

Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire

TBV 2000/19

Aan:

– de Korpschefs Politieregio's
– de Staf van de Koninklijke
Marechaussee

i.a.a.:

– de Procureurs-Generaal

Onderdeel: Directie Beleid

Datum: 30 augustus 2000

Ons kenmerk: 5014931/00/IND

Code: TBV 2000/19

Juridische achtergrond:

Vreemdelingencirculaire 1994

*Geldig van/tot: 1 oktober 2000 tot en
met 30 oktober 2002*

*Onderwerp: Buitenlandse prostituees
van buiten de EU/EER*

Bijlagen:

*1. Schema: Werken in de prostitutie-
branche toegestaan?*

*2. Advies van Ministerie van
Economische Zaken van 30 september
1998 inzake prostitutie.*

1. Inleiding

Op 26 oktober 1999 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het voorstel tot opheffing van het algemeen borddeel verbod. De doeleinden¹ van het voorstel zijn :

- het beheersen en reguleren van de exploitatie van de prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid;
- het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- het beschermen van de positie van prostituees²;
- het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen;
- het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen.

De opheffing treedt op 1 oktober 2000 in werking.

Dit TBV heeft betrekking op de toelating van en het toezicht op vreemdelingen voorzover werkzaam in of betrokken bij de specifieke bedrijfstak prostitutie. Dit TBV geldt

nadrukkelijk ten aanzien van de prostitutiebranche.

In dit TBV wordt onder meer aangegeven hoe aanvragen om toelating als zelfstandige prostituee moeten worden afgedaan en worden handreikingen gegeven voor toezicht op vreemdelingen in de prostitutiebranche. De Minister van Economische Zaken heeft op 30 september 1998 een algemeen advies uitgebracht met betrekking tot werkzaamheden in de prostitutie. Dit advies is als bijlage bijgevoegd bij dit TBV.

2. Buitenlandse prostituees

Niet-EU/EER-onderdanen die voor verblijf hier te lande in aanmerking wensen te komen op de enkele grond dat zij prostitutie-arbeid willen gaan verrichten, worden niet toegelaten.

Werken in de prostitutie is slechts toegestaan aan Nederlanders, EU/EER-onderdanen en aan vreemdelingen van buiten de EU/EER die in bezit zijn van een geldige verblijfstitel op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, waarop de aantekening is geplaatst dat arbeid vrij is toegestaan. Vreemdelingen uit niet -EU/EER landen kunnen dus alleen legaal in de prostitutie werken als ze in bezit zijn van een vergunning tot verblijf, die het verrichten van arbeid in loondienst zonder tewerkstellingsvergunning toestaat. Bij een aanvraag om een verblijfsvergunning bij (huwelijkspartner) door een prostituee dient de Vreemdelingenpolitie zeer zorgvuldig na te gaan of er geen mogelijke schijnconstructies in het spel zijn. De Wet voorkoming Schijnhuwelijken en de bepalingen in B1/3 van de Vreemdelingencirculaire 1994, hierna Vc, bieden hiertoe instrumenten.

Prostituees van buiten de EU/EER die niet beschikken over een geldige verblijfstitel waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken, mogen in Nederland geen inkomsten uit arbeid verwerven. Daartoe horen ook personen die in Nederland verblijven op basis van toeristenvisum en personen uit niet-visumplichtige lan-

den gedurende de vrije termijn van drie maanden.

3. Werkzaamheden in een seksinrichting

Op werkzaamheden in een seksinrichting is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van toepassing, waarbij de exploitant van de seksinrichting als werkgever in de zin van artikel 1 van de Wav wordt aangemerkt.

Het begrip 'werkgever' wordt gedefinieerd in artikel 1 van de Wav en wordt in de toelichting op dit artikel nader omschreven. De werkgever is degene die in de uitoefening van ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten of de natuurlijke persoon die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten. Of er sprake is van een arbeidsovereenkomst of een gezagsverhouding is daarbij niet van belang. Slechts het feit dat er in opdracht of ten dienste van een werkgever arbeid wordt verricht is voor feitelijke werkgeverschap voldoende³.

Hieruit volgt dat de exploitant van de seksinrichting, seksclubs en escortbedrijven en vaak ook de verhuurder van raambordelen, die in het kader van zijn bedrijfsuitoefening een prostituee in de gelegenheid stelt arbeid te verrichten, als werkgever in de zin van artikel 1 Wav kan worden aangemerkt zolang er maar in opdracht of ten dienste van de werkgever arbeid wordt verricht.

3.1. Artikel 3 van het

Uitvoeringsbesluit van de Wet arbeid vreemdelingen

Een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden (artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit van de Wet arbeid vreemdelingen, hierna Besl. Ter uitv. Wav). In paragraaf 18 van het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wav (31 augustus 1995, Stcrt. 168) dienen onder de in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit genoemde weigeringsgronden alle werkzaamheden

te worden begrepen waarvan het niet ongebruikelijk is, dat het verrichten van seksuele handelingen of het verlenen van seksuele diensten daarvan deel uitmaken, waaronder ook het werken als striptease danseres, of animeermeisje of in seks-shows.

Voor werkzaamheden in de prostitutie wordt geen tewerkstellingsvergunning afgegeven, omdat hiermee geen Nederlands belang wordt gediend. Een geweigerde tewerkstellingsvergunning houdt in een weigering van de verblijfsvergunning.

Het kabinet⁴ is voornemens om in ieder geval tot en met de evaluatie van de wet opheffing algemeen bordeelverbod, artikel 3, Besl. Ter uitv. Wav van toepassing te doen zijn op de prostitutiebranche.

4. Werken in de vrije termijn

Het is niet toegestaan om in de vrije termijn een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt (zoals een sticker voor verblijfsaantekeningen) af te geven met daarop de aantekening dat arbeid in de prostitutie in de vrije termijn is toegestaan (zonder een tewerkstellingsvergunning).

Het verrichten van werkzaamheden als niet-EU/EER-onderdaan in een seksinrichting in de vrije termijn leidt ertoe dat de vrije termijn van rechtswege vervalt en dat de prostituee niet langer rechtmatig in Nederland verblijft.

In de parlementaire geschiedenis van de Wav komt tot uitdrukking dat de Wav een instrument is om een restrictief toelatingsbeleid van buitenlandse werknemers te kunnen voeren met het oogmerk de Nederlandse arbeidsmarkt te beschermen. In dat kader is met name beoogd de illegale tewerkstelling van arbeidskrachten krachtiger te bestrijden en is er een onverbreekelijke samenhang aangebracht tussen de uitvoering en handhaving van de Wav en de uitvoering en handhaving van de Vreemdelingenwet (Vw). Artikel 12, aanhef en onder e Vw brengt die samenhang tot uiting.

Op grond van artikel 8, eerste lid aanhef en onder c Vw heeft zich jurisprudentie ontwikkeld, nadat in de praktijk was gebleken dat vreemdelingen in de vrije termijn arbeid in loondienst komen verrichten zonder dat de werkgever in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning. In de juris-

prudentie⁵ is het verrichten van dergelijke arbeid in strijd met de openbare orde geoordeeld. Vervolgens is geoordeeld dat dit van rechtswege het vervallen van de vrije termijn meebrengt.

4.1. Arbeid in loondienst in de vrije termijn

Werken in de vrije termijn is, behoudens artikel 1 Besl. Ter uitv. Wav, niet mogelijk zonder dat de vreemdeling in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning.

Verblijfsaanvragen van prostituees van buiten de EU/EER, die prostitutie-arbeid in loondienst verrichten, moeten worden afgewezen wegens het ontbreken van een tewerkstellingsvergunning.

5. Arbeid als zelfstandige

Indien een prostituee een aanvraag voor een vergunning tot zelfstandig verblijf heeft ingediend dan vallen prostitutiewerkzaamheden, totdat de vergunning tot zelfstandig verblijf wordt verleend, onder de Wav. Deze arbeid is dus op grond van artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit van de Wav niet toegestaan voor niet EU/EER-onderdanen.

5.1. Aanvragen om toelating als zelfstandige

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod is gesproken over prostituees van buiten de EU/EER in algemene zin, dus ook over zelfstandig werkende prostituees. Ten aanzien van deze laatste categorie gaat de regering⁶ er vooralsnog vanuit dat met werkzaamheden in de prostitutie geen wezenlijk Nederlands belang is gediend.

Voor de beoordeling van aanvragen om een vergunning tot verblijf voor het verrichten van arbeid als zelfstandige prostituee, die op grond van het gestelde in B12 Vc kunnen worden afgedaan, dient in ieder geval te worden vastgesteld of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap en of er een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend met verblijf van de prostituee in Nederland. De brief van het Ministerie van Economische Zaken van 30 september 1998 (zie bijlage) geeft hiervoor aanknopingspunten.

De algemene toelatingsvoorwaarden

terzake het beschikken over een geldig nationaal paspoort, terzake het duurzaam en zelfstandig beschikken over voldoende middelen van bestaan in de zin van de Vreemdelingenwet, en terzake de openbare orde, openbare rust en nationale veiligheid gelden onverkort.

5.2. Zelfstandig ondernemerschap

Het Nederlands toelatingsbeleid voorziet alleen in de toelating van vreemdelingen die hier te lande als zelfstandige in de prostitutiebranche willen werken, als de vreemdelingen voldoen aan de voorwaarden zoals neergelegd in de Vc, hoofdstuk B12.

Om vast te kunnen stellen of er sprake is van zelfstandig ondernemerschap moet volgens het advies van de Minister van Economische Zaken, d.d. 30 september 1998 (zie bijlage) aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

5.3. Wezenlijk Nederlands belang

Tot en met de evaluatie wordt aangenomen dat met het verrichten van werkzaamheden als prostituee door vreemdelingen van buiten de EU/EER geen Nederlands belang is gediend⁷.

De Minister van Economische Zaken stelt, in een brief van 30 september 1998 (zie bijlage) aan de Staatssecretaris van Justitie, dat met prostitutie geen wezenlijk Nederlands belang wordt gediend.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in een advies van 9 april 1998 in een aantal individuele aanvragen geoordeeld, dat niet is gebleken dat met het toelaten van buitenlandse prostituees een wezenlijk Nederlands volksgezondheidsbelang dan wel een maatschappelijk welzijnsbelang is gediend.

5.4. Associatie-overeenkomst

Ten aanzien van vreemdeling uit landen waarmee de EU associatieovereenkomsten is aangegaan wordt het beleid gevoerd zoals neergelegd in B12/4.2.3 van de Vc.

Doel van deze Associatie-overeenkomsten is onder meer om economische activiteiten en zelfstandig ondernemerschap voor onderdanen uit Associatielanden te bevorderen, door hen daartoe binnen de EU/EER mogelijkheden te bieden. Onderdanen van deze landen kunnen zich als zelfstandig ondernemer in de EU/EER

vestigen onder dezelfde voorwaarden die gelden voor EU/EER-burgers. In dit geval wordt niet beoordeeld of er met hun aanwezigheid een wezenlijk Nederlands belang is gediend; er wordt uitsluitend getoetst of er sprake is van een zelfstandig ondernemerschap. Er dient in dat geval nadrukkelijk sprake te zijn van zelfstandig ondernemerschap in materiële zin⁸ en niet van het (deels) verrichten van werkzaamheden voor een werkgever. Het mag niet om schijnzelfstandigheid (schijnconstructie) gaan.

Indien er sprake is van een schijnconstructie dan wordt de aanvraag niet ingewilligd. Er is onder meer sprake van een schijnconstructie als gepoogd wordt het vereiste van een tewerkstellingsvergunning te omzeilen door feitelijke arbeid in loondienst te presenteren als deelname in een vennootschap (dus als zelfstandige arbeid).

De Associatie-overeenkomsten geven geen rechtstreekse aanspraak op toelating. Het verzoek om toelating dient dan ook te worden getoetst aan de bepalingen van nationaal beleid ten aanzien van vreemdelingen die een zelfstandig beroep willen uitoefenen of een zelfstandig bedrijf willen voeren.

In B12/4.2.3 is bepaald dat de vreemdeling dient te voldoen aan de voorwaarden die gelden voor toelating als zelfstandige, te weten:

- a. de algemene vereisten die voor de uitoefening van het bedrijf gelden;
- b. door uitoefening van het bedrijf over voldoende middelen van bestaan beschikken, en
- c. geen gevaar vormen voor de openbare rust, openbare orde of nationale veiligheid.

De aanvraag om toelating als zelfstandige wordt tevens niet ingewilligd indien het arbeid betreft die gewoonlijk in loondienst wordt verricht.

De activiteiten van zelfstandigen mogen zich volgens de Overeenkomsten niet uitstrekken tot het zoeken naar of aannemen van werk op de arbeidsmarkt en geven evenmin recht op toegang tot de arbeidsmarkt.

In het algemeen mag het hierbij niet gaan om ongeschoolde arbeid. De prejudiciële vragen⁹, over de rechtstreekse werking van de Associatieverdragen, van 16 juli 1999 doen niet aan bovenstaande zienswijze af omdat de prejudiciële vragen slechts

betrekking hebben op de vraag of de prostituee zich rechtstreeks op de Associatieovereenkomsten mag beroepen.

6. Mensenhandel

Hoofdstuk B17 van de Vc bevat richtlijnen voor het geven van verblijfszekerheid en het waarborgen van een adequate opvang van buitenlandse (illegale) slachtoffers van mensenhandel, gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de strafrechtelijke procedure na aangifte.

Hoewel veel buitenlandse prostituees stellen werkzaam te zijn als zelfstandige, werkt een groot deel van hen in een afhankelijke situatie en onder slechte arbeidsomstandigheden, onder meer vanwege het feit dat zij een relatief zwakke positie hebben ten opzichte van de exploitant van de seksinrichting. Vaak is het de exploitant die de prostituee ertoe aanzet om de aanvraag om een vergunning tot verblijf in te dienen.

Het is moeilijk vast te stellen of de prostituee zelfstandig en uit vrije wil naar Nederland is gekomen en over haar/zijn eigen inkomsten kan beschikken, of dat zij/hij geronseld is in het land van herkomst of elders en slachtoffer is van mensenhandel.

De Verklaring van Den Haag¹⁰, resultaat van de Ministerconferentie in Den Haag van 24-25 april 1995 benadrukt dat een dwang- of uitbuitingssituatie een 'belangrijk kenmerk' is van mensenhandel; 'strafrechtelijke aanpak van mensenhandel is opportuun' in geval er sprake is van 'onvrijwilligheid'.

Het begrip mensenhandel wordt omschreven in artikel 250a van het Wetboek van strafrecht. Dit artikel stelt onder andere strafbaar het opzettelijk voordeel trekken uit onvrijwillige vormen van prostitutie.

Bij geringe aanwijzing van mensenhandel dient de betrokken vreemdeling op de in hoofdstuk B17 van de Vc omschreven rechten te worden gewezen.

7. Het driejarenbeleid

In hoofdstuk A4/6.22 Vc zijn beleidsregels opgenomen terzake het beleid ten aanzien van vreemdelingen die langdurig in onzekerheid hebben verkeerd omtrent de uitkomst van hun

toelatingsperiode. Deze beleidsregels houden in dat vreemdelingen die langdurig in onzekerheid hebben verkeerd onder voorwaarden in het bezit kunnen worden gesteld van een vergunning tot verblijf. De vreemdeling dient daarbij wel te voldoen aan de belangrijkste voorwaarden voor het verlenen van een vergunning tot verblijf. Voor het verrichten van arbeid in loondienst is de belangrijkste voorwaarde het bezit van een tewerkstellingsvergunning. Voor arbeid als zelfstandige is de belangrijkste voorwaarde de aanwezigheid van een wezenlijk Nederlands belang. Gelet op de in paragraaf 6 van dit TBV beschreven problematiek kunnen prostituees van buiten de EU/EER nooit aan de bovengenoemde voorwaarden voldoen aangezien er geen tewerkstellingsvergunning wordt verleend voor werkzaamheden in de prostitutie. Verder wordt er tot en met de evaluatie aangenomen dat met het verrichten van werkzaamheden als prostituee door vreemdelingen van buiten de EU/EER geen wezenlijk Nederlands belang wordt gediend.

8. Bevoegdheden

Op grond van B12/6 Vc is de korpschef bevoegd om zelfstandig te beslissen op aanvragen van buitenlandse prostituees die werkzaam zijn in een seksinrichting en die zich niet beroepen op de Associatie-Overeenkomsten.

Wanneer het prostituees betreft die afkomstig zijn uit een land waarmee de EU een Associatie-Overeenkomst heeft gesloten of wanneer het prostituees betreft die niet werkzaam zijn in een seksinrichting, maar thuis, in de straatprostitutie en/of escort, dient de aanvraag per model D16 voorgelegd te worden aan de IND.

9. Toezicht

In het kader van toezicht op de prostitutiebranche wil ik u enkele nadere handreikingen geven.

9.1. Het Handboek Lokaal prostitutiebeleid

In het kader van het opheffen van het bordeelverbod is in opdracht van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken het Handboek lokaal prostitutiebeleid uitgebracht. Het Handboek bevat

adviezen en handreikingen voor het opstellen, uitvoeren en handhaven van het gemeentelijk prostitutiebeleid. Het Handboek is verkrijgbaar bij VNG-uitgeverij te Den Haag.

9.2. Ondersteuning van de Arbeidsinspectie

De Wav schept het kader om te controleren of de exploitant in strijd met de bepalingen van de Wav een vreemdelingen tewerk heeft gesteld. De Arbeidsinspectie heeft als gespecialiseerde dienst o.a. tot taak de Wav te handhaven.

Indien wordt geconstateerd dat de exploitant het verbod als genoemd in artikel 2 van de Wav heeft overtreden, omdat hij niet- EU/EER-prostituees in zijn bedrijf laat werken, kan een politiefunctaris zelf een proces-verbaal opmaken.

De Arbeidsinspectie zal de respectievelijke politiekorpsen tijdens een aantal gezamenlijke controles zodanig instrueren dat de politie in staat is zelfstandig toezichtsonderzoeken onder de Wav uit te voeren voor zover dat nog niet is gebeurd. De instructie bestaat voorts uit het uitleggen over de toepassing van de Wav-modellen voor getuigen- en verdachtenverhoor en over het opmaken van een procesverbaal.

9.3. Wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prostituees)

De Minister van Justitie¹¹ heeft in zijn brief van 19 april 2000 aangekondigd dat wetgeving in gang zal worden gezet, strekkende tot vestiging van een identificatieplicht voor prostituees. De bijzondere identificatieplicht wordt neergelegd in artikel 151a, tweede lid van de Gemeentewet.

De toezichthouders zijn op grond van de identificatieplicht voor prostituees bevoegd de prostituees rechtstreeks te vragen naar hun identiteit met het oog op de vaststelling van leeftijd en nationaliteit. Het wetsvoorstel strekt ertoe om aan ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, de bevoegdheid te geven om van een prostituee de inzage te vorderen van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht. Het gaat om een

geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste of tweede lid, van de Paspoort-wet – zoals het paspoort en de Europese identiteitskaart – en de documenten waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

9.4. Grensbewaking en toezicht vreemdelingen

Vreemdelingen die zich vervoegen aan een buitengrens, ten aanzien van wie het redelijke vermoeden bestaat dat het doel waarvoor zij naar Nederland komen zich niet verhoudt met gestelde in artikel 8 Vw, kan de toegang tot Nederland geweigerd worden.

Visa voor het verrichten van prostitutie worden niet afgegeven; aan visumplichtigen wordt derhalve overtreding van de visumvoorwaarden tegengeworpen. Overtreding van de visumvoorwaarden dient te leiden tot aanhouding en uitzetting van de betrokkene.

Op grond van artikel 64, onder c, Vreemdelingenbesluit (Vb) is de

vreemdeling verplicht om desgevraagd aan een ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op de vreemdeling alle gegevens te verspreken en in haar/zijn bezit zijnde bescheiden te vertonen welke kunnen dienen ter vaststelling van het doel en de duur van het voorgenomen verblijf in Nederland.

De Staatssecretaris van Justitie, namens de Staatssecretaris, het Hoofd van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, J.G. Bos, plv.

¹ Handelingen 1998-1999, TK 45 3102/3162.

² In de tekst van het TBV wordt korthedshalve steeds de vrouwelijke vorm 'prostituee(s)' gehanteerd.

³ Mem. van Antwoord, TK 23 574, nr. 5, pag. 2.

⁴ TK 1999-2000, 25 437, nr. 24.

⁵ Rb. Den Haag, z.p. Den Bosch, uitspraken van 7 oktober 1997, AWB 96/6988 t/m 7041 VRWET.

⁶ Zie noot 1.

⁷ idem.

⁸ C28 van de Vreemdelingencirculaire 1994.

⁹ Rb. Den Haag, z.p. Amsterdam, AWB 98/5592 VRWET.

¹⁰ 'The Hague ministerial declaration on European guidelines for effective measures to prevent and combat trafficking in women for the purpose of sexual exploitation'.

¹¹ Zie noot 5.

Bijlage 1

Categorie	Werken in de prostitutiebranche toegestaan?
Nederlandse prostituees en prostituees afkomstig uit EU/EER-landen	Ja Wees alert op mensenhandel
Prostituees afkomstig uit niet EU/EER-landen, met een vtv waarop de aantekening is geplaatst dat arbeid vrij is toegestaan	Ja, let op schijnconstructies. Wees alert op mensenhandel
Prostituees afkomstig uit niet EU/EER-landen, met een vtv waarop geen aantekening is geplaatst dat arbeid vrij is toegestaan	Neen
Prostituees afkomstig uit niet EU/EER-landen die in Nederland verblijven op basis van toeristenvisum	Neen
Prostituees die afkomstig zijn uit niet visumplichtige landen, die gedurende de vrije termijn in Nederland verblijven	Neen
Prostituees afkomstig uit niet EU/EER-landen die in Nederland als zelfstandige willen werken	Neen, tenzij er een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Zie de voorwaarden genoemd in B12 Vc en de brief van het Ministerie van EZ. d.d. 30 september 1998. Wees alert op mensenhandel
Prostituees afkomstig uit Associatielanden	Neen, tenzij ze kunnen aantonen dat er sprake is van ondernemerschap in materiële zin en er geen sprake is van het (deels) verrichten van werkzaamheden voor een werkgever. Wees alert op mensenhandel.

Bijlage 2

Aan:

Ministerie van Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
t.a.v. de heer L. Elting
Postbus 30125
2500 GC Den Haag

30 september 1998/ES/MW/A
98054168.b36

Geachte heer Elting,

In uw brief van 27 juli jl. stelt u mij een aantal vragen met betrekking tot de toelating van buitenlandse prostituties voor het verrichten van arbeid als zelfstandige. U verzoekt daarbij om een algemeen advies, opdat de nu reeds meer dan vierhonderd in behandeling zijnde aanvragen niet individueel aan mij behoeven te worden voorgelegd.

Met betrekking tot uw vraag aangaande het dienen van een Nederlands economisch belang merk ik allereerst op, dat u zelf reeds wijst op de namens de regering door de Minister van Justitie gedane uitspraak, vastgelegd in de nota n.a.v. het verslag inzake het wetsvoorstel opheffing bordeelverbod, dat er met de komst van buitenlandse prostituties zelden een wezenlijk Nederlands economisch belang is gediend.

Ik kan dit slechts ondersteunen. Prostitutie is een vorm van ongeschoolde arbeid, die – bezien als economische activiteit – niets positiefs bijdraagt aan de Nederlandse economie door spin-off, technologische innovatie, of anderszins. De enkele omstandigheid dat in Nederland een economische activiteit wordt uitgeoefend acht ik onvoldoende grond om te spreken van het dienen van een Nederlands economisch belang. Er moet een wezenlijke bijdrage geleverd worden aan de Nederlandse economie, met aantoonbare positieve gevolgen. Daarvan is in het geval van de prostitutie mijns inziens geen sprake, althans deze zijn mij niet bekend. Anderzijds is het een feit van algemene bekendheid – waaromtrent andere ministeries u nader kunnen informeren – dat aan de prostitutie belangrijke negatieve effecten verbonden zijn op het gebied van de volksgezondheid, de openbare orde en het maatschappelijk welzijn. Deze negatieve effecten brengen ook maatschappelijke kosten met zich mee, die een economische betekenis hebben.

Op grond van het vorenstaande meen ik dat de bedrijfsactiviteit prostitutie geen wezenlijk Nederlands economisch belang dient.

Gelet op het vorenstaande behoeven de vragen of voor de prostitutie in Nederland personen uit het buitenland moeten worden aangetrokken omdat in de beoogde functie niet voorzien kan worden door een Nederlandse ingezetene, en of sprake is van zeer gespecialiseerde functies, waarvoor in Nederland de kennis ontbreekt, niet meer aan de orde te komen.

Met betrekking tot eventuele uitzonderlijke, niet wel denkbare gevallen, waarin ook aan deze criteria moet worden getoetst, kan uiteraard geen sprake zijn van een algemeen advies. Overigens zal ik u ook in die individuele gevallen niet van advies kunnen dienen, omdat de daarvoor vereiste deskundigheid mij ontbreekt.

Het vorenstaande geldt niet voor prostitutees die afkomstig zijn uit landen waarmee de EU associatieverdragen heeft gesloten. Voor deze gevallen moet steeds de vraag beantwoord worden of de betrokkene zelfstandig ondernemer is en blijven de overige criteria buiten beschouwing. In aanvulling op de criteria van mijn brief van 4 november 1992 geef ik in de bij deze brief bijgevoegde bijlage een aantal nadere criteria, waaraan moet worden voldaan voordat sprake is van zelfstandig ondernemerschap in materiële zin. Het komt mij voor dat de IND in de meeste gevallen de toetsing hieraan zelfstandig zal kunnen uitvoeren. In twijfelgevallen kan desgewenst advies worden gevraagd aan de CDIU.

Ik vertrouw u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

*Hoogachtend,
De Minister van Economische Zaken,
voor deze:
dr. N. van Hulst, directeur
Marktwerving.*

Bijlage

Criteria met betrekking tot de uitoefening van zelfstandig ondernemerschap in materiële zin

1. Criteria

Om aangemerkt te kunnen worden als zelfstandig ondernemer in materiële zin dient in ieder geval te worden voldaan aan de volgende criteria.

Een zelfstandig ondernemer is ver-

antwoordelijk voor het oprichten en het in stand houden van de onderneming. Hij zal er zorg voor dragen aan alle formele vereisten voor de bedrijfsuitoefening te voldoen, zoals inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en het verkrijgen van de eventueel benodigde vergunningen (bij voorbeeld op grond van de Vestigingwet bedrijven 1954, de Wet op de kansspelen, de Drank- en Horecawet, de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus of de Wet personenvervoer).

Hij zal voor de omzetbelasting ondernemer zijn (tenzij het een voor de omzetbelasting uitgesloten sector betreft). Daarnaast zal hij ingevolge de Algemene wet inzake rijksbelastingen op zodanige wijze een administratie voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze bewaren dat te allen tijde zijn rechten en verplichtingen alsmede de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken.

Een zelfstandig ondernemer handelt met winst oogmerk en op eigen initiatief en onder eigen (handels)naam. Een zelfstandig ondernemer is niet ondergeschikt en vervult zijn werkzaamheden zonder toezicht of controle op de voortgang van en op zijn wijze van werken. De zelfstandige is vrij om zijn prijzen vast te stellen naar eigen inzicht (tenzij voor de desbetreffende sector een speciaal regiem van toepassing is).

Aan zelfstandig ondernemerschap is risico verbonden. Risico lopen betekent dat er kansen zijn om verlies te leiden. Gelet hierop dient de zelfstandige te beschikken over de mogelijkheid om (tijdelijke) verliezen op te vangen. Dit vergt financieel weerstandsvermogen of andere vormen van 'bezittingen'. In ieder geval gaat het daarbij om materiële goederen zoals geld en goederen. Daarnaast kan het gaan om immateriële zaken zoals goodwill, afzetgebied, persoonlijke bekwaamheden en dergelijke.

Zelfstandig ondernemerschap in materiële zin dient voorts te worden aangetoond aan de hand van de volgende criteria die niet altijd maar wel meestal relevant zijn. De aanvrager dient aan te tonen in hoeverre de navolgende criteria van toepassing zijn en zo nee, uit te leggen waarom niet.

Een zelfstandig ondernemer brengt bedrijfskapitaal in teneinde daarmee investeringen te doen gericht op de uit-

oefening van bedrijfsactiviteiten, bijvoorbeeld in het zich verwerven van bedrijfsruimte en bedrijfsmiddelen door koop of huur en het aantrekken van personeel. (Huur van bedrijfsruimte of bedrijfsmiddelen van één opdrachtgever is geen kenmerk van zelfstandigheid, aangezien hierdoor juist afhankelijkheid wordt gecreëerd.)

In de door de zelfstandige gevormde kapitaalsorganisatie kan sprake zijn van (het opnemen van) bedrijfskredieten en (het toestaan van) afnemerskredieten.

Het inkomen van de zelfstandige is opgebouwd uit betalingen van velen voor geleverde producten of diensten en wordt – met name bij de beoefeningen van vrije beroepen – veelal in belangrijke mate bepaald door specifieke persoonlijke deskundigheid en/of eigenschappen.

De zelfstandige streeft naar continuïteit van het bedrijfsgebeuren door te trachten zijn orderportefeuille gevuld te houden. Hij zal de in zijn bedrijf vervaardigde goederen of door zijn bedrijf verleende diensten aan meerdere afnemers aanbieden teneinde niet afhankelijk te zijn van slechts één of enkele afnemers. Ook zal hij bij het betrekken van de door hem benodigde goederen en grondstoffen – zo mogelijk – niet afhankelijk willen zijn van slechts één of enkele leveranciers.

De zelfstandige zal met het oog op de continuïteit van zijn bedrijfsactiviteiten particuliere inkomensdervingsverzekeringen hebben afgesloten.

2. Gevallen waarin geen sprake is van zelfstandig ondernemerschap in materiële zin

Van zelfstandige ondernemersactiviteiten in materiële zin kan in ieder geval niet worden gesproken in de volgende gevallen.

Geen sprake is van zelfstandig ondernemerschap in materiële zin wanneer

de vreemdeling feitelijk als werknemer fungeert of gaat fungeren en niet meer dan zijn arbeid inbrengt.

Evenmin is er sprake van zelfstandig ondernemerschap in materiële zin wanneer een vreemdeling ten behoeve van de onderneming alleen kapitaal inbrengt dat in het bedrijf wordt geïnvesteerd. Hiervoor is verblijf in Nederland niet noodzakelijk. Het aantrekken van gelden voor een bedrijf is evenzeer mogelijk via kredietinstellingen en andere kapitaalverschaffers. Van een zelfstandige bedrijfsuitoefening in materiële zin is geen sprake indien de vreemdeling niet duidelijk als ondernemer – zowel bestuurlijk als financieel – betrokken is bij exploitatie van het bedrijf. Inschrijving in het handelsregister hier te lande als firmant of vennoot en/of het beschikken over een BTW-nummer vormen op zich onvoldoende bewijs voor zelfstandig ondernemerschap in materiële zin.

3. Ondernemingsplan

Teneinde te kunnen toetsen of sprake is van zelfstandige uitoefening van ondernemersactiviteiten in materiële zin door een vreemdeling in Nederland en zo ja in hoeverre daarmee een wezenlijk Nederlands economisch belang wordt gediend is het wenselijk dat een ondernemingsplan wordt overgelegd. Dit ondernemingsplan dient zicht te bieden op de continuïteit van de onderneming en tenminste de volgende elementen te bevatten:

1. Persoonlijke gegevens

Hieronder vallen de personalia van de vreemdeling, maar ook zijn gezins- en inkomenssituatie, financiële verplichtingen, opleidingen (onderbouwd met behaalde diploma's) en beroepservaring;

2. Bedrijfsgegevens

Een samenvatting van het plan, de branche waarin de vreemdeling gaat opereren en het bedrijf dat hij gaat

oprichten. Tevens dient informatie te worden verschaft over de startdatum, de vestigingsplaats enz.;

3. Juridische zaken

Hierbij dient aandacht te worden besteed aan zaken als de rechtsvorm van de onderneming, de handelsnaam, aanwezigheid van eventuele vestigings- en overige vergunningen, de aansprakelijkheden, de verzekeringen en de leveringsvoorwaarden;

4. Commercieel plan

Hierbij dient een omschrijving te worden gegeven van het type product of dienst, van de markt waarop de vreemdeling actief wil worden, wat de doelgroep is van de beoogde ondernemersactiviteit (de afnemers), welke concurrenten er zijn, wat hun sterke en zwakke punten zijn en wat de bijzondere kenmerken van de vreemdeling c.q. van diens producten of diensten zijn. Tevens dient te worden ingegaan op de wijze waarop de vreemdeling de markt gaat bewerken (presentatie naar buiten, promotiemiddelen, wijze van adverteren enz.). Eén en andere wordt zo mogelijk onderbouwd met contracten met of referenties van afnemers, afzetprognoses e.d.);

5. Management plan

Hierbij wordt een omschrijving gegeven van de omvang van het benodigde personeel, de wijze van werven en de beoogde organisatie;

6. Financieel plan

Dit bevat onder andere een investeringsbegroting, een financieringsplan en een aflossingsplan (zo mogelijk onderbouwd met bankcontracten), een exploitatiebegroting en een liquiditeitsprognose.