

**PLAN VAN AANPAK
ORDENING & BESCHERMING
PROSTITUTIESECTOR**

**Aanvullende maatregelen voor het bereiken van de doelstellingen
bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod.**

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING 1

1 GEMEENTELIJK PROSTITUTIEBELEID 5

- 1.1 Bestuurlijke handhaving 5
- 1.2 Vestigingsbeleid **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
- 1.3 Toppelzones 13

2 PROSTITUTIE ALS ARBEID 14

- 2.1 Arbeidsrelaties 14
- 2.2 Uitstappen 15
- 2.3 Positieversterking prostituees 19
- 2.4 Gezondheid 20

3 PROSTITUTIE IN BEDRIJF 24

- 3.1 Zelfregulering 24
- 3.2 Imago en acceptatie van de branche 25

4 OPSPORING EN VERVOLGING 27

- 4.1 Onzichtbaarheid en onvindbaarheid 27
- 4.2 Informatie 28
- 4.3 Capaciteit en inzet 34

5 LOVERBOYS Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

6 VOORLICHTING 47

- 6.1 Thema's 47
- 6.2 Doelgroepen 48
- 6.3 Verspreiding van informatie 49

Juni 2004 Aanvullende maatregelen voor het bereiken van de doelstellingen bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod.

INLEIDING

Uit diverse signalen is af te leiden dat met de legalisering van de exploitatie van prostitutie de goede weg is ingeslagen. Er blijkt een breed draagvlak te zijn voor de met de opheffing van het bordeelverbod beoogde doelstellingen, zowel bij de Nederlandse bevolking als in de prostitutiebranche zelf en bij diverse organisaties die in deze branche werkzaam zijn.

Hoofddoelstellingen rijksoverheid bij de wetwijziging ter opheffing van het algemeen bordeelverbod.

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

Het zicht op en de informatie over de prostitutiebranche zijn verbeterd en de grip op het zichtbare deel van de gereguleerde branche is toegenomen. In het vergunde gedeelte van de branche blijken zich steeds minder misstanden voor te doen. Exploitanten en prostituees hebben zich verenigd tot belangenorganisaties en aangesloten bij respectievelijk het MKB en de FNV, waardoor overleg over arbeidsvoorwaarden op gang is gekomen. Gemeenten, departementen, uitvoeringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties en de branche zijn met elkaar in overleg getreden en hebben veel geïnvesteerd in flankerend beleid. Diverse uitvoeringsorganisaties werken gezamenlijk aan beleid en voorlichting ten aanzien van de prostitutie en de hulp aan prostituees die van loopbaan willen veranderen komt op gang (uitstapprogramma's). Voor deze inzet van alle betrokkenen heeft het kabinet veel waardering.

Maar de doelstellingen bij de wetwijziging zijn nog lang niet volledig bereikt. De voorzitter van het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse Politie constateert in zijn aanbiedingsbrief bij de Korpsmonitor 2003 terecht dat "bij de legalisering van prostitutie en de aanpak van mensenhandel sprake is van een zeer complex veld van samenwerkende instanties. Maar dat er desondanks de afgelopen jaren in eendrachtige samenwerking veel op dit toch complexe dossier is bereikt" en "dat er nog veel te doen is om tot een geïntegreerde aanpak van mensenhandel te komen (zowel binnen de korpsen als bij andere partijen)."¹

De legalisering blijkt een complex proces, waarin niet alleen het bereiken van vooruitgang op de afzonderlijke doelstellingen tijdrovend en moeizaam blijkt, maar waarin soms ook contradicties bestaan tussen de diverse doelstellingen. Zo kan het beheersen en reguleren van de exploitatie een beperking betekenen voor prostituees om zich zelfstandig te vestigen en hun positie te verbeteren. Het terugdringen van prostitutie door illegalen bemoeilijkt, wanneer dat zonder afstemming met ketenpartners geschiedt, de realisatie van de andere doelstellingen. De handhaving door het bestuur en door andere ketenpartners kan lastig zijn voor de exploitanten en prostituees en kan tot gevolg hebben

¹ Kamerstukken II, 2003-2004, niet-dossierstuk nr. just040618.

dat verplaatsingseffecten optreden. De behoefte aan uitwisseling van informatie door (handhavings)instanties staat haaks op de behoefte aan anonimiteit en privacy van prostituees.

Deze contradicties en samenhangen maken dat ketenpartners en werkenden in de prostitutiebranche intensief moeten samenwerken om de gezamenlijke doelstellingen van de legalisatie te realiseren. Daarvoor is een integrale aanpak noodzakelijk, waarin concrete maatregelen worden getroffen om gesignaleerde knelpunten weg te nemen en waarin alle betrokkenen hun verantwoordelijkheden nemen.

Dat vergt niet alleen inzet van alle betrokkenen, maar ook coördinatie. In de Korpsmonitor 2003 wordt (enigszins in tegenspraak met de constatering van de voorzitter van de stuurgroep hiervoor) opgemerkt dat regie en coördinatie op dit dossier heeft ontbroken. Het kabinet erkent, dat het in de eerste jaren na de opheffing van het bordeelverbod moeilijk is geweest om regie te voeren en de inzet van actoren op het brede terrein van de prostitutie te coördineren. Reeds eerder werd vastgesteld, dat de aandacht van veel betrokken (overheids)instanties in eerste jaren vooral gericht is geweest op de eigen organisatie en kerntaken en minder op de samenwerking met andere organisaties en de branche.²

Na de eerste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod in 2002 is een andere dynamiek ontstaan. Uit de evaluatie en in de debatten daarover met de Tweede Kamer zijn concrete knelpunten naar voren gekomen, waaronder knelpunten met betrekking tot de bestuurlijke handhaving door gemeenten, de arbeidsrelatie tussen prostituees en exploitanten, het imago van de branche, de opsporing en vervolging van strafbare vormen van exploitatie (vooral in de niet-locatiegebonden sectoren van de prostitutie), de loverboyproblematiek en de verspreiding van voorlichtingsmateriaal. Deze concretisering heeft het mogelijk gemaakt om in een aantal werkgroepen –elk onder voorzitterschap van een van de departementen en in samenwerking met relevante uitvoeringsorganisaties en non-gouvernementele organisaties- op specifieke beleidsterreinen te werken aan het nu voorliggende plan van aanpak. De werkgroep gemeentelijk prostitutiebeleid gaat na de zomer 2004 van start.

Dit Plan van aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector bevat een overzicht van de majeure knelpunten die na de opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn gesignaleerd in het bereiken van de door de wetgever geformuleerde hoofddoelstellingen. Op diverse onderdelen van het plan van aanpak heeft overleg plaatsgevonden met relevante hulpverleningsorganisaties. Met dit Plan van aanpak wordt de toezegging van de Minister van Justitie aan de Kamer in het algemeen overleg over Prostitutiebeleid op 11 november 2003³, gestand gedaan.

Per knelpunt wordt hieronder geschetst welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn en welke concrete maatregelen worden getroffen. Daarbij wordt aangegeven welk departement de verantwoordelijkheid (het initiatief) heeft bij de uitvoering van de maatregelen en op welke termijn resultaat te verwachten is. Daarmee wordt ook de regie en coördinatie door de ministeries op de diverse beleidsterreinen ondersteund.

Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn de knelpunten en maatregelen in dit Plan van aanpak samengevat in een aantal hoofdstukken, te weten: gemeentelijk prostitutiebeleid (Hst. 1), prostitutie

² Uitzondering hierop vormen de prostitutiepilots van het actieprogramma Handhaven op Niveau, waarin juist een integrale en multidisciplinaire aanpak centraal staat.

³ Kamerstukken II, 2003–2004, 25 437, nr. 44.

als arbeid (Hst.2), prostitutie in bedrijf (Hst. 3), opsporing en vervolging van strafbare vormen van exploitatie in de prostitutie (mensenhandel) (Hst. 4), loverboyproblematiek (Hst. 5) en voorlichting (Hst. 6).

Omdat sprake is van een ‘integrale aanpak’ kunnen de knelpunten en maatregelen wel in verschillende hoofdstukken worden onderscheiden, maar zijn deze maatregelen niet van elkaar te scheiden. Waar nodig wordt de uitvoering van de maatregelen op elkaar afgestemd.

Aangezien het tempo van de uitvoering van de voorgestelde maatregelen verschilt, zal de coördinatie van en de (eventuele) tussentijdse rapportage over de voortgang van de uitvoering door de bij de maatregelen genoemde departementen zelf geschieden. Uiteraard zal dit plan van aanpak een van de uitgangspunten zijn voor de aan de Kamer toegezegde tweede evaluatie van de wetswijziging ter opheffing van het algemeen bordeelverbod, die in 2005 zal worden uitgevoerd.

1 GEMEENTELIJK PROSTITUTIEBELEID

De wetwijziging waarbij het algemeen bordeelverbod werd opgeheven, is er op gericht geweest de gemeenten de mogelijkheid te geven om een prostitutiebeleid te maken dat is toegesneden op de lokale situatie. De verantwoordelijkheid is daarmee primair gelegd bij de instantie die het meeste belang heeft bij een goed prostitutiebeleid.

Tegelijkertijd is in het flankerend beleid bij de wetwijziging steeds duidelijk gesteld, dat voor het bereiken van de doelstellingen van de wetwijziging een integrale en multi-disciplinaire aanpak nodig is, waarin alle relevante handhavende en uitvoerende overheidsorganisaties, maar ook de prostitutiebranche zelf en niet-overheidsorganisaties hun bijdrage leveren. Daarbij beseft het kabinet dat van gemeenten (en de andere betrokken organisaties) op meerdere beleidsterreinen een grote inzet wordt verlangd, bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid. Het kabinet waardeert het dan ook zeer, dat gemeenten (en andere betrokken organisaties) in de afgelopen periode een flinke inzet op het onderhavige beleidsterrein hebben geleverd.

1.1 Bestuurlijke handhaving

- **Knelpunt: lokale verschillen in de mate waarin gemeenten het door hen vastgestelde prostitutiebeleid uitvoeren en handhaven.**

Uit het evaluatieonderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot het gemeentelijk prostitutiebeleid (in 2001) bleek, dat de meerderheid van de gemeenten een vorm van prostitutiebeleid voerde en dit had vastgelegd in een beleidsnota. Dit beleid bleek verschillend per gemeente.⁴

Dat een spanning ontstaat tussen de wens van autonomie voor gemeenten en de wens tot uniformering of sturing vanuit de rijksoverheid is inherent aan decentralisatie en was dus ook voorzien. Decentralisatie leidt nu eenmaal tot differentiatie. Uniformiteit op zichzelf is ook nooit het streven geweest van het kabinet.

Voorafgaand aan de wetwijziging is een Handboek Lokaal Prostitutiebeleid uitgebracht, met handreikingen en suggesties voor gemeenten. Gemeenten zijn in dit handboek gewezen op de risico's van ongelijktijdige en ongelijkvormige uitvoering en handhaving. Bijna alle gemeenten hebben gebruik gemaakt van de model-APV van de VNG, maar daarin voor een groot deel wel wijzigingen aangebracht. Gemeenten bleken in 2001 een achterstand te hebben op het vlak van de vergunningverlening en (daarmee) ook in het bestuurlijk toezicht en de bestuurlijke sanctionering.

Het betreffende evaluatieonderzoek dateert van de eerste jaren na de opheffing van het algemeen bordeelverbod (2000 en 2001). Weliswaar is niet in alle gemeenten direct prioriteit gegeven aan regulering, maar de achterstand zal inmiddels minder groot zijn. De inzet van gemeenten en politie wordt gemonitord in de Korpsmonitor van het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse politie. Op basis van de meest recente Korpsmonitor (2003) kan de conclusie worden betrokken dat de vergunningverlening, uitvoering en handhaving door gemeenten zich geleidelijk verbetert. Niettemin wordt ook geconstateerd dat een aantal gemeenten nog steeds achterblijft.

Vergunningverlening en handhaving gebeuren landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig (niet alleen tussen verschillende regio's, maar zelfs binnen één en dezelfde regio bestaan variaties).

⁴ 'Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod; Inventarisatie van de stand van zaken'; SGBO december 2001.

Deze differentiatie in beleid en handhaving heeft in de praktijk gevolgen. Ongewenste vormen van exploitatie doen zich vooral voor op plaatsen waar geen of onvoldoende beleid of handhaving plaatsvindt. Het vuile water stroomt wat dat betreft naar het laagste punt.

Gevolg van dit gebrek aan gelijktijdigheid en gelijkvormigheid is dus, dat er verplaatsingen optreden van strafbare vormen van exploitatie (mensenhandel) en prostitutie door personen zonder geldige verblijfsvergunning (potentiële slachtoffers van mensenhandel) naar gemeenten waar minder of minder streng gecontroleerd wordt. Dit levert een risico op voor het bereiken van de doelstellingen van de wetwijziging. Bovendien is door lokale verschillen in handhaving veel onrust onder werkenden in de prostitutie ontstaan

Om die reden wil het kabinet er bij gemeenten op aandringen dat de vergunningverlening zo spoedig mogelijk wordt afgerond en dat gemeenten het door hen vastgestelde beleid adequaat handhaven (zowel het toezicht als de sanctionering). Daarbij zal worden gewezen op de noodzaak van een integrale aanpak, in gezamenlijkheid met andere relevante handhavingsinstanties. Het kabinet erkent dat er veel diversiteit bestaat tussen gemeenten waar het gaat om kennis, capaciteit en slagkracht. Dit pleit voor samenwerking en afstemming in regionaal verband, waarbij grote gemeenten en gemeenten die al jarenlange ervaring met prostitutie hebben een rol van kennismakelaar kunnen vervullen.

- ***Oplossingsrichting: modellen en handhavingsarrangementen toepassen.***

Op landelijk niveau zijn modellen voor bijvoorbeeld APV's en handhavingsarrangementen. Om de aanpak in verschillende gemeenten in Nederland op elkaar af te kunnen stemmen is het noodzakelijk dat gemeenten hiervan zoveel mogelijk gebruik maken. Alle gemeenten is door de VNG – in opdracht van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod het Handboek Lokaal Prostitutiebeleid toegezonden. Daarin is het door de VNG ontwikkelde model-APV opgenomen, evenals een Handreiking Handhavingsarrangement Prostitutiebeleid.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.1	Bij de gemeenten zal er op aangedrongen worden dat zij zoveel mogelijk gebruik maken van modellen en handhavingsarrangementen, zoals die zijn ontwikkeld in het project Flankerend beleid opheffing algemeen bordeelverbod.	BZK	1 januari 2005

➤ **Knelpunt: bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche (algemeen)**

• **Oplossingsrichting: verbetering bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche.**

Om de gemeenten te ondersteunen bij de controle van deze branche worden in het kader van het actieprogramma Handhaven op Niveau instrumenten ontwikkeld voor de bestuurlijke handhaving. Deze 'best practices' kwamen tot stand door pilotprojecten waar veel partijen aan hebben meegewerkt. Een evaluatie van de pilotprojecten moet evenwel nog plaatsvinden.

De voorbeelden zijn bedoeld voor iedereen die in de praktijk met handhaving in de prostitutiebranche te maken heeft, zoals de politie, medewerkers bij gemeenten, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en het UWV.

Het gaat om best practices voor:

- **Bestuurlijke handhaving in de escortbranche;** Aan de voorbeelden is gewerkt door de gemeenten Den Haag Eindhoven en Amsterdam.
- **Regionale samenwerking in de bestuursrechtelijke handhaving;** Het voorbeeld is ontwikkeld door de regio Noord- en Midden Limburg.
- **Programmatisch Handhaven in de prostitutiesector;** Aan dit voorbeeld is gewerkt door de gemeente Eindhoven.
- **Het inrichten van één loket voor de branche, frontoffice/backoffice;** Dit voorbeeld is uitgewerkt door de gemeente Groningen.
- **Een draaiboek voor handhaving;** Een voorbeeld van de gemeente Den Bosch.
- **Voorlichting aan prostituees en exploitanten;** Een voorbeeld van de Belastingdienst en het UWV.

Deze best-practices zijn opgenomen in een map, die aan gemeenten wordt toegestuurd. De praktijkvoorbeelden in deze map zullen eveneens te vinden zijn op de website van Handhaven op Niveau www.handhavenopniveau.nl, met uitzondering van enkele praktijkvoorbeelden die niet voor het algemene publiek toegankelijk zijn. Ook zullen op de website van sommige voorbeelden achterliggende documenten, checklist, onderzoeksrapporten en dergelijke te vinden zijn die verder houvast kunnen bieden bij het werken met de praktijkvoorbeelden.

Nr.	Maatregel	Initiatief	Einddatum
1.2	Best-practices voor de bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche (uit de pilots van het actieprogramma Handhaven op Niveau) worden verspreid naar alle gemeenten en worden geplaatst op de website www.handhavenopniveau.nl	Justitie	1 aug. 2005 ⁵

⁵ Voor de verspreiding van de best-practices betreffende de bestuurlijke handhaving in de escortbranche geldt een andere einddatum. Gelet op de aard van de daarin ontwikkelde instrumenten zal de verspreiding van deze best practices plaatsvinden op een wijze waarbij de gemeente begeleiding kan worden gegeven bij het toepassen van de ontwikkelde instrumenten (zie hieronder bij 'verbetering bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche; de escortbranche').

• ***Oplossingsrichting: verduidelijking rol bestuur en politie in het bestuurlijk toezicht; algemeen***

De ontwikkeling van beleid en regelgeving aangaande de seksindustrie (planologisch, bouwkundig, hygiënisch en exploitatie) is primair de verantwoordelijkheid van gemeenten. Het openbaar bestuur is dan ook formeel verantwoordelijk voor de bestuurlijke handhaving van deze regels.

In de vergunning van prostitutiebedrijven is echter (overeenkomstig de modelAPV van de VNG) een aantal (exploitatie)voorwaarden opgenomen die bij schending tevens (verdenking van) mensenhandel oplevert. In het kader van de (pre)opsporing van mensenhandel controleert de politie de seksindustrie.⁶

Bestuur en politie controleren dus beiden - vanuit een eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid - de exploitatievoorwaarden van de seksindustrie. Met het oog op de doelstellingen bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod is steeds een integrale en multidisciplinaire aanpak voorgestaan, waarin het bestuursrecht en het strafrecht nevensgeschikt en complementair worden ingezet.

Onder andere om bij het aantreffen van signalen van mensenhandel tijdens het toezicht snel door te kunnen starten naar een opsporingsonderzoek naar mensenhandel en om in het toezicht te kunnen beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden (voor de herkenning van signalen en slachtoffers van mensenhandel en ter voorkoming van ongeregelde handhaving) is de politie vrijwel in alle gemeenten als gemandateerd bestuurlijk toezichthouder op de exploitatievoorwaarden van de prostitutiebedrijven gaan toezien. Bestuurlijk toezicht en politieke controles vallen hier dus samen.

Uit de Korpsmonitor 2003 is inmiddels duidelijk geworden, dat het geïntensiverde toezicht door de politie als bestuurlijk toezichthouder in menige politieregio een duidelijk begin van decriminalisering en sanering van de branche teweeg gebracht heeft. De beste resultaten zijn bereikt in die gemeenten, waar het bestuurlijke toezicht op de exploitatievoorwaarden aan de politie werd gemandateerd en waar het bestuur een adequaat vervolg aan dit toezicht gaf. Het instrument van bestuurlijke handhaving en een daaraan gekoppeld bestuursrechtelijk sanctiebeleid (met in het uiterste geval sluiting van het prostitutiebedrijf) blijkt het meeste effect te sorteren om kwaadwillende exploitanten uit de branche te weren of te verwijderen of hen te dwingen tot het naleven van de gestelde regels. Dreiging met een (tijdelijke) sluiting of het verlies van de exploitatievergunning weegt voor hen vele malen zwaarder dan een eventuele geldboete.

Het geïntensiverde toezicht heeft voorts als effect, dat de informatiepositie binnen de prostitutiebranche de afgelopen drie jaar sterk is verbeterd. In politieregio's waar sprake is van de eerdergenoemde integrale en multidisciplinaire aanpak worden beduidend meer slachtoffers van mensenhandel gedetecteerd en meer signalen van mensenhandel gegenereerd. Het aantal opsporingsonderzoeken is landelijk gezien gestegen (zie verder hierna onder 'opsporing en vervolging').

De nadere discussie met gemeenten en politie en de hierboven genoemde resultaten in de opsporing en vervolging van mensenhandel zijn voor het kabinet aanleiding om over het eerder ingenomen standpunt ten aanzien van de overdracht van het bestuurlijk toezicht van de politie aan de gemeenten als eerstverantwoordelijke voor de bestuurlijke handhaving nader in overleg te treden met politie, gemeenten en VNG. Gelet op de preventieve werking van het huidige toezicht door de politie en gelet op het feit dat op dit moment nog de behoefte bestaat aan de specifieke vaardigheden van de politie voor het toezicht in deze branche, is het wellicht niet effectief om het bestuurlijk toezicht op de vergunde, locatiegebonden prostitutiebedrijven op korte termijn over te dragen. In het nader overleg

⁶ Conform de aanwijzing Mensenhandel van het College van Procureurs-Generaal, oktober 2000.

met politie, gemeenten en VNG en nadat een nadere analyse van de problematiek heeft plaatsgevonden, wordt bepaald op welke termijn deze overdracht plaats kan vinden.

In elk geval acht het kabinet het van belang dat gemeenten op korte termijn een duidelijker rol krijgen in het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche en over de kennis en vaardigheden voor het communiceren met werkenden in de prostitutiebranche gaan beschikken.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.3	Nader overleg met politie en gemeenten over de uitvoering van het bestuurlijk toezicht in de prostitutiebranche in het algemeen.	BZK	1 januari 2005

➤ **Knelpunt: bestuurlijke handhaving in verborgen en niet-locatiegebonden sectoren van de prostitutie (o.a. escortbranche)**

Binnen de prostitutiebranche is escort de lastigste sector om te reguleren en te controleren. Dit wordt vooral veroorzaakt door de mobiliteit in de sector. Escort is niet plaatsgebonden en de communicatie gebeurt via (mobiele) telefoon en Internet. Dit stelt specifieke eisen aan het invullen van het toezicht op het vergunningsstelsel in deze sector.

Bestuurlijk toezicht op de escortbranche is van groot belang voor de uitvoering van het prostitutiebeleid. Het deel van de branche dat zich aan normalisering wil onttrekken, lijkt uit te wijken naar deze mobiele vorm van prostitutie, die moeilijk te controleren is. Daarmee ontbreekt de controle op delen van de prostitutiesector. Ook vormen van mensenhandel en prostitutie door minderjarigen lijken zich voorsnog te concentreren in de escortsector. Uit de evaluatie van de wetwijziging blijkt dat de positie van prostituees in deze sector slechter is, door het verborgen karakter van de sector en het ontbreken van sociale controlemechanismen. Hulpverleningsinstanties hebben nauwelijks toegang tot deze sector. Effectieve controlemethoden zijn dus van groot belang.

• ***Oplossingsrichting: verbetering bestuurlijke handhaving in de prostitutiebranche; de escortbranche***

In het kader van het actieprogramma Handhaven op Niveau is door de gemeenten Den Haag, Eindhoven en Amsterdam een pilotproject uitgevoerd om te komen tot best practices voor de bestuurlijke handhaving in de escortsector die bijdragen aan een beter bestuurlijk toezicht en handhaving.

De escortpilot heeft de volgende best-practices opgeleverd:

1. Stappenplan;

Dit stappenplan beschrijft de volgorde van de inzet van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Het gaat uit van vier (opeenvolgende) stappen. Men begint met het minst vergaande instrument. Pas als dat niet het gewenste resultaat heeft, gaat men door naar de volgende stap. Voor de (vermoedelijk) niet-vergunde bedrijven worden er in beginsel geen stappen overgeslagen.

2. Handreiking onderzoek open bronnen;

Hoe is informatie te vinden in open bronnen als kranten, tijdschriften en Internet?

3. Modelbrieven voor informatie over escortbedrijven voor kranten en belbedrijven;

Met deze standaardbrieven is informatie over escortbedrijven op te vragen bij kranten en belbedrijven.

4. Checklist voor een zienswijze gesprek exploitant zonder vergunning;

Vragenlijsten waarmee gericht informatie te verzamelen is over de escortsector en/of een specifiek escortbedrijf.

5. Protocol voor toezicht via afspraak;

Deze best-practice beschrijft hoe een escortbedrijf kan worden gecontroleerd via een afspraak met een escortaanbieder.

6. Modelbrieven voor toepassing van een last onder dwangsom;

Met deze standaardbrieven kan snel een dwangsomprocedure worden gestart.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.4	De verspreiding van de best-practices betreffende de bestuurlijke handhaving in de escortbranche zal, gelet op de aard van de daarin ontwikkelde instrumenten, plaatsvinden op een wijze waarbij de gemeente begeleiding kan worden gegeven bij het toepassen van de ontwikkelde instrumenten.	Justitie	1 januari 2005

Uit de escortpilot is echter ook duidelijk geworden dat de grip van het bestuur op de escortbranche zijn beperkingen kent. Dit heeft onder andere te maken met de mobiliteit van de branche. Dat vraagt om een integrale en gecoördineerde aanpak waarbij wordt samengewerkt tussen alle betrokken partners (o.a. gemeente, politie, belastingdienst, UWV, Arbeidsinspectie).

De bovengenoemde best-practices ondersteunen een dergelijke integrale aanpak, doch voor een succesvolle toepassing van de best-practices is nog een aantal aanvullende maatregelen noodzakelijk. Voor een specifieke wettelijke regeling voor de escort ziet het kabinet, gelet op de best-practices en de aanvullende maatregelen die hieronder zijn geformuleerd, geen aanleiding. Nadat ervaring is opgedaan met de best-practices zal worden bezien in hoeverre nadere voorzieningen op dit punt noodzakelijk zijn.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.5	De wet op de Politieregisters zal worden vervangen door de 'Wet politiegegevens', waardoor een ruimere bevoegdheid aan de politie wordt gegeven om gegevens uit te wisselen met relevante partners (op dit moment zijn nog afzonderlijke convenanten tussen partners noodzakelijk)	Justitie	1 januari 2006

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.6	Een landelijk registratiesysteem voor (escort)vergunningen wordt opgezet, om het toezicht op escortbedrijven beter mogelijk te maken (o.a. door koppeling van dit systeem aan Bibob)	Justitie	1 mei 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.7	Een gedragscode voor kranten (en internetproviders) wordt ontwikkeld, die het plaatsen van advertenties van escortbedrijven alleen met vermelding van vergunningnummer of KvK-nummer mogelijk maakt (zodanig nadere regelgeving).	Justitie	1 mei 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.8	Bij de gemeenten wordt er op aangedrongen dat zij een juridische basis scheppen voor het reguleren en controleren van escort, om verplaatsingen te voorkomen en het toezicht te verbeteren.	BZK	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.9	Bij de gemeenten zal er op aangedrongen worden dat zij in regionaal verband duidelijke afspraken maken over de prioriteit die gegeven wordt aan het	BZK	1 januari 2005

	toezicht op de escortbranche en over de samenwerking tussen de betrokken partners (gemeente, politie, OM, belastingdienst, arbeidsinspectie).		
--	---	--	--

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.10	De privacyregels die gelden m.b.t. het beschikbaar stellen van informatie over de identiteit van adverteerders of eigenaars van mobiele telefoons aan bestuurlijk toezichthouders zullen worden verduidelijkt en aan betrokkenen worden verspreid.	Justitie	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.11	Onderzocht wordt of een integrale vergunningverlening/ ontheffing mogelijk is voor bedrijven die zowel locatiegebonden prostitutie als escort aanbieden.	BZK	1 januari 2005

Voor een effectieve bestuurlijke handhaving is een goede informatiepositie van belang. Om bijvoorbeeld te kunnen beoordelen of een exploitant van een seksinrichting of escortbedrijf bij de tewerkstelling van prostituees uit de per 1 mei 2004 toegetreden nieuwe EU-landen de Wet arbeid vreemdelingen (en dus het gemeentelijk prostitutiebeleid) naleeft, is informatie over de arbeidsrelatie tussen de exploitant en een prostituee noodzakelijk. Het is immers op basis van het vreemdelingenrecht enkel toegestaan prostituees uit deze landen als zelfstandig ondernemer te laten werken. De Belastingdienst en het UWV beoordelen de arbeidsrelatie. Op dit moment is het voor de Belastingdienst en het UWV niet zonder meer mogelijk om deze informatie met de gemeente te wisselen. Onderzocht wordt in hoeverre voor het bestuurlijk toezicht relevante informatie door BD en UWV effectief beschikbaar kan worden gesteld.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.12	Onderzocht wordt in hoeverre voor het bestuurlijk toezicht relevante informatie door BD en UWV effectief beschikbaar kan worden gesteld	BZK	1 januari 2005

➤ **Knelpunt: de bestuurlijke handhaving in het niet vergunde -deel van de prostitutiebranche.**

In het evaluatieonderzoek is het vermoeden uitgesproken dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van strafbare vormen van exploitatie van de legale en vergunde branche naar het niet-vergunde en illegale deel van de branche (zoals de hiervoor genoemde escortbranche maar ook andere minder zichtbare vormen van prostitutie zoals prostitutie in hotels of koffiehuisen). In de Korpsmonitor 2003 wordt dit vermoeden bevestigd.

Het zichtbaar maken van en grip krijgen op dit niet-vergunde deel van de branche is als sluitstuk van de handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid noodzakelijk. Wanneer bij concrete aanwijzingen over het illegaal aanbieden van prostitutie (b.v. indien hiervoor wordt geadverteerd) adequate handhaving plaatsvindt en de betreffende exploitant geconfronteerd wordt met sluiting van de inrichting of het opleggen van een last onder dwangsom, blijkt dat een effectieve interventie te zijn. In veel gevallen zal het echter slechts om vermoedens gaan, bijvoorbeeld bij prostitutie in hotels of koffiehuisen, en blijkt het moeilijk om deze gefundeerd te onderbouwen. Een deel van de illegale sector blijft geheel verborgen. Het is derhalve moeilijk om uitspraken over de omvang ervan te doen. In de Korpsmonitor 2003 is als hoofddoelstelling voor 2003-2004 geformuleerd, naast het behouden van een adequaat niveau van handhaving op de legale branche, het maken van een begin van aanpak van de illegale branche. In 2004 zullen de resultaten hiervan worden getoetst.

- **Oplossingsrichting: verduidelijking rol bestuur en politie in het bestuurlijk toezicht; escort.**

Wat betreft het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche is hiervoor al ingegaan op de rol van politie en bestuur in het toezicht op de locatiegebonden prostitutiebedrijven. Het hierboven als best-practice genoemde “Stappenplan” betreft een werkmethode ter zake de escortindustrie. Voor de handhaving is dit zogenaamd stappenplan ontwikkeld en getest, waarin vier stappen zijn te onderscheiden. De stappen 1, 2 en 3 in dit stappenplan zijn te kenmerken als stappen waarin administratieve handelingen en onderzoeken worden ingesteld, die niet zijn gericht op de feitelijke toepassing van de exploitatievoorwaarden. De gemeenten zouden, vanuit de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving en ter ondersteuning van de politie als feitelijk toezichthouder, de stappen 1 tot en met 3 voor hun rekening kunnen nemen. De politie kan dan - vanuit de verantwoordelijkheid voor de (pre)opsporing die nauw raakt aan de feitelijke toetsing voor de exploitatievoorwaarden van escortbureaus – stap 4 uitvoeren. Hierover zal nader overleg met politie en gemeenten plaatsvinden.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.13	Nader overleg met politie en gemeenten over de uitvoering van het bestuurlijk toezicht in de niet locatiegebonden sectoren van de prostitutie.	BZK	1 januari 2005

1.2 Vestigingsbeleid.

➤ **Knelpunt: (on)mogelijkheden voor lokaal nulbeleid/maximumstelsel**

Zoals de Minister van Justitie heeft toegezegd in het algemeen overleg over Prostitutiebeleid eind 2003 en ter uitvoering van het hoofdlijnenakkoord en van de motie De Pater-Van der Meer⁷, heeft overleg plaatsgevonden met het ministerie van VROM en de VNG over eventuele mogelijkheden tot het voeren van een gemeentelijk nulbeleid in het kader van de ruimtelijke ordening. Dergelijke mogelijkheden blijken niet voorhanden te zijn. Uit de praktijk en de jurisprudentie van de bestuursrechter blijkt, dat alleen het overlastcriterium in voorkomende gevallen de mogelijkheid biedt om prostitutiebedrijven in het kader van de ruimtelijke ordening te weren. Bekeken wordt op dit moment of verbreding van het overlastcriterium op enigerlei wijze mogelijk is (vergelijk verbreding van overlastcriterium bij vestiging van coffeeshops). In de tussentijd ondervinden reeds bestaande constructies waarbij sprake is van een regionaal maximumbeleid en dus een lokaal nulbeleid, geen belemmering. Op basis hiervan wordt onderzocht welke maatregel nodig is om gemeenten mogelijkheden te geven, zoals in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.14	Nader overleg met betrokkenen over maatregelen om gemeenten mogelijkheden te geven voor lokaal nulbeleid/maximumstelsel	BZK	Begin 2005

➤ **Knelpunt: gebrek aan doorstroom van exploitanten in de branche**

Uit de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod blijkt dat er vrijwel nergens mogelijkheden zijn voor het starten van een nieuw bedrijf. Behalve dat daardoor een nieuwe generatie exploitanten met oog voor de belangen en rechten van prostituees geen kans krijgt, zou hierdoor ongewild ook de kans op het terugdringen van illegale activiteiten verkleind kunnen worden. Vraag

⁷ Kamerstukken II, 2002-2003, 25 437, nr. 37.

en aanbod zullen immers blijven bestaan en zich bij gebrek aan legale mogelijkheden begeven in minder zichtbare vormen van exploitatie.

Uit de branche komt het signaal dat veel vergunde bedrijven lijden aan gebrek aan klandizie. Voor een deel kan dit wellicht verklaard worden door de economische recessie. Maar er zijn ook signalen dat bepaalde vormen van erotisch vermaak (parenclubs, erotische café's, etc.) wel op grote klandizie kunnen rekenen. Veel gemeenten laten alleen traditionele vormen van prostitutie toe en zijn geneigd alleen de voor de wetwijziging gevestigde bedrijven een vergunning te verlenen.

Gemeenten die slechts een zeer beperkt aantal vergunning willen afgeven, ontkennen de vraag naar bijvoorbeeld prostitutie van mannen. Voorts is het daardoor moeilijk om bijvoorbeeld maatschappen van prostituees en andere vormen van coöperaties van zelfstandige prostituees een plaats te geven. Voor het bereiken van de doelstellingen van de legalisatie (b.v. bescherming van de positie van de prostituee) is een zekere doorstroom van exploitanten noodzakelijk.

Die doorstroom zal, door het status-quo beleid van veel gemeenten, voornamelijk door zelfregulering tot stand moeten komen. Het gemeentelijk prostitutiebeleid heeft daar in zoverre invloed op dat bedrijven die regelmatig de prostitutiebepalingen overtreden, herhaaldelijk met bestuurlijke maatregelen worden geconfronteerd. Deze kunnen ertoe leiden dat de verdere exploitatie van het bedrijf wordt bemoeilijkt en in sommige gevallen zelfs uiteindelijk onmogelijk wordt gemaakt. Een overname van het bedrijf door een andere exploitant is dan vaak nog de enige mogelijkheid. Indien een bedrijf is gesloten vanwege de tewerkstelling van minderjarige of illegale prostituees of op grond van openbare orde overwegingen (heling, drugs, geweld) brengt de voorgestelde beleidslijn voor de toepassing van de wet Bibob met zich mee dat advies aan het landelijk bureau Bibob wordt gevraagd in verband met de afhandeling van de aanvraag om een exploitatievergunning.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.15	Circulaire aan gemeenten waarin wordt gewezen op het belang van voldoende mogelijkheden voor het vestigen van een prostitutiebedrijf.	BZK	1 januari 2005

1.3 Toppelzones

➤ **Knelpunt: opheffing toppelzones**

De opheffing van de toppelzone die door een aantal steden is doorgevoerd dan wel is aangekondigd, zal naar verwachting problemen opleveren. Zowel wat betreft de lokale veiligheid als voor het behalen van de doelstellingen bij de opheffing van het bordeelverbod.

Het is uiteindelijk de beslissing van de lokale overheid om al dan niet voorzieningen te treffen voor het reguleren en beheersen van de prostitutie. Om gemeenten bij de besluitvorming te ondersteunen, zullen de voor- en nadelen van een toppelzone onder de aandacht van (grote) gemeenten worden gebracht.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
1.16	De voor- en nadelen van een toppelzone (voor de lokale veiligheid en voor het bereiken van de doelstellingen van het prostitutiebeleid) worden onder de aandacht van (grote) gemeenten gebracht.	BZK	1 oktober 2005

2 PROSTITUTIE ALS ARBEID

2.1 Arbeidsrelaties

➤ **Knelpunt: arbeidsrelaties binnen de prostitutiebranche zijn onduidelijk vormgegeven**

In het grootste deel van de in het kader van het actieprogramma "Handhaven op niveau" onderzochte bedrijven is in de bedrijfsvoering sprake van zodanige gezagsmomenten tussen de exploitant en de in het bedrijf werkzame prostituees dat voor de toepassing van de betreffende wet- en regelgeving sprake is van een dienstbetrekking. Ook in het informatieve overleg dat op initiatief van het ministerie van SZW is gevoerd, hebben de vertegenwoordigers van partijen in die branche erkend dat het UWV, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie terecht tot een dienstbetrekking concluderen. Met het oog op de - vooral financiële en arbeidsrechtelijke - consequenties die daaraan verbonden zijn doen exploitanten en doorgaans ook de prostituees het voorkomen alsof er sprake van zelfstandigheid is.

Met de opheffing van het bordeelverbod kan de sector zich niet langer onttrekken aan de wet- en regelgeving waaraan ook andere bedrijfstakken zich te houden hebben. Dat betekent dat over de inkomsten van de prostituees loonbelasting en sociale premies moeten worden afgedragen als sprake is van een dienstbetrekking. Ook voor de positie van de prostituee is dat van belang. In de huidige situatie is doorgaans feitelijk sprake van een dienstbetrekking, terwijl de prostituee in de regel de bijbehorende rechten, zoals de aanspraak op minimumloon of loondoorbetaling bij ziekte, niet feitelijk kan waarmaken.

Duidelijkheid omtrent de arbeidsrelaties is uiteindelijk van belang om ongewenste vormen van exploitatie te voorkomen.

• ***Oplossingsrichting: gebruik van modelcontracten binnen de prostitutie***

In de brief van 10 mei jl.⁸ naar aanleiding van de motie-De Pater/Griffith⁹ heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven welke maatregelen worden getroffen om een grotere duidelijkheid over de arbeidsrelatie te verkrijgen.

Uitgangspunt is dat de prostitutiesector geen uitzonderingspositie inneemt bij de vaststelling door de Belastingdienst en het UWV van loonbelasting- en premieverplichtingen. In de Rapportage contra legemhandelingen en aanpak vrijplaatsen, die de staatssecretaris van Financiën 3 juni jl. de Tweede Kamer heeft aangeboden, wordt gemeld dat de Belastingdienst voor de prostitutiesector niet langer de terughoudendheid zal betrachten waarvan in enkele regio's momenteel nog sprake is.

Uitgangspunt is voorts dat de overheid de arbeidsrelaties niet bepaalt, maar daaraan slechts conclusies verbindt. De sector zal voor de werksituaties modelcontracten ontwikkelen die de Belastingdienst en het UWV zullen beoordelen op de consequenties voor belasting- en premieheffing naar de criteria zoals opgenomen in de Beleidsregels beoordeling dienstbetrekking. Aan de hand van de modelcontracten kunnen exploitanten beoordelen welke consequenties verbonden zijn aan een gekozen arbeidsrelatie: zelfstandig werken of in dienstbetrekking. In beide situaties ontstaat ook voor de prostituee grotere duidelijkheid ten aanzien van de eigen rechtspositie waarmee een startpunt wordt verkregen voor het daadwerkelijk realiseren van de bijbehorende rechten.

De vertegenwoordigers van de exploitanten en de belangenbehartigers van de prostituees werken momenteel gezamenlijk aan de formulering van modelcontracten, volgens de uitgangspunten zoals

⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 25437, nr. 45

⁹ Kamerstukken II, 2003/04, 25 437, nr. 38

geformuleerd in de bovengenoemde brief van de Minister van SZW. Gezien de voortgaande controles en vaststellingen door de Belastingdienst en het UWV, heeft de branche er zelf belang bij dat op korte termijn modelcontracten ter beschikking komen die door het UWV en de Belastingdienst op hun consequenties kunnen worden beoordeeld.

Als dat modelcontract er volgens de Belastingdienst en het UWV toe leidt dat geen sprake is van loonbelastingplicht, noch van verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen, kunnen partijen erop vertrouwen dat de arbeidsrelaties die overeenkomstig dat contract vorm krijgen niet als dienstbetrekking worden gezien. Dit wordt uiteraard anders als het feitelijke handelen binnen een arbeidsrelatie niet met dat modelcontract in overeenstemming is. Bij de beoordeling van het modelcontract zullen de Belastingdienst en het UWV mede als voorwaarde stellen dat daarbij tevens sprake moet zijn van een transparante en traceerbare bedrijfsvoering (waaronder (loon)administratie).¹⁰ Dat is ook van belang voor knelpunten die zich nu voordoen bij het aanspraak maken op sociale zekerheid (met name WW en bijstand), terwijl het mogelijk tevens een bijdrage levert voor de oplossing van problemen op samenhangende terreinen, zoals acceptatie door verzekeraars.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.1	Belastingdienst en UWV beoordelen door de prostitutiesector ontwikkelde modelcontracten op consequenties voor belasting- en premieheffing.	SZW/Fin	1 januari 2005

2.2 Uitstappen

➤ **Knelpunt: beëindiging werkzaamheden wordt bemoeilijkt door het ontbreken van voorzieningen**

Voor vrouwen (en mannen) die niet langer in de prostitutie werkzaam kunnen zijn, vanwege fysieke of mentale belasting of om gezondheidsredenen, is het wenselijk dat zij daartoe ook feitelijk de gelegenheid hebben. Ook vanuit het oogpunt van de gezondheid van zowel de prostituee zelf als van de klanten is het van belang dat zij - tijdelijk of blijvend - met het werk kunnen stoppen.

- **Oplossingsrichting: loondoorbetaling bij ziekte**

In de huidige omstandigheden doen prostituees bij ziekte doorgaans geen beroep op loondoorbetaling. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat exploitanten van oordeel zijn dat zij niet in een werkgeversrelatie tot de prostituee staan en derhalve ook geen werkgeversverplichtingen hebben. Onwetendheid aan de kant van de prostituee kan hiervan ook een oorzaak zijn.

Er zijn overigens signalen van exploitanten dat het onmogelijk is een verzekering af te sluiten tegen de risico's van loondoorbetaling. Dat exploitanten zich momenteel oriënteren over de gevolgen van het werkgeverschap is al een indicatie dat mede door consequente handhaving vanuit het UWV en de Belastingdienst de branche zich realiseert dat ten aanzien van de arbeidsrelaties een heldere keuze gemaakt moet worden. Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk voor het invullen van de arbeidsrelatie waarbij ze gebruik kunnen maken van modelcontracten. Daarmee zal, indien sprake is van een dienstbetrekking, het realiseren van daaruit voortvloeiende rechten op termijn wellicht minder problematisch verlopen dan momenteel doorgaans het geval is. Voorlichting aan prostituees over de

¹⁰ Uiteraard wordt er daarbij van uitgegaan dat het feitelijke handelen van exploitanten en prostituees vervolgens in overeenstemming is met de werksituatie zoals is beschreven in het gehanteerde modelcontract.

rechten die zij tegenover de exploitant kunnen doen gelden, draagt er eveneens aan bij dat zij die rechten ook daadwerkelijk realiseren. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de belangen- en vakorganisaties van werkenden in de prostitutie. Het door de Belastingdienst en het UWV te ontwikkelen voorlichtingsmateriaal kan daaraan een bijdrage vormen.

Prostituees die zelfstandig werken zullen, evenals andere zelfstandigen, zelf een voorziening dienen te treffen om het - tijdelijk of voor langere tijd - wegvallen van inkomen te kunnen opvangen.

Het is een eigen verantwoordelijkheid van de individuele exploitanten of de branche gezamenlijk om in overleg met de verzekeraars te bezien wat de eventuele belemmeringen zijn om verzekeringen af te sluiten tegen bijvoorbeeld de risico's van loondoorbetaling en hoe de condities kunnen worden gecreëerd om dat wel mogelijk te maken. Mogelijk kan de totstandkoming van modelcontracten daaraan bijdragen omdat de Belastingdienst en het UWV daaraan de voorwaarde zullen stellen van een transparante en traceerbare bedrijfsvoering (waaronder administratie).

- ***Oplossingsrichting: sociale zekerheid***

Prostituees kunnen onder de algemene voorwaarden in geval van werkloosheid een beroep doen op de WW en bij arbeidsongeschiktheid op de WAO. Bij ziekte is de werkgever verplicht op grond van de arbeidsovereenkomst het loon door te betalen, tenzij er sprake is van een situatie genoemd in de vangnetregeling van de Ziektewet.

Voor de WW en WAO is een voorwaarde dat de betrokkene in een *dienstbetrekking* werkzaam is of was. Zoals hiervoor uitgebreid aan de orde gesteld, ligt hier momenteel een belangrijk knelpunt omdat exploitanten over het algemeen van oordeel zijn dat zij niet in een werkgeverspositie ten opzichte van de prostituees staan.

De UWV zal van geval tot geval de *verwijtbaarheid* van de werkloosheid beoordelen. Indien de prostituee ontslag neemt vanuit de loutere wens het vak te verlaten zal de werkloosheid in het algemeen als verwijtbaar worden aangemerkt en de **WW-uitkering** worden geweigerd. Als betrokkene kan aantonen dat sprake is van zodanige bezwaren dat van haar niet kan worden gevergd dat zij de arbeid voortzet tot andere arbeid is gevonden, zal geen sprake zijn van verwijtbare werkloosheid. Dit wordt vastgesteld aan de hand van de individuele omstandigheden van het geval. Aan WW-gerechtigden wordt in het algemeen niet de eis gesteld dat zij arbeid in de prostitutiesector zoeken, dan wel aanvaarden.

Voor de WW geldt voorts als voorwaarde dat de betrokkene in de voorafgaande *39 weken 26 weken als werknemer werkzaam* is geweest. Niet uitgesloten is dat een prostituee problemen ervaart bij het aantonen van het aantal gewerkte weken.

De **WAO** sluit in de tijd aan op de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever bij ziekte. Daarop is hierboven al ingegaan. Als een prostituee arbeidsongeschikt wordt, wordt voor de beoordeling of er recht bestaat op een WAO-uitkering getoetst aan de voorwaarden genoemd in de WAO.

Prostituees die het vak niet langer willen of kunnen uitoefenen, en niet in aanmerking komen voor een andere inkomensvoorziening, kunnen een beroep doen op een ***bijstandsuitkering***. Gemeenten kunnen daarbij niet als voorwaarde stellen dat de betrokkene de arbeid in de prostitutie voortzet of hervat. Ook voor de bijstandsverlening geldt dat prostitutie niet als algemeen geaccepteerde arbeid wordt aangemerkt. Er zijn geen signalen dat gemeenten anders zouden handelen.

In de huidige situatie is het voor gemeenten niet goed mogelijk een opgave van inkomsten uit arbeid in de prostitutie te verifiëren. Hoewel gemeenten daarbij een eigen afweging kunnen maken, is het

vaste jurisprudentie dat aanvullende bijstand kan worden geweigerd als de betrokkene nog in de prostitutie werkzaam is.

Gemeenten zullen daarom als voorwaarde voor een bijstandsuitkering over het algemeen de voorwaarde stellen dat de betrokkene de werkzaamheden volledig beëindigt. Ook daarbij kan het gebrek aan verificatiemogelijkheden de gemeente tot het oordeel brengen dat bijstandsverlening vanuit een oogpunt van rechtmatigheid onverantwoord is.

Voor de bijstandsverlening is bovendien relevant of de betrokkene recht kan doen gelden op een voorliggende inkomensvoorziening. Zoals hiervoor uitgebreid aan de orde gesteld, ligt hier momenteel een belangrijk knelpunt, omdat exploitanten over het algemeen van oordeel zijn dat zij niet in een werkgeverspositie ten opzichte van de prostituees staan.

Ingeval van ziekte of arbeidsongeschiktheid zal de gemeente, als inderdaad sprake blijkt te zijn van een dienstbetrekking, van de betrokkene moeten verlangen dat deze een beroep doet op loondoorbetaling door de exploitant. Het is aan de gemeente om te beoordelen in hoeverre dit daadwerkelijk van de betrokkene kan worden gevegd. Daarbij zullen zij mede de afweging kunnen maken dat het niet stellen van deze voorwaarde ertoe leidt dat exploitanten niet worden aangesproken op hun verplichtingen en de gemeente daarvan de financiële gevolgen draagt.

De eisen die de Belastingdienst en het UWV stellen aan de transparantie en traceerbaarheid van de bedrijfsvoering en daarmee aan de administratie zal er op termijn aan bijdragen dat ook het arbeidspatroon en de inkomsten daaruit voor het UWV en de gemeenten beter verifieerbaar worden bij de beoordeling van een eventueel recht op uitkering. Daarmee zou op termijn voor degenen die feitelijk in een dienstbetrekking werkzaam zijn, het eventuele recht op WW of bijstand beter kunnen worden beoordeeld dan momenteel het geval is.

Het is ook van belang dat de prostituees zelf bewust worden van het belang van verduidelijking van hun arbeidspositie en van een goede vastlegging van verrichte arbeid en daaruit verkregen inkomsten, omdat het hun toekomstige sociale-zekerheidsrechten bepaalt. Dat geldt ook als zij als zelfstandige werkzaam zijn. Voorlichting aan prostituees door de Belastingdienst en het UWV, zoals hiervoor genoemd, draagt daaraan bij.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.2	Gemeenten worden gestimuleerd hun beleid te expliciteren ter zake van bijstandsuitkering aan prostituees die het vak niet langer uit willen of kunnen oefenen	BZK	1 januari 2005

- ***Oplossingsrichting: uitstapprogramma's***

Vrouwen die de werkzaamheden in de prostitutiesector willen of - om gezondheidsredenen - moeten beëindigen, ondervinden daarbij in de praktijk belemmeringen. Soms is er sprake van gewenning aan de levensstijl en het netwerk in de prostitutie, of zijn er verslavingsproblemen. De aanwezigheid van schulden of problemen met de huisvesting kunnen een rol spelen. Vooral voor vrouwen die langere tijd in de prostitutie werkzaam zijn geweest, kan het ontbreken van bruikbare arbeidsmarktkwalificaties een rol spelen. Deze problemen spelen niet alleen bij degenen die vrijwillig in de prostitutie werkzaam zijn, maar ook voor de slachtoffers van mensenhandel.

Bij de behandeling van de begroting van Justitie 2004 is de motie -Van der Staaij aangenomen waarin de regering wordt verzocht "te bevorderen dat de belemmeringen die voor prostituees in de praktijk

bestaan om met prostitutie te breken, worden weggenomen, onder meer door het stimuleren dan wel faciliteren van zogenaamde uitstapprogramma's".¹¹

De minister van VWS heeft in 2003 een subsidie aan de Mr. A. de Graaf-stichting verstrekt voor ondersteuning van gemeenten bij de ontwikkeling van een samenhangend hulpaanbod voor uittrekkende prostituees. Dit heeft geleid tot de opstelling van een brochure die naar alle gemeenten is gestuurd, waarin inzicht wordt geboden in de problemen waarmee prostituees kunnen worden geconfronteerd als zij de werkzaamheden willen beëindigen en waarin informatie wordt verstrekt over initiatieven en projecten die de gemeenten behulpzaam kunnen zijn bij de ontwikkeling van een eigen beleid. De informatie wordt is via de website www.uitdeprostitutie.nl beschikbaar gesteld en wordt regelmatig geactualiseerd. Na de zomer zal de Mr. A. de Graafstichting een aantal workshops voor gemeenten organiseren.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.3	Stimuleren project over uitstapprogramma's. Najaar 2004 zal de Mr. A. de Graafstichting workshops voor gemeenten organiseren.	VWS	1 januari 2005

Uit de gelden die vanuit het emancipatiebeleid beschikbaar zijn voor projecten, heeft de minister van SZW een subsidie verleend aan een initiatief van De Rode Draad. In dit project ontwikkelt De Rode Draad in samenwerking met het ROC Amsterdam cursusmodules die zijn toegesneden op de specifieke situatie en mogelijkheden van prostituees die zich op ander werk willen oriënteren. Samen met het CWI in Nijmegen ontwikkelt De Rode Draad best practices ter ondersteuning van de weg naar de arbeidsmarkt. Ook hierbij gaat het om het ontwikkelen van instrumenten die zijn toegesneden op de specifieke omstandigheden van ex-prostituees. De minister van SZW heeft u hierover geïnformeerd bij brief van 31 oktober 2003.¹²

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.4	Cursusmodules en best-practices worden ontwikkeld die zijn toegesneden op de specifieke situatie en mogelijkheden van prostituees die zich op ander werk willen oriënteren.	SZW	1 januari 2005

In aanvulling op deze initiatieven heeft de minister van SZW een projectsubsidie verleend voor een uitstapprogramma dat door Het Scharlaken Koord wordt ontwikkeld. Het doel ervan is de vrouwen die willen stoppen met prostitutie een individueel hulpverleningsaanbod te doen, gericht op resocialisatie en psychosociale ondersteuning.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.5	Een uitstapprogramma met individueel hulpverleningsaanbod wordt ontwikkeld, gericht op resocialisatie en psychosociale ondersteuning.	SZW	1 januari 2005

¹¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28600 VI, nr. 66

¹² Kamerstukken II, 2003-2004, 2900 VI, nr. 71

2.3 Positieversterking prostituees

- **Knelpunt: de positie van prostituees is nog onvoldoende sterk om elke vorm van dwang of manipulatie bij het intreden of werken in de prostitutie uit te sluiten.**

Het uitgangspunt dat arbeid in de prostitutie alleen op volledig vrijwillige basis mag worden verricht, betekent dat vrouwen (en mannen) moeten worden gevrijwaard van elke vorm van dwang of manipulatie om in te treden in het prostitutievak. Ongeacht de arbeidsverhouding tussen exploitant en prostituee moeten prostituees de vrijheid hebben om bepaalde klanten te weigeren, bepaalde seksuele handelingen te weigeren en een contact met een onaangename klant af te breken. Prostituees moeten kunnen kiezen met wie, wanneer, hoelang men wat doet.

In een groot aantal clubs in het vergunde deel van de sector worden op dit punt ook geen misstanden gesignaleerd¹³. Jarenlange scheefgroei echter is er de oorzaak van dat dwang, manipulatie en (financiële) uitbuiting van de prostituee in veel gevallen nog op de loer liggen, zodat blijvende aandacht voor de positie van de prostituees nodig is.

De gewenste situatie is nog lang niet bereikt. Afgezien van pure mensenhandel (behandeld in het hoofdstuk over ‘Opsporing en vervolging’) zijn belangrijke belemmeringen:

- de over het geheel gezien zwakke onderhandelingspositie en geringe weerbaarheid van prostituees ten opzichte van exploitanten;
- gebrekkige kennis bij een groot deel van de prostituees over hun rechten en de mogelijkheden om hun positie te verbeteren, waarbij zij de scheefgegroeide verhoudingen als vanzelfsprekend accepteren;
- gebrekkige acceptatie bij een meerderheid van de exploitanten hun plichten tegenover prostituees na te komen, en een weliswaar groeiend, maar nog steeds niet breed gedeeld gevoel van urgentie om daaraan te voldoen.

Overigens zijn veel prostituees voldoende weerbaar en goed in staat te onderhandelen over hun positie. Het zou dan ook onjuist zijn prostituees in het algemeen te beschouwen als ‘slachtoffer’. Het komt er op aan dat de scheefgroei die is ontstaan recht te zetten door prostituees die daar behoefte aan hebben te ondersteunen.

- ***Oplossingsrichtingen: actieve handhaving lokaal prostitutiebeleid, modelcontracten en kwaliteitskeurmerk.***

Tal van maatregelen die in deze nota zijn beschreven, dragen tevens bij aan de versterking van de positie van prostituees. Zo zullen kwaliteitseisen in gemeentelijk vergunningenbeleid betreffende de veiligheid en gezondheid van prostituees en een actieve handhaving van het vergunningenbeleid krachtig bijdragen aan de beschermingsdoelstelling. Ook het opstellen van goede modelcontracten voor uiteenlopende bedrijfstypen en het invoeren en toepassen van een kwaliteitskeurmerk voor de seksbranche waarin aandacht voor de rechten van prostituees zijn belangrijke stimulansen.

Daarnaast acht het kabinet het gewenst dat meer specifieke maatregelen worden getroffen om de weerbaarheid en de onderhandelingspositie van prostituees te versterken. Daartoe kunnen organisaties een beroep doen op de Subsidieregeling emancipatie projecten, vooral onder het thema ‘rechten en veiligheid’. De subsidieregeling is bedoeld voor projecten gericht op vrouwen in een kwetsbare positie.

¹³ Dit blijkt onder meer uit de Korpsmonitor 2003 van de Nederlandse politie (noot 2).

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.6	Subsidieregeling emancipatieprojecten staat open voor projecten gericht op vrouwen in een kwetsbare positie.	SZW	1 januari 2005

2.4 Gezondheid

➤ **Knelpunt: gezondheidsrisico's in de prostitutiesector**

Zowel prostituees als hun klanten lopen – zeker als de seks niet veilig is – risico op seksueel overdraagbare aandoeningen (soa). Ter bescherming van de gezondheid van prostituees en klanten alsmede van de volksgezondheid moeten maatregelen worden genomen om het risico van overdracht van soa zoveel mogelijk te beperken. Naast voorlichting is het bijvoorbeeld ook van belang dat prostituees – en ook klanten – zich regelmatig medisch laten onderzoeken. Eventuele soa kunnen zo tijdig worden opgespoord en behandeld waardoor risico op verdere verspreiding zoveel mogelijk wordt tegengegaan en verdere gezondheidsschade bij prostituees (en klanten) zoveel mogelijk wordt beperkt.

In de preventie van soa bestaan verschillende knelpunten. Niet alle gemeenten voeren een actief gezondheidsvoorlichtingsbeleid. Daarnaast is een deel van de prostituees slecht bereikbaar voor de voorlichting dat terwijl een deel van de exploitanten onvoldoende maatregelen neemt om veilige seks in hun bedrijf te bevorderen. Knelpunten op het gebied van regelmatig medisch onderzoek op soa betreffen vooral het ontbreken van voldoende toegankelijke voorzieningen daartoe en de kwaliteit van het soa-onderzoek. Tevens vormen de onvoldoende sterke positie van prostituees en onvoldoende mogelijkheden tot reïntegratie een knelpunt in het gezondheidsbeleid.

- ***Oplossingsrichting: preventie van seksueel overdraagbare aandoeningen***

Volgens de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcvp) zijn gemeenten verantwoordelijk voor onder meer de bestrijding van soa. Vanuit de taken op het gebied van de Wcvp heeft een groot aantal gemeenten voorschriften op het gebied van de volksgezondheid opgenomen in de gemeentelijke verordening. Deze voorschriften behelzen ondermeer dat exploitanten van prostitutiebedrijven verplicht zijn maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid, de hygiëne en de bescherming van de gezondheid van de prostituees en in dat van de volksgezondheid. Ondanks dat een groot aantal gemeenten als eis heeft gesteld dat exploitanten maatregelen dienen te treffen op het gebied van de bescherming van de (volks)gezondheid, negeert een deel van de exploitanten deze maatregelen. Zo adverteert een deel van de exploitanten bijvoorbeeld nog steeds met de mogelijkheid tot onveilige seks.

Tevens moeten de bedrijven toegankelijk zijn voor de voorlichting vanuit de GGD zodat prostituees en exploitanten op de hoogte kunnen worden gesteld van wat veilige seks inhoudt. Ook moeten de bedrijven aan prostituees de mogelijkheid bieden zich regelmatig – met als richtlijn vier maal per jaar – op soa te laten onderzoeken. Dit onderzoek dient te gebeuren volgens de richtlijnen van Soa Aids Nederland en de Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziektenbestrijding.

Niet alle gemeenten hebben deze of vergelijkbare voorwaarden in de vergunning opgenomen of voeren daarop een actief handhavingsbeleid. De minister van VWS zal daarom, in overleg met de minister van BZK, naar de gemeenten een circulaire doen uitgaan waarin wordt gewezen op het belang dat in de vergunningen toereikende voorwaarden zijn opgenomen met betrekking tot bovengenoemde punten. Daarbij zal tevens aandacht worden gevraagd voor de noodzaak dat er actief op wordt toegezien dat die voorwaarden ook worden nageleefd en dat passende maatregelen worden genomen tegenover exploitanten die regelgeving op dit gebied stelselmatig negeren. Waar nodig

ontwikkelt Soa Aids Nederland daartoe voorlichtingsmateriaal. Een keurmerk voor prostitutiebedrijven (zie par. 3.1) kan hierbij een belangrijke aanvullende rol spelen.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.7	Circulaire aan gemeenten betreffende belang van opnemen en handhaven vergunningvoorwaarden met betrekking tot volksgezondheid en preventie soa.	VWS	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.8	Ontwikkeling voorlichtingsmateriaal (waar nodig) betreffende volksgezondheid en preventie soa.	VWS	1 januari 2005

- ***Oplossingsrichting: gezondheidsbevorderingsbeleid op gemeentelijk niveau.***

Prostituees dienen regelmatig te worden voorgelicht over veilige seks en daarmee samenhangende onderwerpen. In een deel van de gemeenten geeft de GGD echter weinig actief voorlichting en prostituees worden onvoldoende bereikt.

Mede door de opkomst van nieuwe media hebben veranderingen plaatsgevonden in de organisatie van het prostitutieveld en de wervingsvormen. Zo is er een groter aantal escortbureaus en wordt er geworven via GSM. Daarnaast speelt een deel van de prostitutie zich af in de illegaliteit. Prostituees werkzaam in deze circuits zijn minder gemakkelijk bereikbaar voor de voorlichting.

GGD's dienen een actieve rol te spelen in het uitdragen van het gezondheidsmaatregelen in de prostitutie. De minister van VWS zal daarom, in overleg met de minister van BZK, gemeenten en GGD's bij circulaire wijzen op het belang van een actief gezondheidsvoorlichtingsbeleid en meer specifiek soa-preventie beleid te voeren naar het prostitutieveld. Om het bereik te verbeteren zal Soa Aids Nederland in samenwerking met de GGD's aanvullende voorlichtingsmethoden en –materialen ontwikkelen. Ook hierbij kan een keurmerk voor prostitutiebedrijven mogelijk een additionele rol spelen.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.9	Circulaire aan gemeenten betreffende belang van een actief gezondheidsvoorlichtingsbeleid en soa-preventiebeleid richting het prostitutieveld.	VWS	1 januari 2005

- ***Oplossingsrichting: verbetering van test- en behandelvoorzieningen***

Regelmatig medisch onderzoek op soa is onlosmakelijk verboden met de soa-preventie. Een deel van de prostituees laat zich echter zelden op soa onderzoeken. Een voorwaarde om dit te verbeteren is dat er voldoende goede en toegankelijke voorzieningen moeten zijn waar mensen zich kunnen laten testen op en behandelen voor soa. De bestaande voorzieningen zijn echter niet optimaal en er is een tekort aan capaciteit.

De minister van VWS heeft daarom in 2003 besloten de test- en behandelvoorzieningen voor soa te verbeteren. Er komen 10 tot 15 landelijk gespreide soa-centra, georganiseerd door GGD's. Samen met de betrokken veldpartijen wordt de herziening van de soa-poliklinieken momenteel verder uitgewerkt. Om het tekort aan capaciteit op te lossen is er ook extra geld beschikbaar gesteld voor het testen en behandelen op soa; €1,4 miljoen in 2004, oplopend tot €2,6 miljoen in 2008.

Preventie van soa, waaronder voorlichting en 'outreaching' activiteiten, is zoals gezegd al een taak van GGD's. Omdat de nieuwe soa-centra ook georganiseerd gaan worden door GGD's, kan de soa-

preventie en curatie in de toekomst beter op elkaar afgestemd worden. De verwachting is dat dit ook voor de doelgroep prostituees belangrijke winst kan opleveren.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.10	Uitwerking herziening soa-poliklinieken	VWS	1 januari 2005

- ***Oplossingsrichting: nadere eisen in verband met soa-onderzoek***

Een deel van de prostituees - vooral vrouwen die in clubs werken - wordt medisch onderzocht door zogenaamde clubartsen die op locatie onderzoek verrichten. Er bestaat twijfel over de kwaliteit van het soa-onderzoek door een deel van deze artsen. Ook de frequentie waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd is vaak onnodig hoog.

Ter bevordering van kwalitatief goed soa-onderzoek moeten in het gemeentelijke prostitutiebeleid nadere eisen worden gesteld aan de clubartsen. Zij zouden moeten gaan werken volgens de richtlijnen voor soa-onderzoek bij prostituees. Voorts kunnen de eisen betrekking hebben op periodiek overleg en bijscholing en het verstrekken van epidemiologische informatie. Dit kan worden bereikt door samenwerking te eisen tussen de clubartsen en de soa-poliklinieken in de betreffende regio's. Ook dient te worden opgenomen dat prostituees niet verplicht zijn zich door een aan het bedrijf verbonden arts te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen en dat artsenkeuze vrij is. De minister van VWS zal in overleg met de minister van BZK de gemeenten bij circulaire wijzen op de wenselijkheid dat dergelijke voorwaarden in het vergunningenbeleid worden opgenomen. De vrijheid van artsenkeuze is een element dat naar verwachting onderdeel dient uit te maken van het te ontwikkelen modelcontract. De branche zou de kwaliteit van het door clubartsen uitgevoerde onderzoek kunnen betrekken in het keurmerk voor prostitutiebedrijven.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
2.11	Circulaire aan gemeenten betreffende de wenselijkheid van het opnemen en handhaven van vergunningvoorwaarden m.b.t. soa-onderzoek.	VWS	1 januari 2005

3 PROSTITUTIE IN BEDRIJF

3.1 Zelfregulering

- **Knelpunt:** de prostitutiebranche kent nog onvoldoende zelfregulering, wat een belemmering vormt voor het bereiken van de doelstellingen bij het opheffen van het algemeen bordeelverbod.

Met de opheffing van het bordeelverbod spreekt de overheid de branche aan op de wettelijke verplichtingen die deze heeft. De strakker wordende handhaving heeft tot gevolg dat in de branche het besef groeit dat men zich ook daadwerkelijk aan deze regels heeft te houden. De legalisering van de branche leidt er bovendien toe dat nieuwe partijen toetreden voor wie het vanzelfsprekend is binnen de wettelijke kaders te opereren.

De mogelijkheden van de overheid om de gewenste en noodzakelijke verbeteringen in de branche te realiseren zijn echter begrensd. De wetgeving bestrijkt niet alle relevante aspecten en beperkt zich veelal tot een minimumniveau. Dat geldt ook voor de regels die door de gemeenten via de vergunningen worden gesteld.

De mogelijkheden tot handhaving van die regels door de overheid zijn eveneens beperkt, mede omdat op belangrijke terreinen de handhaving daarvan niet langs publiekrechtelijke weg plaatsvindt, maar civielrechtelijk tussen de betrokken partijen zelf.

Bovendien verdient het de voorkeur dat de verbeteringen door de branche zelf worden gedragen vanuit het besef dat het - individuele en collectieve - eigen belang is dat de branche een beter imago krijgt.

- **Oplossingsrichting: keurmerk voor prostitutiebedrijven.**

Een instrument om de noodzakelijke veranderingen in de sector te stimuleren is mogelijk gelegen in het opnieuw in het leven roepen van het keurmerk dat midden jaren negentig gedurende enige tijd heeft gefunctioneerd. Een onder andere door de Mr. A. de Graaf Stichting, de Stichting Soa-bestrijding (nu SOA Aids Nederland) en de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven gedragen stichting Erotikeur had op een groot aantal aspecten toetsingscriteria ontwikkeld, uiteenlopend van regels over drankgebruik door prostituees tot het waarborgen van een veilig-seksbeleid en aandacht voor de veiligheid bij bijzondere vormen van seksuele dienstverlening. Een van de oorzaken waardoor de stichting zijn activiteiten heeft moeten beëindigen was dat deze criteria relatief hoog lagen in vergelijking met de - zeer beperkte - eisen die de overheid in die periode aan de branche stelde. Uiteindelijk hebben circa veertig bedrijven, verspreid over Nederland, een keurmerk toegekend gekregen.

In de huidige omstandigheden lijken er betere condities te bestaan voor een dergelijk keurmerk. Een groot aantal eisen die het keurmerk stelde, zijn momenteel al wettelijke verplichtingen, waardoor de "stap" om aan die eisen te voldoen minder groot is. Voor exploitanten die de nodige verantwoordelijkheid in de bedrijfsvoering betrachten, is dat een mogelijkheid zich positief te onderscheiden. Naast voordelen in het zakelijke verkeer, kan dat - afhankelijk van de inhoud en betrouwbaarheid van het keurmerk - ook van betekenis zijn in de verhouding tot de overheid.

Juist vanuit de overweging dat de branche zélf de voordelen van een dergelijk keurmerk dient te onderkennen acht het kabinet het van belang dat dit volledig door de branche wordt gedragen.

De Mr. A. de Graaf Stichting zal binnen het werkplan voor 2004 verkennen wat momenteel de mogelijkheden van een dergelijk keurmerk zijn. Daarbij is in het bijzonder van belang dat aandacht wordt besteed aan de inhoudelijke reikwijdte die dit - aanvankelijk en op termijn - zou kunnen hebben

en de wijze waarop kan worden voorzien in een betrouwbaar systeem van toetsing. Op grond van de resultaten van deze verkenning zal de branche zo nodig vanuit de ministeries inhoudelijk worden ondersteund bij de totstandkoming daarvan.

3.2 Imago en acceptatie van de branche

De prostitutiebranche is geen ‘normale’ branche. Het is een branche met een bijzondere historie, bijzondere kenmerken en bijzondere gedragingen, waarmee rekening te houden is. Of, zoals de branche zichzelf graag noemt “een normale branche, met een bijzondere uitstraling”.

Prostitutie is ook geen ‘gewoon’ werk, al is het maar omdat het zo rechtstreeks raakt aan de lichamelijke en psychische integriteit van mensen. Maar het is wel een vorm van werk die met de opheffing van het bordeelverbod en de daarbij gestelde doelen nadrukkelijk onderwerp van beleid is geworden.

In dat beleid moet dus consequent als uitgangspunt worden genomen, dat prostitutie een vorm van arbeid is, maar tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het bijzondere karakter van het werk en de bijzondere positie van de werkers. Bijzonder, alleen al als gevolg van honderd jaar uitsluiting van arbeidsrechten en arbeidsbescherming. Bijzonder ook, vanwege het stigma dat met de opheffing van het bordeelverbod niet opeens verdwenen is.

➤ **Knelpunt: het imago van de prostitutiebranche is slecht.**

Uit de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod blijkt, dat het imago van de branche slecht is. Hierboven is al ingegaan op een eventueel keurmerk voor prostitutiebedrijven als mogelijke oplossingsrichting.

Daarnaast is het zaak dat prostitutiebedrijven zich zo snel als mogelijk gaan gedragen als ‘normaal’ bedrijf en dat exploitanten zich gaan gedragen als ‘goed werkgever’ of ‘goed verhuurder’. Verbetering van het imago is ook noodzakelijk om te komen tot acceptatie van prostitutiebedrijven door onder meer banken en verzekeringen. In dat licht kunnen alle in deze notitie voorgestelde maatregelen een bijdrage leveren aan verbetering van het imago van de branche.

Overigens zijn er al veel exploitanten die zich (proberen te) gedragen als ‘goed werkgever’ of ‘goed verhuurder’. Ook de belangenorganisaties van exploitanten en prostituees leveren een belangrijke bijdrage aan de verbetering van het imago van de branche. Een goede stap in de gewenste richting is, dat de Vereniging voor Exploitanten van Relaxbedrijven (VER) zich heeft aangesloten bij het Midden en Kleinbedrijf (MKB) en de Rode Draad nauw samenwerkt met het FNV.

Het kabinet heeft eind 2003 de beleidsbrief ‘In actie voor ondernemers’ uitgebracht, die voor alle ondernemers geldt, dus ook voor de prostitutiebranche. Vanuit het ministerie van Economische Zaken wordt dan ook geen speciaal beleid gevoerd voor prostitutieondernemers. De branche moet zelf werken aan het imago. Daarbij kan de branche gebruik maken van het verder ontwikkelen van de Erotiqueur. Het ministerie van Economische Zaken zal een brainstorm organiseren om de branche suggesties te geven en in contact te brengen met ondernemers-netwerken teneinde het normale ondernemen beter mogelijk te maken. Het gaat hierbij om het starten van een onderneming en het imago van de branche. De branche dient de uitkomsten van de brainstorm zelf op te pakken.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
3.1	Brainstorm ter ondersteuning van de branche bij starten onderneming en verbetering imago.	EZ	1 januari 2005

4 OPSPORING EN VERVOLGING

Bij de wetwijziging ter opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft de rijksoverheid zich een aantal doelen gesteld die direct raken aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waaronder mensenhandel. Daarom worden in deze notitie tevens maatregelen geformuleerd met betrekking tot de aanpak van mensenhandel.¹⁴

Wat betreft de aanpak van mensenhandel vormen voor het kabinet op de eerste plaats de aanbevelingen uit de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) de leidraad. Aanvullend op de eerste rapportage van de NRM worden hieronder maatregelen geformuleerd die bijdragen aan de opsporing en vervolging van mensenhandel.¹⁵ Binnenkort zal de derde rapportage van de NRM verschijnen. De minister van Justitie heeft in het algemeen overleg over Mensenhandel eind 2003¹⁶ toegezegd over de stand van zaken bij de uitvoering van de aanbevelingen uit de eerste rapportage van de NRM te zullen rapporteren in de kabinetsreactie op de derde rapportage van de NRM. Daarin zullen zo nodig aanvullende maatregelen worden opgenomen voor de aanpak van mensenhandel in brede zin.

Met de maatregelen die in dit hoofdstuk staan geformuleerd en met de eventuele aanvullende maatregelen die naar aanleiding van de rapportage van de NRM worden getroffen, ontstaat een integrale en gecoördineerde aanpak van mensenhandel. Daarmee kan de regie en coördinatie van de aanpak verder verbeteren. Het kabinet verwacht daarmee tegemoet te kunnen komen aan de kritiek op de aanpak van mensenhandel die van de zijde van de stuurgroep van het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse politie werd geuit.¹⁷

4.1 Onzichtbaarheid en onvindbaarheid

Een majeur knelpunt bij de opsporing en vervolging van strafbare vormen van exploitatie vormt de onzichtbaarheid en onvindbaarheid van het niet-vergunde gedeelte van de branche.

Het vermoeden bestaat, dat strafbare vormen van exploitatie zich vooral voordoen in het niet-vergunde gedeelte van de branche, en dan vooral in de minder zichtbare en/of niet-locatiegebonden vormen van prostitutie (b.v. escort, hotel- en barprostitutie). Dat was ook voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod het geval, doch de eerste evaluatie van de wetwijziging maakt duidelijk dat zich na de legalisatie een zekere verschuiving heeft voorgedaan naar prostitutiesectoren die niet gereguleerd zijn of die wel gereguleerd zijn maar nauwelijks controleerbaar en beheersbaar zijn.¹⁸ Deze verschuivingen komen voor, maar over de mate waarin ze voorkomen hebben de onderzoeken uit de evaluatie geen duidelijkheid kunnen verschaffen. Er is geen bevestiging gevonden voor een vaak veronderstelde grootschalige vlucht naar de ongereguleerde of oncontroleerbare

¹⁴ Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 250a Strafrecht. Kort gezegd wordt in Nederland onder mensenhandel verstaan het onder dwang brengen en houden van mensen in de prostitutie, het brengen en houden van minderjarigen in de prostitutie en het werven en meenemen van iemand om hem of haar in een ander land in de prostitutie te brengen, ongeacht of dat vrijwillig of onvrijwillig gebeurt. Om iemand tot onvrijwillige prostitutie te dwingen kunnen allerlei methoden gebruikt worden, die in de formulering van art. 250a Sr. zijn opgenomen.

¹⁵ De tweede rapportage van de NRM bevatte aanvullende kwantitatieve informatie en geen aanbevelingen.

¹⁶ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 638, nr. 9

¹⁷ Brieven van de voorzitter van de stuurgroep aan de ministers van Justitie en BZK (d.d. 15-5-2001, kenmerk BSD/2001.717 en aanvulling daarop d.d. 28-5-2001; d.d. 19 maart 2003, kenmerk BSD/2003.709; d.d. 26 maart 2003, kenmerk 001/2003), en de Korpsmonitor 2003 (Kamerstukken II, 2003-2004, niet-dossierstuk Just040618).

¹⁸ De branche heeft zich altijd al (dus ook voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod) gekenmerkt door een grote mate van mobiliteit.

sectoren en evenmin kan geconcludeerd worden dat alle illegale prostituees die uit de gereguleerde bedrijven zijn vertrokken, in de ongereguleerde sectoren terecht zijn gekomen.¹⁹

De verschuiving naar minder zichtbare en/of niet-locatiegebonden vormen van prostitutie is, zo blijkt uit de evaluatie, versterkt door autonome factoren, zoals technologische ontwikkelingen (mobiele telefonie en Internet) die breed ingang hebben gevonden in onze samenleving en die het mogelijk maken om op een andere, minder openbare wijze contact tussen prostituees en klanten te leggen.

De resultaten van de Korpsmonitor 2003 bevestigen het vermoeden dat strafbare vormen van exploitatie zich vooral voordoen in dit niet-vergunde gedeelte van de branche. In de door de toezichthouders gecontroleerde prostitutiebedrijven met vergunning werden in 2003 nauwelijks misstanden aangetroffen. Hier blijkt de met de legalisering bedoelde sanering van de prostitutiebranche - in de gemeenten die het bestuurlijk toezicht en de bestuurlijke sanctiëring goed op orde hebben - inmiddels plaats te vinden.

In het vragenuur van 2 juni jl. heeft de Minister van Justitie aan het lid De Pater-van der Meer (CDA) toegezegd de Kamer te zullen berichten in hoeverre inzicht te geven is in het aantal gevallen waarin is gebleken dat er slachtoffers van mensenhandel illegaal in bordelen tewerk zijn gesteld, terwijl die bordelen een vergunning hebben. Dit blijkt op korte termijn niet mogelijk, omdat voor een dergelijk inzicht dossieronderzoek nodig is bij de gemeenten naar het aantal gevallen waarin en op welke grond bestuurlijk is opgetreden tegen exploitanten. Een dergelijk onderzoek kan wel worden verricht in het kader van de tweede evaluatie van de wetwijziging in 2005 nu daarin, net als in de eerste evaluatie, de stand van zaken met betrekking tot het gemeentelijk prostitutiebeleid (inclusief vergunningverlening, handhaving en sanctiëring) onderwerp van onderzoek zal zijn.

Voor de uitwerking van oplossingsrichtingen is het knelpunt 'onzichtbaarheid en onvindbaarheid van het niet-vergunde gedeelte van de branche' hieronder gesplitst in een knelpunt met betrekking tot het verkrijgen van informatie die voor succesvolle opsporing en vervolging noodzakelijk is en een knelpunt met betrekking tot de extra inzet (capaciteit) van politie en OM die voor een succesvolle opsporing en vervolging in dit onzichtbare gedeelte noodzakelijk is.

4.2 Informatie

➤ **Knelpunt: gebrek aan opsporingsinformatie.**

De onzichtbaarheid en onvindbaarheid van het niet-vergunde gedeelte van de branche bemoeilijkt het verkrijgen van relevante informatie. Die informatie is van groot belang voor een succesvolle opsporing en vervolging van strafbare vormen van exploitatie.

Bij de onderstaande oplossingsrichtingen en maatregelen bestaat het besef, dat deze behoefte aan informatie haaks staat op de behoefte aan anonimiteit en privacy van prostituees. Het zal steeds noodzakelijk zijn een goede balans hiertussen te vinden.

- ***Oplossingsrichting: vergroten van de aangiftebereidheid van slachtoffers en getuigen***

¹⁹ Overigens is niet elke illegaal werkende prostituee direct als slachtoffer aan te merken en hebben zich ook Nederlandse prostituees verplaatst naar minder zichtbare sectoren, omdat zij anoniem willen blijven of geen belasting wensen te betalen.

Om informatie te verkrijgen ten behoeve van de opsporing en vervolging van mensenhandel, is het zaak de aangiftebereidheid van slachtoffers en getuigen te verhogen. Daarbij spelen anonimiteit en bescherming van en het vertrouwen bij het slachtoffer een belangrijke rol, evenals het uitzicht dat het slachtoffer van mensenhandel kan worden geboden nadat is meegewerkt aan de opsporing en vervolging van de mensenhandelaar.

In de motie Griffith uit het algemeen overleg over mensenhandel, is de regering onder meer verzocht om na te gaan welke aanvullende maatregelen genomen kunnen worden voor de speciale categorie van (illegale) prostituees die aangifte doen van vrouwenhandel en bedreigd worden.²⁰

Over de (on)mogelijkheden van **anonieme aangifte** en (beperkt) anonieme getuigen heeft de minister van Justitie uw Kamer onlangs geïnformeerd.²¹ Daarbij is aangegeven dat er voldoende mogelijkheden zijn om domicilie te kiezen, beperkt anoniem te getuigen of als bedreigde getuige te worden aangemerkt, doch dat deze mogelijkheden in mensenhandelzaken minder soulaas bieden omdat de aangifte of verklaring al snel herleidbaarheid zal zijn tot het slachtoffer of de getuige in kwestie.

Voor de aangiftebereidheid is daarom des te meer van belang dat bij het slachtoffer het **vertrouwen** ontstaat dat er alles aan wordt gedaan om de strafzaak te laten slagen en de dader te laten veroordelen. Het slachtoffer moet in elk geval worden voorgelicht over de risico's die met het doen van aangifte samenhangen en over de mogelijkheden en voorzieningen die kunnen worden geboden.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.1	In de nieuwe Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal zal worden benadrukt dat het slachtoffer goed wordt voorgelicht over de risico's die met het doen van aangifte samenhangen en over de mogelijkheden en voorzieningen die kunnen worden geboden	Justitie	1 januari 2005

In een aantal politieregio's wordt in vaste teams samengewerkt met partners die informatie over de prostitutie kunnen verstrekken en signalen van mogelijke loverboys of slachtoffers kunnen melden. Verder wordt door deze teams intensief contact met prostituees en exploitanten gehouden om informatie te verkrijgen die kan bijdragen aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, zoals mensenhandel. Het gaat hier in veel gevallen om informatie 'van horen zeggen', maar door het registreren en stapelen van dergelijke informatie is het in een aantal concrete gevallen al mogelijk gebleken verdachten te identificeren en aan te houden zonder dat daarvoor een aangifte noodzakelijk is. Wanneer vervolgens een slachtoffer zich meldt en de politie kan aangeven dat al veel informatie bekend is, is het mogelijk om het slachtoffer zoveel vertrouwen te geven dat zij bereid is om aangifte te doen.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.2	De werkwijze waarin in vaste teams wordt samengewerkt met partners en contact wordt gehouden met werkenden in de prostitutie wordt beschreven en als 'goede praktijk' verspreid onder de regiokorpsen	BZK	1 januari 2005

²⁰ Motie Griffith c.s., Kamerstukken II, 2003-2004, 28 638, nr. 5.

²¹ Antwoord van de Ministers van Justitie en BZK op vragen van lid Van Heemst, ingezonden op 12 december 2003 (Kamerstukken II, 2003-2004, aanhangsel 845), antwoord op vragen van de leden Griffith en Örgü (Kamerstukken II, 2003-2004, aanhangsel nr. 688) en in een brief van de Minister van Justitie d.d. 7 mei 2004 in zake Motie van der Laan c.s. (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 VI en 29 200 VII, nr 75).

Wanneer goede **bescherming** kan worden geboden, zal dit de aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel vergroten. Op 7 april is in het overleg over de aanpak van huiselijk geweld een motie ingediend door de leden De Pater (CDA) en Hirsi Ali (VVD), waarin wordt opgeroepen op om voor slachtoffers van huiselijk geweld aanvullende beschermingsmogelijkheden te ontwikkelen²². De motie noemt concreet: huisvesting en het verstrekken van nieuwe identiteit. Op 31 maart 2004 heeft uw Kamer een motie van mevr. Hirsi Ali aangenomen waarin wordt verzocht om een beschermingsplan voor meisjes en vrouwen met een etnische achtergrond.²³

In reactie op deze moties heeft de Minister van Justitie aangegeven dat absolute veiligheid niet te bieden is en dat het risico van schijnveiligheid dreigt. Feitelijke bescherming dient van andere, elkaar versterkende maatregelen te komen, zoals nauwe samenwerking tussen politie en vrouwenopvang en de introductie van safe houses.²⁴

In het kabinetsstandpunt op het interdepartementale beleidsonderzoek maatschappelijke opvang zijn pilots 'safe houses' aangekondigd.²⁵ Dit zijn geheime particuliere opvangadressen waar vrouwen met een groot veiligheidsrisico kunnen worden ondergebracht. De Federatie Opvang werkt momenteel een plan van aanpak uit ter verbetering van de instroom in de vrouwenopvang. Onderdeel van dit plan vormt onder meer het opstellen van een opnamebeleid voor vrouwen die in een acute geweldsituatie verkeren. In dit kader passen enkele pilots safehouses.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.3	Het kabinet zal de pilots 'safe houses' ondersteunen.	VWS	1 januari 2007

De Stichting tegen Vrouwenhandel (STV) fungeert als intermediair tussen politie en hulpverlenings- en opvanginstellingen. Deze organisatie zorgt ervoor dat slachtoffers die in de B9-regeling komen zo spoedig mogelijk in de beschermde opvang kunnen worden geplaatst.²⁶

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.4	Het kabinet zal de nauwe samenwerking tussen politie en vrouwenopvang stimuleren met het oog op de opvang en bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Daartoe wordt de Stichting tegen Vrouwenhandel gesubsidieerd.	Justitie	doorlopend.

Het **bieden van perspectief** (na het strafproces) kan de aangiftebereidheid van slachtoffers van mensenhandel mogelijk vergroten. Bij *Nederlandse slachtoffers* kan dit door zicht te geven op *goede opvang en hulpverlening en in de gelegenheid te stellen om uit de prostitutie te stappen*.

Vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel kunnen gebruik maken van de voorzieningen die de vrouwenopvang biedt. Om deze voorzieningen in stand te houden ontvangen 35 centrumgemeenten een doeluitkering. De specifieke uitkering vrouwenopvang wordt vanaf 2004 structureel opgehoogd met €1,2 miljoen oplopend tot €4 miljoen in 2007. Dit extra geld wordt ingezet voor de uitbreiding

²² TK 2003-2004, 28 345, nr. 14.

²³ TK 2003-2004, 29 203 nr. 5.

²⁴ Brief van de minister van Justitie d.d. 21 april 2004, TK 2003-2004, 28 245, nr. 19.

²⁵ TK, 2003-2004, 29 325, nr. 1

²⁶ De STV heeft daarnaast als kernactiviteit het ondersteunen en stimuleren van regionale netwerken vrouwenhandel, kennisoverdracht, beleidsadvisering en internationale samenwerking. Daaronder valt het intensiveren van de relatie met politiekorpsen, opvanghuizen en andere organisaties die op het terrein van mensenhandel werkzaam zijn en het organisaeren van het STV-Platform voor de ketenpartners in de uitvoering van de B9-regeling.

van de huidige capaciteit in de vrouwenopvang. Hierdoor zullen de Centrumgemeenten extra financiële ruimte krijgen, mede voor de opvang van slachtoffers van vrouwenhandel.

Slachtoffers van mensenhandel die de prostitutie willen verlaten ondervinden bij het **uitstappen** in de praktijk allerlei belemmeringen. Die kunnen heel divers zijn. Soms is er sprake van gewenning aan de levensstijl en het netwerk in de prostitutie, of zijn er verslavingsproblemen. Andere belemmeringen kunnen van praktische aard zijn, zoals de aanwezigheid van schulden of huisvesting. Het ontbreken van bruikbare arbeidsmarktkwalificaties kan ook een rol spelen. Bij de behandeling van de begroting van Justitie 2004 is de motie-Van der Staaij aangenomen waarin de regering wordt verzocht "te bevorderen dat de belemmeringen die voor prostituees in de praktijk bestaan om met prostitutie te breken, worden weggenomen, onder meer door het stimuleren dan wel faciliteren van zogenaamde uitstapprogramma's". De motie was gericht aan de minister van Justitie, maar deze heeft de uitvoering overgedragen aan de collega's die daarmee vanuit hun beleidsterrein meer betrokkenheid hebben: VWS en SZW. IN 2003 is door VWS een subsidie verleend voor een project gericht op stimuleren van gemeentelijke steun aan prostituees die een carrièreverandering ambiëren (zie onder paragraaf 2.2., uitstapprogramma's).

Buitenlandse slachtoffers van mensenhandel verkrijgen in beginsel alleen een tijdelijk verblijfsrecht waarvan de duur gekoppeld is aan de procedure tegen de verdachte (de zogeheten B9 regeling). Hun toekomstperspectief is dus in eerste instantie gericht op het terugkeren naar het land van herkomst. Perspectief bieden betekent hier, naast opvang en goede voorlichting over de rechten van het slachtoffer, mogelijkheden creëren op opleiding, op arbeidstoegeleiding en op werk, waardoor men economische zelfstandigheid kan verwerven. Het bestaande verbod op het verrichten van arbeid voor deze groep zal worden opgeheven. .

Inmiddels loopt er, in aansluiting op de vastgestelde EU-richtlijn terzake van verblijfsrecht voor slachtoffers, overleg tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de mogelijkheid van het verrichten van economische activiteiten door slachtoffers gedurende de B9 in te voeren. Daartoe wordt momenteel gewerkt aan een aanpassing van het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen. De aanpassing wordt dit najaar verwacht.

Na afloop van de B9 procedure kan een slachtoffer een verzoek doen om voortgezet verblijf. Slachtoffers die aannemelijk kunnen maken na terugkeer te moeten vrezen voor repressailles kan een permanente verblijfstitel worden verleend. Er wordt ten behoeve van het kunnen nemen van een zorgvuldige beslissing en een betere bewijslastverdeling tussen slachtoffer en overheid gewerkt aan een betere dossieropbouw. Dit om meer informatie te verkrijgen over het slachtoffer. Strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke gegevens moeten meer in combinatie kunnen worden gebruikt.

Ten behoeve van de terugkeer van slachtoffers van mensenhandel zullen de ambassades in belangrijkste landen van herkomst worden voorzien van richtlijnen bij de financiering van projecten op het gebied van mensenhandel, in het bijzonder projecten gericht op preventie en) reïntegratie.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.5	De ambassades in belangrijkste landen van herkomst worden voorzien van richtlijnen bij de financiering van projecten op het gebied van mensenhandel, in het bijzonder projecten gericht op preventie en) reïntegratie.	BZ	1 januari 2005

Nederland bekleedde in 2003 het OVSE voorzitterschap en had in dat kader het onderwerp 'Mensenhandel' als prioriteit uitgeroepen. Mensenhandel is in de afgelopen jaren op de OVSE agenda met name vanuit de 'menselijke dimensie' invalshoek belicht. Daarnaast lag de focus met name op ondersteuningsprojecten in de landen met OVSE veldkantoren. Het Nederlandse voorzitterschap heeft zich in 2003 ingespannen de aandacht te verbreden naar alle 3 de OVSE dimensies (inclusief aandacht voor politie-aspecten, economische aspecten, etc), alsmede te benadrukken dat een effectieve aanpak van mensenhandel een benadering zowel ten oosten alsook ten westen van Wenen vergt.

Belangrijkste resultaten na een jaar OVSE-voorzitterschap zijn realisatie van het OVSE -Actieplan mensenhandel en acceptatie van het mandaat van het Speciaal Mechanisme voor Mensenhandel tijdens de OVSE Ministeriële Raad van Maastricht. Medio mei 2004 is mevrouw Helga Konrad aangesteld als speciaal rapporteur mensenhandel. Zij beschikt over een stafbureau dat samenwerkt met de coördinatoren die reeds waren aangesteld in 17 landen en die ook de coördinatie voor de overige landen doen. Dit samenwerkingsverband moet uitvoering geven aan de actiepunten uit het OVSE-programma.²⁷

- ***Oplossingsrichting: aandacht voor slachtoffers van mensenhandel in het vreemdelingtoezicht verbeteren***

De bestrijding van mensenhandel en de aanpak van illegaliteit zijn in beginsel twee zelfstandige beleidsterreinen. Deze twee beleidsterreinen hebben raakvlakken en maatregelen op het ene beleidsterrein kunnen maatregelen op het andere beleidsterrein versterken.

Vanwege de betekenis van getuigenverklaringen of aangifte van slachtoffers voor de opsporing en vervolging van mensenhandel, wordt bij de voorgenomen intensivering van het toezicht op illegale vreemdelingen (bijvoorbeeld bij acties gericht op uitzetting), rekening gehouden met het feit dat zich onder die illegale vreemdelingen ook slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden. Bij de opsporing en vervolging van mensenhandel wordt - waar mogelijk en noodzakelijk - de politieke vreemdelingenzorg betrokken vanwege de daar aanwezige expertise.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.6	In de draaiboeken voor acties die in het kader van vreemdelingtoezicht worden verricht wordt standaard opgenomen door de politie dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel de gelegenheid krijgen om daarvan aangifte te doen. Het een en ander wordt dit jaar beled in het kwaliteitsprogramma Politie Vreemdelingentaken ²⁸	V&I	1 januari 2005

- ***Oplossingsrichting: anoniem melden van signalen mensenhandel door burgers (inclusief klanten) stimuleren***

Voor het behalen van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod is het van belang dat ook klanten zich bewust worden dat zich in de prostitutie (gezondheids)risico's en misstanden kunnen voordoen.

Waar mogelijk worden klanten bewust gemaakt van signalen van mensenhandel (minderjarigheid, illegaliteit en onvrijwilligheid) en van de strafbaarheid van mensenhandel en seks met minderjarigen.

²⁷ www.osce.org/docs/english/pc/2003/decisions/pced557.pdf

²⁸ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 537, nr. 1

Daarbij wordt hen tevens gewezen op de mogelijkheid om strafbare feiten anoniem te melden via Meld Misdaad Anoniem.

Voorts kan bij de verlening van een keurmerk prostitutie (zie hiervoor onder ‘zelfregulering’) het geven van voorlichting aan klanten (over gezondheidsrisico’s en (signalen van) mensenhandel) als criterium worden gehanteerd.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.7	Via klanten-websites, websites van exploitanten en via de prostitutiebedrijven zullen klanten worden voorgelicht over gezondheidsrisico’s en (signalen van) mensenhandel en worden gewezen op de mogelijkheid om strafbare feiten anoniem te melden. Voorlichting over deze risico’s wordt meegewogen bij het al dan niet verlenen van een keurmerk.	Justitie	1 januari 2005

- ***Oplossingsrichting: verbeteren informatiegestuurde opsporing (IGO)***

De opsporing en vervolging moeten niet (alleen) afhankelijk zijn van aangiften, maar moet ook actief op basis van verzamelde informatie plaatsvinden. Hiertoe worden binnen de rechercheorganisatie de principes van het IGO-concept ingevoerd. Het delict mensenhandel zal hier in elke regio ingepast worden. Het OM (de rechercheofficier) zal sturen op informatie door de recherche vroegtijdig de opdracht te geven informatie te halen. Binnen het IGO-concept is het noodzakelijk om op een groot aantal plaatsen informatie te halen (open informatiebronnen, CIE, Kamer van Koophandel, wijkagenten, etc.).

Voor een succesvolle toepassing van het het IGO-concept is het van groot belang dat relevante informatie die beschikbaar is bij andere organisaties beschikbaar komt voor het (pre)opsporingsonderzoek en dat deze informatie zoveel mogelijk ‘stapelbaar’ is (o.a. systemen en definities die op elkaar aansluiten).

Voor de opsporing van mensenhandel is op de eerste plaats de informatie uit het vreemdelingtoezicht noodzakelijk. In de illegalennota²⁹ die de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid onlangs aan de Tweede Kamer stuurde, staat daarom een aantal aanvullende maatregelen in relatie tot het vreemdelingtoezicht opgenomen die de opsporing en vervolging van mensenhandel bevorderen:

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.8	De directe beschikbaarheid van informatie uit het vreemdelingtoezicht voor de recherche wordt gewaarborgd, onder meer door de politie directe inzage te geven in de voor de opsporing relevante systemen van de vreemdelingenketen (zoals het BVV). Per 1 oktober 2004 zullen voorzieningen zijn getroffen waardoor de politie inzage krijgt in de relevante systemen van de vreemdelingenketen.	V&I	1 oktober 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
------------	------------------	-------------------	------------------

²⁹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 537, nr. 1

4.9	Politie en justitie investeren in de informatiegestuurde opsporing van mensenhandel (het IGO-concept). Hiertoe wordt o.a. gewerkt aan de invoering van de Politie Suite Opsporing (PSO), de toekomstige verzameling van ICT-voorzieningen op het gebied van opsporing. In 2004 wordt gestart met de gefaseerde invoer van PSO.	BZK	1 mei 2005
-----	--	-----	------------

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.10	In het kader van het politieke vreemdelingtoezicht wordt actief aandacht gegeven aan het onderkennen van signalen van mensenhandel. Deze informatie wordt vanuit het vreemdelingtoezicht ter beschikking gesteld voor opsporingsonderzoeken mensenhandel. Ook wordt deskundigheid vanuit de vreemdelingenpolitie ingebracht bij rechercheonderzoeken. Binnen de daarvoor afgesproken procedures wordt een en ander nader ingevuld in 2004, bij de invulling van de 'intensivering operationeel vreemdelingtoezicht' uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie	V&I	1 januari 2005

Voorts is het voor de opsporing van mensenhandel van belang dat de politie gebruik kan maken van informatie die beschikbaar is bij bestuurlijk toezichthouders, belastingdienst, UWV, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, BLOM, BIBOB en in het buitenland. Vanuit de politie zal met elk van deze instanties worden besproken hoe de uitwisseling van informatie ten behoeve van de (pre)opsporing van mensenhandel plaats kan vinden. Daarbij zal waar nodig ondersteuning vanuit de ministeries worden geboden.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.11	Met diverse relevante organisaties vindt nader overleg plaats over de uitwisseling van informatie ten behoeve van de (pre)opsporing van mensenhandel.	Justitie/BZK	1 januari 2005

4.3 Capaciteit en inzet

➤ **Knelpunt: beperkte capaciteit opsporing en vervolging.**

De onzichtbaarheid en onvindbaarheid van het niet-vergunde gedeelte van de branche vraagt veel inzet van politie en andere toezicht- en opsporingsinstanties, terwijl de capaciteit beperkt is.

• ***Oplossingsrichting: gestructureerde aanpak van mensenhandel door politie en OM***

De bestrijding van mensenhandel is een landelijke prioriteit van politie en justitie in Nederland. Dat was het overigens ook al vóór de opheffing van het algemeen bordeelverbod in het jaar 2000. En niet ten onrechte, want het delict mensenhandel is een van de zwaarste delicten in ons Wetboek van strafrecht. Een delict dat zich kenmerkt door schending van de mensenrechten (schending van de persoonlijke vrijheid en de lichamelijke integriteit van het slachtoffer) en dat veelal in georganiseerd verband wordt gepleegd en waarbij groot financieel voordeel wordt behaald. Het betreft hier immers een zogenaamd 'voortdurend delict', mede omdat het slachtoffer elke dag opnieuw gewongen wordt om geld te genereren.

Het mag duidelijk zijn dat een voorwaarde voor het behalen van de doelstellingen van de wetswijziging de inzet van politie en openbaar ministerie cruciaal is. In de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod³⁰ werd in dat licht geconstateerd, dat er een intensivering dient plaats te vinden waar het gaat om de bestrijding van strafbare vormen van exploitatie (minderjarigen, personen zonder voor arbeid geldige verblijfstitel en onvrijwilligen). Die intensivering van opsporing en vervolging zou vooral moeten plaatsvinden in het kader van de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit. Een gelijklopende aanbeveling werd gedaan door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de eerste rapportage.³¹ In de kabinetsreactie op deze rapportage werd aangegeven, dat de inspanningen van politie en justitie meer rechtstreeks zouden worden gericht op een actieve opsporing en vervolging van gevallen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie buiten de legale branche.³²

In de reactie op de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod heeft het kabinet aangegeven dat de omslag naar een aansturing vanuit de structuur van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit consequenties zou hebben voor de organisatie van de opsporing en vervolging. Inmiddels zijn deze consequenties door politie en openbaar ministerie in kaart gebracht en zijn maatregelen getroffen ter versterking van de aanpak van mensenhandel.

In het algemeen kan worden gesteld, dat de bestrijding van mensenhandelen van de prioriteiten van het openbaar ministerie is. In de aan Uw Kamer verzonden meerjarennota *'Perspectief op 2006'* heeft het openbaar ministerie een versterking van de strafrechtelijke handhaving van mensenhandel aangekondigd.³³

De cijfers betreffende de opsporing en vervolging van mensenhandel laten wat dat betreft ook een positieve trend zien. Het aantal onderzoeken en het aantal door het OM afgehandelde zaken vertonen sinds 2000 (de opheffing van het algemeen bordeelverbod) jaarlijks een stijging; het aantal dagvaardingen neemt sinds 2000 toe; het aantal sepots blijft stabiel; het aantal strafopleggingen neemt sinds 2000 toe; het aantal opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen neemt toe en ook het aantal opgelegde straffen neemt sinds 2000 toe.

Dat in de opsporings- en vervolgingspraktijk ook daadwerkelijk prioriteit aan de bestrijding van mensenhandel wordt gegeven, moet echter niet uitsluitend worden afgemeten aan het aantal onderzoeken dat de politie doet of het aantal mensenhandelzaken dat het openbaar ministerie jaarlijks afhandelt, maar ook uit diverse maatregelen die politie en OM treffen om de aanpak van mensenhandel te versterken.

De verdere verbetering van de aanpak van mensenhandel wordt onder meer gezocht in een versterking van de structuur waarin opsporing en vervolging plaatsvindt. Die maatregelen gericht op de structuur zijn wellicht minder zichtbaar in aantallen mensenhandelzaken, maar komen direct ten goede aan de bestrijding van mensenhandel. Door mensenhandel aan te pakken als zware georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit, komen naast de expertise van de zedenrecherche ook andere expertises beschikbaar, zoals financieel redden en ontneming, het internationaal samenwerken in Joint Investigation Teams, et cetera. Daarmee kunnen de pijlen nadrukkelijk worden gericht op de criminele structuren achter de mensenhandel.

³⁰ Kamerstukken II, 2001-2002, niet-dossierstuk just020801.

³¹ Kamerstukken II, 2001-2002, niet-dossierstuk just020497.

³² Kamerstukken II, 2002-2003, 28 628, nr. 1.

³³ Kamerstukken II, 2002-2003, niet-dossierstuk just020976.

De opheffing van het bordeelverbod heeft een impuls gegeven aan die opsporing en vervolging van mensenhandel. De politie heeft uit de controles in de prostitutiebranche meer zicht op die branche gekregen en een betere informatiepositie voor het opvangen van signalen van mensenhandel (binnen en buiten de gereguleerde sectoren van de prostitutie). Dergelijke signalen zijn onmisbaar voor de opsporing en vervolging van mensenhandel binnen en buiten de gereguleerde sector.

Uit de Korpsmonitor 2003 van de Nederlandse politie³⁴ is op te maken, dat inmiddels een redelijk transparant en schoon deel van de branche is ontstaan waar het gaat om legale (vergunde) en gecontroleerde bedrijven. Hierbij moet vooral de bestuurlijke sanctie van sluiting van het bordeel als zeer succesvolle ‘stok achter de deur’ worden gezien. De gecontroleerde bedrijven werken steeds beter mee aan het bestuurlijk toezicht en waken er voor minderjarigen of illegalen tewerk te stellen. Politie en justitie zijn nu bezig om vanuit dit gesaneerde deel de mensenhandel in de niet-vergunde sectoren aan te pakken.

Politie

Door de politie worden, mede naar aanleiding van de rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, concrete maatregelen voor verbetering van de opsporing van mensenhandel geformuleerd en geïmplementeerd.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.12	Er vindt regelmatig overleg plaats tussen de contactpersonen mensenhandel bij de korpsen (in de expertgroep mensenhandel). Daarin wordt expertise gedeeld en de aanpak van mensenhandel besproken.	BZK	doorlopend

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.13	Binnen de politie wordt (m.i.v. oktober 2004) een specifieke opleiding gegeven voor de opsporing van mensenhandel en de bejegening van slachtoffers van mensenhandel	Justitie	doorlopend

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.14	De politie vult een registratiesysteem (IKPS), waarin zowel (potentiële) slachtoffers van mensenhandel als de handelaren zelf worden geregistreerd, zodat de informatie-uitwisseling tussen korpsen wordt verbeterd.	BZK	doorlopend

Door het project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse politie is voor de 3^e fase van het project (tot eind 2004) een aantal doelstellingen gekozen. Deze zijn geformuleerd door het beschrijven van de gewenste toestand bij de politie ter zake een adequaat niveau van handhaving van het prostitutiebeleid en de aanpak van mensenhandel.³⁵

Doelstellingen/gewenste toestand

³⁴ Door de minister van Justitie aan de Kamer gestuurd bij brief van 9 juni 2004.

³⁵ Korpsmonitor 2003; De monitor in perspectief, p. 3.

1. ieder regiokorps zet taakgebonden **capaciteit** in, die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen: d.w.z. frequente, volledige (alle vormen van prostitutie) en onvoorspelbare controles, waardoor de branche (legaal/illegaal) niet in de gelegenheid is, met vrucht andere dan meerderjarige, legaal en vrijwillig werkende prostituees in te zetten. Deze controles worden door het korps in het kader van de planning- en beleidscyclus bewaakt op frequentie, aantal, kwaliteit en resultaat. Bij controles en de planning daarvan maakt de politie gebruik van gedetailleerde locatie- en situatiebeschrijvingen die zij in de loop der tijd heeft aangelegd. Er is nagenoeg geen kans dat valse/vervalste documenten door de controleurs over het hoofd worden gezien. Bij het aantreffen van misstanden wordt adequaat opgetreden en andere partijen in de keten via afgesproken wijze geïnformeerd.
2. ieder regiokorps beschikt over een zodanige **informatiestructuur** dat er in- en externe antennes uitstaan om signalen van heimelijke prostitutie en mensenhandel op te vangen. De waarnemingen van relevante toestanden worden verzameld, geregistreerd, geanalyseerd, veredeld, gedistribueerd, benut, etc. Volumebeleid (gemaximeerd aantal op te leveren opsporingsonderzoeken) op dit delict is uit den boze.
3. ieder regiokorps beschikt over een volledige **beschrijving van het opsporingsproces**. Er is een ondubbelzinnige toedeling van de verantwoordelijkheid voor (onderdelen) van het proces. Kwaliteit van het personeel voldoet aan de vereisten (o.a. opleiding). Potentiële slachtoffers worden altijd in overeenstemming met de richtlijnen bejegend. Opsporingsindicaties worden altijd gevolgd door projectvoorbereiding (incl. informatie-inwinning). Vanwege de prioritering en het absolute doorlatingsverbod, wordt elk voorstel gehonoreerd. Er volgt een opsporingsonderzoek waarbij financieel rechercheren niet alleen t.b.v. de sanctie (ontneming) en of/dreigmiddel wordt ingezet, maar vooral ook tactisch als wapen wordt gebruikt.
4. het project is degelijk afgesloten door **inbedding binnen de bestaande structuren** van de Nederlandse politie, zodat de aanpak van mensenhandel binnen de Nederlandse politie is geborgd.

De voorzitter van de stuurgroep bij het project geeft in de aanbiedingsbrief bij de Korpsmonitor aan dat de Korpsmonitor met instemming is ontvangen door de politieberaden³⁶ en dat de conclusies en aanbevelingen onverkort door die beraden zijn overgenomen. Daarom kunnen de in het project voorgenomen activiteiten hieronder integraal opgenomen worden als maatregelen die de Nederlandse politie nog dit jaar zal ondernemen om de gestelde doelen te bereiken.

De uitvoering en monitoring van deze maatregelen zal uiteraard geschieden onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep bij het project. Uit de Korpsmonitor 2004 zal moeten blijken in hoeverre de maatregelen zijn gerealiseerd en de gestelde doelen zijn bereikt. De ministeries van BZK en Justitie zullen de voortgang in de uitvoering volgen en waar nodig ondersteuning verlenen.

Bedacht moet worden dat de hoeveelheid aan maatregelen die hieronder wordt geschetst en het hoge ambitieniveau maken, dat een zekere prioritering noodzakelijk zal zijn en dat op onderdelen een langere doorlooptijd nodig is. Mede gelet op de afhankelijkheid van het resultaat van deze maatregelen van de inzet van andere partners. Voorkomen moet worden dat de druk hoofdzakelijk komt te liggen op repressie.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.15	De voorstellen uit het project Prostitutie/Mensenhandel worden in alle korpsen geïmplementeerd	BZK	1 januari 2005

³⁶ De Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen en het OM/Politieberaad.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.16	Met de nieuw ontwikkelde opleidingen 'MDOM (documenten)' en 'Prostitutiecontrole' wordt de inhaalslag gerealiseerd, waarbij de korpsen hun deskundigen inzetten als docent	BZK	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.17	Binnen de rechercheopleidingen van het nieuwe politieonderwijs wordt een mensenhandelmodule gerealiseerd	BZK	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.18	Ontwikkelingen in het land worden op de voet gevolgd, ervaringen worden uitgewisseld, (verbeter)voorstellen worden ontwikkeld en aangeboden, zowel aan de korpsen, bestuur als justitie	BZK	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.19	Aan de Nederlandse positie t.o.v. andere landen in het kader van de (internationale) mensenhandel wordt aandacht besteed	BZK/Justitie	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.20	Onderzoeken mensenhandel worden op gang gebracht, door deskundige controles en intensieve informatieverzameling, analyse, informatie-uitwisseling en het detecteren van (potentiële) slachtoffers en verdachten van mensenhandel	BZK/Justitie	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.21	De oprichting en inrichting van een Joint Investigation Team (JIT) zal worden ondersteund	BZK/Justitie	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.22	Vanwege de te verwachten vervlechting van de artikelen mensensmokkel en het nieuwe artikel mensenhandel wordt de toedeling van opsporingsonderzoeken mensensmokkel opnieuw in beschouwing genomen (rol KMar, rol politie).	Justitie	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.23	Vanwege de vernieuwing (uitbreiding) van het artikel mensenhandel wordt het uitvoeren van opsporingsonderzoeken ter zake van mensenhandel buiten de prostitutie opnieuw in beschouwing genomen, waarbij bijzondere opsporingsdiensten, zoals SIOD/ECD, Belastingdienst, etc. in beeld komen.	Justitie/SZW	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.24	Het overleg van de lokale korpsprojectleiders, zoals dat tot eind 2003 binnen het project plaats vindt, wordt ingericht als expertisegroep prostitutie/mensenhandel waarvan de voorzitter zitting heeft in de beleidsadviesgroep criminele netwerken van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen.	BZK	1 januari 2005

Openbaar ministerie

Ook door het openbaar ministerie worden maatregelen getroffen om de opsporing en vervolging van mensenhandel verder te verbeteren.

Zo heeft inmiddels de landelijk officier mensenhandel de sturing ter hand genomen van de mensenhandelzaken die de Nationale recherche uitvoert. Deze landelijk officier van justitie verricht tevens landelijke coördinerende taken ten aanzien van de opsporing en vervolging van mensenhandel. Daarnaast is bij het openbaar ministerie een landelijk overleg gestart, onder voorzitterschap van de procureur-generaal die mensenhandel in portefeuille heeft. In dat landelijk overleg komen de mensenhandelofficieren van justitie van de afzonderlijke parketten bijeenkomen om kennis en informatie uit te wisselen, onderzoeksresultaten te monitoren, knelpunten te signaleren en af te stemmen over de uitvoering van landelijk beleid.

Ten behoeve van de ontwikkeling van kennis is voorts een cursus mensenhandel ontwikkeld die door de SSR (Stichting Studiecentrum Rechtspleging) wordt gegeven.

Bij de aanpak van mensenhandel zal tevens kunnen worden geprofiteerd van de ontwikkeling van de Nationale Recherche. Hoewel ook voorheen in bovenregionaal en landelijk verband al onderzoeken naar mensenhandel zijn verricht, zal de centrale aansturing van de bestrijding van zware en georganiseerde misdaad met een landelijk of internationaal karakter met de komst van de Nationale Recherche en de bovenregionale rekercheteams (BRT's) nog verbeteren.

In het kader van de vorming van de nationale en bovenregionale recherche wordt op dit moment gewerkt aan een nationaal dreigingsbeeld zware (georganiseerde) criminaliteit, dat in de loop van 2004 zal worden opgeleverd. Dit nationaal dreigingsbeeld zal mede als basis dienen voor het aanwijzen van aandachtsgebieden voor de Nationale recherche en de BRT's. In afwachting daarvan zijn de nationale recherche en de BRT's inmiddels volgens planning aan het werk, onder meer met onderzoeken naar mensenhandel.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.25	De Aanwijzing Mensenhandel van het College van procureurs-generaal zal worden vernieuwd.	Justitie	1 januari 2005

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.26	Het College van PG's stuurt een brief aan de hoofden van parketten, waarin de hoofdofficieren wordt gevraagd om de problematiek van mensenhandel aan de orde te stellen in het driehoeksoverleg	Justitie	1 aug. 2004

- **Oplossingsrichting: grotere inzet van andere actoren/ketenpartners**

Eerder in dit plan van aanpak is aangegeven, dat het van belang is dat de verschillende ketenpartners met hun aanpak goed op elkaar aansluiten en elkaar versterken. Vooral de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving moeten elkaar goed aanvullen. Wanneer ketenpartners regelmatig bij elkaar komen om werkwijzen te delen, beleidsinformatie regelmatig wordt uitgewisseld en de prioritering op elkaar wordt afgestemd kan tot een integrale aanpak worden gekomen, die meer biedt dan de som der delen. Ook het verzamelen en registreren van gegevens dienen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd te worden.

Zoals hiervoor al is aangegeven, speelt de bestuurlijke handhaving door *gemeenten* een cruciale rol in het bereiken van de doelstellingen bij de opheffing van het bordeelverbod, inclusief de bestrijding van

mensenhandel. Hierop is al uitvoerig ingegaan in het hoofdstuk 'gemeentelijk prostitutiebeleid; bestuurlijke handhaving'.

Aangezien de bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving moet worden verricht door politie, OM en gemeenten gezamenlijk, zou dit onderwerp regelmatig aan de orde moeten worden gesteld in een overleg tussen deze ketenpartners.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
4.27	De aanpak van mensenhandel wordt regelmatig aan de orde gesteld in het overleg tussen ketenpartners	Justitie	doorlopend

Ook bij de overige ketenpartners (zoals de zittende magistratuur, IND, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, Opvang- en hulpverleningsinstellingen, en departementen) dient de aanpak van mensenhandel regelmatig op de agenda te staan.

Het is om die reden van belang dat de rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel concrete signalen en aanbevelingen bevat op de punten waar ketenpartners hun verantwoordelijkheden moeten nemen in de aanpak van mensenhandel. Dergelijke concrete aanbevelingen zijn aanleiding om waar nodig het onderwerp mensenhandel nadrukkelijk te agenderen.

5 LOVERBOYS

➤ **Knelpunt: loverboyproblematiek**

De loverboyproblematiek is een specifiek deel van de mensenhandelproblematiek, gelet op de methode die door deze mensenhandelaren wordt gebruikt. De term Loverboy is misleidend. Het betekent niet veel meer dan ‘jonge minnaar’, maar doorgaans bedoelt men er (vooral jonge) criminelen mee, die samen met vrienden of in familieverband (jonge) vrouwen emotioneel en sociaal van hen afhankelijk maken met als doel ze in de prostitutie aan het werk te zetten. Niet zelden worden deze meisjes onder bedreigingen gedwongen in de prostitutie te blijven en hun geld af te geven. Gelet op de formuleringen in art. 250a Sr. is een loverboy feitelijk niet anders dan een mensenhandelaar, die prioriteit in zijn aanpak verdient (vooral wanneer sprake is van minderjarige slachtoffers).

Behalve de oplossingsrichtingen en maatregelen die eerder in deze notitie zijn aangegeven voor de opsporing en vervolging (van mensenhandel), zijn vooral voor de preventie en hulpverlening aan slachtoffers aanvullende maatregelen denkbaar die zich specifiek richten op de aanpak van deze specifieke groep.

Op verzoek van het ministerie van Justitie werd door het Platform Jeugdprostitutie Nederland een notitie opgesteld, waarin diverse voorstellen worden uitgewerkt.³⁷

Voorstellen van het Platform Jeugdprostitutie Nederland

Het is wenselijk om op één plek in het land informatie en kennis te bundelen. Veel preventie- en hulpverleningsactiviteiten bevinden zich in een ontwikkelfase, waarbij een gezamenlijke aanpak geld en energie kan besparen. Daarnaast vindt in de praktijk al op verschillende manieren voorlichting plaats en is al veel ervaring en kennis opgedaan door het werken met slachtoffers en daders.

Al geruime tijd bestaan er voorlichtingsactiviteiten voor *risicomeisjes*³⁸. Deze voorlichting bewijst nog steeds erg nuttig te zijn en dient te worden doorgezet. Juist in de fase waarin de eerste contacten worden gelegd tussen verdachten en potentiële slachtoffers, zijn laatstgenoemden nog erg goed bereikbaar. In het vervolg van het proces wordt dit steeds moeilijker. Het structureel opnemen van de voorlichting in het onderwijs zal uiteindelijk de beste resultaten geven, mits deze op de juiste wijze wordt gegeven.

Daarnaast is er een groeiend besef dat ook aan *jongens* specifieke vormen van voorlichting moeten worden aangeboden. Tenslotte zijn zij de ‘potentiële daders’ en mogelijk ook ‘potentiële slachtoffers’. Er bestaan bij hulpverleningsorganisaties verschillende meer en minder uitgewerkte ideeën om deze voorlichting vorm te geven. Ook combinatieprojecten waarin aan meisjes en jongens tegelijk een voorlichtingsprogramma wordt aangeboden behoort tot de mogelijkheden.

Voorlichting aan *asielzoekers en andere zeer specifieke doelgroepen* kan plaatsvinden op verschillende plaatsen waar zij zich vooral ophouden. Het is hierbij belangrijk om de voorlichting op deze groepen af te stemmen. Het moet aansluiten bij hun ervaringswereld en passen op de situatie waarin zij zitten. Het Scharlaken Koord heeft met succes voor asielzoekers een pilot uitgevoerd met een specifiek programma.

³⁷ “Notitie m.b.t. nieuwe initiatieven/acties aangaande de preventie en aanpak van jeugdprostitutie in Nederland ten behoeve van het overleg met de ministeries van Justitie en VWS”, Platform Jeugdprostitutie Nederland, 6 december 2003.

³⁸ De term ‘risicomeisjes’ is weliswaar een ingeburgerde term, maar is echter nog niet op uitgebreid onderzoek gebaseerd. Hiermee moet dus voorzichtig worden omgegaan!

In de relatie tussen jeugdigen en hun *ouders* zijn de seksuele relaties en ervaringen van kinderen bijna altijd een taboe. Hierdoor is het vaak moeilijk voor ouders om problemen van hun kinderen vroegtijdig te kunnen signaleren en een juiste houding te bepalen t.o.v. gerezen problemen. Juist het verbreken van de relatie van een jeugdige met zijn ouderlijk gezin, vormt een risicovolle stap in het isoleren van de jeugdige die wordt ‘klaargestoomd’ voor het werken in de prostitutie. Tegen deze achtergrond kan er een grote preventieve werking uit gaan van het informeren van ouders over jeugdprostitutie en alles wat daar mee samenhangt. Het ontwikkelen en uitvoeren van een voorlichtingsprogramma is hiervoor nodig. De algemene kennis die er in de samenleving bestaat m.b.t. jeugdprostitutie moet worden verbeterd. Nog te vaak wordt gedacht dat jeugdprostitutie een eigen keus is.

In Nederland zijn er veel *professionals en vrijwilligers die met jeugdigen werken*. We denken hierbij aan leerkrachten, welzijnswerkers, hulpverleners, activiteitenbegeleiders, jeugdwerkers, etc. Zij komen vaak potentiële slachtoffers tegen. Door hen te trainen op het herkennen van signalen, het bespreekbaar maken van misbruikrelaties en het bewerkstelligen van bewustwording en kennisoverdracht m.b.t. gangbare rolpatronen, kunnen veel jeugdigen worden bereikt.

- ***Oplossingsrichting: inrichting van een landelijk expertisepunt Jeugdprostitutie.***

Met het oog op bundeling van de hierboven geschetste activiteiten is het kabinet voornemens om voor een periode van twee à drie jaar een expertisepunt jeugdprostitutie in te richten. Het expertisepunt krijgt tot taak met betrekking tot jeugdprostitutie en loverboys feiten, cijfers, achtergrondinformatie en goede voorbeelden te verzamelen en toegankelijk te maken, zodat er zicht komt op de aard en omvang van het probleem en op methoden die in de praktijk van de aanpak van het fenomeen werken (preventief, repressief en curatief). Het centrum zal informatie en voorlichting over het onderwerp verstrekken aan overheden, uitvoerende en intermediaire instanties. Er zijn in het land diverse projecten in uitvoering met het doel een effectieve aanpak van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek te ontwikkelen. Het centrum zal aan de goede voorbeelden brede bekendheid moeten geven. Ook zal het centrum voorlichting voor jongeren zelf ontwikkelen en beschikbaar stellen. Het is niet de bedoeling dat het landelijk expertisepunt als landelijk meldpunt gaat fungeren: meldingen van strafbare feiten moeten uiteraard aan de politie worden gedaan; seksueel kindermisbruik kan gemeld worden bij het advies- en meldpunt kindermishandeling. Ook is het niet de bedoeling dat het expertisepunt bestaande particuliere initiatieven overneemt. Met goede voorbeelden en instrumenten kan het expertisepunt dergelijke initiatieven stimuleren en ondersteunen.

Het expertisepunt jeugdprostitutie zal, met het oog op efficiency en kostenbesparing, worden ondergebracht bij een bestaande instelling. Er zal nadrukkelijk worden gezocht naar verbinding en samenwerking met het expertisepunt Kindermishandeling bij het NIZW en met het, op te richten, landelijk ondersteuningspunt huiselijk geweld. Gesprekken hierover zullen in de komende maanden met betrokken instanties worden gevoerd. Na drie jaar dient duidelijk te zijn hoe en door welke reguliere instantie de taken van het expertisepunt jeugdprostitutie in de toekomst kunnen worden vervuld. Waar mogelijk zal het expertisepunt gebruik maken van de kennis en ervaringen die op andere, naastliggende, beleidsterreinen zijn opgedaan.

Voor de financiering van dit centrum worden thans de mogelijkheden verkend.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
5.1	Inrichting van een Landelijk Expertisepunt Jeugdprostitutie	Justitie	1 januari 2005

Tijdens het debat over de loverboyproblematiek op 19 mei 2004 is door de leden Arib (PvdA) en Örgü (VVD) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht “een deugdelijk onderzoek in te stellen naar de aard en omvang van jeugdprostitutie en de slachtoffers van loverboys binnen deze groep”.³⁹

In de eerste evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod is al getracht zicht te krijgen op minderjarigheid in de prostitutie.⁴⁰ In dat onderzoek is het niet gelukt om kwalitatieve vragen over jeugdprostitutie te beantwoorden, omdat het te onderzoeken verschijnsel zich per definitie grotendeels in het verborgene afspeelt. Ook in eerdere onderzoeken is het niet gelukt om te komen tot conclusies over de omvang van de problematiek, anders dan grove schattingen.⁴¹ ECPAT-NL heeft in augustus 2003 een quick-scan van minderjarigen in de prostitutie gepubliceerd.⁴² Voor deze ‘quick-scan’ is een groot aantal rapporten en publicaties over jeugdprostitutie geraadpleegd en zijn vele organisaties en sleutelfiguren benaderd die op dit terrein werkzaam zijn. Van diverse organisaties staan in dit onderzoek de beschikbare cijfers opgenomen. Ondanks de brede opzet van het onderzoek (die het onderzoek meer maakt dan ‘slechts’ een quick-scan van het onderwerp) concludeert ECPAT-NL dat een ‘grootschalig, diepgaand onderzoek’ nuttig en nodig is om de situatie van minderjarigen in de prostitutie in Nederland in kaart te brengen. In een dergelijk onderzoek zou aandacht besteedt moeten worden aan de verschillende groepen minderjarigen, vooral AMA’s en ook jongens. ECPAT-NL geeft niet aan op welke wijze een dergelijk ‘grootschalig onderzoek’ zou kunnen plaatsvinden. ECPAT heeft laten weten in navolging van de quickscan inmiddels zelf gestart te zijn met een nieuw onderzoek naar prostitutie van minderjarigen.

Het kabinet erkent dat het – zowel ten behoeve van de strafrechtelijke aanpak als voor een adequate preventie en hulpverlening aan slachtoffers- zinvol is om te beschikken over informatie over de aard van jeugdprostitutie en de loverboyproblematiek en waar mogelijk ook over de omvang van de problematiek. Daarom zal het kabinet het in te richten Landelijk Expertisepunt Jeugdprostitutie opdracht te geven de expertise, kennis, ervaring, onderzoeksresultaten en cijfermateriaal uit het bestaande netwerk van organisaties te bundelen. De verwachting bestaat, dat door een dergelijke bundeling (en met de vormgeving van een monitoring binnen het expertisepunt) voldoende zicht kan ontstaan op de aard en omvang van het fenomeen om te bepalen waar eventueel aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn ten behoeve van een integrale aanpak van jeugdprostitutie en de loverboyproblematiek. Ook maakt een dergelijke bundeling het mogelijk om vast te stellen waar de ‘gaten’ in de kennis zitten en waar aanvullend onderzoek nodig is. Wanneer deze bundeling nog dit jaar plaatsvindt, zou een eventueel aanvullend onderzoek kunnen plaatsvinden in het kader van de tweede evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2005. De motie Arib wordt in deze zin uitgevoerd.

- ***Oplossingsrichting: verbetering optreden politie/justitie en hulpverlening in een justitieel kader***

In het debat over de loverboyproblematiek op 28 april 2004 heeft de Minister van Justitie toegezegd in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zullen aangeven in hoeverre binnen de politie mensenkracht wordt vrijgemaakt voor de aanpak van

³⁹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 VI, nr. 150.

⁴⁰ Goderie, M, Spierings, F. & S. ter Woerds (2002). Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.

⁴¹ Onder meer: Horn, J.E. van, Bullens, R.A.R., Doreleijers, Th.A.H. & Jägers, M (2002). Aard en omvang seksueel misbruik en prostitutie minderjarige allochtone jongens: een verkennend onderzoek. Amsterdam: Fora, VU Amsterdam en Venicz, L. & Vanwesenbeeck, I. (1998). Aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes. Utrecht: NISSO.

⁴² “Minderjarigen in de prostitutie in Nederland, een quick scan”, ECPAT-NL, Amsterdam, augustus 2003.

loverboyproblematiek. Hiervoor is in het hoofdstuk ‘Opsporing en vervolging’ al aangegeven dat de politie met betrekking tot mensenhandel, waar de loverboyproblematiek een onderdeel van is, de doelstelling hanteert dat ieder regiokorps taakgebonden capaciteit inzet, die voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Hoewel niet is aan te geven hoeveel menskracht specifiek voor de aanpak van loverboys wordt ingezet, blijkt dat door korpsen in toenemende mate aandacht wordt besteed aan de specifieke problemen die zich bij loverboys voordoen. Daarbij is de politie mede afhankelijk van aangiftes en informatie van o.a. ketenpartners (bestuur, OM, zorg, hulpverlening, opvang, etc.).

Verdachten veranderen hun ronselpraktijken en werkwijzen voortdurend. Zij houden rekening met de leeftijd van hun slachtoffers, verplaatsen hun werkterrein, wisselen de werkplek waar zij hun slachtoffers inzetten en trekken zich steeds minder aan van landsgrenzen. De nieuwste ontwikkeling is het gebruiken van Internet voor het ronselen van potentiële slachtoffers.

Het *profiel van verdachten en daders* moet verder worden uitgewerkt, waardoor een beter inzicht gaat bestaan in hun ontwikkelingsachtergronden. Preventie voor deze groep is dan ook te verbeteren. Het verzamelen van gesystematiseerde informatie over de werkwijze en profielen van verdachten en daders is een taak van politie en justitie, zij hebben immers de beschikking over strafrechtelijk onderzoek en politiedossiers. Aanvullende informatie is bij velen beschikbaar. Er moet dus een methodiek worden gevonden om alle informatie bijeen te brengen op een centrale plek in Nederland. Hiermee kan een snelle en succesvolle herkenning van de bestaande jeugdprostitutie worden gestimuleerd. Het Expertisecentrum Jeugdprostitutie kan mogelijk een rol vervullen bij de ontwikkeling van een methodiek om informatie centraal beschikbaar te krijgen.

Vervolgens dient de gesystematiseerde informatie over werkwijze en profielen ingebed te worden in de opleiding van politie en OM, ten behoeve van een adequate opsporing en vervolging van loverboys. De loverboyproblematiek is een thema dat in de mensenhandelmodule van de rechercheopleidingen van het nieuwe politieonderwijs expliciet aan de orde komt.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
5.2	Gesystematiseerde informatie over werkwijze en profielen loverboys wordt ingebed in de opleiding politie en OM en wordt verspreid binnen de regiokorpsen	BZK	1 januari 2005

Vanwege angst voor represailles of door de loyaliteit voor loverboys bestaat er een lage *aangiftebereidheid* bij slachtoffers van gedwongen prostitutie. De aanpak van criminele activiteiten op het gebied van jeugdprostitutie moet minder afhankelijk worden gemaakt van de aangiftebereidheid van slachtoffers en directe getuigen. Maatregelen ter vergroting van de aangiftebereidheid, ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel en de zogenaamde ‘informatiegestuurde opsporing’ staan hiervoor al opgenomen in hoofdstuk 4: ‘opsporing en vervolging’.

- ***Oplossingsrichting: gesloten opvang in een justitiële jeuginrichting***

Om minderjarigen (in een crisissituatie) uit de prostitutie te halen wordt in veel regio’s gebruik gemaakt van de constructie dat de Kinderrechter (op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming) de jeugdige voorlopig (ten hoogste drie maanden) onder toezicht stelt van een bureau Jeugdzorg en dat hij daarbij tevens een machtiging tot gesloten plaatsing in een Justitiële Jeugd Inrichting (JJI) afgeeft. In de JJI wordt een psycho-diagnostisch onderzoek uitgevoerd om een goede indicatie te verkrijgen voor verdere hulpverleningstrajecten.

In 2001 hebben het Ministerie van Justitie, Bureaus Jeugdzorg en JJI's in het convenant crisisplaatsingen afgesproken dat slachtoffers van prostitutie in aanmerking komen voor een zogenaamde crisisplaatsing in een JJI. Dit betekent dat plaatsing van de jeugdige binnen één week na aanmelding dient plaats te vinden. Genoemde partijen slagen er steeds beter in deze afspraak ook te realiseren.

In 2003 hadden ongeveer 60 van de crisisplaatsingen in JJI's betrekking op minderjarige slachtoffers van prostitutie. Of opvang in een JJI ook de beste vorm van opvang is voor minderjarige slachtoffers van prostitutie (en de andere categorieën die in aanmerking komen voor een crisisplaatsing) staat inmiddels ter discussie.

Op dit moment wordt door een ambtelijke werkgroep van VWS en Justitie, waaraan ook de betrokken belanghebbende partijen deelnemen, voorstellen ontwikkeld voor de verbetering van de zorg voor ernstig gedragsgestoorde jeugdigen. De werkgroep beziet onder meer of een passend alternatief aanbod beschikbaar kan komen. De minister van Justitie heeft toegezegd nog voor het zomerreces de Tweede Kamer nader te informeren.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
5.3	Minderjarige slachtoffers van prostitutie worden binnen een week na aanmelding in een JJI geplaatst. Onderzocht wordt of opvang in een JJI ook het meest geschikt is	Justitie	zomer 2004

- ***Oplossingsrichting: ontwikkeling specifieke hulpverleningsmethodiek***

Belangrijk is na te gaan welke rol de hulpverleningsinstellingen kunnen spelen bij preventie en hulpverlening aan slachtoffers van loverboys. Daarover zullen VWS en Justitie in de komende periode met relevante organisaties in overleg treden.

Uit contact met VWS is gebleken dat verschillende instellingen inmiddels een hulpverlenings- en preventieaanbod voor deze groep ontwikkelen. Stichting ambulante FIOM heeft in haar werkplan van 2004 opgenomen om mede een preventieprogramma voor jonge meisjes inzake loverboys te ontwikkelen. Ook op lokaal niveau is het FIOM betrokken. In Zwolle is een werkgroep gestart ten behoeve van de aanpak rondom preventie loverboys. FIOM Zwolle ontwikkelt tegelijkertijd een aanbod voor een verwerkingsgroep voor jonge meisjes. Pharos, kenniscentrum vluchtelingen en asielzoekers, ontwikkelt een signaleringsnotitie Jeugd. De Rutgers Nisso Groep ontwikkelt onder andere met Pretty Women een 'grens-test'. Deze test is bedoeld voor jongeren om te kunnen ontdekken wat hun grenzen zijn en of die al dan niet worden overschreden. Bij een bepaalde score worden adviezen gegeven. Deze test kan als instrumenten worden ingezet bij de voorlichting, c.q. discussie over loverboys.

- ***Oplossingsrichting: Ondersteuning hulp en opvang***

De hulpverlening en opvang van risicomeisjes en praktiserende jeugdigen vraagt een specifieke aanpak. Deze aanpak bestaat uit drie onderdelen: netwerken, specifieke hulpverlening en opvang. Dit is primair de verantwoordelijkheid van gemeenten.

Het is belangrijk dat de *specifieke hulpverlening* inhoudelijke kennis heeft van de gangbare methodieken in de vrouwenhulpverlening en van relatieverslaving. Deze specifieke hulpverlening is niet altijd voorhanden. Hiervoor is in de stad Utrecht sinds jaren een speciale en laagdrempelige hulpverleningsunit ingericht (Pretty Woman), waarvoor de stad en de provincie Utrecht de verantwoordelijkheid hebben genomen. Deze vorm van specialistische hulpverlening zou op meer plaatsen beschikbaar moeten komen. In ieder geval tot 18 jaar speelt de jeugdzorg in de aanpak een grote rol (bureau jeugdzorg). Daarnaast is de signalering en een laagdrempelige aanpak toch vooral

ook een taak en verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Deze specifieke hulp kan worden vormgegeven in bestaande instellingen en/of in nieuwe projecten.

In de vrouwenopvang worden eveneens jeugdige prostituees opgevangen. Het gaat hierbij meestal om wat oudere meisjes die niet op hun plaats zijn in de jeugdzorg. Met deze opvang is ervaring opgedaan bij de vrouwenopvang in Leeuwarden. Daar biedt Asja een specifieke opvangplek voor deze groep. Zij heeft in de afgelopen jaren haar bestaansrecht bewezen. In Amsterdam bestaat momenteel een initiatief om tot een 'tweede Asja' te komen. Met de capaciteitsuitbreiding die de komende jaren in de vrouwenopvang met een extra bedrag van €4 miljoen wordt gerealiseerd, is het mogelijk dat specifiek voor de bedoelde groep extra opvang wordt gerealiseerd.

6 VOORLICHTING

In de voorgaande hoofdstukken zijn bij de verschillende thema's al maatregelen geschetst op het terrein van de bewustwording van en voorlichting aan diverse doelgroepen. Voor het overige wordt geconstateerd dat er over het algemeen voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal voor de verschillende doelgroepen is ontwikkeld.

Zonder een compleet overzicht te willen geven, zijn te noemen:

- brochure over Nederlands prostitutiebeleid in 7 talen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Voorlichting. Doelgroep: overheden en breed publiek
- brochure Questions & Answers Prostitution van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; Doelgroep: missies en ambassades in het buitenland (m.n. bronlanden)
- brochure, website, handboek voor veldwerkers van de Stichting de Rode Draad. Doelgroep: prostituees
- brochure en website over uitstapprogramma's van de Mr. A. de Graaf Stichting. Doelgroep: gemeenten, hulp- en dienstverlenende instanties
- diverse folders en brochures in verschillende talen over gezondheid, seks en werk van de Stichting Soa / Aids Nederland. Doelgroep: prostituees en hulpverleners
- Handboek soa-preventie in de prostitutie van de Stichting Soa Aids Nederland. Doelgroep: sociaal verpleegkundigen die veldwerk doen en voorlichting geven aan prostituees
- Brochure over het werken in de prostitutie in Amsterdam in 3 talen en de Belastingkrant van het Prostitutie Informatie Centrum te Amsterdam. Doelgroep: prostituees.
- Brochure over het werken in de prostitutie in 7 talen van de Gemeente Rotterdam
- Brochures en voorlichtingsmateriaal van de uitvoeringsorganisaties van de belastingdienst en UWV/GAK.
- Verschillende websites zoals www.prostitutie.nl, www.rodedraad.nl, www.mrgraaf.nl en www.pic-amsterdam.nl, die in principe voor alle doelgroepen toegankelijk zijn.

6.1 Thema's

Vervolgens is nagegaan in hoeverre het materiaal de belangrijkste *thema's* aan de orde stelt. Dat zijn: vestigingsbeleid, arbeidsverhoudingen (zelfstandig ondernemerschap versus loondienst), fiscale verplichtingen, gezondheid, 'uit de prostitutie stappen', informatie over de mogelijkheden om in Nederland in de prostitutie te werken en gedwongen prostitutie / mensenhandel. Uit deze inventarisatie komt naar voren dat op de meeste thema's voldoende voorlichtingsmateriaal beschikbaar is. Majeure knelpunten zijn aangetroffen op de thema's vestigingsbeleid en arbeidsverhoudingen. Daarover is nog onvoldoende informatie beschikbaar.

➤ **Knelpunt: onvoldoende informatie over het vestigingsbeleid van gemeenten.**

Niet alle gemeenten hebben hun vestigingsbeleid en vergunningenstelsel op orde (zie hoofdstuk 2: gemeentelijk prostitutiebeleid). Daarnaast is de informatie over het vestigingsbeleid moeilijk te achterhalen (via de gemeentelijke website, een folder o.i.d.). Daardoor weten werkers in de prostitutiebranche en de exploitanten niet waar zij zich in welke gemeente op welke manier kunnen vestigen. Dit belemmert de beroepsuitoefening, c.q. (vrije) vestiging.

Nr.	Maatregel	Initiatief	Einddatum
6.1	In een circulaire aan gemeenten zal worden gewezen op het belang van het op orde brengen van het prostitutiebeleid en vergunningstelsel en op het belang van het informeren van belanghebbenden hierover. ⁴³	BZK	1 januari 2005

➤ **Knelpunt: Onduidelijke vormgeving van arbeidsrelaties**

In hoofdstuk 2 is uitgebreid ingegaan op de wijze waarop in de branche momenteel de arbeidsrelaties zijn vormgegeven en op de noodzaak dat de sector zich ook op het vlak van belastingen en sociale zekerheid voegt naar de wet- en regelgeving. Ook voor de positie van prostituees zelf is het van doorslaggevend belang dat de arbeidsrelatie duidelijker en de financiële aspecten transparanter worden, onder andere met het oog op het kunnen realiseren van rechten jegens de exploitant (met name in verband met loondoorbetaling ingeval van ziekte) of het daadwerkelijk kunnen realiseren van sociale zekerheidsrechten (WW, WAO en bijstand).

De Belastingdienst en het UWV zullen voorlichtingsmateriaal ontwikkelen waarin - op de specifieke situatie in de prostitutiebranche toegespitste - informatie wordt gegeven over de fiscale en sociale-zekerheidsaspecten, waarbij de arbeidsrelatie tussen prostituee en exploitant een centraal element zal zijn. Hierin zal ook aandacht worden gegeven aan de voordelen van een heldere contractuele relatie met de exploitant en een betrouwbare financiële administratie ingeval van ziekte of werkloosheid.

De Belastingdienst en het UWV zullen dit materiaal in samenspraak met de partijen in de branche ontwikkelen, waarbij ook de resultaten van de ontwikkeling en toetsing van de modelcontracten zullen worden betrokken.

Nr.	Maatregel	Initiatief	Einddatum
6.2	Belastingdienst en UWV ontwikkelen voorlichtingsmateriaal met betrekking tot fiscale en sociale-zekerheidsaspecten in overleg met partijen in de branche	SZW/Fin	1 januari 2005

6.2 Doelgroepen

Voorts is onderzocht of er voldoende materiaal beschikbaar is voor de *verschillende doelgroepen*, te weten de (potentiële) prostituees, de exploitanten, de klanten en de gemeenten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de informatievoorziening aan buitenlandse prostituees én aan potentiële prostituees extra aandacht behoeft, zeker vanwege de uitbreiding van de EU een knelpunt is dat met voorrang moet worden opgelost.

➤ **Knelpunt: onvoldoende informatie aan buitenlandse prostituees enerzijds en potentiële prostituees in binnen- en buitenland**

De informatieverstrekking aan buitenlandse prostituees en potentiële prostituees in binnen- en buitenland behoeft extra aandacht, zeker vanwege de uitbreiding van de EU. Belangrijk is dat de informatie aandacht besteed aan vier verschillende categorieën: EU-landen, nieuwe lidstaten, associatielanden en landen buiten de EU. Daarbij wordt aangesloten bij de meer algemene voorlichting over werken in Nederland. Aan prostitutie zal als een van de sectoren van arbeid aandacht worden gesteed. Door de informatie via de websites van Nederlandse ambassades te verspreiden, kan deze ook worden toegespitst op de situatie van het land en in de gangbare taal.

⁴³ Nogmaals: waar in de maatregelen gesproken wordt van een circulaire aan gemeenten wordt er naar gestreefd zoveel mogelijk in één circulaire te bundelen.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
6.3	Er wordt extra aandacht besteed aan de voorlichting van buitenlandse prostituees en potentiële prostituees in binnen- en buitenland, waarbij wordt aangesloten bij de meer algemene voorlichting over werken in Nederland.	BZ	1 januari 2005

6.3 Verspreiding van informatie

Ten slotte is gekeken naar de spreiding van de informatie: in hoeverre zijn er voldoende instanties en instellingen die het materiaal (kunnen) verspreiden en in hoeverre de continuïteit is gegarandeerd. Belangrijkste knelpunt daarbij is dat er nog geen landelijk dekkend netwerk van regionale steunpunten tot stand is gebracht.

➤ **Knelpunt: er is nog geen landelijk dekkend netwerk van regionale steunpunten**

Door het ontbreken van een landelijk dekkend netwerk van regionale steunpunten is er ook geen gegarandeerde infrastructuur t.b.v. de verspreiding van informatie bestaat. De Rode Draad heeft tot en met 2004 onder meer subsidie ontvangen om een dergelijk netwerk op te zetten. Inmiddels zijn er – naast de Rode Draad en het Prostitutie Informatie Centrum in Amsterdam - steunpunten in Groningen, Alkmaar en Rotterdam. In Limburg is een steunpunt in ontwikkeling en de Rode Draad is in overleg met het FNV over de mogelijkheid om aansluiting te vinden bij de regiokantoren van het FNV.

<i>Nr.</i>	<i>Maatregel</i>	<i>Initiatief</i>	<i>Einddatum</i>
6.4	Een landelijk dekkend netwerk van regionale steunpunten wordt opgezet	VWS/Justitie	1 januari 2005