

Vergaderjaar 2011–2012

32 211

Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2011

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: wetsvoorstel regulering prostitutie) heb ik uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan. In deze brief treft u de stand van zaken omtrent deze toezeggingen aan, alsmede de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de tijdens de plenaire behandeling door uw Kamer aangenomen moties.

1. Wetsvoorstel tot wijziging Wetboek van Strafrecht in verband met hogere strafmaxima voor mensenhandel.

Bij gelegenheid van de plenaire behandeling door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel regulering prostitutie is door de leden Van Toorenborg (CDA) en Van der Steur (VVD) een amendement ingediend dat strekt tot verhoging van de strafbedreiging voor het misdrijf mensenhandel¹. Ter toelichting op het amendement hebben de indieners gewezen op het feit dat de ernst van het feit – dat de slachtoffers of nabestaanden veelal voor het leven tekent – in de huidige strafmaxima nog onvoldoende tot uitdrukking komt. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel heb ik in reactie op het amendement aangegeven dat ik de strekking ervan onderschrijf. Omdat het wetsvoorstel waarop het amendement betrekking had naar mijn mening niet het aangewezen kader voor een wijziging van het Wetboek van Strafrecht vormde, heb ik de indieners toegezegd de inhoud van het amendement te zullen opnemen in een wetsvoorstel dat betrekking heeft op wijziging van de strafwetgeving. Naar verwachting zal het desbetreffende wetsvoorstel nog dit jaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

¹ Kamerstukken II 2010/2011, 32 211, nr. 36.

2. Nadere afspraken maken met politie en OM over mensenhandel als prioriteit.

De aanpak van mensenhandel heeft onverkort prioriteit. Naast de hiervoor genoemde verhoging van de wettelijke strafmaxima voor mensenhandel is de aanpak van mensenhandel als onderdeel van de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden opgenomen in de landelijke prioriteiten politie 2011–2014 en in de kaderbrief voor het OM. In de Beleidsagenda 2012 is voorts opgenomen dat het aantal aangepakte criminele groepen deze kabinetsperiode wordt verdubbeld, van gemiddeld 20% per jaar (niveau 2009) naar 40% in 2015. De doelstelling is om in 2012 een percentage van 27% te realiseren. Het accent ligt hierbij onder meer op mensenhandel.

Mede onder aanvoering van de Task Force aanpak mensenhandel en met behulp van het instrumentarium waarin het wetsvoorstel regulering prostitutie voorziet, zal het kabinet fors inzetten op de aanpak van verschillende vormen van mensenhandel, zoals loverboys, mensenhandel via het internet en arbeidsuitbuiting.

3. Motie nr. 32: Zorgen voor voldoende capaciteit en expertise bij politie en gemeentelijke toezichthouders om misstanden aan te pakken.

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel is een motie aangenomen waarin de regering is verzocht voor voldoende capaciteit en expertise bij de politie en gemeentelijke toezichthouders te zorgen om misstanden aan te pakken. Ik heb begrip voor de zorgen die bij de Tweede Kamer in dit kader leven. De aanpak van mensenhandel is daarom ook in de landelijke prioriteiten politie 2011–2014 opgenomen. Daarnaast heb ik de Task Force aanpak mensenhandel reeds opdracht geven om trainingen voor gemeenteamtensnaren te ontwikkelen, om op deze wijze de expertise bij gemeenten te vergroten. Uitvoering van motie zal ik, indien de wet wordt aangenomen, bij de implementatie verder meenemen.

4. Aandacht voor misstanden en mensenhandel in seksbranche buiten prostitutie. Uitgewerkte ideeën over aanpak dwang en uitbuiting bij internet en film.

Ik heb de Task Force aanpak mensenhandel gevraagd mij te adviseren over de aanpak van uitbuiting in de productie van pornomateriaal als mensenhandel. In december van dit jaar zal de Task Force een plan van de politie hierover in haar vergadering bespreken.

5. Motie nr. 41: Opstellen plan van aanpak, na intensief overleg met hulpverleners en de branche, om zorgen weg te nemen rond registratie, verschuiving naar illegaliteit, en opvolgen van misstanden.

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie is een motie aangenomen waarin de regering is verzocht met een plan van aanpak te komen om de hierin beschreven zorgen omtrent de registratieplicht weg te nemen en hiertoe intensief overleg te voeren met de hulpverleners en de mensen die werkzaam zijn in de branche¹. Ik heb begrip voor de zorgen die bij de Tweede Kamer leven, en voer de motie dan ook ruimhartig uit. Eerder heb ik de Kamer uitdrukkelijk aangegeven te streven naar een zorgvuldige invoering van de voorgestelde maatregelen, mede ook vanwege het benodigde draagvlak. Er zullen in dat kader werkzaamheden worden verricht, in samenspraak met

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 41.

de branche en met gemeenten. Ik maak graag van de gelegenheid gebruik te schetsen op welke wijze ik voornemens ben uitvoering te geven aan de motie.

Stichting De Rode Draad is inmiddels subsidie verleend om – na aanvaarding van het wetsvoorstel – registratie onder de aandacht van prostituees te brengen en hen hierover te informeren. Er zullen bijeenkomsten worden georganiseerd waarin prostituees zullen worden voorgelicht over de verschillende maatregelen uit de wet om eventuele weerstand tegen de registratie te verminderen. Zo zullen zij worden geïnformeerd over de mogelijkheid om zich te laten registreren bij een andere gemeente dan die in de regio waar de prostituee woonachtig is, over de directe doorhaling van de registratie indien een prostituee stopt met werken, over het feit dat er geen internationale uitwisseling van registratiegegevens zal plaatsvinden, over de beveiliging van het registratiesysteem, over het feit dat er geen koppelingen zullen zijn met andere IT-systemen (van bijvoorbeeld de Belastingdienst) en dat er bij het landelijke register uitsluitend kan worden nagaan of de desbetreffende prostituee geregistreerd is. Niemand kan zelf op zoek gaan in het systeem naar welke personen in het systeem geregistreerd staan.

Voorts zullen prostituees nadrukkelijk worden geïnformeerd over het feit dat ter bescherming van hun privacy in plaats van naam-, adres- en woonplaatsgegevens alleen het burgerservicenummer in het systeem vermeld zal worden.

Verder heb ik de Tweede Kamer toegezegd er alles aan te zullen doen dat het systeem dat ontwikkeld wordt ter uitvoering van de registratie, veilig zal zijn en dat de Kamer tijdig, dus voorafgaand aan de invoering, en nauwgezet zal worden geïnformeerd over de wijze van invoering.

Bij voldoende draagvlak voor registratie luidt de verwachting dat de verschuivingen naar de illegaliteit beperkt zullen zijn. Ik acht het evenwel van groot belang dat gemeenten en politie toezicht en handhaving nadrukkelijk op het illegale circuit richten. Het wetsvoorstel regulering prostitutie bevat hiertoe ondersteunende instrumenten.

Met betrekking tot het signaleren van misstanden en het geven van opvolging hieraan worden door de Task Force aanpak mensenhandel reeds diverse initiatieven ontplooid.

6. Afspraken met gemeenten en de branche om mogelijke verschuivingen ten gevolge van de wet in beeld te krijgen.

Ik ben het met uw Kamer eens dat de prostitutiebranche zeer creatief is in het zoeken naar vluchtroutes. In het wetsvoorstel is opgenomen dat binnen 2 jaar na het effectief worden van de registratieverplichting aan uw Kamer verslag zal worden gedaan van de doeltreffendheid en effecten van de wet in praktijk. In deze evaluatie zullen ook de verschuivingen binnen de branche inzichtelijk worden gemaakt. Ook in de periode voorafgaande aan de evaluatie zal ik mij door partijen als Stichting de Rode Draad, de vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, politie en gemeenten regelmatig op de hoogte laten brengen over mogelijke verschuivingen en de effecten daarvan. Daarnaast zal ik er bij politie en gemeenten de aandacht op vestigen mogelijke verschuivingen continue te onderzoeken. Dergelijk onderzoek is ook noodzakelijk om toezicht en handhaving van het illegale deel van de sector te kunnen laten plaatsvinden.

7. Gemeenten verzoeken aandacht te besteden aan uitstapprogramma's. Contact met gemeenten over evaluatie uitstapprogramma's en vervolgstappen. Tijdig brief aan TK over uitkomsten, in verband met «warme overdracht».

Bij brief van 21 juni jl.¹ is uw kamer geïnformeerd over de evaluatie van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS). In deze brief heb ik aangegeven dat ik mij in zal zetten om gemeenten en instellingen te bewegen om uitstapprogramma's voor prostituees structureel in te voeren.

Om dit te bewerkstelligen zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- De evaluatie en de handreiking voor gemeenten zijn naar de gemeenten verstuurd;
- Het ministerie van SZW wijst gemeenten ook op de handreiking via de Verzamelbrief SZW;
- Bij de implementatie van de Wet regulering prostitutie zal ik, onder verwijzing naar de handreiking, de noodzaak voor de ontwikkeling dan wel het behoud van uitstapprogramma's benadrukken;
- Naar alle 13 gesubsidieerde gemeenten is door mij een brief verzonden met het verzoek de uitstapprogramma's over te nemen;
- Op hoog ambtelijk niveau zijn alle gemeenten die nog niet hadden aangegeven de uitstapprogramma's over te nemen benaderd voor een gesprek. Dit heeft opgeleverd dat vier van deze zes gemeenten alsnog hebben aangegeven voor een oplossing te zullen zorgen: Amsterdam, Groningen, Breda en Deventer. Over de voortzetting van de programma's in Rotterdam en Haarlem bestaat nog geen zekerheid;
- De projecten hebben de mogelijkheid gekregen de reeds ontvangen middelen tot het einde van het jaar te besteden (in plaats van de eerder gestelde grens van 1 juli).

Inmiddels is in het grootste deel van de gevallen de continuering van de projecten veiliggesteld. Gemeenten hebben deze projecten opgenomen in hun reguliere beleid en hulpaanbod.

RUPS staat geagendeerd voor het Algemeen Overleg met uw Kamer op 16 november as.

8. Motie nr. 46: Geen enkele baan in de prostitutiesector mag als passende arbeid worden aangemerkt voor prostituees die willen «uitstappen».

Met deze motie spreekt uw Kamer uit dat geen enkele baan binnen de sfeer van de prostitutiesector als passend mag worden aangemerkt voor ex-prostituees die niet meer in de prostitutiesector willen werken. Met «binnen de sfeer van de prostitutiesector» wordt bijvoorbeeld bedoeld op de situatie waarbij iemand een baan krijgt aangeboden in een prostitutiebedrijf om schoonmaakwerkzaamheden te verrichten, of bij een schoonmaakbedrijf, dat werkzaamheden uitvoert in de prostitutiesector.

Naar aanleiding van de motie Rouvoet² d.d. 19 april 2005 heeft toenmalig Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van Hoof de Tweede Kamer op 31 mei 2005 geschreven dat voor ex-prostituees geen enkele baan in de prostitutiesector als passend dient te worden beschouwd en dat ook bemiddeling naar banen in deze sector achterwege dient te blijven als de werkzoekende heeft aangegeven niet meer in deze sector werkzaam te willen zijn. De opstelling van betrokkene mag ook niet leiden tot dwang en/of sancties³.

Deze handelwijze heeft het UWV vastgelegd in het interne uitvoeringsbeleid aangaande de uitvoering van de Werkloosheidswet. Derhalve geldt

¹ Kamerstukken II 2010/11, 23 500 VI, nr. 109.

² Kamerstukken II 2004/05, 28 719, nr. 16.

³ Kamerstukken II 2004/05, 28 719, nr. 19.

al voor het UWV dat werk in de prostitutiesector, ook via een werkgever buiten de prostitutiesector, niet als passende arbeid voor ex-prostituees wordt beschouwd. Voor bijstandgerechtigden, en dus in voorkomende gevallen ook voor ex-prostituees, geldt dat prostitutie niet als algemeen geaccepteerde arbeid wordt aangemerkt. Dit is uitdrukkelijk vermeld in de memorie van toelichting bij de Wet werk en bijstand¹. Bij «algemeen geaccepteerde arbeid» gaat het om de arbeid die algemeen maatschappelijk aanvaard is. Werkzaamheden die niet algemeen geaccepteerd zijn, zoals prostitutie, worden hiermee uitgesloten. Gemeenten zijn hiervan op de hoogte, en er zijn ook geen signalen bekend dat zij anders zouden handelen. Om te voorkomen dat aan ex-prostituees algemeen geaccepteerde arbeid in dezelfde werkomgeving wordt aangeboden en ex-prostituees daardoor tegen hun zin binnen de sfeer van de prostitutiesector werkzaam blijven, zal ik gemeenten informeren. Daarbij zal ik erop wijzen dat specifiek voor ex-prostituees ook geldt dat werk in de prostitutiesector, via een werkgever buiten de prostitutiesector, niet als algemeen geaccepteerde arbeid moet worden beschouwd.

9. Motie nr. 42: In overleg treden met diverse instanties om schijnzelfstandigheid van met name Bulgaarse en Roemeense prostituees effectief te bestrijden.

De minister van SZW zal uw Kamer voorafgaand aan het Algemeen Overleg op 16 november a.s. per brief over de uitvoering van deze motie informeren.

10. Motie nr. 47: Kamer zo spoedig mogelijk berichten over plan van aanpak om sociale positie van prostituees te versterken.

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie is een motie van het lid Arib aangenomen². In de motie wordt de regering verzocht een plan van aanpak op te stellen om de sociale positie van prostituees te versterken. Ik bied u, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dit plan hierbij aan. Het is als bijlage bij deze brief gevoegd.

11. Overige mensenhandel: Motie Voordewind.

Ten slotte maak ik graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op de motie van het lid Voordewind d.d. 22 juni 2011³. In deze motie wordt de regering, in het kader van de eventuele toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de groep van Schengenlanden, verzocht aan te dringen op een effectief preventiebeleid voor prostitutiegerelateerde en andere vormen van mensenhandel.

Roemenië en Bulgarije beschikken beide over uitgebreid preventiebeleid om mensenhandel tegen te gaan. Het betreft onder andere meerdere mediacampagnes om verschillende doelgroepen te waarschuwen tegen de risico's van mensenhandel.

Er vinden tevens bewustwordingsactiviteiten plaats op scholen. De samenwerking tussen politie en OM van Nederland en Bulgarije heeft onder andere geleid tot een preventiefilm die op scholen vertoond wordt. Het personeel van organisaties die mogelijk met slachtoffers in aanraking komen wordt getraind op het herkennen van signalen van mensenhandel.

Zowel de niet-operationele als de operationele samenwerking van Nederland met politie en OM in Bulgarije en Roemenië op het gebied van mensenhandel is goed.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 870, nr. 3.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 47.

³ Vergaderjaar 2010–2011, 21 501–20, nr. 543.

Op dit moment zijn er drie Joint Investigation Teams van Nederland en Bulgarije die onderzoek doen naar mensenhandel. Met Roemenië wordt er ook operationeel samengewerkt op mensenhandelgebied.

Bijgevolg is het kabinet van mening dat het doel van de motie al ten volle wordt nagestreefd, zowel door Nederland als Bulgarije en Roemenië.

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

1. Inleiding

Een van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod in 2000 was de bescherming van de positie van prostituees. In 2006 bleek echter uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod¹ dat er geen duidelijke verbeteringen in de sociale positie van prostituees waren opgetreden. Sindsdien heeft het kabinet een aantal maatregelen getroffen om de sociale positie van prostituees te versterken. In dit plan van aanpak worden deze maatregelen toegelicht en worden aanvullende maatregelen aangekondigd. Met dit pakket aan maatregelen wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Arib².

De maatregelen hebben betrekking op de volgende terreinen:

- arbeidsrechtelijke positie;
- sociale zekerheid;
- uitstapmogelijkheden;
- externe contacten: banken en verzekeraars;
- voorlichting;
- inloopcentra;
- wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: wetsvoorstel regulering prostitutie).

2. Arbeidsrechtelijke positie

Volgens het arbeidsrecht en het sociale zekerheidsrecht zijn er in de prostitutiebranche drie mogelijke arbeidsverhoudingen, te weten het «voorwaardenpakket» (fictieve dienstbetrekking), loondienst of werk als zelfstandige.

Voorwaardenpakket (fictieve dienstbetrekking)

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod bleek dat er voortdurend discussie bestond over de arbeidsverhoudingen binnen een aantal prostitutiesectoren. Het betrof seksclubs, massagesalons, privéhuizen, sauna's, escortbureaus en vergelijkbare bedrijven. Prostituees in deze prostitutiesectoren werden door de Belastingdienst vaak als werknemer beschouwd, omdat de Belastingdienst van oordeel was dat zij feitelijk onder gezag van de exploitant arbeid verrichtten. Exploitanten bestreden dit en benadrukten dat de prostituees als zelfstandigen werkzaam waren. Het kabinet heeft met ingang van 1 januari 2009 het voorwaardenpakket (fictieve dienstbetrekking) van de Belastingdienst ingevoerd³, ter verduidelijking van de arbeidsverhoudingen voor wat betreft fiscaliteit en sociale zekerheid. Het uitgangspunt voor het bepalen van de arbeidsrechtelijke positie is dat de arbeidsverhouding tussen een exploitant en prostituee wordt beschouwd als dienstbetrekking, tenzij aan een aantal voorwaarden wordt voldaan vastgelegd in het voorwaardenpakket. Exploitanten moeten kiezen of zij voor wat betreft fiscaliteit en sociale zekerheid werken met het voorwaardenpakket. Indien het voorwaardenpakket niet wordt nageleefd of indien niet wordt gekozen voor het voorwaardenpakket, wordt het uitgangspunt van loondienst toegepast voor fiscaliteit en sociale zekerheid.

¹ Evaluatie opheffing bordeelverbod, De sociale positie van prostituees 2006, Regio-plan, p. 111.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 47

³ Besluit van 18 december 2008 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, Stb. 2008, 574.

Momenteel werkt de meerderheid van de exploitanten van seksclubs, massagesalons, privéhuizen, sauna's, escortbureaus en vergelijkbare bedrijven met het voorwaardenpakket. In het voorwaardenpakket is een aantal voorwaarden opgenomen, die van wezenlijk belang zijn om de positie van prostituees te versterken. Prostituees kunnen een aantal zaken zelf bepalen, zoals keuze voor kleding, wie ze als klant willen en welke

handelingen ze verrichten en de keuze voor een arts. Verder mag een exploitant de prostituees bijvoorbeeld niet dwingen mee te drinken of drugs te gebruiken. Prostituees worden dus met het voorwaardenpakket in staat gesteld om zelf een meer onafhankelijke positie jegens de exploitant vorm te geven. Daarnaast draagt de invoering van het voorwaardenpakket bij aan transparantie en traceerbaarheid in de prostitutiebranche.

De Belastingdienst heeft een informatiepakket over het voorwaardenpakket aan exploitanten en prostituees verstrekt, waarin de wederzijdse rechten en plichten worden uitgelegd. Via de website www.prostitutiegoedgeregeld.nl, een door de overheid mede gefinancierd onderdeel van een bestaande website van SOA Aids Nederland, wordt ook voorlichting verschaft over het voorwaardenpakket. De Belastingdienst ziet toe op naleving van de voorwaarden in de praktijk. In 2013 is een evaluatie van het voorwaardenpakket voorzien.

Loondienst

De keuze voor het voorwaardenpakket heeft geen gevolgen voor rechten en plichten op grond van de overige arbeidswetgeving, zoals het arbeidsovereenkomstenrecht uit het Burgerlijk Wetboek, de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet (Atw), en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml). Op grond van de bovengenoemde wetgeving wordt, aan de hand van de feiten en omstandigheden waaronder de arbeid wordt verricht, bepaald van welke arbeidsverhouding sprake is. Als de genoemde wetgeving van toepassing is, kunnen prostituees hier, net als andere werknemers, rechten aan ontleen. Voor buitenlandse prostituees is ook de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van belang.

De Arbeidsinspectie (AI) ziet toe op de naleving van de Arbowet, Atw, Wav en Wml. Op initiatief van de gemeente stelt de AI desgevraagd capaciteit beschikbaar voor integrale handhavingsacties in de prostitutiebranche. Via de website www.prostitutiegoedgeregeld.nl wordt voorlichting verschaft over de rechten en plichten bij loondienst.

Werk als zelfstandige

Prostituees kunnen ook als zelfstandig ondernemer in de prostitutie werken. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij raamprostitutie of thuiswerk. Verschillende instanties controleren of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap van prostituees.

Op grond van de Handelsregisterwet 2007, die op 1 juli 2008 in werking is getreden, moeten alle ondernemers, onder wie de vrije beroepsbeoefenaren, zich laten inschrijven in het Handelsregister. Dit geldt ook voor prostituees die als zelfstandig ondernemer werken. Iedere inschrijfplichtige is verantwoordelijk voor de juistheid van de eigen opgave ter inschrijving. De Kamer van Koophandel (KvK) onderzoekt of de opgave afkomstig is van iemand die tot het doen daarvan bevoegd is en of de opgave juist is.

De Belastingdienst toetst bij zelfstandige prostituees of zij geregistreerd zijn bij de Belastingdienst. Naast het geven van voorlichting wordt bijvoorbeeld ook gekeken of er een administratie wordt gevoerd, en of er aangifte omzetbelasting en inkomstenbelasting wordt gedaan. Om voor ondernemersfaciliteiten in aanmerking te komen moet daarnaast voldaan worden aan enkele voorwaarden, zoals het urencriterium. De registratie bij de Belastingdienst levert een beter zicht op van de prostitutiebranche. Gemeenten kunnen sinds de opheffing van het bordeelverbod de positie van de prostituees beïnvloeden door voorschriften in de gemeentelijke verordening op te nemen over bijvoorbeeld veiligheid, hygiëne en arbeidsomstandigheden. Met name in de raamprostitutie kunnen deze voorschriften de positie van prostituees ten opzichte van raamexploitatie

tanten verbeteren. Echter, gemeenten zijn niet verplicht om dergelijke voorwaarden van toepassing te laten zijn. Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod betreffende gemeentelijk beleid¹ uit 2006 blijkt bijvoorbeeld dat slechts 59% van de (respons)gemeenten vergunningvoorwaarden van toepassing laten zijn op raamprostitutie. De rijksoverheid heeft op dit moment beperkte instrumenten om de positie van zelfstandige prostituees te verbeteren. Het kabinet beoogt hier in het kader van het wetsvoorstel verandering in te brengen (zie paragraaf 8).

Het komt voor dat prostituees die zich inschrijven als zelfstandig ondernemer, feitelijk onder dwang in de prostitutie werken (uitbuiting) of illegaal tewerkgesteld zijn. De aanpak van deze «schijnzelfstandigheid» in de prostitutiebranche komt aan de orde in de reactie op de motie van de leden Van Toorenburg en Arib (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 42).

Aanvullende acties arbeidsrechtelijke positie

Met de KvK vindt overleg plaats over de wijze waarop bij inschrijving in het Handelsregister preventieve maatregelen kunnen worden ingezet die schijnzelfstandigheid, uitbuiting dan wel mensenhandel tegen kunnen gaan. Het gaat om maatregelen waarbij de KvK informatie over de rechten en plichten van ondernemerschap zal verstrekken aan buitenlandse prostituees op het moment van inschrijving in het Handelsregister, en het trainen van baliemedewerkers in het herkennen van signalen van arbeidsuitbuiting/mensenhandel.

3. Sociale zekerheid

Prostituees die in loondienst werken zijn net als andere werknemers verzekerd tegen ziekte (Ziektewet), (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid (WIA) en werkloosheid (WW).

Het uitgangspunt van het kabinetsbeleid ten aanzien van zelfstandigen is de eigen verantwoordelijkheid². Net als andere zelfstandig ondernemers moeten prostituees die werken als zelfstandige zelf de afweging maken of en langs welke weg zij het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid willen ondervangen. Zij kunnen zich hier vrijwillig voor verzekeren. Dit geldt ook voor prostituees die werken via het voorwaardenpakket. Overigens verkiezen veel prostituees als zelfstandige te werken vanwege de vrijheid en het recht op bepaalde fiscale faciliteiten bij ondernemerschap. Ook ten aanzien van het treffen van een (aanvullende) oudedagsvoorziening hebben prostituees een eigen verantwoordelijkheid.

Het kabinet verschaft middels de website www.prostitutiegoedgeregeld.nl voorlichting over sociale zekerheid.

Aanvullende acties sociale zekerheid

Het kabinet zal de informatie op de website www.prostitutiegoedgeregeld.nl uitbreiden en zal prostituees daarbij aansporen om voorzieningen te treffen om het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid te ondervangen. Hierbij zullen prostituees tevens gewezen worden op de bestaande vangnetvoorzieningen voor zelfstandigen.

Aanvullend zullen prostituees ook worden gewezen op het belang van het treffen van een oudedagsvoorziening. Ten aanzien van gebrekkige pensioenopbouw door zelfstandigen (in het algemeen) onderzoekt het kabinet de oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen. De Kamer wordt hierover in het najaar geïnformeerd.

¹ Evaluatie opheffing bordeelverbod, Gemeentelijk beleid, DSP-groep 2006, p. 41.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 311, nr. 71.

4. Uitstapmogelijkheden

Op grond van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) is in 2008 15 miljoen euro beschikbaar gesteld van rijkswege ter stimulering van de ontwikkeling van uitstapprogramma's voor prostituees. Dat deze regeling daarin geslaagd is blijkt uit de evaluatie van de RUPS, die de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) uw Kamer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), heeft toegestuurd.¹

Aan de 13 projecten, aangeboden in 15 verschillende gemeenten, hebben 800 tot 850 prostituees deelgenomen. Ten tijde van de evaluatie waren de trajecten van de uitstapprogramma's nog niet afgerond. Daarom zijn er nog geen definitieve cijfers bekend over het daadwerkelijk uitstappen. De eerste resultaten zijn echter positief. Er zijn circa 300 prostituees daadwerkelijk uitgestapt. Ten tijde van de evaluatie zaten circa 270 prostituees nog in een uitstaptraject. Het is aannemelijk dat een deel van hen uiteindelijk eveneens succesvol zal uitstappen. Wel blijkt uit de evaluatie dat de problematiek van de deelnemers ernstig is en de trajecten langer duren dan gedacht.

De tijdelijkheid van de RUPS komt voort uit de overweging dat de uitstapprogramma's onderdeel moeten gaan uitmaken van het regulier gemeentelijk (prostitutie)beleid. Inmiddels kan worden gezegd dat in bijna alle gevallen de financiële verantwoordelijkheid voor de uitstapprogramma's door de gemeenten (tijdelijk) is overgenomen. Een aantal van deze gemeenten zal op basis van een eigen evaluatie op een later moment beslissen over voortzetting van de uitstapprogramma's. In het kader van een warme overdracht van deze verantwoordelijkheid heeft de Minister van VenJ de bestedingstermijn van de reeds toegekende RUPS-gelden verlengd tot het einde van 2011.

Mede op basis van de evaluatie van de RUPS is een handreiking opgesteld die gemeenten ondersteuning kan bieden bij het opzetten dan wel uitbreiden of verbeteren van een uitstapprogramma door een gemeente of instelling. Om ervoor te zorgen dat meer gemeenten een uitstapprogramma zullen opzetten, zijn de evaluatie en de handreiking beschikbaar gesteld voor alle gemeenten door middel van publicatie op de websites van het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid en het Gemeenteloket van het ministerie van SZW.

Het kabinet geeft via het Landelijk informatieproject prostituees en arbeid van de Rode Draad voorlichting over de mogelijkheden om uit te stappen. Bovendien worden prostituees via de website www.prostitutiegoedgeld.nl voorgelicht over mogelijkheden om uit te stappen.

Aanvullende acties uitstapmogelijkheden

Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal het belang voor het aanbieden van uitstapprogramma's worden benadrukt. Gemeenten zullen worden verplicht om prostituees informatie te verschaffen over uitstapmogelijkheden.

SZW zal de mogelijkheid verkennen om uitstapprogramma's voor ex-prostituees te koppelen aan de aanpak van multiproblematiek, met specifieke aandacht voor begeleiding naar de arbeidsmarkt. De dienstverlening aan mensen met meervoudige problemen (economische problemen, gezondheids- of psychosociale problemen, normatieve en culturele problemen) dient vooral op lokaal niveau vorm te krijgen. UWV, gemeenten en andere uitvoeringsinstanties die actief zijn op leefgebieden zoals onderwijs, zorg, welzijn, arbeid en inkomen zijn verantwoordelijk

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 109.

voor een effectieve aanpak van multiproblematiek. Het rijk ondersteunt daar waar nodig de uitvoering bij deze opdracht, zonder de wijze van uitvoering voor te schrijven.

5. Banken en verzekeraars

In de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod betreffende de sociale positie van prostituees (2006)¹, is kort ingegaan op de externe contacten van prostituees met banken en verzekeraars. Uit het onderzoek bleek bijvoorbeeld dat 14% van de ondervraagde prostituees het gevoel had niet correct behandeld te worden door banken. Prostituees bleken onbegrip te hebben voor de voorwaarden die banken stellen aan zekerheid van inkomen en voelden zich gediscrimineerd. Ook recent zijn er signalen dat prostituees moeite hebben bank- en verzekeringsdiensten te verkrijgen. Het kabinet treft maatregelen om mogelijke problemen aan te pakken.

Banken

De nutsfunctie van banken verzet zich er tegen dat partijen structureel worden uitgesloten van essentiële bancaire dienstverlening. Indien iemand geen toegang heeft tot een privé bankrekening of een zakelijke bankrekening is het immers onmogelijk om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Het uitgangspunt van de regering is daarom dat in beginsel alle burgers en legale ondernemingen moeten kunnen beschikken over een pakket primaire betaalfaciliteiten. Het gevolg is dat de wettelijke vereisten met betrekking tot integere bedrijfsvoering en de acceptatie van nieuwe cliënten² nimmer mogen leiden tot stelselmatige uitsluiting van integriteitgevoelige sectoren zoals de prostitutie. Voor alle natuurlijke personen boven de 18 jaar is de toegang tot betaalfaciliteiten inmiddels gegarandeerd. Indien er problemen worden ondervonden met het openen van een bankrekening via het reguliere traject, kan men namelijk terecht bij de website www.basisbankrekening.nl. Dit initiatief vindt haar oorsprong in een convenant dat is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Leger des Heils en het ministerie van Financiën³, en wordt onderschreven door alle grote Nederlandse banken.

Aanvullende acties banken

Het kabinet gaat via de website www.prostitutiegoedgeregeld.nl prostituees voorlichten over www.basisbankrekening.nl.

Met betrekking tot zelfstandig ondernemers in de prostitutiebranche delen de regering en de NVB het standpunt dat de afspraken, die eerder gemaakt zijn in het kader van de coffeeshops⁴, ook de grondslag kunnen vormen voor de benadering van rechtspersonen in de prostitutiebranche. Dit betekent dat bij iedere aanvraag individueel getoetst moet worden in welke mate er sprake is van risico's, en of het mogelijk is om waarborgen ter beheersing van deze risico's te introduceren. Slechts nadat deze afweging heeft plaatsgevonden, kunnen banken tot een gemotiveerd besluit komen.

Indien er concrete signalen zijn dat betaalfaciliteiten categorisch worden geweigerd, dan zal de minister van Financiën hierover met de NVB contact opnemen.

Tot slot is het kabinet van mening dat de ruimte die banken hebben om dienstverlening te weigeren groter wordt, naarmate deze dienstverlening een verdergaande betrokkenheid bij de cliënt impliceert. Zo geldt

¹ Evaluatie opheffing bordeelverbod, De sociale positie van prostituees 2006, Regio-plan, p. 70.

² O.a. artikel 3:10, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en artikel 3 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

³ *Convenant Basisbankdiensten* (2001).

⁴ Brief van 18 januari 2010 over *Betaalfaciliteiten voor coffeeshops en andere integriteitgevoelige sectoren* (Kamerstukken II 2009/10, 27 863, 35).

bijvoorbeeld voor (hypothecaire) kredietfaciliteiten dat banken in staat moeten zijn om keuzes te maken op grond van hun eigen financieringsbeleid.

De introductie van het voorwaardenpakket heeft voor een grote groep prostituees tot gevolg gehad dat het inkomen inzichtelijk («wit») is geworden. Via het inkomensoverzicht kan dit bij de private sector worden aangetoond. Daarmee is een drempel tot het verkrijgen van een lening of hypotheek vermindert.

Verzekeraars

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod betreffende de sociale positie van prostituees (2006)¹ bleek ook dat 12% van de ondervraagde prostituees het gevoel had niet correct behandeld te worden door verzekeraars. Overigens blijkt niet uit het onderzoek welk soort verzekeringen dit betreft. Mogelijk ervaren prostituees (net als bij bancaire diensten) moeilijkheden met voorwaarden die verzekeraars stellen aan de zekerheid van inkomen als het gaat om arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Voor zover dit het geval is, is dit knelpunt door de introductie van het inkomensoverzicht (via het voorwaardenpakket) voor een grote groep prostituees weggenomen.

Aanvullende acties verzekeraars

Het ministerie van SZW brengt de bovengenoemde knelpunten in het najaar onder de aandacht van het Verbond van Verzekeraars. In overleg met het Verbond van Verzekeraars zal worden gezien hoe de positie van prostituees met betrekking tot arbeidsongeschiktheidsverzekeringen onder de aandacht van haar leden kan worden gebracht. Ook zal het ministerie hierbij extra aandacht vragen voor het aanbod van de «vangnetverzekering» van het Verbond, in geval prostituees niet in aanmerking kunnen komen voor een reguliere arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Wat betreft aanvullende zorgverzekeringen heeft het kabinet niet de indruk dat prostituees zodanige extra hinder ondervinden bij het verkrijgen van een aanvullende verzekering, dat die een overheidsinterventie zou rechtvaardigen.

6. Voorlichting

Het ministerie van SZW heeft in samenwerking met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Welzijn en Volksgezondheid, Wetenschap en Sport een «digitale sociale kaart prostitutie» laten maken voor prostituees en hulpverleners. De digitale sociale kaart bevat basisinformatie over arbeidsrecht, sociale zekerheid, belasting betalen, het voorwaardenpakket, gezondheid, uitstapprogramma's en signalen van uitbuiting. Ook zijn verwijzingen naar hulporganisaties opgenomen. De digitale sociale kaart prostitutie is in 2009 in drie talen (NL, EN, SP) gepubliceerd op www.prostitutiegoedgeregeld.nl. In 2010 is de digitale sociale kaart op verschillende manieren onder de aandacht gebracht bij prostituees en hulpverleners: door middel van artikelen in vakbladen van hulpverleners, factsheets, advertenties en zoekmachinemarketing. Ook zijn gemeenten op de bestaande informatie gewezen via de Verzamelbrief van het ministerie van SZW en kunnen zij de informatie opvragen via de website van het Gemeenteloket.

¹ Evaluatie opheffing bordeelverbod, De sociale positie van prostituees 2006, Regio-plan p. 70.

De website www.prostitutiegoedgeregeld.nl zal ook beschikbaar worden gemaakt in enkele andere talen. In overleg met hulpverleningsinstanties zal worden bepaald welke talen hiervoor het meest relevant zijn.

Verder heeft het ministerie van SZW informatiekaartjes over prostitutie en uitbuiting laten maken in veertien relevante talen. Deze informatiekaartjes worden door hulporganisaties gebruikt bij het veldwerk en zijn bovendien gratis te verkrijgen via postbus 51. Deze kaartjes zullen ook in de beschikbare talen op de bovengenoemde website worden gepubliceerd. Daarnaast subsidiëren de ministeries van VenJ en SZW het Landelijk informatieproject prostituees en arbeid van de Rode Draad waarin op veel terreinen, waaronder de aanstaande wetgeving, voorlichting aan prostituees wordt gegeven.

7. Inloopcentra

In diverse gemeenten zijn of worden inloopcentra voor prostituees opgericht. In deze inloopcentra kunnen prostituees bijvoorbeeld terecht voor informatie over uitstappen, gezondheidstests of juridische hulpverlening. Het prostitutie en gezondheidscentrum (P&G292) in Amsterdam is hiervan een goed voorbeeld, maar ook Alkmaar en Den Haag kennen dergelijke initiatieven.

8. Acties in het kader van het wetsvoorstel Regulerings prostitutie

Eén van de doelstellingen van het wetsvoorstel is om de sociale positie van prostituees te versterken. In het wetsvoorstel zijn verschillende maatregelen opgenomen die aan het versterken van de sociale positie bijdragen. Daarbij gaat het om het registratiegesprek, leeftijdsverhoging en verplichtingen voor exploitanten.

Registratiegesprek

Een eerste belangrijke stap in de versterking van de positie van de prostituee is bewustwording. Veel prostituees, onder wie met name die uit het buitenland, zijn onvoldoende op de hoogte van hun rechten. Zij kunnen ten gevolge hiervan ook niet voor hun recht opkomen, bijvoorbeeld in relatie tot een exploitant. Bij de registratie van prostituees bij de gemeente zal daarom een gesprek plaatsvinden waarbij, zowel mondeling als schriftelijk, informatie wordt verstrekt. Het gaat daarbij onder meer om informatie en voorlichting over de aan de werkzaamheden verbonden (gezondheids)risico's, instellingen op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening (GGD, politie, plaatselijke hulpverleningsorganisaties, etc.), sociale zekerheid, belastingen, verzekeringen en uitstapprogramma's. Het registratiegesprek is ook een geschikt moment om mogelijke misstanden te signaleren. Er zal op gestuurd worden dat gemeenten relevante partijen, die ervaring hebben met het oppikken van mogelijke signalen, zoals de zedenpolitie, laten aansluiten bij het registratiegesprek. Op grond van het wetsvoorstel dient de gemeente de GGD te betrekken bij de organisatie van het registratiegesprek maar hoeft de GGD niet aanwezig te zijn, gelet op de vertrouwensrelatie tussen prostituee en GGD-medewerker.

Leeftijdsverhoging naar 21 jaar

In het wetsvoorstel is een verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie naar 21 jaar opgenomen. Een persoon van 21 jaar is geestelijk meer volwassen en daarmee beter in staat voor zijn of haar rechten op te komen. Een persoon van de leeftijd van 21 jaar heeft tijd gehad om als volwassene na te denken over de zwaarte en risico's van het werk,

alsmede de mogelijke gevolgen voor de toekomst dienaangaande. In het werk zal een persoon van de leeftijd van 21 jaar zich vaak ook beter kunnen weren. Voorts is aannemelijk dat personen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt vaker een opleiding zullen hebben afgerond, waardoor zij economisch minder afhankelijk van het beroep van prostituee zijn en meer mogelijkheden hebben om desgewenst het werk als prostituee te beëindigen. Bij beëindiging van hun werkzaamheden bestaan er dus reeds meer perspectieven op alternatieven. Op grond van het vorenstaande, in combinatie met de informatieverstrekking bij registratie, luidt de verwachting dat de prostituee tevens beter voor zijn of haar rechten zal kunnen opkomen.

Verplichtingen ten aanzien van exploitanten

Het kabinet vindt dat ook de exploitant van een prostitutiebedrijf een grote rol moet spelen met betrekking tot de versterking van de positie van de bij hem werkzame prostituees. Om deze reden is opgenomen dat aan de prostitutievergunning voorschriften moeten worden verbonden over de te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Het wetsvoorstel regulering prostitutievoorziet in een verplichte uniformering van de vergunningvoorwaarden voor alle seksbedrijven om gemeentelijke en regionale verschillen tegen te gaan.

Deze voorwaarden zullen streng gehandhaafd worden, op straffe van intrekking van de vergunning. De exploitant, die ondernemer is en gebaat is bij een gezonde en veilige bedrijfsvoering, zal zijn vergunning niet willen verliezen en daarom de vereiste bijdrage willen leveren aan de versterking van de positie van de prostituee.

De verwachting is dat dit een aanmerkelijke verbetering van de positie zal bewerkstelligen in deze prostitutiesectoren.

Betrekken belangenorganisaties in prostitutiebranche

Het versterken van de sociale positie van prostituees vergt inspanningen van meerdere partijen. Niet alleen van de overheid of uitvoerende instanties, maar ook van organisaties die opkomen voor de belangen van sekswerkers of prostituees in algemene zin. Bij het versterken van de sociale positie van prostituees staat de persoon centraal: hoe bewuster, hoe weerbaarder.

Het kabinet zal belangenorganisaties waar nodig betrekken bij het uitvoeren van de in dit plan van aanpak aangekondigde aanvullende maatregelen.

Evaluatie sociale positie prostituees

In het wetsvoorstel regulering prostitutie is opgenomen dat binnen 3 jaar na de inwerkingtreding van de registratieverplichting aan uw Kamer verslag zal worden gedaan van de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Hierbij zeg ik u toe dat de versterking van de sociale positie van prostituees en de in dit plan van aanpak genoemde aanvullende maatregelen belangrijke aandachtspunten in deze evaluatie zullen zijn.