

**Notitie ten behoeve van expertmeeting Wetsvoorstel regulering prostitutie,
Eerste Kamer, 12 juni 2012
Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann**

De VVR heeft op basis van de door de Eerste Kamer gestelde vragen voor de expertmeeting, een clustering aangebracht van vragen die in elkaars verlengde liggen of elkaar deels overlappen en geordend naar 10 punten/thema's.

Onder ieder punt is een vaste volgorde aangehouden: eerst is de deelvraag of zijn de deelvragen opgenomen, daarna volgen de antwoorden.

1. Doel van de registratie

Deelvragen:

- *Welk doel is met de registratie gediend?*

Doel van de registratieplicht is niet duidelijk. In de loop van de behandeling is de doelstelling verschoven van het tegengaan van mensenhandel en misstanden in de seksbranche naar het zicht en grip krijgen op deze branche en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

De minister verwacht dat registratie een bijdrage levert aan de bestrijding van misstanden, maar een vermoeden van dwang is geen reden om registratie te weigeren zoals aanvankelijk de bedoeling was. Op vragen van de Tweede Kamer antwoordt de minister dat registratie noodzakelijk is om de leeftijdsgrens van 21 jaar gestalte te geven, voor het intakegesprek en om zicht te krijgen op de prostitutie in ons land. In de woorden van de minister: "Van iedereen die werkzaam is als prostituee, willen we graag kunnen controleren of zij dat geregistreerd doen. Toezichthouders en de politie kunnen via dat register controleren of de persoon in kwestie is geregistreerd. Meer niet" (Nr. 33, Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 11 maart 2011).

2. Garanties voor de privacy

Deelvragen:

- *Welke garanties zijn er voor de privacy?*
- *Uit mails en brieven van prostituees die de Kamercommissie hebben bereikt wordt een brede weerstand tegen registratie waargenomen onder meer vanwege de beweerde schending van privacy. Ook al heeft het wetsvoorstel de toets van het CBP doorstaan, prostituees voelen zich op het punt van privacy door het wetsvoorstel serieus bedreigd. Een aantal dreigt na invoering van het wetsvoorstel met een procedure op basis van artikel 8 EVRM (schending van privacy). Wat is de opvatting van het Clara Wichmann instituut over dit onderwerp? (van der Burg)*

Over garanties wat betreft de privacy is vrijwel niets in het wetsvoorstel opgenomen. De minister wil dit pas na aanvaarding van het wetsvoorstel uitwerken via een AMvB. Het gebrek aan zicht op waarborgen is extra problematisch omdat naast het landelijk register lokaal extra gegevens kunnen worden vastgelegd door de aan te stellen toezichthouders en de GGD. Omdat de politie toegang krijgt is bovendien de Wet politiegegevens van toepassing.

Op dit moment bestaat geen zicht op hoe in de praktijk gewaarborgd gaat worden dat

- het register van prostituees niet onderhavig is aan de risico's, zoals aan het licht gekomen bij Digital, het EPD en andere registraties;
- er – ondanks verplichtingen voortvloeiend uit de Wet op de politiegegevens – geen internationale uitwisseling van gegevens zal plaatsvinden, bijvoorbeeld met buitenlandse opsporingsdiensten;
- er geen afgeleide en/of lokale registers worden opgebouwd naast of op basis van het centrale register;

- bij beëindiging van het werk in de prostitutie *alle* gegevens worden doorgehaald, niet alleen in het centrale register, maar ook in mogelijke afgeleide en lokale registers en politieregisters (conform artikel 10 Wet bescherming persoonsgegevens);
- er geen koppelingen met andere IT-systemen komen, niet alleen nu maar ook niet in de toekomst. De praktijk leert immers dat wanneer er eenmaal een register is de verleiding groot is dat op steeds meer manieren te gebruiken.

De mogelijkheid die de minister noemt dat een prostituee zich in een andere gemeente kan laten registreren ter bescherming van haar/zijn privacy, is betekenisloos. Toezicht zal immers plaats moeten vinden in de woon/werkplaats van betrokkenen. Dit betekent dat de gemeente van registratie de gegevens door moet geven aan de gemeente waar betrokkene woont/werkt.

Het wetsvoorstel is bovendien niet getoetst aan de eisen die artikel 23 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stelt aan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Ook niet door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het CBP heeft in februari 2009 een kort advies geschreven op het wetsontwerp, zonder dat er zicht was op de uitwerking. Wel heeft het CBP gewezen op de noodzaak om aan de wettelijke eisen te voldoen.

Registratie van gevoelige gegevens is in principe verboden (art. 16 Wbp), tenzij wordt voldaan aan de zware eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit en bovendien de veiligheid van bijzondere persoonsgegevens in het landelijk register wordt gegarandeerd (art. 23 Wbp).

Tot voor kort nam de minister het standpunt in dat het bij registratie van prostituees niet om bijzondere persoonsgegevens gaat en het verscherpte regime van artikel 23 Wbp daarom niet van toepassing is. Hij heeft dit standpunt pas recent verlaten in zijn brief 26 april 2012 naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Mensenrechtenhof in *Khelili v. Zwitserland*, waarin het Hof registratie van klagster als prostituee in strijd achtte met artikel 8 EVRM.

Juist op het punt van noodzakelijkheid en proportionaliteit hebben de Raad van State¹, het Vrouwenverdrag Toezichthoudend Comité², juristen³, hulpverleners, experts⁴ en prostituees grote vraagtekens gezet. Ook de resultaten van het onderzoek dat de VVR op de privacyaspecten heeft laten verrichten door het advocatenkantoor Van der Feltz, leiden tot de conclusie dat het wetsvoorstel de toets niet zal kunnen doorstaan. Het ontbreken van toetsing van de registratieplicht aan het verscherpte regime van artikel 23 Wbp weegt daarom extra zwaar.

3. Effectiviteit van de registratieplicht van prostituees

Deelvragen:

- *Hoe kijken de deelnemers aan tegen de effectiviteit van de registratieplicht? Ook vanuit het oogpunt van de privacybescherming?*
- *Delen de experts de verwachting van de regering dat de registratieplicht zal leiden tot een vermindering van gedwongen of minderjarige prostitutie, en zo ja, welke onderbouwing hebben zij daarvoor? Zien zij het risico dat bij een te hoge drempel voor de registratie, men kiest voor 'ondergronds' verder gaan? En zo ja, hoe zou dit risico te verkleinen zijn?*

¹ Advies Raad van State 11 september 2009, No. WO4.09.0150/I, p. 7.

² CEDAW, Concluding Observations CEDAW/C/NLD/CO/5, nr. 30 en 31, 2010

³ Vereniging Vrouw en Recht, advies mogelijke strijdigheid registratieplicht met de Wet bescherming persoonsgegevens, januari 2011.;

Heleen Lamm, *Wetsvoorstel prostitutie niet rijp om aangenomen te worden* (november 2011), <http://www.projects-on-womens-rights.nl/afstudeerscriptie-regulering-prostitutie.html>.

⁴ Platform Bescherming Burgerrechten, brief van 29 februari 2012.

- *Het wetsvoorstel creëert via de registratie en de 'vergewisplicht' een illegaliteit die vervolgens bestreden kan worden. Valt hieronder voor een substantieel deel de 'echte' illegaliteit/probleemsituatie die aangepakt kan worden of gaat het vooral om de louter door het wetsvoorstel zelf gecreëerde illegaliteit?*
- *Volgens het wetsvoorstel gaat de registratie gelden voor 3 jaar en 3 maanden na het registratiegesprek en wordt indien een hernieuwde registratie uitblijft uit het systeem gehaald, zo begrijpen de leden van D66 het wetsvoorstel. Wordt de eenmaligheid van een registratiegesprek in een periode van driejaar en drie maanden tegen de achtergrond van het doel van het wetsvoorstel, de bestrijding van mensenhandel, effectief geacht. (Allen)*

Een registratieplicht - ook niet eenmaal per drie jaar en drie maanden - helpt niet om mensenhandel te bestrijden en misstanden aan te pakken, immers:

- Registratie biedt geen enkele waarborg dat iemand geen slachtoffer is of wordt van mensenhandel of andere vormen van geweld en dwang
- Een "contactmoment" een maal in de drie jaar heeft nauwelijks waarde voor het signaleren van slachtofferschap. Het is voor een getrainde expert al moeilijk om in een eenmalig gesprek van een half uur te signaleren of iemand slachtoffer *is*, laat staan dat het mogelijk is om te signaleren of iemand slachtoffer van geweld of dwang *zal worden*. Bij signalering van mensenhandel gaat het niet alleen om signaleren of iemand (in aanvang) vrijwillig in de prostitutie werkt. Ook indien iemand vrijwillig in de prostitutie werkt, kan hij of zij alsnog slachtoffer van mensenhandel worden, dat wil zeggen gedwongen worden te werken onder slavernijachtige omstandigheden.
- De registratieplicht voldoet niet aan de eis van noodzakelijkheid en proportionaliteit, nu het middel een ernstige inbreuk vormt op het privéleven van prostituees, het risico van negatieve neveneffecten groot is, en er bovendien meer effectieve middelen mogelijk zijn die een minder ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken en minder risico hebben op ongewenste neveneffecten.
- Uitbuiters/handelaren die slachtoffers van mensenhandel dwingen vanuit particuliere woningen te werken, zijn al strafbaar. Er is geen reden om de slachtoffers ook strafbaar te stellen.

Al met al creëert het wetsvoorstel vooral een nieuwe scheidslijn (legaal/geregistreerd – illegaal/ongeregistreerd) die niet alleen niet overeenkomt met werkelijke misstanden (gedwongen prostitutie en mensenhandel), maar ook nauwelijks een relatie hiermee heeft en deze zelfs verdoezelt.

Zie verder voor privacy aspecten punt 2.

4. Ongewenste neveneffecten van verplichte registratie

Deelvragen:

- *Wat zijn de neveneffecten van registratie? We hebben begrepen dat prostituees in de illegaliteit gaan en dat mensenhandelslachtoffers gedwongen geregistreerd worden*
- *Het kabinet verwacht dat door de registratieplicht het illegale deel van de seksbranche zal afnemen. De mailtjes die wij van individuele sekswerkers ontvangen doen het tegendeel vermoeden. Wat is uw inschatting, toename of afname? Kunt u dat onderbouwen?*

Verwachte neveneffecten zijn:

- Vergroting van het illegale circuit. Een aanzienlijke groep prostituees zal in het illegale circuit terecht komen. Prostituees onder de 21 en niet-EU prostituees *kunnen* zich niet registreren omdat zij niet in de prostitutie mogen werken. Een ander deel zal zich niet *willen* registreren

uit angst voor verlies van anonimiteit, stigmatisering en de mogelijke gevolgen voor hun familie en een toekomstige carrière. De laatste groep betreft naar verwachting vooral de zelfstandig werkende prostituees. Hieronder vallen ook de thuiswerksters in steden met een verbod of een vergunningplicht voor thuiswerksters. Ook de Raad van State wijst op dit risico. Dit betekent minder in plaats van meer zicht op de sector.

- Verhoging van de aangiftedrempel bij dwang en geweld. Juist de meest kwetsbare groepen – prostituees onder de 18 en buitenlandse prostituees – worden uitgesloten van registratie en zijn strafbaar. Ongeregistreerde prostituees zullen zich niet meer of minder snel tot de politie wenden uit angst zelf gestraft te worden. Hulpverleners kunnen slachtoffers niet meer garanderen dat zij zelf niet strafbaar zijn. Een uitzondering voor slachtoffers van mensenhandel helpt niet omdat slachtoffers er niet op kunnen vertrouwen dat zij ook als zodanig worden erkend. Bovendien krijgen prostituees met meer vormen van dwang en geweld te maken dan mensenhandel.
- Legitimering van uitbuiting. Registratie biedt geen waarborg dat betrokkene geen slachtoffer is of wordt van mensenhandel of andere vormen van dwang, maar wekt wel een schijn van legitimiteit. De kans is groot dat juist slachtoffers van mensenhandel zich (gedwongen) zullen registreren, terwijl vrijwillige prostituees registratie zullen vermijden. De minister geeft zelf aan dat uitgedragen zal moeten worden “dat het geregistreerd zijn geen enkele indicatie geeft omtrent de vrijwilligheid van de prostituee” (NVV, p. 10). Dat roept opnieuw de vraag op naar effectiviteit en proportionaliteit van de registratieplicht, evenals de vraag naar de ratio achter de strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde prostituees.
- Toename van kwetsbaarheid voor dwang en geweld. Ongeregistreerde prostituees worden meer kwetsbaar voor dwang en chantage door klanten en andere derden, die hen via Meld Misdad Anoniem kunnen aangeven terwijl zij zelf buiten schot blijven. Mensenhandelaren en pooiers krijgen een extra dwangmiddel in handen tegenover ongeregistreerde prostituees.
- Afname van de bereidheid van klanten om misstanden te melden uit angst zelf strafbaar te zijn.
- Verslechtering positie prostituees. Veel prostituees zullen registratie vermijden. Zij komen in het illegale circuit terecht, ten koste van hun bereikbaarheid voor hulpverlening en gezondheidszorg.⁵ Bovendien riskeren zij een strafblad waardoor het moeilijker wordt uit de prostitutie te stappen, en kunnen zij bij dwang en geweld niet meer naar de politie gaan zonder het risico te lopen zelf bestraft te worden.
- De kosten en benodigde capaciteit voor de invoering van een (veilig) registratiesysteem zijn voor zover ons bekend niet door de minister berekend. Wij vermoeden dat deze aanzienlijk zijn.⁶ (Een globale inschatting - hoe moeilijk ook – komt op initiële kosten van ca. 25 mln en op jaarlijkse kosten van ca. 26 mln.) Het risico bestaat dat dit ten koste gaat van de opvolging van daadwerkelijke signalen, resp. de opsporing en vervolging van werkelijke misstanden, waar nu al sprake is van een tekort aan capaciteit.

5. Hoe gaat de gemeente handhaven en controleren?

Deelvragen:

- *Hoe gaat de gemeente handhaven en controleren?*
- *Wat is het effect van de voorgestelde wet voor de inzet van de handhaving? Bestaat het risico dat handhaving van de registratieplicht ten koste kan gaan van de aandacht en*

⁵ Zie o.a. brief SoaAids Nederland van 30 november 2009 en 29 maart 2011.

⁶ Kosten, voor inrichten, onderhouden en actualiseren van een op verschillende niveaus beveiligde landelijk registratiesysteem, incl. toegangsbeheer, aanstelling en training van ambtenaren en het periodiek houden van gesprekken 1x in drie jaar met 20.-30.000 prostituees door drie of vier personen.

capaciteit voor de bestrijding van misstanden? Of zal de opsporing en handhaving zich richten op de gehele seksebranche, inclusief het niet geregistreerde en niet vergunde deel?

Het is niet duidelijk hoe gemeenten de registratieplicht gaan handhaven. Aan de ene kant zegt de minister dat hij geen jacht voorziet op ongeregistreerde prostituees, aan de andere kant stelt hij dat door de controles op het geregistreerd zijn het werken zonder registratie zo lastig moet worden dat dit leidt tot de keuze tussen stoppen of registratie”(MvA, p. 6).

6. Strafbaarstelling klanten van ongeregistreerde prostituees

Deelvragen:

- *Wat is de toegevoegde waarde van de vergewisplicht van de klant en hoe kan deze gehandhaafd worden?*
- *Welke effecten verwachten de experts van de strafbaarstelling van klanten van niet geregistreerde prostituees?*

Gezien het feit dat registratie geen enkele zekerheid biedt dat de betrokken prostituee geen slachtoffer is of wordt van mensenhandel of van andere vormen van dwang, heeft de vergewisplicht geen toegevoegde waarde. Wel kan het tot gevolg hebben dat klanten minder bereid zijn misstanden te melden.

De grond voor strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde prostituees is dubieus nu een vermoeden van dwang geen reden is om registratie te weigeren en naar verwachting vooral prostituees die geen keuze hebben zich (onder dwang van hun pooier) zullen laten registreren, terwijl zelfstandig en vrijwillig werkende prostituees dit juist zullen vermijden. De aanname dat slachtoffers van mensenhandel zich vooral onder de niet-geregistreerde prostituees bevinden wordt niet door de werkelijkheid (zie het Sneep onderzoek⁷), noch door het wetsvoorstel gesteund.

Handhaving van de vergewisplicht stuit op verschillende rechtstatelijke en praktische problemen:

- Vanuit het legaliteitsbeginsel bezien is het problematisch om gedrag strafbaar te stellen waarbij het voor betrokkene feitelijk niet valt te controleren of hij/zij al dan niet strafbaar is. Het is voor de klant immers onmogelijk te controleren of een bepaalde nummercombinatie ook daadwerkelijk bij de betrokken prostituee hoort.
- Het is de vraag of van verdachte klanten inzage in hun telefoon- en internetverkeer gevraagd mag worden op grond van de regel dat niemand aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken. Bovendien moet dan nog bewezen worden dat er daadwerkelijk seksueel contact tegen betaling heeft plaatsgevonden.
- Het telefonisch opvragen van gegevens is niet alleen onbetrouwbaar, maar ook niet uitgewerkt en onderzocht op haalbaarheid en veiligheid/privacy.
- Praktisch is het de vraag wie welke klanten gaat controleren. Het is niet haalbaar of wenselijk om voor elk seksbedrijf een politieman/vrouw of toezichthouder te posteren om van alle in- en uitgaande personen aan de hand van hun telefoon- en internetverkeer te controleren of zij contact hebben gehad met de betreffende website resp. telefoonnummer. Bij escortbedrijven is dit nog moeilijker, tenzij men van alle klanten het internet- en telefoonverkeer wil controleren aan de hand van de klantgegevens van het bedrijf. Daarbij speelt naast het kostenaspect ook de privacybescherming van de klant een rol.

⁷ Zie: *Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, KLPD-Dienst Nationale Recherche, 2008.

- Het systeem is uiterst fraudegevoelig. Wij voorzien een levendige handel in nummercombinaties, nu niet te controleren is of een bepaalde nummercombinatie bij een specifieke prostituee hoort.

7. Voorlichting aan prostituees

Deelvragen:

- *Voorziet de mogelijkheid om, bij gelegenheid van 2 contactmomenten vóór registratie en dan nog een na 3 jaar, informatie te bieden over rechten, risico's en uitstap mogelijkheden in een behoefte? Zo ja, zou het niet zinvoller zijn om ervaren veldwerkers in de branche meer financiële ruimte te bieden om contacten te onderhouden i.p.v. gemeentelijke toezichthouders?*
- *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?*
- *Is verplichte registratie van prostituees noodzakelijk om hen te bereiken en informeren, of zijn er andere afdoende mogelijkheden hiervoor, bijvoorbeeld via de GGD, hulpverlening, politie, zelforganisaties en de seksbranche zelf? Kunnen escortebureaus of andere seksbedrijven niet verplicht worden toegang te bieden tot hun personeelsleden, ten einde hen te informeren, zonder dat zij verplicht worden zich te registreren?*
- *Volgens de memorie van toelichting horende bij het wetsvoorstel wordt van het registratiegesprek ook verwacht, dat er een voorlichtende, min of meer bevoogdende en daarom preventieve werking vanuit gaat. Hoe kijken de deelnemende partijen hier tegen aan? (Allen)*

Er bestaat grote behoefte bij prostituees aan informatie over hun rechten. Dit is een van de punten waarop de landelijke en lokale overheden na de opheffing van het bordeelverbod ernstig tekort zijn geschoten. Gebrek aan bereikbaarheid van prostituees om voorlichting te geven, kan geen excuus zijn voor invoering van een registratieplicht. Er zijn meer moeilijk bereikbare groepen. Invoering van een landelijke registratieplicht is niet proportioneel met het doel, noch noodzakelijk. Er zijn diverse andere manieren die wel proportioneel zijn. Bovendien zijn jonge en buitenlandse prostituees uitgesloten van het 'contactmoment' en worden zij juist minder bereikbaar voor voorlichting, hulpverlening en gezondheidszorg.

"Gedwongen" informatie is over het algemeen niet bijzonder zinvol. Wil informatie effect hebben dan moet die geboden worden op een moment en een manier die aansluit bij betrokkenen en bovendien regelmatig herhaald worden.

Een meer geschikte en effectieve manier is om voorlichting te laten geven door veldwerkers die de doelgroep kennen en een vertrouwensrelatie kunnen opbouwen. Juist het veldwerk is de laatste jaren vrijwel geheel wegbezuinigd. Daarnaast is, zoals gesteld wordt, informatie mogelijk via de GGD/gezondheidszorg, hulpverlening en zelforganisaties, mits zij daarvoor de middelen krijgen. Een bekende manier om ook de slecht bereikbare groepen te bereiken is via een Postbus 51 spot. Andere manieren zijn via internet en sociale media, zoals facebook, en het opzetten van een landelijk informatienummer waar prostituees (indien gewenst anoniem) terecht kunnen met vragen op gebied van arbeid, gezondheidszorg, hulpverlening, enz. Er zou veel meer ingezet moeten worden op het betrekken van prostituees bij het informeren van hun collega's en het signaleren van misstanden: zij weten het beste wat er om gaat in de branche. Een goed geïnformeerde prostituee kan op haar beurt andere collega's weer informeren.

Overigens is in het vergunningenstelsel al opgenomen dat bedrijven toegang moet bieden aan derden ten behoeve van voorlichting en gezondheidszorg.

8. Effectiviteit van de vergunningplicht

Deelvragen:

- *Hoe kijken de deelnemers aan tegen de effectiviteit van de vergunningplicht?*
- *Welke effecten verwachten de experts van de gemeentelijke vrijheid ten aanzien van een vergunningplicht voor thuisprostitutie voor de zelfstandig werkende prostituees?*

Invoering van een eenduidige, landelijk uniforme vergunningplicht voor alle prostitutiebedrijven, waarmee bestuurlijk kan worden ingegrepen, is een goede zaak mits hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar is. De effectiviteit hiervan wordt echter ondermijnd doordat

- a) gemeenten de mogelijkheid krijgen een nulbeleid (d.w.z. geen prostitutie/vergunningenbeleid) te voeren.⁸ Hierdoor zullen grote verschillen in gemeentelijk beleid en handhavingregimes blijven bestaan en verplaatsingen blijven optreden.
- b) Gemeenten (naast de registratieplicht), de mogelijkheid krijgen/houden ook een vergunningplicht in te voeren voor zelfstandige thuiswerksters resp. thuiswerk te verbieden en/of een verbod op thuiswerken op te nemen in bestemmingsplannen. Gezien de huidige praktijk verwachten wij dat gemeenten op ruime schaal van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.

Door dit laatste wordt het voor prostituees vrijwel onmogelijk zelfstandig en legaal te werken, zonder tussenkomst van een exploitant. Aanvragen voor een vergunning zijn duur (leges) en moeten in het huis-aan-huisblad worden gepubliceerd met naam en adres, als al vergunning wordt verleend. Is een prostituee niet bereid zich met naam en toenaam in de buurt bekend te maken, dan zijn de enige opties "illegaal" werken (d.w.z. ongeregistreerd resp. zonder vergunning) of voor een exploitant gaan werken. In steden met een verbod op thuiswerk betekent registratie automatisch dat de betrokken prostituee niet langer als zelfstandige kan werken. Door zich te registreren maakt hij of zij zich immers bekend. Ook in dit geval moet zij/hij kiezen tussen "illegaal werken" of voor een exploitant. Veel prostituees willen dat niet, omdat zij graag zelf controle over hun werk houden en niet bereid zijn 50 % of meer van hun inkomen af te staan aan de exploitant. In het oorspronkelijke wetsvoorstel achtte de minister een verbod op thuiswerk nog in strijd met de wet (NnavV, p. 37-38).

De (verdere) versterking van de al bestaande monopoliepositie van exploitanten gaat ten koste van de (onderhandelings)positie van prostituees en vergroot hun afhankelijkheid van exploitanten – het omgekeerde van wat gewenst is. Dit wordt versterkt doordat klanten een groter risico op strafbaarheid lopen wanneer zij gebruik maken van de diensten van een zelfstandige prostituee dan wanneer zij naar een vergund bedrijf gaan. In het eerste geval mogen zij ervan uitgaan dat de daar werkzame prostituees aan de registratie-eis voldoen, in het tweede geval moeten zij zich zelf ervan vergewissen dat de betrokken individuele prostituee geregistreerd is. Klanten worden zo naar de bestaande bordelen gedreven ten koste van de zelfstandig werkende prostituees.

9. Andere methoden om misstanden in de seksbranche aan te pakken

Deelvragen:

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

⁸ Indertijd werd dit onwenselijk beschouwd omdat dit het landelijk beleid zou doorkruisen en daardoor een territoriaal gedifferentieerd economisch overtredingenstrafrecht zou ontstaan (TK, 1999-2000, nr. 1, p. 1-12). Niet duidelijk is waarom deze argumenten nu niet meer gelden.

- *Wat zijn (helemaal los van het al of niet van kracht worden van dit wetsvoorstel) de drie meest belangrijke en effectieve middelen/initiatieven om misstanden in de seksbranche en mensenhandelpraktijken in de seksbranche te bestrijden of te voorkomen? Wat is daarvoor nodig (financieel en anderszins)?*
- *Draagt het wetsvoorstel (met name de registratieplicht) hiertoe bij en zo ja op welke manier? Als de registratieplicht een bijdrage hiertoe levert, staat dit dan in relatie tot de bureaucratie en de kosten en inspanningen die met de uitvoering ervan gemoeid zijn?*

Meer effectieve en minder dure middelen⁹ zijn:

- Verbetering van toezicht, opsporing en vervolging: intensivering van het algemene toezicht en handhaving, een betere opvolging van signalen, meer capaciteit voor de politie, en intensivering van de ingezette en tot nu toe succesvolle ketensamenwerking.
- Verbetering van de positie van slachtoffers: loskoppelen van de toegang tot hulp en bescherming en het verlenen van medewerking aan het strafrechtelijk onderzoek, en verbetering van het langere termijn perspectief voor slachtoffers van mensenhandel
- Uitbreiding en intensivering van het prostitutieveldwerk, opzetten van een landelijk informatienummer voor prostituees, het instellen van een ombudsman-vrouw en investeren in het direct betrekken van prostituees zelf bij het signaleren van misstanden bij collega's (zie punt 7)

Daarnaast zou elke maatregel systematisch getoetst moeten worden op de effecten op de sociale en arbeidsrechtelijke positie van prostituees en zouden prostituees intensief betrokken moeten worden bij de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van beleid. Zij hebben kennis van de branche en zijn de eersten die belang hebben bij een goede en veilige werkomgeving, waar misstanden geen kans krijgen. Het beste middel om de groei van een illegaal circuit tegen te gaan is het aantrekkelijk maken van het legale circuit.

Het wetsvoorstel draagt hier niet aan bij. Het helpt niet om misstanden te bestrijden, het heeft verschillende schadelijke neveneffecten, het verslechtert de positie van (met name zelfstandig werkende) prostituees, het wordt prostituees tegen hun wil opgelegd, en het beschadigt, voor zover nog aanwezig, het vertrouwen van prostituees in een overheid die naar hen luistert en ook hun belangen beschermt. Daarom is het opzetten van beleid met prostituees - zoals het sekswerkerscollectief in Nieuw Zeeland dat als volwaardige partner met de overheid aan tafel zit - een voorwaarde voor goed beleid.

10. Verbetering positie prostituees

Deelvragen:

- *Welke maatregelen zouden in de ogen van de experts effectief kunnen zijn om misstanden te bestrijden en om prostituees die vrijwillig werken, een veilige werkplek en een sterkere rechtspositie te bieden?*

De beste en meest duurzame manier om misstanden te bestrijden is om de sociale en arbeidsrechtelijke positie van prostituees te versterken, zelfstandigheid te bevorderen en afhankelijkheid van derden waar mogelijk tegen te gaan. In dit kader zou het ook mogelijk gemaakt moeten worden voor niet-EU prostituees om hier legaal te werken, bijv. via een

⁹ Kosten, voor inrichten, onderhouden en actualiseren van een op verschillende niveaus beveiligd landelijk registratiesysteem, incl. toegangsbeheer, aanstelling en training van ambtenaren en het periodiek houden van gesprekken met 20 tot 30.000 prostituees.

uitzendbureauconstructie, zodat vraag en aanbod op een legale manier bij elkaar kunnen komen en criminelen de wind uit de zeilen wordt genomen.

Maatregelen in dit kader zouden zijn:

- Doorbreken van de monopoliepositie van exploitanten
- Bevorderen en faciliteren van kleine door prostituees zelf gerunde bedrijven, resp. faciliteren en ondersteunen van zelfstandige werkende prostituees: in beleid, maar ook praktisch (bijv. ondersteuning bij het voeren van een boekhouding)
- Zorgen voor voldoende veilige en betaalbare werkplekken, bijv. in de vorm van bedrijfsverzamelgebouwen
- Versterking van de arbeidspositie van prostituees in bedrijven, waarbij de prostituee de keuze heeft ofwel een dienstverband aan te gaan ofwel als zelfstandige faciliteiten te huren van de exploitant. De huidige *opting-in* regeling is in feite een voortzetting van de oude percentage regeling, met dit verschil dat de opbrengsten nu gedeeld worden tussen exploitant en belastingdienst waar die voorheen uitsluitend naar de exploitant gingen. De prostituee zelf heeft noch de voordelen van een werknemer (sociale verzekeringen, pensioenopbouw, vakantiedagen enz.), noch de voordelen van een zelfstandige (aftrekposten, ondernemersregelingen).
- Een gedifferentieerd beleid dat rekening houdt met de verschillende groepen en hun belangen.
- Goede en toegankelijke voorlichting aan prostituees over hun arbeidspositie en hun rechten.
- Een zo laag mogelijke drempel om aangifte te doen in geval van dwang, geweld, chantage of andere misstanden.

Ironisch genoeg staat het huidige beleid haaks op vrijwel al deze punten.

11. Duurzaamheid van het wetsvoorstel

Deelvraag:

- *Hoe 'duurzaam' zijn de oplossingen van het voorstel (registratie), gelet op de inventiviteit van de branche en verplaatsbaarheid en deels ook onzichtbaarheid van de sector? Met andere woorden: zit het wetsvoorstel 'bovenop' de ontwikkelingen of kuiert het wetsvoorstel achter de ontwikkelingen aan?*

De opheffing van het bordeelverbod had drie doelen: regulering van de sector, tegengaan van misstanden en verbetering van de positie van prostituees. In de eerste twee doelen is geïnvesteerd, in de derde niet of nauwelijks. In feite is de positie van prostituees op een aantal onderdelen verslechterd in plaats van verbeterd. Zo is het bijvoorbeeld moeilijker geworden zelfstandig te werken of een eigen bedrijfje met een aantal collega's te runnen en hebben maatregelen eerder de positie van exploitanten versterkt dan die van de prostituees.

De drie genoemde doelen hangen echter nauw met elkaar samen. Zonder intensief te investeren in de positieverbetering van prostituees, blijven effectieve regulering en bestrijding van mensenhandel een droom. Het een gaat niet zonder het ander. De exclusieve focus op regulering en controle zonder de bijbehorende positieverbetering is contraproductief en heeft vooral tot gevolg gehad dat prostituees zich waar mogelijk aan het vergunde circuit onttrekken. In plaats van hiervan te leren, doet het wetsvoorstel er nog een schepje boven op. Kortom: meer van hetzelfde. Waar dat voorheen niet werkte, zal dat nu ook niet werken.