
Ministerie van Justitie / Directie Vreemdelingenbeleid
- mr. H.A. van de Stolpe
Ministerie van Justitie / Directie Handhaving
- drs. S. Dobbelaar
Ministerie van Justitie / Immigratie en Naturalisatie Dienst
- drs. H.W.G. Remme
Ministerie van Justitie / Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid

Leden projectgroep Modelhandhavingsarrangement prostitutiebeleid

- mr. W.A.G. Hillenaar
VNG / Afdeling Algemene en Juridische Zaken
- mr. J.J. Bron
Gemeente Arnhem / Afdeling Kabinet Openbare Orde en Veiligheid
- mw. S. Corba-Stanojlovic
Gemeente Amsterdam / Sector Algemeen Bestuur
- mr. R. Vorrink
Arrondissementsparket Amsterdam
- drs. N. van de Ven
Divisie CRI / Recherche Advies en Ontwikkeling
- dhr. N.J. van der Geest
Regiopolitie Haaglanden / Regionale Recherche Ondersteuning
Ploeg Bijzondere Criminaliteit
- dr. H.J. Albert
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Directie Politie

- mr. E. Jaspers
Ministerie van Financiën / Directie Directe Belastingen
- drs. J. Engwerda
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Arbeidsinspectie Regio Noordwest
- dhr. C.B. Goudriaan
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Centraal Kantoor Arbeidsinspectie
- mr. J.G. Marcic
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Directie Sociale Verzekeringen
- mr. H.A. van de Stolpe
Ministerie van Justitie / Directie Handhaving
- drs. H.W.G. Remme
Ministerie van Justitie / Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid

Leden klankbordgroep project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod

- dhr. C.J. van Dijk
Ministerie van Justitie / Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
- mr. J.J. Wiarda
Ministerie van Justitie / Directie Wetgeving
- drs. E.E. Bleeker
Ministerie van Justitie / Directie Vreemdelingenbeleid
- mr. H.A. van de Stolpe
Ministerie van Justitie / Directie Handhaving
- drs. S. Dobbelaar
Ministerie van Justitie / Immigratie en Naturalisatie Dienst
- drs. H.W.G. Remme
Ministerie van Justitie / Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
- dr. H.J. Albert
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Directie Politie
- drs. A. Tiems
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport / Directie Geestelijke Gezondheidszorg, Verslavingszorg en Maatschappelijke Opvang
- dr. F.J. van Houwelingen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Directie Coör-

dinatie Emancipatiebeleid

- mr. M.J.T.M. Vijghen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Directie Coördinatie Emancipatiebeleid
- drs. J. Engwerda
Arbeidsinspectie Regio Noordwest
- dhr. C.B. Goudriaan
Centraal Kantoor Arbeidsinspectie, afdeling Handhaving
- mr. F.M.Th. Gelissen
Parket-generaal
- mr. R.B.M. Berger
Parket-generaal
- mr. I.D. Godthelp-Teunissen
Nederlands Politie Instituut
- mr. M.W. van der Borg
Nederlands Politie Instituut
- mr. W.A.G. Hillenaar
VNG / Afdeling Algemene en Juridische Zaken
- mw. S. Corba-Stanojlovic
Gemeente Amsterdam / Sector Algemeen Bestuur
- mr. J.M.W. Ummels
Gemeente Den Haag / Directie Bestuurszaken
- mw. M.V. Venekamp-Breuer
Gemeente Den Haag / Directie Bestuurszaken
- mr. H.T.J. Scholtes
mr. A. de Graaf Stichting
- drs. J.H. Visser
mr. A. de Graaf Stichting

Bijlage 1.3

Inhoudsopgave overige delen van het Handboek

Inhoudsopgave deel 2

INLEIDING BIJ DEEL 2	5
1 WAAROM IS PROSTITUTIEBELEID NODIG?	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Hebben kleine en landelijke gemeenten ook prostitutiebeleid nodig?	7
1.3 Weerstand tegen het fenomeen prostitutie	8
2 HOE? EEN STAPPENPLAN	10
2.1 De beleidscyclus	10
2.2 De organisatie van de beleidsontwikkeling	11
3 DE EERSTE STAP IN HET BELEIDSPROCES	14
3.1 Inleiding	14
3.2 Inventarisatie bestaande prostitutie	14
3.3 Inventarisatie relevante actoren en bestaand beleid	15
3.4 Risico-analyse	16
4 DE TWEEDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	17
4.1 Het vaststellen van de uitgangspunten van het vergunningsbeleid	18
4.2 Regionaal beleid	20
4.3 Overige maatregelen	21
4.4 Inspraak en voorlichting	22
4.4.1 Inspraak	22
4.4.2 Voorlichting over het lokale prostitutiebeleid	22
4.5 Vaststelling van het lokale prostitutiebeleid	23

5	DE DERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	25
5.1	Overleg met de branche	25
5.2	Integriteit en veiligheid	26
5.3	De rol van de politie	27
6	DE VIERDE STAP IN HET BELEIDSPROCES	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Monitoring van de lokale situatie	29
6.3	Evaluatie van het beleid	30
7	OVERZICHT VAN INSTRUMENTEN EN MAATREGELEN .	32
7.1	Bestuurlijke maatregelen gericht op beheersing en regulering van de branche	32
<i>7.1.1</i>	<i>Vergunningsplicht</i>	<i>33</i>
<i>7.1.2</i>	<i>Ruimtelijk beleid</i>	<i>35</i>
<i>7.1.3</i>	<i>Arbeidsomstandigheden</i>	<i>38</i>
<i>7.1.4</i>	<i>Collectieve preventie volksgezondheid</i>	<i>39</i>
<i>7.1.5</i>	<i>Gedragscode</i>	<i>40</i>
<i>7.2</i>	<i>Positieverbetering en bescherming van prostituees</i>	<i>40</i>
<i>7.2.1</i>	<i>Gemeentelijk beleid en positieverbetering van prostituees</i>	<i>41</i>
<i>7.2.2</i>	<i>Gezondheidszorg voor prostituees</i>	<i>42</i>
<i>7.2.3</i>	<i>Hulpverlening aan prostituees</i>	<i>43</i>
NOTEN		45
BIJLAGEN		47
2.1	Aandachtspunten voor de inventarisatie van de lokale situatie	49
2.2	Checklist voor het uitwerken van een beleidsplan lokaal prostitutiebeleid	51
2.3	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	53

Inhoudsopgave deel 3

INLEIDING BIJ DEEL 3	5
1 HET KADER VOOR HET LOKALE PROSTITUTIE- EN HANDHAVINGSBELEID	8
1.1 De reikwijdte van het lokale prostitutiebeleid	8
1.2 De belangrijkste instrumenten	11
2 WAT IS HANDHAVING?	13
2.1 Vormen van handhaving	13
2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid	14
2.3 Het uitwerken van een handhavingsarrangement	17
2.4 Afstemmingsgremia	19
3 HANDHAVENDE INSTANTIES: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN	21
3.1 Gemeentelijke bestuursorganen	21
3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties	22
3.3 Het Openbaar Ministerie	23
3.4 De politie	24
3.5 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie	26
3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid	27
3.7 Financiën - de Belastingdienst	28
4 SUGGESTIES VOOR HET UITWERKEN VAN EEN HANDHAVINGSARRANGEMENT	30
4.1 De organisatie	30
4.2 De inhoud: specifieke aandachtspunten	30
4.3 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent	31
4.4 De uitwerking: handhavingsteams en handhavingsafspraken	32
4.5 Aandachtspunten bij de uitvoering	33
4.6 Voorbeeld van een lokaal handhavingsarrangement	35
4.7 Het bestrijden van mensenhandel	39

5	INFORMATIE-UITWISSELING	43
5.1	Handhavingsteams en persoonsgegevens	43
5.2	Handhavingsteams en bevoegdheden	45
5.3	Informatieverstrekking aan derden	47
5.4	Rechten van de geregistreerde	48
5.5	Samenvatting en conclusies	49
NOTEN		52
BIJLAGEN		55
3.1	Overzicht van handhavende instanties	57
3.2	Relevante wetgeving ter handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel	63
3.3	Overzicht regelgeving informatie-uitwisseling	67
3.4	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	69

Inhoudsopgave deel 4

1	SEKSINRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.	5
2	AANWIJZING AANPAK VAN MENSENHANDEL EN ANDERE VORMEN VAN UITBUITING IN DE PROSTITUTIE	26
3	B17 VREEMDELINGENCIRCULAIRE	44
4	MODEL GEDRAGSCODE	62
5	ADRESSEN	63
	NOTEN	82
	BIJLAGE	83
4.1	Inhoudsopgave overige delen van het Handboek	85

Dit is een gezamenlijke
uitgave van:

Justitie



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



VNG **UITGEVERIJ**
D. GRAVENHAGE