

Vereniging Vrouw en Recht  
Postbus 778  
2300 AT Leiden  
info@vrouwenrecht.nl  
www.vrouwenrecht.nl

Aan de voorzitter en leden van de  
Commissie voor Veiligheid en Justitie  
van de Eerste Kamer  
Postbus 20018  
2500 EA 's-Gravenhage

Datum: 8 oktober 2016

Betreft: Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche (32 211/33 885)

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Binnenkort behandelt u het Wetsontwerp regulering prostitutie en bestrijding misstanden. Doelstelling van de wet en de novelle is het stellen van een uniform kader voor de exploitatie van prostitutie (harmonisering van het vergunningstelsel), de verbetering van de positie van sekswerkers en de bestrijding van misstanden. Wij zijn er van overtuigd dat deze doelstellingen nauw met elkaar samenhangen en hechten aan alle drie doelstellingen even grote waarde.

Hieronder gaan wij in op een aantal vragen en zorgen die wij hebben met betrekking tot de positie van zelfstandigen, de leeftijdsverhoging, en de implementatie van de Wrp. Daarbij betrekken wij ook de vragen die in het Ronde Tafelgesprek van 13 september jl aan de orde kwamen.

Afsluitend willen wij nog een opmerking maken over de in sommige steden gehanteerde eis dat slachtoffers moeten stoppen met sekswerk om aangifte van mensenhandel te kunnen doen.

### **Positie zelfstandigen**

Essentieel uitgangspunt is o.i. dat harmonisering van het vergunningstelsel zich richt op de regulering van seksbedrijven, niet van individuele sekswerkers. Naar onze mening dienen sekswerkers, net als andere werkende burgers, de keuze te hebben hoe zij willen werken en of zij voor zichzelf, resp. bij of voor een derde willen werken. Terwijl een grote groep sekswerkers er de voorkeur aan geeft om bij of voor een exploitant te werken, is er ook een groeiende groep die dat om diverse redenen niet wil. Bijvoorbeeld omdat zij hechten aan hun zelfstandigheid en privacy of omdat zij niet de helft of meer van hun inkomen aan een derde willen afstaan.<sup>1</sup>

Het mag o.i. niet zo zijn dat (harmonisering van) het vergunningstelsel sekswerkers dwingt om tegen hun wil voor een derde te werken. Dat zou een wel heel bizarre uitkomst van de opheffing van het bordeelverbod zijn. Sekswerkers die zelfstandig, zonder bemiddeling of bemoeienis van een derde partij, willen werken, dienen dit legaal en veilig te kunnen doen. Veilig in de zin dat zij naar de

---

<sup>1</sup> In de besloten prostitutie is een procentageregeling van 50% nog steeds gebruikelijk (naast inhouding van loonbelasting en BTW via de opting-in regeling). Raamhuren in bijv. Amsterdam kunnen oplopen tot meer dan 180 Euro per (avond) shift.

politie kunnen gaan in geval van dwang, geweld, chantage of intimidatie door klanten of derden, zonder angst hun werk, woning of privacy te verliezen of zelf vervolgd of beboet te worden.

### **Positieve verduidelijking van de positie van zelfstandig werkende sekswerkers**

Wij zijn dan ook bijzonder blij met de verduidelijking die de minister tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft gegeven, te weten:

- Het vergunningenstelsel richt zich uitsluitend op (exploitanten van) seksbedrijven, d.w.z. het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie, waarbij dat gelegenheid geven altijd betrekking heeft op een derde, in casu de exploitant.<sup>2</sup>
- Zzp'ers, d.w.z. zelfstandig in of vanuit huis werkende sekswerkers (inclusief zelfstandige escorts), vallen niet onder de definitie van seksbedrijf en derhalve buiten de vergunningplicht.
- Aan hen kunnen géén andere eisen worden gesteld dan aan andere zzp'ers, zoals de thuiskapper of zelfstandige pedicure.
- Gemeenten kunnen thuis of vanuit huis werkende zzp'ers (inclusief zelfstandige escorts) niet verbieden.
- Zzp'ers vallen buiten het nul-beleid.

Daarmee komt een einde aan de jarenlange onduidelijkheid en verschillen tussen gemeenten met betrekking tot het al dan niet vergunningplichtig zijn, resp. het kunnen verbieden van zelfstandige arbeid in de prostitutie.

Het is tevens van belang voor de ontwikkeling van een gezonde sector, waarin de huidige monopolie positie van exploitanten wordt doorbroken en sekswerkers niet exclusief afhankelijk zijn van exploitanten. Wanneer sekswerkers een keuze hebben om al dan niet bij of voor een exploitant te werken, zal dat naar onze verwachting ook leiden tot de broodnodige innovatie van de sector en een gedifferentieerder aanbod van diensten door exploitanten, dat meer is afgestemd op de wensen en behoeften van sekswerkers. Het voorkomt bovendien dat juist de groep die hecht aan hun autonomie verdreven wordt naar het illegale circuit.

Daarbij komt dat mede als gevolg van het door gemeenten gehanteerde maximumvergunningstelsel het aantal vergunde bedrijven sinds 2000 drastisch is afgenomen. Dit geldt met name voor de raamprostitutie: waren er in 1999 nog 2096 geregistreerde ramen, in 2009 was dit aantal gedaald naar 1466 en in 2016 naar 1272.<sup>3</sup> Zelfs al zouden alle sekswerkers voor een vergunde exploitant willen werken, dan zou dat waarschijnlijk niet lukken.

### **Thuiswerk en de bestrijding van mensenhandel en andere misstanden**

Wij begrijpen dat er zorgen zijn dat thuiswerk de deur openzet naar mensenhandel of misbruik van minderjarigen. Dit kwam ook in het Ronde Tafelgesprek naar voren.

Die zorgen worden echter niet door onderzoek ondersteund. Hoewel politiecontroles in de onvergunde sector zich tot nu toe vooral op thuiswerkers en zelfstandige escorts richtten,<sup>4</sup> blijkt uit de nulmeting dat hierbij niet of nauwelijks slachtoffers van mensenhandel of minderjarigen worden aangetroffen.<sup>5</sup>

Door de politie en de gemeente Amsterdam werd de zorg uitgesproken dat door de uitleg van de

---

<sup>2</sup> Het is de exploitant die het mogelijk maakt dat een sekswerker in zijn of haar seksinrichting seksuele handelingen verricht met een klant, of (ingeval van een escortbedrijf) door zijn bemiddeling elders seksuele handelingen verricht met een klant.

<sup>3</sup> Wagenaar H., S. Altink and H. Amesberger (2013). *Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. Den Haag: Platform 31.

[http://kks.verdus.nl/upload/documents/P31\\_prostitution\\_policy\\_report.pdf](http://kks.verdus.nl/upload/documents/P31_prostitution_policy_report.pdf); Felicia Anna 2016 Felicia Anna (2016). Behind the Red Light District, blog, *Amsterdam putting another 135 prostitutes out of a job*, 15 January 2016;

<http://behindtheredlightdistrict.blogspot.nl/search?updated-min=2016-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2016-03-01T03:32:00-08:00&max-results=4&start=2&by-date=false>

<sup>4</sup> Daalder (2015), *Prostitutie in Nederland anno 2014*, WODC, p. 27-28.

<sup>5</sup> Daalder (2015), p. 27-28; Van Wijk et al. (2014), *Prostitutie in Nederlandse gemeenten*, Beke reeks/WODC, p. 73-99.

minister de politie haar bestuurlijke mogelijkheden tot toezicht en handhaving in de thuisprostitutie verliest, omdat zij dan niet meer het criterium 'bedrijfsmatig' kan gebruiken als grond om woningen van sekswerkers zonder hun toestemming binnen te treden.<sup>6</sup>

Wij begrijpen de aantrekkelijkheid van het criterium 'bedrijfsmatig', met name vanwege de onduidelijkheid en multi-interpreteerbaarheid van dit begrip.<sup>7</sup> De keerzijde daarvan is echter willekeur en in ernstige gevallen intimidatie en machtsmisbruik. De vraag is of je dat moet willen. Wij denken van niet, zowel om praktische redenen als principiële in de sfeer van legaliteit.

Het probleem met het begrip 'bedrijfsmatig' als criterium voor binnentreden resp. het al dan niet toestaan van thuiswerk werd ook tijdens het Ronde Tafelgesprek duidelijk. Van de kant van de politie werd nadrukkelijk gesteld dat de zelfstandig (vanuit) thuis werkende sekswerkers niet de doelgroep van controles is, maar dat deze gericht zijn op het signaleren van mensenhandel. Daarbij, zo werd gezegd, kan het voorkomen dat de politie toch bij een vanuit de eigen woning zelfstandig werkende sekswerker terecht komt, maar die wordt dan "alleen maar even het contact en eventuele hulp" aangeboden.

Daartegenover staat de ervaring van sekswerkers, zoals bevestigd door de recente meldingen bij PROUD van thuiswerkers die hoge boetes kregen opgelegd en in één geval zelfs een verbod om gedurende zes maanden de eigen woning te betreden.<sup>8</sup> Het is ook niet het beeld dat naar voren komt uit de recente nulmeting: van de 109 sancties die sinds 2010 in de onvergunde sector werden opgelegd betrof de meerderheid maatregelen (meestal boetes) tegen thuiswerkers, inclusief zelfstandige escorts.<sup>9</sup>

Negatief effect is dat zelfstandige thuiswerkers en escorts vooral proberen zich aan het zicht te onttrekken oftewel "onder de radar te blijven". Maar dat betekent ook dat zij zich niet meer veilig voelen om naar de politie te stappen wanneer zij te maken krijgen met agressieve klanten, intimidatie, chantage, dwang of geweld, of wanneer zij bij collega's signalen van dwang of uitbuiting zien. Elk contact met de politie riskeert immers het verlies van inkomen en/of woonruimte.

Een 'gemakkelijk' criterium om woningen van sekswerkers binnen te stappen, lijkt dus op korte termijn winst, maar leidt op langere termijn tot verlies. Een lage drempel en vertrouwen van sekswerkers in de politie zijn kostbaar kapitaal in het tegengaan van misstanden. Daar moet je uiterst zorgvuldig mee omgaan. Zoals het spreekwoord luidt: vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard.

### ***'Betrokkenheid of bemoeienis van een derde' in plaats van 'bedrijfsmatig'***

Wij delen de conclusie niet dat zonder het criterium 'bedrijfsmatig' de politie bestuurlijk niets meer in handen zou hebben. Met de uitleg van de minister wordt het ongedefinieerde criterium 'bedrijfsmatig' vervangen wordt door een o.i. helder criterium, *in casu* betrokkenheid of bemoeienis van een derde.

Zodra er sprake is van bemiddeling, bemoeienis of een vorm van gezag van een derde (d.w.z. een vorm van 'exploitatie') is er sprake van een seksbedrijf en daarmee van een vergunningplicht en dus een bestuurlijke ingang voor binnentreden. Daarmee biedt de wet, zoals opgemerkt door mw. Dettmeijer, de landelijke uniformiteit en duidelijkheid, waar grote behoefte aan is. Voordeel hiervan is ook dat de thuiswerker die zelfstandig, zonder bemiddeling of bemoeienis van een derde werkt, geen reden meer heeft om de politie te vrezen, ook niet bij evt. controles. Beide lijken ons belangrijke winst.

---

<sup>6</sup> Thuiswerk is in Amsterdam bijvoorbeeld niet vergunningplichtig als die niet bedrijfsmatig is. Wat 'bedrijfsmatig' is, is echter niet duidelijk.

<sup>7</sup> Zo noemt de Model-APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten enerzijds als criteria voor 'bedrijfsmatig' "het doel om een inkomen te verwerven" en "adverteren"; anderzijds wordt gesteld dat als een sekswerker alleen werkt in of vanuit het eigen huis, hij of zij niet vergunningplichtig zou zijn – dus blijkbaar niet 'bedrijfsmatig' werkt.

<sup>8</sup> Het betrof hier een sekswerkster die al jaren met medeweten van de gemeente thuis werkte, zonder overlast te veroorzaken en zonder bezwaar van de woningcoöperatie. De juridische procedure loopt nog.

<sup>9</sup> Daalder (2015), *Prostitutie in Nederland anno 2014*, WODC, p. 27-28.

Tegelijk kunnen wij ons voorstellen dat er behoefte bestaat aan een nadere toelichting van de minister over de invulling van het criterium 'bemiddeling of bemoeienis van een derde'.

Overigens blijft natuurlijk ook het vermoeden van minderjarigheid bestaan als criterium voor binnentreden. Bij inwerkingtreding van de Wrp wordt dit opgerekt van 18 naar 21 jaar. Op dit laatste punt komen wij nog apart terug. Daarnaast moeten zelfstandige sekswerkers zich net als andere zzp'ers inschrijven bij de Kamer van Koophandel.

### ***Kunstmatige scheiding vrijwillige sekswerkers en slachtoffers mensenhandel***

Tenslotte willen wij nog iets zeggen over de scheiding die gemaakt wordt tussen vrijwillige sekswerkers en slachtoffers mensenhandel, alsof zij twee groepen zijn die elkaar uitsluiten en wiens belangen tegenstrijdig zouden zijn. Zoals getrouwde vrouwen en slachtoffers van huiselijk geweld geen groepen zijn die elkaar uitsluiten of wier belangen haaks op elkaar staan, geldt dat ook voor sekswerkers. Ook vrijwillig werkende sekswerkers kunnen slachtoffer van mensenhandel of andere vormen van dwang of geweld worden. En ook, of juist, slachtoffers hebben behoefte aan rechten.

Zoals het al sinds jaar en dag is aanvaard dat verbetering van de economische, juridische en sociale positie van vrouwen een belangrijke voorwaarde is voor de bestrijding van huiselijk geweld, geldt dat ook voor de bestrijding van misstanden in de prostitutie. Rechten bieden bescherming. Stigma, discriminatie en rechteloosheid daarentegen werken altijd in het voordeel van handelaren en andere kwaadwillenden. Juist het stigma op prostitutie en het idee dat sekswerkers geen rechten hebben en straffeloos misbruikt kunnen worden - hetgeen in veel landen ook daadwerkelijk het geval is - zorgt ervoor dat slachtoffers geen vertrouwen in de politie hebben en houdt hen tegen hulp te zoeken. Daarbij maakt het niet uit of iemand vrijwillig voor werk in de prostitutie koos of daarin werd gedwongen: "Eens een hoer, altijd een hoer", zoals een handelaar tegen een slachtoffer zei, "Wie denk je dat jou zal geloven?".<sup>10</sup>

### **Vragen inzake de positie van sekswerkers**

Wij hebben nog een aantal vragen, die wij delen met SeksWerkExpertise, Platform positie-verbetering sekswerkers, en PROUD. Deze betreffen met name:

- verduidelijking van de definitie van exploitant
- bevestiging van de mogelijkheid voor zzp'ers om samen te werken
- toezegging dat stappen worden ondernomen tot aanpassing van de Model-APV op het punt van zzp'ers en de (illegale) registratie van sekswerkers op lokaal niveau.

### ***Verduidelijking definitie exploitant***

Graag zagen wij dat de minister het begrip exploitant verheldert. Wil er sprake zijn van een exploitant dan gaat het ons inziens niet alleen om het 'gelegenheid geven' tot prostitutie, maar ook om het bedrijfsmatige karakter daarvan en het oogmerk om uit de opbrengsten daarvan voordeel te trekken. Dat wil zeggen dat een gewone huisbaas geen exploitant is, zoals ook de KPN geen exploitant is omdat zij het netwerk levert en de telefoon.

Onduidelijkheid hierover kan ertoe leiden dat het voor sekswerkers nog moeilijker wordt om woonruimte te huren of dat zij uit hun bestaande woonruimte worden gezet vanwege de angst van verhuurders of woningcorporaties dat betrokkene wellicht (ook) thuis gaat werken en de verhuurder dan als exploitant kan worden aangemerkt. Bovendien maakt een te ruime definitie van exploitant het sekswerkers onmogelijk om elders werkruimte te huren, zoals andere zzp'ers wel kunnen.

### ***Mogelijkheid tot samenwerken en het huren van (gezamenlijke) werkruimte elders***

Veel sekswerkers willen voor hun veiligheid of vanwege financiële of andere redenen graag samenwerken met 1 of 2 collega zzp-ers. Graag zagen wij meer duidelijkheid op dit punt. Het gaat dan om de mogelijkheid voor zelfstandige sekswerkers om op gelijkwaardige voet samen met 1 of 2

---

<sup>10</sup> Persoonlijke ervaring Marjan Wijers (deelnemer Ronde Tafelgesprek namens de VVR) als medewerkster van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (nu CoMensha).

collega-zzp'ers in of vanuit huis of een andere ruimte te werken, zonder dat de een als 'exploitant' van de ander wordt aangemerkt.<sup>11</sup> Voorwaarden daarbij kunnen zijn dat geen overlast wordt veroorzaakt, de woning/de werkruimte geen van buiten zichtbare kenmerken heeft of passanten aantrekt en niet met het adres wordt geadverteerd.

Uitgangspunt dient ons inziens te zijn dat sekswerker-zzp'ers op dezelfde manier behandeld worden als andere zzp'ers en net als andere zzp'ers kunnen kiezen of zij thuis of vanuit huis willen werken of elders werkruimte willen huren, en of zij dat alleen willen doen of samen met een paar andere zzp'ers.

### **Implementatie Wrp: zzp'ers en illegale registratie op lokaal niveau**

Momenteel verbieden veel gemeenten thuiswerk op straffe van boetes of (dreiging met) woninguitzetting, ook indien de verhuurder/woningcorporatie geen bezwaar heeft en er geen sprake is van overlast. Andere gemeenten staan thuiswerk toe mits er niet (uitgebreid) geadverteerd wordt, of eisen een vergunning die op grond van het maximumbeleid niet wordt gegeven. De huidige Model-APV van de VNG gaat er zelfs vanuit dat zzp'ers onder de definitie van 'seksbedrijf' vallen (zij zouden dan "zichzelf exploiteren") en derhalve aan dezelfde eisen als exploitanten moeten voldoen, incl. een vergunningplicht.

Daarnaast hebben verschillende gemeenten, zoals bijv. Groningen en Utrecht, op lokaal niveau alsnog een registratieplicht ingevoerd, ondanks de afwijzing hiervan door uw kamer en het ontbreken van een wettelijke grondslag. Tijdens de behandeling van de Wrp in de Tweede Kamer heeft de minister nadrukkelijk herhaald dat verplichte registratie illegaal is, ook op lokaal niveau.

Graag hoorden wij of de minister bereid is met de VNG in overleg te gaan over de noodzakelijke aanpassingen van de Model-APV en welke stappen de minister wil zetten om illegale registratie op lokaal niveau tegen te gaan.

### **Leeftijdsverhoging**

Wij zijn zeer bezorgd over de gevolgen van de uitsluiting van jonge volwassen sekswerkers, d.w.z. 18 tot 21 jarigen van legale arbeid in de seksindustrie. Wij verwachten niet dat deze groep binnen een jaar van werk zal zijn veranderd resp. ander werk gevonden zal hebben. Ook verwachten wij dat een substantieel deel buiten het vergunde en zichtbare circuit zal doorwerken, waarmee juist een groep die als kwetsbaar wordt aangemerkt, bescherming zal ontberen.

Om deze redenen zouden wij groot voorstander zijn van een langere overgangstermijn en een kortere evaluatietermijn, zodat in geval van negatieve effecten eerder ingegrepen kan worden.

### **Eis stoppen met sekswerk bij het doen van aangifte van mensenhandel**

Uit verschillende steden horen wij dat de laatste tijd aan slachtoffers mensenhandel de eis wordt gesteld dat zij moeten stoppen met sekswerk indien zij aangifte van mensenhandel/uitbuiting willen doen. Groningen heeft zelfs een verbod in zijn APV opgenomen om te werken als sekswerker indien betrokkene in het afgelopen half jaar aangifte van mensenhandel heeft gedaan. Het gaat hier dus niet om de situatie dat iemand terug gaat naar de uitbuitingssituatie, maar dat iemand wel in de prostitutie wil werken, maar niet onder gedwongen omstandigheden.

In de praktijk betekent deze eis dat sekswerkers alleen aangifte van mensenhandel/uitbuiting kunnen doen wanneer zij bereid zijn hun werk, hun inkomen en hun woonruimte (de huur moet immers betaald worden) op te geven. Dit lijkt ons een nogal vreemde voorwaarde voor het doen van aangifte van een misdrijf. Het betekent tevens dat sekswerkers die hun werk niet willen opgeven, geen aangifte kunnen of zullen willen doen. Wij hebben overigens nog nooit gehoord dat iemand die in de

---

<sup>11</sup> Dit is ook het systeem zoals in Nieuw Zeeland toegepast: zolang 2 of 3 sekswerkers op gelijkwaardige voet met elkaar samenwerken, zonder dat de een gezag over de ander uitoefent, is dit zonder nadere regulering toegestaan.

bouw of als domestic worker is uitgebuit, niet meer mag werken als bouwvakker of domestic worker wanneer hij of zij aangifte van mensenhandel wil doen.

Ten overvloede: voor het delict mensenhandel is het strafrechtelijk niet van belang of iemand eerder in de prostitutie (of de bouw, de horeca, het huishouden, etc.) werkte of dat onder vrije omstandigheden wil blijven doen.

## **Conclusies**

**1. De VVR is positief over de verduidelijking die de minister in de Tweede Kamer heeft gegeven dat een zelfstandig werkende sekswerker niet als seksbedrijf wordt aangemerkt en niet vergunningplichtig is.**

**2. De VVR zou nog helderheid willen krijgen over de volgende aspecten**

- **Verheldering van het criterium 'betrokkenheid of bemoeienis van een derde' als ingang voor bestuurlijke controle**
- **Verduidelijking van de definitie van exploitant (gelegenheid geven met het oogmerk daar voordeel uit te trekken)**
- **Bevestiging van de mogelijkheid voor zzp'ers om samen te werken**
- **Toezegging dat stappen worden ondernomen door de minister tot aanpassing van de Model-APV op het punt van zzp'ers (geen seksbedrijf) en het tegengaan van (illegale) registratie van sekswerkers op lokaal niveau.**

**3. De VVR pleit tenslotte voor**

- **Een langere overgangstermijn en een kortere evaluatietermijn m.b.t. de leeftijdsverhoging**
- **Duidelijkheid over het feit dat stoppen met sekswerk niet als voorwaarde kan worden gesteld voor het doen van aangifte van mensenhandel**

Met vriendelijke groet,



Joke Swiebel

Voorzitter Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann