

Aan de Leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal,
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Onderwerp: wetsvoorstel 32 211

Leiden, 24 mei 2013

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Binnenkort beslist u over het al dan niet aannemen van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (wetsvoorstel 32 211). Hieronder willen wij ingaan op de brief die de minister uw Kamer op 19 april jl. toezond en de daarin aangevoerde argumenten, op de bijgevoegde AMVB (bijlage 1) en op de antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen (bijlage 2).

I. Achtergronden van de wet in relatie tot het wetsvoorstel

De minister verwijst hier naar de evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod in 2002 en 2007. Uit de evaluatie van het bordeelverbod - overigens het opheffen van het bordeelverbod - bleek niet alleen dat er (nog steeds) grote verschillen zijn in gemeentelijk beleid. Ook bleek dat er in veel gevallen nog steeds geen sprake was van gemeentelijke beleid, laat staan van goed gemeentelijk beleid, en al helemaal niet van beleid om de sociale en arbeidspositie van prostituees te verbeteren. Ook bestonden er grote verschillen in toezicht en handhaving. De minister heeft wel sterk selectief gewinkeld in de conclusies van de evaluaties.

Dit is van essentieel belang omdat de minister de evaluatie van 2007 als basis neemt voor het wetsvoorstel. Daarop is het doel van de wet: regulering (met het oog op 'schoner maken van de branche') gebaseerd. De uitwerking in het wetsvoorstel dient dan ook hieraan te worden getoetst.

Evaluatie opheffing bordeelverbod

In de eerste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod (2002) werd geconcludeerd dat als gevolg van de decentralisatie van het prostitutiebeleid grote verschillen waren ontstaan tussen gemeenten. Bij de evaluatie van 2007 had ongeveer tweederde van de responsgemeenten een formeel prostitutiebeleid, 13 % had nog steeds geen prostitutiebeleid (tegen 12 % in 2001), en in 28 (van de 385) responsgemeenten was vestiging van een seksinrichting formeel of praktisch onmogelijk.¹ De verwachting in 2001 dat langzaam maar zeker alle gemeenten prostitutiebeleid zouden opstellen bleek derhalve niet te zijn uitgekomen. Tussen gemeenten bestond verder een groot verschil in

¹ Flight e.a., *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid*, Amsterdam/Den Haag: DSP-groep/WODC 2006, blz. 6 en 34.

vergunningverlening, de gestelde voorwaarden en de kosten.² Hetzelfde gold voor toezicht en handhaving.³

Uit de evaluatie van 2007 bleek ook dat de meeste gemeenten een **maximumbeleid** hanteerden en 12 % een formeel of feitelijk nulbeleid.⁴ Dit naast andere instrumenten om de sector te ontmoedigen zoals hoge leges of een vestigingsbeleid via bestemmingsplannen.⁵ Het percentage gemeenten met een seksinrichting was gedaald van 42 naar 35 %.⁶ Wel leek er iets meer ruimte voor innovatie en vernieuwing te zijn gekomen, maar in de praktijk bleek daar weinig van terecht te komen.⁷

Interessant is dat – anders dan de minister stelt te vrezen – **geen aanwijzingen** werden gevonden dat de strikte handhaving in de verdiepingsregio's had geleid tot een **verschuiving naar niet-vergunde prostitutie** binnen het gebied. Verplaatsingen kwamen minder voor dan bij de eerste evaluatie. Wel werden als gevolg van regionale verschillen verplaatsingen geconstateerd naar gemeenten met minder strenge regelgeving of handhaving.⁸ Dit betrof vooral de escortbranche.⁹

Geconstateerd werd dat de politie zich nog steeds m.n. richtte op controle van de vergunde sector **ten koste van de strafrechtelijke handhaving buiten de vergunde sector**. In deze situatie leek sinds 2001 niet veel veranderd te zijn. Zo voerde de politie nog steeds controles uit die ook door de Arbeidsinspectie uitgevoerd zouden kunnen worden. Binnen de vergunde sector was men van mening dat vergunde bedrijven vaker gecontroleerd werden dan niet-vergunde bedrijven, hetgeen de bereidheid van exploitanten om zich aan de regels te houden verminderde en de aanpak van mensenhandel compliceerde.¹⁰

Reeds in 2002 werd geconstateerd dat een **uitsluitend lokaal gerichte aanpak** t.a.v. niet-lokaal gebonden vormen van exploitatie (m.n. de escort) **niet afdoende** was voor regulering. Deze constatering bleef in 2007 overeind. Daarnaast werd melding gemaakt van moeilijk te controleren sectoren zoals parenclubs, saunaclubs en massagesalons.¹¹

V.w.b. **minderjarigen** werd in 2007 geconstateerd dat hiervan in de vergunde sector nauwelijks sprake leek te zijn. In het niet-vergunde deel waren eveneens geen signalen over een grote aanwezigheid van minderjarigen.¹²

Over de ontwikkeling van de omvang van **onvrijwillige prostitutie** konden door de gebrekkige informatie geen uitspraken worden gedaan. Signalen waren wel aangetroffen maar in geringe mate. Het aantal prostituees met een pooier leek echter niet te zijn afgenomen.¹³

Met betrekking tot de **positie van prostituees** werd geconstateerd dat hun rechtspositie nog steeds slecht was. De arbeidsverhoudingen in de vergunde bedrijven bleken nauwelijks veranderd en gesteld werd dat niet te verwachten viel dat verbeteringen vanzelf tot stand zouden komen. Een suggestie was om het stellen van minimumeisen t.a.v. de arbeidsverhoudingen te koppelen aan het vergunningenbeleid. Dit is inmiddels gebeurd door de koppeling van het zgn. voorwaardenpakket

² A.L. Daalder (2007) *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: WODC Ministerie van Justitie/ Meppel: Boom Juridische uitgevers, blz.. 49.

³ Daalder, blz. 57.

⁴ Flight e.a., 7% van de responsgemeenten voerde een feitelijk nulbeleid, nog eens 5% voerde een formeel nulbeleid, blz. 8 en 34.

⁵ Daalder, blz. 47.

⁶ Flight e.a., blz. 52. In totaal was – onder invloed van diverse factoren - het aantal vergunde seksinrichtingen in Nederland tussen 2000 en 2006 naar schatting met 17 % afgenomen tot circa 1.270.

⁷ Daalder, blz. 57.

⁸ Daalder, blz. 58 en 83.

⁹ Deze had de keuze zich te vestigen in gemeenten waar escortbureaus niet vergunningplichtig waren. Daalder, blz. 58-59 en blz. 83.

¹⁰ Daalder, blz. 83-84.

¹¹ Daalder, blz. 84-85.

¹² Daalder, blz. 86.

¹³ Daalder, blz. 85-86.

aan de invoering van de *opting-in regeling* in seksbedrijven in 2008.¹⁴ De mate van emotioneel welbevinden van prostituees was in de evaluatie van 2007 op alle aspecten slechter dan in 2001.¹⁵

Verbeteren sociale positie van prostituees

Hierin is sinds 2007 geen verbetering gekomen. De Vereniging voor Vrouw en Recht wil er met nadruk op wijzen dat er nog steeds niet of nauwelijks is geïnvesteerd in de positieverbetering van prostituees. Deze is nog steeds slecht of is zelfs slechter geworden. Zo is het voor prostituees moeilijker geworden om zelfstandig en onafhankelijk te werken zonder tussenkomst van een exploitant, is de monopoliepositie van exploitanten versterkt ten koste van die van zelfstandige prostituees, hebben prostituees nog steeds geen toegang tot zakelijke vormen van dienstverlening zoals bankrekeningen, credit cards, zakelijke kredieten, een lening of hypotheek, en ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen¹⁶, ondervinden ze problemen bij het huren van woonruimte en lijkt het stigma de laatste jaren weer te groeien in plaats van af te nemen.

In dit kader willen wij erop wijzen dat misstanden in de prostitutie zich niet beperken tot de meest ernstige vorm van mensenhandel. Onder misstanden rekenen wij ook het "uitproberen" van nieuwe werkneemsters, druk op het verrichten van handelingen of het bedienen van klanten die betrokkene normaliter geweigerd zou hebben, het dreigen met het plaatsen van naaktfoto's op internet of het informeren van de sociale omgeving bij protesten, het laten verrichten van 'aanvullende' werkzaamheden zoals het schoonhouden van wc's, ongeoorloofde boetes, het niet verstrekken van kwitanties (waardoor prostituees het risico lopen op hoge belastingboetes), het gedwongen gebruik van de boekhouder van de exploitant, het vragen van extra gelden om de werkplek te verkrijgen of te behouden, het plaatsen van afluisterapparatuur in de werkkamer, het verplicht moeten dragen van bepaalde kleding, ondoorzichtige opdrachten, extreem hoge raamhuren die in geen relatie staan tot de geleverde diensten, de kwaliteit van de werkruimte en de gangbare huur van werkruimte in andere sectoren, het moeten doorbetalen van raamhuren tijdens ziekte of vakantie, en willekeurige huurverhogingen.¹⁷

Bovenstaande constatering zou aanleiding moeten vormen om niet alleen de positie van prostituees in de bestaande bedrijven te verbeteren, maar ook om zelfstandig ondernemerschap van prostituees te bevorderen in plaats van het systematisch opwerpen van wettelijke en beleidsmatige belemmeringen (zie hierover ook "registratie prostituees", blz. 6).

Bevorderen van onafhankelijkheid en zelfstandig ondernemerschap kan door het faciliteren van zelfstandig gevestigde prostituees/thuiswerkers via vergunningverlening, maar ook door bijvoorbeeld het ondersteunen van het opzetten van coöperaties van prostituees.¹⁸ Dit werd tot voor kort actief tegengewerkt door de belastingdienst die uitsluitend de *opting-in regeling* wenste te accepteren in bedrijven.

¹⁴ Zie voor korte beschrijving van het *opting-in systeem* bijlage 1.

¹⁵ Op basis van de gemiddelde score hadden prostituees echter nog steeds minder dan gemiddeld last van distress, waarbij de vergelijkingsgroep bestond uit 3.000 bij een huisartsenpraktijk ingeschreven (niet in de prostitutie werkzame) vrouwen. Dekker e.a., *Evaluatie opheffing bordeelverbod. De sociale positie van prostituees 2006*, Regioplan 2007, blz. 63.

¹⁶ Sommige prostituees maken om die reden gebruik van een bijstanduitkering, niet voor het geld maar om zich te kunnen verzekeren.

¹⁷ Zie onder andere "*Sekswerk in 2011, Trendrapport*" van de (inmiddels opgeheven) Rode Draad.

¹⁸ Een coöperatie kan verschillende vormen hebben. Via een coöperatie kan bijvoorbeeld toegang tot de sociale zekerheid geregeld worden, zoals loondoorbetaling bij ziekte & werknemersverzekeringen en extra faciliteiten zoals cursussen, een spaarregeling enz. De prostituee werkt dan in een vergund seksbedrijf terwijl zij of hij zowel lid van als in dienst bij de coöperatie is en wordt door de coöperatie doorbetaald bij ziekte en vakantie. Op het salaris worden de normale wettelijke inhoudingen gepleegd en maandelijks wordt een salarisstroom uitgereikt. De coöperatie draagt over haar omzet de omzetbelasting af. Tot voor kort werd dit alternatief voor de *opting-in regeling* door de belastingdienst tegengewerkt. Een andere vorm is een coöperatie van zzp'ers die een aantal zaken collectief regelt (bijv. verzekeringen of de oprichting van een broodfonds). Ook is denkbaar dat prostituees gezamenlijk als coöperatie een bedrijfspand huren, zelf een beheerder aanstellen, afspraken maken met de gemeente, intake gesprekken met nieuwe/aspirant leden voeren enz.

Zoals in de evaluatie van 2007 werd opgemerkt: niet mag verwacht worden dat verbeteringen vanzelf tot stand komen. Dit vereist een actief overheidsbeleid gezien de achterstand die prostituees maatschappelijk en arbeidsrechtelijk hebben. Daaraan heeft het tot nu toe systematisch ontbroken.

Samenhang doelen opheffing bordeelverbod

De drie kerndoelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod: regulering van de sector, aanpakken van misstanden en verbeteren positie, hangen nauw met elkaar samen. Falen op een van deze drie doelen heeft direct invloed op het bereiken van de andere twee doelen. In plaats van maatregelen tegen of over het hoofd heen van prostituees te nemen vereist een succesvol beleid dat maatregelen juist in nauwe samenwerking met prostituees worden genomen. Nieuw Zeeland is een goed voorbeeld van het succes hiervan.

Uit het bovenstaande concludeert de VVR dat er nog een wereld te winnen is alvorens te kiezen voor zeer ingrijpende maatregelen waarvan de juridische houdbaarheid twijfelachtig is (registratie prostituees en strafbaarstelling van niet geregistreerde prostituees en hun klanten, inclusief de vergewisplicht). Verbeteringen zijn te bereiken door:

- Landelijk uniforme invoering van het vergunningstelsel
- Landelijk gerichte aanpak m.b.t. de niet-locatie gebonden prostitutie, zoals escort
- Uniformering van vergunningverlening, voorwaarden en kosten
- Uniformering van toezicht en handhaving
- Investering in strafrechtelijke handhaving buiten de vergunde sector (een van de oorspronkelijke doelstellingen van de invoering van het vergunningstelsel)
- Ruimte te creëren voor vernieuwing en innovatie
- Investering in verbetering van de sociale en rechtspositie van prostituees en de mogelijkheden om zelfstandig zonder tussenkomst van een exploitant te werken.

Cijfers Comensha

M.b.t. de door de minister aangehaalde cijfers is het goed op te merken dat de sterke toename in 2012 met name verklaard wordt door de toename van meldingen van de KMAR en grenspolitie (26% van de 1711 meldingen in 2012 tegen 2% van de 1222 meldingen in 2011). Het gaat hier om personen die worden aangetroffen op Schiphol, Airport Eindhoven en de landsgrenzen ten aanzien van wie een "mogelijke indicatie" bestaat van mensenhandel. Tot 2012 meldde de KMAR alleen gevallen waar een serieuze opsporingsindicatie bestond. Het is ons niet bekend wat er met deze mogelijke slachtoffers is gebeurd en/of hoe sterk de signalen waren.

II. Het huidige wetsvoorstel

De VVR constateert dat het wetsvoorstel een aantal van de onder I genoemde punten aanpakt. Voor positieverbetering van de prostituee – een van de kerndoelen van de opheffing van het bordeelverbod – biedt het echter niets, afgezien van het opnemen van de plicht voor seksbedrijven om een aantal regels op te nemen in hun bedrijfsplan. Regels die bovendien op dit moment via de *opting-in regeling* en het daaraan gekoppelde voorwaardenpakket al grotendeels verplicht zijn, zoals hiervoor onder verbetering sociale positie al uiteen is gezet. Er is eerder sprake van een evidente verslechtering van de sociale en rechtspositie van prostituees, door hen aan te pakken via registratie en haar/hem strafbaar te stellen bij niet-registratie (evenals de cliënt) – in combinatie met het verder inperken van de mogelijkheden voor prostituees om zelfstandig te werken.

De Wrp biedt geen enkel perspectief op positieverbetering. Integendeel. Het leidt tot een verdere monopolisering van steeds schaarser worden (vergunde) werkplekken door een steeds kleiner aantal exploitanten, werpt meer wettelijke barrières op voor prostituees om onafhankelijk te werken dan

voor mensenhandelaren om hun slachtoffers onder controle te houden en uit te buiten, doet niets aan de sociale uitsluiting van prostituees, brengt de privacy en veiligheid van prostituees in gevaar, versterkt het stigma op prostitutie (zoals ook een landelijk register van homoseksuelen of joden het stigma op deze groepen zou versterken) en criminaliseert een aanzienlijk deel van de beroepsgroep, waaronder juist degenen die de meeste bescherming behoeven. E.e.a. naast het feit dat, zoals wij reeds eerder hebben betoogd, verplichte registratie o.i. in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Bovendien ondergraaft de Wrp nut en noodzaak van een landelijk verplicht en uniform vergunningenstelsel door gemeenten de mogelijkheid te bieden om

- een nulbeleid te voeren (nulbeleid = geen beleid)
- het maximumbeleid te handhaven waardoor er geen ruimte is voor prostituees om een eigen bedrijf alleen of met een aantal collega's op te zetten
- zelfstandige prostituees en escorts vergunningplichtig te maken, resp. zelfstandige vestiging/thuiswerk te verbieden of feitelijk onmogelijk te maken.

Met betrekking tot dit laatste punt:

Anders dan de minister stelt in zijn antwoorden (Bijlage 2, blz. 3) hanteren veel gemeenten wel degelijk een vergunningplicht voor thuiswerkers en/of een feitelijk of formeel verbod op thuiswerk, al dan niet via bestemmingsplannen.¹⁹ Zo verbiedt Den Haag zelfstandige escort. Escorts zijn verplicht voor een escortbureau werken.²⁰ In Utrecht verbieden bestemmingsplannen thuiswerk. Andere gemeenten staan thuiswerk toe maar verbieden de betrokken prostituee te adverteren. Voor zover vergunningen worden verleend worden aanvragen openbaar gepubliceerd zodat betrokkene bij naam en toenaam bekend wordt. Dit zal de meeste prostituees ervan weerhouden überhaupt een vergunning aan te vragen. Al in de evaluatie van 2007 wordt genoteerd dat het aantal gemeenten dat ook de escort en thuiswerk wil reguleren toeneemt.²¹ Zie voor een illustratie van de barrières waar vrouwen die zelfstandig én legaal willen werken tegenaan lopen bijlage 2.

III. Registratie prostituees: beter zicht op de branche?

Kernargument van de minister voor het invoeren van de verplichte registratie is "het gebrek aan zicht op de niet vergunde sector, escort sector en thuiswerksector". Registratie zou leiden tot beter zicht op alle werkzame prostituees. Wij wagen dat te betwijfelen.

Het aantal clubs en ramen is sterk verminderd sinds 2000.²² Ook de tippelzones in de grote steden zijn gesloten, met uitzondering van Utrecht. De meeste steden verbieden thuiswerk, al dan niet via bestemmingsplannen, weigeren vergunningaanvragen van zelfstandig gevestigde prostituees of voeren een ontmoedigingsbeleid. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal prostituees evenredig is verminderd.

Indien het als wenselijk wordt gezien dat prostituees in de vergunde prostitutie werken, moeten daar ook voldoende veilige en betaalbare werkplekken beschikbaar zijn. De opeenstapeling van maatregelen sinds de opheffing van het bordeelverbod heeft echter tot steeds minder vergunde werkplekken geleid. Te noemen vallen: het vanaf 2000 gevoerde maximumbeleid m.b.t. het aantal vergunningen (die bovendien vrijwel uitsluitend naar de bestaande exploitanten zijn gegaan die hun

¹⁹ Onder thuiswerkers vallen zowel degenen die thuis werken als degenen die vanuit huis werken, zoals bijvoorbeeld zelfstandige escorts.

²⁰ <https://www.spot46.nl/index.php/escort-57>

²¹ Flight e.a., blz. 7.

²² In 2006 was het aantal vergunde seksinrichtingen volgens opgaven van de gemeenten met ongeveer een zesde afgenomen. Daalder, blz. p. 36. Deze trend heeft zich de daarop volgende jaren voortgezet.

bedrijf in een schimmig verleden hebben opgebouwd), sluiting van de tippelzones in de grote steden, sluiting van de ramen in Arnhem, sluiting van ramen op de Wallen en (recent) op het Zandpad in Utrecht, sluiting van seksbedrijven onder de Bibob wet zonder mogelijkheid tot vervanging en het door verschillende steden gehanteerde verbod op thuiswerk en/of kleine bedrijfjes waar 2 of 3 prostituees samenwerken.

Het wetsvoorstel zal de bovenbeschreven trend verder versterken nu zij gemeenten de mogelijkheid geeft zowel een nulbeleid te voeren, als (feitelijk of formeel) thuiswerk te verbieden. Alleen al als gevolg van het (toenemende) tekort aan werkplekken in de vergunde sector zal een aanzienlijk aantal prostituees worden gecriminaliseerd. Zij kunnen zich wel registreren, maar kunnen vervolgens niet in de vergunde sector terecht.

Hierbij komen de 18-21 jarigen en de niet-EU prostituees die van registratie worden uitgesloten, de groep die zich uit privacy overwegingen niet zal willen registreren, en de groep die zelfstandig – zonder tussenkomst van een exploitant – en op hun eigen manier wil kunnen werken.

Zoals gesteld zijn de mogelijkheden hiervoor sinds 2000 al drastisch afgenomen. Nu het wetsvoorstel gemeenten niet verplicht thuiswerk toe te staan resp. te vergunnen, mag verwacht worden – gezien het huidige beleid van veel gemeenten - dat het voor prostituees onder het nieuwe regime zo goed als onmogelijk zal worden om zelfstandig én legaal te werken. Indien de minister dit onjuist acht en van mening is dat thuiswerk niet verboden mag worden resp. dat een prostituee die zich registreert in beginsel altijd thuis mag werken (Bijlage 2, blz. 3) en vrijelijk moet kunnen adverteren (Bijlage 2, blz. 5), dan zien wij dit graag per AMvB vastgelegd, inclusief waarborgen ten aanzien van de bescherming van hun privacy.

De wet in zijn huidige vorm leidt derhalve tot

- Verdere versterking van de monopoliepositie en dus macht van de overgebleven exploitanten, waardoor het risico op allerlei kleine en grote vormen van uitbuiting toeneemt, variërend van het "uitproberen" van nieuwe werknemers, het laten verrichten van extra werkzaamheden zoals het schoonhouden van wc's, en alle andere eerder genoemde praktijken tot en met regelrechte uitbuiting of dwang
- Een toename van de wettelijke belemmeringen voor prostituees om zelfstandig én legaal te werken
- Criminalisering van:
 - de groep die zich niet kan registreren (18-21 jarigen en niet-EU prostituees),
 - de groep die zich niet wil registreren uit privacy overwegingen
 - de groep die weigert zich te onderwerpen aan het gezag van een exploitant, maar - desnoods illegaal en 'crimineel' – hun zelfstandigheid wil bewaren
 - de groep die niet in de vergunde sector terecht kan door het tekort aan veilige en betaalbare werkplekken.

Er zullen dus eerder meer groepen uit het zicht verdwijnen dan minder, niet alleen van politie en gemeenten, maar ook van de hulpverlening en gezondheidszorg. Criminalisering maakt deze groep kwetsbaarder voor misbruik door derden (klanten, pooiers, "bemiddelaars", handelaren), terwijl het de drempel om zich tot politie of hulpverlening te wenden verhoogt.

IV. Landelijk uniform vergunningsbeleid voor seksbedrijven

De VVR is, met de meeste partijen in het veld, voorstander van een landelijk uniform vergunningsbeleid voor seksbedrijven, waarin expliciet de plicht is opgenomen om enkele sociale rechten van prostituees in het bedrijfsplan op te nemen. (zie ook artikel 24 model AMvB bij brief van 19 april 2013). Dat is op zich positief, maar het kan beter.

Wij willen dan ook de volgende kanttekeningen maken:

1. Beleid en praktijk zijn helaas vaak twee dingen. Dat blijkt ook uit de evaluaties van 2002 en 2007. Hoe voert de gemeente het vergunningenbeleid werkelijk uit? Hoe wordt gezorgd voor uniformering van vergunningverlening, voorwaarden en kosten? Hoe wordt gezorgd voor uniformering van toezicht en handhaving? Aan beide bleek het te ontbreken de afgelopen jaren. Hoe is dat nu veilig gesteld?
2. In art. 24 van de model-AMvB zijn enkele maatregelen beschreven die in het bedrijfsplan van seksbedrijven moeten opgenomen. Het gaat hier om hygiëne, gezondheid, veiligheid en zelfbeschikking. Dat is uiteraard prima, maar het is eigenlijk niets nieuws. Deze nadere regulering bestaat in feite al sinds de invoering van *de opting-in regeling* in 2008 in de vorm van het aan deze regeling verbonden voorwaardenpakket. In de praktijk blijkt er echter nogal het een en ander te schorten aan de nakoming hiervan.
Het probleem is derhalve niet zozeer de invoering van nieuwe regels, maar hoe gezorgd wordt dat deze regels ook worden nagekomen. Vooral: hoe wordt gezorgd dat prostituees naleving ook daadwerkelijk kunnen afdwingen? Dit klemmt te meer nu het beleid van de afgelopen 12 jaar de afhankelijkheid van prostituees van (een steeds kleiner aantal) exploitanten systematisch heeft vergroot. Hoe wordt gezorgd dat ook klanten met deze regels bekend zijn? Het zichtbaar (moeten) ophangen van deze informatie is een manier, maar een meer effectieve manier zou de instelling van een **ombudsman voor prostituees** zijn, waar prostituees met klachten terecht kunnen en die ook de bevoegdheid heeft deze klachten daadwerkelijk aan te pakken. Op dit moment is er geen enkele instantie waar prostituees effectief met klachten over de arbeidssituatie en -relatie terecht kunnen.
3. De zelfbeschikking van prostituees blijft slecht geregeld. Ook dit wetsvoorstel biedt geen verbetering van de *opting-in regeling*: een regeling die gunstig is voor de exploitant en de belastingdienst, maar prostituees zelf noch de voordelen van loondienst, noch die van zelfstandigen biedt. Ook is niet duidelijk hoe handhaving van de in het bedrijfsplan op te nemen regels plaats zal vinden en waarom dit beter zal gaan dan de handhaving van het huidige voorwaardenpakket.
4. De wettelijke ruimte voor het kiezen van een nul-optie is in strijd met het uniformerings-uitgangspunt. Ook al moet deze gebaseerd zijn op een beperkt aantal gronden (art. 23).
5. Ditzelfde geldt voor de ruimte die het wetsvoorstel gemeenten biedt om thuiswerkers vergunningplichtig te maken zonder een bijpassende verplichting om dan ook daadwerkelijk een vergunning te verlenen. O.a. in de AMvB zal dit, inclusief het privacy-aspect, beter geregeld moeten worden (zie verder hieronder bij de reactie op de AMvB).
6. Hoe wordt gezorgd dat er binnen het vergunningstelsel voldoende ruimte voor innovatie en vernieuwing blijft, en met name ruimte voor vrouwen om hun eigen bedrijf(je) met een aantal collega's op te zetten?

Conclusie: Een werkelijk uniform vergunningensysteem voor seksbedrijven is een grote verbetering, mits in de AMvB (en elders) de handhaving (zoals de frequentie van controlemomenten) wordt vastgelegd, er meer waarborgen komen voor de sociale en rechtspositie van prostituees binnen prostitutie bedrijven, en er daadwerkelijke mogelijkheden zijn voor het opzetten van een eigen bedrijf door prostituees en voor vestiging als zelfstandige.

V. Alternatieven voor registratie

Uitgaande van een goed, uniform vergunningensysteem voor seksbedrijven met adequate controle en handhaving van de in de AMvB gestelde regels, hebben we de overwegingen van de minister bij het afwijzen van de alternatieven bekeken.

Onzichtbaarheid van een deel van de branche waardoor geen hulpverlening en informatie aan prostituees mogelijk is

Hierboven hebben wij al uiteengezet dat verplichte registratie er eerder toe zal leiden dat prostituees (die nu zichtbaar zijn) onzichtbaar worden, dan tot meer zicht op de branche. Hieronder vallen de twee meest kwetsbare groepen (jonge en niet-EU prostituees) die zich niet kunnen registreren en dus per definitie worden gecriminaliseerd. Criminalisering betekent dat zij onbereikbaar worden voor gezondheidszorg en hulpverlening en dat de drempel naar de politie bij misbruik of geweld hoger wordt, nu zij zelf strafbaar zijn.

Met betrekking tot prostituees die vaak wisselen van werkplek en die in de onvergonde sector werken: ook bij wisseling van werkplek is de vergunninghouder steeds verplicht informatie te geven aan de prostituee (art. 23 AMvB). Prostituees die vaak van plek verwisselen krijgen derhalve eerder meer dan minder informatie. Gemeentelijke controle op (zichtbare) informatie verstrekking zal de bekendheid met de rechten van prostituees versterken. Bovendien wordt de onvergonde sector steeds kleiner door de uitbreiding van de definitie van seksbedrijf. Wij wijzen er ook dat zelfstandig werkende prostituees al verplicht zijn zich in te schrijven bij de Kamer van Koophandel. Zij zijn dus niet onbekend en niet onbereikbaar. Dit zou een prima moment bieden om hen te voorzien van een informatie pakket. Bovendien maken veel zelfstandig werkende prostituees gebruik van Soa-voorzieningen. Overigens is ons niet bekend waarop de minister zijn vooronderstelling baseert dat de grootste groep prostituees "niet werkzaam is in bordelen of achter het raam, maar volledig anoniem opereert" (Bijlage 2, blz. 4).

Waterbedeffect

Waarom het waterbedeffect – prostituees die naar de onvergonde sector overgaan – wordt gevreesd als geen sprake is van registratie van prostituees wordt op geen enkele manier toegelicht. Deze aanname spoort ook niet met evaluaties van het bordeelverbod. Dit effect zal zich eerder voordoen als sprake is van registratie van prostituees. Juist dan verdwijnen prostituees in de anonimiteit.

Daarom kan beter worden ingezet op versterking van de rechtspositie van prostituees en het bieden van meer mogelijkheden om zelfstandig of (vanuit het oogpunt van veiligheid) met 1 of 2 collega's samen te werken. Dat kan bijdragen aan het voorkomen van anonimiteit en het overgaan naar de onvergonde sector.

V.w.b. de uniformering van toezicht en handhaving laat de evaluatie van het bordeelverbod zien dat hier nog een slag te maken is. De vraag is trouwens of het bestuurlijk toezicht volledig bij de politie moet liggen of dat hier vooral een rol voor gemeentelijke toezichthouders is weggelegd.

De relatie die de minister legt tussen het laten vervallen van de registratieplicht en vergroting van de onvergonde sector overtuigt ons dus niet. Door uitbreiding van de vergunningplicht en de definitie van seksbedrijf wordt deze eerder kleiner. Hierbij merken wij nog op dat pure controle op het feit of een prostituee al dan niet geregistreerd is, niets zegt over mogelijke misstanden of uitbuiting.

Certificering

Wij zijn het met de minister eens dat verplichte certificering en registratie geen oplossing biedt. De problemen m.b.t. privacy bescherming worden hierdoor zelfs vergroot.

Registratie door individuele gemeenten

Hetzelfde geldt voor registratie door individuele gemeenten. Overigens zullen ook bij een landelijk registratiesysteem gemeenten niet weten wie in hun gemeente als prostituee werkzaam is tenzij prostituees verplicht worden om bij elke wisseling van werklocatie dit aan het centrale register door te geven.

Het laten vervallen van de strafbaarstelling klant en bijbehorende vergewisplicht

Wij willen nogmaals opmerken dat het feit dat een prostituee geregistreerd is geen waarborg biedt dat hij of zij geen slachtoffer is of (de komende drie jaar) wordt van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting of geweld. Ook de minister erkent dit: "Registratie zegt namelijk niets over de positie van de prostituee in relatie tot mogelijk slachtofferschap" (Bijlage 2, blz.4). Daarmee vervalt de ratio achter de strafbaarstelling van klanten van ongeregistreerde prostituees. Ons lijkt het vooral de bedoeling dat de klant diensten afneemt van prostituees die vrijwillig en onder eigen controle werken. Daaraan werkt dit wetsvoorstel niet mee.

Zweedse model

Inmiddels is uit onafhankelijk onderzoek voldoende bekend over de effecten van het Zweedse model om dit niet als een geschikt alternatief te zien.²³ Dit past ook niet bij de uitgangspunten van ons prostitutiebeleid.

VI. Registratie en AMvB

In het algemeen is de voorgelegde AMvB niet veel meer dan een schematisch weergave van de antwoorden van de minister op eerdere vragen van Kamerleden. De minister onderkent dit ook gelet op het feit dat hij vermeldt dat de AMvB slechts "een beeld geeft van de voorwaarden die leidend zijn voor de bepalingen en de uitvoering van beleid."

Bij de navolgende reactie per onderdeel van de AMvB betrekken we ook de antwoorden in bijlage 2 bij de brief van 19 april jl.

Register prostituees (blz.1)

Allereerst blijft de prealabele vraag overeind of registratie van prostituees niet strijdig is met de Wet Bescherming persoonsgegevens (Wbp). Inmiddels ontkent ook de minister niet meer dat het hier gaat om bijzondere persoonsgegevens en dus gevoelige gegevens, waarop artikel 23 Wbp van toepassing is. Dit betekent dat de registratie

- a. noodzakelijk moet zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, d.w.z. noodzakelijk moet zijn gelet op het doel dat men wil bereiken met de registratie en ook in verhouding moet staan tot dat doel.
- b. passende waarborgen moeten worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel het College ontheffing heeft verleend.

Al eerder heeft de VVR u het advies hierover van Van der Feltz advocaten toegestuurd waarin wordt geconcludeerd dat aan deze zware eisen niet lijkt te worden voldaan (zie voor de daarop betrekking hebbende delen van het advies bijlage 3). Nu de minister meldt dat de verplichte registratie met name is bedoeld om prostituees te informeren over hun rechten (Bijlage 2, blz. 5) lijkt deze conclusie nog waarschijnlijker. Op blz. 8 van Bijlage 2 meldt de minister echter dat deze verplichting noodzakelijk is omdat het doel 'regulering om zicht te krijgen op de branche' een zwaar algemeen belang dient. Deze twee doelstellingen (informatie en controle) staan op zijn minst op gespannen voet met elkaar. Daardoor is verplichte registratie nog moeilijker hieraan te toetsen.

De minister meldt in de AMvB dat de opbouw van het systeem met de meest grote veiligheid plaatsvindt. Daarbij de volgende kanttekeningen:

²³ Zie o.a. Ann Jordan, *The Swedish Law To Criminalize Clients: A Failed Experiment In Social Engineering*, Program on Human Trafficking and Forced Labor, Center for Human Rights & Humanitarian Law, April 2012; en bijgevoegd artikel in de NRC van Marjan Wijers (bijlage 4).

- Ten aanzien van de beveiliging lijkt te worden uitgegaan van een standaard beveiliging; het is de vraag of op deze wijze wordt voldaan aan de "passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer" (art. 23 Wbp).
- De zogenoemde Privacy Impact Assessment wordt ten onrechte niet vóóraf uitgevoerd, maar achteraf. Dit is strijdig met de uitspraak van de EK zoals neergelegd in de motie Franken. Het feit dat de motie is aangenomen op het moment dat het wetsvoorstel al bij de Eerste Kamer lag, doet hieraan niets af. Bovendien beperkt dit de waarde van een PIA tot adviezen m.b.t. ontwerp en bouw van het register, zoals de minister zelf aangeeft (Bijlage 2, blz. 6), en laat het meer fundamentele vragen op voorhand buiten beschouwing.
- Het registratiegesprek wordt ook gebruikt om signalen door te geven aan de politie bij een "ernstig vermoeden van dwang" (art. 6 lid 3 Wetsvoorstel). Ook worden deze gegevens gedeeld in de keten (Bijlage 2, blz. 5). De prostituee wordt niet geïnformeerd over welke gegevens worden doorgegeven aan de politie en/of andere ketenpartners, laat staan dat zij of hij hiervoor toestemming heeft gegeven. Niet geregeld is welke persoonlijke gegevens van de prostituee worden genoteerd bij het registratiegesprek en welke persoonlijke gegevens (kunnen) worden gedeeld met de politie en/of andere derden. In de AMvB is hierover niets geregeld. Hier is dus sprake van uitwisseling (verwerking) van gevoelige gegevens zonder medeweten en toestemming van de betrokken prostituee. Mede gelet op de uitspraak van het Mensenrechtenhof in de zaak-Khelili tegen Zwitserland, is het de vraag of hiermee wordt gehandeld overeenkomstig de Wbp, de Europese Privacy Richtlijn en artikel 8 EVRM.
- Er ontbreken criteria in de AMvB omtrent welke gegevens of welk soort gegevens behoren tot gegevens die een ernstig vermoeden van dwang inhouden. Wat is dwang en wanneer zijn vermoedens ernstig? De minister acht het vastleggen van criteria niet mogelijk en laat dit over aan de professionals (Bijlage 2, blz. 5). Hiermee onderkent hij dat sprake is van een subjectieve beoordeling. Hier komt bij dat het gesprek primair informierend is en het de vraag is wat de minister met professionals bedoelt. Bij de registratie van de gemeente Utrecht blijkt dat gegevens van 13% van de prostituees (75 van de 579 geregistreerde vrouwen) zijn doorgegeven aan de politie. Het zou ons verbazen als bij alle gegevens sprake was van ernstige vermoedens van dwang. Voor zover uit de evaluatie is op te maken heeft geen van deze vrouwen aangifte gedaan. Wel verrichte de politie 4 onderzoeken naar mensenhandel in het eerste kwartaal van 2012.²⁴
- Last but not least meldt de minister dat geen gegevens naar andere diensten gaan, zoals de Vreemdelingendienst en de Belastingdienst (Bijlage 2, blz. 4/5). Wel worden persoonsgegevens, zoals boven besproken, doorgezonden naar de politie en heeft de politie toegang tot het register. Vervolgens verschieten deze gegevens bij registratie door de politie juridisch als het ware van kleur en worden deze politiegegevens in de zin van de Wet politiegegevens (Wpolg). De Wpolg voorziet in de mogelijkheid tot uitwisseling van politiegegevens met andere opsporingsdiensten en derden (paragraaf 3 Wpolg) en buitenlandse opsporingsdiensten (art. 17 en 17a Wpolg). Dit kan onder omstandigheden betekenen dat gegevens uit het register uitgewisseld worden met derde landen. Voor individuele prostituees uit landen waar prostituees zelf strafbaar zijn (de meeste Oost Europese landen) kan dit tot gevolg hebben dat zij het risico lopen bij terugkeer te worden aangehouden en vervolgd. Dergelijke fundamentele vragen kunnen niet los worden gezien van een PIA.
- Het verwijderen van de persoonsgegevens uit het register wordt geregeld, maar de verwijdering van deze aan de politie verstrekte gegevens ontbreekt. Dit roept de vraag op hoe gewaarborgd wordt dat bij uitschrijving de persoonlijke data niet alleen in het

²⁴ Evaluatie breed maatregelenpakket barrièreforming mensenhandel, december 2012, Afdeling Bestuursinformatie Sector Bestuurs- en Concernzaken Gemeente Utrecht, blz. 52. Registratie is verplicht m.i.v. 1 oktober 2011.

hoofdregister worden vernietigd maar ook in hiervan afgeleide registers. Bovendien gelden voor politiegegevens andere (lees ruimere) bewaartermijnen en verwerkingsmogelijkheden.

Register vergunningen en positie prostituees (blz. 3 en 4)

Onder versterking van de sociale positie van de prostituees wordt verstaan de verplichting van de exploitant om bepaalde maatregelen op te nemen in zijn bedrijfsplan. Zoals vermeld is hier geen sprake van iets nieuws. Deze verplichting bestaat al sinds 2008. Zoals hiervoor vermeld, komen deze verplichte maatregelen overeen met het voorwaardenpakket bij de zogenoemde *opting-in* regeling.

Bovendien verbeteren deze maatregelen niet automatisch de sociale positie van de prostituee. Daarvoor is meer nodig, bijvoorbeeld in een AMvB. Onder verbetering van de sociale positie van prostituees valt ook de mogelijkheid om juist niet voor een exploitant te werken; het bevorderen van zelfstandige werkvormen waar de sekswerker zelf controle uitoefent over hoe, waar, met wie en tegen welke prijs zij werkt; mogelijkheden tot (legale) samenwerking met collega's (coöperaties, samen een appartement kunnen huren enz.); betaalbare kamerhuren; keuze mogelijkheden in het regelen van de arbeidsverhoudingen in bedrijven (*opting-in*, loondienst of als zelfstandige); toegang tot voorzieningen voor zwangerschap, ziekte en pensioen; het kunnen openen van een bankrekening, kunnen afsluiten van verzekeringen, een hypotheek, enz.

Verificatie registratie/Vergewisplicht (blz. 4)

Slechts wordt aangegeven dat de klant bij de beheerder van het register moet nagaan of het registratienummer van de prostituee in combinatie met het door haar gebruikte telefoonnummer ook voorkomt in het landelijk register. Op blz. 13 van Bijlage 2 meldt de minister dat gedacht wordt aan een controle via een SMS. De klant ontvangt dan per sms het bericht dat er een 'hit' is tussen het telefoon- en registratienummer. De klant moet dit kunnen tonen tot hij de locatie heeft verlaten. Van een toonplicht kan echter geen sprake zijn aangezien volgens het Nederlandse strafrecht een verdachte niet hoeft mee te werken aan zijn veroordeling.

Verder zal de beheerder van het prostitutieregister het telefoonnummer van de klant registreren anders kan er geen sms worden gestuurd. Dit betekent dat ook de privacy van de klant in het geding is. Wil de strafbaarstelling uitvoerbaar zijn dan zal er ook een **register van (telefoonnummers van) klanten** moeten worden aangelegd bij de beheerder van het prostitutieregister. Feitelijk introduceert het wetsvoorstel dus niet alleen registratie van prostituees maar ook van klanten. Hierover staat niets vermeld in de AMvB. Dit leidt er toe dat nog meer vraagtekens kunnen worden gezet achter de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling van klanten van niet-geregistreerde prostituees.

Bovendien, nu het in de afgelopen drie jaar nog steeds niet gelukt is een goed systeem te vinden, valt te betwijfelen of dit de komende tijd wel te vinden is. De minister gooit het daarom over een andere boeg. De klant krijgt door deze regeling de morele verantwoordelijkheid om misstanden tegen te gaan (Bijlage 2, blz. 13). Deze verantwoordelijkheid onderkennen wij ook en vormt de basis voor de succesvolle campagne van Meld Misdaad Anoniem om mensenhandel tegen te gaan (zie bijgevoegd persbericht). Dit is ons inziens een betere weg die meer kans op succes biedt dan de criminalisering van klanten met het risico dat dit klanten juist weerhoudt van het melden van signalen uit angst zelf strafbaar zijn.

Als noodzakelijk sluitstuk van het (registratie)systeem - zoals de minister op blz. 12 van Bijlage 2 vermeldt - kan het naar onze mening dan ook geen dienst doen, en daarmee komt het registratiesysteem op losse schroeven te staan.

VII. Tenslotte

Op grond van bovenstaande overwegingen kan de VVR niet anders concluderen dan dat er zoveel juridische en praktische haken en ogen aan dit wetsvoorstel zitten dat wij niet anders kunnen doen dan u af te raden dit wetsvoorstel aan te nemen. Een beperkte wetgeving gefocust op uniformering van het vergunningsstelsel gecombineerd met een werkelijke verbetering van de sociale en rechtspositie van prostituees biedt betere mogelijkheden om de gesignaleerde problemen op te lossen.

Vanzelfsprekend zijn we bereid u - indien gewenst - nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,



Mr. M.M. (Mieke) van der Burg
Voorzitter VVR
Tel: 06-22987711
E: mmvanderburg@hotmail.com

mr. M.(Marjan) Wijers
Bestuurslid VVR
Tel: 06 30546012
E: m.wijers@hetnet.nl

Bijlage 1: Opting-in regeling

Volgens de opting-in regeling houdt de exploitant inkomstenbelasting, BTW, premies volksverzekering en premie zorgverzekering in op de verdiensten van de in zijn of haar bedrijf werkende prostituee alsof het een loondienstverhouding is (een zogenaamd fictief dienstverband). De prostituee is niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen (werkloosheid, en arbeidsongeschiktheid) en blijft ook verstoken van andere werknemersrechten, zoals loondoorbetaling bij ziekte. Zij (of hij) kan ook geen recht doen gelden op de (belasting)voordelen van zelfstandigen.

De exploitant bepaalt welk regime van toepassing is en sluit hierover een overeenkomst met de belasting. Daarbij heeft hij de keuze tussen loondienst (wat geen enkele exploitant wil) of opting-in. De prostituee heeft geen keuze. Een exploitant die een opting-in overeenkomst met de belastingdienst sluit moet aan een aantal voorwaarden voldoen, het zgn. voorwaardenpakket.

Voorwaarden houden o.a. in dat de exploitant inkomensoverzichten moet geven waarop helder staat wat de prostituee heeft verdiend en wat daarvan aan belasting en premies is ingehouden en afgedragen; informatie over de prostituee geheim moet houden, inclusief adres; geen extra klusjes mag geven die de prostituee niet wil doen; de prostituee niet mag dwingen alcohol te drinken of drugs te gebruiken, klanten te nemen of diensten te verrichten die de prostituee niet wil of zonder condoom te werken; de prostituee niet mag verbieden voor andere exploitanten te werken; geen extra geld mag inhouden; en geen boetes mag uitdelen.

In een rekenvoorbeeld uit de brochure van de belastingdienst krijgt de prostituee bij een bedrag van 200 euro dat de klant betaalt (€ 100 voor standaard dienstverlening, € 60 voor meerwerk, € 42 voor drank) netto € 84 (waarvan € 50 voor meerwerk op de kamer: daar mag de exploitant alleen BTW over inhouden), de belasting krijgt € 26 BTW en € 18 loonheffing en zorgverzekering = € 44, de rest gaat naar de exploitant. Bij de berekening wordt er van uit gegaan dat de exploitant 50 % van de verdiensten van de prostituee voor de standaard dienstverlening krijgt (de "oude" percentage regeling). Het verschil is dat de exploitant ook belasting inhoudt t.b.v. de belastingdienst, waardoor de prostituee uiteindelijk minder dan 40 % krijgt. In het voorbeeld wordt er vanuit gegaan dat de exploitant de regels in het voorwaardenpakket correct toepast en de prostituee geen extra kosten rekent. in de praktijk is dat niet altijd het geval.

Bijlage 2: Zelfstandig en legaal werken

Een illustratie van de barrières waar vrouwen die zelfstandig én legaal willen werken tegenaan lopen biedt het verhaal van deze escort (Marie-Christine, Lover, 2007):

Aanvankelijk geeft ze gewoon haar inkomsten aan de belasting op en denkt dat daarmee de kous af is, maar dan hoort ze van collega's dat je in de meeste gemeenten ook een vergunning moet hebben. Ze neemt contact op met de gemeente. Die zegt dat een vergunning bij 'beperkte werkzaamheden' niet nodig is, maar wanneer het dan wel nodig is kan de betreffende ambtenaar haar niet vertellen. Als ze voor de zekerheid ook nog even naar de politie belt, omdat die de vergunningen uitgeeft, meldt die dat alle sekswerkers vergunningplichtig zijn. Dan maar naar een andere gemeente. Daar zijn volgens de betreffende ambtenaar zelfstandige escorts niet vergunningplichtig, maar krijgt ze, na een aantal keer daar gewerkt te hebben, onverwacht een mailtje van een andere ambtenaar dat het toch verboden is zonder vergunning te werken. Ondertussen mag deze escort blij zijn dat ze geen undercover controleteam van de politie is tegengekomen. Naast het feit dat de boete net zo hoog kan uitvallen als de studieschuld die ze juist met haar werk probeert te ontwijken, lijkt haar dat toch ook wel schrikken: ineens vier mensen voor je neus in plaats van de ene klant die je verwacht. Gewoon een vergunning aanvragen en dan maar zien, is geen optie. In de eerste plaats kost dat vaak minimaal € 1.000 op jaarbasis, die je ook kwijt bent als de vergunning geweigerd wordt. En in de tweede plaats wordt een vergunningverzoek met naam en toenaam openbaar gemaakt. Niet goed voor het contact met burens, en ook niet voor een toekomstige carrière. De enige optie lijkt om toch maar te gaan werken voor een vergunninghoudende exploitant, maar ja, dat wou de schrijfster nou juist niet. "Een nogal magere invulling van het idee van positieverbetering", sluit ze af.

Bijlage 3: Onderdeel mbt artikel 23 Wbp van het advies van Van der Feltz, advocaten

VI.1 Conclusie met betrekking tot het begrip 'zwaarwegend algemeen belang'

66.

Uit de wetsgeschiedenis en de rechtspraak kan worden afgeleid dat de vraag of de verwerking van gevoelige persoonsgegevens gerechtvaardigd wordt door een zwaarwegend algemeen belang van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld. Beoordelingscriteria kunnen evenwel worden ontleend aan art. 8 lid 2 EVRM en de daarop betrekking hebbende rechtspraak van het EHRM.

67.

Voorts dient aan de hand van de aard, de ernst en de omvang van de onderliggende problematiek te worden beoordeeld of sprake is van een zwaarwegend algemeen belang in de zin van art. 23 lid 1 sub e Wbp.

68.

Wanneer daarvan sprake is zal moeten worden beoordeeld of de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens ook *noodzakelijk* is met het oog op dit zwaarwegende algemene belang.

69.

In het kader van deze noodzakelijkheidstoets volgt uit de Europeesrechtelijke jurisprudentie dat het middel (in casu: de verwerking en registratie van bijzondere persoonsgegevens) geschikt moet zijn om het doel te bereiken. Het middel moet voorts in een redelijke verhouding staan tot het daarmee te dienen doel (proportionaliteit) en er mogen geen minder ingrijpende middelen voorhanden zijn waarmee het doel ook zou kunnen worden bereikt (subsidiariteit).

70.

Van belang is voorts dat uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat vanwege het stringente regime met betrekking tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, een intensieve toetsing door de (bestuurs)rechter op zijn plaats is. Overigens wijzen wij erop dat uit deze uitspraak niet zonder meer kan worden afgeleid dat een dergelijke intensieve toetsing ook zal plaatsvinden door de burgerlijke rechter, bijvoorbeeld wanneer de strijdigheid van het wetsvoorstel met de Wbp, c.q. de Privacyrichtlijn, aan de orde wordt gesteld.

VI.2 Passende waarborgen

71.

Art. 23 lid 1 sub e Wbp bepaalt tevens dat 'passende waarborgen' dienen te worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De wetgever heeft deze open norm in de memorie van toelichting niet nader ingevuld en daarmee bewust ruimte gelaten om de invulling daarvan primair aan de praktijk over te laten met een rechterlijke beoordeling als sluitstuk.

72.

De VVR heeft ons gevraagd nader uit een te zetten wat bedoeld wordt met 'passende waarborgen' in de zin van art. 23 lid 1 sub e Wbp. Vooraf merken wij op dat hier, gelet op de open formulering van deze norm, geen eenduidig antwoord gegeven kan worden en dat de passendheid van waarborgen sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Bovendien kan de vraag of een waarborg 'passend' is in de tijd variëren. Daarmee bedoelen wij dat bijvoorbeeld de stand van technologische ontwikkelingen met betrekking tot de beveiliging van persoonsgegevens kan meebrengen dat waarborgen die in 2000 als 'passend' in de zin van art. 23 Wbp werden aangemerkt door nieuwe technologieën anno 2010 niet meer 'passend' maar sterk achterhaald zijn. In zoverre is art. 23 lid 1 sub e in belangrijke mate een dynamische rechtsnorm.

73.

In diverse toelichtingen op de Wbp zijn, o.a. door het Cbp, criteria ontwikkeld aan de hand waarvan de passendheid van waarborgen beoordeeld kan worden. Het gaat dan om de aard van de persoonsgegevens, de omvang van de gegevensverwerking, de doeleinden waarvoor de verwerking plaatsvindt en de duur van de opslag.

74.

Ook in de jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot de toepassing van art. 8 lid 2 Wbp kunnen aanknopingspunten gevonden worden voor de vraag wanneer sprake is van passende waarborgen.

75.

Wij wijzen in dit verband op twee arresten van het EHRM, waarin de vraag aan de orde was of centrale registratie van celmateriaal en DNA-profielen met passende waarborgen was omkleed, althans of de wetgeving ter zake voldeed aan art. 8 lid 2 EVRM.

76.

In het arrest *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk* bepaalde het Hof dat de registratie DNA-materiaal een inbreuk vormt op het privéleven en dat in de wetgeving ter zake onvoldoende waarborgen waren opgenomen zodat sprake was van een schending van art. 8 EVRM. Daarbij speelde een rol dat de wetgeving die ten grondslag lag aan de registratie van DNA-materiaal voorzag in een ongelimiteerde en ongedifferentieerd opslag van DNA-profielen, ook van verdachten die uiteindelijk niet werden veroordeeld en dat met name ten aanzien van de registratie van niet-veroordeelde minderjarigen er een aanmerkelijk risico van stigmatisering bestond.

Zie: EHRM 4 december 2008, appl. no. 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*).

77.

In het arrest *W. t. Nederland*, daarentegen, achtte het EHRM de inbreuk die met de registratie van DNA-materiaal en profielen wordt gemaakt op het privéleven wel gerechtvaardigd. In de Nederlandse wet op grond waarvan deze registratie plaatsvindt is namelijk vastgelegd dat de registratie alleen plaatsvindt bij verdachten en veroordeelden van misdrijven van een bepaalde ernst. Tevens zijn in de Nederlandse wet waarborgen opgenomen tegen oneindige en ongedifferentieerde opslag (o.a. beperkte bewaartermijnen) en geschiedde de opslag gecodeerd en anoniem.

Zie: EHRM 20 januari 2009, appl. no. 20689/08 (*W. t. Nederland*).

78.

Of sprake is van passende waarborgen hangt dus sterk af van de omstandigheden van het geval. Bij de registratie van privacygevoelige persoonsgegevens stelt het EHRM hogere eisen aan de in de wetgeving neergelegde (juridische) waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Concreet gaat het dan om waarborgen die erin voorzien dat er niet meer gegevens dan strikt noodzakelijk mogen worden geregistreerd, dat er beperkingen moeten zijn opgenomen met betrekking tot de bewaartermijn, dat duidelijk moet worden omschreven wie in welke gevallen verplicht is zich te registreren, dat wettelijk moet worden vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de verwerking van de gegevens, dat er een duidelijk (gesloten) verstrekkingenregime is opgenomen, dat er voorzien is in een geheimhoudingsverplichting, etc. etc.

79.

Daarnaast ziet de passendheid van de waarborgen bijvoorbeeld ook op de beveiliging van het register. Zoals aangegeven is de passendheid ter zake van de beveiliging afhankelijk van de stand van de techniek.

80.

Het Cbp heeft een model opgesteld aan de hand waarvan gegevensverwerkingen in vier risicoklassen (0 t/m III) kunnen worden ingedeeld.

Zie: G.W. van Blarkom & J.J. Borking, 'Beveiliging van persoonsgegevens', AV 23, Registratiekamer, Den Haag, april 2001, http://www.cbweb.nl/downloads_av/av23.pdf.

Naarmate de risicoklasse hoger is worden er strengere eisen gesteld aan o.a. het beveiligingsniveau. In het model is de verwerking van bijzondere persoonsgegevens ingedeeld in risicoklasse 2 of 3.

81.

De verwerking van persoonsgegevens in het prostitutieregister zou naar ons oordeel, gelet op de gevoeligheid van de gegevens, moeten worden ingedeeld in minimaal

risicoklasse II (verhoogd risico). Voor een uitgebreidere toelichting op de eisen die de indeling in deze risicoklasse meebrengt voor onder meer de gegevensbeveiliging, Pagina 18 van 22

toegangsbeheer, organisatie etc. verwijzen wij naar de eerder aangehaalde publicatie van Van Blarkom en Borking (2001).

82.

Tot slot wijzen wij erop dat, indien persoonsgegevens uit het prostitutieregister verstrekt worden aan de politie, de verdere verwerking van die gegevens zal plaatsvinden onder het regime van de Wet Politiegegevens (Wpolg). Het kan zodoende voorkomen dat aan de politie verstrekte gegevens over prostituees, die na verloop van tijd op grond van de verplichtingen voortvloeiende uit de Wbp en het wetsvoorstel moeten worden verwijderd uit het prostitutieregister, toch opgeslagen blijven in de databanken van politiediensten.

83.

De persoonsgegevens verschieten bij registratie door de politie juridisch als het ware van kleur en worden politiegegevens in de zin van de Wpolg. Voor politiegegevens gelden andere (lees ruimere) bewaartermijnen en verwerkingsmogelijkheden. Ook voorziet de Wpolg de mogelijkheid tot uitwisseling van politiegegevens met andere opsporingsdiensten en derden (zie: paragraaf 3 Wpolg) en buitenlandse opsporingsdiensten (art. 17 en 17a Wpolg).

VII Beoordeling van het wetsvoorstel

84.

Wanneer wij vervolgens aan de hand van de voorgaande (beoordelings)criteria het wetsvoorstel nader beschouwen komen wij ten eerste tot de conclusie dat het in het licht van de wetsgeschiedenis behorende bij de Wbp en gelet op de ruime interpretatie die in de nationale en Europese jurisprudentie wordt gegeven aan het begrip 'private life', wij het alleszins verdedigbaar achten dat de registratie van prostituees in een landelijk register kwalificeert als een verwerking van bijzondere persoonsgegevens betreffende iemands seksuele leven in de zin van art. 16 Wbp.

85.

Voorts is de vraag aan de orde of deze registratie gerechtvaardigd kan worden door een zwaarwegend algemeen belang als bedoeld in art. 23 lid 1 sub e Wbp. Wanneer het doel van de algehele registratie van prostituees in een landelijk register uitsluitend zou zijn gelegen in het vergemakkelijken van toezicht en handhaving, zijn wij met de Raad van State van oordeel dat deze doelstelling als zodanig de verwerking van bijzondere persoonsgegevens niet kan rechtvaardigen.

86.

Wij wijzen er echter op dat het doel van de algehele registratie blijkens de memorie van toelichting niet uitsluitend is gelegen in het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. In de reactie op het advies van de Raad van State noemt de regering nadrukkelijk ook de volgende doelstellingen van registratie:

- het verminderen van onvrijwillige/illegale prostitutie;
- het bereikbaar maken van prostituees voor voorlichting en hulpverlening;
- het voorkomen van een verdere vlucht van prostituees uit de gereguleerde sector;
- het strafbaar stellen van klanten van illegaal aanbod aan prostitutie.

87.

Al deze doelen worden in meerdere of in mindere mate met de algehele registratie van prostituees gediend, aldus de regering. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat de minister in de Nota naar aanleiding van het Verslag duidelijk aangeeft dat de zorg voor misstanden in de seksbranche weliswaar de achtergrond vormt van het wetsvoorstel, maar dat:

"de bestrijding ervan (...) niet het primaire doel van het wetsvoorstel [is]. De kern van het wetsvoorstel is de regulering van de prostitutie en van seksbedrijven. Die regulering is een zelfstandig doel van dit voorstel, en daarbij nadrukkelijk tevens een

middel – naast andere – in de strijd tegen misstanden in de seksbranche.”

Of sprake is van een zwaarwegend algemeen belang zal zodoende moeten worden beoordeeld aan de hand van de hierboven geciteerde doelstellingen.

Zie: Kamerstukken II 2009-2010, 32 211, nr. 8, p. 3.

88.

Wij sluiten geenszins uit dat, gelet op de aard, de ernst en de omvang van de misstanden in de seksbranche, meer in het bijzonder de gedwongen prostitutie, de (burgerlijke of bestuurs)rechter uiteindelijk tot het oordeel zal komen dat met het oog op deze onderliggende problematiek sprake is van een zwaarwegend algemeen belang in de zin van art. 23 lid 1 sub e Wbp.

89.

Voorts is evenwel de vraag aan de orde of het middel, dat wil zeggen de registratie van gevoelige persoonsgegevens van alle prostituees in Nederland, ook noodzakelijk is met het oog op dit zwaarwegende algemene belang.

90.

Gelet op de jurisprudentie van met name het EHRM zal in het kader van deze noodzakelijkheidstoets achtereenvolgens de doelmatigheid, de proportionaliteit en de subsidiariteit van de maatregel moeten worden nagegaan.

91.

Met betrekking tot de beoordeling van de doelmatigheid, de proportionaliteit en subsidiariteit is van belang dat uit onder meer de Schaduwrapportage van Nederlandse NGO's over de Nederlandse implementatie van het VN-Vrouwenverdrag blijkt dat een groot aantal NGO's vreest dat de registratieplicht zal leiden tot een vlucht in de illegaliteit. Dit wordt tevens bevestigd door het expertisecentrum Soa Aids Nederland dat in een brief d.d. 30 november 2009 aan de leden van de commissie Binnenlandse Zaken en Justitie het volgende schrijft:

"De angst voor stigma door het verliezen van anonimiteit is groot. Professionals uit het veld verwachten dat een groot deel van de zelfstandig werkende prostituees ervoor zal kiezen om te werken in het niet vergunde, illegale circuit. Een onwenselijk neveneffect van verplichte registratie is dat prostituees uit het zicht van de hulpverlening en gezondheidszorg verdwijnen."

92.

Ook het Vrouwenverdrag Comité heeft in de "Concluding Observations" van 2010 de verwachting uitgesproken dat verplichte registratie ertoe zal leiden dat de meerderheid van de prostituees in de illegaliteit gaat werken. In alinea 30 e.v. overweegt het Comité:

"30. The Committee is concerned that the new bill on prostitution in the Netherlands making the registration of prostitutes compulsory may lead the majority of prostitutes to work illegally. Among those prostitutes are migrant women from third countries who will not have the possibility of registering. The Committee is therefore concerned that the law, rather than improving the situation of prostitutes, might on the contrary undermine efforts to combat the sexual exploitation of women and increase the vulnerability of prostitutes who are not able or not willing to register by worsening their working conditions and exacerbating their social exclusion. The Committee expresses concern that this new legislation may also create serious risks for registered prostitutes' privacy and safety."

31. The Committee urges the State Party to carefully conduct a risk assessment of the new law, including from the perspective of privacy, in consultation with concerned groups and relevant organizations before adopting it. The Committee also calls upon the Netherlands to provide more comprehensive and concrete information in its next periodic report on the measures taken to improve the working conditions of prostitutes and to enhance their autonomy, privacy and safety."

93.

Uit het voorgaande blijkt dat een (groot) aantal organisaties met expertise op het terrein van de prostitutie en het bestrijden van misstanden verwacht dat de registratieplicht juist een tegenovergesteld effect zal hebben en zal leiden tot een vlucht in de illegaliteit. Dit impliceert dus minder zicht op de sector in plaats van

meer. De registratie zou daarmee eerst en vooral een papieren werkelijkheid creëren.
94.

In zijn wetgevingsadvies wijst de Raad van State er in dit licht op dat ook het onderzoek van de Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) uit 2008 het vermoeden doet rijzen dat het administratief reguleren van de seksbranche ertoe leidt dat het vergunde deel van de branche beter in kaart wordt gebracht, terwijl het illegale gedeelte naar alle waarschijnlijkheid groter zal worden.

95.

Om voorgaande redenen staat het doel volgens de Raad van State niet in verhouding tot het middel van algehele registratie. Wij hebben evenwel opgemerkt dat de Raad van State het doel van het wetsvoorstel uitsluitend beperkt tot het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Uitgaande van deze enge interpretatie van het doel van het wetsvoorstel delen wij het oordeel van de Raad van State op dit punt.

96.

Wij hebben echter ook aangetekend dat, blijkens de toelichting van de regering, de doelstellingen van het wetsvoorstel ruimer zijn hetgeen ook consequenties kan hebben voor de proportionaliteitstoets. Ondanks de ruimere doelstellingen betwijfelen wij echter of de algehele registratie van alle in Nederland werkzame prostituees de noodzakelijkheidstoets kan doorstaan nu de registratie immers, vanwege de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, een ernstige inbreuk vormt op het privéleven van de betrokkenen.

97.

Daarbij speelt nadrukkelijk een rol dat er in diverse rapporten door deskundigen op wordt gewezen dat de algehele registratie juist een ongewenst effect heeft en dat bijvoorbeeld de intensivering van het algemene toezicht effectiever is voor de bestrijding van misstanden. Er zijn met andere woorden effectievere middelen mogelijk die een minder ingrijpende inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

VIII. Afronding

98.

Gelet op het voorgaande zijn wij van oordeel dat de regering ten onrechte stelt dat er geen sprake is van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van art. 16 Wbp.

99.

Wel menen wij dat, wanneer het zou komen tot een rechterlijke beoordeling van deze wet, er een gereede kans bestaat dat de rechter gaat oordelen dat sprake is van een zwaarwegend algemeen belang in de zin van art. 23 lid 1 sub e Wbp. Wij betwijfelen echter of de registratieplicht vervolgens ook de noodzakelijkheidstoets kan doorstaan gelet op de eisen (doelmatigheid, proportionaliteit, en subsidiariteit) die voortvloeien uit de nationale en Europese rechtspraak. In ieder geval zijn wij van oordeel dat de huidige motivering die de regering in de memorie van toelichting en de Nota naar aanleiding van het Verslag heeft gegeven op dit punt aanmerkelijk tekortschiet.

Straffen hoerenloper helpt vrouw niet

Kan vrouwenhandel worden bestreden door het strafbaar stellen van prostitutiebezoekers, zoals in Zweden? Nee, schrijft Marjan Wijers. Zo'n stigma zorgt juist voor meer geweld en minder hulp.

Na ruim 12 jaar opheffing borddeelverbod bestaat vrouwenhandel nog steeds. Reden voor kamerleden Myrthe Hylkens (PvdA) en Gert Jan Zegers (CU) om een bezet te zetten van prostituties strafbaar te stellen. Is dat niet ook een goed idee voor Nederland?

De kernvraag is natuurlijk: helpt het om vrouwenhandel te bestrijden? Wanneer ik iets geleerd heb in de 12 jaar dat ik bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel werkte is het dat stigma en rechteleensheid de voe-

dingsbodem zijn van vrouwenhandel. Eens een hoer, altijd een hoer, *who cares?* Dat is wat handelaren hun slachtoffers vertellen. Het is een machtig wapen om ervoor te zorgen dat zij geen uitweg zien en er geen vrouwen in hebben om naar de politie te gaan of hulp te vragen. Want wie zou hen geloven? In veel landen is dat, helaas, nog steeds waar. Het idee dat de beschermenswaardigheid van vrouwen bepaald wordt door hun (seksuele) onschuld is diep verankerd in al onze samenlevingen: 'goede' vrouwen verdienen bescherming, 'slechte' vrouwen kan je straffeloos misbruiken.

Nederland heeft geprobeerd dat aan te pakken door het borddeelverbod op te heffen en prostituties rechten toe te kennen. Hoeveel kritiek je ook op de uitvoering kan hebben, het heeft er wel voor gezorgd dat prostituties – of ze nu gedwongen in de prostitutie terecht zijn gekomen of zelf die keuze hebben gemaakt – veilig naar de politie kunnen gaan als zij slachtoffer zijn van geweld of vrouwenhandel en serieus en fatsoenlijk behandeld worden. Daar mogen we trots op zijn, want dat is in veel landen anders. Daar is de politie vaak een van de belangrijkste bronnen van geweld tegen prostituties.

Dat is dan ook precies de reden om diep bezorgd zijn over het Zweedse model. Daarin wordt versterking van het stigma

op prostitutie juist als een positief effect gezien. Doel van de Zweedse wetgeving is immers om de morele boodschap uit te zenden dat prostitutie slecht is. Het probleem is dat je niet kan zeggen dat prostitutie slecht is en dat mannen die prostituties bezoeken slecht zijn zonder ook te zeggen dat prostituties slecht zijn. Een Zweedse publicatie uit 2008 laat dan ook zien dat 50 procent van de respondenten niet alleen de klanten, maar ook prostituties zelf strafbaar wil maken.

In Zweden nemen ze de negatieve effecten voor lief: meer geweld en discriminatie tegen prostituties, minder toegang tot hulpverlening en gezondheidszorg, meer onveilige seks omdat het bezit van condoms als bewijs van prostitutie wordt gebruikt, en meer pooiers omdat het moeilijker is zelfstandig te werken en klanten te werven. Kern van het Zweedse beleid is immers niet het bestrijden van vrouwenhandel maar het bestrijden van prostitutie. Geoparafraserd: 'Er is goede seks met goede vrouwen en slechte seks met slechte vrouwen. Wij gaan ervoor zorgen dat onze mannen alleen maar goede seks met goede vrouwen hebben.'

De vraag is of we in Nederland die negatieve effecten ook voor lief willen nemen – ongeacht wat je van prostitutie vindt – en wat de kern van ons beleid moet zijn: het bestrijden van prostitutie of het bescher-

men van het zelfbeschikkingsrecht van vrouwen en het bestrijden van dwang, geweld en uitbuiting in de prostitutie.

Dat de opheffing van het borddeelverbod geen wondermiddel is mag niet verbazen. We hebben al ruim dertig jaar beleid tegen huiselijk geweld, maar het bestraft nog steeds en er gaan in Nederland nog steeds meer vrouwen dood door huiselijk geweld dan door vrouwenhandel. Toch is dat geen reden om alle getrouwde vrouwen als slachtoffer te behandelen, het huwelijk te verbieden of alle getrouwde mannen op voorhand strafbaar te stellen.

Intussen wordt de regeling die buitenlandse slachtoffers een tijdelijke verblijfsvergunning en hulp en bescherming biedt afgekalfd. Terwijl de afgelopen 25 jaar de inzet vooral was om te zorgen dat meer slachtoffers aangifte deden en de aangifte drempel zo laag mogelijk te maken, lijkt de aandacht nu te zijn verschoven naar het voorkomen van 'misbruik' van de regeling – overigens zonder enige onderbouwing door cijfers. Dat is pas echt een reden tot zorg. En daar kunnen we ook per direct wat aan doen.

Marjan Wijers is zelfstandig onderzoeker en consultant, ex-medewerker van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (nu Comensha) en oud-voorzitter van de Europese Experts-groep Mensenhandel.

