



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende regels betreffende de regulering van sekswerk (Wet regulering sekswerk)

### Nader Rapport

21 januari 2021

Nr. 3170376

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels betreffende de regulering van sekswerk (Wet regulering sekswerk)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2020, nr. 2020001433 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 4 december 2020, nr. W16.20.0238/II, bied ik U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

Graag ga ik in het navolgende in op de bezwaren en opmerkingen van de Afdeling. Het advies van de Afdeling is hieronder cursief opgenomen

*Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2020, no.2020001433, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet betreffende de regulering van sekswerk (Wet regulering sekswerk), met memorie van toelichting.*

*De kern van de Wet regulering sekswerk (Wrs) is de invoering van een landelijk uniforme vergunningsplicht voor prostituees. De vergunning wordt in een landelijk register ingeschreven. In het kader van de vergunningaanvraag dient de prostituee een vergunninggesprek te voeren bij een van de daartoe aangewezen gemeenten. In dit gesprek wordt getoetst of de prostituee voldoende zelfredzaam is en niet tot de werkzaamheden wordt gedwongen. Prostituees die werken zonder vergunning kunnen bestuurlijk worden beboet. Klanten van een prostituee zonder vergunning zijn strafbaar, evenals exploitanten die een prostituee zonder vergunning voor zich laten werken. Voorts voorziet de Wrs in een vergunningplicht voor exploitanten van een seksbedrijf. Deze vergunning wordt eveneens in een landelijk register ingeschreven. Daarnaast wordt het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar gesteld.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de doelstelling van de regering om misstanden in de prostitutiesector tegen te gaan en te bestrijden en er voor te zorgen dat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen. De overheid dient deze misstanden op grond van haar zorgplicht zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen. Gelet hierop ziet de regering terecht een taak voor de overheid om te komen tot een acceptabele branche, waarin prostituees vrijwillig werken en zich in dat bestaan kunnen redden en misstanden en overlast worden voorkomen of verminderd.*

*De Afdeling heeft evenwel ernstige twijfels of het vergunningensysteem voor prostituees zoals voorgesteld daaraan een positieve bijdrage zal leveren. Het vergunningvereiste zal naar verwachting een hoge drempel vormen om dit beroep legaal uit te oefenen. Het is zeer aannemelijk dat de illegale prostitutie en daarmee ook de kans op misstanden toeneemt. Daarmee is de voorgestelde prostitutie-vergunning contraproductief. De overheid kan haar zorgplicht doelmatiger vervullen en met minder kans op ongewenste neveneffecten door in te zetten op intensivering van het algemene toezicht en de handhaving op basis van de thans geldende regelgeving. Daarnaast heeft de Afdeling bezwaren tegen de voorgestelde strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie en van de klant. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.*



## INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer  
Begripsaanduiding  
Totstandkoming advies

### Deel I Algemeen

1. Inleiding en achtergrond
  - a. Opheffing bordeelverbod
  - b. Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
  - c. Novelle Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
  - d. Huidige situatie
2. Inhoud van het voorstel
3. Omvang van de seksbranche en het bestaan van misstanden

### Deel II Beoordeling

4. Doel van de Wet regulering sekswerk
5. Het vergunningstelsel voor prostituees
  - a. Effectiviteit vergunningstelsel prostitutie
  - b. Privacy en verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens
  - c. Vergunninggesprek
  - d. Zelfredzaamheid
  - e. Leeftijdsvrhoging naar 21 jaar
  - f. Conclusie
6. Uniform beleid
  - a. Toezicht en handhaving
  - b. Nuloptie
7. Strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie
  - a. Motivering noodzaak
  - b. Reikwijdte
  - c. Effectiviteit
  - d. Conclusie
8. Strafbaarstelling klant
9. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn
  - a. Wederzijdse erkenning
  - b. Beperking vergunningen en de nuloptie
10. Toepasselijkheid op de BES

### Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. In deel I wordt ingegaan op eerdere wetsvoorstellen over dit onderwerp en wordt het huidige beleid met betrekking tot prostitutie beschreven (punt 1). Voorts wordt kort de inhoud van het voorstel weergegeven (punt 2) en wordt een schets gegeven van de aard en omvang van de prostitutie en daarin voorkomende misstanden (punt 3).

In deel II geeft de Afdeling een beoordeling van het wetsvoorstel. In punt 4 wordt ingegaan op het doel van de Wrs. Vervolgens gaat de Afdeling in op het voorgestelde stelsel van de prostitutievergunning (punt 5), het uniform beleid op landelijk niveau (punt 6), de strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie (punt 7) en de strafbaarstelling van de klant van een prostituee zonder vergunning (punt 8). Besloten wordt met een opmerking over de verhouding tot de Dienstenrichtlijn (punt 9) en een vraag over medegelding op de BES (punt 10).

### Begripsaanduiding

Omwille van de duidelijkheid zal de Afdeling in haar advies aansluiten bij de terminologie die ook in het wetsvoorstel wordt gebezigd. Dat betekent dat onder meer de termen 'prostituee' en 'sekswerker' worden gehanteerd in de betekenis die door het wetsvoorstel hieraan is gegeven.<sup>1</sup> Tevens wordt hier benadrukt dat in alle gevallen waarin de term 'prostituee' wordt gebruikt, niet alleen wordt bedoeld op de vrouwelijke prostituee, maar ook op de mannelijke prostitué en de transgender prostitu(é)(ee).

Daar waar de Wrs overlap vertoont met de maatregelen die zijn opgenomen in de Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche en de daarbij behorende novelle, grijpt de Afdeling terug op haar eerdere adviezen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artikel 1 Wrs. Hierbij wordt opgemerkt dat het begrip 'sekswerker' niet als zodanig is opgenomen in deze bepaling, maar dat aansluiting zal worden gezocht bij het begrip 'sekswerk'. Als 'sekswerker' dient aldus te worden aangemerkt degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling.

<sup>2</sup> Zie o.m. het advies van de Raad van State van 11 september 2009 over de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (W04.09.0150/I), Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 4, en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 december 2013 over de wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (W03.13.0382/II), Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 4.

## Deel I Algemeen

### 1. Inleiding en achtergrond

#### a. Opheffing bordeelverbod

Sinds 1 oktober 2000<sup>3</sup> is het bordeelverbod opgeheven.<sup>4</sup> De kern van het beleid dat de overheid toen invoerde, en dat thans nog geldt, houdt in dat (exploitatie van) vrijwillige prostitutie door meerderjarigen legaal is en dat onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen en illegaal in Nederland verblijvende personen wordt bestreden. Prostitutie zelf, en het gebruikmaken ervan, was vóór deze wetswijziging al niet strafbaar.<sup>5</sup> Eén van de achterliggende gedachten van de opheffing van het bordeelverbod was dat de prostitutiebranche door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van (exploitatie van) prostitutie kon worden gesaneerd en ontdaan van criminele randverschijnselen. Tegen schadelijke vormen van (exploitatie van) prostitutie moest krachtig worden opgetreden.<sup>6</sup> Er werd gekozen voor een combinatie van een bestuur(srechtelijke) en een strafrechtelijke aanpak.

Via de bestuur(srechtelijke) aanpak moest de branche beter worden beheerst en gereguleerd. De verantwoordelijkheid hiervoor kwam bij de gemeente te liggen. Vormen van (exploitatie van) prostitutie konden door middel van gemeentelijke vergunningen worden gereguleerd.<sup>7</sup> Mensenhandel en strafbare exploitatie van prostitutie moest strafrechtelijk worden bestreden.<sup>8</sup> De belangrijkste verandering die destijds op strafrechtelijk terrein plaatsvond was de strafbaarstelling van mensenhandel.<sup>9</sup>

Uit evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod en rapporten over de effecten daarvan bleek enkele jaren later evenwel dat zich in de prostitutiebranche nog steeds misstanden voordeden, waaronder vrouwenhandel, jeugdprostitutie en gedwongen prostitutie.<sup>10</sup>

#### b. Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Op 10 november 2009 werd daarom het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wps) bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>11</sup> Dit wetsvoorstel had als doel de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Het wetsvoorstel introduceerde een landelijke vergunningplicht voor seksbedrijven, een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven<sup>12</sup> en een algehele registratieplicht voor prostituees. Bij de registratie van prostituees werd een minimumleeftijd van 21 jaar als voorwaarde gesteld.<sup>13</sup> Verder werd strafbaar gesteld de klant die gebruik maakt van de diensten van een illegale prostituee, de exploitant die illegale prostituees voor zich laat werken en degene die illegaal werkzaamheden verricht als prostituee.<sup>14</sup>

Het wetsvoorstel is op 29 maart 2011 aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft zich echter, door een met ruime meerderheid op 9 juli 2013 aanvaarde motie-Strik,<sup>15</sup> uitgesproken tegen de

<sup>3</sup> Wet opheffing algemeen bordeelverbod; Stb. 1999, 464 en Stb. 2000, 38.

<sup>4</sup> Er was reeds sprake van een gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van en het voordeel trekken uit prostitutie, voor zover er sprake was van vrijwillige prostitutie door meerderjarigen. Zie Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 'Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur', maart 2002, p. 21–22.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 5.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 5. Zie ook A.L. Daalder, 'Het bordeelverbod opgeheven. Onderzoek en beleid. Prostitutie 2000–2001', WODC, 2002, p. 7.

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.3.

<sup>8</sup> Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 'Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur', maart 2002, p. 23 en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.1.

<sup>9</sup> Destijds artikel 250a (oud) en thans artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Het huidige artikel heeft een ruimere strekking, omdat daarin niet alleen de seksuele uitbuiting strafbaar wordt gesteld, maar ook andere vormen van gedwongen arbeid of diensten.

<sup>10</sup> S. Flight, P. Hulshof, P. van Soomeren en P. Soorsma (DSP-groep), 'Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid', in opdracht van het WODC, 18 augustus 2006; A.L. Daalder, 'Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. Onderzoek en beleid', WODC, 2007; Korps Landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche, 'Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector', juli 2008.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 2. Later gewijzigd: Kamerstukken I 2010/11, 32 211, A.

<sup>12</sup> Dit landelijk register werd in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van een amendement; zie Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 53.

<sup>13</sup> Hiermee wilde de regering te jeugdige vrouwen en mannen buiten de prostitutie houden. Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30–31 en Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2. In eerste instantie was in het wetsvoorstel de leeftijdsgrens van 18 jaar opgenomen. Gedurende de behandeling in de Tweede Kamer is gekomen tot een verhoging naar 21 jaar. Zie Kamerstukken I 2009/10, 32 211, nr. 9. Deze leeftijdsverhoging is in de novelle (zie onder 1c) en het thans voorliggende wetsvoorstel gehandhaafd.

<sup>14</sup> Illegaal/ illegale betekent hier steeds: niet geregistreerd in het landelijk register van prostituees.

<sup>15</sup> Kamerstukken I 2012/13, 32 211, L.

voorgestelde landelijke registratieplicht voor prostituees. De Eerste Kamer achtte het nut van het register onbewezen en sprak daarnaast haar twijfel uit over de juridische houdbaarheid van het register.

### c. Novelle Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Op 1 maart 2014 is een novelle tot uitvoering van de motie-Strik bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>16</sup> Met de novelle werd de registratieplicht voor prostituees en de daarmee samenhangende vergewisplicht voor klanten uit het oorspronkelijke wetsvoorstel geschrapt. Door het schrappen van de registratieplicht werd het nodig de minimumleeftijd van 21 jaar voor prostitutie expliciet in de wet op te nemen. In de novelle kreeg de klant een controleplicht op de leeftijd van de prostituee, doordat strafbaar werd gesteld degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee die nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt. Verder bleef strafbaar de exploitant die illegale prostituees voor zich laat werken.<sup>17</sup> De voorgenen strafbaarstelling van degene die illegaal als prostituee werkt, werd geschrapt.<sup>18</sup>

De novelle is op 21 juni 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. Bij brief van 15 mei 2018 heeft de minister van Justitie en Veiligheid<sup>19</sup> naar aanleiding van het voorlopig verslag van de Eerste Kamer te kennen gegeven dat er geen memorie van antwoord aan de Eerste Kamer wordt uitgebracht. In plaats daarvan zou er worden gewerkt aan een nieuw wetsvoorstel, teneinde uitvoering te geven aan het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III.

### d. Huidige situatie

In de huidige situatie is het prostitutiebeleid in Nederland gedecentraliseerd. Op basis van de artikelen 149<sup>20</sup> en 151a<sup>21</sup> van de Gemeentewet kunnen vormen van (exploitatie van) prostitutie door middel van gemeentelijke vergunningen worden gereguleerd. Gemeenten kunnen een vergunningstelsel invoeren, maar zijn hiertoe niet verplicht. Zij kunnen dus zelf bepalen waar en onder welke voorwaarden, en welke vormen (van exploitatie) van prostitutie zij toestaan.<sup>22</sup>

Gemeenten kunnen desgewenst een restrictief beleid voeren.<sup>23</sup> Zij kunnen bijvoorbeeld een maximumbeleid voeren en bestemmingsplannen gebruiken om de vestiging van seksinrichtingen te reguleren. Hoewel gemeenten thans niet de mogelijkheid hebben om alle prostitutie in hun gemeente te verbieden, omdat daarvoor geen wettelijke grondslag is, zijn er gemeenten zijn waar feitelijk sprake is van een nulbeleid. Dat betekent dat de gemeente zodanige voorwaarden hanteert dat vestiging van een prostitutiebedrijf in de praktijk niet mogelijk is. Ook zijn er gemeenten die een uitsterfbeleid hanteren.<sup>24</sup> Dat betekent dat nieuwe exploitanten geen vergunning meer kunnen krijgen.<sup>25</sup>

De zeer uiteenlopende wijzen waarop gemeenten in de praktijk invulling geven aan het prostitutiebeleid kunnen, ook als het gaat om toezicht en handhaving op de branche, leiden tot misstanden. Als in een gemeente frequent wordt gehandhaafd, kan zich het verschijnsel zich voordoen dat normovertreders zich verplaatsen naar minder repressieve gemeenten, het zogenoemde 'waterbedeffect'.<sup>26</sup>

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2. Later gewijzigd: Kamerstukken I 2015/16, 33 885, A.

<sup>17</sup> In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren strafbaar de klant die gebruik maakte van seksuele diensten van een prostituee zonder registratiebewijs en de exploitant die een prostituee zonder registratiebewijs voor zich liet werken. Het registratiebewijs werd geweigerd indien de prostituee nog niet de leeftijd van (eerst 18, later gewijzigd in) 21 jaar had bereikt. Zie Kamerstukken I 2011/11, 32 211, A.

<sup>18</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 885, A. Illegaal/ illegale betekent hier steeds: onder de 21 jaar.

<sup>19</sup> Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, S, p. 3.

<sup>20</sup> Artikel 149 Gemeentewet: de raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

<sup>21</sup> Artikel 151a, eerste lid, Gemeentewet: de raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

<sup>22</sup> De prostitutiebranche is op dit moment deels vergund en legaal, deels onvergunnd en legaal (vergunningvrij), en deels illegaal. Vergunde prostitutie is legale prostitutie die op grond van lokale regelgeving vergunningplichtig is. Onvergunde legale prostitutie is prostitutie die op grond van lokale regelgeving niet vergunningplichtig is. Illegale prostitutie is een term die in drie betekenissen wordt gebruikt. Het betreft: 1) de onvergunde (exploitatie van) prostitutie terwijl wel sprake is van een vergunningplicht; 2) de exploitatie of prostitutie met een vergunning waarbij sprake is van het niet voldoen aan (een) vergunningsvoorwaarde(n); en 3) vormen van betaalde seks die verboden zijn bij de wet, bijvoorbeeld mensenhandel, zoals strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht, en betaalde seks met minderjarigen en met illegaal in Nederland verblijvende personen. Zie Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.

<sup>23</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.5.2.

<sup>24</sup> A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman, en B. Bremmers, 'Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014', in opdracht van het WODC, 2014, paragraaf 4.2.

<sup>25</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.5.2.

<sup>26</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.6 en 4.3.

*Strafbare (exploitatie van) prostitutie wordt strafrechtelijk bestreden.<sup>27</sup> Niet alleen de strafbaarstelling van mensenhandel,<sup>28</sup> maar ook andere reeds bestaande strafbepalingen gericht tegen geweld, afpersing en zedenmisdrijven kunnen thans worden ingezet om misstanden in de prostitutie te bestrijden. Het in Nederland gereguleerde deel van de prostitutiebranche ziet enkel op prostitutie door volwassenen die dat uit vrije wil doen. Wanneer een minderjarige tegen betaling seksuele diensten verleent, dan is er per definitie sprake van illegale prostitutie. Voor klanten is dan altijd sprake van het zedendelict zoals strafbaar gesteld in artikel 248b Wetboek van Strafrecht.*

## **2. Inhoud van het voorstel**

*In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt het voornemen uitgesproken om misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. Dat heeft geresulteerd in het voorliggende wetsvoorstel.<sup>29</sup> Het legaliseren van de prostitutiebranche heeft volgens de toelichting niet het gewenste effect gehad. De misstanden zijn niet verdwenen. Als oorzaak voor het voortduren van deze misstanden wordt gewezen op de gemeentelijke en regionale verschillen in beleid en regelgeving, waardoor het voor prostitutiebedrijven makkelijk is om regulering (gedeeltelijk) te ontwijken. Bovendien is er weinig zicht op bedrijven zonder vergunning, de escortbranche en zelfstandig werkende prostituees. Dit wetsvoorstel beoogt regulering van en zicht op de gehele seksbranche teneinde misstanden zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen.*

*De kern van het onderhavige wetsvoorstel betreft de introductie van een landelijk uniforme vergunningsplicht voor prostituees. De vergunning wordt in een landelijk register ingeschreven. Het betreft een persoonsgebonden vergunning die in het hele land geldig is. De minimumleeftijd voor een vergunning is 21 jaar. Prostituees die werken zonder vergunning kunnen bestuurlijk worden beboet, klanten van een prostituee die zonder vergunning werkt zijn strafbaar, evenals de exploitanten die een prostituee zonder vergunning voor zich laten werken.*

*Voorts voorziet de Wrs in een vergunningplicht voor exploitanten van een seksbedrijf, welke vergunning eveneens in een landelijk register zal worden ingeschreven. Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, worden bepaald dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf wordt verleend (de 'nuloptie'). Nieuw in het thans voorliggende wetsvoorstel is een strafbaarstelling voor het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie.<sup>30</sup>*

## **3. Omvang van de seksbranche en het bestaan van misstanden**

*Om een beeld te krijgen van de ernst van de problematiek die dit voorstel beoogt op te lossen, is het van belang de omvang daarvan in kaart te brengen. Het blijkt niet eenvoudig om een reële schatting te maken over de omvang en aard van de prostitutie in Nederland in zijn algemeenheid en van daarinbinnen voorkomende misstanden in het bijzonder.<sup>31</sup> Uit een meting van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) komt naar voren dat het aantal vergunde seksbedrijven in Nederland van 1.127 in 2006 is gedaald naar 674 in 2014. Op de prostitutie bij exploitanten die niet vergunningplichtig zijn en op de niet-legale prostitutie is weinig zicht waardoor een schatting van de omvang daarvan lastig is te geven.<sup>32</sup>*

*Er zijn tal van onderzoeken gedaan naar omvang en aard van misstanden in Nederland die gepaard gaan met sekswerk, maar de uitkomsten daarvan kennen grote verschillen. Zo zijn meerdere onderzoeken verricht naar het percentage sekswerkers dat onder dwang werkt. De resultaten daarvan lopen*

<sup>27</sup> Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 'Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur', maart 2002, p. 23 en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.1.

<sup>28</sup> Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>29</sup> Regeerakkoord 2017–2021 van 10 oktober 2017 (VVD, CDA, D66, ChristenUnie), 'Vertrouwen in de toekomst', paragraaf 1.1 'Justitie en veiligheid', p. 4 (Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34).

<sup>30</sup> In de toelichting ook wel aangehaald als 'het pooiverbod'.

<sup>31</sup> In het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle werd voorgesteld de wet enkele jaren na inwerkingtreding te evalueren. Met het oog daarop is in 2014 door het WODC een nulmeting uitgevoerd. Deze nulmeting bestaat uit een overkoepelend rapport: A.L. Daalder, 'Prostitutie in Nederland anno 2014', WODC, 2015, en drie deelrapporten: A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman, en B. Bremmers, 'Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014', in opdracht van het WODC, 2014; Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans en G. Homburg (Regioplan), 'Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014', in opdracht van het WODC, oktober 2014; en R. Nijkamp, M. Sijtsma, J. Snippe en B. Bieleman (Intraval), 'Verboden rood in beeld. Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014', in opdracht van het WODC, september 2014. Tezamen vormen deze vier rapporten de nulmeting Wrp. De nulmeting heeft geen inzicht kunnen geven over de exacte omvang van misstanden.

<sup>32</sup> A.L. Daalder, 'Prostitutie in Nederland anno 2014', WODC, 2015, hoofdstuk 3.

uiteen van 4%<sup>33</sup> tot 10%<sup>34</sup> volgens sekswerkers en van 50% tot 85%<sup>35</sup> volgens het Korps Landelijke Politiediensten. Oorzaken van deze grote verschillen kunnen zijn gelegen in de complexe aard van de problematiek, het verborgen karakter van de onvergunde en de illegale sector, door bijvoorbeeld een lage aangiftebereidheid onder slachtoffers, het hanteren van verschillende definities en methodologische problemen.

Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen blijkt dat prostituees in de minder zichtbare prostitutiesectoren, zoals de thuisprostitutie en escort, een aanzienlijk en groeiend deel uitmaken van mogelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting.<sup>36</sup> Verder blijkt dat de groep slachtoffers van mensenhandel voor het grootste deel bestaat uit personen met de Nederlandse nationaliteit. Daarna bestaat de groep slachtoffers voor het grootste deel uit personen met de Nigeriaanse en Poolse nationaliteit.<sup>37</sup> Uit ander onderzoek blijkt dat sekswerkers die niet legaal vergund werken, meer risico lopen op geweld.<sup>38</sup>

Nieuw onderzoek door het WODC<sup>39</sup> dat naar verwachting in het najaar van 2021 verschijnt, moet meer inzicht bieden in de omvang en aard van de vergunde seksbranche, het beleid van gemeenten en het toezicht en de handhaving in de vergunde en onvergunde seksbranche.

Ondanks de uiteenlopende opvattingen over de omvang en aard van prostitutie en de daarbinnen bestaande misstanden staat wel vast dat er in de seksbranche misstanden zijn, die ernstig van aard kunnen zijn. Daarbij is aannemelijk dat de minder zichtbare delen van de branche, de thuiswerkers en escort, en het illegale deel, kwetsbaarder zijn voor misstanden dan de vergunde sector. Dit zal de Afdeling in het hiernavolgende tot uitgangspunt nemen.

## Deel II Beoordeling

### 4. Doel van de Wet regulering sekswerk

Prostitutie is van alle tijden, zoals de toelichting terecht erkent, en is in Nederland een legaal beroep.<sup>40</sup> Diegenen die ervoor kiezen om als sekswerker te werken, moeten dit werk gezond en veilig kunnen doen. Prostitutie is niet hetzelfde als uitbuiting of mensenhandel, maar deze en andere misstanden komen in de prostitutiesector wel voor. Mensenhandel vormt een grove mensenrechtenschending. Op ontoelaatbare wijze wordt inbreuk gemaakt op iemands menselijke waardigheid, (lichamelijke en/of geestelijke) integriteit en persoonlijke vrijheid. Nederland moet daarom al het mogelijke doen om mensenhandel, ook in het sekswerk, te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en te ondersteunen en daders te bestraffen.<sup>41</sup> Verplichtingen daartoe zijn verankerd in zowel nationale als internationale regelgeving, zoals het Wetboek van Strafrecht, mensenrechtenverdragen, het VN-Palermo Protocol (betreffende de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel),<sup>42</sup> het Verdrag van Warschau (betreffende de bestrijding van mensenhandel)<sup>43</sup> en de EU-Richtlijn mensenhandel.<sup>44</sup>

Gelet op het voorgaande onderschrijft de Afdeling het doel van de regering om misstanden in de prostitutiesector zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen en er daarnaast voor te zorgen dat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen. De zorgplicht die de overheid heeft, kent verschillende dimensies. Deze brengt allereerst met zich dat de overheid moet zorgen voor de veiligheid in de sector

<sup>33</sup> Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans en G. Homburg (Regioplan), 'Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014', in opdracht van het WODC, oktober 2014, paragraaf 2.3.

<sup>34</sup> H. Wagenaar, S. Altink, en H. Amesberger, 'Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands', juli 2013, paragraaf 2.4.3.

<sup>35</sup> Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche, 'Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector', juli 2008, paragraaf 7.6.2.1.

<sup>36</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019', 2020, paragraaf 2.4.1.

<sup>37</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019', 2020, paragraaf 2.5.

<sup>38</sup> M. Kloek en M. Dijkstra, 'Sekswerk en geweld in Nederland', Proud en Soa Aids Nederland-Aidsfonds, 2018, paragraaf 5.6.

<sup>39</sup> WODC, Regioplan, Nulmeting prostitutie en overig sekswerk in Nederland, verwachte afronding september 2021, zie <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3134-nulmeting-prostitutie-en-overig-sekswerk-in-nederland.aspx>.

<sup>40</sup> Toelichting, paragraaf 1.1.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 7 januari 2010, appl. no. 25965/04, Rantsev t. Cyprus en Rusland, punt 285 en EHRM 21 januari 2016, appl. no. 71545/12, L.E. t. Griekenland, punt 56.

<sup>42</sup> Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad van 15 november 2000.

<sup>43</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005.

<sup>44</sup> Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PbEU 2011, L 101/1 van 15 april 2011.



en het tegengaan van overlast. Misstanden, die in het sekswerk vaker voorkomen dan in andere sectoren, dient de overheid eveneens op grond van haar zorgplicht zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen.

Gelet hierop ziet de regering terecht een taak voor de overheid weg gelegd om te komen tot een acceptabele branche, waarin gewerkt wordt door mannen en vrouwen die niet door een ander tot dat werk gedwongen worden en die zich naar verwachting kunnen redden in dat bestaan. Bij het vorenstaande past wel de kanttekening dat de overheid weliswaar een bijdrage kan en moet leveren aan het verwezenlijken van een acceptabele branche, maar dat dat niet alleen door haar bewerkstelligd kan worden. Dat is ook afhankelijk van andere factoren waarop de overheid slechts beperkte invloed heeft.

De wijze waarop de vergunning voor het sekswerkbedrijf is vormgegeven en de opname van deze vergunning in een landelijk register kunnen een bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden. Zo kan bijvoorbeeld meer zicht worden verkregen op de sector, heeft het stelsel een preventieve werking doordat een vergunning kan worden geweigerd indien er ten aanzien van de exploitant of beheerder sprake is van een omstandigheid waardoor deze op voorhand niet geschikt wordt geacht om op een goede wijze een seksbedrijf te exploiteren of te beheren (bijvoorbeeld een eerdere veroordeling voor een geweldsdelict, zedendelict of mensenhandel)<sup>45</sup> en kan het opstellen van een bedrijfsplan bijdragen aan goede arbeidsomstandigheden.<sup>46</sup>

Dit neemt niet weg dat de Afdeling echter ernstige twijfels heeft bij onder andere de effectiviteit van andere elementen uit het wetsvoorstel. Deze ernstige twijfels zien in het bijzonder op de effectiviteit van het vergunningstelsel voor prostituees zoals voorgesteld. De overheid kan dan ook op doeltreffender wijze inhoud geven aan haar zorgplicht.

Het is verheugend te constateren dat de Afdeling de doelstelling van dit kabinet onderschrijft om misstanden in de prostitutiesector tegen te gaan en te bestrijden en er voor te zorgen dat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen, en dat zij erkent dat de prostitutiesector kwetsbaar is voor misstanden zoals mensenhandel. Ook ziet de Afdeling hier een taak voor de overheid om op grond van haar zorgplicht misstanden zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen. Hiermee wordt de kern van het wetsvoorstel onderschreven.

Het kabinet constateert dat de Afdeling bij een deel van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen niet overtuigd is van de effectiviteit.

Het kabinet is van mening dat het beter zicht krijgen op de gehele prostitutiebranche een noodzakelijke voorwaarde is om misstanden tegen te gaan en dat dit zicht uitsluitend verkregen kan worden door de nadere regulering van de branche op de wijze van dit wetsvoorstel.

## 5. Het vergunningstelsel voor prostituees

De kern van het wetsvoorstel is de introductie van een landelijk uniforme vergunningplicht voor prostituees. Deze vergunningplicht geldt zowel voor prostituees die zelfstandig werkzaam zijn als voor prostituees die voor of bij een exploitant werken. Het betreft een persoonsgebonden vergunning die in het hele land geldig is. De vergunning wordt in persoon aangevraagd bij de burgemeester van één van de daartoe door de Minister van Justitie en Veiligheid aan te wijzen gemeenten en is twee jaar geldig. Een vergunning kan worden aangevraagd als de aanvrager ten minste 21 jaar is, een legale verblijf- en werkstatus heeft en beschikt over een telefoon die alleen de aanvrager zelf gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden als prostituee.<sup>47</sup>

Als aan deze voorwaarden is voldaan, vindt een zogenoemd vergunninggesprek plaats met twee hiervoor opgeleide ambtenaren. Een prostitutievergunning wordt geweigerd indien de aanvrager naar het oordeel van de burgemeester niet voldoende zelfredzaam is om als prostituee te werken of indien de burgemeester het ernstige vermoeden heeft dat de aanvrager gedwongen wordt te werken als prostituee.<sup>48</sup> Criteria van zelfredzaamheid zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling.<sup>49</sup> Na een positieve beoordeling zal de prostitutievergunning worden opgenomen in een landelijk register. Het register bevat in ieder geval het burgerservicenummer van de prostituee, het telefoonnummer waarop deze bereikbaar is voor werkzaamheden en het unieke vergunningnummer.

De Afdeling merkt over het voorgestelde vergunningstelsel het volgende op.

<sup>45</sup> Artikel 24, eerste lid, Wrs.

<sup>46</sup> Artikel 35 Wrs.

<sup>47</sup> Artikel 4, tweede lid, Wrs.

<sup>48</sup> Artikel 6, eerste lid, Wrs.

<sup>49</sup> Artikel 6, tweede lid, Wrs.

## *a. Effectiviteit vergunningstelsel prostitutie*

*De vraag rijst in hoeverre het vergunningstelsel bijdraagt aan het zichtbaar maken van alle werkzaamheden in het sekswerk en daarmee ook van de misstanden. In een ideale wereld zou iedere prostituee die deze werkzaamheden wil uitoefenen daarvoor een vergunning aanvragen en zou de persoon die geen vergunning heeft van die werkzaamheden afzien. Daarmee zou dan een totaalbeeld van de sector ontstaan waar toezicht, handhaving en opsporingsdiensten zicht en grip op hebben.*

*Het vergunningstelsel zal echter naar verwachting een hoge drempel vormen om dit beroep legaal uit te oefenen. Het is daarom zeer aannemelijk dat sommige mensen zullen afzien van de aanvraag van een prostitutievergunning.<sup>50</sup> Daarbij kunnen angst voor verlies van privacy door registratie van gegevens, wantrouwen jegens de overheid of onzekerheid niet aan de voorwaarden voor vergunningverlening te voldoen een rol spelen.<sup>51</sup> Het grote risico bestaat dat zij, maar ook prostituees wier vergunningaanvraag is geweigerd, desalniettemin hun werkzaamheden zullen voortzetten en zich daarbij juist aan het zicht van de overheid zullen (trachten te) onttrekken vanwege de mogelijke consequenties van illegaal werken. Zo riskeert de prostituee die werkt zonder vergunning een bestuurlijke boete.<sup>52</sup>*

*Bovendien is het niet ondenkbaar dat prostituees zonder vergunning om diezelfde reden ook hulp- en zorgverleningsinstanties zullen mijden. Dit maakt deze groep nog kwetsbaarder voor misstanden en daarmee bestaat het grote risico dat het vergunningstelsel zoals thans voorgesteld contraproductief werkt. In de consultatie is hier veelvuldig en uitgebreid op gewezen.<sup>53</sup>*

*Dit risico heeft zich in Duitsland ook verwezenlijkt. Uit recent onderzoek in Duitsland is gebleken dat twee jaar na de inwerkingtreding van de Prostituiertenschutzgesetz, waarin een soortgelijk stelsel is opgenomen<sup>54</sup>, bijna 83% van de sekswerkers zich niet heeft geregistreerd en daarmee juist in de illegaliteit is beland, terwijl zij voorheen legaal werkten. Als redenen worden aangegeven: de angst voor stigmatisering in verband met mogelijke openbaarmaking van persoonlijke gegevens, hoge achterstallige belastingen, mogelijke onthulling van de activiteit aan derden (vooral familie), wantrouwen jegens staatsinstellingen, taalbarrières en een gebrek aan kennis van het Duitse bureaucratiesysteem, het gebruik van illegale drugs, en lange wachttijden voor registratie. De onderzoekers concluderen dat er gerede twijfel is of de wet ooit in staat zal zijn haar oorspronkelijke doelstelling, het beter beschermen van degenen die in de prostitutie werken, hun zelfbeschikkingsrecht versterken en het bestrijden van om criminaliteit in de prostitutie zoals mensenhandel, geweld en uitbuiting, waar te maken.<sup>55</sup>*

*Overigens merkt de Afdeling nog op dat, zoals hiervoor reeds is vermeld, een eerder voorstel voor een registratieplicht voor prostituees is ingetrokken. Het nut van het register was onbewezen en er bestonden twijfels over de juridische houdbaarheid van een dergelijk register. De vraag rijst waarom de bezwaren die destijds hebben geleid tot intrekking van de registratieplicht voor prostituees nu niet meer valide zijn. De Afdeling heeft een beschouwing daarover in de toelichting gemist.*

Het kabinet is ermee bekend dat de meningen over de effectiviteit van de vergunningplicht voor prostituees uiteenlopen. Het kabinet onderkent dat er een risico bestaat dat een deel van de prostituees om uiteenlopende redenen geen vergunning aan zal vragen, en dat mogelijk een deel hiervan illegaal blijft werken. Desalniettemin verwacht het kabinet dat een groter deel de vergunning juist wel aan zal vragen en op deze manier beter in beeld komt dan nu het geval is. Daarmee ontstaat beter zicht op de branche. Op dit moment zijn bijvoorbeeld alle prostituees die niet in een vergunde inrichting werken niet in beeld, daar waar onderzoeken er, zoals de Afdeling ook constateert, op wijzen dat juist in het onvergunde, minder zichtbare deel van de branche de meeste misstanden plaatsvinden.

Het kabinet blijft daarom van mening dat de prostitutievergunning een noodzakelijke voorwaarde is om meer zicht te krijgen op de gehele prostitutiebranche en zo misstanden te voorkomen en tegen te gaan.

Het werken met deze vergunningplicht brengt met zich dat er een vorm van registratie plaatsvindt. Dit

<sup>50</sup> Het kan dan gaan om prostituees aan wie de vergunning is geweigerd vanwege bijvoorbeeld gebrek aan zelfredzaamheid of onvrijwillige prostitutie of om prostituees tussen de 18 en 21 jaar.

<sup>51</sup> T. Degenhardt en L.M. Lintzen, 'Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW' (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019, paragraaf 4.2.1.

<sup>52</sup> Artikel 41 Wv.

<sup>53</sup> Zie ook de consultatiereacties van VNG van 9 december 2019 en Proud.

<sup>54</sup> Prostituees zijn verplicht zich in te schrijven in een register, waarna zij een registratiebewijs krijgen. Zie <https://www.prostituiertenschutzgesetz.info>.

<sup>55</sup> T. Degenhardt en L.M. Lintzen, 'Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW' (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019.

is geen op zichzelf staande registratie, maar een registratie die gekoppeld is aan het proces van vergunningverlening en de daarmee verbonden activiteiten op het terrein van toezicht en handhaving. Zonder deze vorm van registratie, kan er geen sprake zijn van een prostitutievergunning. De landelijke registratie van de prostitutievergunningen hangt samen met het feit dat een prostitutievergunning een landelijke dekking heeft en het dus niet volstaat dat de vergunningsgegevens alleen bekend zijn in de gemeenten waar de vergunning is verstrekt.

### *b. Privacy en verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens*

*Met de opname van gegevens van prostituees die een aanvraag voor een vergunning hebben gedaan in een landelijk register worden persoonsgegevens van prostituees verwerkt. Het gegeven dat iemand prostituee is, betreft een gegeven met betrekking tot iemands seksueel gedrag en wordt in de toelichting terecht aangemerkt als een verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).<sup>56</sup> De verwerking van deze bijzondere categorie van persoonsgegevens is verboden. Het verbod is niet van toepassing wanneer de verwerking noodzakelijk is om een reden van zwaarwegend algemeen belang, op grond van lidstatelijk recht. Wel moet de proportionaliteit worden geborgd, en de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens worden geëerbiedigd. Ook dienen er passende en specifieke maatregelen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.<sup>57</sup>*

*De toelichting erkent dat de maatschappelijke positie van prostituees kwetsbaar is en dat zij te maken hebben met stigmatisering.<sup>58</sup> De Afdeling wijst erop dat juist de registratie en de daarmee samenhangende vergunningplicht een stigmatiserende werking kunnen hebben voor de prostituees, waarvan zij verdere nadelige gevolgen kunnen ondervinden. De vergunningplicht en registratie zijn daarmee naar het oordeel van de Afdeling tevens een inbreuk op het recht op respect voor het privéleven.<sup>59</sup> Immers, de prostituee is zichtbaarder en kan door gemeenteambtenaren en toezichthouders gemakkelijk gevolgd worden aan de hand van het unieke vergunningnummer en telefoonnummer. In een samenleving waarin sekswork niet altijd wordt beschouwd als een regulier beroep, draagt dit bij aan verdere stigmatisering.<sup>60</sup> Een dergelijke inbreuk dient te worden gerechtvaardigd: de inbreuk moet voorzien zijn bij wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, en een legitiem doel dienen.<sup>61</sup> Aan de inbreuk op het recht voor privéleven wordt in de toelichting geen aandacht besteed.*

*De vergunningplicht zoals voorgesteld en de opname van gegevens van de betrokken prostituee in het register moeten, vanwege de inbreuk op de genoemde grondrechten en vanwege de AVG, noodzakelijk zijn voor de bestrijding van misstanden in de prostitutiebranche.<sup>62</sup> Zoals hiervoor uiteengezet, zet de Afdeling vraagtekens bij de effectiviteit van de vergunningplicht en de daarmee gepaard gaande landelijke registratie. De Afdeling heeft ernstige twijfels of met de vergunningplicht en het landelijk register van prostitutievergunningen het doel kan worden bereikt de misstanden in de prostitutie te bestrijden. Van de evenredigheid van het vergunningstelsel met het nagestreefde doel is dan ook niet voldoende gebleken.<sup>63</sup>*

*Gelet hierop is het zeer de vraag of de inbreuken op het recht op privéleven en het recht op bescherming van bijzondere persoonsgegevens gerechtvaardigd kunnen worden.*

De ernstige twijfel die de Afdeling heeft over de effectiviteit van de vergunningplicht en het landelijk register van prostitutievergunningen voor het bestrijden van misstanden in de prostitutie, deelt het kabinet niet. Daarmee komt ook de vraag naar de evenredigheid in een ander licht te staan. Worden de genoemde middelen als noodzakelijke middelen gezien, dan is een – overigens zo beperkt mogelijke – inbreuk op het privéleven geoorloofd, nu daarvoor een wettelijke grondslag wordt gecreëerd.

### *c. Vergunninggesprek*

*Er is onderzoek gedaan naar de ervaringen die zijn opgedaan met een met het voorgestelde vergun-*

<sup>56</sup> Vgl. ook artikel 22 UAVG.

<sup>57</sup> Artikel 9, tweede lid onder g, AVG.

<sup>58</sup> Toelichting, paragraaf 1.3.

<sup>59</sup> Artikel 8 EVRM, artikel 7 en 8 Handvest EU. Zie ook EHRM (GK) 24 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0124JUD002535812 (Paradiso en Campanelli/Italië), r.o. 159.

<sup>60</sup> Zie ook EHRM 17 februari 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0217DEC000064810 (Y./Turkije), r.o. 73 over de bescherming van het recht op respect voor het privéleven in relatie tot stigmatisering.

<sup>61</sup> Artikel 8, tweede lid, EVRM.

<sup>62</sup> Dit is ook van belang gelet op de zwaardere motiveringsplicht in het licht van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn. Zie Toelichting, paragraaf 5.2.

<sup>63</sup> Zie ook de consultatiereactie van de Autoriteit Persoonsgegevens van 5 maart 2020, p. 3–5.

ninggesprek vergelijkbaar gesprek in Utrecht.<sup>64</sup> Daaruit blijkt dat het buitengewoon lastig is om signalen van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting te herkennen, zelfs voor professionals. Om dat doel te bereiken, worden meerdere contactmomenten met de prostituee noodzakelijk geacht. Pas na meerdere keren intensief met een prostituee gesproken te hebben, kan een vermoeden van onvrijwilligheid worden vastgesteld.<sup>65</sup> De vraag rijst dan ook in hoeverre het mogelijk is om, zoals hier wordt voorgesteld, in één vergunninggesprek complexe zaken als gebrek aan zelfredzaamheid en aanwezigheid van dwang te achterhalen.

Aanvragers van een vergunning hebben belang bij het aantonen van hun zelfredzaamheid en van de vrijwilligheid waarmee het werk zal worden uitgevoerd. De aanvrager die vrijwillig kiest voor de prostitutie zal haar best doen om zelfredzaam te lijken, omdat zij anders geen vergunning krijgt en het werk dan ook niet legaal kan verrichten. De aanvrager die wordt gedwongen het werk te verrichten, zal ook haar best doen zelfredzaam te lijken en zal de op haar uitgeoefende dwang trachten te verhullen. Zij zal immers proberen te voorkomen dat haar een vergunning wordt geweigerd en zij daardoor problemen krijgt met degene die haar dwingt in de prostitutie te werken. Ook mensenhandelaars zijn er immers bij gebaat dat hun slachtoffers beschikken over een vergunning.

Een vergunning impliceert dat de prostituee vrijwillig werkt. Gelet daarop is het aannemelijk dat prostituees zullen proberen een gebrek aan zelfredzaamheid, werken onder dwang of eventuele andere misstanden, te verbergen. Angst kan daarbij mede een rol van betekenis spelen. Dat het gesprek door twee gespecialiseerde ambtenaren zal worden gevoerd, zoals uit de toelichting blijkt, is zeker van belang, maar het is de vraag of dat voldoende is om het probleem van de complexiteit van het identificeren van gebrek aan zelfredzaamheid en aanwezigheid van dwang te ondervangen.<sup>66</sup>

Het kabinet onderkent dat het niet in *alle* gevallen mogelijk zal zijn om mensenhandel te herkennen tijdens het vergunninggesprek. Doordat het gesprek wordt gevoerd door goed getrainde medewerkers en er bij het vormgeven van de gespreksleidraad ook gebruik gemaakt zal worden van de ervaringen die momenteel in enkele gemeenten al worden opgedaan met vergelijkbare gesprekken, is de verwachting dat schrijnende gevallen wel degelijk herkend zullen worden. Dit geldt dan niet alleen voor slachtoffers van mensenhandel maar ook voor mensen die niet voldoende zelfredzaam worden geacht om het werk veilig en gezond te kunnen doen.

Daarnaast krijgt de vergunningaanvrager tijdens het gesprek informatie aangereikt over hulpverlening en gezondheidszorg en wordt zij aangemoedigd een startgesprek bij een gezondheidsorganisatie te voeren. Hiermee wordt een basis gelegd om wanneer dat nodig is, ook in een later stadium hulp te kunnen inroepen. Daarnaast kan door het toezicht op de vergunning ook bij latere contacten worden nagegaan hoe de situatie is en of deze mogelijk zodanig veranderd is dat ingegrepen moet worden.

#### *d. Zelfredzaamheid*

In de toelichting is aangegeven dat voor de beoordeling van zelfredzaamheid in ieder geval de volgende elementen dienen te worden getoetst: 'eerste keer werken in de prostitutiebranche of al ervaring met het werk, familie en vrienden in Nederland, huisvesting prostituee en met wie de prostituee hier eventueel woont, vervoer naar werk, motivatie beroep, relatie, indicatoren dwang en uitbuiting, taalvaardigheid, kennis van rechten en plichten, gezondheid en verstandelijk vermogen'.<sup>67</sup>

De toelichting geeft evenwel weinig inkleuring aan deze elementen die in de weg zouden kunnen staan aan de vergunningverlening. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk of een prostituee als voldoende taalvaardig kan worden beschouwd wanneer zij niet de Nederlandse, maar wel de Engelse taal machtig is. Daarmee is onvoldoende duidelijk wanneer een prostituee aan de vereisten voor een vergunning voldoet. Dat is uit een oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk en kan er bovendien toe leiden dat de met het wetsvoorstel beoogde uniformiteit niet wordt bereikt omdat de beoordeling van zelfredzaamheid per gemeente kan verschillen. Daarnaast kan dit gevolgen hebben voor het aantal

<sup>64</sup> M. Verhoeven en E. van Straalen, 'Contactmomenten tussen de overheid en prostituees', WODC, 2015, p. 17 e.v. Zie ook C. Post, M. Vols en J. Brouwer, 'Registratie van prostituees en het recht op privacy', NTM-NJCM Bulletin 2019/17.

<sup>65</sup> M. Verhoeven en E. van Straalen, 'Contactmomenten tussen de overheid en prostituees', WODC, 2015, p. 17 e.v. Zie ook C. Post, M. Vols en J. Brouwer, 'Registratie van prostituees en het recht op privacy', NTM-NJCM Bulletin 2019/17, p. 302.

<sup>66</sup> In ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856, r.o. 7.2 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitgesproken over de in de APV van Amsterdam opgenomen verplichting voor exploitanten om met iedere sekswerker een intake-gesprek te voeren om te bezien of de sekswerker zelfredzaam is. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat het voorschrift geschikt is om bij te dragen aan het nagestreefde doel, het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en uitbuiting. Daarbij heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat het, om te kunnen concluderen dat een sekswerker slachtoffer is van mensenhandel, vaak nodig is om verschillende signalen te combineren. Het dagelijks contact dat de exploitant met de sekswerker heeft, kan daaraan bijdragen. In de Wrs wordt evenwel voorgesteld, zoals hiervoor reeds is aangegeven, het gesprek te laten voeren door twee gemeenteambtenaren.

<sup>67</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.1.

*bezwaar- en beroepsprocedures dat wordt gevoerd tegen een geweigerde vergunning.<sup>68</sup>*

*De Afdeling wijst er voorts op dat de criteria van zelfredzaamheid, gelet op het essentiële belang van de beoordeling van de zelfredzaamheid voor de beslissing op de aanvraag, niet in een ministeriële regeling, maar ten minste in een algemene maatregel van bestuur zouden moeten worden geregeld.<sup>69</sup>*

Het kabinet onderschrijft het advies van de Afdeling om de criteria van zelfredzaamheid niet in een ministeriële regeling maar in een algemene maatregel van bestuur op te nemen en heeft het wetsvoorstel hierop aangepast.

Bij het opstellen en concretiseren van de criteria zal het kabinet te rade gaan bij onder meer gemeenten en hulpverleningsinstanties die ervaring hebben met het beoordelen van zelfredzaamheid.

#### *e. Leeftijdsvrhoging naar 21 jaar*

*De regering is van oordeel dat jongvolwassenen tussen de 18 en 21 jaar buiten de prostitutie dienen te worden gehouden omdat daarmee hun seksuele integriteit wordt beschermd.<sup>70</sup> Een 21 jarige is beter in staat tot het nemen van een weloverwogen beslissing over het werken als prostituee, is weerbaarder en minder economisch afhankelijk van het beroep van prostituee.<sup>71</sup>*

*Hoewel de Afdeling de wenselijkheid van de bescherming van kwetsbare jongvolwassenen onderschrijft, rijzen bij het wetsvoorstel de volgende vragen. De groep prostituees tussen de 18 en 21 jaar is juist de groep waarvan de regering veronderstelt dat zij minder vaak een opleiding zullen hebben afgerond, waardoor zij economisch afhankelijker van het beroep van prostituee zullen zijn en minder mogelijkheden zullen hebben om desgewenst het werk als prostituee te beëindigen. Bij beëindiging van hun werkzaamheden bestaan er dus minder perspectieven op alternatieven.<sup>72</sup>*

*Het is de vraag of het verbieden van prostitutie voor 18 tot 21-jarigen er toe zal leiden dat deze personen dat beroep niet langer zullen uitoefenen. Aannemelijk is dat, juist gelet op hun beperktere mogelijkheden, deze groep in de illegaliteit zal verdwijnen. Daarmee worden zij nog kwetsbaarder voor misstanden en bestaat bovendien het risico dat zij zich minder snel voor hulpverlening zullen melden.<sup>73</sup> Bovendien zou een verhoging van de minimumleeftijd voor prostituees van 18 naar 21 jaar in Nederland afwijken van de geldende regels daaromtrent in de ons omringende landen. Ook zou het een uitzondering zijn op de algemeen geldende meerderjarigheidsregel van 18 jaar.<sup>74</sup>*

*Tot slot wijst de Afdeling erop dat als gevolg van dit voorstel prostituees in die leeftijdsgroep op het moment van inwerkingtreding van de wet hun werkzaamheden met onmiddellijke ingang moeten staken. Dit heeft consequenties voor de inkomenspositie van deze groep prostituees.*

*Aan de voorgaande vragen wordt in de toelichting geen of onvoldoende aandacht besteed.*

Het is naar het oordeel van het kabinet van groot belang vrouwen en mannen onder de 21 jaar buiten de prostitutie te houden en daarom wordt vastgehouden aan eerdere voornemens (zoals in het voorstel van Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche, en ook in de novelle op dat voorstel) 21 jaar als minimumleeftijd voor prostituees te introduceren. Prostituees die werkzaam zijn en jonger zijn dan 21 jaar op het moment dat de wet in werking treedt, kunnen overigens gebruikmaken van de mogelijkheden tot hulpverlening en van uitstapprogramma's. Zoals in de memorie van toelichting beschreven, maken hulpverleners geen onderscheid naar de leeftijd van prostituees en zij zullen dan ook prostituees van alle leeftijden hulp verlenen. In de memorie van toelichting is aan het slot van het algemeen deel aandacht besteed aan de overgangsproblematiek voor prostituees jonger dan 21 jaar, waarbij er onder meer op wordt gewezen dat de inwerkingtreding van de wet met tijdige ruime publiciteit gepaard zal gaan, zodat op de inwerkingtreding kan worden geanticipeerd, ook wat betreft de gevolgen voor de inkomenspositie. Daarnaast is voorzien in een uitgestelde inwerkingtreding van strafbepaling, die materieel ook nog enig respijt geeft. Meerdere gemeenten hebben in hun algemene plaatselijke verordening (APV) al een

<sup>68</sup> De reguliere bezwaar- en beroepsprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht staat open voor de prostituee die geen vergunning heeft verkregen.

<sup>69</sup> In het licht van het legaliteitsbeginsel dienen ministeriële regelingen te worden beperkt tot administratieve voorschriften, uitwerking van details, en voorschriften die dikwijls of met grote spoed gewijzigd moeten kunnen worden. Zie Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarvan is hier geen sprake.

<sup>70</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.1.

<sup>71</sup> Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30–31 en nr. 9. In dit verband kan erop worden gewezen dat in een aantal grote steden, waaronder Amsterdam, aan het verlenen van vergunningen voor sekswerkbedrijven de voorwaarde gesteld dat de daarin werkzame prostituees minimaal 21 jaar oud zijn. Zie in dit verband ook ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1818.

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 13 en nr. 8, p. 31.

<sup>74</sup> Slechts voor een zeer beperkt aantal beroepen geldt in Nederland een minimumleeftijd van 21 jaar.

leeftijdsgrens van 21 jaar geïntroduceerd. Voor zover het kabinet bekend heeft dit niet tot grote problemen of een grote toename van illegaliteit geleid.

#### *f. Conclusie*

*De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om de misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen of te verminderen. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, heeft de Afdeling evenwel ernstige twijfels bij de effectiviteit van de prostitutievergunning zoals in de Wrs is voorgesteld. Gevreesd moet worden dat het voorgestelde vergunningstelsel er toe zal leiden dat de illegale prostitutie toeneemt, waardoor ook de kans op misstanden toeneemt omdat de prostitutie daarmee uit het zicht verdwijnt. Het wetsvoorstel zal naar verwachting om die reden op dit punt contraproductief zijn.<sup>75</sup>*

*Uit de toelichting blijkt dat de regering alternatieven heeft overwogen voor het wetsvoorstel in het algemeen en de vergunningplicht voor prostituees in het bijzonder.<sup>76</sup> De regering acht een vorm van registratie echter de enige mogelijkheid om zicht te krijgen op de gehele branche en barrières op te werpen voor mensenhandelaren. Daarmee gaat de regering voorbij aan het hiervoor en in de consultatie uitgebreid beschreven risico dat prostituees zich aan registratie zullen onttrekken en hun werkzaamheden in de illegaliteit voort zullen zetten, daarmee (verder) uit het zicht zullen verdwijnen en het wetsvoorstel op dat punt het tegenovergestelde bereikt van wat het beoogt.*

*De vraag rijst of niet beter en met minder kans op ongewenste neveneffecten kan worden ingezet op intensivering van het algemene toezicht<sup>77</sup> en de handhaving<sup>78</sup> door openbaar ministerie en gemeenten op basis van de thans geldende regelgeving. Daarbij verdient het aanbeveling om goed in kaart te brengen wat precies de aard is van de misstanden en zouden hulpverlening, toezicht en handhaving op die misstanden moeten worden toegespitst, eventueel aangevuld met specifieke wetgeving indien dat noodzakelijk blijkt. Aannemelijk is dat een dergelijke integrale aanpak effectiever is in de voorkoming en bestrijding van misstanden en het tegengaan van mensenhandel in het sekswerk dan de hier voorgestelde prostitutievergunning.*

*Gelet hierop adviseert de Afdeling het vergunningstelsel voor prostituees zoals dat is voorgesteld, te schrappen.*

Het kabinet heeft kennisgenomen van het advies van de Afdeling om het vergunningstelsel voor prostituees te schrappen. Het kabinet is zich, zoals gezegd, bewust van het feit dat de meningen over de effectiviteit van de vergunningplicht voor prostituees uiteenlopen, maar blijft van mening dat de prostitutievergunning een noodzakelijke voorwaarde is om meer zicht te krijgen op de gehele branche en zo misstanden te voorkomen en tegen te gaan, zoals onder meer in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting is toegelicht.

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.*

#### *6. Uniform beleid*

##### *a. Toezicht en handhaving*

*Zoals onder punt 4 al aangegeven, acht de Afdeling een landelijk uniform prostitutiebeleid van groot belang om misstanden in het sekswerk zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen. Alleen dan kunnen ongewenste verplaatsingseffecten worden voorkomen. In dit verband onderschrijft de Afdeling de invoering van een meer uniform stelsel met landelijke kaders. Daarbij is van groot belang dat in elke gemeente ook op eenzelfde niveau wordt gehandhaafd.<sup>79</sup> In het wetsvoorstel wordt de handhaving echter overgelaten aan de gemeenten. Dit betekent dat de kans aanzienlijk is dat er niet te rechtvaardigen verschillen in handhaving tussen gemeenten zullen blijven bestaan en dat er verplaatsingen zullen blijven optreden naar gemeenten die minder inzetten op toezicht en handhaving. Hieraan wordt in de toelichting geen aandacht besteed, evenmin als aan de mogelijkheden om tot*

<sup>75</sup> Een gebrek aan effectiviteit doet ook de vraag rijzen of kan worden voldaan aan de zwaardere motiveringsplicht in het licht van artikel 16 Dienstenrichtlijn. Zie Toelichting, paragraaf 5.2.

<sup>76</sup> Toelichting, paragraaf 3.4.

<sup>77</sup> Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren met als doel naleving van de geldende regels te bevorderen.

<sup>78</sup> Met handhaving wordt bedoeld op de activiteiten van de overheid om een bepaalde mate van naleving te bewerkstelligen of af te dwingen.

<sup>79</sup> Toelichting, paragraaf 6.5.2. Zie ook de consultatiereactie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen van 13 december 2019.

beter toezicht en handhaving te komen door samenwerking tussen gemeenten.

## **b. Nuloptie**

*Bovendien bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid van een nuloptie.<sup>80</sup> Een gemeente kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, bepalen dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf in de betreffende gemeente wordt verleend. Hiermee sluit de regering aan bij de bestaande praktijk waarin een deel van de gemeente feitelijk een nulbeleid voert.<sup>81</sup>*

*e Afdeling merkt het volgende op. Tijdens de bespreking van de opheffing van het bordeelverbod in de Tweede Kamer is de nuloptie – in zowel het vergunningenbeleid als in het ruimtelijk beleid – uitvoerig besproken. De regering heeft destijds aangegeven dat het gemeenten niet vrij staat om een nulbeleid te voeren, aangezien dit het landelijke beleid zou doorkruisen.<sup>82</sup> De vraag rijst hoe de hier voorgestelde nuloptie zich verhoudt tot het nastreven van een uniform beleid. De toelichting stelt slechts dat het voor de hand ligt dat een gemeente die gebruik wenst te maken van de nuloptie, dat in het kader van een regionaal prostitutiebeleid zal afstemmen met omliggende gemeenten. Dit acht de Afdeling onvoldoende.<sup>83</sup>*

*De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het onder a en b gestelde.*

- a. Het is belangrijk om uniformiteit ten opzichte van alle sectoren in de seksbranche te verzekeren en bescherming tegen mensenhandel in alle sectoren te waarborgen. Om ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te voorkomen, worden alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandige werkende prostituees, vergunningplichtig. Een vergunning is overal vereist en voor alle vergunningen gelden minimaal dezelfde wettelijke voorwaarden. Het wettelijk verankeren van een handhavingsniveau voor alle gemeenten wordt niet wenselijk geacht, omdat dit het beste lokaal bepaald kan worden aan de hand van de lokale situatie. Dat betekent niet dat het toezicht op de voorschriften van verleende vergunningen niet regionaal kan worden vormgegeven en uitgevoerd, zoals momenteel al vaak gebeurt. Door regionaal op te treden kan expertise worden opgebouwd en capaciteit flexibel worden ingezet. Overwogen is om het toezicht op de prostitutievergunning landelijk in te richten en het toezicht op de vergunning voor seksinrichtingen lokaal. Een dergelijke splitsing acht het kabinet echter om meerdere redenen onwenselijk. In de eerste plaats moet in vergunde seksinrichtingen niet alleen gecontroleerd worden op de vergunning van de inrichting, maar ook op de geldigheid van de vergunning van de prostituees die daar werkzaam zijn. Daarnaast hebben gemeentelijke toezichthouders de beste kennis van en zicht op de lokale situatie, kunnen zij een duurzaam contact opbouwen met prostituees die in hun gemeente werkzaam zijn, en weten zij, waar nodig, de weg naar andere instanties in de gemeente of regio makkelijk te vinden. Voor goed zicht op de branche is deze lokale verankering van het toezicht noodzakelijk. In deze zin is de memorie van toelichting aangevuld.
- b. In het wetsvoorstel staat het gemeenten niet vrij om zonder meer een nuloptie te voeren. Omdat het denkbaar is dat zich situaties kunnen voordoen waarin de vestiging van een seksinrichting in een gemeente tot verstoringen van de openbare orde of de woon- en leefomgeving leidt, of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten in gevaar brengt, biedt het wetsvoorstel gemeenten in deze situaties de ruimte om te bepalen dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf in de betreffende gemeente wordt verleend, mits dit is geregeld in een gemeentelijke verordening. Dit sluit aan op weigeringsgronden die nu al gehanteerd kunnen worden voor vergunningen voor seksinrichtingen. Dergelijke besluiten dienen altijd gemotiveerd te worden. Het niet afgeven van vergunningen door een gemeente op grond van lokale opvattingen, culturele of religieuze overwegingen of morele gronden is niet toegestaan. Het zou echter een onwenselijke inbreuk op de gemeentelijke autonomie zijn, en bovendien voorbijgaan aan de lokale situatie, als landelijk wordt geregeld dat elke gemeente (een aantal) prostitutiebedrijven moet toelaten.

## **7. Strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie**

*Het wetsvoorstel introduceert de strafbaarstelling van degene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde*

<sup>80</sup> Zie artikel 34 Wvrs.

<sup>81</sup> Toelichting, paragraaf 4.4.2.

<sup>82</sup> 'Als het algemene bordeelverbod is opgeheven, kunnen aan het Wetboek van Strafrecht geen legale argumenten worden ontleend om alsdan legale vormen van exploitatie van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren', aldus de Minister. Ook het feit dat hierdoor een territoriaal gedifferentieerd economische overtredingenstrafrecht ontstaat, werd door de Minister als onwenselijk beschouwd. Handelingen I 1999/2000, 5 oktober 1999, p. 1–12 en 1–13.

<sup>83</sup> Toelichting, paragraaf 4.4.2.

tegen betaling, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is.<sup>84</sup> Dit zogenoemde 'pooierverbod' kent een strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf.

Blijkens de toelichting heeft het kabinet met deze strafbaarstelling het oog op activiteiten die als zodanig niet zijn aan te merken als seksuele uitbuiting, maar die wel bijdragen aan de instandhouding van illegale prostitutie en de daarmee gepaard gaande misstanden.<sup>85</sup> Het gaat dan om activiteiten als het beschikbaar stellen of faciliteren van websites of andere media voor advertenties, kamerverhuur en het verrichten van vervoersdiensten en bodyguardwerkzaamheden. Activiteiten van hulpverleners en reguliere werkzaamheden van advocaten, banken en middenstanders vallen er niet onder. De voorgestelde strafbaarstelling verruimt volgens de toelichting ook de mogelijkheden voor de bestrijding van betaalde seks met minderjarigen.

De Afdeling merkt het volgende op.

#### *a. Motivering noodzaak*

De vraag of het thans beschikbare strafrechtelijk instrumentarium toereikend is om de bestaande misstanden in de seksbranche effectief te bestrijden, wordt in de toelichting niet gemotiveerd beantwoord. Thans bestaande mogelijkheden zijn de mogelijkheden die artikel 273f Wetboek van Strafrecht (mensenhandel) biedt voor meerderjarigen en de artikelen die zien op ontucht<sup>86</sup> en koppelarij (artikel 250 Wetboek van Strafrecht) voor minderjarigen. Er wordt in de toelichting slechts opgemerkt dat het voornemen tot deze strafbaarstelling is opgenomen in het Regeerakkoord en er wordt verwezen naar de quickscan 'Herinvoering van een pooierverbod'. In deze quickscan is de reactie opgenomen van zeventien strafrechtjuristen op een voorstel tot strafbaarstelling van 'eenieder die zich zonder vergunning of redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van een prostituee'.<sup>87</sup>

Ongeveer de helft van de geïnterviewden was van mening dat de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Wetboek van Strafrecht niet volstaat voor de bestrijding van misstanden in de prostitutie, omdat door de bewijsproblemen die inherent zijn aan artikel 273f Wetboek van Strafrecht niet tot vervolging/veroordeling wegens seksuele uitbuiting kan worden gekomen. Die bewijsproblematiek houdt onder meer verband met ambivalentie of angst bij de slachtoffers van mensenhandel, waardoor zij niet kunnen of willen verklaren of inconsistent verklaren. Uit de quickscan blijkt echter ook dat een ander deel van de geïnterviewden van mening was dat artikel 273f Wetboek van Strafrecht wél volstaat. Daarbij werd gewezen op de mogelijkheden die artikel 273f Wetboek van Strafrecht nu al biedt om te vervolgen voor strafbare deelneming, het belang van een juiste interpretatie van artikel 273f Wetboek van Strafrecht en werd ook gesteld dat bewijsproblemen met artikel 273f Wetboek van Strafrecht niet zouden moeten leiden tot nieuwe wetgeving.

De Afdeling heeft in de toelichting een analyse van de problemen met het huidige strafrechtelijke instrumentarium gemist, alsmede een afweging van de regering van de hiervoor genoemde argumenten. Bovendien ontbreekt in de toelichting de beantwoording van de vraag of aanpassing van wetgeving de beste oplossing is en zo ja, of het voorgestelde artikel 206a Wetboek van Strafrecht een noodzakelijke aanvulling is. De vraag rijst of intensivering van de handhaving van de bestaande strafbepalingen niet doelmatiger zou zijn.

Het kabinet vindt het van groot belang om prostitutie te reguleren om misstanden in de seksbranche te voorkomen en te verminderen. Hiertoe wordt in het wetsvoorstel een uniform vergunningstelsel voor seksuele dienstverlening en een prostitutievergunning voor prostituees geïntroduceerd. Overtreding van de vergunningplicht wordt strafbaar gesteld. Aldus ontstaat een helder onderscheid tussen legale en illegale seksuele dienstverlening. De strafbaarheid van faciliteerders die financieel voordeel behalen uit illegale prostitutie, wordt in het voorgestelde artikel 206a Sr gekoppeld aan de wetenschap of het ernstige vermoeden van wederrechtelijkheid, waaronder wordt verstaan de afwezigheid van de vereiste vergunning. Het kabinet is van mening dat betrokkenheid bij illegale prostitutie nooit mag lonen en niet straffeloos mag blijven. Dit geldt niet alleen voor aanbieders van illegale prostitutie, maar ook voor personen die illegale prostitutie faciliteren en profijt trekken uit illegale prostitutie. Zij dragen met hun ondersteunende activiteiten bij aan de instandhouding van de illegale prostitutiebranche en hiermee gepaard gaande misstanden. Met zelfstandige strafbaarstelling van de faciliteerder in het Wetboek van Strafrecht wordt een duidelijk signaal afgegeven dat dit

<sup>84</sup> Hiertoe wordt artikel 206a toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht (artikel 45 van het wetsvoorstel).

<sup>85</sup> Toelichting, hoofdstuk 7.

<sup>86</sup> Artikelen 244, 245 en 247 Wetboek van Strafrecht. Degene die prostitutie met minderjarigen faciliteert, zal in het algemeen strafbaar zijn als medeplichtige aan ontucht.

<sup>87</sup> K. Lindenberg, 'Herinvoering van een pooierverbod? Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod', WODC, 2014.

profijttrekken uit illegaal gedrag niet acceptabel en strafwaardig is. Ten opzichte van het huidige strafrechtelijke instrumentarium worden de mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden tegen illegale prostitutie verruimd. Voor strafbaarheid van een faciliteerder is niet langer vereist dat er sprake is van mensenhandel/het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander (artikel 273f Sr). Voldoende is dat de faciliteerder wist of behoorde te weten dat er sprake was van prostitutie zonder de vereiste vergunning. Hierdoor wordt de drempel voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van de faciliteerder verlaagd. En kan in meer situaties strafrechtelijk worden opgetreden tegen het faciliteren van illegale prostitutie dan bij intensivering van de handhaving van het bestaande strafrechtelijke instrumentarium mogelijk zou zijn.

#### *b. Reikwijdte*

*De voorgestelde strafbaarstelling moet voldoen aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel en het daaruit voortvloeiende vereiste dat een strafbepaling zo duidelijk mogelijk moet zijn (lex certa-beginsel of 'bepaaldheidsgebod'). Het moet voorzienbaar zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Daardoor weet een burger of hoort hij te weten welk gedrag verboden is, zodat hij zich daarnaar kan gedragen. De strafbaarstelling van artikel 206a Wetboek van Strafrecht is ruim geformuleerd. Het bestanddeel 'behulpzaam zijn' omvat alle vormen van het bevorderen of vergemakkelijken. Het bereik van deze bepaling is dan ook heel groot. Van 'winstbejag' is sprake als men een financieel of ander voordeel wil behalen.*

*Uit de toelichting blijkt dat de regering een beperktere reikwijdte voor ogen heeft. Er is uitsluitend sprake van strafbaarheid als de gedragingen de kern van de illegale prostitutie raken of daaraan direct dienstig zijn. Uit de tekst van het voorgestelde artikel (uit winstbejag behulpzaam zijn) blijkt dit echter niet. Dit leidt ertoe dat op grond van de tekst van het voorgestelde artikel ook bijvoorbeeld een taxichauffeur of de verkoper van voorbehoedsmiddelen aan een prostituee zonder vergunning strikt genomen strafbaar kunnen zijn als zij weten of een ernstige reden hebben om te vermoeden dat sprake is van illegale prostitutie. Zij zijn in die hoedanigheid immers behulpzaam bij illegale prostitutie met als doel daaruit financieel voordeel te behalen.*

Met de voorgestelde strafbaarstelling in artikel 206a Sr wordt beoogd het profijttrekken uit illegale prostitutie strafbaar te stellen. In de delictomschrijving wordt dit tot uitdrukking gebracht via de combinatie van de bestanddelen 'uit winstbejag' en 'behulpzaam is'. Deze combinatie maakt het, mede in het licht van de invulling die hieraan in de memorie van toelichting wordt gegeven, volgens het kabinet voldoende voorzienbaar wanneer een risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaat. Het gaat om behulpzaamheden, zoals het vervoeren, begeleiden en ondersteunen in het bewustzijn dat deze activiteiten dienstig zullen zijn aan illegale prostitutie. Juist ook het bewustzijnvereiste in de strafbepaling (wetenschap of ernstige schuld), dat in belangrijke mate de buitengrens bepaalt van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, in combinatie met het vereiste van financieel lucratieve ondersteunende werkzaamheden, maakt dat de afbakening van het strafbaar gestelde gedrag naar het oordeel van het kabinet voldoende precies en bepaald is.

*Tevens rijst de vraag of strafvervolgning mogelijk is van de faciliteerder die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de prostituee (door een ander) wordt gedwongen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Gekozen is voor strafbaarstelling van hulp bij 'wederrechtelijke' beschikbaarstelling tot het verlenen van seksuele diensten. Nu onder 'wederrechtelijk' blijkens de toelichting wordt begrepen 'zonder de vereiste vergunning', zou vervolging van de faciliteerder alleen mogelijk zijn als hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de prostituee zonder vergunning seksuele handelingen met een derde tegen betaling verricht. Vervolgning van de faciliteerder die weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de prostituee gedwongen wordt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling zou daarmee niet mogelijk zijn, terwijl er wel sprake is van dwang.*

Het voorgestelde artikel 206a Sr betreft een aanvulling op het geldende strafrechtelijke instrumentarium voor de aanpak van illegale prostitutie en hiermee gepaard gaande misstanden. Als de faciliteerder weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat sprake is van illegale prostitutie, kan in elk geval steeds op basis van artikel 206a Sr worden opgetreden. Bij dwangsituaties ligt vervolging wegens het ernstiger delict mensenhandel (artikel 273f Sr) in de rede. Ingevolge artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr kan vervolging wegens mensenhandel plaatsvinden bij opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting van een ander. Hiervoor geldt een hogere maximumstraf dan voor het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie.

*Gelet op de eisen die het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel stelt aan een strafbaarstelling dient de tekst van de wettelijke bepaling duidelijk te maken welke gedragingen strafbaar zijn. Bovendien dienen tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te zijn.*

Uit het voorgaande blijkt dat dit kabinet van oordeel is dat de voorgestelde strafbaarstelling door haar samenstelling van – overigens ook in andere strafbaarstellingen voorkomende – bestanddelen voldoet aan de eisen van voorzienbaarheid en rechtszekerheid.

### *c. Effectiviteit*

*De Afdeling is met de regering van oordeel dat van professionals in de seksbranche mag worden verwacht dat zij nagaan of de betrokkene over een vergunning beschikt. De vraag rijst echter hoe de faciliteerder kan weten of de betreffende prostituee werkelijk in het bezit is van een prostitutievergunning. Hij kan immers uitsluitend controleren of het hem opgegeven vergunningnummer voorkomt in het landelijk register prostitutievergunningen. Hij kan echter niet controleren of het betreffende vergunningnummer ook toebehoort aan de prostituee in kwestie, omdat de prostituee niet is gehouden zich op verzoek van de faciliteerder te legitimeren. Indien de faciliteerder niet kon weten dat de betrokken prostituee geen vergunning had, bijvoorbeeld omdat zij het vergunningnummer van een ander heeft gebruikt, ontbreekt de voor veroordeling vereiste opzet of schuld en volgt een vrijspraak.*

*De toelichting onderkent dat de faciliteerder niet met zekerheid kan weten of de betrokken persoon bij de vergunning hoort, maar de gekozen optie verkleint volgens de regering het risico voor de faciliteerder op het verrichten van werkzaamheden voor een prostituee die geen vergunning heeft. Bovendien vindt de regering het alternatief (het opnemen van naam- en adresgegevens van de prostituee in het register) een te grote inbreuk maken op de privacy van de prostituee.<sup>88</sup> De Afdeling is met de regering van oordeel dat het opnemen van extra gegevens in het register een te grote inbreuk maakt op de privacy van de prostituee en bovendien de mogelijke weerstand van prostituees tegen opname in het register vergroot. Het voorgaande neemt echter niet weg dat de effectiviteit van de voorgestelde strafbepaling wordt ondermijnd als het vaak zou voorkomen dat de faciliteerder zich er met succes op kan beroepen dat hij niet wist dat hij van doen had met een prostituee zonder vergunning en daarom moet worden vrijgesproken.*

In het voorgestelde artikel 206a Sr ligt de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid bij ernstige schuld. Dit betekent dat de faciliteerder ook wanneer hij een ernstige reden had om te vermoeden dat sprake was van illegale prostitutie, strafbaar is. In de ernstige schuldvariant staat de vraag centraal naar wat de faciliteerder op grond van de feiten en omstandigheden op zijn minst behoorde te weten over het illegale karakter van de prostitutie-activiteiten. Dat betekent dat van de faciliteerder mag worden verwacht dat hij alert is op evidente signalen van illegale prostitutie. Als bewezen kan worden dat de faciliteerder, gelet op de feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld uiterlijk waarneembare omstandigheden waarin de prostitutiewerkzaamheden plaatsvonden, had behoren te weten dat sprake was van illegale prostitutie kan veroordeling volgen. In het geval de faciliteerder, bijvoorbeeld vanwege bepaalde duidelijk obscure omgevingsfactoren, aarzelt over de vraag of wel sprake is legale prostitutie, doet hij er dan ook goed aan op dit punt nader onderzoek te verrichten. Laat hij dat na, dan zal bij een eventuele vervolging een verweer dat hij niet wist dat hij van doen had met illegale prostitutie, een zeer kleine kans van slagen hebben.

### *d. Conclusie*

*Gelet op hetgeen hiervoor onder punt a tot en met c is uiteengezet adviseert de Afdeling de strafbaarstelling zoals hier voorgesteld, dragend te motiveren en overeenkomstig het voorgaande aan te passen, en als dat niet mogelijk is deze te schrappen. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de mogelijkheden tot versterking van de handhaving van de bestaande strafbepalingen nog niet uitgeput.*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op voornoemde punten nader aangevuld.

## **8. Strafbaarstelling klant**

*Een klant die diensten afneemt van een zelfstandig werkende prostituee zonder vergunning en de klant die gebruik maakt van de diensten van een prostituee die werkt voor of bij een exploitant zonder vergunning, is strafbaar.<sup>89</sup> De straf bedraagt ten hoogste 12 maanden hechtenis of een boete van de derde categorie. Om na te gaan of een klant te maken heeft met een vergunde prostituee kan de klant net als de faciliteerder het door de prostituee opgegeven vergunningnummer controleren door dit nummer online in het landelijk register voor prostitutievergunningen in te voeren. De klant krijgt*

<sup>88</sup> Toelichting, paragraaf 3.3.2, en de artikelsgewijze toelichting, artikel 40.

<sup>89</sup> Artikel 40 Wvrs.

vervolgens slechts te zien of het vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning (hit/no-hit).<sup>90</sup>

De Afdeling merkt het volgende op.

De toelichting onderkent net als bij de faciliteerder dat de klant niet met zekerheid kan weten of de betrokken persoon bij de vergunning hoort, maar de gekozen optie verkleint het risico voor de klant dat hij diensten afneemt van een prostituee die geen vergunning heeft. Bovendien vindt de regering het alternatief (het opnemen van naam- en adresgegevens van de prostituee in het register) een te grote inbreuk maken op de privacy van de prostituee.<sup>91</sup> Ook hier geldt echter dat het voor de klant niet mogelijk is om te controleren of het gepresenteerde vergunningnummer daadwerkelijk bij deze prostituee hoort. Aldus biedt deze 'vergewismogelijkheid' voor de klant niet de garantie dat hij van doen heeft met een prostituee met vergunning.<sup>92</sup> Daarmee kan de klant een beroep doen op de schuldsluitingsgrond 'afwezigheid van alle schuld' (avas) en is het bij een geslaagd beroep op avas niet mogelijk om hem te veroordelen.<sup>93</sup> Als een beroep op avas aan de zijde van de klant vaak voorkomt, en dat lijkt niet onaannemelijk omdat de klant daarmee een veroordeling ontloopt, dan ondermijnt dit de effectiviteit van de voorgestelde strafbaarstelling. Daarmee wordt ook de normstellende werking van deze strafbaarstelling ondergraven.

De Afdeling adviseert de strafbaarstelling zoals hier voorgesteld, te schrappen.

Ook klanten van prostituees hebben een verantwoordelijkheid ten aanzien van het tegengaan van misstanden in de prostitutiebranche. Door prostituees buiten vergunde inrichtingen te bezoeken, helpen zij dit (aan het zicht onttrokken en steeds groter wordende) deel van de branche in stand te houden, en dragen zij mogelijk ook bij aan het in stand houden van mensenhandel.

Momenteel is het voor een klant onduidelijk wat de situatie is van een prostituee die buiten een vergunde inrichting wordt bezocht. Er kan sprake zijn van een illegale seksinrichting, van minderjarigheid, van een uitbuitingssituatie maar ook van iemand die geheel vrijwillig en zelfstandig het beroep uitoefent. Er ontbreekt voor de klant de mogelijkheid om te controleren of er sprake is van misstanden – overduidelijk schrijnende situaties uiteraard daargelaten.

Met de introductie van de prostitutievergunning komt deze mogelijkheid er wel en kan de klant in bepaalde situaties door na te gaan of het door een prostituee opgegeven vergunningnummer voorkomt in het register zijn verantwoordelijkheid beter nemen, en hier ook op aangesproken worden. Het kabinet onderkent dat er een risico kan bestaan dat een prostituee een vergunningnummer presenteert dat niet aan haar is verstrekt. Het alternatief is echter dat de klant geen enkele verificatiemogelijkheid wordt geboden en dat hij hiermee geen rol meer heeft binnen het vergunningstelsel en de kans wordt ontnomen zijn verantwoordelijkheid te nemen. Omdat ook advertentieplatforms alleen advertenties mogen plaatsen met nummer, wordt hier al een extra barrière opgeworpen tegen misbruik van vergunningnummer.

Wil een klant een prostituee bezoeken, maar elk risico op het bezoeken van een illegale prostituee vermijden, dan moet hij een vergunde seksinrichting bezoeken. Hier is de vergunning zichtbaar aanwezig in de inrichting. De exploitant mag uitsluitend prostituees voor zich laten werken die in het bezit zijn van een vergunning. De exploitant kan wel verifiëren of een vergunningnummer inderdaad bij de betreffende persoon hoort.

## 9. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn

In de toelichting wordt terecht gesteld dat het wetsvoorstel dient te voldoen aan de in de Dienstenrichtlijn<sup>94</sup> genoemde eisen.<sup>95</sup> Het wetsvoorstel kent immers verschillende voorschriften waaraan exploitanten en prostituees in Nederland die hier tijdelijk of permanent activiteiten willen ontplooiën, zich dienen te houden.

<sup>90</sup> Artikel 15, eerste lid, Wrs. Het betreft hier een vergewismogelijkheid en geen vergewisplicht, maar het is riskant voor de klant om de controle niet uit te voeren. Het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle kenden ook een dergelijke strafbaarstelling. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was sprake van een vergewisplicht voor klanten. Voor de klant gold een zekere onderzoeksplicht. De klant moest zich er vooraf van vergewissen dat de prostituee van wie hij diensten afneemt, beschikt over een registratiebewijs. Deze vergewisplicht is in de novelle met het schrappen van de registratieplicht komen te vervallen.

<sup>91</sup> Toelichting, paragraaf 3.3.2, en de artikelsgewijze toelichting, artikel 40.

<sup>92</sup> In de toelichting wordt dit onderkend, maar het kabinet wijst erop dat een alternatief een onevenredig grote inbreuk op de privacy van de prostituee zal maken. Toelichting, paragraaf 3.3.2, en de artikelsgewijze toelichting, artikel 40.

<sup>93</sup> Anders dan bij de strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie gaat het in dit geval niet om een misdrijf, maar om een overtreding, waarbij opzet noch schuld deel uitmaken van de delictomschrijving en dan ook niet behoeven te worden bewezen.

<sup>94</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

<sup>95</sup> Toelichting, paragraaf 5.2.

### *a. Wederzijdse erkenning*

*Als een andere lidstaat een vergelijkbaar stelsel heeft, mogen op grond van artikel 10, derde lid, van de Dienstenrichtlijn in Nederland niet dezelfde eisen worden opgelegd (wederzijdse erkenning). Dit is van belang in grensregio's, maar ook daarbuiten. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht.*

*De Afdeling adviseert in te gaan op de vraag in hoeverre de Nederlandse eisen die op grond van dit wetsvoorstel gelden voor het sekswerkbbedrijf en voor de prostituee overlappen met eventuele vergelijkbare eisen waaraan het bedrijf en de prostituee reeds moeten voldoen in een andere lidstaat.*

### *b. Beperking vergunningen en de nuloptie*

*Zoals hiervoor besproken onder punt 6b, kent het voorstel de mogelijkheid voor de gemeente om te bepalen dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf zal worden verleend.<sup>96</sup> Tevens kent het voorstel de mogelijkheid om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten een maximum wordt gesteld aan het aantal seksinrichtingen waarvoor een vergunning wordt verleend.<sup>97</sup>*

*De Afdeling wijst erop dat een gemeente die het aantal seksinrichtingen wil beperken, dan wel geen vergunning voor een prostitutiebedrijf wil verlenen, dient te toetsen aan de betreffende bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Zo zal een gemeente onder meer moeten aantonen waarom een dergelijke beperking is gerechtvaardigd vanwege één van de in de Dienstenrichtlijn genoemde dwingende redenen van algemeen belang, geschikt is dat doel te bereiken en aan dat doel evenredig is. De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt in de toelichting, die op dit punt summier is, aan onder meer de gemeenten meer houvast te geven welke elementen bij deze motivering betrokken moeten worden.*

*De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te vullen.*

Aan dit advies is gevolg gegeven door aanvulling van de paragrafen 4.4 en 5.2 van de memorie van toelichting.

### *10. Toepasselijkheid op de BES*

*Op grond van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt een regeling alleen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of op andere wijze onmiskenbaar uit een wettelijk voorschrift volgt. In de Wrs is niets bepaald over de toepasselijkheid in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en dit volgt ook niet uit een ander wettelijk voorschrift. Daarmee geldt de Wrs uitsluitend voor het Europese deel van Nederland. De toelichting besteedt aan deze keuze geen aandacht.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

Terecht concludeert de Afdeling dat de Wrs uitsluitend voor het Europese deel van Nederland geldt, omdat niet is geregeld dat de wet ook in de BES van toepassing is. Om dit te expliciteren, is hiervan melding gemaakt in de memorie van toelichting.

### *11. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

Deze bijlage wordt hier ingelast.

*Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.20.0238/II*

- In artikel 24, eerste lid, onder b: terminologie aanpassen aan de wet herziening kinderbescer-mingsmaatregelen, Stb. 2014, 130.*
- In artikel 28, tweede lid, 'eerste lid, onder d' vervangen door 'eerste lid, onder f'.*
- In de eerste zin van artikel 32, tweede lid, 'eerste lid' vervangen door 'eerste lid, onder b'.*
- De formulering van artikel 43 in overeenstemming brengen met de Wet bevordering integriteitsbe-oordelingen door het openbaar bestuur zoals deze op 1 augustus 2020 in werking is getreden.*

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is gevolg gegeven, met dien verstande dat artikel

<sup>96</sup> Artikel 34 Wrs.

<sup>97</sup> Artikel 20, tweede lid, Wrs.



43 niet is aangepast, maar vervallen, gelet op de recente wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (de Wet Bibob). In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere wijzigingen door te voeren in de memorie van toelichting.

Zo is in paragraaf 8.2 de passage over de gendergelijkheidstoets iets uitgebreid. En in paragraaf 9.2 is een berekening opgenomen van de administratieve lasten voor een prostituee.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

*De vice-president van de Raad van State,*

Ik moge u hierbij, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
A. Broekers-Knol.*



## Advies Raad van State

No. W16.20.0238/II

's-Gravenhage, 4 december 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2020, no.2020001433, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet betreffende de regulering van sekswerk (Wet regulering sekswerk), met memorie van toelichting.

De kern van de Wet regulering sekswerk (Wrs) is de invoering van een landelijk uniforme vergunningsplicht voor prostituees. De vergunning wordt in een landelijk register ingeschreven. In het kader van de vergunningaanvraag dient de prostituee een vergunninggesprek te voeren bij één van de daartoe aangewezen gemeenten. In dit gesprek wordt getoetst of de prostituee voldoende zelfredzaam is en niet tot de werkzaamheden wordt gedwongen. Prostituees die werken zonder vergunning kunnen bestuurlijk worden beboet. Klanten van een prostituee zonder vergunning zijn strafbaar, evenals exploitanten die een prostituee zonder vergunning voor zich laten werken. Voorts voorziet de Wrs in een vergunningplicht voor exploitanten van een seksbedrijf. Deze vergunning wordt eveneens in een landelijk register ingeschreven. Daarnaast wordt het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar gesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de doelstelling van de regering om misstanden in de prostitutiesector tegen te gaan en te bestrijden en er voor te zorgen dat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen. De overheid dient deze misstanden op grond van haar zorgplicht zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen. Gelet hierop ziet de regering terecht een taak voor de overheid om te komen tot een acceptabele branche, waarin prostituees vrijwillig werken en zich in dat bestaan kunnen redden en misstanden en overlast worden voorkomen of verminderd.

De Afdeling heeft evenwel ernstige twijfels of het vergunningensysteem voor prostituees zoals voorgesteld daaraan een positieve bijdrage zal leveren. Het vergunningvereiste zal naar verwachting een hoge drempel vormen om dit beroep legaal uit te oefenen. Het is zeer aannemelijk dat de illegale prostitutie en daarmee ook de kans op misstanden toeneemt. Daarmee is de voorgestelde prostitutie-vergunning contraproductief. De overheid kan haar zorgplicht doelmatiger vervullen en met minder kans op ongewenste neveneffecten door in te zetten op intensivering van het algemene toezicht en de handhaving op basis van de thans geldende regelgeving. Daarnaast heeft de Afdeling bezwaren tegen de voorgestelde strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie en van de klant. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

## INHOUDSOPGAVE

*Leeswijzer*

*Begripsaanduiding*

*Totstandkoming advies*

### Deel I Algemeen

1. Inleiding en achtergrond
  - a. Opheffing bordeelverbod
  - b. Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
  - c. Novelle Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
  - d. Huidige situatie
2. Inhoud van het voorstel
3. Omvang van de seksbranche en het bestaan van misstanden

### Deel II Beoordeling

4. Doel van de Wet regulering sekswerk
5. Het vergunningstelsel voor prostituees
  - a. Effectiviteit vergunningstelsel prostitutie
  - b. Privacy en verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens
  - c. Vergunninggesprek
  - d. Zelfredzaamheid
  - e. Leeftijdshoging naar 21 jaar
  - f. Conclusie
6. Uniform beleid
  - a. Toezicht en handhaving
  - b. Nuloptie
7. Strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie
  - a. Motivering noodzaak
  - b. Reikwijdte



- c. Effectiviteit
- d. Conclusie
- 8. Strafbaarstelling klant
- 9. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn
  - a. Wederzijdse erkenning
  - b. Beperking vergunningen en de nuloptie
- 10. Toepasselijkheid op de BES

## Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. In deel I wordt ingegaan op eerdere wetsvoorstellen over dit onderwerp en wordt het huidige beleid met betrekking tot prostitutie beschreven (punt 1). Voorts wordt kort de inhoud van het voorstel weergegeven (punt 2) en wordt een schets gegeven van de aard en omvang van de prostitutie en daarin voorkomende misstanden (punt 3).

In deel II geeft de Afdeling een beoordeling van het wetsvoorstel. In punt 4 wordt ingegaan op het doel van de Wrs. Vervolgens gaat de Afdeling in op het voorgestelde stelsel van de prostitutievergunning (punt 5), het uniform beleid op landelijk niveau (punt 6), de strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie (punt 7) en de strafbaarstelling van de klant van een prostituee zonder vergunning (punt 8). Besloten wordt met een opmerking over de verhouding tot de Dienstenrichtlijn (punt 9) en een vraag over medegelding op de BES (punt 10).

## Begripsaanduiding

Omwille van de duidelijkheid zal de Afdeling in haar advies aansluiten bij de terminologie die ook in het wetsvoorstel wordt gebezigd. Dat betekent dat onder meer de termen 'prostituee' en 'sekswerker' worden gehanteerd in de betekenis die door het wetsvoorstel hieraan is gegeven.<sup>1</sup> Tevens wordt hier benadrukt dat in alle gevallen waarin de term 'prostituee' wordt gebruikt, niet alleen wordt gedoeld op de vrouwelijke prostituee, maar ook op de mannelijke prostitué en de transgender prostitu(e)e.

Daar waar de Wrs overlap vertoont met de maatregelen die zijn opgenomen in de Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche en de daarbij behorende novelle, grijpt de Afdeling terug op haar eerdere adviezen.<sup>2</sup>

## Deel I Algemeen

### 1. Inleiding en achtergrond

#### a. Opheffing bordeelverbod

Sinds 1 oktober 2000<sup>3</sup> is het bordeelverbod opgeheven.<sup>4</sup> De kern van het beleid dat de overheid toen invoerde, en dat thans nog geldt, houdt in dat (exploitatie van) vrijwillige prostitutie door meerderjarigen legaal is en dat onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen en illegaal in Nederland verblijvende personen wordt bestreden. Prostitutie zelf, en het gebruikmaken ervan, was vóór deze wetswijziging al niet strafbaar.<sup>5</sup> Eén van de achterliggende gedachten van de opheffing van het bordeelverbod was dat de prostitutiebranche door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet-strafwaardige vormen van (exploitatie van) prostitutie kon worden gesaneerd en ontdaan van criminele randverschijnselen. Tegen schadelijke vormen van (exploitatie van) prostitutie moest krachtig worden opgetreden.<sup>6</sup> Er werd gekozen voor een combinatie van een bestuur(srechtelijke) en een strafrechtelijke aanpak.

Via de bestuur(srechtelijke) aanpak moest de branche beter worden beheerst en gereguleerd. De

<sup>1</sup> Artikel 1 Wrs. Hierbij wordt opgemerkt dat het begrip 'sekswerker' niet als zodanig is opgenomen in deze bepaling, maar dat aansluiting zal worden gezocht bij het begrip 'sekswerk'. Als 'sekswerker' dient aldus te worden aangemerkt degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling.

<sup>2</sup> Zie o.m. het advies van de Raad van State van 11 september 2009 over de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (W04.09.0150/I), Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 4, en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 december 2013 over de wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (W03.13.0382/II), Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 4.

<sup>3</sup> Wet opheffing algemeen bordeelverbod; Stb. 1999, 464 en Stb. 2000, 38.

<sup>4</sup> Er was reeds sprake van een gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van en het voordeel trekken uit prostitutie, voor zover er sprake was van vrijwillige prostitutie door meerderjarigen. Zie Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 'Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur', maart 2002, p. 21–22.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 5.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 5. Zie ook A.L. Daalder, 'Het bordeelverbod opgeheven. Onderzoek en beleid. Prostitutie 2000–2001', WODC, 2002, p. 7.

verantwoordelijkheid hiervoor kwam bij de gemeente te liggen. Vormen van (exploitatie van) prostitutie konden door middel van gemeentelijke vergunningen worden gereguleerd.<sup>7</sup> Mensenhandel en strafbare exploitatie van prostitutie moest strafrechtelijk worden bestreden.<sup>8</sup> De belangrijkste verandering die destijds op strafrechtelijk terrein plaatsvond was de strafbaarstelling van mensenhandel.<sup>9</sup>

Uit evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod en rapporten over de effecten daarvan bleek enkele jaren later evenwel dat zich in de prostitutiebranche nog steeds misstanden voordeden, waaronder vrouwenhandel, jeugdprostitutie en gedwongen prostitutie.<sup>10</sup>

### *b. Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*

Op 10 november 2009 werd daarom het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wps) bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>11</sup> Dit wetsvoorstel had als doel de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken. Het wetsvoorstel introduceerde een landelijke vergunningenplicht voor seksbedrijven, een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven<sup>12</sup> en een algehele registratieplicht voor prostituees. Bij de registratie van prostituees werd een minimumleeftijd van 21 jaar als voorwaarde gesteld.<sup>13</sup> Verder werd strafbaar gesteld de klant die gebruik maakt van de diensten van een illegale prostituee, de exploitant die illegale prostituees voor zich laat werken en degene die illegaal werkzaamheden verricht als prostituee.<sup>14</sup>

Het wetsvoorstel is op 29 maart 2011 door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft zich echter, door een met ruime meerderheid op 9 juli 2013 aanvaarde motie-Strik,<sup>15</sup> uitgesproken tegen de voorgestelde landelijke registratieplicht voor prostituees. De Eerste Kamer achtte het nut van het register onbewezen en sprak daarnaast haar twijfel uit over de juridische houdbaarheid van het register.

### *c. Novelle Wet Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*

Op 1 maart 2014 is een novelle tot uitvoering van de motie-Strik bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>16</sup> Met de novelle werd de registratieplicht voor prostituees en de daarmee samenhangende vergewisplicht voor klanten uit het oorspronkelijke wetsvoorstel geschrapt. Door het schrappen van de registratieplicht werd het nodig de minimumleeftijd van 21 jaar voor prostitutie expliciet in de wet op te nemen. In de novelle kreeg de klant een controleplicht op de leeftijd van de prostituee, doordat strafbaar werd gesteld degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee die nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt. Verder bleef strafbaar de exploitant die illegale prostituees voor zich laat werken.<sup>17</sup> De voorgenomen strafbaarstelling van degene die illegaal als prostituee werkt, werd geschrapt.<sup>18</sup>

De novelle is op 21 juni door de Tweede Kamer. Bij brief van 15 mei 2018 heeft de minister van Justitie en Veiligheid<sup>19</sup> naar aanleiding van het voorlopig verslag van de Eerste Kamer te kennen gegeven dat er geen memorie van antwoord aan de Eerste Kamer wordt uitgebracht. In plaats daarvan zou er

<sup>7</sup> Toelichting, paragraaf 2.3.3.

<sup>8</sup> Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 'Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur', maart 2002, p. 23 en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.1.

<sup>9</sup> Destijds artikel 250a (oud) en thans artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Het huidige artikel heeft een ruimere strekking, omdat daarin niet alleen de seksuele uitbuiting strafbaar wordt gesteld, maar ook andere vormen van gedwongen arbeid of diensten.

<sup>10</sup> S. Flight, P. Hulshof, P. van Soomeren en P. Soorsma (DSP-groep), 'Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid', in opdracht van het WODC, 18 augustus 2006; A.L. Daalder, 'Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. Onderzoek en beleid', WODC, 2007; Korps Landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche, 'Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector', juli 2008.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 2. Later gewijzigd: Kamerstukken I 2010/11, 32 211, A.

<sup>12</sup> Dit landelijk register werd in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van een amendement; zie Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 53.

<sup>13</sup> Hiermee wilde de regering te jeugdige vrouwen en mannen buiten de prostitutie houden. Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30–31 en Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2. In eerste instantie was in het wetsvoorstel de leeftijdsgrens van 18 jaar opgenomen. Gedurende de behandeling in de Tweede Kamer is gekomen tot een verhoging naar 21 jaar. Zie Kamerstukken I 2009/10, 32 211, nr. 9. Deze leeftijdsverhoging is in de novelle (zie onder 1c) en het thans voorliggende wetsvoorstel gehandhaafd.

<sup>14</sup> Illegaal/ illegale betekent hier steeds: niet geregistreerd in het landelijk register van prostituees.

<sup>15</sup> Kamerstukken I 2012/13, 32 211, L.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 2. Later gewijzigd: Kamerstukken I 2015/16, 33 885, A.

<sup>17</sup> In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren strafbaar de klant die gebruik maakte van seksuele diensten van een prostituee zonder registratiebewijs en de exploitant die een prostituee zonder registratiebewijs voor zich liet werken. Het registratiebewijs werd geweigerd indien de prostituee nog niet de leeftijd van (eerst 18, later gewijzigd in) 21 jaar had bereikt. Zie Kamerstukken I 2011/11, 32 211, A.

<sup>18</sup> Kamerstukken I 2015/16, 33 885, A. Illegaal/ illegale betekent hier steeds: onder de 21 jaar.

<sup>19</sup> Kamerstukken I 2017/18, 34 775 VI, S, p. 3.

worden gewerkt aan een nieuw wetsvoorstel, teneinde uitvoering te geven aan het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III.

#### *d. Huidige situatie*

In de huidige situatie is het prostitutiebeleid in Nederland gedecentraliseerd. Op basis van de artikelen 149<sup>20</sup> en 151a<sup>21</sup> van de Gemeentewet kunnen vormen van (exploitatie van) prostitutie door middel van gemeentelijke vergunningen worden gereguleerd. Gemeenten kunnen een vergunningstelsel invoeren, maar zijn hiertoe niet verplicht. Zij kunnen dus zelf bepalen waar en onder welke voorwaarden, en welke vormen (van exploitatie) van prostitutie zij toestaan.<sup>22</sup>

Gemeenten kunnen desgewenst een restrictief beleid voeren.<sup>23</sup> Zij kunnen bijvoorbeeld een maximumbeleid voeren en bestemmingsplannen gebruiken om de vestiging van seksinrichtingen te reguleren. Hoewel gemeenten thans niet de mogelijkheid hebben om alle prostitutie in hun gemeente te verbieden, omdat daarvoor geen wettelijke grondslag is, zijn er gemeenten zijn waar feitelijk sprake is van een nulbeleid. Dat betekent dat de gemeente zodanige voorwaarden hanteert dat vestiging van een prostitutiebedrijf in de praktijk niet mogelijk is. Ook zijn er gemeenten die een uitsterfbeleid hanteren.<sup>24</sup> Dat betekent dat nieuwe exploitanten geen vergunning meer kunnen krijgen.<sup>25</sup>

De zeer uiteenlopende wijzen waarop gemeenten in de praktijk invulling geven aan het prostitutiebeleid kunnen, ook als het gaat om toezicht en handhaving op de branche, leiden tot misstanden. Als in een gemeente frequent wordt gehandhaafd, kan zich het verschijnsel zich voordoen dat normovertrekders zich verplaatsen naar minder repressieve gemeenten, het zogenoemde 'waterbedeffect'.<sup>26</sup>

Strafbare (exploitatie van) prostitutie wordt strafrechtelijk bestreden.<sup>27</sup> Niet alleen de strafbaarstelling van mensenhandel,<sup>28</sup> maar ook andere reeds bestaande strafbepalingen gericht tegen geweld, afpersing en zedenmisdrijven kunnen thans worden ingezet om misstanden in de prostitutie te bestrijden. Het in Nederland gereguleerde deel van de prostitutiebranche ziet enkel op prostitutie door volwassenen die dat uit vrije wil doen. Wanneer een minderjarige tegen betaling seksuele diensten verleent, dan is er per definitie sprake van illegale prostitutie.

Voor klanten is dan altijd sprake van het zedendelict zoals strafbaar gesteld in artikel 248b Wetboek van Strafrecht.

#### *2. Inhoud van het voorstel*

In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III wordt het voornemen uitgesproken om misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. Dat heeft geresulteerd in het voorliggende wetsvoorstel.<sup>29</sup> Het legaliseren van de prostitutiebranche heeft volgens de toelichting niet het gewenste effect gehad. De misstanden zijn niet verdwenen. Als oorzaak voor het voortduren van deze misstanden wordt gewezen op de gemeentelijke en regionale verschillen in beleid en regelgeving, waardoor het voor prostitutiebedrijven makkelijk is om regulering (gedeeltelijk) te ontwijken. Bovendien is er weinig zicht op bedrijven zonder vergunning, de escortbranche en zelfstandig werkende prostituees. Dit wetsvoorstel beoogt regulering van en zicht op de gehele seksbranche teneinde misstanden zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen.

<sup>20</sup> Artikel 149 Gemeentewet: de raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

<sup>21</sup> Artikel 151a, eerste lid, Gemeentewet: de raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

<sup>22</sup> De prostitutiebranche is op dit moment deels vergund en legaal, deels onvergund en legaal (vergunningvrij), en deels illegaal. Vergunde prostitutie is legale prostitutie die op grond van lokale regelgeving vergunningplichtig is. Onvergunde legale prostitutie is prostitutie die op grond van lokale regelgeving niet vergunningplichtig is. Illegale prostitutie is een term die in drie betekenissen wordt gebruikt. Het betreft: 1) de onvergunde (exploitatie van) prostitutie terwijl wel sprake is van een vergunningplicht; 2) de exploitatie of prostitutie met een vergunning waarbij sprake is van het niet voldoen aan (een) vergunningsvoorwaarde(n); en 3) vormen van betaalde seks die verboden zijn bij de wet, bijvoorbeeld mensenhandel, zoals strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht, en betaalde seks met minderjarigen en met illegaal in Nederland verblijvende personen. Zie Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.

<sup>23</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.5.2.

<sup>24</sup> A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman, en B. Bremmers, 'Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014', in opdracht van het WODC, 2014, paragraaf 4.2.

<sup>25</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.5.2.

<sup>26</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.6 en 4.3.

<sup>27</sup> Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 'Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur', maart 2002, p. 23 en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Prostitutie en mensenhandel', 2016, paragraaf 4.2.1.

<sup>28</sup> Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>29</sup> Regeerakkoord 2017–2021 van 10 oktober 2017 (VVD, CDA, D66, ChristenUnie), 'Vertrouwen in de toekomst', paragraaf 1.1 'Justitie en veiligheid', p. 4 (Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34).

De kern van het onderhavige wetsvoorstel betreft de introductie van een landelijk uniforme vergunningsplicht voor prostituees. De vergunning wordt in een landelijk register ingeschreven. Het betreft een persoonsgebonden vergunning die in het hele land geldig is. De minimumleeftijd voor een vergunning is 21 jaar. Prostituees die werken zonder vergunning kunnen bestuurlijk worden beboet, klanten van een prostituee die zonder vergunning werkt zijn strafbaar, evenals de exploitanten die een prostituee zonder vergunning voor zich laten werken.

Voorts voorziet de Wrs in een vergunningplicht voor exploitanten van een seksbedrijf, welke vergunning eveneens in een landelijk register zal worden ingeschreven. Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, worden bepaald dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf wordt verleend (de 'nuloptie'). Nieuw in het thans voorliggende wetsvoorstel is een strafbaarstelling voor het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie.<sup>30</sup>

### 3. Omvang van de seksbranche en het bestaan van misstanden

Om een beeld te krijgen van de ernst van de problematiek die dit voorstel beoogt op te lossen, is het van belang de omvang daarvan in kaart te brengen. Het blijkt niet eenvoudig om een reële schatting te maken over de omvang en aard van de prostitutie in Nederland in zijn algemeenheid en van daarin voorkomende misstanden in het bijzonder.<sup>31</sup> Uit een meting van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) komt naar voren dat het aantal vergunde seksbedrijven in Nederland van 1.127 in 2006 is gedaald naar 674 in 2014. Op de prostitutie bij exploitanten die niet vergunningplichtig zijn en op de niet-legale prostitutie is weinig zicht waardoor een schatting van de omvang daarvan lastig is te geven.<sup>32</sup>

Er zijn tal van onderzoeken gedaan naar omvang en aard van misstanden in Nederland die gepaard gaan met sekswerk, maar de uitkomsten daarvan kennen grote verschillen. Zo zijn meerdere onderzoeken verricht naar het percentage sekswerkers dat onder dwang werkt. De resultaten daarvan lopen uiteen van 4%<sup>33</sup> tot 10%<sup>34</sup> volgens sekswerkers en van 50% tot 85%<sup>35</sup> volgens het Korps Landelijke Politiediensten. Oorzaken van deze grote verschillen kunnen zijn gelegen in de complexe aard van de problematiek, het verborgen karakter van de onvergunde en de illegale sector, door bijvoorbeeld een lage aangiftebereidheid onder slachtoffers, het hanteren van verschillende definities en methodologische problemen.

Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen blijkt dat prostituees in de minder zichtbare prostitutiesectoren, zoals de thuisprostitutie en escort, een aanzienlijk en groeiend deel uitmaken van mogelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting.<sup>36</sup> Verder blijkt dat de groep slachtoffers van mensenhandel voor het grootste deel bestaat uit personen met de Nederlandse nationaliteit. Daarna bestaat de groep slachtoffers voor het grootste deel uit personen met de Nigeriaanse en Poolse nationaliteit.<sup>37</sup> Uit ander onderzoek blijkt dat sekswerkers die niet legaal vergund werken, meer risico lopen op geweld.<sup>38</sup>

Nieuw onderzoek door het WODC<sup>39</sup> dat naar verwachting in het najaar van 2021 verschijnt, moet meer inzicht bieden in de omvang en aard van de vergunde seksbranche, het beleid van gemeenten en het

<sup>30</sup> In de toelichting ook wel aangehaald als 'het pooiverbod'.

<sup>31</sup> In het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle werd voorgesteld de wet enkele jaren na inwerkingtreding te evalueren. Met het oog daarop is in 2014 door het WODC een nulmeting uitgevoerd. Deze nulmeting bestaat uit een overkoepelend rapport: A.L. Daalder, 'Prostitutie in Nederland anno 2014', WODC, 2015, en drie deelrapporten: A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman, en B. Bremmers, 'Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014', in opdracht van het WODC, 2014; Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans en G. Homburg (Regioplan), 'Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014', in opdracht van het WODC, oktober 2014; en R. Nijkamp, M. Sijtsma, J. Snippe en B. Bieleman (Intraval), 'Verboden rood in beeld. Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014', in opdracht van het WODC, september 2014. Tezamen vormen deze vier rapporten de nulmeting Wrp. De nulmeting heeft geen inzicht kunnen geven over de exacte omvang van misstanden.

<sup>32</sup> A.L. Daalder, 'Prostitutie in Nederland anno 2014', WODC, 2015, hoofdstuk 3.

<sup>33</sup> Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans en G. Homburg (Regioplan), 'Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014', in opdracht van het WODC, oktober 2014, paragraaf 2.3.

<sup>34</sup> H. Wagenaar, S. Altink, en H. Amesberger, 'Final Report of the International Comparative Study of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands', juli 2013, paragraaf 2.4.3.

<sup>35</sup> Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche, 'Schone schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector', juli 2008, paragraaf 7.6.2.1.

<sup>36</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019', 2020, paragraaf 2.4.1.

<sup>37</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Slachtoffermonitor mensenhandel 2015-2019', 2020, paragraaf 2.5.

<sup>38</sup> M. Kloek en M. Dijkstra, 'Sekswerk en geweld in Nederland', Proud en Soa Aids Nederland-Aidsfonds, 2018, paragraaf 5.6.

<sup>39</sup> WODC, Regioplan, Nulmeting prostitutie en overig sekswerk in Nederland, verwachte afronding september 2021, zie <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3134-nulmeting-prostitutie-en-overig-sekswerk-in-nederland.aspx>.

toezicht en de handhaving in de vergunde en onvergunde seksbranche.

Ondanks de uiteenlopende opvattingen over de omvang en aard van prostitutie en de daarbinnen bestaande misstanden staat wel vast dat er in de seksbranche misstanden zijn, die ernstig van aard kunnen zijn. Daarbij is aannemelijk dat de minder zichtbare delen van de branche, de thuiswerkers en escort, en het illegale deel, kwetsbaarder zijn voor misstanden dan de vergunde sector. Dit zal de Afdeling in het hiernavolgende tot uitgangspunt nemen.

## Deel II Beoordeling

### 4. Doel van de Wet regulering sekswerk

Prostitutie is van alle tijden, zoals de toelichting terecht erkent, en is in Nederland een legaal beroep.<sup>40</sup> Diegenen die ervoor kiezen om als sekswerker te werken, moeten dit werk gezond en veilig kunnen doen. Prostitutie is niet hetzelfde als uitbuiting of mensenhandel, maar deze en andere misstanden komen in de prostitutiesector wel voor. Mensenhandel vormt een grove mensenrechtenschending. Op ontoelaatbare wijze wordt inbreuk gemaakt op iemands menselijke waardigheid, (lichamelijke en/of geestelijke) integriteit en persoonlijke vrijheid. Nederland moet daarom al het mogelijke doen om mensenhandel, ook in het sekswerk, te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en te ondersteunen en daders te bestraffen.<sup>41</sup> Verplichtingen daartoe zijn verankerd in zowel nationale als internationale regelgeving, zoals het Wetboek van Strafrecht, mensenrechtenverdragen, het VN-Palermo Protocol (betreffende de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel),<sup>42</sup> het Verdrag van Warschau (betreffende de bestrijding van mensenhandel)<sup>43</sup> en de EU-Richtlijn mensenhandel.<sup>44</sup>

Gelet op het voorgaande onderschrijft de Afdeling het doel van de regering om misstanden in de prostitutiesector zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen en er daarnaast voor te zorgen dat sekswerkers hun werk veilig kunnen doen. De zorgplicht die de overheid heeft, kent verschillende dimensies. Deze brengt allereerst met zich dat de overheid moet zorgen voor de veiligheid in de sector en het tegengaan van overlast. Misstanden, die in het sekswerk vaker voorkomen dan in andere sectoren, dient de overheid eveneens op grond van haar zorgplicht zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen.

Gelet hierop ziet de regering terecht een taak voor de overheid weg gelegd om te komen tot een acceptabele branche, waarin gewerkt wordt door mannen en vrouwen die niet door een ander tot dat werk gedwongen worden en die zich naar verwachting kunnen redden in dat bestaan. Bij het vorenstaande past wel de kanttekening dat de overheid weliswaar een bijdrage kan en moet leveren aan het verwezenlijken van een acceptabele branche, maar dat dat niet alleen door haar bewerkstelligd kan worden. Dat is ook afhankelijk van andere factoren waarop de overheid slechts beperkte invloed heeft.

De wijze waarop de vergunning voor het sekswerkbedrijf is vormgegeven en de opname van deze vergunning in een landelijk register kunnen een bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden. Zo kan bijvoorbeeld meer zicht worden verkregen op de sector, heeft het stelsel een preventieve werking doordat een vergunning kan worden geweigerd indien er ten aanzien van de exploitant of beheerder sprake is van een omstandigheid waardoor deze op voorhand niet geschikt wordt geacht om op een goede wijze een seksbedrijf te exploiteren of te beheren (bijvoorbeeld een eerdere veroordeling voor een geweldsdelict, zedendelict of mensenhandel)<sup>45</sup> en kan het opstellen van een bedrijfsplan bijdragen aan goede arbeidsomstandigheden.<sup>46</sup>

Dit neemt niet weg dat de Afdeling echter ernstige twijfels heeft bij onder andere de effectiviteit van andere elementen uit het wetsvoorstel. Deze ernstige twijfels zien in het bijzonder op de effectiviteit van het vergunningstelsel voor prostituees zoals voorgesteld. De overheid kan dan ook op doeltreffender wijze inhoud geven aan haar zorgplicht.

<sup>40</sup> Toelichting, paragraaf 1.1.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 7 januari 2010, appl. no. 25965/04, Rantsev t. Cyprus en Rusland, punt 285 en EHRM 21 januari 2016, appl. no. 71545/12, L.E. t. Griekenland, punt 56.

<sup>42</sup> Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad van 15 november 2000.

<sup>43</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel van 16 mei 2005.

<sup>44</sup> Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, PbEU 2011, L 101/1 van 15 april 2011.

<sup>45</sup> Artikel 24, eerste lid, Wrs.

<sup>46</sup> Artikel 35 Wrs.

## 5. Het vergunningstelsel voor prostituees

De kern van het wetsvoorstel is de introductie van een landelijk uniforme vergunningplicht voor prostituees. Deze vergunningplicht geldt zowel voor prostituees die zelfstandig werkzaam zijn als voor prostituees die voor of bij een exploitant werken. Het betreft een persoonsgebonden vergunning die in het hele land geldig is. De vergunning wordt in persoon aangevraagd bij de burgemeester van één van de daartoe door de Minister van Justitie en Veiligheid aan te wijzen gemeenten en is twee jaar geldig. Een vergunning kan worden aangevraagd als de aanvrager ten minste 21 jaar is, een legale verblijf- en werkstatus heeft en beschikt over een telefoon die alleen de aanvrager zelf gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden als prostituee.<sup>47</sup>

Als aan deze voorwaarden is voldaan, vindt een zogenoemd vergunninggesprek plaats met twee hiervoor opgeleide ambtenaren. Een prostitutievergunning wordt geweigerd indien de aanvrager naar het oordeel van de burgemeester niet voldoende zelfredzaam is om als prostituee te werken of indien de burgemeester het ernstige vermoeden heeft dat de aanvrager gedwongen wordt te werken als prostituee.<sup>48</sup> Criteria van zelfredzaamheid zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling.<sup>49</sup> Na een positieve beoordeling zal de prostitutievergunning worden opgenomen in een landelijk register. Het register bevat in ieder geval het burgerservicenummer van de prostituee, het telefoonnummer waarop deze bereikbaar is voor werkzaamheden en het unieke vergunningnummer.

De Afdeling merkt over het voorgestelde vergunningstelsel het volgende op.

### *a. Effectiviteit vergunningstelsel prostitutie*

De vraag rijst in hoeverre het vergunningstelsel bijdraagt aan het zichtbaar maken van alle werkzaamheden in het sekswerk en daarmee ook van de misstanden. In een ideale wereld zou iedere prostituee die deze werkzaamheden wil uitoefenen daarvoor een vergunning aanvragen en zou de persoon die geen vergunning heeft van die werkzaamheden afzien. Daarmee zou dan een totaalbeeld van de sector ontstaan waar toezicht, handhaving en opsporingsdiensten zicht en grip op hebben.

Het vergunningstelsel zal echter naar verwachting een hoge drempel vormen om dit beroep legaal uit te oefenen. Het is daarom zeer aannemelijk dat sommige mensen zullen afzien van de aanvraag van een prostitutievergunning.<sup>50</sup> Daarbij kunnen angst voor verlies van privacy door registratie van gegevens, wantrouwen jegens de overheid of onzekerheid niet aan de voorwaarden voor vergunningverlening te voldoen een rol spelen.<sup>51</sup> Het grote risico bestaat dat zij, maar ook prostituees wier vergunningaanvraag is geweigerd, desalniettemin hun werkzaamheden zullen voortzetten en zich daarbij juist aan het zicht van de overheid zullen (trachten te) onttrekken vanwege de mogelijke consequenties van illegaal werken. Zo riskeert de prostituee die werkt zonder vergunning een bestuurlijke boete.<sup>52</sup>

Bovendien is het niet ondenkbaar dat prostituees zonder vergunning om diezelfde reden ook hulp- en zorgverleningsinstanties zullen mijden. Dit maakt deze groep nog kwetsbaarder voor misstanden en daarmee bestaat het grote risico dat het vergunningstelsel zoals thans voorgesteld contraproductief werkt. In de consultatie is hier veelvuldig en uitgebreid op gewezen.<sup>53</sup>

Dit risico heeft zich in Duitsland ook verwezenlijkt. Uit recent onderzoek in Duitsland is gebleken dat twee jaar na de inwerkingtreding van de Prostituiertenschutzgesetz, waarin een soortgelijk stelsel is opgenomen<sup>54</sup>, bijna 83% van de sekswerkers zich niet heeft geregistreerd en daarmee juist in de illegaliteit is beland, terwijl zij voorheen legaal werkten. Als redenen worden aangegeven: de angst voor stigmatisering in verband met mogelijke openbaarmaking van persoonlijke gegevens, hoge achterstallige belastingen, mogelijke onthulling van de activiteit aan derden (vooral familie), wantrouwen jegens staatsinstellingen, taalbarrières en een gebrek aan kennis van het Duitse bureaucratiesysteem, het gebruik van illegale drugs, en lange wachttijden voor registratie. De onderzoekers concluderen dat er gerede twijfel is of de wet ooit in staat zal zijn haar oorspronkelijke doelstelling, het beter beschermen van degenen die in de prostitutie werken, hun zelfbeschikkingsrecht versterken en

<sup>47</sup> Artikel 4, tweede lid, Wrs.

<sup>48</sup> Artikel 6, eerste lid, Wrs.

<sup>49</sup> Artikel 6, tweede lid, Wrs.

<sup>50</sup> Het kan dan gaan om prostituees aan wie de vergunning is geweigerd vanwege bijvoorbeeld gebrek aan zelfredzaamheid of onvrijwillige prostitutie of om prostituees tussen de 18 en 21 jaar.

<sup>51</sup> T. Degenhardt en L.M. Lintzen, 'Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW' (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019, paragraaf 4.2.1.

<sup>52</sup> Artikel 41 Wrs.

<sup>53</sup> Zie ook de consultatiereacties van VNG van 9 december 2019 en Proud.

<sup>54</sup> Prostituees zijn verplicht zich in te schrijven in een register, waarna zij een registratiebewijs krijgen. Zie <https://www.prostituiertenschutzgesetz.info>.

het bestrijden van om criminaliteit in de prostitutie zoals mensenhandel, geweld en uitbuiting, waar te maken.<sup>55</sup>

Overigens merkt de Afdeling nog op dat, zoals hiervoor reeds is vermeld, een eerder voorstel voor een registratieplicht voor prostituees is ingetrokken. Het nut van het register was onbewezen en er bestonden twijfels over de juridische houdbaarheid van een dergelijk register. De vraag rijst waarom de bezwaren die destijds hebben geleid tot intrekking van de registratieplicht voor prostituees nu niet meer valide zijn. De Afdeling heeft een beschouwing daarover in de toelichting gemist.

#### *b. Privacy en verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens*

Met de opname van gegevens van prostituees die een aanvraag voor een vergunning hebben gedaan in een landelijk register worden persoonsgegevens van prostituees verwerkt. Het gegeven dat iemand prostituee is, betreft een gegeven met betrekking tot iemands seksueel gedrag en wordt in de toelichting terecht aangemerkt als een verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, eerste lid, Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).<sup>56</sup> De verwerking van deze bijzondere categorie van persoonsgegevens is verboden. Het verbod is niet van toepassing wanneer de verwerking noodzakelijk is om een reden van zwaarwegend algemeen belang, op grond van lidstatelijk recht. Wel moet de proportionaliteit worden geborgd, en de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens worden geëerbiedigd. Ook dienen er passende en specifieke maatregelen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.<sup>57</sup>

De toelichting erkent dat de maatschappelijke positie van prostituees kwetsbaar is en dat zij te maken hebben met stigmatisering.<sup>58</sup> De Afdeling wijst erop dat juist de registratie en de daarmee samenhangende vergunningplicht een stigmatiserende werking kunnen hebben voor de prostituees, waarvan zij verdere nadelige gevolgen kunnen ondervinden. De vergunningplicht en registratie zijn daarmee naar het oordeel van de Afdeling tevens een inbreuk op het recht op respect voor het privéleven.<sup>59</sup> Immers, de prostituee is zichtbaarder en kan door gemeenteambtenaren en toezichthouders gemakkelijk gevolgd worden aan de hand van het unieke vergunningnummer en telefoonnummer. In een samenleving waarin sekswork niet altijd wordt beschouwd als een regulier beroep, draagt dit bij aan verdere stigmatisering.<sup>60</sup> Een dergelijke inbreuk dient te worden gerechtvaardigd: de inbreuk moet voorzien zijn bij wet, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, en een legitiem doel dienen.<sup>61</sup> Aan de inbreuk op het recht voor privéleven wordt in de toelichting geen aandacht besteed.

De vergunningplicht zoals voorgesteld en de opname van gegevens van de betrokken prostituee in het register moeten, vanwege de inbreuk op de genoemde grondrechten en vanwege de AVG, noodzakelijk zijn voor de bestrijding van misstanden in de prostitutiebranche.<sup>62</sup> Zoals hiervoor uiteengezet, zet de Afdeling vraagtekens bij de effectiviteit van de vergunningplicht en de daarmee gepaard gaande landelijke registratie. De Afdeling heeft ernstige twijfels of met de vergunningplicht en het landelijk register van prostitutievergunningen het doel kan worden bereikt de misstanden in de prostitutie te bestrijden. Van de evenredigheid van het vergunningstelsel met het nagestreefde doel is dan ook niet voldoende gebleken.<sup>63</sup>

Gelet hierop is het zeer de vraag of de inbreuken op het recht op privéleven en het recht op bescherming van bijzondere persoonsgegevens gerechtvaardigd kunnen worden.

#### *c. Vergunninggesprek*

Er is onderzoek gedaan naar de ervaringen die zijn opgedaan met een met het voorgestelde vergunninggesprek vergelijkbaar gesprek in Utrecht.<sup>64</sup> Daaruit blijkt dat het buitengewoon lastig is om

<sup>55</sup> T. Degenhardt en L.M. Lintzen, 'Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW' (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019.

<sup>56</sup> Vgl. ook artikel 22 UAVG.

<sup>57</sup> Artikel 9, tweede lid onder g, AVG.

<sup>58</sup> Toelichting, paragraaf 1.3.

<sup>59</sup> Artikel 8 EVRM, artikel 7 en 8 Handvest EU. Zie ook EHRM (GK) 24 januari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0124JUD002535812 (Paradiso en Campanelli/Italië), r.o. 159.

<sup>60</sup> Zie ook EHRM 17 februari 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0217DEC000064810 (Y./Turkije), r.o. 73 over de bescherming van het recht op respect voor het privéleven in relatie tot stigmatisering.

<sup>61</sup> Artikel 8, tweede lid, EVRM.

<sup>62</sup> Dit is ook van belang gelet op de zwaardere motiveringsplicht in het licht van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn. Zie Toelichting, paragraaf 5.2.

<sup>63</sup> Zie ook de consultatiereactie van de Autoriteit Persoonsgegevens van 5 maart 2020, p. 3–5.

<sup>64</sup> M. Verhoeven en E. van Straalen, 'Contactmomenten tussen de overheid en prostituees', WODC, 2015, p. 17 e.v. Zie ook C. Post, M. Vols en J. Brouwer, 'Registratie van prostituees en het recht op privacy', *NTM-NJCM Bulletin* 2019/17.

signalen van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting te herkennen, zelfs voor professionals. Om dat doel te bereiken, worden meerdere contactmomenten met de prostituee noodzakelijk geacht. Pas na meerdere keren intensief met een prostituee gesproken te hebben, kan een vermoeden van onvrijwilligheid worden vastgesteld.<sup>65</sup> De vraag rijst dan ook in hoeverre het mogelijk is om, zoals hier wordt voorgesteld, in één vergunninggesprek complexe zaken als gebrek aan zelfredzaamheid en aanwezigheid van dwang te achterhalen.

Aanvragers van een vergunning hebben belang bij het aantonen van hun zelfredzaamheid en van de vrijwilligheid waarmee het werk zal worden uitgevoerd. De aanvrager die vrijwillig kiest voor de prostitutie zal haar best doen om zelfredzaam te lijken, omdat zij anders geen vergunning krijgt en het werk dan ook niet legaal kan verrichten. De aanvrager die wordt gedwongen het werk te verrichten, zal ook haar best doen zelfredzaam te lijken en zal de op haar uitgeoefende dwang trachten te verhullen. Zij zal immers proberen te voorkomen dat haar een vergunning wordt geweigerd en zij daardoor problemen krijgt met degene die haar dwingt in de prostitutie te werken. Ook mensenhandelaars zijn er immers bij gebaat dat hun slachtoffers beschikken over een vergunning.

Een vergunning impliceert dat de prostituee vrijwillig werkt. Gelet daarop is het aannemelijk dat prostituees zullen proberen een gebrek aan zelfredzaamheid, werken onder dwang of eventuele andere misstanden, te verbergen. Angst kan daarbij mede een rol van betekenis spelen. Dat het gesprek door twee gespecialiseerde ambtenaren zal worden gevoerd, zoals uit de toelichting blijkt, is zeker van belang, maar het is de vraag of dat voldoende is om het probleem van de complexiteit van het identificeren van gebrek aan zelfredzaamheid en aanwezigheid van dwang te ondervangen.<sup>66</sup>

#### *d. Zelfredzaamheid*

In de toelichting is aangegeven dat voor de beoordeling van zelfredzaamheid in ieder geval de volgende elementen dienen te worden getoetst: 'eerste keer werken in de prostitutiebranche of al ervaring met het werk, familie en vrienden in Nederland, huisvesting prostituee en met wie de prostituee hier eventueel woont, vervoer naar werk, motivatie beroep, relatie, indicatoren dwang en uitbuiting, taalvaardigheid, kennis van rechten en plichten, gezondheid en verstandelijk vermogen'.<sup>67</sup>

De toelichting geeft evenwel weinig inkleuring aan deze elementen die in de weg zouden kunnen staan aan de vergunningverlening. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk of een prostituee als voldoende taalvaardig kan worden beschouwd wanneer zij niet de Nederlandse, maar wel de Engelse taal machtig is. Daarmee is onvoldoende duidelijk wanneer een prostituee aan de vereisten voor een vergunning voldoet. Dat is uit een oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk en kan er bovendien toe leiden dat de met het wetsvoorstel beoogde uniformiteit niet wordt bereikt omdat de beoordeling van zelfredzaamheid per gemeente kan verschillen. Daarnaast kan dit gevolgen hebben voor het aantal bezwaar- en beroepsprocedures dat wordt gevoerd tegen een geweigerde vergunning.<sup>68</sup>

De Afdeling wijst er voorts op dat de criteria van zelfredzaamheid, gelet op het essentiële belang van de beoordeling van de zelfredzaamheid voor de beslissing op de aanvraag, niet in een ministeriële regeling, maar ten minste in een algemene maatregel van bestuur zouden moeten worden geregeld.<sup>69</sup>

#### *e. Leeftijdshoging naar 21 jaar*

De regering is van oordeel dat jongvolwassenen tussen de 18 en 21 jaar buiten de prostitutie dienen te worden gehouden omdat daarmee hun seksuele integriteit wordt beschermd.<sup>70</sup> Een 21 jarige is beter in staat tot het nemen van een weloverwogen beslissing over het werken als prostituee, is weerbaar-

<sup>65</sup> M. Verhoeven en E. van Straalen, 'Contactmomenten tussen de overheid en prostituees', WODC, 2015, p. 17 e.v. Zie ook C. Post, M. Vols en J. Brouwer, 'Registratie van prostituees en het recht op privacy', *NTM-NJCM Bulletin* 2019/17, p. 302.

<sup>66</sup> In ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2856, r.o. 7.2 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zich uitgesproken over de in de APV van Amsterdam opgenomen verplichting voor exploitanten om met iedere sekswerker een intake-gesprek te voeren om te bezien of de sekswerker zelfredzaam is. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat het voorschrift geschikt is om bij te dragen aan het nagestreefde doel, het voorkomen en bestrijden van mensenhandel en uitbuiting. Daarbij heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat het, om te kunnen concluderen dat een sekswerker slachtoffer is van mensenhandel, vaak nodig is om verschillende signalen te combineren. Het dagelijks contact dat de exploitant met de sekswerker heeft, kan daaraan bijdragen. In de Wrs wordt evenwel voorgesteld, zoals hiervoor reeds is aangegeven, het gesprek te laten voeren door twee gemeenteambtenaren.

<sup>67</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.1.

<sup>68</sup> De reguliere bezwaar- en beroepsprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht staat open voor de prostituee die geen vergunning heeft verkregen.

<sup>69</sup> In het licht van het legaliteitsbeginsel dienen ministeriële regelingen te worden beperkt tot administratieve voorschriften, uitwerking van details, en voorschriften die dikwijls of met grote spoed gewijzigd moeten kunnen worden. Zie Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarvan is hier geen sprake.

<sup>70</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.1.

der en minder economisch afhankelijk van het beroep van prostituee.<sup>71</sup>

Hoewel de Afdeling de wenselijkheid van de bescherming van kwetsbare jongvolwassenen onderschrijft, rijzen bij het wetsvoorstel de volgende vragen. De groep prostituees tussen de 18 en 21 jaar is juist de groep waarvan de regering veronderstelt dat zij minder vaak een opleiding zullen hebben afgerond, waardoor zij economisch afhankelijker van het beroep van prostituee zullen zijn en minder mogelijkheden zullen hebben om desgewenst het werk als prostituee te beëindigen. Bij beëindiging van hun werkzaamheden bestaan er dus minder perspectieven op alternatieven.<sup>72</sup>

Het is de vraag of het verbieden van prostitutie voor 18 tot 21-jarigen er toe zal leiden dat deze personen dat beroep niet langer zullen uitoefenen. Aannemelijk is dat, juist gelet op hun beperktere mogelijkheden, deze groep in de illegaliteit zal verdwijnen. Daarmee worden zij nog kwetsbaarder voor misstanden en bestaat bovendien het risico dat zij zich minder snel voor hulpverlening zullen melden.<sup>73</sup> Bovendien zou een verhoging van de minimumleeftijd voor prostituees van 18 naar 21 jaar in Nederland afwijken van de geldende regels daaromtrent in de ons omringende landen. Ook zou het een uitzondering zijn op de algemeen geldende meerderjarigheidsregel van 18 jaar.<sup>74</sup>

Tot slot wijst de Afdeling erop dat als gevolg van dit voorstel prostituees in die leeftijdsgroep op het moment van inwerkingtreding van de wet hun werkzaamheden met onmiddellijke ingang moeten staken. Dit heeft consequenties voor de inkomenspositie van deze groep prostituees.

Aan de voorgaande vragen wordt in de toelichting geen of onvoldoende aandacht besteed.

#### *f. Conclusie*

De Afdeling onderschrijft de wens van de regering om de misstanden in de prostitutiebranche te voorkomen of te verminderen. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, heeft de Afdeling evenwel ernstige twijfels bij de effectiviteit van de prostitutievergunning zoals in de Wrs is voorgesteld. Gevreesd moet worden dat het voorgestelde vergunningstelsel er toe zal leiden dat de illegale prostitutie toeneemt, waardoor ook de kans op misstanden toeneemt omdat de prostitutie daarmee uit het zicht verdwijnt. Het wetsvoorstel zal naar verwachting om die reden op dit punt contraproductief zijn.<sup>75</sup>

Uit de toelichting blijkt dat de regering alternatieven heeft overwogen voor het wetsvoorstel in het algemeen en de vergunningplicht voor prostituees in het bijzonder.<sup>76</sup> De regering acht een vorm van registratie echter de enige mogelijkheid om zicht te krijgen op de gehele branche en barrières op te werpen voor mensenhandelaren. Daarmee gaat de regering voorbij aan het hiervoor en in de consultatie uitgebreid beschreven risico dat prostituees zich aan registratie zullen onttrekken en hun werkzaamheden in de illegaliteit voort zullen zetten, daarmee (verder) uit het zicht zullen verdwijnen en het wetsvoorstel op dat punt het tegenovergestelde bereikt van wat het beoogt.

De vraag rijst of niet beter en met minder kans op ongewenste neveneffecten kan worden ingezet op intensivering van het algemene toezicht<sup>77</sup> en de handhaving<sup>78</sup> door openbaar ministerie en gemeenten op basis van de thans geldende regelgeving. Daarbij verdient het aanbeveling om goed in kaart te brengen wat precies de aard is van de misstanden en zouden hulpverlening, toezicht en handhaving op die misstanden moeten worden toegespitst, eventueel aangevuld met specifieke wetgeving indien dat noodzakelijk blijkt. Aannemelijk is dat een dergelijke integrale aanpak effectiever is in de voorkoming en bestrijding van misstanden en het tegengaan van mensenhandel in het sekswerk dan de hier voorgestelde prostitutievergunning.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het vergunningstelsel voor prostituees zoals dat is voorgesteld, te schrappen.

<sup>71</sup> Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30-31 en nr. 9. In dit verband kan erop worden gewezen dat in een aantal grote steden, waaronder Amsterdam, aan het verlenen van vergunningen voor sekswerkbedrijven de voorwaarde gesteld dat de daarin werkzame prostituees minimaal 21 jaar oud zijn. Zie in dit verband ook ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1818.

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 8, p. 30.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 13 en nr. 8, p. 31.

<sup>74</sup> Slechts voor een zeer beperkt aantal beroepen geldt in Nederland een minimumleeftijd van 21 jaar.

<sup>75</sup> Een gebrek aan effectiviteit doet ook de vraag rijzen of kan worden voldaan aan de zwaardere motiveringsplicht in het licht van artikel 16 Dienstenrichtlijn. Zie Toelichting, paragraaf 5.2.

<sup>76</sup> Toelichting, paragraaf 3.4.

<sup>77</sup> Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren met als doel naleving van de geldende regels te bevorderen.

<sup>78</sup> Met handhaving wordt bedoeld op de activiteiten van de overheid om een bepaalde mate van naleving te bewerkstelligen of af te dwingen.



Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

## *6. Uniform beleid*

### *a. Toezicht en handhaving*

Zoals onder punt 4 al aangegeven, acht de Afdeling een landelijk uniform prostitutiebeleid van groot belang om misstanden in het sekswerk zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen. Alleen dan kunnen ongewenste verplaatsingseffecten worden voorkomen. In dit verband onderschrijft de Afdeling de invoering van een meer uniform stelsel met landelijke kaders. Daarbij is van groot belang dat in elke gemeente ook op eenzelfde niveau wordt gehandhaafd.<sup>79</sup> In het wetsvoorstel wordt de handhaving echter overgelaten aan de gemeenten. Dit betekent dat de kans aanzienlijk is dat er niet te rechtvaardigen verschillen in handhaving tussen gemeenten zullen blijven bestaan en dat er verplaatsingen zullen blijven optreden naar gemeenten die minder inzetten op toezicht en handhaving. Hieraan wordt in de toelichting geen aandacht besteed, evenmin als aan de mogelijkheden om tot beter toezicht en handhaving te komen door samenwerking tussen gemeenten.

### *b. Nuloptie*

Bovendien bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid van een nuloptie.<sup>80</sup> Een gemeente kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, bepalen dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf in de betreffende gemeente wordt verleend. Hiermee sluit de regering aan bij de bestaande praktijk waarin een deel van de gemeente feitelijk een nulbeleid voert.<sup>81</sup>

De Afdeling merkt het volgende op. Tijdens de bespreking van de opheffing van het bordeelverbod in de Tweede Kamer is de nuloptie – in zowel het vergunningenbeleid als in het ruimtelijk beleid – uitvoerig besproken. De regering heeft destijds aangegeven dat het gemeenten niet vrij staat om een nulbeleid te voeren, aangezien dit het landelijke beleid zou doorkruisen.<sup>82</sup> De vraag rijst hoe de hier voorgestelde nuloptie zich verhoudt tot het nastreven van een uniform beleid. De toelichting stelt slechts dat het voor de hand ligt dat een gemeente die gebruik wenst te maken van de nuloptie, dat in het kader van een regionaal prostitutiebeleid zal afstemmen met omliggende gemeenten. Dit acht de Afdeling onvoldoende.<sup>83</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het onder a en b gestelde.

## *7. Strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie*

Het wetsvoorstel introduceert de strafbaarstelling van degene die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is.<sup>84</sup> Dit zogenoemde 'pooierverbod' kent een strafmaximum van twee jaar gevangenisstraf.

Blijkens de toelichting heeft het kabinet met deze strafbaarstelling het oog op activiteiten die als zodanig niet zijn aan te merken als seksuele uitbuiting, maar die wel bijdragen aan de instandhouding van illegale prostitutie en de daarmee gepaard gaande misstanden.<sup>85</sup> Het gaat dan om activiteiten als het beschikbaar stellen of faciliteren van websites of andere media voor advertenties, kamerverhuur en het verrichten van vervoersdiensten en bodyguardwerkzaamheden. Activiteiten van hulpverleners en reguliere werkzaamheden van advocaten, banken en middenstanders vallen er niet onder. De voorgestelde strafbaarstelling verruimt volgens de toelichting ook de mogelijkheden voor de bestrijding van betaalde seks met minderjarigen.

De Afdeling merkt het volgende op.

<sup>79</sup> Toelichting, paragraaf 6.5.2. Zie ook de consultatiereactie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen van 13 december 2019.

<sup>80</sup> Zie artikel 34 Wrs.

<sup>81</sup> Toelichting, paragraaf 4.4.2.

<sup>82</sup> 'Als het algemene bordeelverbod is opgeheven, kunnen aan het Wetboek van Strafrecht geen legale argumenten worden ontleend om alsdan legale vormen van exploitatie van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren', aldus de Minister. Ook het feit dat hierdoor een territoriaal gedifferentieerd economische overtredingenstrafrecht ontstaat, werd door de Minister als onwenselijk beschouwd. Handelingen I 1999/2000, 5 oktober 1999, p. 1–12 en 1–13.

<sup>83</sup> Toelichting, paragraaf 4.4.2.

<sup>84</sup> Hiertoe wordt artikel 206a toegevoegd aan het Wetboek van Strafrecht (artikel 45 van het wetsvoorstel).

<sup>85</sup> Toelichting, hoofdstuk 7.

### *a. Motivering noodzaak*

De vraag of het thans beschikbare strafrechtelijk instrumentarium toereikend is om de bestaande misstanden in de seksbranche effectief te bestrijden, wordt in de toelichting niet gemotiveerd beantwoord. Thans bestaande mogelijkheden zijn de mogelijkheden die artikel 273f Wetboek van Strafrecht (mensenhandel) biedt voor meerderjarigen en de artikelen die zien op ontucht<sup>86</sup> en koppelarij (artikel 250 Wetboek van Strafrecht) voor minderjarigen. Er wordt in de toelichting slechts opgemerkt dat het voornemen tot deze strafbaarstelling is opgenomen in het Regeerakkoord en er wordt verwezen naar de quickscan 'Herinvoering van een pooierverbod'. In deze quickscan is de reactie opgenomen van zeventien strafrechtjuristen op een voorstel tot strafbaarstelling van 'eenieder die zich zonder vergunning of redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van een prostituee'.<sup>87</sup>

Ongeveer de helft van de geïnterviewden was van mening dat de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f Wetboek van Strafrecht niet volstaat voor de bestrijding van misstanden in de prostitutie, omdat door de bewijsproblemen die inherent zijn aan artikel 273f Wetboek van Strafrecht niet tot vervolging/veroordeling wegens seksuele uitbuiting kan worden gekomen. Die bewijsproblematiek houdt onder meer verband met ambivalentie of angst bij de slachtoffers van mensenhandel, waardoor zij niet kunnen of willen verklaren of inconsistent verklaren. Uit de quickscan blijkt echter ook dat een ander deel van de geïnterviewden van mening was dat artikel 273f Wetboek van Strafrecht wél volstaat. Daarbij werd gewezen op de mogelijkheden die artikel 273f Wetboek van Strafrecht nu al biedt om te vervolgen voor strafbare deelneming, het belang van een juiste interpretatie van artikel 273f Wetboek van Strafrecht en werd ook gesteld dat bewijsproblemen met artikel 273f Wetboek van Strafrecht niet zouden moeten leiden tot nieuwe wetgeving.

De Afdeling heeft in de toelichting een analyse van de problemen met het huidige strafrechtelijke instrumentarium gemist, alsmede een afweging van de regering van de hiervoor genoemde argumenten. Bovendien ontbreekt in de toelichting de beantwoording van de vraag of aanpassing van wetgeving de beste oplossing is en zo ja, of het voorgestelde artikel 206a Wetboek van Strafrecht een noodzakelijke aanvulling is. De vraag rijst of intensivering van de handhaving van de bestaande strafbepalingen niet doelmatiger zou zijn.

### *b. Reikwijdte*

De voorgestelde strafbaarstelling moet voldoen aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel en het daaruit voortvloeiende vereiste dat een strafbepaling zo duidelijk mogelijk moet zijn (lex certa-beginsel of 'bepaaldheidsgebod'). Het moet voorzienbaar zijn welke gedragingen leiden tot het opleggen van een straf en welke niet. Daardoor weet een burger of hoort hij te weten welk gedrag verboden is, zodat hij zich daarnaar kan gedragen. De strafbaarstelling van artikel 206a Wetboek van Strafrecht is ruim geformuleerd. Het bestanddeel 'behulpzaam zijn' omvat alle vormen van het bevorderen of vergemakkelijken. Het bereik van deze bepaling is dan ook heel groot. Van 'winstbejag' is sprake als men een financieel of ander voordeel wil behalen.

Uit de toelichting blijkt dat de regering een beperktere reikwijdte voor ogen heeft. Er is uitsluitend sprake van strafbaarheid als de gedragingen de kern van de illegale prostitutie raken of daaraan direct dienstig zijn. Uit de tekst van het voorgestelde artikel (uit winstbejag behulpzaam zijn) blijkt dit echter niet. Dit leidt ertoe dat op grond van de tekst van het voorgestelde artikel ook bijvoorbeeld een taxichauffeur of de verkoper van voorbehoedsmiddelen aan een prostituee zonder vergunning strikt genomen strafbaar kunnen zijn als zij weten of een ernstige reden hebben om te vermoeden dat sprake is van illegale prostitutie. Zij zijn in die hoedanigheid immers behulpzaam bij illegale prostitutie met als doel daaruit financieel voordeel te behalen.

Tevens rijst de vraag of strafvervolging mogelijk is van de faciliteerder die weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de prostituee (door een ander) wordt gedwongen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Gekozen is voor strafbaarstelling van hulp bij 'wederrechtelijke' beschikbaarstelling tot het verlenen van seksuele diensten. Nu onder 'wederrechtelijk' blijkens de toelichting wordt begrepen 'zonder de vereiste vergunning', zou vervolging van de faciliteerder alleen mogelijk zijn als hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de prostituee zonder vergunning seksuele handelingen met een derde tegen betaling verricht. Vervolging van de faciliteerder die weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat de prostituee gedwongen wordt tot het

<sup>86</sup> Artikelen 244, 245 en 247 Wetboek van Strafrecht. Degene die prostitutie met minderjarigen faciliteert, zal in het algemeen strafbaar zijn als medeplichtige aan ontucht.

<sup>87</sup> K. Lindenberg, 'Herinvoering van een pooierverbod? Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod', WODC, 2014.

verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling zou daarmee niet mogelijk zijn, terwijl er wel sprake is van dwang.

Gelet op de eisen die het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel stelt aan een strafbaarstelling dient de tekst van de wettelijke bepaling duidelijk te maken welke gedragingen strafbaar zijn. Bovendien dienen tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming te zijn.

### *c. Effectiviteit*

De Afdeling is met de regering van oordeel dat van professionals in de seksbranche mag worden verwacht dat zij nagaan of de betrokkene over een vergunning beschikt. De vraag rijst echter hoe de faciliteerder kan weten of de betreffende prostituee werkelijk in het bezit is van een prostitutievergunning. Hij kan immers uitsluitend controleren of het hem opgegeven vergunningnummer voorkomt in het landelijk register prostitutievergunningen. Hij kan echter niet controleren of het betreffende vergunningnummer ook toebehoort aan de prostituee in kwestie, omdat de prostituee niet is gehouden zich op verzoek van de faciliteerder te legitimeren. Indien de faciliteerder niet kon weten dat de betrokken prostituee geen vergunning had, bijvoorbeeld omdat zij het vergunningnummer van een ander heeft gebruikt, ontbreekt de voor veroordeling vereiste opzet of schuld en volgt een vrijspraak.

De toelichting onderkent dat de faciliteerder niet met zekerheid kan weten of de betrokken persoon bij de vergunning hoort, maar de gekozen optie verkleint volgens de regering het risico voor de faciliteerder op het verrichten van werkzaamheden voor een prostituee die geen vergunning heeft. Bovendien vindt de regering het alternatief (het opnemen van naam- en adresgegevens van de prostituee in het register) een te grote inbreuk maken op de privacy van de prostituee.<sup>88</sup> De Afdeling is met de regering van oordeel dat het opnemen van extra gegevens in het register een te grote inbreuk maakt op de privacy van de prostituee en bovendien de mogelijke weerstand van prostituees tegen opname in het register vergroot. Het voorgaande neemt echter niet weg dat de effectiviteit van de voorgestelde strafbepaling wordt ondermijnd als het vaak zou voorkomen dat de faciliteerder zich er met succes op kan beroepen dat hij niet wist dat hij van doen had met een prostituee zonder vergunning en daarom moet worden vrijgesproken.

### *d. Conclusie*

Gelet op hetgeen hiervoor onder punt a tot en met c is uiteengezet adviseert de Afdeling de strafbaarstelling zoals hier voorgesteld, dragend te motiveren en overeenkomstig het voorgaande aan te passen, en als dat niet mogelijk is deze te schrappen. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de mogelijkheden tot versterking van de handhaving van de bestaande strafbepalingen nog niet uitgeput.

## **8. Strafbaarstelling klant**

Een klant die diensten afneemt van een zelfstandig werkende prostituee zonder vergunning en de klant die gebruik maakt van de diensten van een prostituee die werkt voor of bij een exploitant zonder vergunning, is strafbaar.<sup>89</sup> De straf bedraagt ten hoogste 12 maanden hechtenis of een boete van de derde categorie. Om na te gaan of een klant te maken heeft met een vergunde prostituee kan de klant net als de faciliteerder het door de prostituee opgegeven vergunningnummer controleren door dit nummer online in het landelijk register voor prostitutievergunningen in te voeren. De klant krijgt vervolgens slechts te zien of het vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning (hit/no-hit).<sup>90</sup>

De Afdeling merkt het volgende op.

De toelichting onderkent net als bij de faciliteerder dat de klant niet met zekerheid kan weten of de betrokken persoon bij de vergunning hoort, maar de gekozen optie verkleint het risico voor de klant dat hij diensten afneemt van een prostituee die geen vergunning heeft. Bovendien vindt de regering het alternatief (het opnemen van naam- en adresgegevens van de prostituee in het register) een te grote inbreuk maken op de privacy van de prostituee.<sup>91</sup> Ook hier geldt echter dat het voor de klant niet mogelijk is om te controleren of het gepresenteerde vergunningnummer daadwerkelijk bij deze prostituee hoort. Aldus biedt deze 'vergewismogelijkheid' voor de klant niet de garantie dat hij van

<sup>88</sup> Toelichting, paragraaf 3.3.2, en de artikelsgewijze toelichting, artikel 40.

<sup>89</sup> Artikel 40 Wrs.

<sup>90</sup> Artikel 15, eerste lid, Wrs. Het betreft hier een vergewismogelijkheid en geen vergewisplicht, maar het is riskant voor de klant om de controle niet uit te voeren. Het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle kenden ook een dergelijke strafbaarstelling. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was sprake van een vergewisplicht voor klanten. Voor de klant gold een zekere onderzoeksplicht. De klant moest zich er vooraf van vergewissen dat de prostituee van wie hij diensten afneemt, beschikt over een registratiebewijs. Deze vergewisplicht is in de novelle met het schrappen van de registratieplicht komen te vervallen.

<sup>91</sup> Toelichting, paragraaf 3.3.2, en de artikelsgewijze toelichting, artikel 40.

doen heeft met een prostituee met vergunning.<sup>92</sup> Daarmee kan de klant een beroep doen op de schulduitsluitingsgrond 'afwezigheid van alle schuld' (avas) en is het bij een geslaagd beroep op avas niet mogelijk om hem te veroordelen.<sup>93</sup> Als een beroep op avas aan de zijde van de klant vaak voorkomt, en dat lijkt niet onaannemelijk omdat de klant daarmee een veroordeling ontloopt, dan ondermijnt dit de effectiviteit van de voorgestelde strafbaarstelling. Daarmee wordt ook de normstellende werking van deze strafbaarstelling ondergraven.

De Afdeling adviseert de strafbaarstelling zoals hier voorgesteld, te schrappen.

### *9. Verhouding tot de Dienstenrichtlijn*

In de toelichting wordt terecht gesteld dat het wetsvoorstel dient te voldoen aan de in de Dienstenrichtlijn<sup>94</sup> genoemde eisen.<sup>95</sup> Het wetsvoorstel kent immers verschillende voorschriften waaraan exploitanten en prostituees in Nederland die hier tijdelijk of permanent activiteiten willen ontplooiën, zich dienen te houden.

#### *a. Wederzijdse erkenning*

Als een andere lidstaat een vergelijkbaar stelsel heeft, mogen op grond van artikel 10, derde lid, van de Dienstenrichtlijn in Nederland niet dezelfde eisen worden opgelegd (wederzijdse erkenning). Dit is van belang in grensregio's, maar ook daarbuiten. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht.

De Afdeling adviseert in te gaan op de vraag in hoeverre de Nederlandse eisen die op grond van dit wetsvoorstel gelden voor het sekswerkbijbedrijf en voor de prostituee overlappen met eventuele vergelijkbare eisen waaraan het bedrijf en de prostituee reeds moeten voldoen in een andere lidstaat.

#### *b. Beperking vergunningen en de nuloptie*

Zoals hiervoor besproken onder punt 6b, kent het voorstel de mogelijkheid voor de gemeente om te bepalen dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf zal worden verleend.<sup>96</sup> Tevens kent het voorstel de mogelijkheid om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten een maximum wordt gesteld aan het aantal seksinrichtingen waarvoor een vergunning wordt verleend.<sup>97</sup>

De Afdeling wijst erop dat een gemeente die het aantal seksinrichtingen wil beperken, dan wel geen vergunning voor een prostitutiebedrijf wil verlenen, dient te toetsen aan de betreffende bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Zo zal een gemeente onder meer moeten aantonen waarom een dergelijke beperking is gerechtvaardigd vanwege één van de in de Dienstenrichtlijn genoemde dwingende redenen van algemeen belang, geschikt is dat doel te bereiken en aan dat doel evenredig is. De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt in de toelichting, die op dit punt summier is, aan onder meer de gemeenten meer houvast te geven welke elementen bij deze motivering betrokken moeten worden.

De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te vullen.

### *10. Toepasselijkheid op de BES*

Op grond van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt een regeling alleen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of op andere wijze onmiskenbaar uit een wettelijk voorschrift volgt. In de Wrs is niets bepaald over de toepasselijkheid in Bonaire, Sint Eustatius en Saba en dit volgt ook niet uit een ander wettelijk voorschrift. Daarmee geldt de Wrs uitsluitend voor het Europese deel van Nederland. De toelichting besteedt aan deze keuze geen aandacht.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

<sup>92</sup> In de toelichting wordt dit onderkend, maar het kabinet wijst erop dat een alternatief een onevenredig grote inbreuk op de privacy van de prostituee zal maken. Toelichting, paragraaf 3.3.2, en de artikelsgewijze toelichting, artikel 40.

<sup>93</sup> Anders dan bij de strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie gaat het in dit geval niet om een misdrijf, maar om een overtreding, waarbij opzet noch schuld deel uitmaken van de delictomschrijving en dan ook niet behoeven te worden bewezen.

<sup>94</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

<sup>95</sup> Toelichting, paragraaf 5.2.

<sup>96</sup> Artikel 34 Wrs.

<sup>97</sup> Artikel 20, tweede lid, Wrs.



---

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

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,  
TH. C. de Graaf.*



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State  
betreffende no.W16.20.0238/II**

- In artikel 24, eerste lid, onder b: terminologie aanpassen aan de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, *Stb.* 2014, 130.
- In artikel 28, tweede lid, 'eerste lid, onder d' vervangen door 'eerste lid, onder f'.
- In de eerste zin van artikel 32, tweede lid, 'eerste lid' vervangen door 'eerste lid, onder b'.
- De formulering van artikel 43 in overeenstemming brengen met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur zoals deze op 1 augustus 2020 in werking is getreden.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels betreffende de regulering van sekswerk (Wet regulering sekswerk)

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 sekswerk uniform te reguleren;

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:

### HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

#### Artikel 1 Begrippen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

*sekswerk*: het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander;

*prostitutie*: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;

*prostituee*: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;

*seksbedrijf*: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot:

a. het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling; of

b. het verrichten van seksuele handelingen voor een derde tegen betaling;

*prostitutiebedrijf*: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig aan een prostituee gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling;

*escortbedrijf*: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig aan een prostituee gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling door te bemiddelen tussen de prostituee en de derde met het oog op prostitutie die plaats vindt op een ander adres dan de woning van de prostituee of een seksinrichting;

*seksinrichting*: voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf;

*exploitant*: de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijk persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf wordt uitgeoefend;

*beheerder*: de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf;

*klant*: degene die tegen betaling seksuele diensten afneemt van een prostituee;

*advertentie*: elke commerciële uiting in een medium, die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt.

### HOOFDSTUK 2 PROSTITUTIE

#### Artikel 2 Vergunningplicht prostituees

Het is verboden zonder prostitutievergunning werkzaam te zijn als prostituee.

#### Artikel 3 Aanvraag prostitutievergunning

1. De prostitutievergunning wordt aangevraagd bij de burgemeester van een van de gemeenten die worden aangewezen bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid, waarbij ten minste in iedere provincie een gemeente wordt aangewezen.
2. Aan de aanvrager worden geen kosten in rekening gebracht.

#### Artikel 4 Vergunninggesprek

1. De aanvraag wordt, onder overlegging van een geldig identiteitsbewijs, niet zijnde een rijbewijs, mondeling ingediend bij aanvang van een gesprek met twee daartoe door de burgemeester aangewezen ambtenaren van de gemeente waar de prostitutievergunning wordt aangevraagd.
2. Het gesprek vindt uitsluitend plaats indien de aanvrager:
  - a. de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt;
  - b. niet in Nederland verblijft of werkt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000; en

- c. beschikt over een telefoon die de aanvrager zelf en als enige gebruikt ten behoeve van de werkzaamheden als prostituee.
3. De ambtenaar bespreekt op een voor de aanvrager begrijpelijke wijze:
  - a. de rechten en plichten van prostituees;
  - b. de risico's van de voorgenomen werkzaamheden;
  - c. de mogelijkheden van een gesprek in een mede op prostitutie ingerichte zorgpost;
  - d. de mogelijkheden van hulp bij het beëindigen van de werkzaamheden als prostituee; en
  - e. de criteria van zelfredzaamheid, bedoeld in artikel 6, tweede lid.
4. Bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid kunnen nadere regels worden gesteld over:
  - a. de wijze van indiening van de aanvraag;
  - b. de overige gegevens of bescheiden die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

#### **Artikel 5 Beslissen op aanvraag**

1. De burgemeester die een aanvraag als bedoeld in artikel 4 heeft ontvangen, beslist binnen vier weken op de aanvraag van een prostitutievergunning. Deze termijn kan door de burgemeester met ten hoogste twee weken worden verlengd.
2. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag van een prostitutievergunning.

#### **Artikel 6 Weigeren prostitutievergunning**

1. Een prostitutievergunning wordt geweigerd:
  - a. indien de aanvrager naar het oordeel van de burgemeester niet voldoende zelfredzaam is om te werken als prostituee; of
  - b. indien de burgemeester het ernstige vermoeden heeft dat de aanvrager gedwongen wordt te werken als prostituee.
2. De burgemeester komt tot zijn oordeel aan de hand van de criteria van zelfredzaamheid, vastgesteld bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid.
3. Van een vermoeden als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt melding gemaakt bij ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.

#### **Artikel 7 Verstrekken prostitutievergunning**

1. De aanvrager ontvangt de prostitutievergunning in persoon, onder overlegging van een geldig identiteitsbewijs, niet zijnde een rijbewijs.
2. De vergunning vermeldt:
  - a. het burgerservicenummer van de prostituee;
  - b. het nummer van de telefoon, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onder c;
  - c. de gemeente waar de vergunning is verleend;
  - d. de datum waarop de vergunning is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 11;
  - e. de datum waarop de vergunning vervalt; en
  - f. het vergunningnummer.

#### **Artikel 8 Geldigheid prostitutievergunning**

1. Een prostitutievergunning wordt verleend voor twee jaar.
2. Een prostitutievergunning geldt in het gehele land.

#### **Artikel 9 Vervallen en verlengen**

1. Een prostitutievergunning vervalt twee jaar na de datum waarop deze is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 11.
2. Een prostitutievergunning kan op aanvraag van een prostituee aansluitend opnieuw voor twee jaar worden verleend. Een aansluitend opnieuw verleende vergunning behoudt het nummer van de eerdere vergunning.

3. De artikelen 4, 5, 6 en 7 zijn van overeenkomstige toepassing.

#### **Artikel 10 Intrekken prostitutievergunning**

1. De burgemeester die de vergunning heeft verleend, trekt de prostitutievergunning in:
  - a. op verzoek van de prostituee;
  - b. indien de prostituee in Nederland verblijft of werkt in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000;
  - c. indien de prostituee naar het oordeel van de burgemeester niet meer voldoende zelfredzaam is om te werken als prostituee;
  - d. indien de burgemeester het ernstige vermoeden heeft dat de prostituee gedwongen wordt te werken als prostituee; of
  - e. indien de prostituee herhaaldelijk een ander dan het in de vergunning opgenomen telefoonnummer gebruikt voor haar werkzaamheden, of herhaaldelijk in strijd handelt met artikel 17.
2. De burgemeester die de vergunning heeft ingetrokken, draagt ervoor zorg dat die intrekking zo spoedig mogelijk wordt verwerkt in het register, bedoeld in artikel 11, en dat betrokkene zo mogelijk van de intrekking op de hoogte wordt gesteld.
3. De burgemeester die van een prostituee een verzoek als bedoeld in het eerste lid, onder a, of een wijziging van het in de vergunning opgenomen telefoonnummer heeft ontvangen, draagt ervoor zorg dat dit verzoek of deze wijziging zo spoedig mogelijk wordt verwerkt in het register.

#### **Artikel 11 Landelijk register prostitutievergunningen**

Er is een landelijk register van prostitutievergunningen. Onze Minister van Justitie en Veiligheid is de verwerkingsverantwoordelijke.

#### **Artikel 12 Inhoud landelijk register prostitutievergunningen**

1. In het register, bedoeld in artikel 11, wordt iedere verleende vergunning ingeschreven onder een uniek nummer, onder vermelding van:
  - a. het burgerservicenummer van de prostituee;
  - b. het nummer van de telefoon, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onder c;
  - c. de gemeente waar de vergunning is verleend;
  - d. de datum waarop de vergunning is ingeschreven in het register; en
  - e. de datum waarop de vergunning vervalt.
2. In het register wordt bij overtreding van artikel 2 het burgerservicenummer van de overtreder opgenomen, alsmede een aantekening van de plaats en tijd van de overtreding en de wijze waarop deze is afgehandeld.
3. In het register wordt bij vaststelling van een gedraging als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder e, en van een overtreding van artikel 17 bij het vergunningnummer van de prostituee een aantekening opgenomen van de plaats en tijd van de gedraging dan wel de overtreding en de wijze waarop de vaststelling is afgehandeld.
4. In het register wordt bij een weigering als bedoeld in artikel 6, eerste lid, het burgerservicenummer van de aanvrager opgenomen, alsmede een aantekening in welke gemeente en op welke grond een vergunning is geweigerd.
5. In het register kunnen aantekeningen worden opgenomen met betrekking tot de zelfredzaamheid van een prostituee en met betrekking tot dwang.

#### **Artikel 13 Bewaartermijnen**

1. Een ingetrokken vergunning wordt zes maanden na de datum van intrekking verwijderd uit het register, bedoeld in artikel 11.
2. Een vervallen vergunning wordt zes maanden na de datum van vervallen verwijderd uit het register, tenzij de vergunning aansluitend opnieuw wordt verleend.
3. Een aantekening als bedoeld in artikel 12, tweede, derde, vierde en vijfde lid, wordt gedurende twee jaar bewaard.
4. Indien de aantekening betrekking heeft op een ingetrokken of vervallen vergunning, worden de



aantekening uiterlijk bewaard tot het tijdstip van verwijdering, bedoeld in het eerste onderscheidenlijk tweede lid.

#### **Artikel 14 Nadere regels landelijk register prostitutievergunningen**

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven over het register, bedoeld in artikel 11. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op:

- a. de vorm en inrichting van het register;
- b. de vastlegging van gegevens in het register;
- c. de wijziging van gegevens in het register;
- d. de verwijdering van gegevens uit het register.
- e. de wijze waarop verbetering van onjuistheden in het register plaatsvindt;
- f. de wijze waarop wordt bijgehouden door wie, wanneer, met welk doel en inzake welk nummer het register is geraadpleegd;
- g. de wijze waarop wordt bijgehouden wanneer en inzake welk nummer is nagegaan of dit voorkomt in het register; en
- h. de verantwoordelijkheden van degenen die gegevens aanleveren ten behoeve van het register.

#### **Artikel 15 Nagaan of raadplegen**

1. Eenieder kan in het register, bedoeld in artikel 11, nagaan of het door een prostituee opgegeven vergunningnummer voorkomt in het register.
2. Het register kan uitsluitend voor het toezicht op de naleving van artikel 2 worden geraadpleegd door de toezichthouders, bedoeld in artikel 38.

#### **Artikel 16 Gegevensverwerking**

Onze Minister van Justitie en Veiligheid, de burgemeesters, bedoeld in artikel 3, eerste lid, en de ambtenaren, bedoeld in artikel 4, eerste lid, kunnen in afwijking van het in artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming persoonsgegevens opgenomen verbod op verwerking van gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag, de ter uitvoering van hun in deze wet genoemde taken inzake de prostitutievergunning noodzakelijk verkregen gegevens verwerken.

#### **Artikel 17 Advertenties prostituee**

Een prostituee vermeldt in advertenties het nummer van de telefoon, bedoeld in artikel 4, tweede lid, onder c, en het nummer waaronder de vergunning is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 11.

#### **Artikel 18 Zorgpost**

In ten minste iedere gemeente als bedoeld in artikel 3, eerste lid, kunnen prostituees en andere sekswerkers anoniem en kosteloos voorlichting en zorg ontvangen in een mede op prostitutie ingerichte zorgpost.

### **HOOFDSTUK 3 SEKSBEDRIJF**

#### *§ 1 Algemeen*

#### **Artikel 19 Vergunningplicht seksbedrijven**

Het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder een vergunning als bedoeld in artikel 21.

#### **Artikel 20 Saksinrichting**

1. Een vergunning voor een seksbedrijf kan mede voor één of meer saksinrichtingen worden verleend.
2. Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, een maximum worden gesteld aan het aantal saksinrichtingen waarvoor een vergunning wordt verleend.

#### **Artikel 21 Vergunning seksbedrijven**

1. De aanvraag voor een vergunning voor een seksbedrijf wordt ingediend bij de burgemeester van

de gemeente waar de exploitant zijn bedrijf wil gaan uitoefenen.

2. Indien onder het seksbedrijf een seksinrichting valt, die is gelegen in een andere gemeente dan de gemeente, bedoeld in het eerste lid, wordt de aanvraag, in afwijking van het eerste lid, ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de seksinrichting is gelegen.
3. De vergunning wordt, onverminderd de artikelen 27 en 28, voor vijf jaar verleend aan de exploitant en op diens naam gesteld. De vergunning is niet overdraagbaar.
4. De vergunning kan op aanvraag voor een periode van vijf jaar worden verlengd.

#### **Artikel 22 Aanvraag vergunning seksbedrijf**

1. Bij de aanvraag van een vergunning voor een seksbedrijf wordt vermeld voor welke activiteit vergunning wordt gevraagd, en wordt opgave gedaan van in ieder geval de volgende gegevens:
  - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
  - b. het nummer van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
  - c. of in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag de exploitant een vergunning voor een seksbedrijf is geweigerd of een aan de exploitant verleende vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken;
  - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
  - e. het adres van elke onder het seksbedrijf vallende seksinrichting;
  - f. elk telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;
  - g. een indicatie van de omvang van het bedrijf.
2. Indien een beheerder is aangesteld, is het eerste lid, onder a, b en c, van overeenkomstige toepassing op de beheerder.
3. Indien de aanvraag betrekking heeft op een prostitutiebedrijf, wordt een bedrijfsplan als bedoeld in artikel 35 overgelegd.
4. Bij gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld over:
  - a. de wijze van indiening van de aanvraag;
  - b. de overige gegevens of bescheiden die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag;
  - c. de procedure bij verlenging van de vergunning.

#### **Artikel 23 Beslissen op aanvraag**

1. De burgemeester, bedoeld in artikel 21, beslist binnen twaalf weken op de aanvraag van een vergunning voor een seksbedrijf.
2. De in het eerste lid gestelde termijn kan door de burgemeester met ten hoogste twaalf weken worden verlengd.
3. Met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op de aanvraag van een vergunning voor een seksbedrijf.

#### **Artikel 24 Weigeren vergunning seksbedrijf verplicht**

1. Een vergunning voor een seksbedrijf wordt geweigerd indien:
  - a. de exploitant of de beheerder onder curatele staat;
  - b. de exploitant of de beheerder is ontzet uit het ouderlijk gezag of de voogdij;
  - c. de exploitant of de beheerder onherroepelijk is veroordeeld voor een gewelds- of zedendelict of voor mensenhandel, of in enig ander opzicht van slecht levensgedrag is;
  - d. de exploitant of de beheerder de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt;
  - e. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn;
  - f. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften;
  - g. er aanwijzingen zijn dat voor of bij de exploitant personen werken of zullen werken die, indien het prostitutees betreft, nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, indien het overige personen betreft, nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000;
  - h. ingevolge artikel 20, tweede lid, bij gemeentelijke verordening een maximum is gesteld aan het

- aantal vergunningen dat wordt verleend en dit maximum is bereikt;
- i. de aanvraag betrekking heeft op een prostitutiebedrijf in een gemeente waar ingevolge artikel 34 bij gemeentelijke verordening is bepaald dat daarvoor geen vergunning wordt verleend.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen naast de in het eerste lid gestelde eisen andere eisen worden gesteld ten aanzien van het zedelijk gedrag van de exploitant en de beheerder en kan de in het eerste lid, onder c, gestelde kwalificatie nader worden omschreven.

#### **Artikel 25 Weigeren vergunning seksbedrijf mogelijk**

1. Een vergunning voor een seksbedrijf kan worden geweigerd:
  - a. voor een seksbedrijf waarvoor de vergunning op grond van artikel 27 of artikel 28 is ingetrokken, gedurende een periode van vijf jaar na de intrekking;
  - b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
  - c. indien de vergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in een seksinrichting waarvoor eerder een vergunning is ingetrokken, of in die seksinrichting eerder zonder vergunning een prostitutiebedrijf is uitgeoefend.
2. Voordat een vergunning wordt geweigerd met toepassing van het eerste lid, onder b, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

#### **Artikel 26 Gegevens vergunning seksbedrijf**

1. De vergunning voor een seksbedrijf vermeldt in ieder geval:
  - a. de exploitant;
  - b. de beheerder;
  - c. voor welke activiteit de vergunning is verleend;
  - d. het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
  - e. elk telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt;
  - f. het adres van elke onder dat seksbedrijf vallende seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend;
  - g. de voorschriften of beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden;
  - h. de geldigheidsduur van de vergunning;
  - i. het nummer van de vergunning.
2. De exploitant draagt er zorg voor dat de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar aanwezig is in de seksinrichting waarvoor de vergunning mede is verleend, en dat tevens aan de buitenzijde of direct bij binnenkomst van de seksinrichting zichtbaar is dat hij over een vergunning voor die seksinrichting beschikt.
3. Het is verboden te handelen in strijd met het tweede lid.

#### **Artikel 27 Intrekken vergunning seksbedrijf verplicht**

1. De vergunning voor een seksbedrijf wordt ingetrokken indien:
  - a. de verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen indien bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
  - b. de vergunning in strijd met een wettelijk voorschrift is gegeven;
  - c. is gehandeld in strijd met de artikelen 31, 32, eerste lid, 33, 35, eerste lid, en 37, eerste en tweede lid;
  - d. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid;
  - e. zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 24, eerste lid;
  - f. de vergunninghouder dat verzoekt.
2. Indien de vergunning mede is afgegeven voor een of meer seksinrichtingen, kan de vergunning in plaats van te worden ingetrokken zodanig worden gewijzigd dat de vergunning niet meer van toepassing is op een of meer van die seksinrichtingen

#### **Artikel 28 Intrekken vergunning seksbedrijf mogelijk**

1. De vergunning voor een seksbedrijf kan worden geschorst of ingetrokken:

- a. indien is gehandeld in strijd met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
  - b. indien in verband met gewijzigde wettelijke voorschriften, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten de bescherming van de belangen met het oog waarop het vergunningsvereiste is gesteld, zwaarder wegen dan het belang van de vergunninghouder bij behoud van de vergunning;
  - c. indien een niet in de vergunning vermelde persoon exploitant of beheerder is geworden;
  - d. indien is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of krachtens deze wet gestelde bepalingen, onverminderd artikel 27, eerste lid, onder c;
  - e. indien is gehandeld in strijd met de in het bedrijfsplan, bedoeld in artikel 35, beschreven maatregelen;
  - f. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2. Voordat een vergunning wordt ingetrokken op grond van het eerste lid, onder d, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.
  3. Indien de vergunning mede is afgegeven voor een of meer seksinrichtingen, kan de vergunning in plaats van te worden ingetrokken of geschorst, zodanig worden gewijzigd dat de vergunning niet meer van toepassing is op een of meer van die seksinrichtingen.

#### **Artikel 29 Melden wijzigingen**

De vergunninghouder meldt elke verandering waardoor zijn seksbedrijf niet langer in overeenstemming is met de op grond van artikel 26 in de vergunning opgenomen gegevens, zo spoedig mogelijk aan de burgemeester. Deze verleent een gewijzigde vergunning, indien het seksbedrijf aan de vereisten voldoet.

#### **Artikel 30 Landelijk register vergunningen seksbedrijven**

1. Er is een landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven, onder verantwoordelijkheid van Onze Minister van Justitie en Veiligheid.
2. In het register worden opgenomen:
  - a. verleende en gewijzigde vergunningen; en
  - b. beschikkingen, houdende weigering, schorsing of intrekking van een vergunning, voor zover daartoe is besloten op grond van een omstandigheid als bedoeld in artikel 24, eerste lid, onder a tot en met g.
3. De burgemeester die een vergunning heeft verleend of gewijzigd, meldt dit onverwijld bij het register, onder vermelding van de bij de vergunningaanvraag vermelde gegevens.
4. De burgemeester die een vergunning heeft geweigerd, geschorst of ingetrokken als bedoeld in het tweede lid, onder b, meldt dit onverwijld bij het register onder vermelding van de grond daarvoor, en de bij de vergunningaanvraag vermelde gegevens.
5. Het register kan worden geraadpleegd door:
  - a. de burgemeester die een aanvraag voor een vergunning op grond van artikel 21 heeft ontvangen, of die een vergunning voor een seksbedrijf heeft verleend, uitsluitend ter beoordeling van die aanvraag of de verlenging van die vergunning;
  - b. de toezichthouders, bedoeld in artikel 38, uitsluitend voor het toezicht op prostitutiebedrijven; en
  - c. Onze Minister van Justitie en Veiligheid, uitsluitend ten behoeve van de taakuitoefening, bedoeld in de artikelen 8 en 9 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
6. Eenieder kan in het register nagaan of een seksbedrijf beschikt over een vergunning.
7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het eerste tot en met zesde lid.

#### **Artikel 31 Advertenties seksbedrijf**

Het is verboden in advertenties voor een seksbedrijf geen vermelding op te nemen van het telefoon-



nummer, bedoeld in artikel 22, eerste lid, onder f, en van het vergunningnummer, bedoeld in artikel 26, eerste lid, onder i.

## **§ 2 Aanvullende bepalingen prostitutiebedrijf**

### **Artikel 32 Prostituees voor of bij exploitant**

1. Het is een exploitant verboden een prostituee voor of bij zich te laten werken:
  - a. die niet beschikt over een geldige prostitutievergunning, of
  - b. indien hij het vermoeden heeft of redelijkerwijs zou moeten hebben dat de prostituee gedwongen wordt te werken als prostituee.
2. Indien de exploitant een vermoeden als bedoeld in het eerste lid heeft, maakt hij daarvan zo spoedig mogelijk melding bij ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak. De melding leidt niet tot intrekking van de vergunning, bedoeld in artikel 27, eerste lid, aanhef en onder c, op grond van strijd met het eerste lid, onder b, van dit artikel.

### **Artikel 33 Administratie prostituees voor of bij exploitant**

1. De exploitant houdt gedurende de periode dat een prostituee voor of bij hem werkt administratie bij waaruit blijkt dat hij zich ervan heeft vergewist dat zij beschikt over een geldige prostitutievergunning.
2. De exploitant kan, in afwijking van het in artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming persoonsgegevens opgenomen verbod op verwerking van gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag, de door hem in verband met het eerste lid noodzakelijk verkregen gegevens verwerken.
3. Bij regeling van Onze Minister van Justitie en Veiligheid kunnen nadere regels worden gesteld over wijze waarop de exploitant de gegevens, bedoeld in het eerste lid, verzamelt en verwerkt.

### **Artikel 34 Nuloptie prostitutiebedrijven**

Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, worden bepaald dat geen vergunning voor een prostitutiebedrijf wordt verleend.

### **Artikel 35 Bedrijfsplan**

1. Een prostitutiebedrijf beschikt over een bedrijfsplan, waarin in ieder geval wordt beschreven welke maatregelen de exploitant treft:
  - a. op het gebied van hygiëne;
  - b. ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees;
  - c. ter bescherming van de gezondheid van de klanten;
  - d. ter voorkoming van strafbare feiten.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de in het eerste lid, bedoelde maatregelen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen prostitutiebedrijven met en zonder seksinrichting.

### **Artikel 36 Advertenties prostitutiebedrijf**

Het is een exploitant verboden in advertenties onveilige seks aan te bieden of in advertenties te garanderen dat prostituees die voor of bij hem werken, vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.

### **Artikel 37 Eisen aan exploitant prostitutiebedrijf**

1. De exploitant dan wel de beheerder van een prostitutiebedrijf met een seksinrichting, is in de inrichting aanwezig gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend, of kan zo nodig binnen vijf minuten na een oproep aanwezig zijn. De exploitant dan wel de beheerder van een escortbedrijf is bereikbaar gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk wordt uitgeoefend.
2. De exploitant draagt er zorg voor dat in de bedrijfsadministratie de actuele gegevens zijn opgeno-



men van de prostituees die voor of bij de exploitant werken, en dat het daarop betrekking hebbende deel van de bedrijfsadministratie en het bedrijfsplan, bedoeld in artikel 35, te allen tijde beschikbaar zijn voor toezichthouders.

3. Het is verboden te handelen in strijd met het eerste en tweede lid.

## HOOFDSTUK 4 TOEZICHT EN HANDHAVING

### Artikel 38 Toezicht en opsporing

1. Met het toezicht in een gemeente op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van de burgemeester aangewezen ambtenaren van de gemeente, niet zijnde de ambtenaren, bedoeld in artikel 4, eerste lid, en de bij besluit van de burgemeester aangewezen ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van politietaak. Van dit besluit wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
2. Met de opsporing van de bij artikel 40 strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, belast de in het eerste lid bedoelde ambtenaren van de gemeente. Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.
3. Indien een gedraging als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder e, of een overtreding van artikel 17 wordt vastgesteld binnen een gemeente die niet is aangewezen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, dan wordt daarvan mededeling gedaan aan de burgemeester die de vergunning heeft verleend.

### Artikel 39 Binnentreden

De in artikel 38 bedoelde toezichthouders zijn, uitsluitend in het kader van hun toezichtstaak, bevoegd zonder toestemming van de bewoner in een woning binnen te treden, indien in die woning tevens een seksinrichting is gevestigd waarvoor een vergunning is verleend.

## HOOFDSTUK 5 STRAF- EN SANCTIEBEPALINGEN

### Artikel 40 Straf klant

1. Met hechtenis van ten hoogste twaalf maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft de klant van een prostituee die:
  - a. zelfstandig werkt zonder prostitutievergunning;
  - b. werkt voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.
2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn een overtreding.

### Artikel 41 Sanctie prostituee

1. Elke burgemeester is bevoegd tot oplegging van een bestuurlijke boete ter handhaving van de artikelen 2 en 17.
2. De op grond van het eerste lid op te leggen bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
3. Onze Minister van Veiligheid en Justitie stelt beleidsregels op inzake de toepassing van de boetebevoegdheid.

## HOOFDSTUK 6 WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

### Artikel 42 Gemeentewet

Artikel 151a van de Gemeentewet vervalt.

### Artikel 43 Wet Bibob

In de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur wordt in artikel 1, onder c, ingevoegd:



9°. artikel 19 van de Wet regulering sekswerk;

#### **Artikel 44 Wet op de economische delicten**

In artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd: de Wet regulering sekswerk, de artikelen 19, 26, derde lid, 31, 32, eerste lid, 36 en 37, derde lid;

#### **Artikel 45 Wetboek van Strafrecht**

In het Wetboek van Strafrecht wordt na artikel 206 een artikel ingevoegd, luidende:

##### **Artikel 206a**

Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

#### **Artikel 46 Woningwet**

1. In artikel 13b, tweede lid, onder b, van de Woningwet, wordt 'op grond van ... Opiumwet' vervangen door 'op grond van artikel 125 van de Gemeentewet wegens een omstandigheid als bedoeld in artikel 24, eerste lid, onder g, van de Wet regulering sekswerk, op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 van Gemeentewet, op grond van artikel 174a van de Gemeentewet of op grond van artikel 13b van de Opiumwet'.

2. Indien artikel 2.55 (Woningwet) van de Invoeringswet Omgevingswet eerder in werking is getreden dan het eerste lid, wordt in het eerste lid 'artikel 13b, tweede lid, onder b' vervangen door 'artikel 13, tweede lid, onder c'.

#### **Artikel 47 Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet**

Artikel III van de Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handavingsinstrumentarium vervalt.

### **HOOFDSTUK 7 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN**

#### **Artikel 48 Ingetrokken vergunning seksbedrijf weigeringsgrond**

Indien van een aanvrager van een vergunning voor een seksbedrijf een vergunning voor een seksbedrijf is ingetrokken in de periode van vijf jaar voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, kan een vergunning worden geweigerd indien nog geen vijf jaar zijn verstreken sinds de intrekking.

#### **Artikel 49 Verlengde geldigheid vergunning**

Een voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet verleende vergunning voor een seksbedrijf die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet niet is ingetrokken of vervallen, geldt gedurende 28 weken na de inwerkingtreding van deze wet als een vergunning krachtens deze wet. Indien binnen deze periode een aanvraag als bedoeld in artikel 21 is gedaan, blijft deze vergunning van kracht totdat op de aanvraag is beslist.

#### **Artikel 50 Fictieve vergunning**

De artikelen 19 en 31 zijn gedurende 28 weken na inwerkingtreding van deze wet niet van toepassing op een seksbedrijf dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet rechtmatig zonder vergunning werd uitgeoefend en sindsdien onafgebroken is voortgezet. Indien binnen deze periode een aanvraag als bedoeld in artikel 21 is gedaan, geldt de buitentoe passing tot het moment dat op de aanvraag is beslist.

#### **Artikel 51 Uitstel straf en sanctie**

De artikelen 40 en 41 zijn tot een jaar na inwerkingtreding van artikel 2 niet van toepassing.



---

#### **Artikel 52 Evaluatie**

Onze Minister van Justitie en Veiligheid zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

#### **Artikel 53 Inwerkingtreding**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen ervan verschillend kan worden vastgesteld.

#### **Artikel 54 Citeertitel**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet regulering sekswerk.

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

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### Algemeen deel

#### Hoofdstuk 1 Inleiding

##### 1.1 Hoofdpijnen wetsvoorstel

Prostitutie is van alle tijden. Ook in ons land is het een fenomeen dat onmiskenbaar aanwezig is in de samenleving, al lopen de opvattingen over de wenselijkheid ervan uiteen. Ons land kent geen verbod op prostitutie of op de exploitatie van prostitutie, en dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Dat neemt niet weg dat het van groot belang is om prostitutie en andere vormen van sekswerk te reguleren om misstanden in de seksbranche te voorkomen of te verminderen. Daartoe wordt al geruime tijd gewerkt aan een wettelijke regeling, maar tot afronding daarvan is het niet gekomen. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III (*Vertrouwen in de toekomst*) is aangekondigd dat het wetsvoorstel Regulering prostitutie (Kamerstukken 32 211) zal worden aangepast.<sup>1</sup> Kern van deze aanpassingen is dat er een uniforme vergunningplicht komt voor seksbedrijven en dat iedere prostituee<sup>2</sup> over een prostitutievergunning dient te beschikken, die in een landelijk register worden opgenomen. Voorts staat in het Regeerakkoord dat er een zogeheten pooierverbod komt, in aanvulling op de mogelijkheden die artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht biedt voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de prostitutie. Wie betrokken is bij onvergunde bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en daaruit financieel voordeel haalt, wordt strafbaar.

Het kabinet onderkent dat de gekozen aanpak inzake een uniforme vergunningplicht op weerstand stuit bij in ieder geval een deel van de prostituees, omdat de vergunning met registratie de prostituees in een uitzonderingspositie plaatst. Niet te ontkennen valt evenwel dat de prostitutiebranche niet vergelijkbaar is met enig andere branche. Van de overheid mag worden verlangd dat zij hier een extra zorgplicht voelt, en met betrokkenheid optreedt, om te komen tot een acceptabele branche, waarin alleen gewerkt wordt door mannen en vrouwen die ten minste 21 jaar oud zijn, die niet door een ander tot dat werk gedwongen worden, die zich naar verwachting kunnen redden in dat bestaan, en die zich bewust zijn van de risico's van het werk. Als niet aan deze vier essentiële eisen is voldaan, kan niet van de overheid verwacht worden dat zij prostitutie toestaat.

In een gesprek moet worden gezien of aan deze eisen wordt voldaan. Dat gesprek ziet het kabinet als een noodzakelijke voorwaarde voor legale prostitutie. Dat betekent dat het niet als een vrijblijvende optie kan worden aangeboden, maar als verplichting wordt opgelegd aan degenen die legaal als prostituee werkzaam willen zijn. Indien in het gesprek geen overwegende bezwaren blijken tegen het gaan of blijven werken als prostituee, wordt een vergunning afgegeven. Het verlenen van een vergunning betekent niet dat met zekerheid is vastgesteld dat er helemaal niets aan de hand is, maar het is een inspanning die minimaal van de overheid verwacht mag worden om 'aan de voorkant' bij te dragen aan een acceptabele branche. Toezicht en handhaving op de praktijk zijn daarnaast de instrumenten om ervoor te zorgen dat er geen misstanden ontstaan of voortduren.

Voor prostituees die voor of bij een exploitant werken, gelden dezelfde voorwaarden als voor zelfstandig werkende prostituees. Een vergunningplicht voor exploitanten van seksbedrijven, die al was opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel en op brede steun kon rekenen, maakt ook deel uit van het huidige voorstel. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een voorziening voor sekswerkers of zij die overwegen dat te worden, op gratis en anonieme voorlichting en zorg in een aantal gemeenten. Als sluitstuk van het uniforme vergunningstelsel worden in dit wetsvoorstel prostitutie zonder vergunning en het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning strafbaar gesteld. Ook wordt het als klant gebruik maken van illegale prostitutie strafbaar gesteld.

Daarnaast wordt ter uitvoering van het in het Regeerakkoord aangekondigde 'pooierverbod' (het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie) strafbaar gesteld als zelfstandig delict in het Wetboek van Strafrecht. Er is sprake van strafbaarheid als het behulpzaam zijn bestaat uit activiteiten die de kern van de illegale prostitutie raken, zoals kamerverhuur, het verrichten van vervoersdiensten of bodyguardwerkzaamheden. Dergelijke activiteiten dragen bij aan de instandhouding van de illegale prostitutiebranche. Strafbarestelling van faciliteerders die financieel voordeel behalen uit illegale prostitutie, verruimt de mogelijkheden voor strafrechtelijk optreden tegen misstanden in de prostitutiebranche.

Dit voorstel beoogt zo bij te dragen aan het creëren van een situatie waarin alle vrouwen en mannen die in de prostitutie werken, aan bepaalde voorwaarden voldoen, onder meer ten minste 21 jaar zijn,

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34 700 nr. 34.

<sup>2</sup> In de wet en in deze toelichting wordt het begrip 'prostituee' gebruikt, maar daaronder wordt mede begrepen de (mannelijke) prostituee.

zelfredzaam zijn, geen slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie, adequaat geïnformeerd zijn over de risico's van het werk, hun rechten op informatie en hun plichten kennen, en ten slotte weten waar kennis, zorg en hulp beschikbaar is om hun beroep zo veilig en gezond mogelijk te kunnen uitoefenen dan wel om te kunnen stoppen met dat werk. Als tegenhanger van een aldus vormgegeven legale prostitutiebranche zijn prostituees zonder vergunning in overtreding, en zijn exploitanten van seksbedrijven zonder vergunning strafbaar, evenals degenen die gebruikmaken van onvergunde prostitutie of die deze faciliteren. Dit alles om misstanden zoals gedwongen prostitutie te voorkomen en te bestrijden.

Bij het vormgeven van de aangekondigde aanpassingen is er uiteindelijk voor gekozen om een nieuw wetsvoorstel in te doen dienen. Dat heeft de voorkeur boven aanpassing, vooral ook omdat het dan om een tweede aanpassing zou gaan van wetsvoorstel 32 211, gezien de tussentijds ingediende novelle (Kamerstukken 33 885). Dat zou, naast de diverse nota's van wijziging bij het oorspronkelijke wetsvoorstel en de novelle, leiden tot een verbrokkeld geheel, terwijl de keuze voor een nieuw wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om een geïntegreerde en geactualiseerde memorie van toelichting bij het voorstel te voegen.

### *1.2 Opbouw memorie van toelichting*

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor dit wetsvoorstel beschreven en wordt nader ingegaan op de belangrijkste begrippen.

In hoofdstuk 2 wordt naar aanleiding van de nulmeting uit 2014, het onderzoek naar de maatschappelijke positie van sekswerkers uit 2018, het onderzoek naar sekswork en geweld uit 2018 en andere relevante onderzoeken en monitoren ingegaan op de maatschappelijke veranderingen en de bestaande misstanden in deze branche en de positie van de prostituee. Hiermee wordt tevens de noodzaak van dit wetsvoorstel onderbouwd. In de daaropvolgende hoofdstukken staat een toelichting op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de vergunningplicht van prostituees, het landelijk register van prostitutievergunningen en de mogelijkheid van een gesprek vanuit gezondheidsperspectief.

Hoofdstuk 4 gaat over de vergunningplicht en vergunningvoorwaarden van een seksbedrijf en over het landelijke register van vergunningen voor seksbedrijven.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de grondwettelijke en internationale aspecten van het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 6 gaat over toezicht, handhaving, sancties en sanctietoepassing.

Hoofdstuk 7 behandelt het pooierverbod.

Hoofdstuk 8 beschrijft het flankerend beleid, waarin onder meer de positieverbetering van prostituees en de mogelijkheden om uit de prostitutie te stappen, een rol spelen.

Hoofdstuk 9 gaat over de gevolgen (bestuurlijk, administratief en financieel) van het wetsvoorstel voor de verschillende actoren en voor het Rijk.

Hoofdstuk 10 beschrijft de opbrengst van de consultatie, en de wijze waarop die is verwerkt.

In hoofdstuk 11 wordt aandacht besteed aan overgangsrecht.

In de artikelsgewijze toelichting wordt bij een aantal artikelen nader stilgestaan. Ook worden daar de wijzigingen van andere wetten (hoofdstuk 6 van het *wetsvoorstel*) toegelicht.

### *1.3 Aanleiding wetsvoorstel*

Uit de nulmeting van 2014<sup>3</sup> bleek dat in ongeveer 40% van de gemeenten één of meer prostitutiebedrijven waren gevestigd. Het kon hierbij gaan om verschillende typen bedrijven zoals raamprostitutiebedrijven, seksclubs en erotische massagesalons. In totaal waren er anno 2014 in Nederland 674 vergunde seksinrichtingen: een daling ten opzichte van 2006. Tegenover die dalende trend in traditionele vormen van prostitutiebedrijven, bleken andere vormen van prostitutie, waarbij zelfstandig werkende prostituees hun klanten werven via internet en sociale media en deze thuis of elders ontvangen, toe te nemen. Deze trend is niet uniek voor de prostitutiebranche, maar ligt in lijn met de toename van de verkoop van producten en diensten via internet en de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in andere branches in Nederland. Er mag van worden uitgegaan dat deze trend tussen 2014 en heden is doorgezet en de komende jaren verder zal doorzetten. In dit deel van de sector geldt nu geen vergunningplicht, en dat betekent dat een relatief steeds groter deel van de prostitutie plaats vindt in het deel van de sector waar minder zicht op is vanuit onder meer zorg en toezicht en handhaving. Dit is zorgelijk, omdat prostitutie een risicovol beroep is. Het is bekend dat de prostitutiebranche een aantrekkelijk verdienmodel biedt voor mensenhandelaren. Daarnaast kan het werk specifieke gezondheids- en veiligheidsrisico's met zich brengen.

<sup>3</sup> Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M. & Bremmers, B. (2014). Prostitutie in Nederlandse gemeenten: Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014. Bureau Beke, Arnhem. Opgenomen als een van de bijlagen bij Kamerstukken II 2014/15, 34 193, nr. 1.

De resultaten van de nulmeting over de aard en omvang van prostitutie in Nederland maken duidelijk dat het niet mogelijk is om een goede schatting te geven van het aantal prostituees dat in Nederland werkzaam is. Daardoor is het ook niet mogelijk om te bepalen welk deel van het totaal aantal prostituees mogelijk slachtoffer is van seksuele uitbuiting. Desalniettemin blijkt uit verschillende rapportages van onder andere de politie<sup>4</sup> en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen<sup>5</sup> (Nationaal Rapporteur) dat het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutiebranche hoger ligt dan in andere branches. Bovendien wordt naar schatting maar liefst de helft van de gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie, gesignaleerd in de thuisprostitutie en escort. Dat zijn sectoren die veel minder zichtbaar zijn voor de overheid dan bordelen en raamprostitutie. Dit duidt erop dat de aantallen slachtoffers in de thuisprostitutie in werkelijkheid aanzienlijk hoger liggen. Het huidige wettelijke kader biedt geen mogelijkheid om gegevens over individuele prostituees te verwerken, anders dan in het kader van opsporing bij ernstige signalen van mensenhandel. Hierdoor kunnen kleine signalen van mogelijke misstanden, die door middel van 'stapeling' mogelijk leiden tot sterkere signalen, niet geregistreerd worden. Ook ontbreekt op dit moment een grondslag voor vergunningverlening aan zelfstandig werkende prostituees door gemeenten.

Daarnaast blijkt dat de maatschappelijke positie van sekswerkers kwetsbaar is, dat zij te maken hebben met stigmatisering en dat zij veel in aanraking komen met verschillende vormen van geweld. Dit draagt bij aan het ontstaan en voortduren van misstanden zoals dwang en uitbuiting. Het kabinet vindt het belangrijk prostituees en andere sekswerkers minder kwetsbaar te maken en hun positie te verbeteren.<sup>6</sup>

De overheid moet eraan bijdragen dat er in de prostitutiebranche geen ruimte is voor mensenhandelaren, en dat signalen van gedwongen prostitutie snel worden opgepakt en op de juiste plek terecht komen. Daarnaast is het zaak ervoor te zorgen dat mensen die kiezen voor het beroep van prostituee, dit werk veilig kunnen doen. Heldere uniforme regels voor de gehele branche dragen hieraan bij. Dit vraagt volgens het kabinet om nadere regulering van de branche en wijziging van de thans aanhangige wetsvoorstellen (Kamerstukken 32 211 en 33 885) in de Eerste Kamer.

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is het gelegenheid geven tot (de exploitatie van) prostitutie toegestaan. Gemeenten kunnen op grond van artikel 151a Gemeentewet een vergunningstelsel voor prostitutiebedrijven hanteren. De verschillende wijzen waarop gemeenten hieraan invulling gaven, boden ruimte voor het ontstaan van misstanden, en daarom was een meer uniform stelsel met landelijke kaders wenselijk. Daartoe is in 2009 het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstukken 32 111) ingediend. Dat wetsvoorstel ontmoette op onderdelen veel kritiek in de Eerste Kamer, en het bleek noodzakelijk via een novelle aanpassingen door te voeren. Die novelle (Kamerstukken 33 885) is 1 maart 2014 ingediend en op 21 juni 2016 aanvaard door de Tweede Kamer. Verschillende partijen, zoals gemeenten, politie, openbaar ministerie en de Nationaal Rapporteur hebben vervolgens grote zorgen geuit over effecten van de novelle voor het toezicht in het niet-vergunde deel van de branche (de zelfstandig werkende prostituee in onder meer de thuisprostitutie). De vrees bestond dat onder het destijds gewijzigde wetsvoorstel de prostitutie zich nog verder zou verplaatsen naar dat deel van de branche, waardoor de mogelijkheden voor toezicht en handhaving op de branche sterk zouden afnemen, en gedwongen prostitutie daardoor zou toenemen.

Met de opheffing van het bordeelverbod is in 2000 tevens het souteursverbod opgeheven, onder overheveling van de kwalijk geachte elementen van bordeelhouden en het souteurschap in de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Wetboek van Strafrecht). Prostituees die in het niet-vergunde deel van de branche werkzaam zijn, worden vaak op enige wijze gefaciliteerd bij de uitoefening van hun activiteiten door personen die hieruit financieel voordeel halen. Deze faciliteerders dragen bij aan de instandhouding van illegale prostitutie en de hiermee gepaard gaande misstanden. Sinds 2000 gaan er daarom regelmatig stemmen op voor herinvoering van een souteursverbod, in het spraakgebruik ook wel pooierversbod genoemd. De quickscan 'Herinvoering van een pooierversbod'<sup>7</sup> bevat reacties van zeventien strafrechtjuristen op een voorstel tot strafbaarstelling van 'eenieder die zich zonder vergunning of redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van een prostituee'. Ongeveer de helft van de geïnterviewden was van mening dat de strafbaarstelling van mensenhandel in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) niet volstaat voor de aanpak van

<sup>4</sup> Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (2017). Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, Driebergen.

<sup>5</sup> Prostitutie en mensenhandel (2016). Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Den Haag.

<sup>6</sup> Snippe, J., Schoonbeek, I. & Boxum, C. (2018). Onderzoek maatschappelijke positie sekswerkers. Breuer en Intraval, Rotterdam-Groningen en Kloek, M. & Dijkstra, M. (2018). Sekswerk en geweld in Nederland. PROUD en Soa Aids Nederland – Aidsfonds.

<sup>7</sup> Lindenberg, K. (2014). Herinvoering van een pooierversbod? Een inventarisatie van opvattingen in het juridische werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierversbod. WODC, Ministerie van Justitie.

misstanden in de prostitutie, omdat door de bewijsproblemen die inherent zijn aan artikel 273f Sr in te veel gevallen niet tot vervolging/veroordeling wegens seksuele uitbuiting kan worden gekomen. Die bewijsproblematiek houdt onder meer verband met ambivalentie of angst bij de slachtoffers van mensenhandel, waardoor zij niet kunnen of willen verklaren of inconsistent verklaren. Daar komt bij dat voor verklaringen steunbewijs nodig is, dat vaak na moeizaam en tijdrovend onderzoek boven water komt, maar niet altijd betrouwbaar is. Strafbaarstelling van ongeoorloofde bemoeienis met prostitutie zou de effectiviteit van de aanpak van misstanden in de prostitutiebranche kunnen verbeteren, volgens een deel van de geïnterviewden.

Het kabinet is van mening dat betrokkenheid bij illegale prostitutie niet mag lonen. Ter uitvoering van het Regeerakkoord wordt het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht. Deze wetswijziging wordt nader toegelicht in hoofdstuk 7 van dit algemeen deel en bij artikel 45 van de artikelsgewijze toelichting.

Tegen deze achtergrond is in het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* de volgende passage opgenomen:

*Het is belangrijk om mensen in de prostitutie te beschermen tegen misstanden, zoals uitbuiting en mensenhandel. De strijd tegen mensenhandel wordt daarom versterkt. Er wordt geïnvesteerd in internationaal opsporingsonderzoek. In bronlanden van mensenhandel wordt een vaste politieliaison gestationeerd. Door structureel geld beschikbaar te stellen voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's worden mensen die de prostitutie willen verlaten, geholpen. De behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel wordt voortgezet. Er wordt geïnvesteerd in de regionale Prostitutie Controle Teams. Ook komt er extra geld voor slachtoffers van mensenhandel.*

*Gemeenten en politie moeten over effectieve mogelijkheden beschikken om mensenhandel te voorkomen, te signaleren en te bestrijden. Mensenhandelaren mogen niet profiteren van ongelijke toezichts- en handhavingsmogelijkheden. Het wetsvoorstel Regulering prostitutie wordt daarom aangepast, zodat uniformiteit ten opzichte van alle sectoren in de prostitutiebranche is verzekerd en bescherming tegen mensenhandel in al deze sectoren gewaarborgd blijft. Om ongewenste verplaatsingen van prostitutie naar minder zichtbare delen van de sector te voorkomen, worden alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, waaronder ook escort en zelfstandig werkende prostituees, vergunningplichtig. Er komt een wettelijke grondslag voor lokale intakegesprekken, die als doel hebben vanuit de gezondheidszorg (GGD) zicht te houden op prostituees teneinde misstanden te voorkomen.*

*Er komt een pooiervverbod, in aanvulling op de mogelijkheden die artikel 273f Sr biedt voor de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de prostitutie. Wie betrokken is bij onvergunde bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en daar financieel voordeel uithaalt, wordt strafbaar. Er is geen sprake van strafbare betrokkenheid als gedragingen niet aan de kern van de seksuele dienstverlening raken.*

## 1.4 Begrippen

Voor een goed begrip van het algemeen deel van de toelichting is het gewenst op deze plaats alvast enige opmerkingen te maken over enkele begripsbepalingen in artikel 1 van het wetsvoorstel. In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt daarop dieper ingegaan, en wordt ook nader stilgestaan bij de begrippen die niet in deze afdeling aan de orde komen.

In de wet en in deze toelichting wordt veelvuldig het begrip 'prostituee' gebruikt, dus de vrouwelijke vorm van het woord. Omwille van de leesbaarheid is gekozen voor één aanduiding, en omdat in de prostitutie overwegend vrouwen werkzaam zijn, is dat de vrouwelijke vorm geworden. Onder dat begrip vallen evenwel ook de mannelijke prostitué en de transgender-prostitu(ee). In de tekst wordt met 'zij' en 'haar' verwezen naar 'prostituee', maar daar kan dus ook 'hij' en 'hem/zijn' worden gelezen.

In de wet wordt 'sekswerk' gedefinieerd, en daarvan afgeleid wordt in deze memorie 'sekswerkers' gebruikt als algemene aanduiding voor de personen die tegen betaling seksuele handelingen verrichten met een ander (prostitutie), of die tegen betaling seksuele handelingen verrichten voor een ander (onder meer live seksshows, webcamseks, peepshows, striptease-bars). In alle gevallen gaat het om realtime handelingen door personen. Het produceren en het vertonen van seksfilms vallen buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

In de wet en de toelichting worden de termen seksbedrijf, prostitutiebedrijf en escortbedrijf gebruikt. In alle gevallen wordt hierbij niet bedoeld op de locatie waar deze plaatsvindt, maar op de activiteit 'bedrijfsmatig gelegenheid geven'. Dat valt uiteen in het gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handeling voor een ander, en het gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handeling met een ander (prostitutie). Als gelegenheid wordt geboden tot prostitutie, dan is er sprake van een 'prostitutiebedrijf', en als dat geschiedt door bemiddeling tussen prostituees en klanten, dan wordt van een 'escortbedrijf' gesproken. Voorbeelden van seksbedrijven, niet zijnde prostitutiebedrijven of escortbedrijven, zijn bedrijven die striptease acts of live seksshows aanbieden.



Het begrip 'bedrijfsmatig' is in de definities direct verbonden met het element 'gelegenheid geven'. Dat wil dus zeggen dat in geval van prostitutie iemand (de exploitant) iemand anders (de prostituee) gelegenheid geeft om zich beschikbaar te stellen tot het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met een ander (de klant).

Het element 'bedrijfsmatig gelegenheid geven tot' komt uitsluitend voor in drie definities van 'bedrijf' in artikel 1: seksbedrijf (als algemeen begrip), prostitutiebedrijf (als verbijzondering daarvan) en escortbedrijf (als verbijzondering van prostitutiebedrijf). In de definitie van 'prostitutie' komt het element niet voor. Dat is ook logisch, want iemand kan zichzelf niet 'gelegenheid geven'.

Onder prostituee wordt verstaan 'degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling'. Het verrichten van seksuele handelingen met een ander duidt op *fysieke* seksuele handelingen met een ander. Iemand die seksuele diensten aanbiedt via een webcam of een striptease-act opvoert, valt niet onder de definitie van prostituee.

Het 'zich beschikbaar stellen' duidt op het in algemene zin beschikbaar zijn voor wie betaalt, en heeft daarmee een structureel karakter.

Een prostituee kan zelfstandig werken, of voor of bij een exploitant. Een prostituee werkt *voor* een exploitant indien zij in loondienst is, of als ze werkt via de zogeheten opting-in regeling van de Belastingdienst. Een prostituee werkt *bij* een exploitant indien zij als zzp'er gebruik maakt van de faciliteiten van de exploitant, zoals het huren van een raam. De twee werkvormen kunnen ook gecombineerd worden.

Onder exploitant wordt begrepen 'de natuurlijke persoon of de bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf wordt uitgeoefend'. Een exploitant kan een ander aanstellen voor de feitelijke leiding van zijn seksbedrijf. Deze persoon wordt aangeduid als beheerder.

## Hoofdstuk 2 Maatschappelijke ontwikkelingen

### 2.1 Inleiding

Het algemeen bordeelverbod is in het jaar 2000 opgeheven. Dit betekent dat de exploitatie van prostitutie, in de vorm van gelegenheid geven tot, sindsdien niet meer verboden is. Prostitutie als activiteit is zowel voor het jaar 2000 als daarna niet verboden geweest. Sinds 2000 zijn verschillende onderzoeken verschenen over de opheffing van het bordeelverbod.

Hieronder wordt beschreven welke veranderingen zich voordoen binnen de prostitutiebranche en wat de aard en omvang is van de branche. Ook gaat dit hoofdstuk in op de maatschappelijke positie van prostituees. Vervolgens wordt ingegaan op misstanden die zich voordoen in de seksbranche en tot slot volgt een paragraaf over het financieel voordeel trekken uit onvergunde prostitutie.

### 2.2 Ontwikkelingen in de prostitutiebranche

#### 2.2.1 Veranderingen, aard en omvang van de branche

In ongeveer 40% van de gemeenten zijn een of meer prostitutiebedrijven gevestigd. Het kan hierbij gaan om verschillende typen bedrijven zoals raamprostitutiebedrijven, seksclubs, escortbedrijven en erotische massagesalons. In 2014 waren er in Nederland 674 vergunde seksinrichtingen; een daling ten opzichte van 2006.<sup>8</sup>

Er is al een aantal jaren een dalende trend in traditionele vormen van prostitutiebedrijven, zoals ramen, seksclubs en privéhuizen. Flexibele vormen, waarin zelfstandig werkende prostituees hun klanten werven via internet en sociale media, nemen toe. Deze trend is niet uniek voor de prostitutiebranche, maar ligt in lijn met de toename van de verkoop van producten en diensten via internet en de groei van het aantal zzp'ers in andere branches in Nederland. De verwachting is dat daarmee ook het aantal zelfstandig werkende prostituees de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen. Deze trend zal de komende jaren naar verwachting doorzetten. Dit deel van de prostitutiebranche onttrekt zich groten-deels aan het zicht omdat hiervoor binnen de huidige wet- en regelgeving geen grondslag is voor een vergunning, die immers ziet op bedrijven, en de locatie waar de seksuele diensten worden verleend, niet eenvoudig vast te stellen is.

Het is niet mogelijk gebleken om de totale omvang van het aantal prostituees in Nederland te duiden, of te schatten. Op verschillende manieren (bijvoorbeeld via de vangst-hervangst-methode en internetscans) is getracht hiervan een schatting te maken. Uit de scans naar het aantal seksadverten-

<sup>8</sup> Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M. & Bremmers, B. (2014).

ties op het internet blijkt dat het aantal prostituees dat zich op internet aanbiedt, vele malen kleiner is dan het aantal advertenties doet vermoeden. Achter de ruim 28.000 verschillende advertenties voor prostituees die door de onderzoekers zijn gevonden, zaten minder dan 9.000 unieke telefoonnummers waarmee prostituees adverteren op internet. Een betrouwbare schatting van het aantal in Nederland werkende prostituees in zowel de legale als niet-legale sector kan ook op basis van deze scans niet worden gegeven.

### 2.2.2 Maatschappelijke positie van prostituees

De maatschappelijke positie van prostituees is onderzocht als onderdeel van de nulmeting waarbij 360 prostituees zijn geraadpleegd. In vergelijking met de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod is de leefwijze van sekswerkers verbeterd, echter in vergelijking met de algemene Nederlandse bevolking leven prostituees ongezonder. Prostituees roken en drinken meer dan de gemiddelde beroepsbevolking en maken vaker gebruik van kalmeringsmiddelen. Dit kan samenhangen met het feit dat 45% van de prostituees het werk soms als emotioneel zwaar ervaart en 14% het werk zelfs vaak of altijd emotioneel zwaar vindt. Meer dan een op de drie sekswerkers komt via het werk wel eens in aangrijpende situaties terecht, met als gevolg verontrustende gedachten of herinneringen hieraan en/of slaapproblemen.<sup>9</sup>

Uit de nulmeting kwam naar voren dat de meeste geïnterviewde prostituees tevreden zijn over de relatie met de exploitant. Zij geven voorkeur aan het werkzaam zijn in de vergunde en daarmee legale prostitutiesector. Meer dan een derde (37%) van de prostituees geeft aan via de toepassing van de opting-in regeling in de branche te werken en meer dan de helft (58%) werkt als zelfstandige. Ongeveer de helft van de prostituees bepaalt zelf het tarief voor het verrichten van seksuele handelingen.

Over de contacten met overheids- en hulpverleningsinstanties zijn prostituees positief. Veruit de meeste prostituees zijn tevreden over hoe zij worden behandeld door dergelijke organisaties. Driekwart van de prostituees is evenwel van mening dat het imago van de prostituee bij instellingen en burgers verbeterd dient te worden.<sup>10</sup>

Zelfstandig werkende prostituees moeten zich, net als andere zelfstandige ondernemers in Nederland, via de Kamer van Koophandel laten inschrijven in het Handelsregister. Dat register is openbaar, en de gegevens van de onderneming zijn opvraagbaar. Gezien de bijzondere aard van de branche en de belangen van privacy en veiligheid van prostituees, maakt de Kamer van Koophandel het de laatste jaren makkelijker voor bepaalde beroepsgroepen, waaronder prostituees om hun woonadres af te laten schermen.<sup>11</sup> Prostituees worden bovendien niet langer onder deze aanduiding opgenomen in het Handelsregister, maar vermeld onder de ruimere categorie 'Overige dienstverlening'.

Tegelijkertijd blijkt uit recent onderzoek<sup>12</sup> dat sekswerkers van mening zijn dat derden sekswerk als een normaal beroep zouden moeten zien. Door medewerkers van instanties zoals gemeenten, banken, zorgverzekeraars, woningcorporaties en handhaving wensen zij op een respectvolle wijze bejegend te worden, net als andere klanten van een instantie. Zij zijn erg ontevreden over het feit dat hun beroep vaak direct gerelateerd wordt aan uitbuiting en mensenhandel.

### 2.3 Misstanden in de prostitutiebranche

Het kabinet vindt het belangrijk dat prostituees hun beroep veilig en gezond kunnen uitoefenen en wil daarom de branche nog beter reguleren zodat misstanden zo min mogelijk plaatsvinden. Misstanden kunnen voorkomen in het vergunde deel van de branche, maar zeker ook in het onvergunde deel. Misstanden waar een prostituee mee te maken kan krijgen zijn divers van aard. Onder misstanden wordt onder andere verstaan onveilige seks, onhygiënische en onveilige werkomgeving, gedwongen prostitutie, uitbuiting, verplichte drugs- of alcoholconsumptie op de werkplek, diverse vormen van

<sup>9</sup> Nijkamp, R., Sijtsma, M., Snippe, J. & Bieleman, B. (2014). Verboden rood in beeld, onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014. Intraval, Groningen-Rotterdam.

<sup>10</sup> Bleeker, Y., Heuts, L., Timmermans, M., & Homburg, G. (2014). Sekswerkers aan het woord: De sociale positie van sekswerkers in Nederland anno 2014. Regioplan, Amsterdam.

<sup>11</sup> Wanneer het woonadres van iemand samenvalt met het vestigingsadres van zijn onderneming, blijft bij afscherming van het woonadres zijn vestigings- en daarmee dus zijn woonadres voor eenieder zichtbaar in het Handelsregister. De ondernemer kan in dat geval overwegen om zijn bedrijf op een ander adres te vestigen dan zijn woonadres. Daarnaast is de afscherming van woonadressen niet absoluut: advocaten, deurwaarders, notarissen en bestuursorganen zoals bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht en de in artikel 28, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 genoemde organisaties, kunnen het woonadres wél inzien.

<sup>12</sup> Snippe, J., Schoonbeek, I. & Boxum, C. (2018) en Kloek, M. en Dijkstra, M. (2018). Sekswerk en geweld in Nederland. PROUD en Soa Aids Nederland – Aidsfonds.

geweld, en minderjarigen werkzaam in de branche.<sup>13</sup>

De misstanden waarmee prostituees te maken krijgen kunnen variëren per sector. Uit onderzoek komt naar voren dat bij controle van de vergunde branche weinig misstanden naar voren komen. Informatie over misstanden binnen de onvergunde en de illegale prostitutie ontbreekt grotendeels, mede omdat het in beeld brengen van deze sector lastig is, maar onderzoeken zoals *Sekswerk en geweld* wijzen erop dat de onvergunde sector kwetsbaarder is dan de vergunde sector.

### 2.3.1 Sekswerk en geweld

In 2018 is onderzoek gedaan om in kaart te brengen in welke mate sekswerkers in Nederland geweld ervaren. In totaal deden meer dan 300 sekswerkers mee aan het onderzoek *Sekswerk en geweld*. Het grootste deel van de ondervraagde sekswerkers is overwegend tevreden over zijn of haar baan. Dat neemt niet weg dat een groot deel van de sekswerkers in aanraking komt met een of meerdere vormen van geweld. In het onderzoek worden vier vormen van geweld gedefinieerd: fysiek geweld (onder meer hardhandig zijn, slaan, schoppen, aan de haren trekken), seksueel geweld (onder meer seksuele intimidatie, verkrachting, ongewenste seksuele diensten), financieel economisch geweld (onder meer diefstal, afpersing, uitbuiting, uitsluiting van financiële middelen of mogelijkheden, zoals een zakelijke bankrekening) en sociaal emotioneel geweld (onder meer ongewenste vragen, vernederingen, privacy-schending, stalken). Aan de sekswerkers die hebben meegewerkt aan het onderzoek is gevraagd of zij het afgelopen jaar met geweld in aanraking zijn gekomen en zo ja welke vormen van geweld zij hebben meegemaakt. 60% heeft ooit minimaal een keer fysiek geweld ervaren, 78% maakte seksueel geweld mee, 58% heeft financieel economisch geweld ervaren en 93% heeft ooit minimaal een keer sociaal emotioneel geweld ervaren.

Het onderzoek laat zien dat veel sekswerkers in Nederland in hun werk met geweld te maken krijgen. Fysiek en seksueel geweld ervaren zij met name door klanten. De meeste sekswerkers blijken niet naar de politie toe te willen of durven stappen nadat zij met geweld in aanraking zijn gekomen. Aangiftebereidheid is zeer laag. Financieel en sociaal-economisch geweld ervaren sekswerkers onder meer in hun contacten met financiële en overheidsinstanties. Zij geven aan dat het stigma dat rust op het sekswerk er volgens hen aan bijdraagt dat zij niet dezelfde behandeling krijgen als andere burgers.

### 2.3.2 Slachtoffers mensenhandel

Het aantal gemelde vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel is de afgelopen jaren afgenomen. In 2014 werden nog 1.561 vermoedelijke slachtoffers door het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) geregistreerd, in 2017 is dit gedaald naar 1.076 slachtoffers. In 2016 vormde het aantal gemelde vermoedelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting de grootste groep namelijk 690 (62% van het totale vermoedelijk aantal slachtoffers in 2017).<sup>14</sup>

Uit een rapport van de Nationaal Rapporteur komt naar voren dat slachtoffers in de minder zichtbare prostitutiesectoren een aanzienlijk en groeiend deel uitmaken van mogelijke slachtoffers die seksueel worden uitgebuit. In de periode 2013–2015 ging het naar schatting gemiddeld om 66,4% van de seksuele uitbuitingslachtoffers en in de periode 2016–2017 om 81,2%.<sup>15</sup>

Een derde van alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel blijkt minderjarig te zijn. Minderjarigen blijken vaker voor te komen bij binnenlandse mensenhandel en vaker bij seksuele uitbuiting dan uitbuiting buiten de seksindustrie. Bijna de helft van de Nederlandse mogelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting is minderjarig. Prostitutie door minderjarigen lijkt volgens onderzoek nauwelijks voor te komen in de vergunde prostitutiebranche. Dit blijkt uit controles, maar ook uit de reacties van sleutelinformanten, prostituees en exploitanten. Minderjarige slachtoffers bevinden zich vooral in het niet zichtbare deel van de seksbranche.<sup>16</sup>

### 2.3.3 Gemeentelijke en regionale verschillen in beleid en regelgeving

Bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod is er voor gekozen de vormgeving van beleid naar het lokale niveau te decentraliseren om zo goed mogelijk te kunnen differentiëren en aan te sluiten bij lokale wensen. Gemeenten hebben op dit moment dus beleidsvrijheid bij het beheersen en reguleren van de lokale seksbranche.

Uit de nulmeting blijken grote verschillen tussen het prostitutiebeleid van gemeenten. Zo is in de ene gemeente een escortbedrijf of een thuiswerkende prostituee vergunningplichtig en in de andere gemeente niet. Ook de geldende vergunningvoorwaarden kunnen per gemeente verschillen. Daar-

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 193, nr. 1 – Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.

<sup>14</sup> Mensenhandel in Nederland – het beeld van 2017 (2018). CoMensha, Amersfoort.

<sup>15</sup> Slachtoffermonitor mensenhandel 2013–2017 (2018). Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Den Haag.

<sup>16</sup> Slachtoffermonitor mensenhandel 2012–2016 (2017). Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Den Haag.

naast zijn er gemeentelijke en regionale verschillen in het toezicht en de handhaving op de branche. Dit maakt het makkelijker voor prostitutiebedrijven om regulering (voor een deel) te ontwijken.

#### *2.3.4. Weinig zicht op niet-vergunde bedrijven, escortbranche en zelfstandig werkende prostituees*

In de optiek van 75% van de gemeenten leven de exploitanten van vergunde bedrijven de regelgeving redelijk tot goed na.<sup>17</sup> Het nalevingsgedrag van exploitanten wordt positief beïnvloed door de hoge intensiteit van controles. Over de niet-vergunde deel van de sector is veel minder informatie voorhanden. Gemeenten hebben geen zicht op niet vergunde en illegale prostitutiebedrijven en een schatting van het aantal niet-vergunde en het aantal illegale prostitutiebedrijven is niet te geven. Ditzelfde geldt voor een schatting van het aantal zelfstandig werkende prostituees. In het rapport prostitutie en mensenhandel van de Nationaal Rapporteur<sup>18</sup> is de schatting op basis van cijfers van CoMensha dat 45% van de geregistreerde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de escort of de thuisprostitutie werkzaam is.

Zicht op thuisprostitutie of prostitutie vanuit woningen is niet eenvoudig. Toch ontstaat in 2014 het beeld dat sprake is van thuisprostitutie (en escort), zowel door vrouwen met de Nederlandse nationaliteit, en veelal ook door buitenlandse vrouwen, met name Roemeense, Bulgaarse en Hongaarse. In onderzoek naar prostitutie in Nederland wordt thuisprostitutie door gemeenten aangemerkt als de belangrijkste vorm van 'illegale/onvergunde' prostitutie. Het is in deze bewoordingen niet onwaarschijnlijk dat termen als 'illegaal' en 'onvergund' (of: 'niet-vergund') met elkaar worden verward. Onvergunde of niet-vergunde prostitutie wordt dan als illegaal gezien, als iets wat niet is toegestaan. Onvergunde prostitutie staat echter niet per definitie gelijk aan illegale prostitutie.<sup>19</sup> Met de nadere regulering van de branche wordt getracht een scherper onderscheid te creëren tussen legale prostitutie (prostitutie met vergunning) enerzijds en illegale prostitutie (prostitutie zonder vergunning) anderzijds.

### **Hoofdstuk 3 Vergunningplicht prostituees, landelijk register en startgesprek gezondheidszorg**

#### *3.1 Inleiding*

Onder de Wet regulering sekswerk is het werkzaam zijn als prostituee in Nederland onder voorwaarden toegestaan. Alle prostituees worden verplicht te beschikken over een individuele, persoonsgebonden prostitutievergunning (artikel 2). Het kabinet acht deze plicht een noodzakelijk middel om te komen tot een acceptabele branche. De vergunningplicht helpt zodoende, tezamen met de vergunning voor seksbedrijven (zie hoofdstuk 4) om zicht te krijgen op de gehele prostitutiebranche. De vergunningplicht werpt tevens barrières op voor mensenhandelaren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de prostitutievergunning, het landelijk register van prostitutievergunningen en op de mogelijkheden voor een gesprek vanuit gezondheidsperspectief.

#### *3.2 Prostitutievergunning*

Iedereen die in Nederland als prostituee werkzaam is, dient te beschikken over een prostitutievergunning. Dit geldt zowel voor prostituees die zelfstandig werkzaam zijn als voor prostituees die voor of bij een exploitant werken. Het betreft een persoonsgebonden vergunning die in het hele land geldig is. De vergunningplicht maakt het mogelijk om voorwaarden te stellen aan degenen die in de prostitutie werken, zoals een minimumleeftijd van 21 jaar en een legale verblijf- en werkstatus. Deze voorwaarden zijn te vinden in artikel 4, tweede lid. Ook wordt in een gesprek dat in het kader van de vergunningverlening wordt gevoerd met twee gespecialiseerde ambtenaren, bezien of iemand voldoende zelfredzaam is en of er geen sprake lijkt te zijn van dwang. Het gesprek is geregeld in artikel 4, derde lid. In dat gesprek wordt daarnaast relevante informatie verstrekt over onder meer rechten en plichten, beschikbare zorg en uitstapprogramma's. Een prostitutievergunning wordt geweigerd indien de aanvrager naar het oordeel van de burgemeester niet voldoende zelfredzaam is om als prostituee werkzaam te zijn of indien de burgemeester het ernstige vermoeden heeft dat de aanvrager gedwongen wordt als prostituee werkzaam te zijn.

Het unieke vergunningnummer dat de prostituee ontvangt wanneer haar aanvraag is goedgekeurd, dient vervolgens vermeld te worden in eventuele advertenties. Ook kan het vergunningnummer gebruikt worden door exploitanten, klanten en faciliteerders om in een hit/no hit-systeem de geldigheid van de vergunning na te gaan.

<sup>17</sup> Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M. & Bremmers, B. (2014).

<sup>18</sup> Prostitutie en mensenhandel (2016). Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Den Haag.

<sup>19</sup> Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M. & Bremmers, B. (2014).



In Nederland zijn nog enkele gemeenten die straatprostitutie toestaan. Met dit wetsvoorstel worden ook prostituees die op straat werken, vergunningplichtig. Of een gemeente wel of niet straatprostitutie toestaat, is een lokale aangelegenheid. Indien volgens lokale regelgeving straatprostitutie niet is toegestaan, zijn prostituees die op straat werken dus in overtreding, óók als zij in het bezit zijn van een geldige prostitutievergunning.

Alle prostituees die in Nederland werkzaam zijn, dienen een vergunning te hebben. De bij de vergunningplicht geldende voorschriften zijn dus van toepassing op zowel in Nederland als in het buitenland woonachtige prostituees. Vanzelfsprekend dient de buitenlandse prostituee voorts te beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Met de vergunningplicht wordt het zicht op deze groep eveneens vergroot en worden toezicht en handhaving vergemakkelijkt, net als bij de permanent in Nederland woonachtige prostituees.

Hoewel ingeschreven zijn in het Handelsregister geen vereiste is voor het verkrijgen van een prostitutievergunning, wordt erop gewezen dat een zelfstandig werkende prostituee is aan te merken als zelfstandige zonder personeel (zzp'er), en dus verplicht is zich in te schrijven in het Handelsregister.

### *3.2.1 Voorwaarden voor verkrijgen prostitutievergunning*

Om in aanmerking te komen voor een prostitutievergunning dient de aanvrager de leeftijd van 21 jaar te hebben bereikt bij aanvang van het vergunninggesprek bij de gemeente. Het is naar het oordeel van het kabinet van groot belang te jeugdige vrouwen en mannen buiten de prostitutie te houden, en daarom wordt vastgehouden aan eerdere voornemens om een minimumleeftijd voor prostituees te introduceren. De seksuele integriteit van jongvolwassenen wordt hiermee beschermd. Prostituees die reeds werkzaam zijn en die jonger zijn dan 21 jaar op het moment dat de wet in werking treedt, kunnen gebruikmaken van de mogelijkheden tot hulpverlening en van uitstapprogramma's. Hulpverleners maken geen onderscheid naar de leeftijd van prostituees en zullen dan ook prostituees van alle leeftijden diensten verlenen.

Daarnaast moet een prostituee in Nederland mogen verblijven en werken krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Ook dient zij te beschikken over een telefoon die zij tijdens het werk bij zich heeft. Dit is van belang om zelfstandig te kunnen opereren en in geval van nood zelf hulp te kunnen inroepen. Situaties waarin een prostituee niet kan beschikken over een telefoon of deze af moet staan aan een exploitant of pooier, kunnen duiden op een situatie van dwang.

Een prostituee krijgt geen vergunning indien er ernstig getwijfeld wordt aan haar zelfredzaamheid of indien er sterke vermoedens zijn van dwang.

Is er voldoende zelfredzaamheid, maar toch een sterk vermoeden van dwang, dan wordt geen vergunning afgegeven en zal de prostituee gewezen worden op mogelijkheden voor hulpverlening. Ook wordt een signaal afgegeven aan de politie.

Een prostituee moet over een bepaalde mate van zelfredzaamheid beschikken om het beroep veilig te kunnen uitoefenen. Een prostituee moet in staat zijn om haar zaken zelf te regelen, en aan de klant, de exploitant en eventuele faciliteerders kenbaar te maken wat zij wil en vooral ook niet wil. De zelfredzaamheid wordt beoordeeld aan de hand van nader bij ministeriële regeling vast te stellen toetsingscriteria. De aspecten en factoren ter beoordeling van de zelfredzaamheid worden niet op zichzelf, maar integraal afgewogen. De volgende elementen worden in ieder geval getoetst: eerste keer werken in de prostitutiebranche of al ervaring met het werk, familie en vrienden in Nederland, huisvesting prostituee en met wie de prostituee hier eventueel woont, vervoer naar werk, motivatie beroep, relatie, indicatoren dwang en uitbuiting, taalvaardigheid, kennis van rechten en plichten, gezondheid en verstandelijk vermogen. Diverse gemeenten hebben al ervaring met het voeren van dergelijke gesprekken. Bij het opstellen van de toetsingscriteria zal van deze ervaring gebruik worden gemaakt, en prostituees en belangenbehartigers zullen worden betrokken bij het opleiden van gemeenteambtenaren die in het kader van de vergunningverlening gesprekken voeren met de aanvrager. Het vergunninggesprek is bedoeld om de zelfredzaamheid te beoordelen, en eventuele signalen van gedwongen prostitutie op te vangen. Dat vereist specifieke expertise, waarvoor ambtenaren moeten worden opgeleid. Voorts is doorlopende ervaring met dit soort gesprekken belangrijk. Mede op deze overwegingen is gekozen voor een beperkt aantal gemeenten waar de vergunning kan worden aangevraagd.

Een onderdeel van die zelfredzaamheid vormt het vermogen om op een aanvaardbaar niveau te kunnen communiceren met exploitanten, toezichthouders en klanten. De prostituee dient zich om te beginnen verstaanbaar te maken bij het vergunninggesprek bij de gemeente. Dit is belangrijk omdat een prostituee anders niet zelfstandig met (het merendeel van de) klanten kan communiceren. Het kunnen communiceren met klanten is essentieel om het beroep veilig te kunnen uitoefenen. Een prostituee moet immers klanten of bepaalde (seksuele) handelingen kunnen weigeren en in noodsituaties adequaat kunnen handelen.

Ook is de taalvaardigheid van de prostituee van belang omdat de exploitant moet kunnen communice-

ren met de prostituee die voor of bij hem werkt. De exploitant moet kunnen uitleggen wat haar rechten en plichten zijn, en de prostituee moet kunnen begrijpen wat de arbeidsvoorwaarden en de verhuurvoorwaarden zijn, wat de dagelijkse gang van zaken in het bedrijf is, en wat de staat is van de werkruimte. Zij moet kortom over haar arbeidsomstandigheden kunnen communiceren. Daarnaast is de communicatie tussen prostituees en toezichthouders van belang.

Voor de gemeenteambtenaren die de gesprekken voeren in het kader van de vergunningverlening, geldt onverkort de geheimhoudingsplicht uit de Ambtenarenwet (nu opgenomen in 125a, derde lid, en na inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in artikel 9). In de voorbereidende training zal zeker ook gewezen worden op het belang van naleving daarvan in een zo gevoelig proces als het verlenen van prostitutievergunningen.

### *3.2.2 Proces verkrijgen prostitutievergunning*

Een prostitutievergunning wordt aangevraagd bij de burgemeester van een aantal (tussen de twaalf en achttien) door de Minister van Justitie en Veiligheid aan te wijzen gemeenten (artikel 3). Bij die aanwijzing zal worden gelet op een spreiding over het land. De reistijd voor de vergunningaanvrager blijft op deze manier beperkt. Prostituees kunnen overigens zelf kiezen in welk van deze gemeenten zij een vergunning aanvragen. Indien er bij prostituees angst voor herkenning bestaat wanneer zij in hun woonplaats een vergunning zouden aanvragen, dan biedt de wet hun dus alternatieven, en blijft wat dit betreft de drempel voor het aanvragen van een vergunning laag. Ook prostituees die niet in Nederland woonachtig zijn, maar hier wel willen werken, moeten een vergunning aanvragen. De vergunning is niet-locatiegebonden, wat betekent dat na afgifte van een vergunning een prostituee zelf mag bepalen waar ze werkt in Nederland, met inachtneming van eventuele lokale regelgeving met betrekking tot werk aan huis. Het is gemeenten niet toegestaan in lokaal beleid specifieke uitzonderingen te maken met betrekking tot zelfstandig werkende prostituees ten opzichte van andere vormen van zelfstandig thuiswerken. De systematiek van wetgeving brengt met zich dat een sluitende regeling op rijksniveau geen ruimte laat aan decentrale overheden.

De vergunning wordt in persoon aangevraagd. Bij een online aanvraagprocedure bestaat de mogelijkheid dat de aanvraag door iemand anders wordt gedaan en kan bovendien geen gesprek plaatsvinden om te toetsen op zelfredzaamheid en vrijwilligheid.

Voor het verkrijgen van een vergunning dient om te beginnen aan een aantal objectieve voorwaarden te worden voldaan:

- de aanvrager is 21 jaar of ouder;
- de aanvrager verblijft of werkt Nederland in lijn met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000;
- de aanvrager beschikt over een telefoon die door de aanvrager zelf en als enige gebruikt wordt ten behoeve van de werkzaamheden als prostituee.

Bij het aanvragen van een vergunning moet een geldig identiteitsbewijs worden overgelegd door de aanvrager. Een rijbewijs is ongeschikt, omdat daarop niet alle relevante gegevens zijn opgenomen. Aan de hand van het identiteitsbewijs wordt de identiteit vastgesteld, en wordt gecontroleerd of de prostituee 21 jaar of ouder is en of zij beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Indien een prostituee jonger is dan 21 jaar, of niet beschikt over een noodzakelijke verblijfstitel, of indien de opgegeven persoonsgegevens niet kloppen, zal de vergunningaanvraag niet in behandeling worden genomen.

Als aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan, wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt door middel van een gesprek de zelfredzaamheid van de prostituee getoetst. Ook wordt in het gesprek nagegaan of er mogelijke signalen zijn dat het werk onder dwang wordt verricht en er sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. Schrijnende gevallen worden op deze manier herkend en door het niet kunnen verkrijgen van een vergunning, mogelijk behoed voor prostitutie onder dwang. Elk vergunninggesprek wordt met twee hiervoor opgeleide ambtenaren van een van de aangewezen gemeenten gevoerd. Door twee ambtenaren het gesprek te laten voeren, wordt de objectiviteit van het advies aan de burgemeester vergroot, en is overleg over 'twijfelgevallen' mogelijk.

Indien een sterk vermoeden bestaat dat de aanvrager niet voldoende zelfredzaam is, kan dit een indicator zijn voor dwang, en kan besloten worden dat de vergunning niet wordt afgegeven. Een prostituee kan op een later moment, als de zaken geregeld of verbeterd zijn, een nieuwe aanvraag voor een vergunning doen. Is er voldoende zelfredzaamheid, maar toch een sterk vermoeden van dwang, dan wordt geen vergunning afgegeven en zal de prostituee gewezen worden op mogelijkheden voor hulpverlening. Ook wordt een signaal afgegeven aan de politie. De reguliere bezwaar- en beroepsprocedure conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat open voor de prostituee die geen vergunning heeft verkregen.

Nader bezien moet worden hoe de ambtenaren bij een aanvraag van een prostitutievergunning gebruik kunnen maken van de kennis die wellicht bij de politie aanwezig is aangaande signalen van mogelijk slachtofferschap mensenhandel.

Tot slot wordt de prostituee bij de aanvraag van de vergunning gewezen op de mogelijkheid van een gesprek bij een zorgpost<sup>20</sup>, en ontvangt zij van de ambtenaren informatie die nodig is om het werk veilig en gezond te kunnen uitoefenen. De informatie is in verschillende talen beschikbaar. Het gaat daarbij om informatie over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's, over instellingen op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening (bijvoorbeeld adressen en telefoonnummers van GGD, politie, etc.) en over sociale zekerheid, verzekeringen en belasting betalen. Ook wordt informatie verstrekt ter vergroting van de weerbaarheid van de prostituee en over uitstapprogramma's. Een prostituee kan naast het startgesprek ook later nog bij een zorgpost terecht voor de reguliere prostitutiezorg.

Binnen vier weken, te verlengen met maximaal twee weken, komt de burgemeester tot een besluit op de aanvraag (artikel 5). Indien wordt overgegaan tot vergunningverlening, dient de vergunning vervolgens door de aanvrager in persoon opgehaald te worden op de locatie waar de vergunning is aangevraagd (artikel 7, eerste lid). Bij afgifte van de vergunning toont de prostituee een geldig identiteitsbewijs. Dit om te voorkomen dat een vergunning wordt aangevraagd door een ander (bijvoorbeeld meer zelfredzaam) persoon dan degene die met de vergunning aan het werk gaat. Bezien zal worden of de afgifte van de vergunning, met behoud van waarborgen, ook digitaal kan verlopen; dat vermindert de administratieve last voor de prostituee.

Na het verkrijgen van de vergunning mag een prostituee in elke gemeente in Nederland werken, met inachtneming van eventuele lokale regelgeving, die evenwel niet van dien aard mag zijn dat die materieel het recht om als prostituee te werken, tenietdoet.

De vergunning wordt opgenomen in het landelijk register van prostitutievergunningen (zie afdeling 3.3).

### *3.2.3 De prostitutievergunning*

Na positieve beoordeling van de aanvraag zal de vergunning met een uniek nummer worden verleend aan de prostituee. De prostituee heeft het vergunningnummer nodig, omdat de exploitant met behulp van dat nummer kan nagaan of zij een vergunning heeft. In het geval dat de prostituee zelfstandig werkt, is dit vergunningnummer nodig om te mogen adverteren (artikel 17). Het wetsvoorstel voorziet namelijk in een verplichting voor zelfstandig werkende prostituees om in advertenties het nummer dat op de vergunning is opgenomen te vermelden. De klant van een zelfstandig werkende prostituee kan via een hit/no hit-systeem met behulp van dat nummer nagaan of dat nummer gekoppeld is aan een geldige vergunning. Die mogelijkheid is van belang, aangezien een klant die gebruik maakt van onvergonde prostitutie, strafbaar handelt (zie paragraaf 3.3.2).

De afgegeven vergunning bevat de volgende gegevens: het burgerservicenummer (eventueel via inschrijving bij de Registratie Niet-Ingezetenen) van de prostituee, het nummer van de telefoon waarop de prostituee bereikbaar is en waarmee geadverteerd wordt, de gemeente waar de vergunning is verleend, de datum waarop de vergunning is verleend, de datum waarop deze vervalt en het nummer waaronder de vergunning in het register is ingeschreven.

De vergunning wordt afgegeven voor de duur van twee jaar, maar wordt door de burgemeester die de vergunning heeft verleend, ingetrokken indien de prostituee daarom verzoekt, indien de omstandigheden waaronder de vergunning zijn verleend niet meer aanwezig zijn, of als de prostituee herhaaldelijk in strijd handelt met de regels die voor haar gelden wat betreft het door haar gebruikte telefoonnummer en het adverteren.

### *3.3 Landelijk register van prostitutievergunningen*

Alle afgegeven prostitutievergunningen worden opgenomen in een landelijk register: het landelijk register van prostitutievergunningen (artikel 11). Dit is noodzakelijk om toezicht en handhaving te kunnen inrichten en administratief beheer over de vergunningen te kunnen voeren. De prostitutievergunning is immers niet-locatiegebonden. Prostituees kunnen hun werkzaamheden op verschillende plaatsen in Nederland uitvoeren en dus ook op verschillende plaatsen in aanraking komen met toezichthouders die moeten kunnen verifiëren of een vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning en hoort bij de desbetreffende prostituee. Ook moeten toezichthouders aantekeningen kunnen maken naar aanleiding van bevindingen bij controles. Deze aantekeningen zijn relevant voor toezichthouders elders in het land, wanneer zij dezelfde prostituee treffen, en evenals voor de vergunningverlener, omdat deze naar aanleiding van constatering van toezichthouders actie moet kunnen ondernemen. Daarnaast creëert het register de mogelijkheid voor klanten, exploitanten en faciliteerders om (via een hit/no hit-systeem) zich te vergewissen of een opgegeven nummer bij een geldige vergunning hoort. Nadere regels over diverse aspecten van het register worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur waarvoor artikel 14 de grondslag biedt.

<sup>20</sup> Zie voor dit begrip de toelichting bij artikel 18.

### 3.3.1 Inhoud van het landelijk register van prostitutievergunningen

Het landelijk register van prostitutievergunningen valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming. De organisatie die als verwerker van dit register optreedt, wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen. Hij draagt er in de uitvoering zorg voor dat de rechtmatige verwerking van gegevens wordt gewaarborgd.

Het register bevat de volgende gegevens: het burgerservicenummer (dus geen naam, adres en woonplaats) van de prostituee, het bij de aanvraag van de vergunning opgegeven telefoonnummer waarop zij bereikbaar is voor haar werkzaamheden en het unieke nummer van de vergunning. Voorts worden opgenomen de gemeente waar de vergunning is verleend, de datum waarop de vergunning is verleend en de vervaldatum van de vergunning. Ook wordt opgenomen in welke gemeente en op welke grond een vergunning is geweigerd.

Voorts kunnen in het register worden opgenomen aantekeningen van toezichthouders die zijn aangewezen voor het uitvoeren van prostitutiecontroles, over de (niet-) gebruikte vastgelegde nummers van de telefoon en van de vergunning. Het is dus van belang dat een prostituee een wijziging van het telefoonnummer zo spoedig mogelijk doorgeeft. Een actueel telefoonnummer is uiteraard ook van belang voor het toezicht en de handhaving. De wijziging zal dan zo spoedig mogelijk in het register van prostitutievergunningen worden aangepast. De prostituee ontvangt hierna desgewenst een aangepaste papieren vergunning.

Tot slot kunnen aantekeningen met betrekking tot zelfredzaamheid en dwang worden opgenomen in het register.

In het geval een prostituee wordt aangetroffen die zonder vergunning werkt, wordt haar burgerservicenummer opgenomen in het register, alsmede de plaats en tijd van de constatering en de wijze waarop deze overtreding is afgehandeld.

### 3.3.2 Toegankelijkheid van het landelijk register van prostitutievergunningen

De gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de vergunningverlening, hebben toegang tot het register en zijn bevoegd om enkele mutaties aan te brengen: het toevoegen van een vergunning en bijbehorende gegevens, het muteren van gegevens in een reeds bestaande vergunning op verzoek van de vergunninghouder en het verwijderen van een ingetrokken of niet meer geldige vergunning. Elke raadpleging of mutatie van het register wordt gelogd, zodat altijd kan worden nagegaan dat en door wie gegevens zijn geraadpleegd of gewijzigd.

Daarnaast zijn de toezichthouders die zijn aangewezen voor het uitvoeren van prostitutiecontroles, bevoegd om bij een controle het register te raadplegen en eventuele aantekeningen te maken met betrekking tot geconstateerde overtredingen en de afdoening daarvan. Ook kunnen zij mogelijke signalen van dwang of niet voldoende zelfredzaamheid opnemen in het register (artikel 12, vijfde lid). Toezichthouders kunnen bij een controle via raadpleging van het register vaststellen of een prostituee vergund werkzaam is. Zij doen dit door te controleren of het vergunningnummer dat door de prostituee wordt opgegeven of waarmee zij heeft geadverteerd, een geldige vergunning betreft en of het opgegeven nummer overeenkomt met de overige persoonsgegevens. De toezichthouder kan de prostituee in dit kader vragen zich te legitimeren. Het register is nadrukkelijk niet bedoeld als startpunt voor controles. Bepalen wie gecontroleerd moeten worden, dient te gebeuren op basis van advertenties en/of meldingen van derden. Ook voor toezichthouders geldt dat elke raadpleging van of toevoeging aan het register wordt gelogd, zodat altijd kan worden nagegaan dat en door wie gegevens zijn geraadpleegd of gewijzigd.

Politieambtenaren hebben in beginsel geen toegang tot het register, tenzij zij belast zijn met de toezichthoudende taak en dan uitsluitend bij het uitoefenen hiervan. In geval van een opsporingsonderzoek gerelateerd aan mensenhandel, kunnen relevante gegevens uit het register worden opgevraagd.

Exploitanten, klanten en faciliteerders hebben er belang bij te weten of een prostituee beschikt over een geldige prostitutievergunning. Zo mogen exploitanten alleen prostituees voor zich laten werken die in het bezit zijn van een vergunning. Een exploitant moet kunnen controleren of dit inderdaad het geval is. Voor exploitanten wordt de mogelijkheid gecreëerd om in een afgeschermd omgeving via een hit/no hit-systeem te zoeken op een combinatie van burgerservicenummer en vergunningnummer van een prostituee die voor of bij de exploitant wil werken. Hij krijgt toegang tot dit systeem met zijn eigen vergunningnummer en kan door het invoeren van burgerservicenummer en vergunningnummer van de prostituee in kwestie zien of er sprake is van een geldige vergunning behorend bij het betreffende burgerservicenummer.

Klanten en faciliteerders zijn strafbaar indien zij gebruik maken van illegale prostitutie respectievelijk illegale prostitutie faciliteren. Daarom moeten ook zij over de mogelijkheid beschikken om te controleren of een prostituee beschikt over een geldige vergunning. Hiertoe wordt de mogelijkheid

gecreëerd om online het vergunningnummer in te voeren, waarna degene die het nummer heeft ingevoerd, te zien krijgt via een ja of een nee (hit/no hit) of het vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning (artikel 15, eerste lid). Dit is geen vergewisplicht, maar een vergewismogelijkheid. Degene die een nummer controleert, heeft hiermee dus geen toegang tot het feitelijke register, en hij kan daarin niet 'rondkijken'. Hij krijgt uitsluitend te zien of een nummer wel of niet behoort bij een geldige vergunning. Op deze wijze wordt de privacy van de prostituee optimaal gewaarborgd. De raadpleger kan geen andere gegevens inzien en krijgt dus geen informatie over de identiteit van degene bij wie het vergunningnummer hoort. Onderkend wordt dat een klant of faciliteerder die langs deze weg informatie zoekt, niet zeker kan weten of het nummer ook inderdaad hoort bij degene die zegt onder dit vergunningnummer te werken. De gekozen optie verkleint het risico voor de klant en de faciliteerder om zaken te doen met een illegale prostituee. Het kabinet acht het evenwel ongewenst de toegang tot het register te verruimen, of meer gegevens daarin op te nemen, omdat dat een onevenredig grote inbreuk op de privacy van de prostituee maakt. Ook acht het kabinet het ongewenst om een mogelijkheid te creëren om te zoeken op persoonsgegevens zoals naam en telefoonnummer waardoor gegevens van willekeurige personen (buren, collega's, familieleden etc.) kunnen worden ingevoerd om te kijken of iemand misschien beschikt over een prostitutievergunning. Raadplegingen worden gelogd: teruggehaald kan worden op welk tijdstip welk vergunningnummer is bevraagd gedurende een jaar na raadpleging. Gegevens over de raadpleger worden niet gelogd vanuit het oogpunt van privacy; dit zal op grond van artikel 14 worden geregeld.

### *3.4 Inbreuk op privacy prostituee*

Met de komst van de vergunningplicht voor alle prostituees en het landelijk register van prostitutievergunningen worden persoonsgegevens van prostituees verwerkt. Het gegeven dat iemand prostituee is, wordt gekwalificeerd als een gegeven met betrekking tot iemands seksueel gedrag. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensverwerking (AVG) is de verwerking van deze bijzondere categorie van persoonsgegevens verboden, tenzij wordt voldaan aan een van de tien voorwaarden die zijn opgenomen in het tweede lid. In casu is de voorwaarde onder g van toepassing, nu het onderhavige wetsvoorstel de basis vormt voor de verwerking die noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene. Hoewel niet alle gegevens die in het register worden opgenomen naar hun aard behoren tot de categorie bijzondere persoonsgegevens (een telefoonnummer of het burgerservicenummer), maakt het feit dat deze worden opgenomen in het landelijk register van prostitutievergunningen dat deze gegevens hier toch tot die categorie worden gerekend.

Het kabinet acht het verwerken van de (bijzondere) persoonsgegevens van prostituees in dit geval gerechtvaardigd en noodzakelijk om misstanden zoals gedwongen prostitutie te voorkomen, terug te dringen en aan te pakken en een veilige en gezonde werkomgeving te creëren voor prostituees. Daarbij wordt voorzien in een systematiek die de inbreuk zo beperkt mogelijk houdt, en in maximale waarborgen wat betreft het landelijk register van prostitutievergunningen. Op dit moment wijzen de beschikbare gegevens van onder meer de Nationaal Rapporteur erop dat in het niet-vergunde en het illegale deel van de prostitutiebranche de meeste misstanden plaatsvinden en hier onvoldoende mogelijkheden zijn voor toezicht en handhaving (zie ook 1.3). Door de gehele prostitutiebranche vergunningplichtig te maken, ontstaat zicht op de gehele branche, worden barrières opgeworpen voor mensenhandelaren en is een scherp onderscheid te maken tussen legale (vergunde) en illegale (niet-vergunde) prostitutie. Daarmee komt een eind aan de situatie waarin sprake kan zijn van de driedeling met legale vergunde prostitutie, legale onvergunde prostitutie (zelfstandig werkende prostituees van 18 jaar of ouder, die in Nederland mogen werken, niet werken onder dwang, en niet vallen onder een gemeentelijk vergunningstelsel) en illegale prostitutie.

Om toezicht en handhaving mogelijk te maken, is het vervolgens noodzakelijk gegevens van vergunningen landelijk te registreren. Een prostitutievergunning is in heel Nederland geldig en is niet-locatiegebonden. Een toezichthouder moet daarom, ongeacht de gemeente waarin de prostituee aangetroffen wordt, kunnen nagaan of deze over een geldige vergunning beschikt, en wat constateringen zijn geweest van eventuele eerdere controles door toezichthouders elders in het land. Indien een toezichthouder dit soort zaken niet na kan gaan, kan hij niet constateren of er sprake is van legale of illegale werkzaamheden. Met behulp van het landelijk register kan gecontroleerd worden of prostituees de noodzakelijke vergunning hebben en/of met de juiste nummers adverteren.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn alternatieven overwogen. Als het gaat om het zicht krijgen op de gehele branche en het opwerpen van barrières voor mensenhandelaren, zal evenwel elke systematische vorm van 'zicht krijgen op' gepaard gaan met een vorm van registratie. Elk alternatief ten opzichte van het huidige voorstel is te vrijblijvend, en het kabinet acht dat, in een situatie waar



bekend is dat er (risico's op) misstanden bestaan, onaanvaardbaar. Registratie ziet het kabinet dus als een absolute noodzaak.

Ook bij het uitwerken van de vergunningplicht zijn diverse alternatieven overwogen, om deze zo min mogelijk belastend voor prostituees te maken. Zo is overwogen om te werken met een persoonlijke pas in plaats van een landelijke registratie. Deze pas zou de prostituee dan kunnen tonen aan toezichthouders, exploitanten, klanten en faciliteerders als bewijs van vergunning. Om echter te kunnen vaststellen dat de pas behoort bij de betreffende prostituee, zou de pas in ieder geval een pasfoto moeten bevatten. Dit is eveneens een inbreuk op de privacy van de prostituee. Ook het bij zich moeten dragen van een pas (een zichtbaar symbool dat iemand in de prostitutie werkt) stuit op bezwaren van onder meer prostituees zelf. Bovendien ontbreekt hierbij de mogelijkheid om constatering van overtredingen of vermoedens van dwang te noteren op een wijze dat een andere toezichthouder die op een ander moment met dezelfde prostituee in aanraking komt hiervan kennis kan nemen. Daarmee zou het niet dienstig zijn aan het doel (beter zicht krijgen op de branche teneinde misstanden te voorkomen) en dus geen valide grond zijn voor verwerking van persoonsgegevens. Daarnaast is overwogen uitsluitend zelfstandig werkende prostituees vergunningplichtig te maken en bij exploitanten de verantwoordelijkheid neer te leggen voor een intakegesprek (inclusief beoordeling van zelfredzaamheid en dwang) met de prostituees die voor of bij hem werken. Op deze wijze zouden prostituees die niet opgenomen willen worden in het landelijke prostitutieregister, een legaal alternatief hebben. Hier is om meerdere redenen vanaf gezien. In de eerste plaats hebben gemeenten en politie bezwaren tegen het neerleggen van een dergelijke zware verantwoordelijkheid bij exploitanten. Daarnaast zal hoe dan ook sprake zijn van verwerking van persoonsgegevens van prostituees, aangezien een exploitant een administratie bij dient te houden van de intakegesprekken met het oog op controles. Ook is het systeem fraudegevoelig. Iemand kan bijvoorbeeld onder het mom van een escortbureau een grote hoeveelheid prostituees die geen vergunning willen aanvragen van een schijnbaar legaal alternatief voorzien door intakegesprekken 'te verkopen': een gesprek wordt administratief vastgelegd zonder ooit te hebben plaatsgevonden. Iemand werkt dan schijnbaar voor het escortbureau, maar is feitelijk een zelfstandig werkende prostituee of zelfs iemand die gedwongen wordt tot prostitutie en geen gesprek bij de gemeente aan wil of mag gaan. Het is daarom wenselijk alle prostituees vergunningplichtig te maken, alle gesprekken in het kader van de vergunningverlening door een overheidsinstantie uit te laten voeren, en de registratie slechts op één plaats, rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, plaats te laten vinden.

Door diverse organisaties is in de verkennende gesprekken aangegeven dat er bij een groep prostituees weerstand bestaat tegen de vergunningplicht. Prostituees voelen zich gestigmatiseerd en zouden niet langer anoniem hun werk kunnen verrichten. Het gevolg van de vergunningplicht zou volgens hen zijn dat prostituees in het illegale circuit verdwijnen, waarmee het omgekeerde wordt bereikt van hetgeen dit wetsvoorstel beoogt, namelijk regulering van en zicht op de gehele seksbranche teneinde misstanden zoals gedwongen prostitutie tegen te gaan. Op werken in de prostitutie rust in de samenleving nog steeds een taboe. Het kabinet is zich bewust van deze gevoeligheid, maar benadrukt dat dit geen argument kan zijn om geen nadere regels te stellen. Het betreft weliswaar een legaal beroep, maar het is bekend dat in de prostitutiebranche (risico's op) ernstige misstanden bestaan. De vergunningplicht acht het kabinet essentieel om die misstanden te bestrijden. De prostituee zal nog steeds anoniem haar werkzaamheden kunnen verrichten, aangezien zij niet verplicht wordt haar identiteit bekend te maken in advertenties of aan een klant. Daarnaast zet het kabinet via andere wegen in op destigmatisering van sekswerk.

### *3.5 Landelijk register van prostitutievergunningen in relatie tot privacy prostituee*

Het kabinet realiseert zich dat door het invoeren van de prostitutievergunning en het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens van een prostituee in een landelijk systeem inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer en dat hieruit maatschappelijke risico's voor de prostituee kunnen voortvloeien. Het kabinet heeft uiteraard begrip voor de wens tot anonimiteit en bescherming van de privacy van de prostituee en wil de privacy van deze groep niet schaden. De garantie van anonimiteit is bovendien essentieel voor het welslagen van het vergunningstelsel. Indien prostituees onvoldoende vertrouwen hebben in de beveiliging van het systeem en bang zijn dat hun gegevens op straat komen te liggen, kan dit ertoe leiden dat ze juist de illegaliteit in gaan met alle risico's voor veiligheid en gezondheid van dien. Dit zou bijzonder onwenselijk zijn en een tegengesteld effect bereiken van wat beoogd wordt.

De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer dient daarom zo beperkt mogelijk te blijven: de hoeveelheid verwerkte gegevens wordt daarom tot een minimum beperkt en het register mag uitsluitend geraadpleegd worden indien dat noodzakelijk is. Door geen namen en adresgegevens in het register op te nemen, wordt voldaan aan het uitgangspunt van minimale registratie. Ook dient het systeem te voldoen aan zeer hoge beveiligingseisen.

De gegevens in het register zijn niet openbaar, en worden niet gekoppeld aan andere systemen, zoals

van de Belastingdienst of de Kamer van Koophandel. De gegevens uit het landelijk register zullen alleen te raadplegen zijn voor ambtenaren die bij of krachtens deze wet zijn belast met de vergunningverlening of het toezicht op de naleving van deze wet. De toezichthouders hebben alleen de bevoegdheid om het systeem te raadplegen voor controle van de vergunning. Hiermee wordt de minst mogelijke inbreuk gemaakt op de privacy van de prostituee. In geval van een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel kan relevante informatie uit het register worden opgevraagd bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Politieambtenaren hebben geen zelfstandige toegang tot het register; voor zover zij zijn aangewezen als toezichthouder, is de toegang tot die taak beperkt. Klanten, faciliteerders en exploitanten hebben geen rechtstreekse toegang tot het register. Ongeoorloofd raadplegen van het register door ambtenaren kan beschouwd worden als een ambtsmisdrif.

Ingetrokken vergunningen worden zes maanden na intrekking uit het register verwijderd, inclusief eventuele aantekeningen. Ook een vervallen vergunning wordt na zes maanden uit het register verwijderd, tenzij de vergunning op aanvraag aansluitend opnieuw wordt verleend. In dat geval blijft het vergunningnummer ongewijzigd.

De gegevens van een prostituee die zonder vergunning is aangetroffen, worden twee jaar na de datum waarop ze zonder vergunning is aangetroffen, verwijderd. Dit betreft het burgerservicenummer, de datum en de plaats van de overtreding en de wijze waarop dit feit is afgehandeld.

Indien een prostituee gegevens wil wijzigen, wordt een verzoek ingediend bij een van de vergunningverlenende gemeenten. De gemeente zorgt dat de wijziging zo spoedig mogelijk wordt doorgevoerd in het register.

### 3.6 Startgesprek

Voor mensen die werkzaam zijn in de prostitutiebranche is het van belang dat zij, gezien de specifieke gezondheidsrisico's die gepaard gaan met het werk, een duurzame relatie hebben met gezondheidszorg. Deze dient zo laagdrempelig mogelijk te zijn en gericht op het geven van voorlichting en preventie enerzijds en het verlenen van curatieve zorg of doorgeleiding naar andere vormen van hulpverlening waar nodig anderzijds. Gezien het stigma dat nog steeds gerelateerd is aan het beroep van prostituee, is het belangrijk dat deze gezondheidszorg anoniem en gratis toegankelijk is. Ook prostituees die niet-vergund werkzaam zijn, moeten hier terecht kunnen, zonder angst voor represailles. Een laagdrempelige toegankelijkheid voor alle prostituees is van essentieel belang voor de gezondheid van de sekswerkers, maar ook die van hun klanten en hun omgeving.

Om een basis te leggen voor een duurzame relatie, moet iedere prostituee gebruik kunnen maken van de mogelijkheid voor een gesprek voordat ze begint met werken, een zogeheten startgesprek bij een zorgpost. Hier wordt de basis voor de verdere contacten gelegd en wordt een prostituee voorzien van de informatie die nodig is om het werk veilig en gezond te kunnen uitoefenen. Bij het gesprek zal uitgebreide informatie worden verstrekt aan de prostituee. Het gaat daarbij om informatie over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's, over instellingen op het gebied van gezondheidszorg, hulpverlening (bijvoorbeeld adressen en telefoonnummers van de GGD, politie, etc.), weerbaarheid, sociale zekerheid, financiën, verzekeringen en belasting betalen. Voorts kan bijvoorbeeld informatie worden verstrekt ter vergroting van de weerbaarheid van de prostituee en over uitstapprogramma's.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat er een wettelijke grondslag komt voor lokale intakegesprekken, die als doel hebben vanuit de gezondheidszorg (GGD) zicht te houden op prostituees teneinde misstanden te voorkomen. Op dit moment is er geen wettelijke verplichting voor gemeenten om via de GGD gratis laagdrempelige en anonieme zorg voor prostituees aan te bieden, al zijn er veel gemeenten die al een prostitutiepunt bij de GGD of een andere gezondheidsorganisatie hebben ingericht. In de wet wordt opgenomen dat een sekswerker in ieder geval in de gemeenten waar een prostitutievergunning kan worden aangevraagd, anoniem en kosteloos voorlichting en zorg kan ontvangen. De plek waar dat gebeurt, wordt in algemene zin aangeduid als 'zorgpost', en daaronder kan dus ook de GGD begrepen worden. Zonder een dergelijke bepaling zijn diverse instellingen, waaronder de GGD, nu al toegankelijk voor prostituees, maar door de wettelijke regeling wordt deze mogelijkheid voor prostituees en andere sekswerkers nu gewaarborgd, en brengt de overheid tot uitdrukking dat zij adequate en laagdrempelige zorg voor sekswerkers van belang acht.

Het voeren van een gesprek bij een zorgpost is geen voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning. Dit zou volgens professionals extra drempels opwerpen voor de prostituee om zorgposten zoals de GGD te blijven bezoeken, wat voor een duurzame relatie ongunstig is. Een prostituee wordt bij het aanvragen van de vergunning gewezen op de mogelijkheid die zij heeft om het gesprek te voeren en gestimuleerd worden hiervan gebruik te maken. Het gesprek kan een start zijn van het opbouwen van een vertrouwensband met een prostituee. Ook is het essentieel dat prostituees bij een zorgpost zonder angst kunnen spreken over misstanden en dat zij, indien zij dit wensen, doorverwezen of begeleid kunnen worden naar hulpverlening en politie.

Indien de medewerker van een zorgpost bij het gesprek of later zelf vermoedens heeft van misstanden, kan hij de prostituee eveneens de weg wijzen en begeleiden naar andere vormen van hulpverlening en naar de politie. Hiermee kunnen de gesprekken tevens helpen bij het signaleren van misstanden zoals mensenhandel. In het gesprek wordt door middel van de informatieverstrekking getracht de prostituee zelf in een positie te brengen om, indien nodig, stappen te ondernemen. Er zal nooit informatie worden gedeeld met derden zonder dat de prostituee hier zelf nadrukkelijk toestemming toe geeft.

### 3.7 Overige sekswerkers

Sekswerkers die niet werkzaam zijn als prostituee, maar uitsluitend seksuele diensten verlenen vóór een ander, dus niet mét een ander, hoeven niet te beschikken over een prostitutievergunning. Voorbeelden zijn webcamsekswerkers en sekswerkers bij een live seksshow. Vanuit de aard van de werkzaamheden zijn het risico op seksuele uitbuiting en de gezondheids- en veiligheidsrisico's geringer dan in het geval van het werken als prostituee. Desgewenst kunnen overige sekswerkers wel gebruik maken van het zorgaanbod van een zorgpost.

## Hoofdstuk 4 Vergunningplicht seksbedrijven en landelijk register

### 4.1 Inleiding

Op dit moment bestaan er met betrekking tot seksbedrijven ongewenste verschillen in vergunningregimes tussen gemeenten: niet alle seksbedrijven zijn overal vergunningplichtig (zoals bijvoorbeeld escortbedrijven) en aan vergunningen worden geen uniforme voorwaarden gesteld. Dit heeft als negatief gevolg dat (malafide) ondernemers zich bewegen naar die gemeenten waar zij niet over een vergunning hoeven te beschikken, of waar minder zware voorwaarden aan de vergunning verbonden zijn. Om de ongewenste verschillen tussen gemeenten tegen te gaan, wordt in artikel 19 een algemene vergunningplicht voor het uitoefenen van een seksbedrijf geïntroduceerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vergunningplicht en vergunningvoorwaarden voor seksbedrijven en het landelijk register van prostitutiebedrijven.

### 4.2 Vergunningplicht

Onder een seksbedrijf wordt verstaan het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot:

- a. het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling;
- b. het verrichten van seksuele handelingen voor een derde tegen betaling.

De beschrijving onder a ziet op prostitutiebedrijven, met inbegrip van escortbedrijven, de beschrijving onder b op bedrijven zoals stripteasebars en live seksshows. In sommige gemeenten is tevens het bedrijfsmatig aanbieden van voorstellingen van erotisch-pornografische aard tegen betaling (seksbioscopen) aan een vergunningplicht onderworpen. Deze maken geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel, omdat daar ter plekke geen sekswerk plaatsvindt. Het staat gemeenten vrij om deze activiteiten in de Algemene Plaatselijke Verordening vergunningplichtig te maken.

Door de invoering van een algehele vergunningplicht voor seksbedrijven, en de daaraan verbonden uniforme voorwaarden, zullen in alle gemeenten in belangrijke mate dezelfde regels gelden. Hierdoor kunnen exploitanten een vergunningplicht niet meer ontduiken door zich naar een andere gemeente te verplaatsen. De algehele vergunningplicht zal voorts het zicht op de seksbranche verbeteren, nu er een duidelijk onderscheid komt tussen bedrijven met een vergunning en bedrijven zonder een vergunning.

In de huidige situatie liggen de lokale taken van het prostitutiebeleid van gemeenten voornamelijk op het terrein van openbare orde. De vergunningverlening is in het verlengde hiervan in dit wetsvoorstel belegd bij de burgemeester. Algemeen uitgangspunt daarbij is dat een seksbedrijf verboden is tenzij daarvoor een vergunning is verleend door de burgemeester van de gemeente waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend. Indien een exploitant voor zijn bedrijf gebruik maakt van een seksinrichting in een andere gemeente, dan moet hij een vergunning hebben van de burgemeester van de gemeente waar de seksinrichting is gevestigd.

In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om de vergunningplicht voor exploitanten niet louter te binden aan een inrichting, maar primair aan de activiteit 'het uitoefenen van een seksbedrijf'. Uit de praktijk blijkt dat prostitutie op veel verschillende plekken plaatsvindt, dus niet alleen in seksbedrijven, maar ook in bijvoorbeeld massagesalons, parenclubs en soms zelfs in kapsalons en campers op parkeerplaatsen. Al deze vormen vallen, indien het gaat om bedrijfsmatig gelegenheid bieden, onder de vergunningplicht. Hierbij is dus niet van belang waar de prostitutie wordt aangeboden. Een exploitant mag uitsluitend prostituees die in het bezit zijn van een prostitutievergunning, voor of bij zich laten werken. Een exploitant die prostituees zonder prostitutievergunning voor of bij zich laat werken, raakt zijn vergunning kwijt, en is strafbaar.

De vergunning heeft een persoons- en activiteitgebonden karakter en kan betrekking hebben op alle

typen inrichtingen en alle soorten seksbedrijven. De keuze voor het vergunningplichtig maken van een seksbedrijf maakt het gemeenten en politie naar verwachting makkelijker zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk op te treden indien wordt geconstateerd dat – al dan niet in een seksinrichting – zonder vergunning een seksbedrijf wordt uitgeoefend. De mogelijkheden tot optreden zijn tot nu toe grotendeels afhankelijk van het vergunningenbeleid dat de desbetreffende gemeente voert. Dit houdt dus in dat dit optreden nu vooral mogelijk is ten aanzien van locatiegebonden prostitutiebedrijven. Met dit wetsvoorstel zal het optreden uniformer worden en zal dit instrumentarium ook van toepassing zijn op alle niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven.

#### *4.3 Vergunningvoorwaarden exploitatie seksbedrijf*

Het kabinet stelt in het wetsvoorstel een uniformering voor met betrekking tot de aan de exploitant en de beheerder van een seksbedrijf te stellen gedragseisen en een aantal aan hen op te leggen verplichtingen. Hiermee voorziet het wetsvoorstel in landelijk uniforme eisen voor alle seksbedrijven. Zij dienen door gemeenten als strikte voorwaarden met betrekking tot vergunningverlening gehanteerd te worden. Door deze uniformering zullen gemeentelijke en regionale verschillen worden tegengegaan. Dat ontnemt (malafide) exploitanten de mogelijkheid zich te verplaatsen naar een gemeente waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden. Ook zal een uniformer en dus helderder beleid een effectieve handhaving ten goede komen.

Met betrekking tot de gedragseisen zal door gemeenten, ter verkleining van de kansen op misstanden, bij vergunningverlening een uitvoerige toets plaats dienen te vinden op een aantal gedragsrelevante aspecten. Artikel 24 bepaalt onder andere dat de exploitant en beheerder niet onder curatele mogen staan, zij niet van slecht levensgedrag mogen zijn en ouder moeten zijn dan 21 jaar. Ingevolge artikel 24, tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere of aanvullende eisen aan het zedelijk gedrag van de exploitant en beheerder worden gesteld.

Voldoet de exploitant of beheerder naar het oordeel van de gemeente niet aan deze gedragseisen dan moet de vergunning ingevolge artikel 24 worden geweigerd. Indien na vergunningverlening blijkt dat de exploitant of beheerder niet (of niet langer) aan de vereisten voldoet, dan moet de vergunning ingevolge artikel 27 worden ingetrokken. Deze weigerings- en intrekkinggronden zijn als verplichtend in het wetsvoorstel opgenomen. Het kabinet is van oordeel dat indien een exploitant niet, of niet langer, aan de gestelde vereisten voldoet, de kans op het ontstaan van misstanden wordt vergroot. Met het weren van deze exploitanten kunnen dan ook (verdere) misstanden worden voorkomen. Naast de verplichte weigerings- en intrekkinggronden bevatten artikel 25 en 28 diverse gronden waarop een vergunning kan worden geweigerd, ingetrokken of geschorst. Het oordeel daarover wordt aan de burgemeester gelaten. Ten behoeve van dit oordeel kan hij het Landelijk Bureau Bibob om advies vragen. In het wetsvoorstel is voorts opgenomen dat een vergunning kan worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), namelijk indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.

Ten behoeve van het toezicht en de handhaving binnen de branche is in het wetsvoorstel opgenomen dat seksbedrijven in advertenties (en overige reclame-uitingen) het nummer van de verleende vergunning en het daarbij opgegeven telefoonnummer vermelden. Aan de hand van deze informatie kan de toezichthouder eenvoudig vaststellen of het een legaal vergund bedrijf betreft.

#### *4.4 Prostitutiebedrijven*

In het wetsvoorstel zijn voorts aanvullende bepalingen opgenomen die specifiek betrekking hebben op prostitutiebedrijven. Het kabinet vindt dat de exploitant van een prostitutiebedrijf een grote rol moet spelen met betrekking tot de bescherming van de voor of bij hem werkzame prostituees en het tegengaan van misstanden. Aanvullende bepalingen voor deze bedrijven acht het kabinet wenselijk omdat in deze bedrijven seksuele handelingen met een ander tegen betaling (prostitutie) plaatsvinden. De specifiek op prostitutiebedrijven betrekking hebbende bepalingen zijn te vinden in de artikelen 31 tot en met 37, waarvan de inhoud hieronder kort aan bod komt. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de bepalingen.

##### *4.4.1 Eisen aan exploitant prostitutiebedrijf*

Ondanks het feit dat de burgemeester een prostitutievergunning heeft verleend aan een prostituee, kan het gebeuren dat een prostituee onder dwang aan het werk is of in de toekomst tot prostitutie gedwongen wordt. Het feit dat een prostituee een prostitutievergunning heeft, en de exploitant dit heeft geverifieerd, ontslaat dit de exploitant van en prostitutiebedrijf niet van zijn belangrijke taak om signalen van mogelijke gedwongen prostitutie waar te nemen en hiernaar te handelen. Mocht alsnog gedwongen prostitutie worden geconstateerd door de exploitant, dan moet hij deze signalen zo snel mogelijk melden bij de politie.

De exploitant van een prostitutiebedrijf moet in zijn bedrijfsadministratie de gegevens opnemen en bijhouden van de prostituees die voor of bij hem werken. Dit is van belang voor het toezicht. Het kabinet vindt dat de exploitant van een prostitutiebedrijf een grote rol moet spelen in de bescherming van de voor of bij hem werkzame prostituees. Aan de vergunning worden daarom voorschriften verbonden over de te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Ieder prostitutiebedrijf dient daartoe te beschikken over een bedrijfsplan waarin staat beschreven op welke wijze de maatregelen worden genomen. De eisen die aan het bedrijfsplan van een exploitant gesteld worden, beogen de prostituee een meer onafhankelijke positie ten opzichte van de exploitant te geven. Een aspect van het zelfbeschikkingsrecht is bijvoorbeeld dat gewaarborgd is dat de prostituee vrij is te bepalen aan welke klanten zij seksuele diensten verleent en welke diensten zij al dan niet wil verlenen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de hiervoor bedoelde voorschriften. Daarbij wordt zo mogelijk gebruik gemaakt van de inhoud van gemeentelijke verordeningen. Ook zal worden aangesloten bij de *Hygiënerichtlijn voor seksbedrijven en sekswerkers* van het RIVM; gezien wordt of deze deels verplichtend kan worden opgenomen in deze algemene maatregel van bestuur, die moet bijdragen aan de versterking van de rechten van deze specifieke groep werkenden.

Zowel de bedrijfsadministratie als het bedrijfsplan moeten direct beschikbaar zijn als toezichthouders deze willen inzien.

Het is gewenst dat de exploitant dan wel de beheerder van een prostitutiebedrijf met een seksinrichting aanwezig is gedurende de uren dat het prostitutiebedrijf daadwerkelijk is geopend. Als dit op praktische gronden niet haalbaar is, is het voldoende als een exploitant of beheerder binnen vijf minuten nadat zijn aanwezigheid gewenst is, aanwezig is. De prostituee kan zich dan in geval van nood tot deze persoon richten. Veel locaties beschikken daartoe bijvoorbeeld reeds over een alarmknop. Voor de exploitant van een escortbedrijf volstaat bereikbaarheid.

Het is het de exploitant verboden om in advertenties onveilige seks aan te bieden of te garanderen dat de voor hem werkzame prostituees vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen, omdat dit verzoeken om onveilige seks uitlokt.

#### *4.4.2 Nuloptie voor prostitutiebedrijven*

Het wordt gemeenten mogelijk gemaakt om te kiezen voor een zogeheten nuloptie voor prostitutiebedrijven. Dit houdt in dat een gemeente bij verordening ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van de prostituee of klanten, kan bepalen dat er voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in die gemeente geen vergunning wordt verleend. Hiermee sluit het kabinet aan bij de bestaande praktijk waarin een deel van de gemeenten feitelijk een nulbeleid hanteert voor deze bedrijven.

Het verdient aanbeveling om in regionaal verband afstemming te zoeken bij de invoering van een nuloptie. De vraag naar prostitutie en het aanbod zullen immers altijd blijven bestaan. Bij een totaal verbod in een ruim gebied zal de illegale prostitutie naar verwachting toenemen, terwijl goed geregelde legale mogelijkheden naar verwachting illegale prostitutie zullen terugdringen. Sinds de opheffing van het algemene bordeelverbod is de roep om een op prostitutie toegesneden effectief bestuurlijk instrumentarium toegenomen teneinde de nog steeds bestaande ernstige misstanden in de seksbranche aan te pakken. Daarom staat het kabinet een aangescherpt bestuurlijk kader voor regulering van de seksbranche voor ogen, om zo misstanden in die branche effectiever te kunnen bestrijden. Voor uitoefening van een seksbedrijf, waaronder een prostitutiebedrijf, is steeds een vergunning nodig. Uitoefening van een seksbedrijf zonder vergunning is een overtreding. In dit stelsel past ook de mogelijkheid voor gemeenten om gemotiveerd bij gemeentelijke verordening een nuloptie voor prostitutiebedrijven te hanteren. Dat kan alleen uit het oogpunt van de bescherming van de openbare orde, de woon- of leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten. Omdat er bij sommige gemeenten behoefte bestaat om over een dergelijke bevoegdheid te beschikken, is het van belang dat de wet daarin voorziet.

De vrees voor schadelijke neveneffecten, zoals een situatie waarbij er geen enkel legaal aanbod meer mogelijk is, wordt niet gedeeld. Het ligt voor de hand dat een gemeente die gebruik wenst te maken van de nuloptie, dat in het kader van een regionaal prostitutiebeleid zal afstemmen met omliggende gemeenten.

#### *4.5 Gevolgen voor buitenlandse seksbedrijven*

Het vergunningstelsel heeft tot gevolg dat indien een in het buitenland gevestigde exploitant van een seksbedrijf zijn diensten wil aanbieden in Nederland, hij zijn bedrijf moet uitoefenen op een adres in een Nederlandse gemeente.

Immers, het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning en vergunningen kunnen slechts door gemeenten worden verleend voor seksbedrijven met een bedrijfsadres in hun gemeente.

Ook de bepaling dat bij de aanvraag het nummer van inschrijving in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel dient te worden overgelegd, leidt ertoe dat een seksbedrijf een bedrijfsadres in Nederland moet hebben. Voorts is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij de aanvraag van de vergunning het adres waar de seksinrichting van het seksbedrijf is gevestigd, wordt overgelegd. De relatie met de Dienstenrichtlijn komt aan de orde in paragraaf 5.2. Voor escortbedrijven buiten Nederland wordt het alleen mogelijk om diensten in Nederland aan te bieden met prostituees die beschikken over een vergunning op grond van artikel 3 van dit wetsvoorstel. Artikel 2 bepaalt immers dat prostitutie uitsluitend plaatsvindt door een prostituee die in het bezit is van een prostitutievergunning.

#### *4.6 Landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven*

De wet voorziet in artikel 30 in een landelijk register waarin alle verleende en gewijzigde vergunningen voor seksbedrijven worden opgenomen, alsmede beschikkingen houdende weigering, schorsing of intrekking van een vergunning voor een seksbedrijf.

De burgemeester kan het register raadplegen ten behoeve van een vergunningaanvraag of voortzetting van een vergunning, en zich daarbij een oordeel vormen over de aanvrager aan de hand van elders verleende, geweigerde, geschorste of ingetrokken vergunningen. Beoogd wordt te voorkomen dat malafide ondernemers hun praktijken eenvoudigweg in andere gemeenten kunnen voortzetten. Het gaat dan om weigeringen, schorsingen of intrekkingen die gebaseerd zijn op een omstandigheid als bedoeld in artikel 24, eerste lid, onder a tot en met g. Een weigering op grond van een maximum- of nulbeleid (de onderdelen h en i) is niet relevant voor de vraag naar de betrouwbaarheid van een vergunningaanvrager. Informatie over eerder geweigerde, geschorste of ingetrokken vergunningen wordt alleen aan de burgemeester verstrekt als hij een aanvraag voor een vergunning van een prostitutiebedrijf heeft ontvangen of een vergunning voor een prostitutiebedrijf heeft verleend, ter beoordeling van die aanvraag of verlenging van die vergunning. Hij moet dus bij het bevragen van het vergunningenregister aangeven waarvoor hij de informatie nodig heeft.

Het is overigens niet zo dat een in het register opgenomen weigering een zelfstandige weigeringsgrond vormt bij een nieuwe aanvraag. De burgemeester die moet beslissen over een aanvraag voor een nieuwe vergunning of over de voortzetting van een vergunning voor een prostitutiebedrijf, moet zijn besluit zelfstandig motiveren.

Elke klant ('eenieder') kan via het register nagaan of een seksbedrijf over een vergunning beschikt. Op deze wijze kan een klant zich er desgewenst van vergewissen of hij diensten afneemt van een vergund bedrijf. Het is geen verplichting voor de klant.

De minister is in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming verantwoordelijk voor het landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven. De beheerder (beheerorganisatie) van dit register wordt door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen. Hij draagt er in de uitvoering zorg voor dat de rechtmatige verwerking van gegevens wordt gewaarborgd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het landelijk register.

### **Hoofdstuk 5 Grondwettelijke en internationale aspecten**

#### *5.1 Artikel 19 Grondwet*

De voorgestelde wettelijke maatregelen kunnen de vrijheid van arbeidskeuze raken. Artikel 19, derde lid, Grondwet, geeft iedere Nederlander het recht op vrije keuze van arbeid, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld. Dit recht wordt ook door internationale verdragen erkend, onder meer (voor eenieder) in artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, (en voor werknemers in artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest. Aan deze verdragsbepalingen komt geen rechtstreekse werking toe. Ten aanzien van het grondwettelijke recht moet onderscheid worden gemaakt tussen een vrije beroepskeuze en een vrije beroepsuitoefening. Die laatste is niet grondwettelijk beschermd. Voorschriften die een maatschappelijk verantwoorde uitoefening van een bepaald beroep waarborgen, vallen in beginsel buiten het recht op vrije arbeidskeuze. Daarbij moet onder meer worden gedacht aan voorwaarden betreffende de geschiktheid van personen, bescherming van de arbeidende tegen gevaar en uitbuiting, bescherming van de omgeving tegen gevaar en overlast, verdeling van beschikbare ruimte conform bestemmingsplanvoorschriften en het mogelijk maken van controle op de rechtmatige uitoefening van beroepen door bijzondere administratieplichten.

De vergunningplicht voor prostituees, met voorwaarden om een vergunning te kunnen krijgen, en de vergunningplicht voor seksbedrijven, met vergunningvoorwaarden voor de exploitanten, beogen een maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening te waarborgen.

Voor die situaties waarin het recht op vrije arbeidskeuze zelf wordt beperkt doordat gemeenten kiezen voor de nulloptie, biedt artikel 34 van dit wetsvoorstel de benodigde wettelijke grondslag. Hierbij zijn gemeenten bovendien gebonden aan de doelcriteria van die bepaling. Gemeenten zijn dus gehouden een expliciete belangenafweging te maken bij hun keuze voor de nulloptie, en te bezien of daartoe

moet worden overgaan ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, of de veiligheid en gezondheid van prostituees en klanten.

## 5.2 Europeesrechtelijke aspecten

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376, hierna: de Dienstenrichtlijn) is op 28 december 2006 in werking getreden, en is onder meer geïmplementeerd in de Dienstenwet, die daarmee samen met de Dienstenrichtlijn het kader vormt voor dit wetsvoorstel.

De exploitatie van seksbedrijven én de dienstverlening door prostituees zijn beide een economische activiteit die een 'dienst' vormt in de zin van artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit wetsvoorstel kent verschillende voorschriften waaraan exploitanten en prostituees in Nederland, die hier tijdelijk of permanent activiteiten willen ontplooiën, zich dienen te houden. Geen van de uitzonderingen op de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn, neergelegd in de artikelen 1, 2 en 3 van de Dienstenrichtlijn, is van toepassing. Derhalve dient dit wetsvoorstel te voldoen aan de in deze Dienstenrichtlijn genoemde eisen.

Het wetsvoorstel kent een vergunningplicht voor seksbedrijven en voor prostituees. Beide vallen onder de Europeesrechtelijke definitie van 'vergunningenstelsel' in de richtlijn, zoals gedefinieerd in artikel 4, zesde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dit heeft tot gevolg dat het stelsel moet voldoen aan de artikelen 9 en volgende van de Dienstenrichtlijn en valt onder hoofdstuk 5 van de Dienstenwet. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is een vergunningenstelsel voor dienstverleners in Nederland alleen geoorloofd indien het stelsel a) geen discriminerende werking heeft, b) gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en c) het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, juist omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

Het in dit wetsvoorstel voorgestelde vergunningenstelsel is in overeenstemming met deze drie voorwaarden van artikel 9 van de Dienstenwet en derhalve niet in strijd met de Dienstenrichtlijn. Het vergunningenstelsel heeft geen discriminerende werking, omdat deze vergunningen van toepassing zijn op alle seksbedrijven en prostituees die in Nederland hun diensten willen aanbieden.

De maatregelen hebben mede ten doel ernstige misstanden, zoals mensenhandel, prostitutie met personen jonger dan 21 jaar, en gedwongen prostitutie te bestrijden. Beide vergunningen zijn daarmee noodzakelijk ter bescherming van enkele dwingende redenen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de openbare orde (waaronder de menselijke waardigheid van de prostituee, de bescherming van personen jonger dan 21 jaar, en kwetsbare volwassenen – zie overweging 41 van de Dienstenrichtlijn). In het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 1 oktober 2015 in de zaak C-341/14, Harmsen (ECLI:EU:C:2015:641) heeft het Hof nog eens beklemtoond dat de handhaving van de openbare orde, waaronder de voorkoming van strafbare feiten ten aanzien van prostituees, inzonderheid mensenhandel, gedwongen prostitutie en prostitutie van minderjarigen, een gerechtvaardigde 'dwingende reden van algemeen belang' in de zin van de Dienstenrichtlijn is.

Het vergunningenstelsel is tevens proportioneel: Nederland wil het niveau van bescherming van de menselijke waardigheid verzekeren door prostitutie te reguleren, waar andere lidstaten er bijvoorbeeld voor kiezen prostitutie te verbieden. De maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, gaan dan ook niet verder dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. De opheffing van het bordeelverbod heeft niet het gewenste effect gehad. Het ontbreken van zicht op de sector en het gebrek aan een op deze branche toegespitst kader hebben allerlei zeer ongewenste misstanden in deze branche laten voortbestaan. Alternatieven zoals controles achteraf zijn niet effectief, omdat verschillende misstanden zich dan al hebben voorgedaan zoals onvrijwillige prostitutie en de vervlechting van het criminele milieu met de branche (zie paragraaf 2.3.2). Nadere regulering met betrekking tot de seksbranche is daarmee naar mening van het kabinet absoluut noodzakelijk.

Het vergunningenstelsel heeft tot gevolg dat een seksbedrijf vanuit een Nederlandse gemeente moet worden uitgeoefend, aangezien voor die uitoefening een vergunning nodig is, en die wordt verleend door de burgemeester van de gemeente waar de exploitant zijn bedrijf uitoefent, tenzij onder het seksbedrijf een seksinrichting valt die is gelegen in een andere gemeente dan de gemeente waar het bedrijf wordt uitgeoefend/is gevestigd. In dat geval is het de burgemeester van de gemeente waar de seksinrichting is gelegen. Ook voor het legaal werkzaam zijn als prostituee is een vergunning nodig van een burgemeester, namelijk van een door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen gemeente. Deze plicht geldt ook voor prostituees die niet in Nederland woonachtig zijn; zij kunnen als niet-ingezetene geregistreerd worden.

Het stelsel en de vergunningvoorwaarden voldoen aan artikel 10, eerste en tweede lid, Dienstenrichtlijn. Ook hier geldt dat de verplichting non-discriminatoire is, evenredig en gerechtvaardigd wegens redenen van de handhaving van de openbare orde. De criteria zijn duidelijke en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar bekendgemaakt en transparant en toegankelijk. De criteria van zelfredzaamheid bedoeld in artikel 6, tweede lid, worden bovendien bij regeling vastgesteld (artikel 6, tweede lid).

Het kabinet is van oordeel dat in het buitenland gevestigde bedrijven, indien zij zich op de Nederlandse markt begeven, aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als Nederlandse bedrijven. Het is voorts ten behoeve van fysieke controle noodzakelijk dat alle bedrijven die hier hun diensten aanbieden, ook al is het tijdelijk, over een Nederlandse vergunning en vestigingsplaats beschikken. Het bevoegd gezag kan dan bij misstanden, zoals onvrijwillige prostitutie, direct ingrijpen, omdat het greep heeft op de infrastructuur van waaruit de dienst wordt verricht. Met het vestigingsvereiste wordt tevens voorkomen dat exploitanten hun verantwoordelijkheid trachten te ontlopen door zich bijvoorbeeld in de grensstreek in België of Duitsland te vestigen. De effecten van het wetsvoorstel met betrekking tot buurlanden worden hiermee beperkt. Bovendien kan een bedrijf niet met het beroep op het vrij verkeer van diensten alle nationale wetgeving van een andere lidstaat ontduiken (Zaak C-148/91, Veronica).

De vergunningsduur is vijf jaar voor de vergunning voor een seksbedrijf (artikel 21, derde lid) te rekenen vanaf de datum van afgifte. De vergunningsduur voor de prostitutievergunningen is twee jaar (artikel 8, eerste lid), te rekenen van de datum van inschrijving in het register van prostitutievergunningen (artikel 9, eerste lid). Deze beperking in geldigheidsduur voldoet aan artikel 11 van de Dienstenrichtlijn, nu deze conform het eerste lid, onderdeel c, gerechtvaardigd is wegens een dwingende reden van algemeen belang, in casu ter bescherming van de openbare orde, waaronder het voorkomen van misstanden en het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Er is gekozen voor een periode van vijf jaar voor seksbedrijven omdat er dan toch periodiek een nieuwe afweging kan worden gemaakt omtrent de vergunning, zonder dat de frequentie tot te zware administratieve lasten. De kortere geldigheid (twee jaar) voor prostitutievergunningen vloeit voort uit de wens om zicht te houden op de prostituees, en de overweging dat er in twee jaar tijd veel kan veranderen.

Artikel 12 van de Dienstenrichtlijn kan van toepassing zijn, indien gemeenten een beperking hanteren in het aantal te verlenen vergunningen voor seksinrichtingen (artikel 20 van het wetsvoorstel), of kiezen voor de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om geen vergunningen voor prostitutiebedrijven te verlenen (nuloptie; zie artikel 34 van het wetsvoorstel). Deze beperkingen vormen voor in het buitenland gevestigde exploitanten van seksbedrijven geen striktere beperking van de vrijheid van diensten dan voor binnenlandse bedrijven. De opties kunnen overigens slechts worden gehanteerd ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van prostituees en klanten.

Op de vergunningprocedure is hoofdstuk 5 van de Dienstenwet van toepassing. Ingevolge artikel 28 van die wet is de positieve fictieve beschikking bij niet-tijdig beslissen, ook wel 'lex silencio positivo' genoemd, van paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In artikel 5, tweede lid, en in 23, derde lid, is geregeld dat met toepassing van artikel 28, eerste lid, laatste zinsnede, van de Dienstenwet paragraaf 4.1.3.3 van de Awb niet van toepassing is op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in de artikelen 3 en 21 van het wetsvoorstel. De afwijking is, in overeenstemming met de uitzonderingsgrond van artikel 13, vierde lid, Dienstenrichtlijn, gerechtvaardigd en noodzakelijk wegens dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde. Wanneer in casu een vergunning van rechtswege ten onrechte is verleend, kan dit ernstige, onomkeerbare schade voor derden (de menselijke waardigheid van de prostituee, de veiligheid en gezondheid van personen onder de 21 jaar, en kwetsbare volwassenen) tot gevolg hebben.

De termijn voor vergunningverlening aan seksbedrijven is op twaalf weken gesteld, met daarbij de mogelijkheid voor de burgemeester om deze termijn met twaalf weken te verlengen (artikel 23 wetsvoorstel). Deze termijnen worden nodig geacht in het licht van de mogelijke omvang van het door gemeenten te verrichten onderzoek en mogelijke Bibob-advisering.

In het wetsvoorstel zijn geen eisen opgenomen die onder artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn vallen. Indien gemeenten het aantal vergunning willen beperken, zullen zij wel dat voornemen uitdrukkelijk moeten toetsen aan dat artikel, en wel het tweede en zevende lid.

Het wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen die onder artikel 16, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn vallen. Voor deze eisen geldt een zwaardere motiveringsplicht ten opzichte van de eisen die onder artikel 16 vallen, maar niet in het tweede lid staan opgesomd. Eisen die onder het tweede lid vallen, betreffen de vergunningplicht en de (impliciete) verplichting voor de dienstverrichter om zijn bedrijf uit te oefenen op een adres in Nederland. Ook de eis dat de prostituee over een telefoon beschikt, is te beschouwen als een eis die noodzakelijk is voor de gezondheid en veiligheid op het werk als bedoeld in artikel 16, tweede lid, onder f, van de Dienstenrichtlijn.

De overige eisen vallen onder artikel 16. Op grond van artikel 16, derde lid, Dienstenrichtlijn, kunnen zowel de vergunningplicht als de vestigingsverplichting worden gerechtvaardigd om een van de dwingende redenen van algemeen belang, genoemd in artikel 16, eerste lid, onderdeel b. Hiervoor geldt dezelfde argumentatie als onder de artikelen 9 en 10 van de Dienstenrichtlijn. De eisen dienen ter bescherming van de openbare orde. Het wetsvoorstel kent geen strengere regels voor in het buiten-

land gevestigde exploitanten van seksbedrijven die in Nederland hun diensten willen aanbieden. Het vergunningstelsel geldt voor alle seksbedrijven die in Nederland hun diensten willen aanbieden. Derhalve wordt geen direct of indirect onderscheid gemaakt tussen Nederlandse en bedrijven die vanuit het buitenland in Nederland worden uitgeoefend.

Ook zijn deze eisen proportioneel, omdat controle achteraf onvoldoende effectief is. Het vergunningstelsel, dat meer uniformiteit in lokaal vergunningenbeleid en een vergemakkelijking van toezicht en handhaving nastreeft, is een geschikt middel om bovengenoemde belangen te behartigen en de misstanden in de seksbranche beter te bestrijden. De opheffing van het bordeelverbod heeft niet het gewenste effect gehad, het onderhavige wetsvoorstel beoogt een betere bijdrage te leveren aan de bestrijding van de misstanden in deze branche (zie hoofdstuk 2).

Met betrekking tot de strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie (zie het in artikel 45 voorgestelde artikel 206a van het Wetboek van Strafrecht) wordt het volgende opgemerkt. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie komt naar voren dat prostitutie door het internationale recht of door het Unierecht niet verboden is, behalve wanneer het mensenhandel betreft.<sup>21</sup> De strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie heeft geen betrekking op gelegaliseerde prostitutieactiviteiten, waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is, maar op een verboden activiteit. Uit overweging 12 van deze richtlijn volgt dat de richtlijn het strafrecht niet harmoniseert en hieraan ook geen afbreuk doet. Artikel 1, vijfde lid, van de richtlijn bepaalt dat de richtlijn het strafrecht van de lidstaten onverlet laat.

Op grond van artikel 39, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn geldt een notificatieplicht aan de Europese Commissie. Hieraan zal gevolg worden gegeven.

## **Hoofdstuk 6 Toezicht, handhaving, sancties en sanctietoepassing**

### **6.1 Inleiding**

Toezicht en handhaving zijn cruciaal om te zorgen dat de vergunningplicht voor de gehele prostitutiebranche en de voorwaarden die aan een vergunning verbonden zijn, worden nageleefd. Ook kunnen toezichthouders signalen van gedwongen prostitutie opvangen en doorgeven aan de politie.

Het bestuurlijk toezicht is een taak van de burgemeester, die hiervoor ambtenaren van de gemeente of ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaken, aanwijst (artikel 38). Het is van belang dat het toezicht wordt uitgevoerd door goed opgeleide toezichthouders die de prostituee respectvol bejegenen en tevens getraind zijn in het herkennen van signalen van niet voldoende zelfredzaamheid en gedwongen prostitutie.

Toezicht en handhaving richt zich op het controleren van prostituees enerzijds en seksbedrijven en seksinrichtingen anderzijds.

### **6.2 Controle vergunningvoorwaarden prostitutievergunning**

#### **6.2.1 Elementen waarop toezicht wordt gehouden**

In hoofdstuk 3 van deze toelichting is vermeld dat prostituees over een vergunning dienen te beschikken en welke voorwaarden worden gesteld aan het verkrijgen en het hebben van deze prostitutievergunning. Toezicht richt zich op de volgende elementen. Is een prostituee in het bezit van een vergunning? Adverteert een zelfstandig werkende prostituee met het nummer van haar vergunning en het bij de vergunningaanvraag opgegeven telefoonnummer? Daarnaast gaat de toezichthouder na of er signalen zijn van niet voldoende zelfredzaamheid of van dwang. In het geval van het werken zonder vergunning of het adverteren met een onjuist vergunningnummer en/of telefoonnummer, dient handhavend te worden opgetreden. Hier dient sprake te zijn van een opbouw in zwaarte van de sanctie.

Omdat in de prostitutievergunning geen inrichtingseisen en geen voorwaarden worden gesteld aan de plaats waar de prostitutie plaatsvindt, maakt het beoordelen hiervan geen onderdeel uit van de controle.

#### **6.2.2 Uitvoering van het toezicht op prostitutievergunningen**

Startpunt voor een controle op een prostitutievergunning kan driedelig zijn: een advertentie (online of elders), signalen of klachten van derden, of een controle van een prostitutiebedrijf waarbij de prostituees immers ook over een prostitutievergunning dienen te beschikken.

<sup>21</sup> HvJ EU 16 december 2010, nr. C-137/09, ECLI:EU:C:2010:774 (ro 77).

Om bij een controle te kunnen verifiëren of het vergunningnummer in kwestie is afgegeven aan de betreffende prostituee, zal haar gevraagd worden haar identiteitspapieren te tonen. De toezichthouder kan aan de hand daarvan het landelijk register van prostitutievergunningen raadplegen. Als er een overtreding van de vergunningplicht wordt geconstateerd, neemt de toezichthouder hiervan een aantekening op in het landelijk register, onder vermelding van het tijdstip en de plaats van de controle, en of er waarschuwing is gegeven dan wel of welke boete er is opgelegd. Tot slot kan de toezichthouder een aantekening maken betreffende vermoedens van dwang of niet voldoende zelfredzaamheid. Als de toezichthouder van mening is dat er evident sprake is van niet voldoende zelfredzaamheid, of zulke sterke signalen opvangt van dwang dat een vergunning onder deze omstandigheden niet zou zijn verleend, geeft hij dit rechtstreeks door aan de gemeente waar de vergunning is afgegeven voor verdere actie. De gemeente waar de vergunning is afgegeven, kan op basis van de door de toezichthouder verstrekte gegevens bijvoorbeeld besluiten tot intrekken van de vergunning of een melding doen bij de politie. Ook kan contact gezocht worden met de prostituee om mogelijkheden voor hulpverlening verkennen. Ook de toezichthouder zal de prostituee wijzen op de mogelijkheden voor hulpverlening.

Voorts krijgt de gemeente die de vergunning heeft verleend, melding van elke mutatie die door een toezichthouder is gedaan; deze kunnen aanleiding zijn voor het intrekken van de vergunning.

### 6.2.3 Analyseren online advertenties

De hoeveelheid online advertenties waarin seksuele diensten worden aangeboden, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Aangezien het doel van de prostitutievergunning is om misstanden zoals gedwongen prostitutie tegen te gaan, dient het toezicht primair gericht te zijn op het identificeren van prostituees die werken zonder vergunning en op het identificeren van overtredingen en misstanden. De advertenties die op internet zijn geplaatst, kunnen een startpunt zijn voor toezicht en handhaving. Het is van belang dat advertentieplatforms (digitaal en gedrukt) waar prostituees en bedrijven hun diensten kunnen aanbieden, blijven bestaan, omdat ze een belangrijke vindplaats kunnen vormen van met name zelfstandig werkende prostituees.

### 6.2.4 Controle in woningen

Er is niet voor gekozen om de met toezicht belaste ambtenaren de bevoegdheid toe te kennen om een woning binnen te treden zonder toestemming van een in haar woning zelfstandig werkende prostituee, omdat het binnentreden in een woning een vergaande bevoegdheid is. Aan de woning (in casu de werkplek) worden, in tegenstelling tot in de vergunning voor een seksinrichting, geen eisen gesteld, dus toezicht daarop is niet aan de orde. Dit is anders als in de woning een seksinrichting is gevestigd. In die situatie is er grond om toezicht te houden op de seksinrichting en de daarop betrekking hebbende voorschriften. De keuze van de prostituee om de seksinrichting in haar woning te vestigen, mogen er dan niet aan in de weg staan om – zo nodig – binnen te treden, ook zonder haar toestemming. Ook vormt dit artikel geen belemmering voor de inzet van geoorloofde middelen bij het opsporen van strafbare feiten.

Elk binnentreden is omkleed met regels, te vinden in de Algemene wet op het binnentreden. Daarin is als beginsel neergelegd dat een toezichthouder die binnentreedt, zich altijd moet legitimeren, dus ook als het binnentreden met toestemming van de bewoner plaatsvindt.

In paragraaf 6.3.3 wordt verder ingegaan op prostitutie in woningen.

### 6.2.5 Gebruik landelijk register van prostitutievergunningen

Een toezichthouder kan het landelijk register van prostitutievergunningen op de volgende wijzen gebruiken. Allereerst kan hij het register *raadplegen* wanneer hij wil verifiëren of een vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning, of een vergunningnummer hoort bij de prostituee (via het burgerservicenummer) die ermee adverteert en of telefoonnummer en vergunningnummer bij elkaar horen en behoren bij de prostituee die er mee adverteert. Ook kan de toezichthouder het register raadplegen om te zien of er aantekeningen zijn gemaakt door andere toezichthouders. Dit kunnen aantekeningen zijn aangaande overtredingen en de wijze waarop deze zijn afgehandeld. Dit is van belang voor een getrapte sanctionering. Ook kunnen het signalen van niet voldoende zelfredzaamheid of vermoedens van dwang zijn, die door stapeling kunnen leiden tot de conclusie dat actie moet worden ondernomen (bijvoorbeeld het informeren van de gemeente waar de vergunning is afgegeven, het doorgeven van signalen aan de politie of het doorverwijzen van de prostituee naar hulpverlening). Indien een toezichthouder een prostituee aantreft die geen geldige vergunning blijkt te hebben, kan hij in het register op burgerservicenummer zoeken of deze prostituee al eerder is aangetroffen.

Daarnaast kan de toezichthouder zelf informatie *toevoegen* aan het register. Het betreft dan geconstateerde overtredingen en de afdoening daarvan, en signalen van dwang of niet voldoende zelfredzaamheid.

### 6.3 Controle vergunningvoorwaarden seksbedrijven

#### 6.3.1 Verbeterd zicht op seksbedrijven voor toezichthouders

Het wetsvoorstel voorziet in een uniforme landelijke vergunningplicht voor seksbedrijven. Dat leidt ertoe dat meer bedrijven dan nu een vergunning moeten gaan aanvragen, waardoor meer zicht en grip op de branche wordt verkregen.

Door de vergunningvoorwaarden dat het adres van het seksbedrijf moet worden opgegeven, dat adverteren alleen is toegestaan met het in de vergunning vermelde telefoonnummer en vergunningnummer, wordt ook een seksbedrijf zonder seksinrichting makkelijker traceerbaar. Het zal hierdoor voor toezichthouders eenvoudiger worden om vergunde en niet-vergunde seksbedrijven van elkaar te onderscheiden en, in geval van niet-vergunde bedrijven, gericht handhavend te kunnen optreden. Dit verbetert vooral het toezicht en de handhaving in de escortbranche (zie paragraaf 6.3.2).

#### 6.3.2 Gebruik landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven

In het landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven (artikel 30) kunnen toezichthouders kennisnemen van verleende en gewijzigde vergunningen, alsmede van beschikkingen houdende weigering, schorsing of intrekking van een vergunning op grond van artikel 24, eerste lid, onder a tot en met g. Op deze wijze kunnen toezichthouders zich op de hoogte stellen van de geldende juridische status van bedrijven en bij vergunde bedrijven direct ook van de in de vergunning gestelde voorwaarden. Dit zal met name met betrekking tot escortbedrijven een grote toegevoegde waarde hebben. Escortbedrijven kennen vaak (ook) een afzetgebied buiten de gemeentegrenzen. Indien een gemeentelijke toezichthouder een escort aantreft die werkt voor een escortbedrijf dat wordt uitgeoefend op een adres in een andere gemeente dan waarvoor de toezichthouder bevoegd is, ontbreekt het de toezichthouder op dit moment aan inzicht in de vergunning en de vergunningvoorwaarden van dat escortbedrijf. Om antwoord te krijgen op vragen die relevant zijn voor de uitoefening van zijn taak (namelijk of er voor het escortbedrijf uit een andere gemeente een vergunning is afgegeven, op welk adres het bedrijf wordt uitgeoefend, wie de exploitant en beheerder zijn en wat de vergunningvoorwaarden zijn), moet de toezichthouder nu eerst contact opnemen met de vergunningverlener c.q. toezichthouders aldaar. Deze zullen dan niet altijd te bereiken zijn, onder meer omdat controles in de escortbranche vaak in het weekend en 's avonds plaatsvinden. Het op deze manier achterhalen van de benodigde gegevens is dus erg tijdrovend.

Het in artikel 30 genoemde landelijke register brengt daarin verandering. Een toezichthouder kan hiermee, onafhankelijk van de vraag waar de vergunning afgegeven is, op elk moment inzicht krijgen in de vergunning en de daarin gestelde voorwaarden. Dit faciliteert het toezicht en de handhaving in de escortbranche. Indien blijkt dat een bedrijf niet vergund is, kunnen (bestuurlijke en strafrechtelijke) maatregelen genomen worden. Alleen toezichthouders die zijn aangewezen ingevolge deze wet, hebben toegang tot de gegevens in dit register.

Toezichthouders hebben vanzelfsprekend alleen baat bij dit register als de informatie in dit register actueel is. Met het oog daarop is in artikel 30, derde en vierde lid, opgenomen dat de vergunningverlende gemeente de relevante wijzigingen onverwijld bij het register meldt.

#### 6.3.3 Prostitutie in een woning

Prostitutie-activiteiten kunnen worden uitgeoefend in een privéwoning. Het is van belang dat daarbij goed wordt onderscheiden om welke situatie het gaat. Als er sprake is van prostitutie door een zelfstandig werkende prostituee in haar eigen woning, dan is het alleen relevant of ze beschikt over een prostitutievergunning. Als er sprake is van een zelfstandig werkende prostituee die zonder vergunning werkzaam is in haar eigen woning, dan wordt gehandeld in strijd met artikel 2 (waarbij de plek waar die overtreding wordt begaan, niet relevant is voor de overtreding). Voor de controle of de prostituee in kwestie een vergunning heeft, is het niet nodig de woning te betreden.

Anders wordt het als een prostituee werkt in de woning van iemand anders, niet zijnde de klant. Dan geeft die iemand immers gelegenheid tot prostitutie, en dat is uitsluitend toegestaan met een vergunning voor een prostitutiebedrijf. De woning fungeert in dat geval als seksinrichting, en in dat geval is denkbaar dat binnentreden noodzakelijk wordt geacht. Ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de prostitutiebranche kunnen controleren of wordt gehandeld in strijd met het verbod een prostitutiebedrijf uit te oefenen zonder vergunning. Ingevolge artikel 12 van de Grondwet dient er een bijzondere wettelijke grondslag te zijn waaraan de bevoegdheid tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner wordt ontleend. In de huidige situatie maakt artikel 149a van de Gemeentewet het mogelijk dat de gemeenteraad bij verordening die bevoegdheid verleent, 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, dat vereist. Het beschikken over die bevoegdheid is een noodzakelijke voorwaarde, maar geen voldoende voorwaarde. Van die bevoegdheid kan ingevolge artikel 2, eerste lid van de Algemene wet op het binnentreden namelijk alleen gebruik worden gemaakt indien een

machtiging is afgegeven. Voor andere doeleinden dan strafvordering is de burgemeester bevoegd tot het geven van een machtiging tot binnentreden in een woning gelegen binnen zijn gemeente. De machtiging kan ingevolge artikel 4 van de Algemene wet op het binnentreden uitsluitend worden gegeven aan degene die bij of krachtens de wet bevoegd is verklaard zonder toestemming van de bewoners in een woning binnen te treden. In die machtiging moet het adres van de woning zijn vermeld. Bovendien mag een dergelijk middel slechts worden ingezet indien het doel waartoe wordt binnentreden die inzet redelijkerwijs vereist. In samenhang betekent dit dat het binnentreden zonder toestemming van de bewoner niet eenvoudig is. Het is van belang stil te staan bij deze constellatie, om de gedachte weg te nemen dat onder de bestaande regelgeving het binnentreden zonder toestemming van de bewoner een vanzelfsprekendheid is, en onder de Wet regulering sekswerk een onmogelijkheid. Wel is het zo dat na de inwerkingtreding van de Wet regulering sekswerk het toezicht zal moeten plaatsvinden onder de algemene bepalingen over toezicht in de Awb. De Awb voorziet niet in een algemene bevoegdheid tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner. De Wet regulering sekswerk geeft wel een bevoegdheid om in het kader van toezicht binnen te treden zonder toestemming van de bewoner voor de situatie dat in een woning tevens een seksinrichting is gevestigd waarvoor een vergunning is afgegeven. In die situatie moet het mogelijk zijn toezicht uit te oefenen op de naleving van wet- en regelgeving. De keuze om een woning te gebruiken in het kader van een seksbedrijf mag er immers niet aan in de weg staan dat toezicht op het bedrijf in die woning plaatsvindt. Daartoe bevat artikel 39 de vereiste bijzondere wettelijke grondslag voor het binnentreden zonder toestemming in een woning waarin een seksinrichting is gevestigd.

De verschillen tussen een correcte aanwending van bevoegdheden in de huidige wettelijke constellatie en onder de Wet regulering sekswerk is niet groot.

Omdat ieder binnentreden een inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, moet eerst worden gezien welke informatie kan worden verkregen zonder binnen te treden. Als niet blijkt dat er sprake is van een prostitutiebedrijf waar zonder vergunning wordt gewerkt, of wanneer geen signalen van misstanden zoals gedwongen prostitutie worden geconstateerd, is er geen aanleiding om verregaande bevoegdheden toe te passen zoals het verlenen van een machtiging tot binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Ontstaat in deze situatie na het binnentreden met toestemming van de bewoner het vermoeden van een strafbaar feit, dan komen de opsporingsbevoegdheden in het kader van de strafrechtelijke handhaving in beeld. Het blijft voor gemeenten mogelijk om op basis van een bestuurlijke rapportage van een dergelijk strafrechtelijk traject bestuursdwang toe te passen.

#### *6.4 Handhaving strafbaarstelling klanten en faciliteerders*

Klanten en faciliteerders zijn strafbaar als ze diensten afnemen van of diensten verrichten voor prostituees die zonder vergunning werken. Klanten en faciliteerders kunnen aan de hand van het vergunningnummer van een prostituee controleren in een hit/no hit-systeem of bij dat nummer een geldige vergunning hoort. De opsporing van strafbare feiten is een taak van de politie.

#### *6.5 Uitvoering toezicht en handhaving*

Gemeenten en politie hebben een belangrijke taak wat betreft toezicht en handhaving op de seksbranche. Die taak valt uiteen in twee delen. In de eerste plaats dient er toezicht en handhaving plaats te vinden op naleving van vergunningvoorwaarden, door zowel zelfstandig werkende prostituees als seksbedrijven. Hieronder valt ook handhaving van illegaal, dus zonder vergunning, opererende prostituees en seksbedrijven. In de tweede plaats ligt er een taak in het signaleren en opsporen van ernstige misstanden zoals mensenhandel.

Door de vergunningplicht voor prostituees en de uitbreiding van de bestaande vergunningplicht voor seksbedrijven (o.a. via uniformering van de vergunningvoorschriften) worden toezicht en handhaving vereenvoudigd. Er is een helder onderscheid tussen legale en illegale prostitutie, en er is zicht op het gehele legale deel van de branche middels het vergunningstelsel. Bovendien mogen in tegenstelling tot voorheen persoonsgegevens van prostituees verwerkt worden in het kader van toezicht en handhaving.

##### *6.5.1 Uitvoering bestuurlijk toezicht*

Uitgangspunt is dat in de lokale of regionale driehoek afspraken worden gemaakt over de taakverdeling tussen gemeente en politie. Uit de nulmeting (2014)<sup>22</sup> komt naar voren dat een gezamenlijke aanpak van gemeenten en de politie bij het toezicht en de handhaving van de prostitutiebranche de voorkeur heeft. Het ligt in de lijn der verwachting dat het zwaartepunt voor bestuurlijk toezicht en handhaving bij gemeenten komt te liggen, en het opsporen van mensenhandel door de politie wordt gedaan. Omdat er tijdens reguliere controles echter ook misstanden aan het licht kunnen komen, moet

<sup>22</sup> Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M. & Bremmers, B. (2014).

er sprake zijn van een goede samenwerking tussen de aangewezen toezichthouders en de politieambtenaren die zich met de opsporing van mensenhandel bezighouden.

De regie op het lokale prostitutiebeleid ligt nadrukkelijk bij de gemeenten, maar het landelijke uniforme stelsel van de Wet regulering sekswerk is daarbij het kader. Van zaken die in deze wet geregeld zijn, kunnen gemeenten niet afwijken. In dit wetsvoorstel is aan de burgemeester de verplichting opgelegd de ambtenaren aan te wijzen die in zijn gemeente met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet worden belast. De bevoegdheden van deze toezichthouders zijn geregeld in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Awb.

De controle op de naleving van de vergunningplicht en de voorwaarden van prostituees en seksbedrijven kan worden verricht door bestuurlijke toezichthouders van of namens de gemeente (bouw en wonen, brandweer). De te controleren activiteiten vinden immers altijd binnen een gemeente plaats. Ook ambtenaren van politie kunnen ingevolge artikel 38 worden aangewezen als toezichthouder. Het is gewenst dat alle organisaties die mogelijk een toezichtstaak kunnen uitoefenen binnen de branche, deze ook uitoefenen. Wanneer veel verschillende ogen in de branche rondkijken, is de kans op het signaleren van misstanden groter. Indien de politie een controle heeft uitgevoerd, is het van belang dat de resultaten, zeker bij geconstateerde misstanden, worden teruggekoppeld aan de gemeente door middel van een bestuurlijke rapportage. Het vervolg op de bestuurlijke rapportage dient weer te worden gedeeld met de politie.

Toezicht op de voorschriften van verleende vergunningen worden op dit moment al vaak in regionaal verband uitgevoerd. Door regionaal op te treden kan expertise worden opgebouwd en kan capaciteit gedurende het jaar flexibel worden ingezet. Daarnaast werken veel zelfstandig werkende prostituees in verschillende gemeenten in een regio (of zelfs in een nog groter gebied). Het oprichten van een regionaal prostitutie controleteam strekt in het kader van dit wetsvoorstel dan ook tot de aanbeveling.

### 6.5.2 Handhaving

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten om de naleving van de verplichtingen in dit wetsvoorstel en de verplichtingen verbonden aan de verleende vergunning aan zowel prostituees als exploitanten van seksbedrijven te bevorderen en daarmee de misstanden in de branche te bestrijden. Handhaving gaat tevens verplaatsingseffecten tegen. Het is dan ook van groot belang dat voldoende op handhaving wordt ingezet. Handhaving dient plaats te vinden zowel ten aanzien van het vergunde als het illegale deel van de branche. Ook indien een gemeente ervoor kiest om geen vergunningen te verlenen voor een prostitutiebedrijf, is handhaving nodig. De gemeente moet (laten) controleren of het verbod daarop niet wordt overtreden. Daarnaast kunnen zelfstandig werkende prostituees werkzaam zijn binnen de betreffende gemeente.

Niet alleen de gemeente en de politie, maar ook de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie kunnen een belangrijke rol spelen bij de handhaving. Steeds meer gemeenten maken bij de uitvoering van hun prostitutiebeleid gebruik van integrale handhaving, waaronder wordt verstaan dat meerdere diensten samen optrekken bij controles en het nemen van maatregelen. Afspraken omtrent het uitoefenen van toezicht (wie doet wat en wanneer), over informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en over het optreden bij overtreding kunnen worden vastgelegd in een convenant of een zogenoemd handhavingsarrangement. Binnen het driehoeksoverleg kunnen hierover de nodige afspraken worden gemaakt.

De gemeente kan ook een voorstel doen tot de oprichting van een interventieteam. In een interventieteam kunnen onder andere gemeenten, Belastingdienst, politie, Arbeidsinspectie, Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen en Sociale Verzekeringsbank participeren.

Bij het opstellen van prostitutiebeleid is het verder mogelijk om, naast lokaal beleid, regionaal beleid vast te stellen, bijvoorbeeld via vaststelling in een regionaal college. Voor gemeenten biedt dit het voordeel dat regionaal dezelfde regels gelden, informatie uitgewisseld kan worden en men gezamenlijk kan opereren en handhaven. Voor politie en justitie biedt dit het voordeel dat niet met elke gemeente afzonderlijk afspraken gemaakt hoeven te worden. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zullen bestaande *best practices* onder de aandacht worden gebracht.

### 6.6 Overtreding door exploitanten, klanten en prostituees

Voor de exploitanten geldt dat zij soms bestuurlijk (bijvoorbeeld intrekken vergunning) en soms via het economisch strafrecht, te weten de Wet op de economische delicten (WED) kunnen worden gesanctioneerd. Die laatste optie biedt mogelijkheden tot zware straffen, en onderstreept dat financieel gewin ten koste van sekswerkers nooit rendabel mag zijn. De sanctionering van exploitanten via de WED verloopt via artikel 44 van het onderhavige wetsvoorstel. In dat artikel worden de artikelen opgesomd die een plaats krijgen in de WED. Het gaat om de artikelen 19, 26, derde lid, 31, 32, eerste lid, 36 en 37, derde lid. Die artikelen worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

De strafbaarstelling van de klant is opgenomen in artikel 40. Het betreft het verbod om seksuele handelingen te verrichten met een prostituee zonder vergunning of met een prostituee die voor of bij een exploitant zonder vergunning werkt. In de artikelsgewijze toelichting wordt daarop nader ingegaan, en wordt ook gemeld op welke wijze de klant het risico op overtreding kan verkleinen. Dat geldt ook voor de regels die door een prostituee overtreden kunnen worden: artikel 2 en artikel 17. Artikel 41 geeft aan dat op overtreding een bestuurlijke boete kan volgen. De wet is er primair op gericht om de bestuurlijke aanpak van (misstanden in de) prostitutie beter vorm te kunnen geven. De bestuurlijke aanpak en de bestuurlijke handhaving zullen bij de uitvoering van de wet centraal staan.

## **Hoofdstuk 7 Strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie (pooierverbod)**

Het kabinet is van mening dat betrokkenheid bij illegale prostitutie niet mag lonen. Daarom heeft het kabinet in het Regeerakkoord de introductie van het pooierverbod aangekondigd, in aanvulling op de bestaande mogelijkheden die artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr) al biedt om seksuele uitbuiting strafrechtelijk aan te pakken. Hierbij heeft het kabinet het oog op specifieke strafbaarstelling van activiteiten die als zodanig niet zijn aan te merken als seksuele uitbuiting, maar die wel bijdragen aan de instandhouding van illegale prostitutie en de daarmee gepaard gaande misstanden.

In 2018 is ter uitvoering van het Regeerakkoord een wetsvoorstel in (internet)consultatie gegaan dat strekte tot strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie. Op basis van de ontvangen adviezen over de voorgestelde wetswijziging is ervoor gekozen om deze strafbaarstelling niet afzonderlijk in procedure te brengen, maar in samenhang met de uniforme vergunningplicht voor de seksbranche te regelen. Dit wetsvoorstel strekt hiertoe. Door de uniforme vergunningplicht wordt het voor een faciliteerder voorzienbaar wanneer wel en geen sprake is van illegale prostitutie. In gevolge artikel 2 van dit wetsvoorstel mag prostitutie uitsluitend plaatsvinden door een prostituee die beschikt over een geldige prostitutievergunning. De exploitant dient ingevolge artikel 19 te beschikken over een bedrijfsvergunning. Bij het ontbreken van de vereiste vergunningen is sprake van illegale prostitutie. Een vergunning heeft een uniek nummer. De faciliteerder kan hiernaar vragen en krijgt de mogelijkheid om via het register prostitutievergunningen te controleren of een door een prostituee opgegeven vergunningnummer behoort bij een geldige vergunning.

Een faciliteerder kan via het register nagaan of een prostitutiebedrijf over een vergunning beschikt. De toegang voor een faciliteerder zal zich beperken tot een check van het vergunningnummer. Op deze wijze kan de faciliteerder zich ervan vergewissen of hij werkzaamheden verricht voor een vergunde prostituee of voor een vergund bedrijf.

Onder de reikwijdte van de nieuwe strafbaarstelling in artikel 206a Sr vallen activiteiten als het als het beschikbaar stellen of faciliteren van websites of andere media voor advertenties voor illegale prostitutie, kamerverhuur voor illegale prostitutie en het verrichten van vervoersdiensten en body-guardwerkzaamheden voor illegale prostitutie. Er is uitsluitend sprake van strafbaarheid als de gedragingen de kern van de illegale prostitutie raken. Activiteiten van hulpverleners zoals artsen, welzijnswerkers en geestelijk verzorgers, maar ook reguliere werkzaamheden van bijvoorbeeld advocaten en middenstanders vallen niet onder de reikwijdte van de strafbaarstelling.

De nieuwe strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie in artikel 206a Sr maakt een versterkte strafrechtelijke aanpak van illegale prostitutie mogelijk. Naast strafrechtelijk optreden tegen degene die in strijd met de vergunningplicht handelt (de exploitant of de prostituee) wordt ook strafrechtelijk optreden tegen degene die financieel voordeel behaalt uit het zonder vergunning handelen door een ander mogelijk.

Voor bewezenverklaring van illegale prostitutie is de afwezigheid van de benodigde vergunning voldoende. Daardoor kunnen zaken naar verwachting snel en effectief worden opgepakt door politie en OM.

De nieuwe strafbaarstelling is bedoeld als aanvullend instrument bij de bestrijding van illegale prostitutie en laat de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel binnen de prostitutiebranche onverlet. Gedragingen van een faciliteerder die een prostituee met gebruikmaking van dwang of andere ongeoorloofde middelen in een toestand van seksuele uitbuiting brengt of hieruit voordeel trekt, kunnen vervolgd worden wegens mensenhandel (273f Sr), een delict waarop, los van de mogelijkheid van strafverzwaring, een gevangenisstraf staat van ten hoogste twaalf jaren. Op dit moment worden faciliteerders al strafrechtelijk aangepakt op grond van artikel 273f Sr indien het opsporingsonderzoek daartoe voldoende basis biedt, vindt vervolging plaats van zowel de uitbuiters als degenen die voordeel trekken uit de uitbuiting (artikel 273f, eerste lid, sub 6). Uitgangspunt is dat in alle zaken wordt gekeken naar de mogelijkheid tot het afpakken van crimineel vermogen.

De strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie verruimt ook de mogelijkheden voor de aanpak van betaalde seks met minderjarigen. Dit heeft hoge prioriteit bij politie en OM. In veel gevallen waar binnen de prostitutie minderjarigen worden aangetroffen is sprake van

mensenhandel. De aanpak is gericht op mensenhandelaren, onder wie zogeheten loverboys, die betaalde seks met een minderjarige mogelijk maken, op de faciliteerders en op de klant (via artikel 248b Sr). Faciliteerders van betaalde seks met minderjarigen zijn per definitie betrokken bij illegale prostitutie en kunnen op grond van de nieuwe strafbaarstelling worden aangepakt. De geïntegreerde aanpak van mensenhandel en andere misstanden binnen de prostitutie, maakt het mogelijk om over de hele linie signalen van het faciliteren van illegale prostitutie op te pakken. Naast strafrechtelijke interventies kunnen ook bestuursrechtelijke en/of fiscale interventies worden gepleegd. In de strijd tegen illegale prostitutie spelen gemeenten een belangrijke rol. In het kader van de bestuurlijke aanpak van faciliteerders van illegale prostitutie kunnen gemeenten bijvoorbeeld een bestuurlijke boete opleggen bij pandgebruik in strijd met de bestemming.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 45 wordt nader ingegaan op het voorgestelde artikel 206a Sr.

## Hoofdstuk 8 Flankerend beleid

### 8.1 Inleiding

Diegenen die ervoor kiezen om als sekswerker te werken, moeten dit werk gezond en veilig kunnen doen in een goed gereguleerde branche. Misstanden, zoals gedwongen prostitutie, maar ook slechte werkomstandigheden, moeten zoveel mogelijk worden voorkomen, tegengegaan en aangepakt. Voor prostituees die willen stoppen met werken in de prostitutie moet een passend uitstapaanbod beschikbaar zijn. Het onderhavige wetsvoorstel zal aan de regulering van de seksbranche een belangrijke bijdrage leveren, maar om bovenstaande doelen te realiseren zijn ook andere maatregelen nodig. Dit hoofdstuk schetst het flankerend beleid.

### 8.2 Verbetering maatschappelijke en sociale positie sekswerkers

In 2018 heeft het WODC, in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke positie van sekswerkers. Het doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de hulpvragen en behoeften van sekswerkers met betrekking tot hun maatschappelijke positie en hun werkomstandigheden. Het onderzoek heeft laten zien dat sekswerkers problemen ondervinden op verschillende gebieden: arbeid-gerelateerde problemen, problemen met banken en verzekeringen, problemen met werkvergunningen, handhaving en problemen met of door het lokale beleid, en problemen met hun woonsituatie (zie ook hoofdstuk 2).

Het onderzoek heeft laten zien dat sekswerkers momenteel een aantal behoeften hebben:

- duidelijke regelgeving omtrent bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en zelfstandig werkende sekswerkers;
- een onafhankelijk contactpersoon die regelgeving en de rechten en plichten die daaruit voortvloeien in heldere taal kan uitleggen;
- betaalbare ondersteuning vanuit de sociale advocatuur en accountancy;
- duidelijkheid over hulpverlening wanneer er geen regiobinding is;
- snellere hulpverlening, voordat sekswerkers weer uit beeld verdwenen zijn.

De problemen die de sekswerkers hebben gesignaleerd waren terug te voeren naar onder andere de indruk dat regels zonder overleg met de sekswerker waren veranderd, naar onduidelijke toepassing van bestaande regelgeving en naar onduidelijkheid in regelgeving.<sup>23</sup> Het wetsvoorstel beoogt hierin verbetering te brengen door de invoering van een landelijk vergunningstelsel, waardoor er meer uniformiteit ontstaat. Tevens stelt het wetsvoorstel eisen aan exploitanten om de veiligheid en gezondheid van sekswerkers te beschermen.

In het gesprek dat voorafgaat aan de vergunningverlening krijgt een sekswerker informatie over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's, over instellingen op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening (bijvoorbeeld adressen en telefoonnummers van GGD, politie, etc.) en over sociale zekerheid, verzekeringen en belasting betalen. In het wetsvoorstel is tevens opgenomen dat iedere sekswerker recht heeft op structurele laagdrempelige en anonieme zorg bij een zorgpost. Daar kan, afhankelijk van de behoefte van de sekswerker, verder worden ingegaan op de voornoemde onderwerpen.

Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal gezorgd worden voor uitgebreide voorlichting aan sekswerkers over de gevolgen van de vergunningplicht.

Naast de maatregelen die worden genomen in het wetsvoorstel om bij te dragen aan de veiligheid en gezondheid van prostituees, wordt ook subsidie gegeven aan organisaties die sekswerkers kunnen

<sup>23</sup> Snippe, J., Schoonbeek, I. & Boxum, C. (2018).



helpen bij een veilige en gezonde uitvoering van het beroep en die kunnen helpen bij het verbeteren van de maatschappelijke positie. Dit wordt onder andere gedaan door het uitvoeren van veldwerk in de branche, het verlenen van directe support aan sekswerkers in het geval van vragen, en door het overdragen van kennis en het verzorgen van educatie.

Het onderzoek van het WODC bracht voorts een breed gedragen behoefte onder sekswerkers aan het licht: om op dezelfde manier door medewerkers van instanties te worden bejegend als andere personen. Tevens wordt gesignaleerd dat wanneer men over sekswerk spreekt, het vaak in een adem wordt genoemd met mensenhandel. Het zou volgens sekswerkers helpen wanneer het stigma dat op sekswerk rust en dat zij in hun contacten met instanties regelmatig ervaren, zou kunnen worden verminderd. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid brengt sekswerkers, gemeenten, financiële instanties en andere organisaties met elkaar in gesprek, om zo te proberen het stigma te verminderen en tot praktische maatregelen te komen om de situatie van sekswerkers te verbeteren. Het is echter ook belangrijk dat sekswerkers de problemen die zij ervaren ergens kunnen melden en dat zij geholpen worden bij de klachtafhandeling en het vinden van een passende oplossing. Daarom zal bij een organisatie die reeds in het prostitutiedomein opereert, een klachtenloket ten behoeve van sekswerkers worden ingericht.

In 2018 hebben Soa Aids Nederland, het Aidsfonds en PROUD (belangenvereniging van sekswerkers) gezamenlijk onderzoek gedaan om te achterhalen in welke mate sekswerkers in Nederland geweld ervaren (zie ook hoofdstuk 2). Hierbij werd gekeken naar vier vormen van geweld: fysiek, seksueel, financieel-economisch en sociaal-emotioneel geweld. Van de 308 sekswerkers die participeerde in het onderzoek gaf 60% aan fysiek geweld te hebben ervaren, 78% maakte seksueel geweld mee, 58% ervoer financieel economisch geweld mee, en 93% ervoerde sociaal-emotioneel geweld. De grootste categorie daders van geweld tegen sekswerkers zijn klanten. Dit geldt voor alle vormen van geweld. Andere daders die regelmatig worden genoemd zijn andere sekswerkers, toeristen of voorbijgangers, vrienden of kennissen, een intieme partner, een baas, werkgever of exploitant en familie. Het onderzoek heeft laten zien dat maar een beperkt aantal van respondenten aangifte heeft gedaan. Genoemde redenen daarvoor waren dat sekswerkers anoniem willen blijven, vrees voor nadelige gevolgen en een vrees dat de politie hen niet serieus zal nemen. Ook in dit onderzoek kwam het stigma op sekswerk als faciliterende factor naar voren.<sup>24</sup> Zoals eerder genoemd, zal met partners worden gewerkt aan de destigmatisering van sekswerk.

Gegeven de inzet van het kabinet dat diegenen die zelf voor sekswerk kiezen veilig en gezond hun werk moeten kunnen doen, is dit onderzoek een belangrijk signaal om mee aan de slag te gaan. Soa Aids Nederland ontwikkelt met ondersteuning van het ministerie van Justitie en Veiligheid een online platform waar sekswerkers elkaar kunnen waarschuwen voor klanten die geweld tegen de sekswerker hebben gepleegd. Verder zal op het platform ook voorlichtingsinformatie van uiteenlopende aard worden toegevoegd, bijvoorbeeld over gezondheidsaspecten en regelgeving omtrent rechten en plichten verbonden aan het sekswerk. Hiermee kan via het platform tegemoet worden gekomen aan de behoefte aan duidelijke informatie over regelgeving. Ten slotte wordt aan sekswerkers die een melding maken, begeleiding aangeboden voor het doen van aangifte bij de politie. Een vergelijkbaar platform bestaat al in het Verenigd Koninkrijk. De ervaring daar leert dat het platform bijdraagt aan het aanpakken van gewelddadige klanten. Ook heeft het platform daar bijgedragen aan een verbeterde relatie tussen sekswerkers en politie. Tevens is een groot voordeel van het platform dat het ook bruikbaar is voor zelfstandig werkende sekswerkers, een groep waarvan professionals in het veld aangeven dat de die moeilijk bereikbaar is.

Het wetsvoorstel legt aan iedereen dezelfde regels op, dus de positie van mannen en vrouwen in het sekswerk blijft naar verwachting gelijk volgens de gendergelijkheidstoets. Hoewel er geen absolute cijfers bekend zijn, is de algemene veronderstelling dat er in de prostitutie meer vrouwen dan mannen en transgender personen werkzaam zijn. Hiervan uitgaande zullen meer vrouwen dan mannen met het wetsvoorstel te maken hebben. Het wetsvoorstel beïnvloedt echter niet de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid naar geslacht. Eenieder die als prostituee/prostituté werkzaam wil zijn, en die voldoet aan de vergunningvoorwaarden, kan een vergunning krijgen voor dit werk. De vergunningvoorwaarden zien op een aantal zaken: leeftijd, in Nederland mogen wonen en werken, in het bezit zijn van een telefoon die voor het werk gebruikt wordt en voldoende zelfredzaam zijn en niet onder dwang werken. Dit zijn criteria die onafhankelijk zijn van gender.

De conclusie is dat het wetsvoorstel niet van invloed is op de bestaande ongelijkheid tussen vrouwen en mannen, en deze in geval niet vergroot.

<sup>24</sup> Kloek, M. & Dijkstra, M. (2018).

### 8.3 Uitstapprogramma's

Naast de activiteiten die het kabinet onderneemt om te zorgen dat sekswerkers veilig en gezond kunnen werken, moeten diegene die uit het vak willen stappen passende begeleiding daarbij krijgen, indien ze daaraan behoefte hebben. Uit zowel de praktijk als de wetenschappelijke literatuur is bekend dat uitstappen uit de prostitutie belemmeringen kent en zeer complex kan zijn. De belangrijkste knelpunten zijn het niet kunnen vinden van alternatief werk, moeite hebben om zich aan te passen aan een nieuw inkomsten- en uitgavenpatroon (zeker wanneer sprake is van schuldenproblematiek), persoonlijke (meervoudige) problematiek en het moeilijk kunnen wennen aan het leven buiten de prostitutie.

Duurzaam uitstappen zonder ondersteuning blijkt dan ook vaak moeilijk. Dit uit zich bijvoorbeeld in nadenken over stoppen, maar geen of nauwelijks mogelijkheden daartoe zien, of in kortstondig stoppen en weer terugkeren. Uitstapprogramma's zijn erop gericht ondersteuning te bieden aan prostituees die uit de sector willen stappen. Na twee tijdelijke stimuleringsregelingen voor uitstapprogramma's is er door het kabinet structureel € 3 miljoen per jaar beschikbaar gesteld. Om tot een efficiënte inzet van de middelen te komen, waarbij er een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's is, is er een evaluatie van de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees II (RUPS II) uitgevoerd. De evaluatie heeft een aantal werkzame elementen van de uitstapprogramma's geïdentificeerd:

- een stevige samenwerking met gemeenten en ketenpartners;
- een hoge mate van inbedding in de lokale structuren van zorg en ondersteuning;
- aanhoudende betrokkenheid bij cliënten in alle fasen van de ondersteuning inclusief perioden van uitval en motivatieverlies.<sup>25</sup>

Conform het Regeerakkoord en met inbreng uit genoemde evaluatie en van RUPS-uitvoeringsorganisaties is een structurele financieringsystematiek opgesteld voor een landelijk dekkend netwerk van uitstapprogramma's voor prostituees. Op 1 januari 2021 treedt de decentralisatie-uitkering uitstapprogramma's prostituees (DUUP) in werking. Achttien gemeenten krijgen een financiële bijdrage om binnen een aangewezen gebied een uitstapprogramma uit te voeren of uit te laten voeren.

### 8.4 Programma Samen tegen Mensenhandel

Iedereen die vrijwillig sekswerk doet, moet dat veilig en gezond kunnen doen. Wanneer er echter sprake is van dwang en seksuele uitbuiting dient krachtig te worden opgetreden. In november 2018 is het programma 'Samen tegen mensenhandel' aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>26</sup>.

De aanpak van mensenhandel vergt een integrale aanpak, waarbij gelijktijdig wordt ingezet op preventie, signalering, adequate zorg en opsporing. Het programma heeft meerdere doelstellingen:

- Zoveel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel.
- Zorgen dat (mogelijke) slachtoffers snel en adequaat gesignaleerd worden, uit de situatie gehaald worden en de benodigde zorg en ondersteuning ontvangen.
- Daders op allerlei manieren frustreren en aanpakken, zowel strafrechtelijk en bestuursrechtelijk als via het opwerpen van barrières. Tegelijkertijd wordt ingezet op het voorkomen van herhaald daderschap.

Het programma, geschreven door partners van binnen en buiten de overheid, beoogt deze doelstellingen te halen door samenwerking tussen de partners te faciliteren en te verdiepen. In het programma zijn daarom verschillende actielijnen opgenomen:

1. doorontwikkelen van de basisaanpak van mensenhandel
2. doorontwikkelen van de aanpak van arbeidsuitbuiting
3. voorkomen van slachtofferschap en daderschap
4. versterken van gemeentelijke aanpak van mensenhandel
5. delen van kennis en informatie.

Het programma ziet op een integrale aanpak, dus op een goede relatie tussen het zorgdomein en het veiligheidsdomein. Binnen de actielijnen van het programma zijn meerdere plannen gericht op de aanpak van seksuele uitbuiting. Zo wordt gewerkt aan het bewustzijn dat mannen en jongens ook slachtoffers van seksuele uitbuiting kunnen worden. Een integrale aanpak van mensenhandel is belangrijk om die prostituees die gedwongen werken of uitgebuit worden te signaleren en de zorg te bieden die ze nodig hebben.

<sup>25</sup> Timmermans, M., Kuin, M. & Leerdam, J. van (2019). Evaluatie Regeling Uitstapprogramma Prostituees II Regioplan, Cebeon, WODC, Amsterdam.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2018/19, 28 638, nr. 164.

In het geval van seksuele uitbuiting zijn collega-sekswerkers vaak goed gepositioneerd om signalen van uitbuiting te signaleren. Verbetering van de band en het contact tussen sekswerkers, die vrijwillig werken, en politie, kan er mogelijk ook tot leiden dat signalen van seksuele uitbuiting sneller opgevangen worden.

Voor een gedegen aanpak van mensenhandel is het belangrijk om de signalen van mensenhandel te herkennen. De signalen kunnen in aard sterk verschillen en zijn soms zwak. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) ontvangt vanuit vele verschillende organisaties signalen van mensenhandel, waaronder de inspectie- en opsporingsdiensten, Kamer van Koophandel, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en CoMensha. Het EMM analyseert deze signalen en informeert de aangesloten partners over de nodige informatie en trends die worden gesignaleerd. Indien nodig zet het EMM ook signalen door voor nader (opsporings)onderzoek. Hiermee ondersteunt het EMM opsporingsdiensten.

## **Hoofdstuk 9 Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten**

### *9.1 Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de lasten van het wetsvoorstel zullen zijn voor de prostituees, exploitanten, faciliteerders, klanten, gemeenten en het Rijk. De berekeningen en genoemde bedragen zijn een indicatie van de kosten en een schatting van het aantal vergunningen dat zal worden aangevraagd. De kostenraming zal nader met de betrokkenen worden afgestemd.

### *9.2 Lasten voor prostituees*

Dit wetsvoorstel voorziet in een vergunningplicht voor prostituees. Prostituees mogen pas als prostituee werken als ze in het bezit zijn van een prostitutievergunning. De vergunningplicht betreft een verplichting die resulteert in een verzwaring van de administratieve lastendruk voor de prostituee. Deze lastenverzwaring ziet op de handelingen die de aanvrager moet doen om de benodigde vergunning te verkrijgen. De handelingen die in dit kader verricht moeten worden zijn onder meer op het op de hoogte komen en blijven van de verplichtingen, het heen en weer reizen naar de gemeente waar vergunning wordt aangevraagd en wordt afgehaald, en het voeren van een gesprek in het kader van de vergunningverlening. De duur van het gesprek bedraagt ongeveer negentig minuten. De reistijd hangt af van de woonplaats van de prostituee en de keuze die zij maakt voor de vergunningverlenende gemeente. Door het aanwijzen van twaalf tot achttien gemeenten die een prostitutievergunning verstrekken, is de inschatting dat de reistijd naar de dichtstbijzijnde gemeente nooit meer dan negentig minuten zal bedragen en over het algemeen aanzienlijk minder lang zal zijn. Het in persoon ophalen van de vergunning zal maximaal dertig minuten in beslag nemen plus reistijd. Als de afgifte van de vergunning, met behoud van waarborgen, ook digitaal zou kunnen verlopen, vermindert dat de administratieve last voor de prostituee. Voorts kan uit het wetsvoorstel mogelijk de bezwaar- en beroepsprocedure als informatieverplichting voortvloeien.

De geldigheidsduur van de vergunning is van invloed op de administratieve lasten. Deze is vastgesteld op twee jaar.

Artikel 3, tweede lid bepaalt dat de aanvrager van de vergunning geen kosten (leges) in rekening worden gebracht. Dit betekent dat de benodigde tijd voor voornoemde handelingen en eventuele reiskosten ten laste komen van de prostituees, maar dat ze geen geld hoeven te betalen voor het verkrijgen van de vergunning. Het kabinet is van oordeel dat dit een redelijke verdeling van lasten is, en dat beperkte reiskosten de draagkracht van de prostituee niet te boven zullen gaan.

Het is niet mogelijk op dit moment een reële schatting te geven van het aantal prostituees dat de vergunning aan zal vragen, omdat niet bekend is hoeveel prostituees in Nederland werkzaam zijn en evenmin bekend is welk deel van hen de vergunning zal aanvragen.

### *9.3 Lasten voor exploitanten*

In deze paragraaf zal worden aangegeven wat de kosten zijn voor het bedrijfsleven om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel, met andere woorden wat de administratieve lasten voor exploitanten van seksbedrijven zijn. Daarbij worden de volgende handelingen en tijdsbestedingen gehanteerd:

- Op de hoogte komen en blijven van de wettelijke verplichtingen;
- Het invullen van de benodigde formulieren/aanvragen vergunning;
- Met betrekking tot het prostitutiebedrijf gelden nog de aanvullende voorwaarde van een te vervaardigen en over te leggen bedrijfsplan.

De totale tijdsduur voor het op de hoogte raken en blijven van de wettelijke verplichtingen en de aanvraag van de vergunning bedraagt gemiddeld 4 uur. Exploitanten van prostitutiebedrijven met een seksinrichting zullen daarnaast tijd kwijt zijn aan het opstellen van het bedrijfsplan. Hiervoor wordt

uitgegaan van 8 uur. Voorts kan uit het wetsvoorstel mogelijk de bezwaar- en beroepsprocedure als informatieverplichting voortvloeien.

Bij de berekening van de administratieve lastendruk is uitgegaan van de volgende gegevens. De duur van de vergunning is van invloed op de administratieve lasten van exploitanten. In artikel 21, derde lid, wordt bepaald dat de vergunning voor een periode van vijf jaar wordt verleend. Ten behoeve van de berekening wordt ervan uitgegaan dat een exploitant één keer in de vijf jaar een vergunning moet aanvragen. Een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure zal dan ook maximaal één keer in de vijf jaar kunnen spelen.

In de nulmeting uitgevoerd in het kader van het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie (Wrp) is onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de branche.<sup>27</sup> Daaruit bleek dat er in het jaar 2014 674 seksbedrijven waren met een vergunning, waaronder een aantal (77) seksbedrijven die geen prostitutiebedrijf zijn. Het bedrijfsplan is alleen voorgeschreven voor prostitutiebedrijven.

Ten gevolge van deze wet worden alle escortbedrijven vergunningplichtig. Derhalve valt voor dit type bedrijf een toename van het aantal vergunningen te verwachten. Het is niet bekend hoeveel escortbedrijven in Nederland gevestigd zijn. Met een ruime schatting wordt uitgegaan van een toename van 90 bedrijven.

De totale administratieve lastendruk ten gevolge van dit wetsvoorstel is, waar mogelijk, berekend aan de hand van het standaardkostenmodel.<sup>28</sup> Een standaard uurtarief met betrekking tot deze beroepsgroep is, gezien het specifieke karakter ervan, niet in het Standaardkostenmodel opgenomen. Voor de berekening van de administratieve lasten wordt hier uitgegaan van een tarief van € 45,- per uur. De totale kosten voor een exploitant van een seksbedrijf zijn circa € 180,- per bedrijf (4 uur bij een uurtarief van € 45,-). Voor een prostitutiebedrijf komen daar nog de kosten bij voor het opstellen van het bedrijfsplan: € 360,- uitgaande van acht uur. Daarnaast kunnen gemeenten leges heffen voor de vergunningaanvraag. Dit bedrag kan per gemeente verschillen. Het kabinet is van oordeel dat de kosten zoals hier geschetst in verhouding staan tot de draagkracht van de branche.

De nalevingskosten van dit wetsvoorstel bestaan voor de exploitant uit het vaststellen van de identiteit van de prostituee en het controleren van de geldigheid van de bijbehorende prostitutievergunning in het hit/no hit-systeem. Per prostituee zal dit ongeveer tien minuten in beslag nemen, wat de kosten op € 7,50 brengt. Omdat niet bekend is hoe vaak zich een nieuwe prostituee bij een exploitant meldt, kan geen berekening gemaakt worden van de totale lasten die dit voor de exploitant met zich meebrengt.

De daadwerkelijke lastenverzwaring ten gevolge van dit wetsvoorstel zal voor seksbedrijven in een gemeente waar nu een vergunningplicht geldt, waarschijnlijk gering zijn. Exploitanten van locatiegebonden seksbedrijven dienen in de huidige situatie immers al over een vergunning te beschikken ingevolge de gemeentelijke APV en aan daarin aangegeven voorwaarden te voldoen. Ten behoeve daarvan dient de exploitant ook al een formulier in te vullen en verschillende documenten over te leggen. Voor deze exploitanten zal dit wetsvoorstel weinig tot geen extra inspanningen met zich mee brengen. Overigens hebben deze exploitanten ook baat bij een landelijke vergunningplicht omdat deze eerlijke concurrentie bevordert. Voor escortbedrijven brengt het wetsvoorstel wel extra inspanningen met zich mee, voor zover deze op dit moment niet reeds in een gemeente gevestigd zijn waar zij vergunningplichtig zijn. Deze exploitanten zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vergunning dienen aan te vragen. Dit wetsvoorstel zal dan ook resulteren in een verzwaring van de administratieve lastendruk voor met name deze groep exploitanten.

#### *9.4 Lasten voor faciliteerders en klanten*

De faciliteerder en klant kunnen via een hit/no hit-systeem controleren of een vergunningnummer hoort bij een geldige prostitutievergunning. Dit kunnen zij op grond van artikel 15. De faciliteerder en klant kunnen, net als iedereen, op grond van artikel 30, zesde lid, via het register van vergunningen voor seksbedrijven controleren of een bedrijf een geldige vergunning heeft. Overigens moet bij bedrijven met een seksinrichting ook aan de zichtbaar zijn dat voor die inrichting een vergunning is verleend, dus ook langs die weg is controle mogelijk. Deze controles zullen maximaal enkele minuten in beslag nemen en geschieden op vrijwillige basis.

#### *9.5 Lasten voor gemeenten*

Gemeenten voeren nu de regie op het beleid in deze branche en blijven dat ook na inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving doen. De voornaamste componenten van de gemeentelijke taak zijn

<sup>27</sup> Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M. & Bremmers, B. (2014).

<sup>28</sup> Sevat, P. & Streefkerk, E. (2017). Handboek Meting Regeldrukkosten, Den Haag.

vergunningverlening voor seksbedrijven, en toezicht en handhaving. Deze behoren tot het reguliere takenpakket van de gemeente.

Het wetsvoorstel geeft daarnaast nieuwe taken aan een aantal gemeenten. Dit betreffen in ieder geval de prostitutievergunning voor prostituees (aan een beperkt aantal nader aan te wijzen gemeenten) en de vergunningplicht voor escortbedrijven, die op dit moment niet in alle gemeenten vergunningplichtig zijn.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde vergunningplicht voor alle seksbedrijven zal voor gemeenten extra lasten met zich brengen ten gevolge van nieuwe vergunningaanvragen. Gemeenten kunnen voor het dekken van deze lasten leges heffen. Daarbij hoeft de voorgestelde vergunningplicht niet automatisch te leiden tot een toename van het aantal vergunningaanvragen. Dat zal mede afhankelijk zijn van het gebruik van de mogelijkheden tot maximering van seksinrichtingen en de nuloptie voor prostitutiebedrijven en van het aantal aanvragers van een vergunning. In lokaal (of regionaal) verband voeren gemeenten nu in ieder geval reeds vaak een maximumbeleid ten aanzien van het aantal vergunningen voor seksinrichtingen, zodat in het geval het maximaal toegestane aantal vergunningen is bereikt, eventuele nieuwe vergunningaanvragen eenvoudig kunnen worden afgewezen. Verder zal de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening op grond van artikel 34 van het wetsvoorstel een nuloptie ten aanzien van prostitutiebedrijven te voeren, de lasten met betrekking tot vergunningaanvragen in die gemeenten juist doen afnemen. In deze gemeenten zijn minder aanvragen te verwachten indien duidelijk is dat prostitutiebedrijven niet zijn toegestaan. Bovendien zullen ook in dat geval eventuele aanvragen eenvoudig kunnen worden afgewezen.

De toetsing van de gedragseisen vindt nu ook al, al dan niet in het kader van toepassing van de Wet Bibob, door gemeenten plaats. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in nieuwe taken.

De melding van verlening, wijziging, intrekking of schorsing van bedrijfsvergunningen aan het landelijk register ingevolge van artikel 30 van het wetsvoorstel, brengt wel een nieuwe taak met zich. Voor zover deze nieuwe taak, die een beperkte administratieve handeling betreft, extra lasten met zich brengt, dan vallen deze naar verwachting weg tegen de tijdswinst die geboekt kan worden door de bepalingen in het wetsvoorstel die de handhaving en het toezicht ten gevolge van het landelijk register faciliteren, zoals het traceren van vergunde en niet-vergunde exploitanten. De bestaande toezicht- en handhavingscapaciteit kan dan effectiever en gericht worden ingezet.

De verplichte prostitutievergunning op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel, die door een beperkt aantal door de minister aan te wijzen gemeenten zal worden verleend, bevat voor die gemeenten een nieuwe taak die wel tot een verhoging van de lasten voor het bestuur zal leiden.

Ten behoeve van de vaststelling van de hoogte van deze last worden de volgende taken (en tijdsbesteding) onderscheiden:

- het voorbereiden en plannen van gesprek;
- het voeren van een gesprek met de prostituee bij de aanvraag van de vergunning door twee personen;
- het besluiten over de aanvraag en opstellen van de vergunning;
- het inschrijven van de vergunning in het landelijk register;
- het overhandigen van de vergunning aan de prostituee.

De totale gemiddelde tijdsduur wordt door gemeenten geschat op circa 14,5 uur voor een positief besluit en 19,25 uur voor een negatief besluit (in verband met een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure). Naast de hiervoor genoemde taken zullen gemeentemedewerkers in de aangewezen gemeenten getraind moeten worden ten behoeve van het tijdens het gesprek te vormen oordeel inzake zelfraadzaamheid en het al dan niet gedwongen werken van de prostituee. Hierover bestaat bij de politie en bij een aantal gemeenten reeds uitvoerige expertise die met de aan te wijzen gemeenten gedeeld zal worden in de vorm van trainingen.

Het aantal prostituees in Nederland is niet bekend. Dit komt omdat een deel van de in Nederland werkzame prostituees onzichtbaar is. Bovendien is er altijd sprake van een zekere vluchtigheid in de prostitutie. De onlangs verrichte internetscan naar advertenties leidde tot een geschat aantal van 9.000 zelfstandig werkende prostituees. Het totale aantal niet zelfstandig werkende prostituees is lastig vast te stellen. Bekend is dat veel prostituees die voor een exploitant werken, vaak daarnaast ook zelfstandig hun diensten aan bieden. Het aantal niet zelfstandig werkende prostituees wordt geschat op 1.000. Voor de berekening van de toename van de totale bestuurslasten voor de gemeenten die de prostitutievergunningen gaan verstrekken, wordt uitgegaan van 10.000 prostituees (9.000 plus 1.000). Jaarlijks zullen naar schatting circa 1.000 nieuwe prostituees een aanvraag voor een vergunning doen. De wijze van inschrijving in het landelijk register zal bij ministeriële regeling nader worden bepaald, en is in deze berekening achterwege gelaten.

Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen naar schatting maximaal 10.000 prostituees een vergunning aanvragen verspreid over de eerste twee jaar na inwerkingtreding. Het is niet te zeggen welk deel van het maximaal aantal prostituees ook daadwerkelijk een vergunning zal aanvragen. Uitgaande van 10.000 prostituees maal (minimaal) 14,5 uur wordt gerekend op (minimaal) 145.000

uren inzet. Voor het uurtarief voor gemeenten wordt, op aangeven van gemeenten zelf, uitgegaan van € 85,-. Dit leidt tot een bestuurslast van € 12.325.000,-. Dit bedrag dient nog vermeerderd te worden door de te volgen trainingen. Hierbij wordt uitgegaan van de training van 72 personen (maximaal aantal aan te wijzen gemeenten is 18 gemeenten x 4 personen) voor de duur van 24 uur (drie dagen): € 146.880,-. Uitgaande van dit aantal bedraagt de totale administratieve lastendruk ten gevolge van dit wetsvoorstel bij aanvang in totaal voor de aan te wijzen gemeenten € 12.471.880,-. Per vergunning betekent dat een bedrag van € 1.247,19.

In de jaren daarna zullen elk jaar naar schatting ongeveer 1.000 nieuwe prostituees een vergunning aanvragen. De kosten hiervan zijn jaarlijks € 1.232.500,- voor de gemeenten. Ook zullen jaarlijks nieuwe medewerkers getraind worden waarvan de kosten naar schatting € 30.000,- bedragen. De door de minister aan te wijzen gemeenten zullen met betrekking tot deze bestuurslast gecompenseerd worden. Op welke wijze dit zal gaan gebeuren en welke kostenposten dit betreft, wordt nader bepaald. De daadwerkelijk gemaakte kosten zullen gecompenseerd worden, tot een bepaald maximum.

Toezicht en handhaving met betrekking tot dit wetsvoorstel kunnen leiden tot extra lasten voor gemeenten. Omdat er ook nu al toezicht en handhaving plaatsvindt op de vergunde én onvergunde branche, en er winst te behalen is door een betere regionale samenwerking, wordt ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel wat betreft toezicht en handhaving per saldo tot een geringe toename van lasten leidt.

### *9.6 Lasten voor politie*

Voor de politie zal dit wetsvoorstel geen duidelijke lastenverzwaring of lastenvermindering met zich brengen. De politie heeft eerder al aangegeven zich minder op bestuurlijke controles en meer op opsporing van mensenhandel te willen concentreren. Door de vergunningplicht voor prostituees neemt het belang van gemeentelijke controle toe. Het is aan de driehoek om de toezicht en handavings- en opsporingscapaciteit te verdelen. Er zal ten gevolge van het landelijke register van prostitutievergunningen en het landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven meer zicht op de branche ontstaan. De verwachting is dat het wetsvoorstel geen extra lasten voor de politie met zich zal brengen. De politie zal zich naar verwachting meer kunnen gaan richten op haar kerntaken met betrekking tot de opsporing van strafbare feiten.

### *9.7 Lasten voor het Rijk*

De kosten voor de bouw en het jaarlijkse beheer van het register van vergunningen voor seksbedrijven en het register van prostitutievergunningen komen ten laste van het Rijk.

## **Hoofdstuk 10 Consultatie**

Een conceptversie van het wetsvoorstel is half oktober 2019 ter (internet)consultatie aangeboden. De consultatie heeft 350 online reacties opgeleverd, sommige door meerdere personen ondertekend. De elf organisaties die schriftelijk om advies zijn gevraagd hebben alle gereageerd: het Adviescollege toetsing regeldruk, de Autoriteit Persoonsgegevens, het College van procureurs-generaal, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, de Nationale Politie, de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak, de belangenvereniging voor en door sekswerkers PROUD, de Raad voor de Rechtspraak, de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, en de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

De ontvangen reacties met betrekking tot het wetsvoorstel waren omvangrijk, zeer divers naar onderwerpen en uiteenlopend wat betreft standpunten. Het overgrote deel van de reacties ziet op het onderdeel van de prostitutievergunning.

In meerdere reacties is te lezen dat een gedegen beleidstheorie die onderbouwt dat een vergunningplicht bij prostituees bijdraagt aan het tegengaan van misstanden in de branche ontbreekt. Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert daarom wat betreft de veronderstelde effectiviteit van het wetsvoorstel eerst middels een pilot te onderzoeken om en ervaring op te doen met de mate waarin prostituees een vergunning gaan aanvragen en gebruik gaan maken van een zorgpost. Het kabinet weegt het belang van de totstandkoming van de wet om misstanden te voorkomen, te signaleren en tegen te gaan, zwaarder dan het eerst opdoen van ervaring door middel van een pilot. Het uitvoeren van een pilot in een deel van Nederland is bovendien zeer complex mede omdat de prostitutievergunning landelijk geldig is.

In algemene zin komt in de reacties naar voren dat het tegengaan van misstanden belangrijk is en dat het goed is dat hierop wordt ingezet. Over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren zijn de meningen verdeeld. In een aantal reacties is terug te lezen dat de prostitutievergunning een goed begin is, maar nog niet ver genoeg gaat, omdat er na het verstrekken van de vergunning onvoldoende mogelijke

den zijn om zicht te houden op de prostituees. Als oplossing hiervoor noemt men verdere regulering zoals het creëren van een grondslag om bij thuiswerkende sekswerkers te kunnen binnentreden, een kortere vergunningsduur voor de prostitutievergunning, en periodieke, verplichte gesprekken voor prostituees.

Het kabinet acht een verdergaande regulering dan voorgesteld ongewenst, vanuit het besef dat de wet als zodanig al belastend is voor de prostituees. Wel is, om tegemoet te komen aan de wens tot meer geïnstitutionaliseerd contact, de geldigheidsduur van de prostitutievergunning ingekort van vijf naar twee jaar.

Ook is in de consultatie-inbreng te lezen dat verwacht wordt dat het wetsvoorstel het tegenovergestelde effect bereikt van wat het beoogt: in veel reactie van onder meer de branche (sekswerkers, exploitanten, klanten), de wetenschap (bijv. SekswerkExpertise) en een groot deel van de zorgorganisaties (bijv. GGD, Soa Aids Nederland), is te lezen dat men verwacht dat er juist minder zicht zal komen op de branche en daarmee meer risico op geweld, mensenhandel en andere misstanden. Deze respondenten geven aan te verwachten dat veel prostituees de prostitutievergunning niet zullen willen of durven aanvragen en dat het nader reguleren van de branche met een prostitutievergunning daarom twee neveneffecten heeft: het zorgt voor een toename van het aantal sekswerkers in de illegaliteit met de bijbehorende risico's op geweld en uitbuiting, en het zorgt voor stigmatisering en beperking van de werkmogelijkheden en sociale positie van degenen die bewust voor dit werk kiezen. Beide neveneffecten leiden tot een groter risico op misstanden zoals uitbuiting en geweld. De verwachting is dat een aanzienlijk deel van de sekswerkers geen vergunning wil of kan (bijvoorbeeld voor nog geen 21 jaar is) krijgen. Een deel zal zich niet laten registreren omdat zij vanwege het stigma hun privacy willen beschermen met het oog op hun veiligheid en mogelijkheid in de toekomst van werk te kunnen veranderen. Tevens is de angst groot dat gegevens openbaar worden en is het vertrouwen in databescherming klein. Prostituees worden volgens een deel van de consultatiereacties het illegale circuit ingestuurd, ten koste van hun bereikbaarheid voor voorlichting, hulpverlening en gezondheidszorg.

Het alternatief dat in deze consultatiereacties wordt geschetst, is ketensamenwerking met de branche, zorgen voor betere en toegankelijke zorg en hulp, en een betere verhouding tussen, prostituees, klanten en exploitanten enerzijds en politie anderzijds. Gesteld wordt dat dit mede als resultaat heeft dat de unieke informatiepositie die prostituees, exploitanten en klanten hebben, gebruikt kan worden. De betrokken organisaties kunnen de kennis en ervaring van de sector goed gebruiken om eventuele misstanden tijdig op te sporen en klein te houden. Dit kan leiden tot verbetering van de opvolging van signalen door de politie en kan de aangiftebereidheid van sekswerkers bij dwang en geweld verhogen. In veel reacties is in dit kader een roep te lezen om het zogeheten Nieuw-Zeelandse model, dat daar in 2003 is ingevoerd, met als kenmerken deregulering en decriminalisering van de gehele seksbranche. Sekswork wordt gezien als ieder ander werk en sekswerkers hebben dezelfde rechten en plichten als andere werknemers. Dit heeft de sector transparant gemaakt, stigma en discriminatie verminderd en de positie van sekswerkers (arbeidsrechtelijk) versterkt.

Het kabinet heeft begrip voor voornoemde kritische aandachtspunten en verwachtingen, maar blijft van mening dat de prostitutievergunning een noodzakelijke voorwaarde is om meer zicht te krijgen op de gehele branche en zo misstanden te voorkomen en tegen te gaan, zoals onder meer in hoofdstuk 3 is toegelicht.

Daarnaast wordt in veel consultatiereacties gewezen op het belang aan van de verbetering van de positie van sekswerkers, en op onvoldoende borging van zorg en hulpverlening in het voorstel. In veel reacties, ongeacht of deze afkomstig zijn van voorstanders of van tegenstander van een vergunningplicht voor prostituees, wordt aangegeven dat de maatschappelijke positie en de arbeidspositie van sekswerkers onvoldoende aandacht krijgen, zoals de toegang tot bancaire voorzieningen en verzekeringen. Daarnaast wordt in een deel van de reacties aangegeven dat het wetsvoorstel stigmatiserend werkt en dat het pooierverbod de positie van sekswerkers verder zal verslechteren omdat veel bedrijven geen diensten meer zullen willen verlenen uit angst strafbaar te zijn. Zowel voorstanders als tegenstanders van de vergunningplicht voor prostituees geven aan dat laagdrempelige, structurele zorg voor prostituees belangrijk is en dat dit ook moet worden gezien in relatie tot de vergunningplicht: wat gebeurt er bijvoorbeeld met een prostituee die geen prostitutievergunning ontvangt omdat zij niet voldoende zelfredzaam is?

Deze aspecten zijn geen onderdeel van dit wetsvoorstel, maar zullen nader uitgewerkt worden in flankerend beleid, zoals ook omschreven in hoofdstuk 8.

In meerdere reacties komt naar voren dat de uitvoerbaarheid van de prostitutievergunning vraagtekens oproept. Er zijn twijfels of één vergunningsgesprek voldoende inzicht geeft in de zelfredzaamheid van de prostituees en mogelijke signalen van gedwongen prostitutie, en twijfels over de inrichting van lokaal en regionaal toezicht en handhaving rondom een landelijke vergunning. Daarnaast zijn er bedenkingen over de rol en bevoegdheid van de burgemeester bij het verlenen van de prostitutievergunning mede met betrekking tot het niet-locatiegebonden werken van prostituees. De kosten voor

het uitvoeren van het wetsvoorstel zijn volgens meerdere organisaties vele malen hoger dan geschetst.

Het kabinet heeft naar aanleiding van deze opmerking de bestuurlijke, administratieve en financiële lasten tegen het licht gehouden en hoofdstuk 9 aangepast. Ook is de termijn om een vergunning af te geven, iets verruimd. Ondanks de opmerkingen over de uitvoerbaarheid, blijft het kabinet de mening toegedaan dat er dringend behoefte is aan de totstandkoming van wetgeving op dit terrein. Op basis van de ervaring die daarmee wordt opgedaan, kan vervolgens waar nodig bijstelling plaatsvinden. Daarom is ook gekozen voor een betrekkelijk snelle evaluatie: binnen drie jaar.

Een grondslag voor gegevensverwerking is een wens van onder meer gemeenten die in de consultatie-inbreng naar voren komt. Het ontbreken van een grondslag vormt al jaren een urgent probleem voor gemeenten bij toezicht en handhaving bij de aanpak van misstanden en mensenhandel en bij het doorgeleide naar zorg. Gemeenten wensen verdergaande behoeften om informatie uit te wisselen met alle partners om misstanden/mensenhandel aan te pakken.

Het kabinet meent, hoe begrijpelijk de wens van gemeenten ook is, dat een balans gezocht moet worden tussen die wens en de wens om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van sekswerkers niet groter te laten zijn dan strikt noodzakelijk. De registratie is voor het kabinet dus een noodzakelijke maatregel, maar er wordt niet voor gekozen om in het kader van dit wetsvoorstel te komen tot specifieke mogelijkheden om gegevens rond sekswerk en sekswerkers uit te wisselen.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geeft in de consultatie-inbreng aan dat ingrijpende maatregelen zoals een vergunningplicht voor prostituees en de landelijke registratie van prostituees in slechts uitzonderlijke gevallen toelaatbaar zijn. Bij deze maatregelen worden immers persoonsgegevens van prostituees verwerkt. Het gegeven dat iemand prostituee is, wordt gekwalificeerd als een gegeven met betrekking tot iemands seksueel gedrag en wordt aangemerkt als verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Prostituees lopen een verhoogd risico op problemen, misbruik en discriminatie op allerlei vlakken, variërend van problemen in de sociale kring, en hinder bij het verkrijgen van voorzieningen of bij het vinden of behouden van een baan, tot chantage, misbruik, stalking, en agressie en geweld. De impact van een registratie als sekswerker is gelet daarop dan ook groot. De AP zet vraagtekens bij de effectiviteit van de maatregelen om de doelstelling (aanpak van misstanden) te realiseren. De AP acht de evenredigheid van het voorstel om die reden onvoldoende onderbouwd. De effectiviteit van een maatregel om meer zicht te krijgen op de branche is niet onderzocht. Gemeenten, de politie en het openbaar ministerie geven daarentegen aan sterke behoefte te hebben aan een instrument om meer zicht te krijgen op de branche om zo misstanden tegen te gaan, de prostitutievergunning wordt als een passend instrument hiervoor wordt gezien.

Het kabinet onderschrijft volledig dat de impact van registratie van prostituees groot is, maar heeft de stellige verwachting dat de wet effectief zal zijn. Op basis daarvan valt voor het kabinet de beoordeling van de evenredigheid van de maatregelen anders uit dan voor de AP. Op dit punt voelt het kabinet zich gesteund door gemeenten, politie en openbaar ministerie.

Het uniformeren van de vergunning voor seksbedrijven is in zijn algemeenheid een goed voorstel volgens de consultatie-inbreng. Hierbij zijn wel zorgen geuit over de nuloptie en de mogelijkheid voor gemeenten om nadere eisen te stellen aan het bedrijfsplan.

Het kabinet zet in op een uniform landelijke regeling, waarbij ook de *Hygiënerichtlijn voor seksbedrijven en sekswerkers* wordt betrokken. Overgenomen is de suggestie om de verplichting voor een exploitant of beheerder om continu aanwezig te zijn in de inrichting, te versoepelen. Het is nu voldoende indien een exploitant of beheerder binnen vijf minuten na een oproep aanwezig kan zijn.

In de consultatie-inbreng is ook gereageerd op artikel 45 (pooierverbod): de strafbaarstelling van faciliteerders van onvergunde prostitutie in een nieuw artikel (206a) in het Wetboek van Strafrecht. Het belangrijkste bezwaar da, is ingebracht, betreft de bewijsbaarheid van het bestanddeel 'terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat die beschikbaarstelling wederrechtelijk is'. Die bewijsbaarheid zou problematisch zijn vanwege de mogelijkheid dat de verdachte zich verdedigt met de stellingname dat hij niet kon weten dat sprake was van onvergunde prostitutie. Benadrukt wordt dat op degene die zich bezighoudt met het (commercieel) faciliteren van seksuele dienstverlening, een stevige onderzoeksplicht rust betreffende het legale karakter van deze dienstverlening. Deze onderzoeksplicht geldt evenzeer voor faciliteerders als advertentieplatforms, hierover werden vragen gesteld in de internetconsultatie, en ongeacht de vraag in hoeverre deze zich al dan niet primair richten op de vergunde prostitutiebranche. Adverteerders kunnen aan strafbaarheid ontkomen door gebruik te maken van de mogelijkheid online te na te gaan of een prostituee beschikt over een geldige vergunning.

Er was een aanbeveling de strafbaarstelling op te splitsen in een opzet- en schuldvariant waardoor het verschil in verwijtbaarheid beter tot uitdrukking kan worden gebracht in de strafmaat. Gezien de hoge mate van rechterlijke straftoemingsvrijheid bestaat hiertoe geen noodzaak; het strafmaximum is gereserveerd voor de meest ernstige verwijtbare gedraging, lichtere vormen kunnen lager worden bestraft. Ook elders in het Wetboek van Strafrecht is sprake van delictsomschrijvingen die zijn

samengesteld uit een opzet- en schuldvariant. Een schets van een eenvoudiger formulering van de delictomschrijving opdat deze beter zou zijn te handhaven ('het zich uit winstbejag en zonder redelijk doel bemoeien met het werk van een prostituee') laat zien dat de strafbaarstelling daardoor (veel) te onbepaald zou worden, en zich bovendien niet zou beperken tot de onvergunde sector. Van alle bij sekswerk betrokken personen mag een inspanning worden gevraagd om te komen tot een acceptabele branche, dus ook van faciliteerders. Tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat ook binnen de vergunde sector uitbuiting kan plaatsvinden. Als negatief effect wordt aangestipt dat de strafbaarstelling ertoe kan leiden dat onvergund sekswerkers zich verder isoleren en afhankelijk maken van het illegale dienst-circuit. En opgemerkt wordt dat derde partijen om een onvergunde sekswerker heen vaak een belangrijke beschermende rol vervullen.

De doelstelling van het kabinet met het wetsvoorstel is het sekswerk, in het bijzonder de prostitutie, te reguleren. Daarbij past niet het straffeloos toestaan dat personen de illegale dienstverlening blijven faciliteren. Duidelijk mag zijn dat het voorstel juist in die gevallen 'het uit winstbejag behulpzaam zijn' van seksuele dienstverlening beoogt tegen te gaan.

Concluderend wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel op hoofdlijnen ongewijzigd is gebleven. De ontvangen adviezen hebben overigens wel geleid tot enkele wijzingen in de tekst van het wetsvoorstel. Eén daarvan is het herstel van de boetecategorie die abusievelijk was opgenomen in artikel 41, tweede lid. Zou daar – zoals opgenomen – werkelijk de vierde, dus hoogste boetecategorie zijn bedoeld, dan zou daar in de toelichting aandacht aan zijn besteed.

Ook de memorie van toelichting is op een aantal punten verduidelijkt en aangevuld.

## Hoofdstuk 11 Overgangsrecht

Aan de meer de technische aspecten van het overgangsrecht wordt aandacht besteed bij de toelichting op de artikelen 48 tot en met 51. Het overgangsrecht in die artikelen ziet op een periode van maximaal een jaar. Er is niet gekozen voor een mogelijkheid om prostituees die nog geen 21 zijn op het moment dat de wet in werking treedt, hun werkzaamheden ongestoord te laten voortzetten. Een dergelijke keuze staat haaks op een van de leidende gedachten van dit wetsvoorstel, namelijk dat een prostituee ten minste 21 jaar oud moet zijn.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet regulering sekswerk zal vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid ruim de publiciteit worden gezocht. Op het moment dat de wet in werking treedt, zal dat dus geen verrassing zijn voor degenen die op zeer jonge leeftijd in de prostitutie willen gaan. Op die inwerkingtreding kan dus geanticipeerd worden. Ook zal er enige tijd gelegen zijn tussen de afkondiging van de wet in het Staatsblad, en de inwerkingtreding van de wet. En ten slotte voorziet de wet in een vertraagd effect van een jaar wat betreft de sanctionering van de prostituee die zonder vergunning werkzaam is. Bij elkaar is dat een geruime tijd, die materieel het formele overgangsrecht aanvult.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1 Begrippen

#### *Sekswerk*

In de definitie in de wet ('*het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander*') zijn de elementen 'tegen betaling' en 'een ander' strikt gebonden aan seksuele handelingen die op dat moment ('real time') met of voor een ander plaatsvinden. Bij prostitutie is er een klant die direct aan de prostituee of aan de exploitant betaalt. Bij live seksshows betaalt de toeschouwer ter plekke voor de real time voorstelling die (mede) voor hem gegeven wordt, en ook bij webcamseks betaalt de toeschouwer voor real time verrichte seksuele handelingen.

Het produceren van en het meewerken aan seksfilms valt niet onder deze wet. Er is daarbij wel sprake van het verrichten van seksuele handelingen met een ander, en voor die handelingen wordt betaald, maar dat gebeurt door de producent, en dus niet door degene met wie de handelingen worden verricht. Dat zal juist iemand zijn die óók betaald wordt voor die handelingen, en die kan dus niet worden gekwalificeerd als klant. Daarmee zijn deze handelingen niet te kwalificeren als prostitutie. En de opnames worden (uiteindelijk) wel bekeken, en daarvoor wordt (doorgaans) ook betaald, maar die kijkers zijn op geen enkele wijze real time betrokken bij de seksuele handelingen. Dus in het kader van deze wet wordt het meewerken aan seksfilms niet beschouwd als een vorm van 'het tegen betaling verrichten van seksuele handelingen voor een ander'.

#### *Prostitutie*

De definitie van prostitutie sluit aan bij de formulering in artikel 273f, eerste lid, onder 3 en 5, van het

Wetboek van Strafrecht, maar vanwege de iets andere context is daar sprake van 'een derde', en hier van 'een ander' (de klant), omdat het bij prostitutie om twee partijen gaat. In de definitie van 'seksbedrijf' is wel sprake van 'een derde', omdat er dan altijd sprake is van drie partijen: degene die bedrijfsmatig gelegenheid geeft aan de prostituee om te werken als prostituee (de exploitant), de prostituee zelf en de klant.

Het 'zich beschikbaar stellen' duidt op een structurele situatie, zodat incidentele seksuele handelingen met een ander niet onder het begrip 'prostitutie' vallen, zelfs niet als 'de ander' een tegenprestatie levert.

Bij 'betaling' zal het veelal gaan om een geldbedrag, maar het is niet daartoe beperkt.

Een prostituee kan zelfstandig werken, of voor of bij een exploitant. Een prostituee werkt voor een exploitant indien zij in loondienst is, of als ze werkt via de zogeheten opting-in regeling van de Belastingdienst. Een prostituee werkt bij een exploitant als zij als zzp'er gebruik maakt van de faciliteiten van de exploitant, zoals het huren van een raam. De twee werkvormen kunnen ook gecombineerd worden.

### *Prostituee*

In het wetsvoorstel wordt het begrip 'prostituee' gebruikt, omdat dit het meest aansluit bij het spraakgebruik en bij de praktijk binnen de prostitutiebranche. Aangezien dit woord, op deze wijze geschreven, taalkundig vrouwelijk is, wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van vrouwelijke voornaamwoorden (zij, haar).

In alle gevallen waar 'prostituee' staat, wordt evenwel uitdrukkelijk ook bedoeld op de (mannelijke) prostitué, en op de transgender-prostitu(é)(ee). Dit komt in de definitie van de term 'prostituee' tot uitdrukking door de seksneutrale aanduiding: degene die.

### *Seksbedrijf*

Het begrip 'seksbedrijf' duidt op een activiteit of op activiteiten, en dus niet op een locatie; daarvoor wordt in het wetsvoorstel de term 'seksinrichting' gebruikt.

Anders dan in eerdere voorstellen worden er onder 'seksbedrijf' nog slechts twee hoofdtypen onderscheiden: seksbedrijven die het mogelijk maken dat er seksuele handelingen worden verricht *met* een ander (prostitutiebedrijven), en seksbedrijven die het mogelijk maken dat seksuele handelingen worden verricht *voor* een ander. De derde variant (het aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard) had betrekking op seksbioscopen, en is geschrapt, omdat er bij vertoningen van films in seksbioscopen geen real time handelingen worden verricht. Het vertonen van seksfilms valt daardoor dus niet onder het bereik van deze wet.

De activiteit van een seksbedrijf bestaat uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven aan sekswerkers om hun werk te doen. Of de activiteiten bedrijfsmatig worden verricht, hangt af van een aantal factoren. Is er personeel in dienst, dan is er zonder meer sprake van een bedrijf. Maar een individu zonder personeel kan ook een bedrijf zijn in de zin van deze wet, en is dan dus vergunningplichtig. Het oogmerk om (een aanvulling op) een inkomen te genereren, het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed, de wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken) en de organisatiegraad en de omvang van het prostitutieaanbod zijn aspecten om te bepalen of er bedrijfsmatig activiteiten worden verricht.

### *Prostitutiebedrijf*

Een bijzondere vorm van een seksbedrijf is het prostitutiebedrijf, dat bestaat uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie. De regels die gelden voor een seksbedrijf, gelden ook voor een prostitutiebedrijf, maar voor een prostitutiebedrijf gelden daarnaast nog enkele extra regels. De reden daarvoor is dat het verrichten van seksuele handeling *met* een ander wezenlijk verschilt van het verrichten van seksuele handelingen *voor* een ander, zoals dat gebeurt bij peepshows en sekstheaters, maar ook bij webcamseks. Aan degene die 'bedrijfsmatig' gelegenheid geeft tot prostitutie, mogen dan ook strengere eisen worden gesteld.

Een prostitutiebedrijf met een seksinrichting wordt ook wel aangeduid als een locatiegebonden prostitutiebedrijf, bijvoorbeeld een bordeel.

Als prostitutie plaats vindt in een woning, kan deze locatie – onder omstandigheden – als de bedrijfsruimte van een prostitutiebedrijf (seksinrichting) worden aangemerkt. Een dergelijk 'privé-huis' is voor het publiek toegankelijk nu klanten toegang wordt verschaft. Voor een dergelijke seksinrichting moet een vergunning zijn afgegeven, anders is er sprake van een strafbaar feit. Om de naleving van de vergunningvoorwaarden te kunnen controleren, kan het nodig zijn dat toezichthouders de woning betreden. Dat ligt anders als een zelfstandig werkende prostituee in haar eigen woning werkt (zie de toelichting bij artikel 39), omdat er bij een zelfstandig werkende prostituee nooit sprake is van een prostitutiebedrijf, en er dus ook niet van een seksinrichting kan worden gesproken. De kern van een prostitutiebedrijf is immers dat iemand (de exploitant) iemand anders (de prostituee) bedrijfsmatig

gelegenheid geeft als prostituee te werken. Dat kan een prostituee niet zelf doen. Een prostituee kan wél tevens exploitant zijn, namelijk als zij bedrijfsmatig andere prostituees gelegenheid geeft hun werk te doen.

### *Escortbedrijf*

Een bijzondere vorm van een prostitutiebedrijf is een escortbedrijf: een bedrijf dat bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant, of gaat met de klant naar een andere plaats dan de plek waar de bemiddeling plaatsvindt. Het is mogelijk dat de bemiddeling plaatsvindt vanuit een bedrijfspand, maar het is ook denkbaar dat gewerkt wordt vanaf een privéadres met gebruikmaking van bijvoorbeeld een website op internet. In het wetsvoorstel is een afzonderlijke definitie opgenomen van escortbedrijf, omdat dit type prostitutiebedrijven wat betreft de plek waar de prostitutie plaatsvindt, niet locatiegebonden is. Dat maakt het toezicht lastig. Mede daarom worden ook de vergunningen van escortbedrijven opgenomen in een landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven. Een prostituee die via een escortbedrijf niet locatiegebonden werkt, wordt ook wel '(een) escort' genoemd. Deze gelijke aanduiding levert geen problemen op in de praktijk, evenmin als het feit dat een prostituee ook zelfstandig (dus niet via een escortbedrijf) contact kan hebben met een klant om een afspraak te maken voor niet locatiegebonden prostitutie. Dit is niet anders dan andere vormen van prostitutie, waar ook steeds de relevante vraag is: gaat het om prostitutie door een zelfstandige werkende prostituee of door een prostituee die voor of bij een exploitant werkt.

### *Seksinrichting*

Met dit begrip wordt geduid op de voor publiek toegankelijk locatie van een seksbedrijf. Dit kan samenvallen met de locatie waar de exploitant van het seksbedrijf zich heeft gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval.

Omdat het een lokale aangelegenheid is of (en onder welke voorwaarden) een seksinrichting in een gemeente toegestaan wordt, heeft de exploitant van een seksbedrijf met een seksinrichting in een andere gemeente dan waar hij zijn bedrijf uitoefent ('kantoor houdt'), een vergunning nodig van de burgemeester van de gemeente waarin die seksinrichting is gelegen (zie artikel 21, tweede lid).

### *Exploitant*

Voor de definitie van exploitant is aansluiting gezocht bij een van de definities van het begrip leidinggevende in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van de Drank- en Horecawet. Het 'voor rekening en risico' heeft betrekking op de natuurlijke persoon of op de rechtspersoon. Onder deze definitie valt ook de vennoot in een personenvennootschap. Het bestuur van een rechtspersoon kan zelf ook een rechtspersoon zijn, maar gelet op de (persoonlijke) eisen die worden gesteld aan de exploitant, dient er uiteindelijk altijd één natuurlijke persoon te zijn die kan worden beschouwd als exploitant in de zin van deze wet – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon.

Iemand die alleen hand- en spandiensten bij de werkzaamheden van een prostituee, wordt ook wel aangeduid als souteneur of pooier. Indien dit een prostituee zonder vergunning betreft, is sprake van het faciliteren van illegale prostitutie, en dan valt hij onder het zogeheten pooierverbod. Voor het faciliteren van illegale prostitutie: zie hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting, en hieronder bij artikel 45.

### *Beheerder*

De dagelijkse leiding in een seksinrichting kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder berusten. Omdat deze persoon primair verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken in een seksinrichting, van grote betekenis in het streven naar een acceptabele branche, wordt hij in veel bepalingen expliciet gelijkgesteld met de exploitant.

### *Klant*

In deze wet heeft het begrip 'klant' een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten van een prostituee. Dus aanwezigen in een seksinrichting die (vooralsnog) slechts iets drinken, of een vertoning komen bekijken, vallen niet onder dit begrip. Hetzelfde geldt uiteraard voor eventuele andere aanwezigen in een seksinrichting, zoals de exploitant, de beheerder, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, toezichthouders en personen die aanwezig zijn vanwege bijvoorbeeld het leveren van goederen of het uitvoeren van reparaties of onderhoud.

### *Advertentie*

Omdat de wet, met het oog op het toezicht, bepaalt dat in advertenties voor seksbedrijven of

prostituees bepaalde nummers (vergunningnummer, telefoonnummer) moeten worden vermeld, is ervoor gekozen het begrip 'advertentie' ruim te omschrijven; er is immers een veelheid aan mogelijkheden om aandacht op de aangeboden dienstverlening te vestigen. Voor alle vormen van reclame met behulp van een medium (onder meer kranten, televisie, internet, posters, flyers) geldt het voorschrift. Daarbij moet het gaan om uitingen die wervend van karakter zijn en het oogmerk hebben de klandizie te vergroten. Daarop ziet het bijvoeglijk naamwoord: commerciële. Journalistieke bijdragen die aandacht vestigen op de seksbranche, vallen dus niet onder dit verbod.

## **Artikel 2 Vergunningplicht prostituees**

In Nederland is prostitutie als zodanig niet verboden, en dat uitgangspunt blijft ongewijzigd. Dit artikel is vooral regulerend van karakter, en heeft als oogmerk de beroepsgroep zichtbaar te maken voor de overheid, meer in het bijzonder het toezicht. Door een vergunning ontstaat er een duidelijk onderscheid tussen legale en illegale prostitutie, en dat onderscheid is een steun voor de opsporing van misstanden, zoals gedwongen prostitutie.

Werken als prostituee zonder vergunning wordt gesanctioneerd via het bestuursrecht (zie artikel 41).

## **Artikel 3 Aanvraag prostitutievergunning**

### *Eerste lid*

De vergunning waarover een zelfstandig werkende prostituee moet beschikken, moet worden aangevraagd. Dit is een aanvraag van een beschikking, en daarop is titel 4.1 van de Awb van toepassing.

De Minister van Justitie en Veiligheid wijst bij ministeriële regeling (tussen de twaalf en achttien) gemeenten aan waar een aanvraag kan worden ingediend. Bij die aanvraag zal een spreiding over het land uitgangspunt zijn. Degene die een aanvraag wil indienen, kan vervolgens zelf kiezen in welke van de aangewezen gemeenten de aanvraag wordt ingediend. Voor het aanwijzen van slechts een beperkt aantal gemeenten is gekozen omdat een toetsend gesprek onderdeel uitmaakt van de aanvraagprocedure. Daartoe moeten gemeenteambtenaren worden opgeleid, en dan is het niet efficiënt en effectief deze taak neer te leggen bij alle gemeenten (355 in 2019).

### *Tweede lid*

Om de last die het vragen van een prostitutievergunning met zich brengt, zo laag mogelijk te houden, wordt vastgelegd dat er niet betaald hoeft te worden voor de vergunning.

## **Artikel 4 Vergunninggesprek**

De aanvraag van een prostitutievergunning mondeling gedaan (*eerste lid*). Dit artikel is het wettelijk voorschrift dat conform artikel 4.1 van de Awb nodig is om niet de daarin neergelegde hoofdregel te volgen dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen. Dit gebeurt direct aan het begin van het gesprek dat onderdeel uitmaakt van de procedure van vergunningverlening. De aanvrager legt vóór het gesprek een geldig identiteitsbewijs over, zodat kan worden vastgesteld wie in het bezit van de vergunning wil komen. Een rijbewijs is in dit geval geen geldig identiteitsbewijs, omdat daarop niet alle relevante gegevens zijn opgenomen die nodig zijn om vast te stellen of deze persoon om te beginnen voldoet aan de objectieve vereisten die zijn opgenomen in artikel 4, *tweede lid*. Is dat het geval, dan kan het gesprek beginnen en de aanvraag worden ingediend. Het gesprek wordt gevoerd om de in artikel 4, *derde lid* genoemde aspecten te bespreken, om te bezien of de aanvrager voldoende zelfredzaam is, en om te bezien of er ernstige vermoedens zijn dat de aanvrager gedwongen wordt te werken als prostituee.

Het maken van de afspraak voor het gesprek kan telefonisch of per mail, en dat kan desgewenst al kort voordat de persoon in kwestie de leeftijd van 21 jaar bereikt. Voor de leeftijdseis is de dag van het gesprek het ijkpunt. Er is niet voor gekozen om de dag van de feitelijke vergunningverstrekking als ijkpunt voor de leeftijd te nemen, omdat dat moment niet exact is te bepalen. Het ligt maximaal een maand na het gesprek waarin de aanvraag wordt gedaan.

Omdat zou kunnen blijken dat het gewenst is een aantal zaken rondom de aanvraag nader te regelen, bevat het *vierde lid* de grondslag voor een ministeriële regeling, alsmede een aanduiding van de (beperkte) reikwijdte daarvan.

## **Artikel 5 Beslissen op aanvraag**

### *Eerste lid*

Gelet op het belang dat een aanvrager kan hebben bij een snelle beslissing, wordt bepaald dat de

beslissing binnen vier weken (te verlengen met maximaal twee weken) moet worden genomen. Gelet op de aard van de beslissing is dit een reële termijn. Het gesprek moet leiden tot een oordeel, en dat moet kort na het gesprek gevormd kunnen zijn.

### *Tweede lid*

Bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn zijn de bepalingen van § 4.1.3.2 (Dwangsom bij niet tijdig beslissen) van de Awb van toepassing. Het *tweede lid* van artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat § 4.1.3.3. (Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) *niet* van toepassing is. Dat betekent dat bij overschrijding van de beslistermijn de vergunning niet geacht wordt verleend te zijn. Dat wijkt af van het beginsel dat een aanvrager niet benadeeld moet worden door een traag werkende overheid. Gelet op de branche waarbinnen vergunningen als bedoeld in dit wetsvoorstel worden aangevraagd, is deze afwijking, in overeenstemming met de uitzonderingsgrond van artikel 13, vierde lid, Dienstenrichtlijn, gerechtvaardigd en noodzakelijk wegens dwingende redenen van algemeen belang. Wanneer in casu een vergunning van rechtswege zou worden verleend – dus zonder dat de beoordeling van de aanvraag is afgerond, doet dat afbreuk aan de gedachte dat iedere aanvraag zorgvuldig, en met oog voor de positie waarin de aanvrager zich bevindt, wordt afgehandeld. Zou die afhandeling onverhoopt vertraging oplopen, dan is dat nog geen voldoende reden om dan toch een vergunning af te geven, omdat dit tot ernstige, onomkeerbare schade kan leiden wat betreft de menselijke waardigheid van de prostituee, de veiligheid en gezondheid van personen onder de 21 jaar, en kwetsbare volwassenen.

## **Artikel 6 Weigeren prostitutievergunning**

Van de overheid kan niet verlangd worden dat een prostitutievergunning wordt verleend als er fundamentele bedenkingen zijn om dat te doen. In artikel 6 zijn in het *eerste lid* twee algemene weigeringsronden opgenomen: niet voldoende zelfredzaamheid en het ernstige vermoeden dat het om gedwongen prostitutie gaat. In het *tweede lid* is sprake van een (nog op te stellen) ministeriële regeling, waarin criteria zullen worden opgenomen die relevant zijn voor de beoordeling van de zelfredzaamheid (zie paragraaf 3.2.1).

Het *derde lid* legt expliciet vast dat een ernstig vermoeden van gedwongen prostitutie wordt gemeld bij de politie.

Als een vergunning wordt geweigerd, wordt dat in het register van prostitutievergunningen met behulp van het burgerservicenummer aangetekend, onder vermelding in welke gemeente en op welke grond dit is gebeurd (zie artikel 12, vierde lid).

## **Artikel 7 Verstrekken prostitutievergunning**

Ook bij het in ontvangstnemen van de vergunning moet de identiteit van de ontvanger worden vastgesteld. In het *eerste lid* is vastgelegd dat een rijbewijs daarvoor niet gebruikt kan worden, net zoals bij de aanvraag (zie artikel 4, eerste lid).

Het *tweede lid* vermeldt welke gegevens in de vergunning zijn opgenomen. Dat zijn overwegend zakelijke gegevens. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor het opnemen van een naam van de vergunninghouder, en ook het adres en de woonplaats worden niet genoteerd, als bijdrage aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

In dit verband kan ook gewezen worden op artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Daarin is in het eerste lid, aanhef en onder d, bepaald dat het verstrekken van informatie achterwege blijft als dit (onder meer) persoonsgegevens betreft als bedoeld in artikel 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming, namelijk gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Dus over de aanvraag of de verlening van een prostitutievergunning kan geen informatie worden verkregen met een beroep op de WOB.

## **Artikel 8 Geldigheid prostitutievergunning**

De prostitutievergunning is landelijk geldig voor de duur van twee jaar. Decentrale overheden dienen vergunningen die vallen onder de Dienstenrichtlijn in principe voor onbepaalde tijd te verlenen. De prostitutievergunning is noodzakelijk om zicht te houden op de prostitutiebranche, en dat betekent dat periodiek de procedure van vergunningverlening opnieuw moet worden doorlopen. Gemeenten geven aan dat het tevens van belang is periodiek te evalueren of de situatie van de prostituee niet zodanig veranderd is wat betreft de mate van zelfredzaamheid of vrijwilligheid dat die tot herziening van de vergunning zou moeten leiden. De niet-onbepaalde duur van de vergunning is dus gerechtvaardigd om dwingende reden van algemeen belang. Door de geldigheidsduur van twee jaar aan te houden, wordt hieraan tegemoetgekomen en zijn de administratieve lasten voor de vergunningverlener en de prostituee beperkt.

Na twee jaar is de prostitutievergunning van rechtswege niet meer geldig, en de prostituee moet dan dus opnieuw een aanvraag voor een vergunning indienen bij een van de aangewezen gemeenten,

waarna de gebruikelijke procedure wordt gevolgd. De prostituee ontvangt tevens actuele informatie over de rechten en plichten van het werken in de prostitutiebranche en wordt wederom gewezen op de mogelijkheden voor anonieme prostitutiezorg bij een zorgpost. Wordt de vergunning aansluitend opnieuw verleend, dan blijft het vergunningnummer ongewijzigd.

Hoewel de vergunning door burgemeesters wordt verleend, en er een bestuurlijke weging plaats vindt van de aanvraag, is de vergunning die wordt verleend geen gemeentelijk geldende, maar een landelijk geldende vergunning. Dat wordt in het *tweede lid* nadrukkelijk vastgelegd.

## Artikel 9 Vervallen en verlengen

Het *eerste lid* preciseert wanneer de termijn van twee jaar, genoemd in artikel 8, begint. Het *tweede lid* schept de mogelijkheid dat de vergunning aansluitend opnieuw wordt verleend, wat als voordeel heeft dat de prostituee in de nieuwe vergunningperiode niet met een ander vergunningnummer hoeft te werken in advertenties. Procedureel is er geen verschil tussen een eerste aanvraag en aanvraag voor een 'verlenging'. Dat blijkt uit het *derde lid*, waarin de voor de procedure relevante artikelen van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

## Artikel 10 Intrekken prostitutievergunning

De burgemeester die de vergunning heeft verleend, trekt de vergunning in op verzoek van de prostituee die niet langer als zodanig werkzaam is (*eerste lid, onder a*), of niet meer voldoet aan het vereiste dat is opgenomen in artikel 4, tweede lid onder b (*eerste lid, onder b*). Ook kan een vergunning ingetrokken worden wanneer blijkt dat de zelfredzaamheid van de prostituee niet meer voldoende is of er een sterk vermoeden bestaat dat de prostituee de werkzaamheden inmiddels onder dwang verricht (*eerste lid, onder c en d*). Er kunnen immers veranderingen in de situatie zijn opgetreden of nieuwe signalen aan het licht gekomen zijn. Ook als een prostituee zich niet aan de voor haar geldende regels houdt, kan intrekking volgen. Om de burgemeester daarin enige ruimte te bieden, is in het *eerste lid, onder e*, opgenomen dat het om een herhaald handelen moet gaan. Uiteraard zal in deze situaties hulp worden aangeboden en zal in het geval van dwang een signaal aan de politie worden doorgegeven. De vergunning kan uitsluitend ingetrokken worden door de burgemeester die de vergunning heeft verleend. Hij krijgt de voor intrekking relevante gegevens via het landelijk register van prostitutievergunningen en via meldingen van toezichthouders (zie artikel 12, derde lid). Ook de politie kan de vergunningverlenende burgemeester signalen verstrekken die kunnen leiden tot intrekking van een prostitutievergunning. Het is van belang dat een prostituee een wijzing van het telefoonnummer zo spoedig mogelijk doorgeeft. Een actueel telefoonnummer is van belang voor het toezicht en de handhaving, en voorkomt de kans op intrekking van de vergunning. Het *tweede en derde lid* beogen dat het register steeds up to date is. Het verwerken van wijzigingen in het register betekent niet dat de vergunning direct uit het register wordt verwijderd (zie daarover artikel 13).

## Artikel 11 Landelijk register prostitutievergunningen

Het landelijk register van prostitutievergunningen is uitvoerig toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (afdeling 3.3).

## Artikel 12 Inhoud landelijk register prostitutievergunningen

De inhoud van het landelijk register van prostitutievergunningen is uitvoerig toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (paragraaf 3.3.1).

## Artikel 13 Bewaartermijnen

Voor het toezicht is het gewenst dat een ingetrokken vergunning niet direct uit het register wordt verwijderd, omdat de toezichthouders dan geen zicht hebben op de recente geschiedenis van de persoon die zij controleren. Anderzijds moeten de ingetrokken en vervallen vergunningen niet onnodig lang in het register blijven staan. In het *eerste en tweede lid* is voor beide situaties een termijn van zes maanden bepaald.

Het is gewenst dat de aantekeningen die betrekking hebben op overtredingen of op zelfredzaamheid en dwang, langer bewaard blijven, om bij een controle verder terug te kunnen kijken naar het gedrag van de prostituee. Het *derde lid* stelt de termijn op twee jaar, tenzij de aantekening betrekking heeft op een vervallen of ingetrokken vergunning. Omdat die na zes maanden worden verwijderd, bepaalt het



*vierde lid* dat dan tegelijk ook de aantekeningen die op die vergunningen betrekking hebben, worden verwijderd.

#### **Artikel 14 Nadere regels landelijk register prostitutievergunningen**

Omdat het register van prostitutievergunningen van groot belang is voor een goede werking van het vergunningstelsel voor prostituees, zullen voor alle in artikel 14 opgesomde onderdelen nadere regels worden gesteld, waarbij waarborgen voor de privacy leidend zullen zijn.

#### **Artikel 15 Nagaan of raadplegen**

De toegankelijkheid van het landelijk register van prostitutievergunningen is uitvoerig toegelicht in paragraaf 3.3.2.

#### **Artikel 16 Gegevensverwerking**

Dit artikel biedt de noodzakelijke wettelijke grondslag voor de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens inzake de prostitutievergunning. In artikel 33, tweede lid, is een vergelijkbare bepaling opgenomen met betrekking tot de exploitant.

#### **Artikel 17 Advertenties prostituee**

Om kenbaar te maken dat zij een vergunning heeft, moet elke prostituee in advertenties het nummer van haar vergunning opnemen. Dit biedt (potentiële) klant de mogelijkheid na te gaan of dit nummer hoort bij een geldige vergunning. Zonder die actie loopt de klant een (groter) risico dat hij een seksuele dienst afneemt van een prostituee zonder vergunning – wat strafbaar is. Ook voor de toezichthouders is opnemen van het vergunningnummer in advertenties behulpzaam bij het uitoefenen van toezicht.

Tevens bevat de advertentie het telefoonnummer (vast of mobiel) dat is opgegeven ten behoeve van de vergunning. Dit is een onmisbaar element voor een efficiënt toezicht op de naleving van artikel 2.

#### **Artikel 18 Zorgpost**

Deze algemene aanduiding wordt gebruikt omdat nader gezien moet worden op welke wijze praktisch invulling gegeven prostituees en andere sekswerkers op anonieme en kosteloze voorlichting en zorg kunnen ontvangen. Het is de bedoeling zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande infrastructuur, zodat zeker ook de GGD'en in beeld zijn voor deze functie.

#### **Artikel 19 Vergunningplicht seksbedrijven**

Zoals uiteengezet in het algemeen deel van de memorie van toelichting, is ervoor gekozen om seksbedrijven te reguleren door middel van een vergunningstelsel. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf zonder vergunning verboden is. De keuze voor een vergunningstelsel sluit aan bij bestaande structuren. In veel gemeenten bestaat immers reeds een vergunningstelsel voor prostitutiebedrijven en andere vormen van seksuele dienstverlening. Een uitgangspunt is tevens dat legaal aanbod in beginsel illegaal aanbod tegengaat, de zogeheten kanalisatiegedachte. Daarbij wordt aangenomen dat als er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er niet langer aanleiding is voor klanten om te kiezen voor een illegaal aanbod met alle daarmee samenhangende onwenselijkheden en onzekerheden.

#### **Artikel 20 Seksinrichting**

##### *Eerste lid*

Als een of meer seksinrichtingen onderdeel uitmaken van een seksbedrijf, dan is het efficiënt om de vergunning aan de exploitant tevens betrekking te laten hebben op die seksinrichting(en), mits de seksinrichting is gelegen in de gemeente het bedrijf wordt uitgeoefend (zie artikel 21, tweede lid). Elke seksinrichting moet met naam en locatie op de vergunning worden gemeld, want het is niet ondenkbaar dat op enig moment een bepaalde inrichting niet meer vergund is, maar een andere inrichting van dezelfde exploitant zonder bezwaar in bedrijf kan blijven (zie artikel 27, tweede lid). In een eerder voorstel was om die reden opgenomen dat een vergunning slechts mede op één seksinrichting betrekking kon hebben. Voor de praktijk bleek die constructie minder werkbaar.

##### *Tweede lid*

Het wetsvoorstel legt de algemene kaders en verantwoordelijkheden vast. Gemeenten kunnen

daarbinnen regels stellen omtrent seksbedrijven in de eigen gemeente, om rekening te kunnen houden met lokale belangen en omstandigheden. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en kenbaarheid voor de burger en het bedrijfsleven is het van belang dat de regels bij gemeentelijke verordening worden vastgelegd, en er dus een democratisch draagvlak is voor het beleid dat bij gemeentelijke verordening wordt vastgesteld. Op grond van artikel 20, tweede lid, krijgen de gemeente de mogelijkheid om binnen de gemeente een maximumbeleid te voeren voor seksinrichtingen (en voor de prostitutiebedrijven een nulbeleid – zie artikel 34). De eventuele keuze voor een maximumbeleid is een keuze die nauw samenhangt met lokale omstandigheden en belangen. Het is niet aan de rijksoverheid om dergelijke afwegingen te maken. Gemeenten zullen dan ook verantwoordelijk zijn voor zowel de keuze als de handhaving van het beleid binnen de gemeente. Het gemeentelijk beleid moet gemotiveerd kunnen worden vanuit enkele objectiveerbare belangen, zoals het belang van de openbare orde of van de woon- en leefomgeving. Het concentreren van seksbedrijven in bepaalde gebieden kan bijvoorbeeld gewenst zijn, om daarop met voldoende intensiteit toezicht te kunnen uitoefenen of om deze inrichtingen te weren uit woonwijken of andere gebieden die vanuit een oogpunt van woon- en leefomgeving ‘gevoelig’ zijn. Op dit moment hebben gemeenten reeds de bevoegdheid om, bijvoorbeeld op basis van een bestemmingsplan, seksbedrijven op bepaalde plaatsen binnen de gemeente niet toe te staan.

Een maximumbeleid kan ‘zelfstandig’ worden toegepast, maar kan ook worden gehanteerd ter ondersteuning van een concentratiebeleid. Denkbaar is dat een maximumbeleid een waardevolle bijdrage kan leveren bij de bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gebieden die zijn aangewezen voor het exploiteren van seksbedrijven.

## Artikel 21 Vergunning seksbedrijf

Een seksinrichting is de uiterlijke verschijningsvorm van een bedrijf: daar komen de gasten of klanten. De burgemeester moet kunnen beslissen of de door de ondernemer gewenste activiteit in die inrichting in die gemeente toegelaten wordt – en eventueel onder welke voorwaarden. De beslissing of een vergunning kan worden verleend, is immers mede afhankelijk van lokale omstandigheden en belangen. Het is dan ook niet aan de rijksoverheid om dergelijke afwegingen te maken. Derhalve is besloten de vergunningverlening voor seksbedrijven bij de gemeenten neer te leggen. De met het wetsvoorstel beoogde landelijke uniformiteit blijkt uit de eisen die gelden voor de aanvraagprocedure en voor de vergunning zelf (de artikelen 22 en 23 respectievelijk 26) en uit de bepalingen waarin wordt geregeld wanneer de vergunning moet worden geweigerd (artikel 24) dan wel moet worden ingetrokken (artikel 27). Er is ruimte voor gemeentelijk beleid met betrekking tot de aanvraag (artikel 22, derde lid).

Wil een exploitant in verschillende gemeenten een seksinrichting exploiteren, dan moet hij blijkens het *tweede lid* in al die gemeenten een vergunning aanvragen. Het is immers ongewenst dat in een gemeente een seksinrichting wordt geëxploiteerd zonder dat de burgemeester van die gemeente voor die inrichting een vergunning heeft verleend, terwijl de (gewenste) locatie van de seksinrichting van bepalend belang kan zijn voor de beslissing of een vergunning wordt verleend.

De vergunning wordt, zo staat in het *derde lid*, voor bepaalde tijd (vijf jaar) afgegeven. Los van eventuele tussentijdse controles van de vergunning, ontstaat er op deze wijze periodiek een natuurlijk moment om te oordelen over de wenselijkheid van voortzetting van het bedrijf waarvoor de vergunning is verleend.

Als een exploitant verlenging van de vergunning wenst, is dat in beginsel mogelijk, op grond van het *vierde lid*. Als de aanvraag daarvoor tijdig is gedaan, blijft het nummer van de vergunning ongewijzigd, wat zowel voor het bestuur als voor de exploitant nuttig is. Bij de verlenging zal worden gezien of de eerder aangeleverde gegevens nog kloppen, en of de exploitant nog voldoet aan alle geldende eisen.

## Artikel 22 Aanvraag vergunning seksbedrijf

Ten einde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag van een vergunning tot het exploiteren van een seksbedrijf, moet de exploitant bij de aanvraag in ieder geval de in het *eerste lid* genoemde gegevens overleggen. Een daarvan is het telefoonnummer dat in advertenties voor het seksbedrijf zal worden gebruikt. Dat nummer is van belang voor het toezicht. Daarom is in het *eerste lid*, onder *f*, opgenomen dat het om elk te gebruiken telefoonnummer gaat. Wijziging met betrekking tot de telefoonnummers moet worden doorgegeven, zodat altijd de actuele situatie bekend is.

Een ander gegeven is de omvang van het bedrijf. Het is voor het toezicht van belang of er bijvoorbeeld slechts enkele prostituees voor of bij een exploitant werken, of dat het om tientallen gaat. En als er een seksinrichting is met live seksshows, dan is het bijvoorbeeld van belang te weten of de inrichting elke dag open is, of alleen in het weekend. Omdat niet iedere exploitant bij aanvraag precies weet wat de omvang van zijn activiteiten zal zijn, is in het *eerste lid*, onder *g*, sprake van ‘een *indicatie* van de omvang van het bedrijf’. Het vermelden van de indicatie kan voor de gemeente aanleiding zijn (ook) wat betreft de omvang van het bedrijf voorwaarden op te nemen in de vergunning.

Enkele van de gegevens die in het eerste lid zijn genoemd, moeten blijkens het *tweede lid* ook worden overgelegd indien er naast de exploitant een beheerder betrokken is bij de activiteit waarvoor een vergunning wordt gevraagd. Dit is van belang voor het oordeel of er al dan niet een vergunning wordt verleend; artikel 24 en 25 bevatten daarvoor de gronden. Ook moet worden aangegeven om welke activiteiten het gaat, gelet op de twee typen activiteiten die volgens de definitie vallen onder het begrip seksbedrijf.

Voor prostitutiebedrijven geldt als aanvullende bepaling in het *derde lid* dat een bedrijfsplan overgelegd moet worden bij de aanvraag van een vergunning. Ontbreekt dat, dan zal de aanvraag buiten behandeling gelaten worden, nadat, met inachtneming van artikel 4:5, eerste lid, Awb, de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

#### *Artikel 23 Beslissen op aanvraag*

Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven wordt in het *eerste lid* een beslistermijn vastgesteld voor de beslissing op de aanvraag van een vergunning voor een seksbedrijf (twaalf weken). Deze termijn kan éénmaal met twaalf weken worden verlengd (*tweede lid*). De verwachting bestaat dat de wettelijke termijnen in artikel 23 van het onderhavige voorstel ruim genoeg zijn om tijdig op de aanvraag van een vergunning te besluiten.

Bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn zijn de bepalingen van § 4.1.3.2 (Dwangsom bij niet tijdig beslissen) van toepassing. Het is dus niet zo dan de vergunning van rechtswege wordt verleend, zo blijkt uit het *derde lid* van artikel 23, dat overeenkomt met artikel 5, tweede lid. De artikelsgewijze toelichting bij dat lid is dan ook van overeenkomstige toepassing op artikel 23, derde lid.

#### *Artikel 24 Weigeren vergunning seksbedrijf verplicht*

Vanwege de mogelijke kwetsbaarheid van degenen die voor of bij exploitanten werken, is het van belang dat de exploitant (en indien van toepassing: de beheerder) niet onder curatele staat, niet is ontzet uit het ouderlijk gezag of voorgedij en niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Vanwege de aard van de branche is het niet wenselijk dat een exploitant of beheerder jonger is dan 21 jaar. De eisen sluiten zoveel mogelijk aan bij de eisen die de Drank- en Horecawet en daaronder vallende lagere regelgeving stellen aan exploitanten en leidinggevendenden. Dit betekent dat in het geval een seksbedrijf tevens een drank- en horecavergunning nodig heeft, met één antecedentenonderzoek kan worden volstaan. Evenals in de Drank- en Horecawet is de bepaling opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur naast de in het eerste lid gesteld eisen ook andere eisen gesteld kunnen worden ten aanzien van het van zedelijk gedrag. Op dit moment is het op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens mogelijk om justitiële gegevens te vragen met het oog op de beoordeling van de aanvrager. Denkbaar is ook om het betrouwbaarheidsoordeel te baseren op de verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Een verklaring omtrent het gedrag wordt afgegeven door de Minister van Justitie en Veiligheid en strekt ter beoordeling van de strafrechtelijke integriteit van de aanvrager.

#### *Artikel 25 Weigeren vergunning seksbedrijf mogelijk*

Anders dan in artikel 24, dat de gronden bevat op basis waarvan een vergunning moet worden geweigerd, biedt artikel 25 ruimte voor een afweging of een vergunning al dan niet zal worden geweigerd indien de in dit artikel genoemde gronden aan de orde zijn.

#### *Artikel 26 Gegevens vergunning seksbedrijf*

In het *eerste lid* wordt bepaald welke gegevens in ieder geval in een vergunning worden vermeld. Hiermee wordt getracht het toezicht op en de naleving van de vergunningvoorwaarden te faciliteren. Hetzelfde doel heeft het *tweede lid*, dat daarnaast ook van betekenis is voor (mogelijke) klanten van een seksbedrijf, omdat zij door een bordje aan de buitenzijde van de seksinrichting, dan wel binnen direct bij de ingang, eenvoudig kunnen vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat. Willen zij daarover vooraf zekerheid, dan kunnen zij dit nagaan via het landelijke register van vergunningen voor seksbedrijven (zie artikel 30, in het bijzonder het zesde lid).

Het *derde lid* bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met het tweede lid. De sanctionering verloopt via de Wet op de economische delicten, waarin artikel 26, derde lid, wordt opgenomen (zie artikel 44 van dit wetsvoorstel).

#### *Artikel 27 Intrekken vergunning seksbedrijf verplicht*

Dit artikel bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in artikel 28 is hier dus geen sprake van een discretionaire



bevoegdheid van de gemeente. De reden voor deze strenge benadering ligt in het door die bepalingen te beschermen belang.

### **Artikel 28 Intrekken vergunning seksbedrijf mogelijk**

Dit artikel bepaalt wanneer de vergunning kan worden ingetrokken. Voordat een vergunning wordt ingetrokken, kan deze – op dezelfde gronden – worden geschorst. Het voordeel is dat indien een vergunning wordt geschorst wegens een tijdelijke of beperkte afwijking van de regels, deze weer geactiveerd kan worden. Zonder deze mogelijkheid zou een geheel nieuwe vergunning aangevraagd moeten worden.

Met 'onverminderd' in het *eerste lid*, onder *d*, wordt tot uitdrukking gebracht dat als de genoemde artikelen van toepassing zijn, de vergunning *moet* worden ingetrokken.

Het *tweede lid* maakt het mogelijk het Bureau Bibob in te schakelen.

Het *derde lid* maakt het mogelijk een vergunning in stand te laten, maar niet langer betrekking te laten hebben op een of meer onder het bedrijf vallende seksinrichtingen. Het is immers denkbaar dat alleen met die inrichting of inrichtingen iets mis is, of dat een exploitant eigener beweging een seksinrichting sluit, maar dat is geen reden de hele vergunning in te trekken.

### **Artikel 29 Melden wijzigingen**

Om oog te kunnen houden op relevante veranderingen, moet de vergunningverlener daarvan weet hebben. De vergunninghouder wordt derhalve verplicht dergelijke wijzigingen te melden. Indien er met inachtneming van de geldende regels geen bezwaar bestaat tegen een voortgezet bedrijf, wordt een gewijzigde vergunning verleend; daarbij behoeft niet de gehele procedure te worden doorlopen als ware het een aanvraag voor een nieuwe vergunning.

### **Artikel 30 Landelijk register vergunningen seksbedrijven**

Het landelijk register van vergunningen voor seksbedrijven is uitvoerig toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting (afdeling 4.6).

### **Artikel 31 Advertenties seksbedrijf**

De verplichting in advertenties de relevante telefoonnummers te vermelden alsmede het nummer van de vergunning die aan het seksbedrijf is verleend, is opgenomen omdat toezichthouders mede aan de hand van deze nummers controles uitoefenen. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk op de wettelijk voorgeschreven manier te adverteren.

Het niet-vermelden van de vereiste nummers is verboden. De sanctionering verloopt via de Wet op de economische delicten, waarin artikel 31 wordt opgenomen (zie artikel 44 van dit wetsvoorstel).

### **Artikel 32 Prostituees voor of bij exploitant**

Om ook de exploitant aansprakelijk te kunnen houden indien er prostitutie plaatsvindt door prostituees die voor of bij hem werken, maar die niet beschikken over een vergunning, bevat artikel 32 in het *eerste lid* een uitdrukkelijk verbod daarop. Dat verbod geldt ook als hij het vermoeden heeft of zou moeten hebben dat een prostituee, ondanks het feit dat toen ze kwam werken over een vergunning beschikte, gedwongen wordt te werken als prostituee. In lijn met de meeste andere artikelen die betrekking hebben op de exploitant, verloopt de sanctionering via de Wet op de economische delicten, waarin artikel 32, eerste lid, wordt opgenomen (zie artikel 44 van dit wetsvoorstel).

Het is gewenst dat vermoedens van gedwongen prostitutie bij de politie bekend worden. Het *tweede lid* bepaalt dat de exploitant een dergelijk vermoeden daar dient te melden. Omdat hij dan feitelijk melding van maakt van een voor hem strafbare situatie, die onvermijdelijk tot intrekking van de vergunning zou moeten leiden, is in hetzelfde lid bepaald dat als hij die melding zo spoedig mogelijk maakt, die sanctie niet zal worden toegepast.

### **Artikel 33 Administratie prostituees voor of bij exploitant**

Het *eerste lid* regelt dat een exploitant moet kunnen laten zien dat de voor of bij hem werkende prostituees een geldige vergunning hebben. Die controle moet hij zonder meer doen als een prostituee voor het eerst voor of bij hem komt werken (zie artikel 32, eerste lid), maar hij zal ook periodiek moeten bezien of dat nog steeds het geval is.

Aangezien het hier om bijzondere persoonsgegevens gaat, biedt het *tweede lid* de noodzakelijke basis om deze te verwerken.

Het *derde lid* maakt het mogelijk dat er nader regels worden gesteld om er zeker van te zijn dat exploitanten de noodzakelijke controle op vergunningen uitvoeren, maar ook om zo nodig de zorgvuldige omgang met gevoelige gegevens af te dwingen.

## Artikel 34 Nuloptie prostitutiebedrijven

Dit artikel staat bekend als 'de nuloptie', omdat het de gemeenteraad de mogelijkheid biedt bij verordening te bepalen dat in de gemeente voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf geen vergunning wordt verleend. Dit kan overigens alleen als die weigering kan worden gebaseerd op een of meer van de vier in artikel 34 verwoorde gronden, die gelijk zijn aan de gronden die zijn opgenomen in artikel 20, tweede lid.

## Artikel 35 Bedrijfsplan

Ter versterking van de sociale positie van de prostituee is het van belang dat er in een prostitutiebedrijf maatregelen worden getroffen op het gebied van hygiëne en van de gezondheid, de veiligheid, het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Daartoe moet een exploitant een bedrijfsplan hebben. Het belang daarvan wordt onderstreept door het feit dat het bedrijfsplan overgelegd moet worden bij de aanvraag van een vergunning (artikel 22, derde lid), zodat vooraf kan worden beoordeeld of de exploitant voor deze punten voldoende oog heeft, en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden, zoals behoorlijke werktijden. Om ervoor te zorgen dat het bedrijfsplan niet alleen ten tijde van de vergunningaanvraag een rol speelt, is in artikel 37 bepaald dat het bedrijfsplan steeds voorhanden moet zijn, zodat toezichthouders dat desgewenst kunnen inzien. In strijd handelen met deze verplichting levert een economisch delict op, want artikel 37 wordt opgenomen in de Wet op de economische delicten (zie artikel 44 van dit wetsvoorstel).

De maatregelen op het gebied van hygiëne en gezondheid spelen vooral een grote rol bij prostitutiebedrijven met een seksinrichting, omdat daar sprake is van vaste fysieke ruimten waar de prostituees werkzaam zijn.

## Artikel 36 Advertenties prostitutiebedrijf

In het verlengde van artikel 35 bevat artikel 36 een verbod om in advertenties onveilige seks aan te bieden. Onveilige seks houdt een gezondheidsrisico in voor zowel prostituees als klanten. Ook mogen exploitanten in advertenties niet garanderen dat prostituees die voor of bij hem werken, vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen. Niet alleen omdat die waarborg nooit gegeven kan worden, maar vooral ook omdat een ongewenst effect daarvan is dat de druk op onveilige seks toeneemt. Omdat de exploitant dergelijke advertenties zal plaatsen om meer klanten te lokken, dus omwille van economisch gewin, verloopt de sanctiëring bij overtreding van dit verbod via de Wet op de economische delicten, waarin artikel 36 wordt opgenomen (zie artikel 44 van dit wetsvoorstel).

## Artikel 37 Eisen aan exploitant prostitutiebedrijf

Onder meer vanwege de kwetsbaarheid van prostituees is het in het *eerste lid* geregeld dat de exploitant van een prostitutiebedrijf met een seksinrichting altijd aanwezig is. Aangezien een dergelijke eis niet na te leven is voor één persoon, kan het ook om de beheerder gaan: deze heeft immers grotendeels dezelfde verantwoordelijkheden als de exploitant en kan daarop aangesproken worden. Ook dan kan deze verplichting onnodig zwaar zijn; daarom is bepaald dat het voldoende is als de exploitant of beheerder binnen vijf minuten na een oproep aanwezig kan zijn in de inrichting. Voor de exploitant/beheerder van een escortbedrijf volstaat het bereikbaar te zijn. De aanwezigheid dan wel bereikbaarheid is ook van belang in het kader van het toezicht, omdat de bedrijfsadministratie en het bedrijfsplan te allen tijde beschikbaar moeten zijn voor toezichthouders (*tweede lid*).

Het *derde lid* bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met het eerste en tweede lid. De sanctiëring verloopt via de Wet op de economische delicten, waarin artikel 37, derde lid, wordt opgenomen (zie artikel 44 van dit wetsvoorstel).

## Artikel 38 Toezicht en opsporing

Krachtens artikel 5:11 Awb dient aanwijzing van toezichthouders te geschieden bij of krachtens wettelijk voorschrift. In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de burgemeester gemeentebesturen aanwijst die zijn belast met het toezicht op de naleving van de wet. Ook kan hij politieambtenaren hiervoor aanwijzen. Met het oog op de privacy van de prostituees wordt nadrukkelijk bepaald dat niet worden aangewezen de gemeentebesturen die betrokken zijn bij de vergunningverlening. Omdat geen van de in afdeling 5.2 van de Awb opgenomen bevoegdheden zijn uitgesloten, beschikt de toezichthouder over al deze bevoegdheden.

In het *tweede lid* worden deze gemeentelijke toezichthouders ook bevoegd voor de opsporing van de twee strafbare feiten die een klant kan begaan in het kader van dit wetsvoorstel (zie artikel 40), én worden ze bevoegd strafrechtelijk op te treden tegen strafbaar gestelde feiten waarmee ze geconfronteerd kunnen worden bij het uitoefenen van hun primaire opsporingsbevoegdheid.

In het *derde lid* wordt geregeld dat als een toezichthouder een in dat lid genoemde gedraging of overtreding vaststelt binnen gemeente die niet is aangewezen als bedoeld in artikel 3, eerste lid,

daarvan mededeling doet aan de burgemeester die de vergunning heeft verleend. Dit is noodzakelijk omdat alleen die burgemeester bij herhaald gedrag of herhaalde overtreding de vergunning kan intrekken. Dan moet hij daarvan wel op de hoogte zijn. Het louter opnemen van die vaststelling in het landelijk register (wat gebeurt op grond van artikel 12, derde lid), is daarvoor onvoldoende. In het *derde lid* wordt overtreding van artikel 2 niet genoemd. Op een geconstateerde overtreding van artikel 2 is artikel 12, tweede lid, van toepassing: het burgerservicenummer wordt in het landelijk register van prostitutievergunningen opgenomen, zodat bij een volgende overtreding dat eerdere feit bekend is.

### Artikel 39 Binnentreden

De (bijzondere) bevoegdheid om *woningen* zonder toestemming van de bewoner te betreden, is uitdrukkelijk uitgesloten van de (algemene) bevoegdheid tot het betreden van *plaatsen* (artikel 5:15 Awb): daarvoor is een expliciete bepaling noodzakelijk. Artikel 39 vormt deze bepaling en verleent toezichthouders deze bevoegdheid, maar alleen als die woning ook als een vergunde seksinrichting fungeert. In het algemeen deel van de toelichting is hierop reeds ingegaan (zie paragraaf 6.2.4 en paragraaf 6.3.3).

Voor het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner is een machtiging vereist. De machtiging en overige zaken omtrent binnentreden zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden.

### Artikel 40 Straf klant

Een klant die diensten afneemt van een zelfstandig werkende prostituee zonder vergunning, is strafbaar; de strafbedreiging is opgenomen in het *eerste lid, aanhef en onder a*. Hij is eveneens strafbaar als hij gebruikt maakt van de diensten van een prostituee die werkt voor of bij een exploitant zonder vergunning; de strafbedreiging is opgenomen in het *eerste lid, aanhef en onder b*. Deze bepalingen zijn opgenomen om klanten van prostituees duidelijk te maken dat ook zij een verantwoordelijkheid hebben om bij te dragen aan een acceptabele branche. Zonder strafbaarstelling zou de klant, anders dan de prostituees en de exploitanten, op geen enkele wijze gehinderd worden door de regels die gericht zijn op een acceptabele branche. Prostituees die adverteren, moeten daarbij het nummer van hun vergunning vermelden. Een klant van een zelfstandig werkende prostituee kan dus nagaan of het nummer is opgenomen in het register. Hij is dat niet verplicht, maar doet hij dit niet, dan loopt hij het risico dat de prostituee geen vergunning heeft. Wil hij dat risico niet lopen, dan kan hij terecht in een prostitutiebedrijf dat beschikt over een vergunning. Want de combinatie van de onderdelen a en b van artikel 40, eerste lid, leidt ertoe dat de klant die via een vergund prostitutiebedrijf gebruik maakt van diensten van een prostituee, niet strafbaar is, omdat hij ervan uit mag gaan dat de vergunninghouder uitsluitend prostituees voor of bij voor zich heeft werken die een vergunning hebben. Deze klant hoeft dus niet beducht te zijn dat hij in overtreding is in de termen van deze wet, indien de prostituee van wie hij diensten afneemt, geen vergunning zou blijken te hebben. Deze bepaling laat onverlet dat als de klant het ernstige vermoeden heeft of redelijkerwijs zou moeten hebben dat de prostituee in kwestie gedwongen wordt te werken als prostituee, hij strafbaar handelt in de termen van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

### Artikel 41 Sanctie prostituee

Ook van de prostituee mag worden verlangd dat zij een bijdrage levert aan een acceptabele seksbranche. Indien de prostituee bewust en vrijwillig kiest voor illegale prostitutie, of zich niet houdt aan haar wettelijke verplichtingen, moet ook zij daarvoor aansprakelijk kunnen worden gehouden. In het *eerste lid* zijn de artikelen 2 en 17 opgenomen. Overtreding daarvan kan leiden tot een bestuurlijke boete. Het *tweede lid* bepaalt de maximale hoogte van de boete.

Om enige uniformiteit te brengen in de toepassing van de boetebevoegdheid door gemeenten, en komen er beleidsregels van de Minister van Justitie en Veiligheid. Het *derde lid* vormt de wettelijke grondslag die artikel 4:81 van de Awb daarvoor verlangt.

Overtreding door een prostituee van de artikelen 2 en 17 kan door toezichthouders in alle gemeenten vastgesteld worden. Bij een overtreding van die artikelen wordt daarvan op grond van artikel 12, vierde lid, een aantekening opgenomen in het landelijk register van prostitutievergunningen.

### Artikel 42 Gemeentewet

Artikel 151a van de Gemeentewet is ingevoegd ten tijde van het opheffen van het bordeelverbod, en biedt in het eerste lid de mogelijkheid bij gemeentelijke verordening regulerend op te treden ten aanzien van verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dit onderwerp nu uitputtend landelijk uniform geregeld, en dan is er geen ruimte meer voor een algemene regelende bevoegdheid op lokaal niveau. Het eerste lid kan dus vervallen. Het tweede en derde lid van artikel 151a hangen direct samen met het eerste lid, en komen daarom ook te vervallen.

## Artikel 43 Wet Bibob

Om het mogelijk te maken dat vergunningen aan seksbedrijven worden verleend met toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (de Wet Bibob), wordt de Wet regulering sekswerk toegevoegd aan de opsomming in artikel 1, onder c, van de eerstgenoemde wet. De in artikel 43 aangeduide plek is nu nog gereserveerd voor vermelding van de Wet regulering prostitutie, maar valt vrij omdat wetsvoorstel 32 211 zal worden ingetrokken.

## Artikel 44 Wet op de economische delicten

Ingevolge dit wetsvoorstel is het uitoefenen van een seksbedrijf zonder vergunning verboden. De aanpak van illegale prostitutie geschiedt allereerst en vooral door de aanpak van exploitanten, maar dat gebeurt niet alleen via het (bijzondere) strafrecht. Tegen een niet-vergund, ofwel illegaal seksbedrijf kan ook worden opgetreden met gebruik van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Als handhavingsinstrument kunnen de volgende bestuursrechtelijke sancties worden toegepast: toepassen van bestuursdwang, opleggen van een last onder dwangsom of het intrekken of schorsen van een vergunning. De afdelingen 5.3 en 5.4 van de Awb bevatten hiervoor de algemene regels.

Het is evenwel wenselijk in voorkomend geval ook het strafrecht in te kunnen zetten in de aanpak van een prostitutiebedrijf zonder vergunning. Voorgesteld wordt om de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf aan te merken als een economisch delict. Hiermee wordt aangesloten bij qua opzet met het onderhavige wetsvoorstel vergelijkbare ordeningswetgeving, zoals de Drank- en Horecawet en de Wet op de kansspelen. Ook die wetten kennen verbodsbepalingen, en overtreding daarvan wordt gekwalificeerd als economisch delict.

De Wet regulering sekswerk, met specifieke vermelding van een aantal bepalingen daaruit, wordt opgenomen in artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten. Plaatsing in dit artikel leidt ertoe dat overtreding van de verboden, opgenomen in de onderhavige wet, wordt gekwalificeerd als misdrijf, voor zover het feit opzettelijk is begaan; indien opzet ontbreekt, is sprake van een overtreding. In geval van een misdrijf wordt het feit bedreigd met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie. Gelet op de bijzondere verantwoordelijkheid van de exploitant van een prostitutiebedrijf voor de gezondheid en veiligheid van de in zijn bedrijf werkzame prostituees, is het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder de mogelijkheid van toezicht op de naleving van de daaraan verbonden voorwaarden, buitengewoon onwenselijk. Deze ongewenste vormen van prostitutie dienen zo veel mogelijk te worden beperkt en aangepakt. Om die reden is de voorgestelde strafbedreiging passend en geboden.

Benadrukt zij dat een vervolging wegens het illegaal uitoefenen van een prostitutiebedrijf op grond van de Wet op de economische delicten de mogelijkheid tot vervolging ter zake mensenhandel (artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht), indien daartoe aanleiding bestaat, onverlet laat.

## Artikel 45 Wetboek van Strafrecht

In artikel 206a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt het faciliteren van illegale prostitutie strafbaar gesteld. In aanmerking wordt genomen dat het bordeelverbod sinds 2000 onder voorwaarden is opgeheven. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Gelet hierop wordt de strafbaarstelling gekoppeld aan illegale prostitutie. De vergelijking kan worden getrokken met een delict als mensensmokkel (artikel 197a Sr), de formulering van de strafbaarstelling is hierop geënt. Het te beschermen belang is het voorkomen dat het prostitutiebeleid van de overheid, dat gericht is op het creëren van een acceptabele prostitutiebranche, wordt ondermijnd. Om die reden wordt voorgesteld om de strafbaarstelling in titel VIII van het Wetboek van Strafrecht te plaatsen waarin de misdrijven tegen het openbaar gezag zijn opgenomen.

De delictomschrijving bevat de volgende bestanddelen die voor strafbaarheid dienen te worden vervuld: de pleger dient een ander 1) uit winstbejag 2) behulpzaam te zijn 3) bij het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling 4) in de wetenschap of het ernstige vermoeden dat deze beschikbaarstelling 5) wederrechtelijk plaatsvindt. Via het bestanddeel 'uit winstbejag' wordt tot uitdrukking gebracht dat het faciliteren van de illegale prostitutie dient gericht te zijn op verrijking. Van winstbejag is sprake als het oogmerk bestaat om een financieel of ander voordeel te verkrijgen. Het is niet nodig dat daadwerkelijk voordeel is gerealiseerd, het beoogen of het verwachten van voordeel is voldoende voor strafbaarheid. Van voordeel is ook sprake bij normale tarieven, extra hoge verdiensten zijn niet vereist.

Van behulpzaam zijn is sprake als de betrokkene de illegale prostitutie door een ander in enigerlei opzicht bevordert of gemakkelijk maakt en hierdoor voordeel verkrijgt. Hierbij kan gedacht worden aan activiteiten die worden verricht om de illegale prostitutiewerkzaamheden mogelijk te maken, zoals het vervoeren van de prostituee in het kader van de werkzaamheden of het verrichten van bodyguard-werkzaamheden tijdens de werkzaamheden. Het behulpzaam zijn omvat gedragingen die direct dienstig zijn aan het bedrijven van illegale prostitutie.

Van het uit winstbejag behulpzaam zijn is sprake als profijt gehaald wordt uit werkzaamheden die direct dienstig zijn aan het bedrijven van seksuele dienstverlening. Voorbeelden van niet strafbare

activiteiten zijn hulpverlening door artsen of welzijnswerkers. Maar ook reguliere werkzaamheden van bijvoorbeeld advocaten, banken en middenstanders vallen niet onder de reikwijdte van de strafbaarstelling. Hiermee wordt geen profijt getrokken uit activiteiten die de kern van de seksuele dienstverlening raken.

Met het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling wordt gedoeld op prostitutiewerkzaamheden. Dit begrip wordt vaker gebruikt in het Wetboek van Strafrecht, bijvoorbeeld in artikel 248b Sr (strafbaarstelling betaalde seks met minderjarigen) en in het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn, dat strekt tot invoering van een strafbaarstelling van de klant van gedwongen prostituees.<sup>29</sup> Onder betaling valt eveneens betaling in natura.

Degene die zich wederrechtelijk beschikbaar stelt tot het verrichten van de seksuele handelingen tegen betaling is zelf niet strafbaar op grond van het nieuwe artikel 206a Sr Wel is diegene strafbaar op grond van artikel 2 van de Wet regulering sekswork. De klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee die zelfstandig werkt zonder vergunning of werkzaam is voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend, is strafbaar ingevolge artikel 40 van de Wet regulering sekswork. Het eerdergenoemde initiatiefwetsvoorstel stelt de klant strafbaar die misbruik maakt van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel.

Het illegale karakter van de prostitutiewerkzaamheden wordt tot uitdrukking gebracht via het bestanddeel wederrechtelijk. Wederrechtelijk houdt in: zonder enig recht of zonder enige bevoegdheid. Concreet betekent dit dat er sprake dient te zijn van prostitutieactiviteiten zonder de hiervoor vereiste vergunning, bedoeld in artikel 2 van de Wet regulering sekswork. Met deze wetgeving wordt voorzien in een uniform vergunningstelsel voor seksuele dienstverlening.

Voor strafbaarheid van de faciliteerder is vereist dat deze weet of een ernstig vermoeden heeft dat er sprake is van illegale prostitutie. Daarmee heeft de strafbaarstelling zowel een opzet- als een bewuste schuldvariant. In de opzetvariant is er sprake van wetenschap van illegale prostitutie. Dat is bijvoorbeeld het geval als de faciliteerder zelf betrokken is bij de illegale prostitutie of op andere wijze op de hoogte is van het feit dat prostitutiewerkzaamheden zonder vergunning worden verricht. De opzetvariant omvat zowel opzet, als opzet in de voorwaardelijke vorm, waarbij iemand de aanmerkelijke kans bewust aanvaardt dat er sprake is van illegale prostitutie. In de bewuste schuldvariant ligt de lat voor strafrechtelijke aansprakelijkheid lager. Hiervoor is voldoende dat er feiten en omstandigheden waren op grond waarvan iemand het ernstige vermoeden moest hebben dat er sprake was van illegale prostitutie. Hierbij is van belang dat een faciliteerder onderzoek kan doen naar het bestaan van de vereiste vergunning door bij een prostituee na te gaan of zij vergunning heeft en het nummer hiervan op te vragen. Via het register kan een faciliteerder met behulp van het vergunningnummer nagaan of er sprake is van een geldige vergunning. Een faciliteerder die dit nalaat en er ten onrechte vanuit gaat dat de prostituee voor wie hij werkzaamheden verricht beschikt over een geldige vergunning, kan verweten worden dat dat hij niet aan zijn onderzoeksplicht heeft voldaan en dus ernstig nonchalant of ernstig onvoorzichtig is geweest. Als in een concreet geval blijkt dat de strafbare gedraging de schuldvariant betreft, dan kunnen het OM en de rechter deze factor betrekken bij de afweging van de strafsoort en de strafmaat.

Artikel 206a Sr is een aanvulling op artikel 273f, eerste lid, onder 6°, Sr, waarin degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander strafbaar wordt gesteld. Anders dan in artikel 273f Sr is voor bewezenverklaring van artikel 206a Sr niet vereist dat de dader zich bewust is geweest van een uitbuitingssituatie. In minder evident bewijsbare gevallen van uitbuiting waarbij wel sprake is van prostitutie zonder vergunning heeft artikel 206a Sr ook toepassing. Het ontbreken van een uitbuitingssituatie rechtvaardigt een lagere strafbedreiging dan voor het delict mensenhandel. De wettelijke strafbedreiging bedraagt ten hoogste twee jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie.

## Artikel 46 Woningwet

De wijziging van de Woningwet is geformuleerd naar de huidige tekst van de Woningwet, maar naar verwachting zal er een vernummering plaatsvinden bij de wijziging van de Woningwet op grond van artikel 2.55, onder G, van de Invoeringswet Omgevingswet. Als die wijziging volgens de verwachting eerder in werking treedt, dan de Wet regulering sekswork, dan klopt de wijziging die is opgenomen in het *eerste lid* niet meer. Daarom wordt in het *tweede lid* alvast aangehaakt bij de vernummerde en aangepaste tekst van de betreffende bepaling, en is het *tweede lid* dus als een samenloopbepaling geformuleerd.

De komende verwijzing in de Woningwet naar de Wet regulering sekswork heeft als gevolg dat er een extra grond komt om een gebouw te sluiten, namelijk als er aanwijzingen zijn dat voor of bij de exploitant prostituees werken die nog geen 21 jaar zijn, of andere personen die nog geen 18 jaar zijn, of slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of krachtens

<sup>29</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 091, A



de Vreemdelingenwet 2000. Dit zijn de weigeringsgronden die zijn opgenomen in artikel 24, eerste lid, onder g.

#### **Artikel 47 Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet**

Indien het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven, en die wet in werking treedt, zal het voorstel van de *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche*, dat is ingediend bij koninklijke boodschap van 10 november 2009, niet meer tot stand komen. Dat betekent dat de verwijzing naar die wet in artikel III van de *Wet van 4 juni 2014 tot wijziging van de Woningwet in verband met het versterken van het handavingsinstrumentarium*, geen effect kan hebben. De (geactualiseerde) verwijzing maakt nu onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel (zie artikel 46), en genoemd artikel III kan dus vervallen.

#### **Artikel 48 Ingetrokken vergunning seksbedrijf weigeringsgrond**

Dit artikel maakt het mogelijk geen vergunning voor een seksbedrijf te verstrekken aan een aanvrager van wie minder dan vijf jaar voor de aanvraag een vergunning is ingetrokken. De inwerkingtreding van de wet leidt dus niet zonder meer tot een 'schone lei' voor degene die zich in de periode voor de inwerkingtreding niet aan de regels heeft gehouden.

#### **Artikel 49 Verlengde geldigheid vergunning**

Wie na inwerkingtreding van deze wet een seksbedrijf wil gaan exploiteren, dient te beschikken over een vergunning op basis van deze wet. Dus ook degene die op het moment van inwerkingtreding van de wet al actief is in deze branche en op dat moment een vergunning heeft voor een bedrijf dat onder deze wet als seksbedrijf wordt gekwalificeerd. Er kan enige tijd gemoeid zijn met het aanvragen en verlenen van een vergunning. Dit artikel strekt ertoe te waarborgen dat de exploitant die op het moment van inwerkingtreding van de wet zijn zaken op orde heeft, niet de kans loopt formeel in overtreding te zijn als de gemeentelijke procedures onverhoopt niet snel genoeg kunnen worden afgewikkeld. Die exploitant krijgt om te beginnen 28 weken de tijd een vergunning in de zin van deze wet aan te vragen. Doet hij dat, dan blijft de vergunning waarover hij beschikt, geldig tot het moment dat op zijn aanvraag is beslist.

#### **Artikel 50 Fictieve vergunning**

Er kunnen bedrijven zijn die onder de definitie van de wet als seksbedrijf gekwalificeerd worden, maar die vóór de inwerkingtreding van de wet geen vergunning behoeften te hebben. Deze bedrijven zouden op het moment van inwerkingtreding strafbaar zijn indien de bedrijfsactiviteit wordt voortgezet. Dit is niet wenselijk. Artikel 50 voorziet derhalve in overgangsrecht door te bepalen dat de verboden die zijn opgenomen in de artikelen 19 en 31, gedurende 28 weken niet van toepassing zijn op die seksbedrijven – alsof ze een vergunning hebben. Indien zij in die periode de noodzakelijke vergunning aanvragen – en dus in beeld komen bij de gemeentelijke overheid – kunnen de activiteiten worden voortgezet totdat op die aanvraag is beslist. In die periode kan wel van de exploitant verlangd worden dat hij de artikelen 26, derde lid, 32, eerste lid, 36 en 37, derde lid, naleeft. Die artikelen worden dus niet genoemd in artikel 50.

#### **Artikel 51 Uitstel straf en sanctie**

Op het moment van inwerkingtreding van (delen van) deze wet kunnen bestaande bedrijven nog niet direct beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 16 van deze wet. De artikelen 49 en 50 regelen het overgangsrecht ter zake. Voor klanten is gedurende die periode niet vast te stellen of een bedrijf een vergund bedrijf is, en of een prostituee over een vergunning beschikt. En wellicht weten niet alle prostituees het eerste jaar dat zij een vergunning moeten hebben, of kan de prostitutievergunning niet tijdig na de inwerkingtreding van de wet worden verstrekt. Om uit te sluiten dat de invoering van de wet direct negatieve gevolgen heeft voor de klant dan wel de prostituee, blijven de artikelen 40 respectievelijk 41 buiten toepassing tot twaalf maanden na inwerkingtreding van artikel 2 van de wet. Deze periode is de maximale periode dat onduidelijkheid kan bestaan over de (il)legale status van een prostituee. En over die van een seksbedrijf: 28 weken om een aanvraag te doen (zie de artikelen 49 en 50), en maximaal (2x12=) 24 weken tussen aanvraag en beslissing (zie artikel 23, eerste en tweede lid).

#### **Artikel 52 Evaluatie**

Een brede evaluatie van een wet als deze moet in beginsel niet te snel na inwerkingtreding plaatsvinden, maar omdat het een ingrijpende wet is, is er in dit geval niet gekozen voor de standaard-evaluatiebepaling, met de relatief ruime periode van vijf jaar, maar voor een evaluatie binnen drie jaar. Aan een eerdere evaluatie staat deze bepaling overigens niet in de weg. En ook is het denkbaar dat



een wetswijziging wordt geïnitieerd zonder voorafgaande evaluatie. Zo beschouwd zou een evaluatiebepaling ook achterwege kunnen blijven, maar door het opnemen van deze bepaling is vastgelegd dat de eerste evaluatie binnen drie jaar plaatsvindt, en dat vervolgens de werking van de wet iedere vijf jaar moet worden geëvalueerd.

Op dit moment is het nog te vroeg om aan te geven hoe de evaluatie het best kan worden ingericht. Zoals in het algemeen deel van deze memorie uiteen is gezet, laat de seksbranche zich lastig vangen in harde cijfers. Niettemin is het WODC gevraagd in 2020 een gedegen nulmeting te doen van de omvang en aard van de gehele seksbranche. Dat is dan een actuele basis om na verloop van tijd te bezien of er in de branche veranderingen zijn waar te nemen na de inwerkingtreding van de wet – wat uiteraard niet zonder meer betekent dat die veranderingen zijn veroorzaakt door de wet.

### **Artikel 53 Inwerkingtreding**

Omdat niet vaststaat dat alle onderdelen van het wetsvoorstel gelijktijdig in werking zullen treden, is gekozen voor een inwerkingtredingsbepaling die ruimte biedt voor een gedifferentieerde inwerkingtreding. Rond de inwerkingtreding zal er ruime bekendheid worden gegeven aan de wet, zodat alle betrokkenen rekening kunnen houden met de komende veranderingen. Overigens geldt er ook overgangsrecht (zie artikel 50), zodat sommige handelingen in strijd met de wet niet direct al bestraft kunnen worden.

### **Artikel 54 Citeertitel**

De citeertitel brengt tot uitdrukking dat de wet niet beperkt is tot prostitutie, maar tot sekswerk in den brede.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,*