

GEMEENTE UTRECHT: Beleidsregel 'Zelfredzaamheid prostituee'

Aanleiding en context

Bescherming, normalisering en versterken van de positie van de prostituee en het terugbrengen van misstanden in de branche zijn uitgangspunten waar in prostitutiebeleid vanuit wordt gaan. Exploitanten van prostitutiebedrijven hebben daarin een grote verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid komt tot uiting in de APV-bepalingen. Exploitanten en beheerders hebben de verplichting om er voor zorg te dragen dat er in het prostitutiebedrijf geen prostituees werkzaam zijn die slachtoffer zijn van mensenhandel of andere vormen van uitbuiting. Dit is een continu proces en niet een enkel toetsmoment bij het verhuren van een kamer. Ook wanneer de kamer eenmaal is verhuurd dient een exploitant er continu zorg voor te dragen dat er geen sprake is van uitbuiting, misstanden of signalen van mensenhandel. Uit het bedrijfsplan moet blijken welke maatregelen de exploitant neemt om dit te waarborgen. Wij verwijzen ook naar de beleidsregel 'Voldoende toezicht' en 'Melden signalen mensenhandel'.

Daarnaast moet de exploitant in zijn bedrijfsplan de maatregelen beschrijven die waarborgen dat de in zijn bedrijf werkzame prostituees voldoende zelfredzaam zijn, niet worden aangezet tot het verrichten of gedogen van seksuele handelingen tegen hun wil, noch tot het gebruiken van drank en/of drugs. Eén van de in de APV voorgeschreven maatregelen die exploitanten in dit kader moet treffen is het voeren van een intakegesprek met iedere prostituee. Het intakegesprek heeft als doel om vast te stellen dat er ten aanzien van de betreffende prostituee geen sprake is van dwang of uitbuiting. De APV schrijft ook voor dat de exploitant/beheerder er zich bij dit intakegesprek van moet vergewissen dat de prostituee voldoende zelfredzaam is (artikel 3:5, lid 4 onder b). Indien een prostituee onvoldoende zelfredzaam is, kan dit een indicatie zijn voor onvrijwilligheid (uitbuiting). Daarnaast houdt de zelfredzaamheid van de prostituee verband met het veilig kunnen uitoefenen van het beroep van prostituee. In deze beleidsregel wordt toegelicht waaraan een exploitant/beheerder in het intakegesprek met de prostituee minimaal aandacht moet besteden om vast te stellen of er geen sprake is van dwang of uitbuiting of andere vormen van onvoldoende zelfredzaamheid. Indien de exploitant/beheerder naar aanleiding van een intakegesprek twijfels heeft over de zelfredzaamheid van de betreffende prostituee, dan kan hij ervoor kiezen om de prostituee geen kamer te verhuren. Gelet op de twijfels aan de zelfredzaamheid is een melding bij de toezichthouders op zijn plaats, ook wanneer geen kamer wordt verhuurd. Uiteraard kan de exploitant ervoor kiezen om ondanks de twijfels, niet zijnde harde feiten, wel een kamer te verhuren aan de prostituee. Vanzelfsprekend is dat de exploitant dan wel extra toezicht zal moeten regelen voor deze prostituee. Ook hiervan moet dan melding worden gemaakt. Indien de exploitant/beheerder op signalen van mensenhandel stuit dan moet hij hiervan melding maken bij de politie en bij de toezichthouder van de gemeente. Het is vanzelfsprekend dat dan geen kamer wordt verhuurd.

Met nadruk wordt erop gewezen dat in alle gevallen het de verantwoordelijkheid van de exploitant is op welke wijze wordt gehandeld bij het ontbreken van zelfredzaamheid. In de handhavingstrategie Seksinrichtingen is door het college aangegeven op welke wijze bij welke overtredingen handhavend zal worden opgetreden. Het wel verhuren bij twijfels zou dan ook gevolgen kunnen hebben voor de vergunning wanneer blijkt dat er zaken niet goed zijn aangepakt.

Het voeren van een goed intakegesprek en het serieus nemen van signalen die duiden op mensenhandel of onvoldoende zelfredzaamheid is van belang, omdat het (later) aantreffen van een prostituee waarvan aannemelijk is dat zij slachtoffer is van mensenhandel een grond oplevert voor een bestuurlijke maatregel en kan resulteren in het intrekken van de vergunning (op grond van artikel 3:16 APV). Ditzelfde geldt voor het aantreffen van een prostituee waarvan aannemelijk is dat zij onvoldoende zelfredzaam is om het vak van prostituee veilig uit te oefenen, doordat bijvoorbeeld één van de signalen is dat zij geen van de in deze notitie genoemde talen voldoende beheerst (hierbij wordt nadrukkelijk gesteld dat slechts het niet spreken van een taal op zichzelf gezien niet altijd tot de conclusie hoeft te leiden dat iemand om die reden niet zelfredzaam is). Ook het niet of onvoldoende naleven van de verplichting om een intakegesprek te voeren door de exploitant/beheerders en de zelfredzaamheid van de prostituee te toetsen kan op zichzelf een grond vormen om een bestuurlijke maatregel op te leggen.

De exploitant/beheerder dient zich tijdens de intake niet alleen te vergewissen van de zelfredzaamheid en vrijwilligheid. Hij controleert tijdens het intakegesprek ook of de prostituee voldoet aan andere eisen om te mogen werken in de prostitutie, zoals:

minimumleeftijd (21 jaar);

het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid;

het in het bezit zijn van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel;

het ingeschreven staan in het handelsregister, indien de prostituee gaat werken, als zelfstandig ondernemer;

het hebben van een registratienummer.

Ondersteuning voor de exploitant/ beheerder bij het vergewissen van de zelfredzaamheid

In dit beleidsdocument wordt toegelicht naar welke zaken de exploitant/beheerder in ieder geval dient te kijken om zich te vergewissen van de zelfredzaamheid. Verwacht wordt, dat de exploitant/beheerder als goed geïnformeerde betrokkene deze zaken onderzoekt en dat bij twijfel over één of meerdere aspecten hiervan melding bij de toezichthouders wordt gemaakt, zodat ook de gemeente kan beoordelen of er redenen zijn om bijvoorbeeld de afgegeven registratie in te trekken. Signalen van mensenhandel dient de exploitant meteen te melden, zowel bij de politie als de gemeente. Een melding bij beide instanties is verplicht vanuit het oogpunt van de exploitant, omdat daarmee voor de gemeente duidelijk kan worden dat de exploitant actief bijdraagt aan de bestrijding van mensenhandel en dus voldoet aan de voorwaarden uit de APV.

Het zich vergewissen van de zelfredzaamheid

Om vast te stellen of er geen sprake is van dwang of uitbuiting of onvoldoende zelfredzaamheid dient in de intake in ieder geval aandacht besteed te worden aan:

- a) Indicatoren van mensenhandel (dwang en uitbuiting)
- b) Taalvaardigheid
- c) Kennis van rechten en plichten
- d) Gezondheid (fysiek en geestelijk)
- e) Verslaving
- f) Verstandelijk (cognitief) vermogen en/of laaggeletterdheid

De exploitant/beheerder dient een verslag van de intake te maken, waaruit blijkt hoe hij zijn oordeel heeft gevormd over de mate van zelfredzaamheid. Uit het verslag moet tevens blijken welke actie de exploitant/beheerder heeft ondernomen, indien er over bepaalde aspecten van zelfredzaamheid twijfels waren. Het verslag dient terug te vinden te zijn in de bedrijfsadministratie.

De exploitant/ beheerder dient zich ervan te blijven vergewissen dat de prostituee zelfredzaam is, zolang de prostituee bij hem een kamer huurt. Indien de exploitant/beheerder op enig moment gaat twifelen aan de zelfredzaamheid, dan dient hij hiervan melding te maken bij de gemeentelijke toezichthouder. Ook zal hij opnieuw in gesprek moeten gaan met de prostituee om te kijken of er redenen zijn om definitief van oordeel te zijn dat er sprake is van onvoldoende zelfredzaamheid.

Ad a) . Indicatoren mensenhandel (dwang en uitbuiting) .

In het intakegesprek dient te worden gelet op signalen van mensenhandel. Indien een exploitant/ beheerder een mogelijk signaal van mensenhandel opmerkt, dan dient hij dit meteen te melden aan de politie en de gemeentelijke toezichthouder. Dit geldt voor duidelijke signalen van mensenhandel, maar ook voor een vaag 'niet pluis' gevoel. Uit het gespreksverslag moet blijken, op basis van welke vragen en observaties een beeld is gevormd of er sprake is van de aan- of afwezigheid van signalen van mensenhandel. Een belangrijk onderdeel is het navragen van de huisvestingssituatie en persoonlijke omstandigheden. Hiervan dient ook in het verslag een omschrijving gegeven te worden.

Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van signalen van mensenhandel (dwang of uitbuiting):

1. Een begeleider regelt o.a. administratieve zaken, huisvesting, kleding, vervoer en contacten voor de prostituee.

2. Een begeleider stelt beperkingen aan de bewegingsvrijheid van de prostituee.
3. De prostituee heeft geen beschikking over haar eigen verblijfsdocument en/of paspoort, maar is afhankelijk van een begeleider die het document of paspoort 'bewaart'.
4. De prostituee heeft (grote) schulden bij derden en draagt verdienste af aan derde(n).
5. Er is sprake van zichtbare sporen van geweld aan het lichaam.
6. De prostituee lijkt praktisch en/of emotioneel afhankelijk van een begeleider/beschermer.
7. De prostituee deelt woonruimte met meerdere prostituees (vaak tegen hoge huur).

Ad b) . Taalvaardigheid

Een belangrijk onderdeel van de zelfredzaamheid vormt het vermogen om op een aanvaardbaar niveau te kunnen communiceren met exploitanten/beheerder, toezichthouders en klanten. De prostituee moet tenminste één van de talen Nederlands, Engels, Duits of Spaans voldoende kunnen spreken en verstaan. Spaans vinden wij acceptabel, omdat dit een wereldtaal is en omdat een grote groep bestaande prostituees in Utrecht deze taal spreekt. Indien dit niet het geval is dan kan dit een signaal zijn dat een prostituee onvoldoende zelfredzaam is en tevens kan dit een signaal zijn dat de betreffende prostituee het beroep niet uit vrije wil uitoefent. Nadrukkelijk wordt gesteld dat slechts het niet spreken van een taal op zichzelf gezien niet altijd tot de conclusie hoeft te leiden dat iemand om die reden niet zelfredzaam is. Als personen niet zelfredzaam zijn, zijn daar in bijna alle gevallen meer signalen van. Wanneer het niet spreken van de taal het enige signaal is ligt het wel in de lijn der verwachting dat iemand zich dan op enige wijze probeert in ieder geval één van de genoemde talen eigen te maken.

De taalvaardigheid van de prostituee is van belang, omdat de exploitant/ beheerder moet kunnen communiceren met de prostituees die bij zijn bedrijf een werkruimte huren. De exploitant/ beheerder moet immers kunnen toetsen of de prostituee het vak vrijwillig uitoefent en moet kunnen uitleggen wat haar rechten en plichten zijn. De prostituee moet die rechten en plichten op haar beurt kunnen begrijpen. Zo moet voor haar voldoende duidelijk zijn welke arbeids- en/of verhuurvoorwaarden de exploitant hanteert. Ook moet zij met de exploitant/beheerder kunnen communiceren over de dagelijkse gang van zaken in het bedrijf, zoals bijvoorbeeld over de veiligheid in het bedrijf of over de conditie van de werkruimte. Voor het goed kunnen uitoefenen van de toezichttaak is daarnaast de communicatie tussen prostituees en toezichthouders van essentieel belang. Toezichthouders moeten immers controleren of exploitanten het bedrijfsbeleid naleven en hebben een rol in het signaleren van mensenhandel. In dat kader moeten zij kunnen communiceren met de prostituees die in het bedrijf werkzaam zijn. Ook het kunnen communiceren met klanten is een voorwaarde om het beroep veilig te kunnen uitoefenen. Een prostituee moet immers klanten of bepaalde (seksuele) handelingen kunnen weigeren en moet in noodsituaties ook adequaat kunnen handelen.

Het voorgaande betekent dat de exploitant/beheerder bij het intakegesprek en de daarbij behorende vergewisplicht, vast moet stellen of de prostituee tenminste één van de hiervoor genoemde talen voldoende beheerst. Indien een prostituee niet tenminste één van de genoemde talen voldoende beheerst en er zijn meerdere signalen die duiden op het ontbreken van zelfredzaamheid, dan zou de exploitant/beheerder deze prostituee geen werkruimte moeten verhuren. Indien het geval zich voordoet dat bij een prostituee slechts de taal een obstakel vormt ten aanzien van de zelfredzaamheid, dan kan de exploitant de prostituee vragen om hier actief verbetering in te zoeken.

Indien de exploitant één van de talen niet voldoende machtig is zal hij ervoor moeten zorgen dat hij de prostituee wel kan verstaan en zaken kan uitleggen, door middel van een beëdigd tolk. De exploitant/beheerder moet daarnaast kunnen aantonen dat hij in voldoende mate heeft vastgesteld dat de prostituee niet onder dwang werkt, goed op de hoogte is van haar rechten en plichten en er geen indicaties zijn van verminderde zelfredzaamheid.

Ad c) . Kennis van rechten en plichten

De exploitant/ beheerder heeft een informatieplicht ten aanzien van de rechten en plichten van de prostituee. Uit het intakegesprek moet blijken dat de prostituee goed op de hoogte is van haar rechten en plichten. Indien een prostituee onvoldoende op de hoogte lijkt te zijn van haar rechten en plichten en/of geen moeite doet om daarachter te komen, kan dit een indicatie zijn van verminderde zelfredzaamheid. In dat geval dient de exploitant/beheerder hiervan rekenschap te nemen. Opgemerkt wordt dat enkel onvoldoende kennis van de prostituee op dit punt niet meteen wil zeggen dat er sprake is van dwang. De exploitant/ beheerder dient zich van het geheel van alle zaken te vergewissen en op grond daarvan een afweging te maken. Deze afweging moet terug te zien zijn in het verslag van het intakegesprek dan wel op andere wijze in de bedrijfsadministratie. Doormelding naar de toezichthouders van de gemeente ligt in de rede, omdat door de gemeente gekeken kan worden of er maatregelen ten aanzien van de prostituee moeten worden genomen. Hierbij kan worden gedacht aan het opnieuw beoordelen van de registratie van de betreffende prostituee (intrekken) of het inzetten van extra zorg op

deze prostituee. Zoals al eerder opgemerkt; de exploitant heeft zelf zijn eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen dat minder zelfredzame en dus mogelijke slachtoffers van mensenhandel in zijn seksinrichting werkzaam zijn.

Ad d) . Gezondheid (fysiek en geestelijk)

Om te werken in de prostitutie is het nodig dat prostituees stevig in hun schoenen blijven staan in lastige, bedreigende en gevaarlijke situaties. Hiervoor moet de fysieke en geestelijke gezondheid goed zijn. Sporen van lichamelijk geweld, een ogenschijnlijk slechte fysieke conditie, angstig gedrag, chaotisch gedrag, zwangerschap of anderszins afwijkend gedrag zijn enkele indicatoren voor een verminderde fysieke of geestelijke gezondheid. Indien een exploitant/ beheerder bij de intake vermoedt dat er sprake is van fysieke of geestelijke gezondheidsproblemen, dan dient hij hiervan direct melding te maken bij de verschillende toezichthouders. De gemeente kan dan beoordelen of er nadere maatregelen moeten worden genomen zoals bijvoorbeeld het starten van een zorgtraject richting de prostituee. De exploitant is zelf verantwoordelijk voor zijn bedrijfsvoering.

Ad e) . Verslaving

Verslaving kan leiden tot sociale, werkgerelateerde, emotionele of fysieke problemen die de weerbaarheid en zelfredzaamheid verminderen. Indicatoren voor verslaving zijn o.a.: waarneembare sporen (sporen van intraveneus gebruik of een waarneembare alcoholgeur), sufheid, verwardheid, opgewonden (opgefokt) gedrag. Indien een exploitant/beheerder bij de intake vermoedt dat er sprake is van verslavingsproblematiek, dan dient hij hiervan melding te maken bij toezichthouders en zelf mogelijke maatregelen te treffen. De gemeente kan naar aanleiding van de melding beoordelen of er vanuit de gemeente nadere maatregelen moeten worden genomen zoals bijvoorbeeld het starten van een zorgtraject richting de prostituee.

Ad f) . Verstandelijk (cognitief) vermogen en laaggeletterdheid

Mensen met een verstandelijke beperking hebben een beperkte sociale redzaamheid (kans op misbruik) en kunnen vaak beperkt grenzen stellen (sterk beïnvloedbaar). Voor mensen met een verstandelijke beperking is het moeilijk om te gaan met lastige en risicovolle situaties. Een verstandelijke beperking wordt daarom beschouwd als een sterke indicator voor onvoldoende zelfredzaamheid om het vak van prostituee te beoefenen. Ook laaggeletterdheid of analfabetisme maakt de kans op misbruik of uitbuiting groter, omdat laaggeletterden begeleiders nodig hebben om zaken voor hen te regelen. Indicaties voor verstandelijke beperking en/of laaggeletterdheid zijn o.a.:

1. **Schoolopleiding.** Aanwijzingen die van belang zijn: het hebben gevolgd van speciaal onderwijs (MLK/ZMLK), niet afgemaakt vervolgonderwijs, veel verschillende scholen, veelvuldige doublures.
2. **Niet in staat zijn om een eenvoudige schrijfpdracht en/of rekensommen uit te voeren.** Laat wat (persoonsgegevens) opschrijven; bv naam, adres, geboortedatum plaats. Eenvoudige rekensommetjes (bijvoorbeeld 21 - 9) lukken bij verstandelijke beperkingen al vaak niet. Vermenigvuldigen en delen zijn meestal ook te moeilijk. Ook moeite met het accuraat teruggeven van wisselgeld kan een aanwijzing zijn.

De volgende gedragingen kunnen erop duiden dat de prostituee mogelijk een verstandelijke beperking heeft:

De prostituee ziet de consequenties van haar handelen niet (sluit bijvoorbeeld te hoge leningen af).

De prostituee geeft gewenste antwoorden en vindt het vaak moeilijk om een eigen mening te uiten.

De prostituee ontkent de verstandelijke beperking of overschat zichzelf. Dit uit zich bijvoorbeeld in stoer gedrag, in onverschilligheid of in het vertellen van fantasieverhalen.

Indien een exploitant/ beheerder bij de intake opmerkt, dat er sprake zou kunnen zijn van een verstandelijke beperking en/of laaggeletterdheid, dan dient hij hiervan direct melding te maken bij toezichthouders en zijn eigen maatregelen te treffen. Naar aanleiding van de melding kan de gemeente beoordelen of verdere maatregelen betreffende de prostituee op zijn plaats zijn.

Volledigheidshalve wordt nogmaals opgemerkt dat het missen van één signaal niet per definitie tot intrekken van de vergunning zal leiden of dat het op een prostituee van toepassing zijnde signaal niet perse tot de conclusie hoeft te leiden dat zij onvoldoende zelfredzaam is. De exploitant/ beheerder dient bij alle prostituees het geheel van alle signalen, kenmerken af te wegen. Dit leidt tot een conclusie over de zelfredzaamheid van de prostituee. De exploitant kan in zijn bedrijfsplan beschrijven bij welke signalen

hij niet tot verhuur van een ruimte overgaat of bij welke signalen wel, maar onder bepaalde voorwaarden en verscherpt toezicht. Van belang is dat de exploitant hier zijn verantwoordelijkheid neemt. Daarbij is communicatie over zijn afwegingen, richting de gemeentelijke toezichthouders, van essentieel belang. Dit zal dan ook moeten worden geborgd in het bedrijfsplan.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Utrecht op 12 mei 2015.

De burgemeester,

Mr. J.H.C. van Zanen