

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
526065

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 23 juni 2014
Onderwerp Brief in verband met diverse toezeggingen en vragen inzake
prostitutiebeleid

Met deze brief informeer ik u over een aantal toezeggingen gedaan tijdens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 31 oktober 2013. Tevens ga ik met deze brief in op het verzoek van de Vaste Commissie van Veiligheid en Justitie om een reactie te geven op twee rapporten en bijbehorende resoluties van het Europees Parlement en de Raad van Europa.

Stand van zaken Wrp

Als gevolg van de motie-Strik c.s. (Kamerstukken I 2012/13, 32 211, L) heeft u op 3 maart jl. de wijziging van de wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ontvangen. De onderdelen registratieplicht voor prostituees en vergewisplicht van de klant worden met deze novelle uit het oorspronkelijke wetsvoorstel geschrapt. Ik acht het van groot belang dat de invoering van het uniform vergunningstelsel voor alle seksbedrijven, het register van escortvergunningen en de leeftijdsgrens van 21 jaar, zo snel mogelijk doorgang vindt.

Sociale positie van de prostituee

Tijdens het AO mensenhandel en prostitutie waren er veel vragen over acties om de sociale positie van prostituees te verbeteren. Graag zet ik hierbij nogmaals de maatregelen ter verbetering van de sociale positie van prostituees uiteen. In mijn brief van 27 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 32 211, nr. 63) is mede ter uitvoering van de motie-Arib een plan van aanpak "versterken sociale positie van prostituees" gepresenteerd. De maatregelen in dit plan hebben betrekking op terreinen als arbeidsrechtelijke positie, sociale zekerheid, uitstapmogelijkheden, de rol van banken en verzekeraars, voorlichting en de Wrp.

Er is meer voorlichting tot stand gekomen¹ en met het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Vereniging van Banken is contact geweest om ervaren knelpunten onder de aandacht te brengen. De mogelijkheden om uit de prostitutie te stappen zijn vergroot via uitstapprogramma's.² De belastingdienst voert momenteel een evaluatie van het voorwaardenpakket (opting-in regeling) uit.³ Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) voert thans een nulmeting Wrp uit die eind 2014 gereed zal zijn. Een van de onderdelen is een meting van de sociale positie van prostituees in de ogen van prostituees zelf. In combinatie met de inwerkingtreding van de Wrp bieden de uitkomsten van deze meting een goed moment voor extra gerichte actie om de positie van prostituees te verbeteren. Inzet is om tot verdere normalisering van de verhoudingen tussen exploitanten en prostituees te geraken. In dit kader heb ik regelmatig contact met mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Met gemeenten werk ik in het landelijk programma prostitutie via de pijler 'verbetering sociale positie' aan dit thema. Het verbeteren van de sociale positie van prostituees vindt plaats langs de volgende lijnen:

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065

1. AMvB bij de Wrp

Ter versterking van de sociale positie van de prostituee is het essentieel dat er in een prostitutiebedrijf verplicht een aantal maatregelen wordt getroffen. Artikel 24 van de Wrp bepaalt dat de exploitant bij het aanvragen van een vergunning een bedrijfsplan moet overleggen, zodat vooraf kan worden beoordeeld of de exploitant voldoende oog heeft voor de positie van de prostituee en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden. In het bedrijfsplan moet in ieder geval worden beschreven welke maatregelen de exploitant treft ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee en algemeen op het gebied van hygiëne. In de AMvB worden nadere regels gesteld met betrekking tot deze maatregelen, zodat er landelijk aan minimumvoorwaarden wordt voldaan. Bij gemeentelijke verordening kunnen daarnaast aanvullende regels worden gesteld.

2. Klachtenloket prostituees

Tijdens de behandeling van de Wrp in de Eerste Kamer op 8 juli 2013 is mij gevraagd of de GGD een voldoende veilig vangnet is waar prostituees terecht kunnen met hun klachten. Enkele fracties pleitten voor een onafhankelijke toezichthouder in de vorm van een landelijke ombudsman. In reactie hierop gaf ik aan de mogelijkheden die de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur), de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen bieden, naast elkaar te leggen. Uit contact met deze partijen blijkt dat zij belang hechten aan een loket waar prostituees terecht kunnen met hun klachten. Geen van deze organisaties ziet echter daarbij een rol voor zichzelf.

Met koepelorganisatie GGD GHOR Nederland is verkennend gesproken over een mogelijke rol bij de totstandkoming van een 'landelijk klachtenloket'. GGD GHOR Nederland staat hier positief tegenover, al herkent zij zich niet in de suggestie dat ze een onvoldoende veilig vangnet zou bieden. Ik treed dan ook zo snel mogelijk,

¹ Voor toelichting zie punt 3 onder het kopje 'Sociale positie van de prostituee'.

² Voor toelichting zie punt 5 onder het kopje 'Sociale positie van de prostituee'.

³ Het voorwaardenpakket houdt in dat een prostituee niet in loondienst werkt bij de exploitant maar dat de exploitant, door een overeenkomst met de Belastingdienst, wel belastingen en premies over de inkomsten van de prostituee inhoudt en afdraagt aan de Belastingdienst en het UWV.

tezamen met gemeenten, nader in overleg met de GGD GHOR Nederland om dit vorm te geven.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

3. Informeren en voorlichten van prostituees / signaleren van misstanden
Informatie over het werken in de prostitutiesector is beschikbaar voor prostituees en lokale hulpverlenende organisaties. Tevens is er voor deze doelgroepen informatie over uitbuiting beschikbaar. De website www.prostitutiegoedgeregeld.nl biedt informatie over rechten en plichten op het terrein van arbeidsrecht (arbeid, arbeidsomstandigheden), sociale zekerheid, belastingen, gezondheid, verblijf in Nederland, opvang en huisvesting, mogelijk slachtofferschap van mensenhandel en informatiecentra. De digitale informatie is beschikbaar in acht talen. Daarnaast zijn brochures over uitbuiting en prostitutie beschikbaar in 14 talen, die op aanvraag gratis worden verstrekt. Voor het signaleren en tegengaan van misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutiebranche doe ik een beroep op alle betrokkenen. De succesvolle campagne 'schijn bedriegt' van Stichting M. is daarom tot 2016 gecontinueerd en uitgebreid. Via een gerichte campagne doe ik niet alleen een appèl op klanten van prostituees, maar ook op prostituees en hulpverleners.

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065

4. Belangenorganisaties prostituees

Ik heb de Eerste Kamer toegezegd het rapport van Stichting Geisha (Geisha) betreffende het project 'Mobilisatie sekswerkers' aan te bieden met een kabinetsreactie. Hierbij bied ik het rapport ook aan u als bijlage bij deze brief aan. Uit het rapport blijkt het belang van een zelforganisatie voor prostituees. Ook ik zie meerwaarde in een belangenbehartiger van prostituees. Een zelforganisatie is in staat de doelgroep prostituees beter te ondersteunen en de (lokale) overheid te informeren over ontwikkelingen die zich in de prostitutiebranche voordoen. Het gaat erom dat de zelforganisatie in staat is voor de belangen van prostituees op te komen en de positie van prostituees kan helpen versterken. Eerder heb ik dan ook, mede namens mijn ambtgenoot van SZW aangegeven bereid te zijn om zelforganisaties, die de belangen van prostituees goed representeren, te betrekken bij het prostitutiebeleid.⁴

Zowel op lokaal als op nationaal niveau is structureel overleg met prostituees en organisaties van belangenbehartigers gewenst. In de loop der jaren is gebleken dat belangenorganisaties voor prostituees vaak onvoldoende representatief, effectief en duurzaam zijn. Om dit te voorkomen stel ik voor om de belangenbehartiging als volgt structureel te faciliteren:

- gemeenten worden aangemoedigd om prostitutiebeleid te ontwikkelen in samenspraak met de in hun gemeente werkzame prostituees en organisaties van belangenbehartigers;
- het kabinet faciliteert een platform prostitutiebeleid dat jaarlijks bijeenkomt. Voor dit platform worden vertegenwoordigers van de rijksoverheid, enkele gemeenten en vanzelfsprekend organisaties van belangenbehartigers uitgenodigd;
- het kabinet ondersteunt een zelforganisatie de komende periode voor het behartigen van belangen van prostituees op bovenlokaal niveau en voor ondersteuning bij de implementatie van de Wrp.

5. Uitstapprogramma's voor prostituees

⁴ bij brief van 25 juni 2013 de Eerste Kamer in de beantwoording van de motie Strik c.s. (Kamerstukken I 2012/13, 32 211, K).

Stoppen met het werk in de prostitutie is vaak moeilijk. Vanwege het stigma op het beroep ontstaat een hiaat in het CV van de betrokkene wat het vinden van werk buiten de sector bemoeilijkt. Veelal is het ook geestelijk een zeer zware opgave om de stap te zetten naar een ander beroep. Het is derhalve voor deze doelgroep van belang dat er speciale programma's zijn om definitief te breken met het werk als prostituee. Naar aanleiding van de motie van de leden Van der Staaij en Segers (Kamerstukken II 2013/14, 33750 VI, nr. 80) stelt het kabinet voor een periode van 4 jaar financiële middelen beschikbaar voor uitstapprogramma's met onder meer als doel een landelijk dekkend netwerk van deze programma's te bewerkstelligen. Bijzondere aandacht gaat uit naar de kwaliteit van de programma's. Leer- en evaluatiebijeenkomsten met uitvoerders van uitstapprogramma's vinden daarom in deze periode plaats.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065

Kamer van Koophandel

Het lid Rebel (PvdA) verzocht tijdens het AO mensenhandel en prostitutie om een schriftelijke toelichting van de maatregelen om bij inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) de privacy van prostituees te waarborgen.

Zelfstandig werkende prostituees worden net als andere zelfstandig ondernemers in Nederland geacht zich in te schrijven bij de Kamer van Koophandel (KvK). Het handelsregister is openbaar waardoor de gegevens van de onderneming opvraagbaar zijn. Gezien de bijzondere aard van de branche en de belangen van privacy en veiligheid van prostituees maakt de KvK het nu makkelijker voor prostituees om hun woonadres af te laten schermen en worden prostituees niet langer onder deze omschrijving van de activiteiten opgenomen in het handelsregister.

Taaltoets

De leden Rebel (PvdA) en Kooiman (SP) heb ik tijdens het AO mensenhandel en prostitutie toegezegd de Amsterdamse ervaringen met de taaltoets na te gaan. De Amsterdamse gemeenteraad heeft op 4 juli 2013 een gewijzigde APV inzake prostitutie vastgesteld. De gemeente heeft daarin onder meer het begrip 'zelfredzaamheid' opgenomen als eis voor prostituees om werkzaam te mogen zijn in de vergunde Amsterdamse prostitutiebranche. Daarmee sluit Amsterdam aan bij artikel 3 van het ontwerpbesluit Wrp waarin is opgenomen dat de exploitant zich een oordeel vormt over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee voordat deze voor of bij hem gaat werken.

De gemeente Amsterdam verplicht exploitanten op basis van de APV om met elke voor hen werkzame prostituee een intakegesprek te voeren. De exploitant moet zich er langs deze weg van vergewissen dat een prostituee voldoende zelfredzaam is. De zelfredzaamheid van de prostituee houdt primair verband met het goed en veilig kunnen uitoefenen van het beroep. Een belangrijk onderdeel van die zelfredzaamheid vormt volgens Amsterdam het vermogen om op een aanvaardbaar niveau te kunnen communiceren met exploitanten, toezichthouders en klanten. Indien de exploitant twijfelt of de prostituee voldoende taalbeheersing heeft om zelfredzaam te zijn, kan hij haar doorverwijzen naar het Amsterdams Adviesteam Prostitutie. Het adviesgesprek levert een beeld op van de mate van zelfredzaamheid van een prostituee. De taaltoets is een onderdeel van dit adviesgesprek. De aspecten en factoren ter beoordeling van de zelfredzaamheid worden niet op zichzelf, maar integraal afgewogen. Het is nadrukkelijk de bedoeling om te voorkomen dat kwetsbare personen instromen in de prostitutiebranche.

De ervaringen met de taaltoets zijn nog onvoldoende om over dit aspect van de zelfredzaamheidstoets een oordeel te kunnen vormen. Bij de oordeelsvorming

wordt ook rekening gehouden met Europese regelgeving, met name artikel 45 (vrij werknemersverkeer) en artikel 56 (vrij verkeer van diensten) van het EU-Werkingsverdrag. Amsterdam spreekt over positieve ervaringen met de zelfredzaamheidstoets tot nu toe. Na de zomer ontvangt de gemeenteraad een evaluatie van het Amsterdams Adviesteam Prostitutie. De aard en omvang van de prostitutiesector is per stad verschillend en ik laat het dan ook aan gemeenten om invulling te geven aan de toetsing op zelfredzaamheid. Ik kan mij voorstellen dat in sommige gemeenten de eis aan de exploitant inzake zelfredzaamheid op basis van de AMvB Wrp voldoende is. De ontwikkelingen in Amsterdam zie ik met belangstelling tegemoet. De ervaringen van Amsterdam als gevolg van de aangescherpte APV zijn een terugkerend thema in het landelijk programma prostitutie. Van deze ervaringen wordt dankbaar gebruik gemaakt.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065

'One strike you're out'

In het debat op 31 oktober 2013 is door het lid Segers (CU) voorgesteld om in de prostitutiebranche het principe van een "one strike, you're out" (hierna: OSO) toe te passen. Hiermee zou kunnen worden voorkomen dat een pandeigenaar die eerder signalen van mensenhandel heeft genegeerd, nog langer zijn geld kan verdienen door middel van de verhuur van zijn pand(en) ten behoeve van de exploitatie van prostitutie. De casus van het Zandpad in de gemeente Utrecht vormt mede de aanleiding van deze gedachte.

Zoals toegezegd, heb ik bezien of het huidige strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke instrumentarium voldoende handvatten biedt om OSO toe te passen. Tevens is aanhangige wetgeving betrokken.

Het afpakken van crimineel vermogen is een waardevol middel in de bestrijding van criminaliteit (Aanwijzing Afpakken 1/1/2014, Stcrt 2013, nr. 35782). Het strafrecht kent o.a. afpakmogelijkheden zoals de verbeurdverklaring ex art. 33a Wetboek van Strafrecht (Sr) en ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel ex art. 36e Sr. Met betrekking tot de keuze van (de combinatie van) de afpakmogelijkheden staat de effectiviteit van het afpakken voorop. Toepassing van deze instrumenten zal gewoonlijk plaatsvinden in het kader van strafrechtelijke vervolgingen wegens de misdrijven die in dit verband het meest aan de orde zijn, zoals het faciliteren van mensenhandel ex art. 273f Sr en/of witwassen (art. 420bis Sr resp. art. 420quater Sr).

Ook het bestuursrecht biedt mogelijkheden om aan het principe van OSO een bijdrage te leveren. De burgemeester heeft verschillende mogelijkheden om panden, inrichtingen of woningen te sluiten, voor bepaalde en onbepaalde tijd, of zelfs te onteigenen. Het gaat hierbij om sluiting op grond van artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria), sluiting op grond van artikel 14 Woningwet (Wet Victor) en om Onteigening ex artikel 77 Onteigeningswet. Op basis van artikel 3 van de Wet Bibob kan een gemeente een aangevraagde vergunning weigeren te verlenen of een vigerende vergunning intrekken. De rol van pandeigenaar/verhuurder kan worden betrokken bij de toetsing door het Landelijk Bureau Bibob.

Op basis van artikel 15 van de Wrp kan een vergunning worden geweigerd indien de vergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in een seksinrichting (pand) waarvoor eerder een vergunning is ingetrokken, of in die seksinrichting eerder zonder benodigde vergunning een prostitutiebedrijf is uitgeoefend. Ook kan de vergunning voor een seksbedrijf

gedurende een periode van vijf jaar worden geweigerd, nadat de vergunning op grond van artikel 17 of 18 van deze wet is ingetrokken.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Gezien vorenstaande ben ik van mening dat, mits de Wrp tot wet wordt verheven, het wettelijke instrumentarium bij efficiënte inzet voldoende mogelijkheden biedt om OSO toe te passen. Bij de implementatie van de Wrp zal ik bovengenoemde mogelijkheden actief onder de aandacht brengen bij gemeenten, politie en OM. In het landelijk programma worden voortdurend ervaringen en 'best-practices' uitgewisseld. Ook de ervaringen met het sluiten van raamprostitutiegebieden en tippelzones zijn uitgewisseld, zoals toegezegd tijdens het AO op 31 oktober vorig jaar.

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065

Internationaal

Tijdens het debat op 31 oktober kwam ook de internationale context van de onderwerpen ter sprake. Mensenhandel, waaronder gedwongen prostitutie, is een grensoverschrijdend probleem. Internationale samenwerking is daarom essentieel voor een effectieve aanpak van mensenhandel. De intensieve samenwerking met belangrijke bronlanden van slachtoffers van mensenhandel als Bulgarije, Hongarije en Roemenië is gericht op verbetering van de aanpak van mensenhandel in die landen en op versterking van de samenwerking met Nederland bij de aanpak. Deze samenwerking heeft onder andere tot succesvolle gezamenlijke opsporingsonderzoeken geleid. De projecten in de bronlanden hebben geen betrekking op het feit dat vrouwen uit deze landen vrijwillig naar Nederland kunnen komen om hier werkzaam te zijn in de prostitutie. Tijdens het AO heb ik toegezegd bij de leden van de Taskforce Aanpak Mensenhandel na te gaan of zij ondanks het ontbreken van een registratie, een indruk kunnen geven van het aantal prostituees dat jaarlijks vanuit Bulgarije, Hongarije en Roemenië naar Nederland komt en of dit de afgelopen jaren is veranderd. De relevante organisaties uit de Taskforce Mensenhandel geven aan dat mede door het ontbreken van een landelijke registratie van instroom van prostituees – in tegenstelling tot de registratie van slachtoffers mensenhandel – het niet goed mogelijk is een gefundeerde inschatting te maken van het aantal prostituees dat uit die landen naar Nederland komt.

In tegenstelling tot het beleid op mensenhandel is prostitutiebeleid volledig de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten van de Europese Unie. Elke lidstaat zal misstanden in de prostitutiebranche binnen het eigen prostitutiebeleid moeten aanpakken. Op welke manier dit beleid wordt vormgegeven, hangt sterk af van factoren zoals de culturele achtergrond en ontwikkelingen in een land.

In het Europees Parlement (EP) en in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (RvE) is de afgelopen maanden discussie geweest over de invloed van verschillende vormen van prostitutiebeleid op mensenhandel. De vaste Commissie van Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer heeft mij per brief van 27 maart 2014 gevraagd te reageren op het rapport 'Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality' van het Europees Parlement en de resolutie die hieruit is voortgekomen, en op het rapport 'Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe' van de RvE.⁵

⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493040/IPOL-FEMM_ET\(2014\)493040_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493040/IPOL-FEMM_ET(2014)493040_EN.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/2103\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/2103(INI))
<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20559&Language=EN>

Rapport en resolutie 'Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe'

Het rapport 'Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe' van de RvE is opgesteld door een rapporteur van het comité over gelijkheid en non-discriminatie van de Parlementaire Assemblee. Het rapport vormt de basis voor een resolutie die met enkele amendementen op 8 april 2014 is aangenomen. De RvE benadrukt in de resolutie de legitimiteit van lidstaten om het eigen prostitutiebeleid vorm te geven. Daarnaast stelt de RvE dat het zgn. 'Zweeds prostitutie-model' (strafbaarstelling van alle klanten van prostituees) mensenhandel waarschijnlijk het beste tegengaat. Ongeacht de keus van een lidstaat voor een type prostitutiebeleid is de RvE verder van mening dat dit beleid maatregelen moeten bevatten om prostituees te beschermen. Daarom worden meerdere aanbevelingen gedaan t.a.v. het prostitutie- en mensenhandel beleid van de lidstaten. De resolutie bevat aanbevelingen om uitstapprogramma's voor prostituees op te zetten, hulpverlening op maat te bieden aan prostituees buiten de bestaande werkplek, de EU mensenhandel richtlijn (2011/36/EU) te implementeren, bewustwordingscampagnes te organiseren over de relatie tussen mensenhandel en prostitutie en om onderzoek naar prostitutie te stimuleren. Lidstaten worden daarnaast in de resolutie opgeroepen het Zweeds model te overwegen als het meest effectieve beleid om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden. In geval lidstaten voor legalisering van prostitutie hebben gekozen, wordt aanbevolen o.a. een minimum leeftijd van 21 te hanteren, de exploitatie te reguleren en deze regulering voor alle type seksbedrijven te laten gelden. Hierbij wordt het Nederlands barrièremodel waarbij strenge eisen worden gesteld aan seksbedrijven en er hierdoor regulier toezicht op de bedrijven plaatsvindt, als aanbeveling genoemd.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065

Rapport en Resolutie 'Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality'

Op 26 februari 2014 heeft het EP ingestemd met een resolutie over seksuele uitbuiting en prostitutie en de impact hiervan op gender gelijkheid.⁶ De aanbevelingen in de resolutie gericht op actie van de lidstaten zijn voor het grootste deel vergelijkbaar met die van de Raad van Europa. Ook voor deze resolutie geldt dat het lidstaten vrij staat om de aanbevelingen op te volgen of niet. De resolutie is opgesteld door het comité met betrekking tot 'Women's rights and Gender Equality' (FEMM-comité) mede op basis van het rapport 'Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality'.⁷ Dit rapport richt zich op het prostitutiedebat in Europa. Het constateert daarbij de twee tegengestelde opvattingen over prostitutie. De zogenoemde abolitionistische benadering gaat ervan uit dat elke vorm van prostitutie een schending van vrouwenrechten is en voortkomt uit een achtergestelde economische positie van vrouwen (die seks verkopen) ten opzichte van mannen (die het kopen) en uit seksueel geweld in de maatschappij, dat met name vrouwen treft. Vooral vrouwen in armoede en met een geweldsgeschiedenis zouden –door de omstandigheden gedwongen – de keuze voor de prostitutie maken. De zogenoemde regulerende benadering gaat ervan uit dat prostitutie op basis van vrijwilligheid kan plaatsvinden, dat regulering de positie van prostituees verbetert en misstanden beter kunnen worden aangepakt. Om het verschil in deze aanpak te illustreren

⁶ (2013/2103(INI))

⁷ Het FEMM-comité heeft het Directoraat-Generaal voor Binnenlands Beleid gevraagd achtergrondinformatie uit internationale literatuur uiteen te zetten over seksuele uitbuiting, prostitutie en de invloed hiervan op gender gelijkheid. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality'.

worden vier casestudies gepresenteerd van het beleid in Duitsland, Nederland, Spanje en Zweden.

Het EP-rapport concludeert dat niet kan worden vastgesteld welke benadering van prostitutiebeleid het meest effectief is voor het terugdringen van mensenhandel. Volgens het rapport moet er voorzichtig worden omgegaan met cijfers en statistieken die naar voren komen in onderzoeken naar prostitutie in Europa aangezien de berekeningen zijn gebaseerd op schattingen. Er is veel meer onafhankelijk onderzoek nodig om te bepalen wat het meest effectieve model is om mensenhandel in de vorm van seksuele uitbuiting tegen te gaan.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065

Reactie op de rapporten en resoluties

Het Nederlands prostitutiebeleid sluit niet aan op het Zweeds prostitutiemodel. Nederland valt onder de regulerende benadering. In het prostitutiebeleid wordt veel aandacht besteed aan het verbeteren van de positie van prostituees en in het kader van het emancipatiebeleid wordt breder ingezet op het vergroten van de economische zelfstandigheid van vrouwen, vergroten van het bewustzijn van ongelijkheid en machtsverschillen tussen mannen en vrouwen, en het vergroten van de seksuele weerbaarheid van jongeren.

Bij de totstandkoming van de Wrp zijn in consultatie met een groot aantal partijen ook andere prostitutiemodellen dan het regulerende model overwogen. Het kabinet is daarbij tot de conclusie gekomen dat met nadere regulering van de prostitutiesector vrijwillige prostitutie plaats kan vinden met oog voor de veiligheid, gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees waarbij misstanden worden bestreden.

De aanpak van mensenhandel is en blijft een prioriteit en Nederland voldoet reeds aan de aanbeveling in de resolutie om de EU mensenhandel richtlijn (2011/36/EU) te implementeren. Ook wat betreft andere aanbevelingen van de resoluties voldoet Nederland. Prostituees in Nederland kunnen terecht bij de GGD en bij speciale centra opgericht om hulpverlening te bieden aan prostituees. Het kabinet heeft voorts voor de komende vier jaar, 3 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor uitstapprogramma's voor prostituees en blijft de komende jaren investeren in onderzoek naar prostitutie. Verder is, zoals eerder vermeld, de campagne van Stichting M. gericht op bewustwording van mensenhandel in de prostitutiesector en het verkrijgen van signalen van mensenhandel voortgezet en op 12 juni jl. publiekelijk gemaakt. De aanbevelingen van de resoluties laten zien dat de Wrp meer dan ooit gewenst is. Met de Wrp worden alle bedrijfsmatige vormen van prostitutie landelijk gereguleerd en komt er een minimumleeftijd voor prostituees van 21 jaar.

De bevindingen van het EP-rapport dat meer onderzoek nodig is om conclusies te trekken over de effecten van verschillende vormen van prostitutiebeleid sluiten aan bij de bevindingen van de Nationaal Rapporteur. Zij benadrukt in haar Negende Rapportage dat "een antwoord op de vraag in hoeverre legalisering van prostitutie tot meer mensenhandel zou leiden [...] op cijfermatige gronden (nog) onmogelijk is" door onvoldoende betrouwbare data over zichtbare en onzichtbare mensenhandel. Volgens de Nationaal Rapporteur is onderzoek naar het effect van legalisering van prostitutie op mensenhandel en seksuele uitbuiting ook gecompliceerd omdat de totale omvang van mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting niet uitsluitend afhankelijk is van het prostitutiebeleid.⁸

⁸ Voor een uitgebreide reactie van de Nationaal Rapporteur op aandacht voor de effecten van prostitutiebeleid op mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting zie: <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2013/20130920-zorgt-gelegaliseerde-prostitutie-voor-meer-mensenhandel.aspx?cp=63&cs=59417>.

Onderzoek relatie legalisering prostitutie en mensenhandel

Tijdens het AO mensenhandel en Prostitutie verzocht het lid Segers mij om onderzoek te laten doen naar de relatie tussen legalisering van prostitutie en het bestaan van mensenhandel op basis van een internationale vergelijking. Ik heb aangegeven hier geen apart onderzoek naar te laten doen, maar het WODC te vragen dit mee te nemen in de huidige nulmeting.

Naar aanleiding van de bevindingen van de Nationaal Rapporteur en contact met het WODC over het uitvoeren van een dergelijk onderzoek is de conclusie dat het thans niet mogelijk is de relatie tussen legalisering van prostitutie en het bestaan van mensenhandel op basis van een internationale vergelijking mee te nemen in de nulmeting van het WODC. Voor dergelijk onderzoek zijn immers vergelijkbare internationale cijfers van zichtbare en onzichtbare mensenhandel nodig, een beter zicht op de aard en omvang van de prostitutiesector en zicht op alle andere factoren in verschillende landen die van invloed zijn op het voorkomen van mensenhandel in een land. De wijze waarop cijfers worden verzameld en geïnterpreteerd in verschillende landen loopt momenteel te veel uiteen om gedegen vergelijkingen te maken.

Wel vormt de nulmeting van het WODC de basis voor beter zicht (aard en omvang) op de prostitutiebranche in Nederland. Dit draagt bij aan de mogelijkheid om in de toekomst onderzoek te doen naar de relatie tussen de nu voorgestelde regulering van prostitutie en het bestaan van mensenhandel in Nederland.

Tot slot

Ik heb u toegezegd uitgebreid in te gaan op de mogelijkheden voor een 'pooierverbod'. Het WODC voert momenteel een inventarisatie uit naar deze mogelijkheden. Het uitgebreide overzicht, inclusief interviews met enkele raadsheren, is naar verwachting dit najaar gereed. Op basis hiervan informeer ik u.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
23 juni 2014

Ons kenmerk
526065