



Advies Raad van State betreffende Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nader Rapport

21 februari 2014

Nr. 491631

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 oktober 2013, nr. 13.002217, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 december 2013, nr. W03.13.0382/II, bied ik U hierbij aan.

1. Verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie naar 21 jaar.

a. Controle leeftijd door klant

Kenmerk van de vergewisplicht was dat het zich niet vergewist hebben of een prostituee geregistreerd was, strafbaar was gesteld. Die plicht komt te vervallen en wordt, anders dan de Afdeling stelt, niet vervangen door een verplichting om te controleren of een prostituee ouder is dan 21 jaar. De strafbaarheid van de klant wordt direct gekoppeld aan de vereiste minimumleeftijd van de prostituee. Dat betekent dat de klant er nog steeds belang bij heeft om van jeugdige prostituees te weten of zij de vereiste leeftijd bereikt hebben. Zonder registratie van prostituees en zonder prostitutiepas is het evenwel voor de overheid niet mogelijk te regelen dat de klant een reële mogelijkheid heeft om zo nodig de leeftijd van een prostituee te verifiëren. Bij twijfel of een prostituee ten minste 21 jaar oud is, loopt de klant dus het risico strafbaar te zijn indien hij seksuele handelingen verricht met die prostituee. Wil hij dat risico niet lopen, dan zal hij daarvan af moeten zien. Dat betekent dat ook de prostituee in kwestie er belang bij heeft dat zij kan aantonen dat zij de vereiste leeftijd heeft bereikt – anders loopt zij omzet mis. Ik laat het aan de prostituee en de klant om hiervoor in de praktijk een oplossing te vinden. Denkbaar is dat de prostituee haar paspoort of identiteitsbewijs zodanig toont dat alleen de pasfoto en de geboortedatum zichtbaar zijn. Het risico blijft niettemin bij de klant: de feitelijke leeftijd van de prostituee is bepalend voor het antwoord op de vraag of hij in strijd handelt met artikel 29.

De memorie van toelichting is uitgebreid met een passage in bovenstaande zin.

b. Hoogte strafmaat klant

Het advies van de Afdeling heeft geleid tot een heroverweging van de strafbaarstelling van de klant. De strafbaarstelling van een klant van een prostituee die de vereiste leeftijd nog niet heeft bereikt, zal nu worden geregeld in de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, en niet in het Wetboek van Strafrecht. In het verlengde van die benadering, en naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling dat de discrepantie met de oorspronkelijke strafhoogte zeer groot was, wordt nu als strafmaat voorgesteld hechtenis van twaalf maanden of geldboete van de derde categorie. Hierdoor zijn de door de Afdeling gememoreerde gevolgen van de strafmaat (voorlopige hechtenis en aanhouding buiten heterdaad) niet meer aan de orde.

2. Binnentreden

De Afdeling beklemtoont het belang om een bevoegdheid als het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner, nauwkeurig af te bakenen, naast de normering die volgt uit de Algemene wet op het binnentreden en de Algemene wet bestuursrecht. In lijn met dit advies wordt de bevoegdheid van artikel 28 nu in een eerste lid direct gerelateerd aan overtreding van de in de artikel 29 en 30 strafbaar gestelde feiten. Artikel 30 omvat een van de twee strafbare feiten die Afdeling opgenomen wil zien (prostitutie door personen jonger dan 21 jaar). Het andere strafbare feit,



overtreding van artikel 9 (seksbedrijf zonder vergunning) is via artikel 32 strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Die wet kent in artikel 20 een eigen grondslag voor het binnentreden, en dit feit behoeft dus geen vermelding in artikel 28. Wel is een verwijzing naar artikel 29 opgenomen, aangezien dat artikel, anders dan in de ter advisering voorgelegde versie, ook een strafbaar feit bevat. Om voorts te waarborgen dat de reguliere toezichtstaak met betrekking tot vergunde prostitutiebedrijven ook kan worden uitgeoefend als de exploitant ervoor heeft gekozen dit bedrijf in een woning uit te oefenen, wordt in een tweede lid geregeld dat toezichthouders ook in die situatie zo nodig kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. In het tweede lid wordt daartoe het woord 'bedrijfsmatig' (weer) opgenomen; in het voor advies voorgelegde voorstel was dat woord vervallen. Bij toezicht op vergunde bedrijven is bekend op welke plaatsen de bedrijven worden uitgeoefend. Het element 'of waar dit naar hun redelijk vermoeden plaatsvindt' wordt dus niet opgenomen in het tweede lid.

3. Prostituees tussen 18 en 21 jaar

Het advies van de Afdeling is gevolgd.

4. Redactionele bijlage

De Afdeling wijst erop dat de inwerkingtredeingsbepaling uit het oorspronkelijke wetsvoorstel een gefaseerde inwerkingtreding mogelijk maakt, en zij stelt dat niet duidelijk is op welk moment dat voorstel in werking treedt als in het onderhavige wetsvoorstel niet daarbij wordt aangesloten. Artikel II van de novelle bepaalt dat deze in werking treedt op het tijdstip dat de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche in werking treedt. Dat tijdstip wordt opgenomen in het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van die wet – een eventuele latere inwerkingtreding van een of meer bepalingen schept in casu geen onduidelijkheid over dat tijdstip. De novelle heeft op dat moment effect op *de inhoud* van de te wijzigen bepalingen. Door de wijziging ten gevolge van het advies van de Afdeling onder 3, is bij wet overigens al voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding, en er zal naar verwachting bij het inwerkingtredingsbesluit geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van (verdere) gefaseerde inwerkingtreding.

5.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele technische onvolkomenheden in wetsvoorstel 32 211 te herstellen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten.*



Advies Raad van State

No. W03.13.0382/II
's-Gravenhage, 5 december 2013

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 oktober 2013, no.13.002217, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot uitvoering van de motie-Strik c.s.¹ die door de Eerste Kamer is aanvaard tijdens de plenaire behandeling van het bij koninklijke boodschap van 10 november 2009 ingediende voorstel van wet, houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) (hierna: het oorspronkelijke wetsvoorstel). In deze motie werd de regering verzocht te voorzien in splitsing van het wetsvoorstel, waardoor de daarin opgenomen registratieplicht voor prostituees en de daarmee samenhangende vergewisplicht voor klanten uit dat voorstel worden geschrapt.

Tijdens de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel is er daarnaast voor gekozen de minimumleeftijd voor prostituees te verhogen van 18 naar 21 jaar. In het oorspronkelijke voorstel werd dit gewaarborgd door te regelen dat een prostituee zich pas kon registreren indien de leeftijd van 21 jaar was bereikt. Omdat in het onderhavige voorstel deze registratieplicht vervalt, is de controleplicht op de leeftijd van de prostituee bij de klant gelegd. De Afdeling wijst erop dat niet duidelijk is op welke wijze de klant deze controle kan verrichten. Het is immers niet aannemelijk dat een prostituee, er vanuit gaande dat deze in de regel anoniem zal willen blijven, een identiteitsbewijs zal willen overleggen.

Voorts acht de Afdeling de voorgestelde strafmaat voor de klant van een prostituee tussen 18 en 21 jaar aan de hoge kant, gelet op het feit dat de prostituee wettelijk wel meerderjarig is en het gaat om handelingen met wederzijdse instemming. Tevens is in het voorstel een ruime bevoegdheid opgenomen voor het binnentreden in woningen. Artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) vereisen dat hiervoor de noodzaak wordt aangetoond. De Afdeling adviseert de bevoegdheid in het voorstel nader in te kaderen omdat prostitutie op zich een legale bezigheid is en er alleen een vermoeden van een strafbaar feit kan zijn in geval van prostitutie door personen die jonger zijn dan 21 jaar, dan wel prostitutie zonder dat de daarvoor vereiste vergunning aanwezig is. Ten slotte maakt de Afdeling een opmerking over de gevolgen van het voorstel voor de inkomenspositie van prostituees tussen de 18 en 21 jaar. Op grond van het bovenstaande is zij van oordeel dat aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie naar 21 jaar.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling ter advisering was voorgelegd, was de leeftijdsgrens van 18 jaar voor prostituees opgenomen. Tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is gekozen voor een verhoging van de leeftijd naar 21 jaar. In het voorliggende voorstel wordt deze leeftijdsgrens gehandhaafd. Hoewel ook de Afdeling de wenselijkheid van de bescherming van de lichamelijke integriteit van jongvolwassenen onderschrijft en tevens onderkent dat de vrijwilligheid van prostitutie in veel gevallen betwijfeld kan worden, wijst zij toch op een aantal problemen die de verhoging van de minimumleeftijd naar 21 jaar op de wijze zoals voorgesteld met zich meebrengen.

a. Controle leeftijd door klant

Met het vervallen van de registratieplicht is ook de vergewisplicht voor klanten niet meer aan de orde. Voorgesteld wordt nu aan de klant te verplichten na te gaan of de prostituee ouder is dan 21 jaar.² In de discussie over de vergewisplicht wees de minister er terecht op, dat het van belang is dat de anonimiteit van de prostituee zoveel mogelijk beschermd wordt. Op het pasje dat een geregistreerde prostituee zou krijgen zou geen persoonsgevoelige informatie worden vermeld.³ In de toelichting op het voorstel wordt niet ingegaan op de vraag op welke wijze de klant nu moet nagaan hoe oud de prostituee is. Het vragen naar een officieel identiteitsbewijs ligt in dit geval niet voor de hand.

¹ Kamerstukken I 32 211, nr. L.

² Toelichting, artikel I, onderdeel I.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, blz. 58.



Aangezien bovendien de leeftijd van de prostituee een objectief bestanddeel is in de delictsomschrijving, is het des te meer van belang dat de klant een reële mogelijkheid heeft tot het verifiëren van de leeftijd.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen

b. Hoogte strafmaat klant

De bestaande strafbepaling die ziet op klanten van minderjarige prostituees wordt nu uitgebreid tot prostituees tot 21 jaar. Dit betekent dat iemand die ontucht pleegt met een derde van de leeftijd tussen 16 en 21 jaar, die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling, een misdrijf begaat en gestraft kan worden met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vierde categorie. De Afdeling merkt op dat de zedendelicten waarbij wordt aangesloten bescherming bieden aan personen tot 18 jaar. Met 18 jaar is een persoon in Nederland meerderjarig; hiermee wordt dus het uitgangspunt losgelaten dat de strafrechtelijke bescherming in zedendelicten voor minderjarigen groter is dan voor meerderjarigen.⁴ Daarnaast gaat het in het geval van prostitutie om seksuele handelingen tussen meerderjarige personen met wederzijds goedvinden, dus zonder dwang. De voorgestelde strafmaat houdt ook in dat aanhouding buiten heterdaad kan plaatsvinden en voorlopige hechtenis kan worden toegepast.⁵

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was op het niet nakomen van de vergewisplicht een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een geldboete van de derde categorie gesteld. Met de voorgestelde regeling, waarbij de leeftijd van de prostituee een objectief bestanddeel is in de delictsomschrijving, is de maximumstraf voor de klant van de prostituee tussen 18 en 21 dus substantieel verhoogd. In de toelichting wordt deze verhoging gemotiveerd met de verwijzing naar de inbreuk die wordt gemaakt op de seksuele integriteit van personen in een kwetsbare leeftijdscategorie. Dat geldt uiteraard voor minderjarigen, maar door de verhoging van de leeftijd tot 21 jaar ontstaat wel een zeer grote discrepantie ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Een dergelijke verhoging van de strafmaat behoeft een overtuigende motivering.

De Afdeling adviseert de voorgestelde bepalingen toereikend te motiveren en zo nodig aan te passen.

2. Binnentreden

In het voorgestelde artikel 28 wordt het voor toezichthouders voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, mogelijk gemaakt zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden waar prostitutie plaatsvindt of naar hun redelijk vermoeden plaatsvindt. Het woord 'bedrijfsmatig' wordt uit het oorspronkelijke wetsvoorstel geschrapt⁶, wat een substantiële verruiming van de bevoegdheid inhoudt.

Voor het binnentreden van een woning tegen de wil van de bewoner moet een gereede aanleiding zijn, gezien de inbreuk dat dit maakt op artikel 12 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Om te voldoen aan het noodzaakvereiste zal er een vermoeden van een strafbaar feit moeten zijn, dus in elk geval een vermoeden dat er prostitutie wordt bedreven door personen jonger dan 21 jaar, dan wel dat er in de woning een seksbedrijf is gevestigd zonder dat daarvoor een vergunning aanwezig is. Prostitutie als zodanig is immers niet strafbaar.

In de toelichting wordt erop gewezen dat de Algemene wet op het binnentreden en het noodzakelijkheids criterium, zoals dat is vastgelegd in artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Dit samenspel van bepalingen garandeert dat de bevoegdheid tot binnentreden uitsluitend wordt uitgeoefend indien het binnentreden redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak van de toezichthouders.⁷ Gezien de mogelijkheid tot een nauwkeuriger afbakening van de bevoegdheid in de wet, heeft dit naar het oordeel van de Afdeling de voorkeur naast de algemene toets aan het noodzakelijkheids criterium uit de Awb en de algemene bepalingen uit de Algemene wet op het binnentreden.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen en de hiervoor genoemde twee gronden expliciet in de wet op te nemen.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, blz. 16.

⁵ Zie de artikelen 54 en 67 van het Wetboek van Strafvordering.

⁶ Artikel I, onder F.

⁷ Toelichting, artikelsgewijs, artikel F.



3. Prostituees tussen 18 en 21 jaar

Thans is prostitutie door prostituees tussen 18 en 21 jaar een legale activiteit. Met het voorstel wordt voor prostituees die op het moment van inwerkingtreding van de wet in deze categorie vallen hun beroepsuitoefening in één klap onmogelijk gemaakt en hun inkomenspositie dus fundamenteel aangetast. In de toelichting wordt aan dit aspect geen aandacht besteed.

Gelet op de inkomenspositie van deze prostituees adviseert de Afdeling bij wijze van overgang te bepalen dat dit onderdeel van het wetsvoorstel later in werking treedt.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W03.13.0382/II**

- In Artikel II regelen dat de artikelen en onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen inwerking treden en de inwerkingtreding van deze artikelen en onderdelen laten aansluiten bij de inwerkingtreding van de artikelen en onderdelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel die zij wijzigen, nu de inwerkingtreedingsbepaling uit het oorspronkelijke wetsvoorstel gefaseerde inwerkingtreding mogelijk maakt en het daarmee niet duidelijk is wanneer gesproken kan worden van het moment waarop dat voorstel inwerking treedt.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Indien het bij koninklijke boodschap van 10 november 2009 ingediende voorstel van wet, houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche; Kamerstukken 32 211) tot wet wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt de puntkomma na het onderdeel '*advertentie*' vervangen door een punt, en vervalt: *GGD*: een gemeentelijke gezondheidsdienst als bedoeld in artikel 14 van de Wet publieke gezondheid..

B

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2

Prostitutie vindt uitsluitend plaats door een prostituee die de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt.

C

De artikelen 3, 4, 5, 6, 7 en 8 vervallen.

D

Artikel 22 komt te luiden:

Artikel 22

Het is een exploitant verboden een prostituee voor zich te laten werken die:

- a. nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt;
- b. in Nederland verblijft of werkt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000.

E

In artikel 27, tweede lid, vervalt: 29 en.

F

Artikel 28 komt te luiden:

Artikel 28

Voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, zijn de in artikel 27 bedoelde ambtenaren bevoegd zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden waar prostitutie plaatsvindt of naar hun redelijk vermoeden plaatsvindt.

G

Artikel 29 vervalt.



H

In artikel 30 vervalt 'b. handelt in strijd met artikel 7' en wordt onderdeel c geletterd: onderdeel b.

I

In hoofdstuk 6 worden na artikel 33 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 33a

In artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht wordt 'nog niet de leeftijd van achttien jaren heeft bereikt' vervangen door: nog niet de leeftijd van eenentwintig jaren heeft bereikt.

Artikel 33b

Artikel 151a van de Gemeentewet vervalt.

J

De artikelen 37 en 39 vervallen.

K

In artikel 38 wordt 'aanhef en onder c, zijn' vervangen door: aanhef en onder b, is.

L

In artikel 40 wordt 'binnen drie na de inwerkingtreding van artikel 4 van deze wet' vervangen door: binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van 10 november 2009 ingediende voorstel van wet, houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche; Kamerstukken 32 211) tot wet wordt verheven en die wet in werking treedt, treedt deze wet op hetzelfde tijdstip in werking.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Tijdens de plenaire behandeling van het bij koninklijke boodschap van 10 november 2009 ingediende voorstel van wet, houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) heeft de Eerste Kamer de motie-Strik c.s. aanvaard (Kamerstukken I 32 211, nr. L), waarin de regering verzocht werd door middel van een novelle te voorzien in splitsing van genoemd wetsvoorstel, waardoor de invoering van de uniforme vergunningplicht voortvarend ter hand kan worden genomen. Onderhavig voorstel strekt tot uitvoering van deze motie, die voortkwam uit bezwaren tegen de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten. Daarom worden de bepalingen die op deze onderdelen betrekking hebben, geschrapt uit het genoemde wetsvoorstel. Dit schrappen noopt tot de aanpassing van enkele artikelen. Voorts worden enkele verbeteringen voorgesteld.

Vrijwel alle bepalingen van bovengenoemd wetsvoorstel die direct betrekking hebben op prostituees, op de registratie van prostituees en op klanten, komen te vervallen. Het betreft de artikelen 3, 4, 5, 6, 7, 8, 29, 37 en 39 (zie **artikel I, de onderdelen C, G en J**). Ook de wijziging in artikel 1 in **artikel I, onderdeel A** en de wijziging in **artikel I, onderdeel H**, hangen hiermee samen.

Het vervallen van artikel 3 betekent niet dat gemeenten niet zelf bij verordening regels kunnen geven inzake de prostitutie. In het oorspronkelijke voorstel zoals dat bij de Tweede Kamer was ingediend, was artikel 3 een geclausuleerde bepaling, die het mogelijk maakte bij gemeentelijke verordening aanvullende regels te stellen over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente werkende prostituee haar werkzaamheden inricht. Bij amendement is dit gewijzigd in: nadere eisen te stellen aan in de gemeente werkende prostituees. Een zo algemeen verwoorde bepaling is niet nodig, omdat de bevoegdheid van de gemeenteraad om regels te stellen over zijn eigen huishouding (de artikelen 121 en 149 Gemeentewet) niet ter discussie staat. Ook artikel 151a van de Gemeentewet kan vervallen – zoals al was opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Deze bepaling was ooit in de Gemeentewet opgenomen omdat buiten iedere twijfel te stellen dat ook escortbedrijven object van gemeentelijke bemoeienis binnen de gemeentelijke huishouding konden zijn. Na de wetwijziging is artikel 10, tweede lid, de grondslag voor gemeentelijke regels over het uitoefenen van een seksbedrijf in de gemeente. Onder 'seksbedrijf' vallen prostitutiebedrijven, en dus ook escortbedrijven. De gemeentelijke regels kunnen dus ook betrekking hebben op een escortbedrijf, dat na inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche immers altijd een gemeentelijke vergunning dient te hebben.

Met de wijziging in **artikel I, onderdeel B**, wordt artikel 2 van het te wijzigen wetsvoorstel zodanig aangepast dat ook na de verwerking van dit voorstel in het oorspronkelijke voorstel de minimumleeftijd om werkzaam te zijn als prostituee, 21 jaar blijft. Deze aanpassing is nodig, omdat in het oorspronkelijke voorstel de leeftijdsnorm tot uitdrukking kwam als voorwaarde tot inschrijving. Het blijft naar het oordeel van het kabinet onverminderd van belang te jeugdige vrouwen en mannen buiten de prostitutie te houden. De handhaving van deze wet zal zich grotendeels afspelen op gemeentelijk niveau: controle op de naleving van de voorschriften door vergunde bedrijven. Vergunninghouders mogen op grond van het met artikel I, onderdeel D, gewijzigde artikel 22, geen prostituees van jonger van 21 werkzaam laten zijn. De zelfstandig geformuleerde leeftijdsnorm biedt daarnaast toezichthouders de mogelijkheid om individuele prostituees te controleren op leeftijd. Een dergelijke controle behoeft overigens alleen bij prostituees van wie het vermoeden bestaat dat zij de vereiste leeftijd nog niet hebben. Uitgangspunt is dat de prostituee die te jong is, met haar werk moet stoppen. In het oorspronkelijke voorstel was een lichte sanctie gekoppeld aan het werkzaam zijn als prostituee zonder geregistreerd te zijn (artikel 30). Dit wordt nu, door de gewijzigde inhoud van artikel 2, gekoppeld aan het werken als prostituee onder de leeftijd van 21 jaar. Ook het werken voor een exploitant zonder vergunning blijft strafbaar. De overgangsrechtelijke bepaling op dit laatste punt blijft ongewijzigd (behoudens een verlettering; zie **artikel I, onderdeel K**). De strafbaarstelling in artikel 30 dient ertoe om ook de eigen verantwoordelijkheid van de prostituee tot uiting te laten komen. In de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 32 211 is voldoende duidelijk gemaakt dat onder meer in het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, is neergelegd dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, in beginsel niet worden vervolgd. Het verbod biedt een aangrijpingspunt voor de toezichthouder om een (vermeend) te jonge prostituee te kunnen aanspreken. De toezichthouder zal bij die gelegenheid ook verwijzen naar hulpverlening, om eraan bij te dragen dat deze ongewenste situatie eindigt. De norm wordt vooral geëffectueerd doordat het voor een klant strafbaar wordt om diensten af te nemen van een prostituee die jonger is dan 21 jaar (zie artikel I, onderdeel I).

Artikel 22 van het oorspronkelijke wetsvoorstel verbiedt een exploitant prostituees voor zich te laten werken die niet zijn ingeschreven in het landelijk register van prostituees. Om ingeschreven te kunnen worden golden er twee objectieve eisen, opgenomen in artikel 4, zevende lid, van het oorspronkelijke



wetsvoorstel: een minimumleeftijd van 21 jaar en niet-verblijvend of -werkend in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 22 had als strekking de naleving van deze belangrijke eisen te onderstrepen via strafbaarstelling van de exploitant die niet-geregistreerde prostituees voor zich zou laten werken. Er is geen reden die strafbaarstelling te laten vervallen, en daarom worden in **artikel I, onderdeel D**, de beide eisen die bij de registratie zouden worden gesteld, overgeheveld naar artikel 22.

De wijziging van artikel 27 in **artikel I, onderdeel E**, hangt samen met het vervallen van artikel 29.

In **onderdeel F** wordt artikel 28 zo aangepast dat prominent tot uitdrukking wordt gebracht dat de bevoegdheid tot binnentreden van een woning zonder toestemming uitsluitend mag worden uitgeoefend indien het binnentreden redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van de taak van de genoemde ambtenaren. Kan met een minder ingrijpend optreden hetzelfde doel worden bereikt, dan moet daarvoor gekozen worden. De Algemene wet op het binnentreden is onverminderd van toepassing op het binnentreden in het kader van de prostitutiewetgeving, dus het binnentreden is gebonden aan diverse procedurele vereisten. Bovenal geldt het noodzakelijkheids criterium dat is vastgelegd in artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht.

De zinsnede over de medeneming van de benodigde apparatuur is komen te vervallen. Het zal in deze context toch vooral gaan om de mogelijkheid om daarmee opnames van de plaats te maken. Ook al zullen die opnamen alleen gemaakt worden in het gedeelte van de woning dat gebruikt wordt voor prostitutie, het betekent toch dat er in een woning beelden worden vastgelegd, die vervolgens onder meer ogen komen dan alleen de ogen van de toezichhouders. De waarneming door toezichhouders en het beschrijven van die waarneming in een verslag moeten voldoende zijn om vast te leggen welke situatie is aangetroffen. Om die reden is de zinsnede geschrapt uit artikel 28.

De derde wijziging is dat het element 'bedrijfsmatig' verdwijnt: voor het toezicht op de naleving van regels is het niet relevant of de prostitutie bedrijfsmatig wordt uitgeoefend.

Toezicht op de naleving van de regels past bij het streven om zicht en grip te krijgen op de branche. Dit uitgangspunt is in het kader van wetsvoorstel 32 211 veelvuldig geventileerd, en het geldt nog onverminderd. Toezicht moet dus mogelijk zijn op alle plaatsen waar prostitutie plaatsvindt of vermoed wordt plaats te vinden. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel is aangegeven, is de voorgestelde bevoegdheid van wezenlijk belang voor een daadwerkelijke effectieve handhaving van de vergunningplicht voor prostitutiebedrijven. Prostitutie zonder de daarvoor benodigde vergunning kan ook plaatsvinden in een woning. Omdat de handhaving van het prostitutiebeleid door gemeenten zijn weg moet vinden via de vergunningplicht, kan een eerste stap hierin zijn dat wordt geconstateerd dat prostitutie zonder de benodigde vergunningen plaatsvindt. Toezichhouders moeten een woning kunnen betreden om dit feitelijk te constateren. De achterliggende belangen bij handhaving van de vergunningplicht zijn dusdanig groot dat het binnentreden in een woning onder omstandigheden zeker een proportioneel middel kan zijn. De afweging dienaangaande wordt gemaakt bij het afgeven van de machtiging. Bij een keuze voor prostitutie in een woning is de consequentie dat incidenteel een toezichhouder – met inachtneming van alle voorwaarden en voorschriften – in die woning de naleving van voorschriften controleert.

Overigens wijs ik in dit verband op artikel 149a van de Gemeentewet, dat luidt: *Indien het toezicht op de naleving of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een verordening, dat strekt tot handhaving van de openbare orde of veiligheid of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen vereist dat de met het toezicht op de naleving of de opsporing belaste personen bevoegd zijn binnen te treden in een woning zonder toestemming van de bewoner, kan de raad deze bevoegdheid bij verordening verlenen.* En ten slotte zij opgemerkt dat de hier geregelde bevoegdheid niet uniek is in de sfeer van de bestuursrechtelijke handhaving; tal van wetten kennen een vergelijkbare bepaling.

Om de leeftijdsnorm te effectueren, bevat **artikel I, onderdeel I**, een nieuw artikel (33a), houdende een wijziging van artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht die de leeftijdsgrens verhoogt van 18 naar 21 jaar. Daarmee komt dat artikel te luiden: *Hij die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van zestien jaren maar nog niet de leeftijd van eenentwintig jaren heeft bereikt, gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.* Een boete van de vierde categorie bedraagt tot 1 januari 2014 € 19.500. De strafbedreiging is zwaarder dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar in die context ging het om een overtreding van de vergewisplicht, wat van een andere orde is dan het maken van een inbreuk op de door de strafwet beschermde seksuele integriteit van personen in een kwetsbare leeftijdscategorie. Het risico op overtreding van deze norm ligt geheel en al bij de klant. De leeftijd van de prostituee is een geobjectiveerd bestanddeel van artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht. Dit betekent dat de klant niet wegstapt met het verweer dat hij in de veronderstelling verkeerde dat hij gebruik maakte van de seksuele diensten van een prostituee die de leeftijd van 21 al had bereikt. Bepalend is de werkelijke leeftijd van de prostituee.

De wijziging in **artikel I, onderdeel I**, waarbij een nieuw artikel (33b) wordt ingevoegd, en het vervallen



van artikel 39 (als onderdeel van de wijziging in **artikel I, onderdeel J**) betreft louter de verplaatsing van een artikel dat abusievelijk en onopgemerkt vanaf de indiening van wetvoorstel 32 211 in een verkeerd hoofdstuk stond.

Om de registratieplicht snel te kunnen evalueren, was er gekozen voor een korte evaluatieperiode: drie jaar na de inwerkingtreding van artikel 4, waarin het landelijk register van prostituees was geregeld. Er is met het vervallen van de registratieplicht geen reden meer om af te wijken van de standaard-evaluatiebepaling, die derhalve in **artikel I, onderdeel L**, wordt opgenomen in artikel 40. De wijziging behelst mede het herstel van een weggefallen woord ('jaar') in de huidige tekst van het te wijzigen wetsvoorstel.

Consultatie

Op een concept van dit voorstel zijn reacties ontvangen van het College van Procureurs-Generaal (het College), de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), (de Korpschef van) de Politie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (de Nationaal Rapporteur), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en van de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam.

Het College en de Nationaal Rapporteur hebben aangegeven het te betreuren dat de registratieplicht voor prostituees niet wordt doorgevoerd. Met de burgemeester van de gemeente van Rotterdam onderstrepen zij het belang van de verhoging van de leeftijdsgrens. Partijen wijzen er op dat de handhaving van de leeftijdsgrens buiten de vergunde sector niet wordt ondersteunt met sanctiemiddelen ten opzichte van de prostituee. Dit is aanleiding geweest om de sanctie die aanvankelijk was verbonden aan het werkzaam zijn als prostituee zonder geregistreerd te zijn, nu wordt verbonden aan het werkzaam zijn als prostituee onder de leeftijd van 21 jaar. Dat betekent dat, anders dan in het voorstel zoals dat ter consultatie was voorgelegd, artikel 30 (grotendeels) niet wordt geschrapt.

Het College en de Nationaal Rapporteur vragen verheldering op het vervallen van artikel 3. De VNG geeft in haar reactie aan dat zij er vanuit gaat dat artikel 3 van het oorspronkelijke voorstel komt te vervallen vanuit de veronderstelling dat gemeenten, indien zij dat wensen, op basis van de autonome verordende bevoegdheid in de Gemeentewet bij verordening nadere eisen kunnen stellen aan in de gemeente werkende prostituees, aangezien de wet niet beoogt dit onderwerp uitputtend te regelen. Dat is inderdaad de reden om artikel 3 te schrappen. Aan het begin van deze toelichting is hierop ingegaan.

Het College en de Nationaal Rapporteur betreuren dat, door het vervallen van de registratieplicht, de mogelijkheid verdwijnt om prostituees tijdens de contactmomenten bij de registratie te informeren over hun rechten. Zij deden de suggestie om de verstrekking van informatie te regelen in artikel 26 (en 24). Ik voorzie moeilijkheden bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke algemeen geformuleerde wettelijke verplichting voor de exploitanten. Overigens onderschrijf ik volledig het belang van een goede informatieverstrekking. Hier ligt een belangrijke taak voor gemeenten en hulpverleners maar ook voor exploitanten. Zeker de gemeenten die besluiten een vorm van registratie te regelen, kunnen de contactmomenten in dat kader benutten voor informatieverstrekking. Artikel 24 regelt het bedrijfsplan voor prostitutiebedrijven en verplicht exploitanten maatregelen te treffen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Informatievoorziening is daarvoor belangrijk. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 24, zal bepaald worden dat de exploitant adequate en controleerbare maatregelen treft waardoor de prostituee geïnformeerd wordt over rechten en mogelijkheden die voor haar van belang zijn.

Er zijn uiteenlopende reacties gegeven op artikel I, onderdeel F, dat de formulering van artikel 28 wijzigt. Het artikel zelf was van meet af in het wetsvoorstel opgenomen teneinde de bevoegdheden van toezichthouders ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht uit te breiden met de bevoegdheid van binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner. Het College en de Raad voor de Rechtspraak wijzen op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en mogelijke strijd met artikel 8 EVRM. De Politie en de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam geven juist aan dat zij in de praktijk herhaaldelijk te maken krijgen met situaties waarin toezichthouders met een beroep op het huisrecht de toegang tot een pand waar prostitutie plaatsvindt wordt ontzegd en dat de vertraging en hinder in het toezicht en de handhaving die hierdoor ontstaan in deze sector zeer ongewenst is. De huidige formulering van het artikel en de toelichting is tot stand gekomen na afweging van de verschillende inbrengen.

De burgemeester van Amsterdam maakte een opmerking over de redactie van artikel 20 van oorspronkelijk wetsvoorstel. Dat biedt de gelegenheid deze bepaling nader toe te lichten. De tekst luidt: *In het register worden opgenomen beschikkingen houdende weigering, schorsing of intrekking van een*



vergunning voor een prostitutiebedrijf, voor zover daartoe besloten is op grond van een omstandigheid als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g. De bepaling is via een amendement in het wetsvoorstel opgenomen, en de indieners ervan beogen te voorkomen dat *malafide* ondernemers in een andere gemeente hun praktijken kunnen voortzetten. Er is dus een inhoudelijk criterium (te koppelen aan de exploitant) relevant voor de vraag of een beschikking wordt opgenomen in het landelijk register. Het is, zo stelt de toelichting bij het amendement 'niet van belang voor een burgemeester of een vergunning is geweigerd, geschorst of ingetrokken vanwege een nul- of maximumbeleid'. De relevante criteria zijn te vinden in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g; vandaar dat daarnaar wordt verwezen. Het is dus niet zo dat alleen *beschikkingen als* bedoeld in artikel 14 ('weigeringen') worden opgenomen, maar dat alle beschikkingen (weigeringen en intrekkingen en schorsingen) worden opgenomen in het landelijk register, mits deze zijn gebaseerd op *een omstandigheid als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g.*

De voorgestelde verruiming van artikel 248b Wetboek van Strafrecht (Sr), waardoor het gebruik maken van de seksuele diensten van een prostituee die jonger is dan 21 onder de strafbaarstelling van artikel 248b Sr komt te vallen, roept bij de RvdR onder meer de vraag op hoe deze verruiming zich verhoudt tot de strafbaarstelling in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Aanvankelijk werd een registratieplicht voor prostituees voorgesteld. Aan die registratieplicht was een minimumleeftijd van 21 jaar verbonden. Het gebruikmaken van de seksuele diensten van een prostituee, zonder na te gaan of de prostituee was ingeschreven in het register, was strafbaar gesteld als overtreding waarop een maximumstraf stond van zes maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie. Terecht constateert de RvdR dat dit van een andere orde is dan de maximum gevangenisstraf van vier jaar die kan worden opgelegd voor de gedragingen als bedoeld in artikel 248b Sr. De voorgestelde wijziging vloeit voort uit een gewijzigd inzicht betreffende de wijze waarop het tegengaan van prostitutie onder de leeftijd van 21 jaar moet worden geïnstrumenteerd. Waar eerder ook voor deze categorie prostituees een aanpak met een sterk ordenend karakter was voorzien, meent het kabinet thans dat de bescherming tegen het schenden van de seksuele integriteit van jongvolwassenen veel nadrukkelijker voorop dient te staan en de strafwaardigheid van inbreuken daarop dient te bepalen. Tegen die achtergrond is aansluiting gezocht bij de commune zedendelicten die immers ook hun grondslag in dat te beschermen rechtsgoed vinden en een daarop afgestemde strafbedreiging kennen. Ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel is daarmee de kern van het strafrechtelijk verwijt verschoven; daar waar eerst strafbaar werd gesteld het nalaten te controleren of de prostituee geregistreerd was, wordt nu voorgesteld strafbaar te stellen het gebruikmaken van de seksuele diensten van een prostituee die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt. Het kabinet is van mening dat ook de categorie jongvolwassenen van 18 tot 21 jaar als kwetsbaar moet worden aangemerkt en daarom tegen zichzelf en tegen de klant in bescherming moet worden genomen. Dat is de achtergrond van de voorgestelde verruiming van de leeftijdscategorie in artikel 248b Sr. Consequentie van dit gewijzigd inzicht is dat de klant een risico loopt als hij gebruik maakt van de diensten van een jongvolwassen prostituee; dat risico – op een maximumgevangenisstraf van vier jaar – komt voor zijn rekening. Naar aanleiding van de vraag van de RvdR of de thans voorgestelde verschuiving van de leeftijdsnorm in artikel 248b Sr consequenties heeft voor de leeftijdsnorm in andere zedendelicten, merk ik op dat ik daartoe op dit moment geen aanleiding zie. De voorgestelde leeftijdsverhoging in art 248b Sr houdt specifiek verband met de bescherming van de prostituee (tegen zichzelf en de klant). Daarom moet de voorgestelde leeftijdsverhoging niet in verband worden gebracht met de leeftijdsnorm in andere zedendelicten.

De NVvR plaatst een aantal kanttekeningen bij het begrip 'ontucht' in artikel 248b Sr. Zoals de NVvR terecht opmerkt gaat het bij ontucht om handelingen die in strijd zijn met de sociaal-ethische norm. Daarvan is op grond van de huidige strafwet geen sprake als het gaat om iemand in de leeftijdscategorie van 18 tot 21 jaar, die zich vrijwillig beschikbaar heeft gesteld tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling. Dit wetsvoorstel beoogt die norm nu juist te verruimen door het afnemen van seksuele dienstverlening door een prostituee onder de 21 jaar onder de reikwijdte van artikel 248b Sr te brengen en aldus strafbaar te stellen. De sociaal-ethische norm krijgt daarmee een andere (lees: ruimere) invulling en het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling met iemand van jonger dan 21 jaar moet daarom als ontuchtig worden beschouwd. Overigens maakt het voor de strafbaarheid van de klant niet uit of een prostituee op dagelijkse of op incidentele basis haar diensten aanbiedt. De NVvR stelde de volgende wijziging voor: ... *dat strafbaar wordt hij die seksuele handelingen verricht met iemand die zich kennelijk beroepsmatig beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling en die de leeftijd van achttien jaren maar nog niet de leeftijd van eenentwintig jaren heeft bereikt.* Deze formulering roept de moeilijk te beantwoorden vragen op wat onder 'kennelijk beroepsmatig beschikbaar stellen' moet worden verstaan en hoe vaak een prostituee daarvoor haar diensten moet aanbieden. Dat komt de omvang van het gewenste beschermingsniveau voor de jongere prostituee niet ten goede. Ik neem dit voorstel dus niet over.

Zowel het OM als de NVvR plaatsen terecht een kritische kanttekening bij de opmerking in het voorgelegde concept van de memorie van toelichting 'dat de klant niet zomaar wekomt met het



verweer dat hij in de veronderstelling verkeerde dat hij gebruik maakte van seksuele diensten van een prostituee die de leeftijd van 21 al had bereikt.' De woorden 'niet zomaar' wekken de suggestie dat er situaties denkbaar zijn waarin de klant verontschuldigbaar heeft gehandeld. De bedoelde woorden zijn derhalve geschrapt.

De VNG wijst er op dat door de invoering van een vergunningplicht een inspanning wordt gevraagd van gemeenten die tot op het heden dat niet hoefden en bovendien voor de andere geldt dat de Algemene Plaatselijke Verordeningen moeten worden aangepast. Gezien de grote wijzigingen, ligt – aldus de VNG – een inspraakprocedure voor de hand. Hiermee zal een termijn van zes maanden gemoeid zijn vanaf het moment dat de inhoud van de wet en van de algemene maatregel van bestuur vaststaan. De VNG vraagt hiermee rekening te houden bij het vaststellen van de inwerkingtredingsdatum. Het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, en daarmee ook van deze wijzigingswet, zal in overleg met de gemeenten worden bepaald, zodat rekening kan worden gehouden met de tijd die gemeenten nodig hebben voor de aanpassing van hun regelgeving.

De Minister van Veiligheid en Justitie,