

Vergaderjaar 1998–1999

**25 437**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige ander wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)**

**Nr. 19**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 juni 1999

#### **1. Inleiding**

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod op 27 en 28 januari 1999 heb ik naar aanleiding van de motie Biesheuvel (25 437, nr. 16) toegezegd om tijdig voor de invoering van het wetsvoorstel een plan met betrekking tot **de handhaving van het prostitutiebeleid** aan uw Kamer te presenteren. Voorts heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van mijn overleg met de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de vraag of de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing is op zelfstandig werkenden («freelancers») in de prostitutie. Met deze brief geef ik gevolg aan beide toezeggingen.

#### **2. Handhavingsplan prostitutiebeleid**

##### *a. flankerend beleid*

Een blauwdruk voor de handhaving van het prostitutiebeleid valt niet te geven. Vast staat wel dat na de opheffing van het algemeen bordeelverbod op de prostitutiebranche diverse regelingen tegelijk van toepassing zullen zijn, die door verschillende instanties worden uitgevoerd en gehandhaafd. De wijze waarop de handhaving zal worden georganiseerd hangt grotendeels af van de invulling van het lokale prostitutiebeleid en de voorschriften die daarop zullen worden gebaseerd. De begeleiding van dit proces heeft op rijksniveau gestalte gekregen in het project Flankerend beleid opheffing bordeelverbod, dat medio vorig jaar is gestart. In dit project, dat inmiddels ver is gevorderd, zijn onder andere alle bij de uitvoering van het prostitutiebeleid betrokken ministeries, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de VNG, het Openbaar Ministerie en de politie vertegenwoordigd. Door middel van het project zijn verbindingen tot stand gebracht tussen netwerken op gemeentelijk en rijksniveau, die zich al min of meer bezighielden met prostitutiebeleid, maar waartussen nog onvoldoende afstemming plaatsvond. Daarnaast is

actie ondernomen om waar nodig regelgeving en richtlijnen aan te passen aan de voorgenomen wetswijziging. Dat heeft onder meer geleid tot aanpassing van:

- het Besluit inlichtingen justitiële documentatie, ten behoeve van antecedentenonderzoek van exploitanten van seksinrichtingen;
- de Handleiding mensenhandel van het college van Procureurs-generaal, met richtlijnen voor de opsporing en vervolging van mensenhandel;
- de B17-procedure, ten behoeve van de opvang en bescherming van slachtoffers en getuigen van mensenhandel.

Eén van de belangrijkste producten van het project is het Handboek lokaal prostitutiebeleid. Dit handboek bevat adviezen en handreikingen voor het ontwikkelen, uitvoeren en handhaven van het lokaal prostitutiebeleid. Het handboek is bestemd voor alle bij het prostitutiebeleid betrokken partners. In een afzonderlijke projectgroep zijn adviezen uitgewerkt voor een handhavingsarrangement ten behoeve van het lokaal handhavingsbeleid. Bijgevoegd treft u het concept-handboek lokaal prostitutiebeleid aan<sup>1</sup>. Deel 3 van het handboek bevat aandachtspunten en suggesties voor het tot stand brengen van een handhavingsarrangement.

Het gebruik van het handboek en het uitwerken van lokale en regionale handhavingsarrangementen worden mede bevorderd door middel van regionale voorlichtingsbijeenkomsten en workshops. Deze bijeenkomsten zijn bestemd voor alle bij het prostitutiebeleid betrokken partners. De zes voorlichtingsbijeenkomsten hebben inmiddels plaatsgevonden. De voorbereidingen voor de na de zomer te organiseren workshops zijn in volle gang. Tijdens de workshops zal veel aandacht worden besteed aan het uitwerken van een handhavingsarrangement. Het handboek zal breed worden verspreid, onder andere onder gemeenten, politieregio's en arrondissementsparketten.

#### *b. middelen*

In de motie Biesheuvel (25 437, nr. 16) is gevraagd om aan te geven hoeveel extra inzet wordt gepleegd en waar deze wordt ingezet. Ook is gevraagd om aan te geven in hoeverre extra middelen worden vrijgemaakt, dan wel waaraan extra middelen worden onttrokken. Zoals ik al tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heb aangegeven, zijn er voor politie en justitie binnen de huidige begroting, door toevoegingen uit het verleden bij onder meer het regeerakkoord, middelen beschikbaar voor onder andere het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit, waaronder ik tevens de bestrijding van mensenhandel begrijp. Hiervoor is in 1994 structureel een bedrag van f 49 miljoen toegekend (f 30 miljoen voor het ministerie van Justitie en f 19 miljoen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Daarenboven zijn ten behoeve van het in kaart brengen van het fenomeen mensensmokkel en de opsporing en bestrijding van mensenhandel aan het Openbaar Ministerie en de politie extra middelen ter beschikking gesteld. Zo is voor oprichting van de specifieke task force mensensmokkel vanaf de begroting 1998 structureel een bedrag van f 1,6 miljoen aan de begroting van mijn ministerie toegevoegd.

In de prioriteitsstelling van politie en justitie is al rekening gehouden met verhoogde aandacht voor mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie. Zo zijn mensenhandel en mensensmokkel in de beleidsplannen van het Openbaar Ministerie en van de politie (Jaarplan Openbaar Ministerie 1999 en Beleidsplan Nederlandse politie 1999–2002) als prioriteit aangewezen. In de landelijke politiebrieven aan de korpsbeheerders van 26 mei jl. is de regiokorpsen, in het kader van de

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

zware georganiseerde criminaliteit, voorgeschreven dat zij in hun beleidsplannen aangeven op welke wijze het thema mensenhandel en mensensmokkel wordt ingevuld.

Het Openbaar Ministerie neemt het initiatief om, waar dat nog niet gebeurd is, per politieregio in beeld te brengen of, en zo ja, in welke mate er sprake is van mensenhandel. Een analyse van de lokale seksindustrie is daarvoor een goed middel. Waar verdenking van mensenhandel rijst moet met voorrang een gericht opsporingsonderzoek gestart worden. Daarnaast heeft de Raad van Hoofdcommissarissen in december 1998 aangegeven met voorstellen te komen voor het opzetten en ontwikkelen van projecten, gericht op verhoging van de kwaliteit en de uitwisseling van recherche-informatie bij de politie. De bestrijding van mensenhandel behoort bij de eerste drie projecten waaraan de Raad van Hoofdcommissarissen met voorrang uitvoering geeft. Het IRT Noord- en Oost-Nederland is inmiddels met een pilot gestart.

Het lokale driehoeksoverleg kan een belangrijke bijdrage leveren aan de totstandkoming van een integraal prostitutiebeleid. De handhaving van het prostitutiebeleid dient in dat overleg te worden afgestemd. Het Handboek lokaal prostitutiebeleid kan daarbij een belangrijke functie vervullen. Inzet is te komen tot een afgewogen pakket bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen toegesneden op de lokale problematiek. Concrete afspraken tussen de betrokken (overheids)instanties over doelen en inzet zullen in een handhavingsarrangement worden neergelegd.

Ik verwacht dat vooral in de eerste fase na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving een verhoogde inzet van politie en justitie nodig is. Het is de bedoeling dat de benodigde capaciteit binnen de bestaande personele en materiële middelen wordt gevonden. Soms zal het daarbij nodig zijn om extra inzet te realiseren door herschikking van middelen en het stellen van andere prioriteiten. Daarvoor zal niet zozeer meer capaciteit nodig zijn, maar een anders gerichte inzet van de al aanwezige capaciteit. Een betere inzet van de aanwezige deskundigheid en een betere samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de handhavende diensten kunnen daaraan bijdragen.

Ik ga er daarom vanuit dat de handhaving van het in de lokale driehoek afgesproken prostitutiebeleid binnen de reguliere sterkte kan worden opgevangen. Ik verwacht dat de extra aandacht die in de aanvangsfase voor de handhaving van het prostitutiebeleid nodig is door een betere samenwerking tussen de bij de handhaving van het prostitutiebeleid betrokken partijen op termijn zal kunnen worden terugverdiend.

### *c. stimuleringstraject Michiels*

De Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels) heeft in haar rapport «Handhaven op niveau» gepleit voor intensivering van de handhaving van ordeningswetgeving. Door middel van het initiëren van stimuleringstrajecten wordt beoogd de samenwerking tussen handhavers te stimuleren, afstemming te zoeken tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving en de handhaving te professionaliseren. Bezien wordt of een stimuleringstraject kan worden ontwikkeld om de handhaving van het nieuwe prostitutiebeleid adequaat vorm te geven, waarbij samenwerking, professionalisering en monitoring bij bestuur, Openbaar Ministerie, politie en overige handhavingspartners centraal staan. Daarbij wordt tevens beoogd «best practices» te ontwikkelen die bruikbaar zijn op een breder handhavings-terrein. Een stimuleringstraject biedt aldus de mogelijkheid met behulp van intensieve aandacht en monitoring de handhaving optimaal te organiseren.

#### *d. modelverordening*

Ter voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel Opheffing algemeen bordeelverbod in de Eerste Kamer hebben enkele leden daarvan gevraagd om de modelverordening van de VNG (hoofdstuk 3 van de model-APV) te mogen ontvangen. Ik heb inmiddels aan dat verzoek voldaan. Ter informatie treft u hierbij, met instemming van de VNG, eveneens de modelverordening aan<sup>1</sup>. De VNG heeft deze, anticiperend op de voorgestelde wetwijziging, eind maart als concepttekst naar alle gemeenten verzonden.

### **3. Arbeidsomstandighedenwet en zelfstandig werkenden in de prostitutie**

Mevrouw Barth heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in uw Kamer gevraagd om een schriftelijke reactie inzake de positie van zelfstandige prostituees, de zogeheten freelancers. Zoals door mij bij de beantwoording in de Tweede Kamer al werd vermoed, ziet de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid thans geen aanleiding om de werkingssfeer van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) tot deze groep zelfstandige prostituees uit te breiden. Het uitgangspunt voor het van toepassing zijn van de Arbowet en het Arbobesluit is namelijk het bestaan van een gezagsrelatie tussen werkgever en werknemer(s). Deze begrippen zijn omschreven in artikel 1, eerste en tweede lid, van de Arbowet. Als werkgever moet onder meer worden beschouwd a) degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst gehouden is tot het verrichten van arbeid en b) degene die, zonder werkgever te zijn als bedoeld onder a), een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten. Als «werknemer» moet worden beschouwd «de ander» als hiervoor bedoeld. Tussen exploitant en prostituee bestaat een gezagsrelatie indien eerstgenoemde bevoegd is toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van laatstgenoemde en deze leiding dan wel aanwijzingen of instructies te geven. Of de prostituee arbeid verricht «onder gezag» van de exploitant zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden van het voorkomende geval.

Bij de zelfstandige prostituee ontbreekt voornoemde relatie doorgaans. In het geval van raamprostitutie zal de relatie tussen exploitant en prostituee zich mogelijk veelal beperken tot een overeenkomst tot (ver)huur van een ruimte waarin de prostituee niet onder gezag van een derde arbeid verricht. Net als alle zelfstandig werkenden zijn ook deze zelfstandig werkende prostituees zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en voor de arbeidsomstandigheden. Om die reden is de Arbowet op hen dan ook niet van toepassing.

Artikel 27 van de Arbowet biedt de mogelijkheid om delen van deze wet bij AMvB ook voor zelfstandigen te laten gelden, zoals bijvoorbeeld gebeurd is ten aanzien van duikarbeid en ten aanzien van zelfstandigen in de bouw.

Van dit artikel wordt slechts gebruik gemaakt, indien aan bepaalde arbeid zodanige risico's voor de veiligheid of gezondheid verbonden zijn, dat wettelijke regels tot bescherming tegen deze gevaren van toepassing dienen te zijn op ieder die deze arbeid verricht, ook indien men in een positie van onafhankelijkheid verkeert.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ziet, nu er nog enige onduidelijkheden zijn rond de consequenties van de opheffing van het bordeelverbod, geen aanleiding om een specifieke regeling te ontwerpen om (delen van) de Arbowet ook voor de zelfstandige prostituees van toepassing te doen zijn. Hierdoor kunnen gemeenten inzake Arbo-aangelegenheden geen eisen stellen aan de zelfstandige prostituee.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Mochten de uitkomsten van het evaluatieonderzoek daartoe aanleiding geven, dan ben ik bereid om samen met de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de positie van de freelancers in deze sector in relatie tot de arbeidswetgeving eventueel opnieuw te bezien.

Bij de behandeling van de wetswijziging werd ook gevraagd naar de toepassing van artikel 58 (artikel 45 Arbowet 1998). Daarin wordt gemeenten de ruimte geboden om, indien bijzondere omstandigheden van plaatselijke aard dit nodig maken, in de gemeenteraad nadere voorschriften betreffende arbeidsomstandigheden vast te stellen. Deze voorschriften moeten voor goedkeuring eerst aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden voorgelegd. Wellicht ten overvloede meld ik u dat gemeenten inzake Arbo-omstandigheden geen nadere eisen kunnen stellen aan de zelfstandige prostituee. Uit een oogpunt van doelmatigheid adviseer ik gemeenten om zo min mogelijk gebruik te maken van artikel 58. De huidige Arbowet en ook de Arbowet 1998 geven immers op voldoende heldere wijze de kaders weer waarbinnen sector-specifieke vraagstukken kunnen worden aangepakt.

Het is in eerste instantie de prostitutiebranche zelf die verantwoordelijk is voor de invulling van het Arbobeleid. Het is de bedoeling dat gemeenten rond de opheffing van het bordeelverbod algemene informatie zullen verstrekken aan de prostitutiebranche over de globale gevolgen van de wetswijziging. Zij kunnen daartoe gebruik maken van het eerdergenoemde Handboek lokaal prostitutiebeleid. Gemeenten hebben de taak te informeren over het feit dat werkgevers in de prostitutiebranche nu ook geacht worden een Arbobeleid op te stellen. Daarbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan enkele belangrijke Arbo-aspecten, zoals de verplichting tot het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RIE) en de aansluiting bij een Arbodienst.

Het is niet te verwachten dat de prostitutiebranche van het ene op het andere moment orde op zaken zal hebben gesteld. Dus ook niet op het Arboterrein. Het is derhalve zinvol om door middel van het evaluatieonderzoek over enkele jaren te bezien in hoeverre de branche haar verplichtingen heeft weten waar te maken. Op basis daarvan kan vervolgens worden overwogen of, en in hoeverre, nadere invulling van de wettelijke regels nodig is.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals