



Gemeente Amsterdam

Bestuursdienst

Directie Openbare Orde en Veiligheid

Memo

Aan Eerste Kamercommissies voor Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken
Van Burgemeester E.E. van der Laan,
Karen Nieuwenhuis, Brian Varma
Datum 11 juni 2012
Onderwerp Expertmeeting Eerste Kamer inzake wetsvoorstel Wet regulering prostitutie

Geachte commissieleden,

Dinsdag 12 juni 2012 zal ik inspreken tijdens de Expertmeeting over de Prostitutiewet. Voorafgaand ontvangt u hierbij mijn reactie op de vragen die u reeds heeft voorgelegd. In mijn inleiding tijdens de Expertmeeting zal ik kort op een aantal onderdelen ingaan. Gelet op de beperkte tijd voor de inleiding, meen ik er goed aan te doen u op voorhand te voorzien van een volledige reactie op uw vragen.

Voorafgaand aan deze reactie wil ik het belang benadrukken van het wetsvoorstel voor de aanpak van misstanden in de prostitutie in algemene zin. Prostitutie is een kwetsbaar beroep. Er is veelal sprake van een ongelijke machtspositie van exploitanten ten opzichte van prostituees. De overheid moet deze machtspositie zien te doorbreken en misstanden in de branche aanpakken. Het kan namelijk niet zo zijn dat prostituees worden afgestraft als ze opkomen voor hun rechten.

Het wetsvoorstel maakt de aanpak van exploitanten die deze rechten schenden mogelijk. De wet verplicht exploitanten namelijk een bedrijfsplan en bedrijfsadministratie te hebben, waarin maatregelen staan om de rechten van prostituees te beschermen. Bijvoorbeeld dat exploitanten verplicht zijn om facturen uit te schrijven aan prostituees. Bij overtreding handhaaft Amsterdam volgens een "three strikes out" systeem. Als de exploitant na een derde strike zijn vergunning kwijt is en zijn opvolger schendt opnieuw de rechten van prostituees, dan is ook de pandeigenaar aan de beurt. In de wet is (op verzoek van Amsterdam) een koppeling gemaakt met de Woningwet, waarmee een zero tolerance aanpak van malafide pandeigenaren mogelijk wordt.

Het is zaak om exploitanten en pandeigenaren die keer op keer de rechten van prostituees schenden, hard aan te pakken. Dat zijn we verplicht aan prostituees die dagelijks de dupe worden van deze schending van rechten. Voor zo'n harde aanpak is de prostitutiewet noodzakelijk. Ik dring er dan ook bij u op aan om op korte termijn in te stemmen met het wetsvoorstel, zodat we hiermee voortvarend aan de slag kunnen gaan.

Hieronder volgen de antwoorden op de door u gestelde vragen.

1. Welk doel is met de registratie gediend? Welke garanties zijn er voor de privacy?

Een eerste belangrijk doel van de registratieplicht is zicht krijgen op prostituees door middel van een contactmoment. Om misstanden effectief te bestrijden, moeten we nu eenmaal weten wat zich daar afspeelt. Ten tweede maakt de registratie prostituees beter bereikbaar voor informatie en hulpverlening. Tot slot draagt de registratieplicht bij aan de aanpak van misstanden in de branche, omdat bij de registratie signalen daarvan kunnen worden opgevangen. Deze signalen moeten volgens de wet bij een ernstig vermoeden van gedwongen prostitutie worden doorgegeven aan de politie. Ook kan de gemeente prostituees doorverwijzen naar de hulpverlening. Zoals u wellicht bekend is is Amsterdam er voorstander van om registratie te kunnen weigeren bij een vermoeden van gedwongen prostitutie.

Amsterdam wil de registratie gebruiken om de kwetsbaarheid van prostituees in te kunnen schatten door middel van een zogeheten risicotaxatie. Tijdens het intakegesprek met prostituees kan aan de hand van bepaalde criteria, die zijn vastgelegd in een risicotaxatie-formulier, worden ingeschat hoe groot het risico is op dwang en uitbuiting. Ook kan worden bekeken waar deze misstanden met name plaatsvinden, in welke branche en bij welke exploitant. Dit maakt het mogelijk om bestaande instrumenten, zoals hulpverlening, toezicht en handhaving, gericht(er) in te zetten.

De Raad van State geeft in zijn advies op het wetsvoorstel aan dat registreren dat iemand werkzaam is in de prostitutie niet is aan te merken als een bijzonder persoonsgegeven. Het betreft hier weliswaar geen alledaags beroep en de kern van de beroepsbezigheden bestaat uit het verrichten van seksuele handelingen, maar over het persoonlijke seksuele leven of de seksuele geaardheid van de prostituee wordt niets opgenomen in het landelijk register.

Het ministerie ontwikkelt, na goedkeuring van de wet door de Eerste Kamer, de landelijke digitale registers voor zowel de prostituees als de vergunningen. De registratieplicht zal pas in werking treden als de registers ontwikkeld en voldoende getest zijn. Amsterdam zal als pilot-gemeente fungeren. Binnen de registratieplicht moet er bijzondere aandacht zijn voor het waarborgen van de privacy van de prostituee. Uiteraard mag de uitvoering niet in strijd zijn met de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Amsterdam zal waarborgen dat de privacywetgeving wordt nageleefd.

2. Wat zijn de neveneffecten van registratie? We hebben bijvoorbeeld begrepen dat prostituees in de illegaliteit gaan en dat mensenhandelslachtoffers gedwongen geregistreerd worden.

Een vlucht van prostituees naar het illegale circuit wordt vaak genoemd als risico bij maatregelen in de prostitutiebranche. Bij het sluiten van de Amsterdamse Toppelzone aan de Theemsweg en ook bij het sluiten van ramen in het Wallengebied, werd dit mogelijke neveneffect genoemd door tegenstanders van deze maatregelen. In beide gevallen heeft de gemeente Amsterdam achteraf uitgebreid onderzoek laten doen naar het al dan niet optreden van een waterbedeffect. Uit beide studies (Tippelen na de Zone en Kwetsbaar beroep) kwam naar voren dat van een verschuiving naar het illegale circuit niet of nauwelijks sprake was. Het sluiten van ramen op de Wallen leidde wel tot een geringe verschuiving van prostituees naar raamprostitutie in andere Nederlandse steden.

Ook na afschaffing van het algemeen bordeelverbod was het gevaar aanwezig dat prostitutie meer ondergronds zou gaan. Een dergelijke verschuiving is ook toen niet geconstateerd.

3. Hoe gaat de gemeente handhaven en controleren?

Amsterdam heeft sinds 2009 bestuurlijke toezichthouders aangesteld van de Dienst Stadtoezicht (DST) die controleren op alle voorschriften van de gemeentelijke vergunning van raamprostitutiebedrijven (uitoefenen van onvoldoende toezicht, verbod op rechtstreekse verhuur etc). Daarnaast verricht ook de politie nog steeds bestuurlijke controles. In totaal gaat het om acht controles per jaar.

Van groot belang voor de kwaliteit van het toezicht is de expertise van de toezichthouders. Zij zijn de 'ogen en oren' die signalen kunnen oppikken. Deskundigheidsbevordering bij de toezichthoudende partijen is daarom noodzakelijk. Hiervoor wordt een opleidingsmodule ontwikkeld. Daarnaast is het van belang dat alle bestuurlijke toezichthouders, zowel van de gemeente als van de politie, goed zijn opgeleid in het herkennen van signalen van misstanden.

Verder verdient het aanbeveling om strenger en vaker te controleren op de geschiktheid van het pand waar een prostitutiebedrijf is gevestigd. Bij dergelijke controles kijkt de gemeente bijvoorbeeld naar de omvang van de werkruimtes en de sanitaire voorzieningen.

4. Wat is de toegevoegde waarde van de vergewisplicht, hoe kan deze gehandhaafd worden?

Een actieve vergewisplicht is -naar uit de Kamerstukken blijkt- enkel van toepassing bij het gebruik maken van de diensten van een prostituee die niet in een prostitutiebedrijf werkzaam (bijvoorbeeld een thuiswerker of escort die zich niet via een bureau laat bemiddelen). In dat geval zal de klant de combinatie van het registratienummer en telefoonnummer moeten verifiëren bij het landelijke registratiesysteem. Of dit gedaan is, kan, volgens de minister, vervolgens worden aangetoond door een check van het IP-adres of een verzonden SMS-bericht. Voor de precieze uitwerking van deze 'vergewisplicht' wacht de minister echter op goedkeuring van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer.

De 'vergewisplicht' levert een belangrijke bijdrage aan het vergroten van het bewustzijn van klanten. Klanten hebben een grote verantwoordelijkheid ten aanzien van het tegengaan van dwang en uitbuiting in de prostitutiebranche. De gemeente zal de verantwoordelijkheid van de klant extra onderstrepen door campagnes te ontwikkelen voor deze doelgroep. Hiermee hoopt de gemeente het bewustzijn van klanten te vergroten over onvrijwillige prostitutie en hun rol in het tegengaan daarvan door het (anoniem) melden van signalen. Communicatiemiddelen die kunnen worden ingezet zijn flyers, teksten op gemeentelijke websites, een gerichte informatiecampagne voor reisbureaus, reisgidsen en media. Bij de ontwikkeling van nieuwe campagnes kan een rol zijn weggelegd voor het klantenpanel dat op digitale wijze door de gemeente geconsulteerd wordt.

5. Op welke wijze draagt deze wet bij aan de bestrijding van mensenhandel?

De nieuwe prostitutiewet beoogt: 1. meer uniformiteit in regelgeving en 2. het tegengaan van misstanden door verkrijgen van meer zicht op de branche en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Deze nieuwe wet biedt de gemeente kansen om meer informatie boven tafel te krijgen om vervolgens gericht te interveniëren als er misstanden worden

geconstateerd. De registratieplicht is daarvoor een belangrijk instrument. Voorgaande elementen dragen bij aan de integrale aanpak van misstanden in de prostitutiebranche. Bij deze aanpak werkt de gemeente samen met diverse partners, zoals de Politie, het OM en de Belastingdienst.

6. Wat zijn de extra mogelijkheden voor opsporing, handhaving en controle. Zijn daar voorbeelden van?

Door een verbetering van de informatiepositie van de seksbranche op lokaal niveau, die het wetsvoorstel met zich meebrengt, in combinatie met samenwerking met onze partners kunnen bij signalen van misstanden gerichte interventies worden ingezet. Wat betreft het toezicht en de handhaving zal het Rijk geen extra middelen beschikbaar stellen ondanks herhaalde verzoeken van Amsterdam en de VNG. Extra toezicht en handhaving is gezien de nieuwe instrumenten en het huidige gebrek aan capaciteit wel noodzakelijk. Enerzijds betreft dit bestuurlijke toezichthouders en anderzijds politie-capaciteit voor de opsporing- en vervolging.

7. Is er iets bekend over de experimenten in Utrecht?

Mevrouw Van Doeveren van de GGD in Utrecht, hier ook aanwezig, is naar ik aanneem beter in staat de registratieplicht die in Utrecht geldt voor raamprostitutie toe te lichten dan ik.

Amsterdam is wel op de hoogte van de uitvoering van de registratieplicht in Utrecht. Er is een ambtelijk werkbezoek gebracht aan de gemeente Utrecht waarbij is gesproken over de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan met de registratie. De gemeente Utrecht registreert sinds maart 2011 raamprostituees die werken op het Zandpad en in de Hardebollestraat. Doelen van de registratie zijn het bestrijden van mensenhandel, het opheffen van het isolement van de raamprostituee door het verplichte contactmoment en het vergroten van de veiligheid van de prostituees doordat de groep beter bereikbaar wordt voor het verstrekken van informatie en het bieden van hulp. De registratie mag niet voor andere doeleinden dan die in de APV genoemd staan worden gebruikt. Dit betekent dat de Belastingdienst bijvoorbeeld geen inzage heeft in het systeem; de registratie is immers niet voor belastinginning bedoeld.

De uitvoerende partij in Utrecht is de GGD. Zij registreren de naam, (post)adres, leeftijd en nationaliteit. Prostituees moeten bij de registratie hun paspoort en KvK inschrijving tonen. De prostituees moeten zich persoonlijk inschrijven en mogen geen ander machtigen of ondersteund worden door een derde persoon. Utrecht zorgt zelf voor tolken.

De ervaring in Utrecht is dat elke registratie ongeveer twee uur kost. Het is een lastige doelgroep. Afspraken zijn moeilijk te maken (taalprobleem) en worden regelmatig niet nagekomen. Utrecht heeft voor de registratie twee fte's aangesteld (schatting is dat er ongeveer zeshonderd prostituees zijn om te registreren). Utrecht geeft aan dat de gesprekken veel informatie opleveren over de branche. Signalen van mensenhandel worden doorgegeven aan de unit mensenhandel van de politie. Er zijn tot januari 2012 460 vrouwen geregistreerd en 58 signalen mensenhandel doorgegeven aan de politie. In 2012 worden de APV wijzigingen, waaronder de registratieplicht, in Utrecht geëvalueerd.

8. De Minister stelt dat regulering (registratie) noodzakelijk is om controle door gemeentelijke toezichthouders mogelijk te maken zodat de politie zich kan richten op de opsporing van minderjarige prostituees en van gedwongen prostitutie. Wat is

precies het doel van de controle door de gemeentelijke toezichthouder als dat niet is signaleren van misstanden?

Zoals eerder aangegeven heeft Amsterdam sinds 2009 bestuurlijke toezichthouders aangesteld van de Dienst Stadtoezicht (DST) die controleren op alle voorschriften van de gemeentelijke vergunning (zoals uitoefenen van onvoldoende toezicht door de exploitant en dat er geen sprake is van rechtstreekse verhuur). De politie voert ook controles uit in postcodegebied 1012 en controleert de overige prostitutiebedrijven in Amsterdam. De politie controleert daarbij voornamelijk op drie aspecten: illegaliteit, minderjarigheid en mensenhandel. Naast controles van DST en de politie voeren ook inspecteurs bouw- en woningtoezicht van het betreffende stadsdeel controles uit ten behoeve van de geschiktheidsverklaring (voor het pand).

Bij alle genoemde controles worden signalen van misstanden al dan niet via een bestuurlijke rapportage kenbaar gemaakt aan de Ketenregisseur Misstanden Prostitutie en het Team Mensenhandel van de politie.

9. Eén van de doelen van het wetsvoorstel is het bereikbaar maken van voorlichting en hulpverlening voor prostituees. Hoe realistisch is dat? Zijn de verwachtingen niet te hoog gespannen?

De intake vindt, na het maken van een afspraak, plaats bij het in te richten prostitutieloket. In de aan de Eerste Kamer gezonden Memorie van Antwoord staat dat de prostituee per registratie twee keer zal moeten verschijnen in persoon (bij de aanvraag van de inschrijving en bij het intakegesprek waarbij het registratienummer wordt verstrekt). Bij het eerste contact zal schriftelijke informatie worden verschaft, waarna de daadwerkelijke registratie plaatsvindt. Tijdens de intake zal aan de hand van het legitimatiebewijs de identiteit- en leeftijdscontrole plaatsvinden. Het registratiegesprek kan tevens gebruikt worden om te controleren of de inschrijving in het GBA en de eventuele inschrijving bij de Kamer van Koophandel correct zijn.

Er vindt een gesprek plaats met de prostituee, waarin voorlichting wordt gegeven. Bij dit gesprek wordt schriftelijke informatie meegegeven over rechten, risico's en mogelijkheden voor hulp bij beëindiging van het beroep. De GGD heeft hierbij, op basis van de wet, in ieder geval een adviserende functie bij de organisatie van het gesprek. Kernwoord bij het prostitutieloket is vertrouwen: zonder vertrouwen van de prostituee zal de registratieplicht niet optimaal werken.

10. Hoe kijken de deelnemers aan tegen de effectiviteit van de registratieplicht? Ook vanuit het oogpunt van de privacybescherming?

Zoals eerder aangegeven zal Amsterdam bij de intake gebruikmaken van een risicotaxatie-formulier. Een dergelijk risicotaxatie-formulier dient te worden ontwikkeld met behulp van experts in de branche, zoals de GGD, DST, het OM en de politie, zodat de juiste vragen gesteld worden. Mogelijke indicatoren binnen de risicotaxatie zijn de (eventuele) reis naar Nederland, de situatie in het thuisland, achtergrond, huisvesting, werktijden, werklocatie, netwerk rond de prostituee e.d. Het bestrijden van uitbuiting en dwang in de prostitutiebranche is afhankelijk van het herkennen en oppikken van signalen (zoals het niet zelf beschikken over identiteitspapieren, sociaal isolement, taal niet spreken, huisvesting op dubieus adres, slechte arbeidsomstandigheden, onthouden van medische zorg, het hebben gekregen van bepaalde cadeaus om een afhankelijkheidsrelatie te creëren e.d.). Dwang en uitbuiting in de prostitutiebranche zijn erg moeilijk te bewijzen, omdat prostituees niet snel geneigd zijn aangifte te doen, een verklaring af te leggen of deze juist weer intrekken. De

registratie wordt zodanig ingekleed dat er een vertrouwelijke sfeer (één op één), dus buiten aanwezigheid van een derde persoon die bijvoorbeeld optreedt als 'tolk', voor de prostituee wordt gecreëerd waardoor de juiste informatie verzameld kan worden. Degenen die de registratie gaan doen dienen hiertoe in staat te zijn, anders heeft de registratieplicht niet het gewenste effect.

11. Hoe kijken de deelnemers aan tegen de effectiviteit van de vergunningplicht?

Door middel van de vergunningplicht heeft de gemeente zicht op de 'vergunde' branche en kan gericht voorlichting en zorg worden aangeboden aan prostituees. In Amsterdam geldt al een vergunningplicht voor raambordelen, besloten clubs en escortbemiddelingsbureaus. Echter, tot op heden is er nog geen landelijke vergunningplicht. Dit kan ertoe leiden dat als in Amsterdam een vergunning wordt geweigerd, dezelfde exploitant op een andere plek waar geen vergunningplicht geldt zijn activiteiten voortzet. Met de komst van de nieuwe prostitutiewet zijn alle gemeenten - voor zover er seksbedrijven zijn - verplicht een vergunningstelsel te hanteren.

12. Welke andere methoden zijn denkbaar om misstanden in de seksbranche aan te pakken, die minder inbreuk maken op de privacybescherming maar wel effectief zijn?

De nieuwe prostitutiewet biedt naast de registratieplicht ook een landelijke vergunningplicht waarmee tevens de verantwoordelijkheid van de exploitant van een prostitutiebedrijf vergroot, een leeftijdsverhoging, een landelijk register vergunningen, de aanpak van malafide pandeigenaren en de strafbaarstelling van klanten van een ongeregistreerde prostituee. Amsterdam is voorstander van het vergroten van de verantwoordelijkheid van de exploitant bij het tegengaan van misstanden. Het nieuwe beleid zal erop gericht zijn de positie van de prostituee ten opzichte van de exploitant te versterken door strengere regelgeving voor de exploitanten (zoals in het bedrijfsplan) en intensief en gericht toezicht en handhaving.

Hierbij merk ik nogmaals op dat voorop staat dat binnen de registratieplicht bijzondere aandacht bestaat voor het waarborgen van de privacy van de prostituee. Uiteraard mag de uitvoering niet in strijd zijn met de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Amsterdam zal waarborgen dat de privacywetgeving wordt nageleefd.

13. Wat zou de rol van de gemeente kunnen zijn na de eerste registratie van de prostituee? En is de gemeente voldoende geëquipeerd om zo'n rol op te pakken?

Aan de hand van het intakegesprek en het risicotaxatie-moment kan de gemeente vervolgens drie vervolgstappen richting de prostituee nemen:

1. Geen vervolgstap, de prostituee heeft (vooralsnog) geen verder traject nodig;
2. De prostituee wordt verwezen naar zorg/hulpverlening;
3. De prostituee wordt verwezen naar justitie: opsporing/vervolgning.

Misstanden aanpakken kan de gemeente alleen in nauwe samenwerking met partners als Politie, OM en Belastingdienst. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) is een samenwerkingsverband waaraan deze en andere (overheids)partners deelnemen om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Een van de speerpunten van het RIEC is de aanpak van mensenhandel. Dit gebeurt zowel bestuurlijk, strafrechtelijk als fiscaal. Het RIEC maakt informatie-uitwisseling tussen partners (juridisch) mogelijk.

