

Vergaderjaar 2009–2010

32 211

Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod¹ blijkt dat ten aanzien van een aantal zaken in de prostitutiebranche vooruitgang is geboekt: de vergunningverlening en het toezicht op de locatiegebonden prostitutiebedrijven zijn redelijk op orde, in de vergunde prostitutiebedrijven worden slechts zeer incidenteel minderjarigen aangetroffen en er is een afname zichtbaar van prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Niettemin is er nog een aantal duidelijke problemen in de prostitutiebranche (zie hoofdstuk 2).

Teneinde de problemen in de prostitutiebranche aan te pakken, heeft het kabinet in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007, het Beleidsprogramma 2007–2011 «Samen werken, samen leven» en de brief aan de Tweede Kamer «Veiligheid begint bij Voorkomen» van 6 november 2007² een kaderwet voor de prostitutie aangekondigd met een verplicht vergunningstelsel voor gemeenten dat betrekking heeft op verschillende vormen van prostitutie. Nadere contouren van het onderhavige wetsvoorstel zijn beschreven in de brief van 16 mei 2008.³ Daarbij is aangegeven dat voor gemeenten de mogelijkheid wordt gecreëerd voor een «nuloptie» te kiezen (geen vergunningen voor prostitutiebedrijven). Het wetsvoorstel dat thans voorligt, geeft invulling aan deze kabinetsvoornemens.

In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn verschillende gesprekken gevoerd met onder meer politie en gemeenten. In deze gesprekken is aangegeven dat gevreesd wordt voor een verschuiving van de problemen rondom prostitutiebedrijven naar andere seksbedrijven (zoals bijvoorbeeld sekstheaters, peepshows, seksbioscopen, maar ook webcamseks), indien niet ook voor deze seksbedrijven wordt voorzien in een verplicht vergunningstelsel. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet besloten dat deze wet moet voorzien in een vergunningplicht voor alle seksbedrijven. Voor prostitutie wordt evenwel een meer omvattende

¹ Evaluatie opheffing bordeelverbod, DSP-groep 2006 en Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119.

³ Kamerstukken II 2007/08, 25 437, nr. 56.

regulering voorgesteld dan voor de overige seksbedrijven die met dit wetsvoorstel worden gereguleerd. Zo zullen de verplichtingen opgelegd aan de exploitant en/of beheerder van een prostitutiebedrijf verder gaan dan de verplichtingen opgelegd aan de exploitant en/of beheerder van een ander seksbedrijf. Voorts zal ingevolge dit wetsvoorstel iedere prostitute zich dienen te registreren en wordt de klant van illegaal aanbod van prostitutie strafbaar gesteld.

De wenselijkheid van nadere wetgeving betreffende het prostitutiebeleid is ruim tien jaar geleden, ten tijde van de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot afschaffing van het bordeelverbod, aan de orde geweest. Destijds hebben verschillende Tweede Kamerfracties zich voorstander getoond van nadere regulering op dit terrein.

Zo is tijdens de parlementaire behandeling de vraag aan de orde geweest of het nodig dan wel wenselijk was om bij wet in een kader te voorzien op grond waarvan gemeenten hun vergunningenbeleid konden voeren¹, en is er gewezen op een mogelijk gebrek aan uniformiteit wanneer geen landelijk kader zou worden gesteld. Dientengevolge is uiteindelijk een motie ingediend² die heeft geleid tot het huidige artikel 151a Gemeentewet. Dat artikel geeft gemeenten uitdrukkelijk de bevoegdheid om bij verordening voorschriften vast te stellen met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling. De indieners van de motie gaven destijds aan niet te willen wachten op afzonderlijke prostitutiewetgeving, maar regeling in de Gemeentewet te verkiezen.

Ook de verschuiving van problemen naar escort en thuisprostitutie en het ontbreken van regelgeving daaromtrent, is destijds uitvoerig door verschillende fracties aan de orde gesteld. Hierbij is onder meer de vraag opgeworpen of niet gedacht moest worden aan de mogelijkheid van registratie van prostituees of een meldplicht voor escortbureaus.

In reactie hierop heeft het toenmalige kabinet in ondermeer de nota naar aanleiding van het verslag³ aangegeven de tijd op dat moment nog niet rijp te achten voor een nadere regulering van prostitutie bij wet. Aangegeven is toen dat eerst de ervaringen moesten worden afgewacht met de uitvoering van een gemeentelijk prostitutiebeleid op basis van gemeentelijke verordeningen, en dat uitkomsten van evaluatieonderzoek later eventueel alsnog aanleiding zouden kunnen geven tot een nadere regulering. Zoals uitgebreid uiteengezet wordt in hoofdstuk 2, hebben evaluatieonderzoeken inmiddels gewezen op de noodzaak tot een nadere regulering en bovendien duidelijk gemaakt dat wettelijke regulering in verband met de verschuiving van problemen naar escort en thuisprostitutie gewenst is. Onderhavig wetsvoorstel voorziet hierin.

1.2 Inhoud wetsvoorstel

Ondermeer uit de laatste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt⁴ dat een aantal oorzaken is aan te wijzen voor het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche (zie hoofdstuk 2).

De gemeentelijke en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningenbeleid alsmede het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escortbranche en thuiswerkers, worden als de voornaamste oorzaken gezien. Het wetsvoorstel heeft primair de aanpak van deze oorzaken ten doel door het verkleinen van lokale en regionale verschillen, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen, en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

Een kern van het wetsvoorstel is de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf.

¹ Verslag TK 1997/98, 25 437, nr. 4, p. 10.

² Amendement Nicolai c.s., TK 1998/99, 25 437, nr. 18.

³ TK 1997/98, 25 437, nr. 5, p. 17.

⁴ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007.

Hierdoor ontstaat meer uniformiteit in lokaal vergunningenbeleid. Omdat in de nieuwe situatie overal een vergunningplicht geldt, zullen de verplaatsingen worden voorkomen die nu nog het gevolg zijn van het feit dat bepaalde gemeenten geen vergunningplicht kennen. In het wetsvoorstel is tevens opgenomen aan welke vergunningvoorwaarden de exploitant in ieder geval moet voldoen. Een aantal van de vergunningvoorwaarden heeft tot doel de bedrijvigheid van de exploitant zoveel mogelijk aan een vaste locatie te koppelen, om zo toezicht en handhaving te vergemakkelijken. Uniformering zal plaatsvinden van de aan de exploitant en/of beheerder te stellen gedragseisen en antecedententoetsing, en van de aan hem op te leggen verplichtingen. De aan de exploitant en/of beheerder van een seksbedrijf op te leggen verplichtingen vindt het kabinet zo belangrijk, dat ten aanzien hiervan tevens verplichte weigerings- en intrekingsgronden in het wetsvoorstel zijn opgenomen, die voor alle gemeenten zullen gelden. Ook daardoor worden lokale verschillen in regelgeving verkleind, wat de mogelijkheden van verplaatsing naar een gemeente of regio waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden, beperkt. Specifiek met betrekking tot de aan de exploitant en/of beheerder van een prostitutiebedrijf op te leggen verplichtingen, gaat bijzondere aandacht uit naar de positie van de prostituee.

Met dit wetsvoorstel wordt het verboden een seksbedrijf uit te oefenen, tenzij daarvoor een vergunning is verleend ingevolge deze wet. Dit betekent dat voor het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot prostitutie of het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling, of het bedrijfsmatig tegen betaling aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling, een vergunning dient te worden aangevraagd. Bedrijven als parenclubs en massagesalons, zijn vergunningplichtig ingevolge deze wet indien in deze bedrijven seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling plaatsvinden. Van seksuele handelingen vóór een ander is tevens sprake ingeval van webcamseksbedrijven die hun betaalde diensten via internet aanbieden. Het wetsvoorstel is ook hierop van toepassing. Het zonder vergunning uitoefenen van een seksbedrijf is strafbaar ingevolge de Wet op de economische delicten.

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel de mogelijkheid onder voorwaarden voor een nulloptie te kiezen. Dit houdt in dat bij gemeentelijke verordening ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en de veiligheid en gezondheid van de prostituee en de klant, kan worden bepaald dat in een gemeente geen vergunningen voor prostitutiebedrijven worden verleend (zie paragraaf 4.5). Op dezelfde gronden kan ingevolge dit wetsvoorstel bij gemeentelijke verordening een maximum worden gesteld aan het aantal vergunningen dat voor seksbedrijven wordt verleend.

Voorts voorziet het wetsvoorstel in een registratieplicht voor alle prostituees. Dit vergroot het zicht en grip op de branche (zie hoofdstuk 3). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een aantal maatregelen en instrumenten om toezicht en handhaving te vergemakkelijken. Dit betreft onder meer een landelijk register voor vergunningen die zijn verleend voor escortbedrijven (zie paragraaf 6.2.3).

Ten slotte wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld het gebruikmaken van illegaal aanbod van prostitutie als overtreding strafbaar te stellen (zie hoofdstuk 7).

Met het wetsvoorstel wordt een zo veel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat vanwege het regulerend effect op de branche de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren, prostituees een betere bescherming kan bieden en de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en

gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen. De voorgestelde wetgeving schept aldus het kader voor een robuuste aanpak van misstanden in de seksbranche. Met het voorgestelde instrumentarium krijgen gemeenten en de met handhaving van de voorgestelde wetgeving belaste autoriteiten de mogelijkheid om een effectief beleid te voeren ten aanzien van seksbedrijven in het algemeen en prostitutiebedrijven in het bijzonder.

Het kabinet is zich ervan bewust dat dit wetsvoorstel op een aantal punten de gemeentelijke autonomie beperkt. Dit is onvermijdelijk nu het wetsvoorstel uniform beleid voorstaat en dat vorm geeft met een aantal verplichtingen aan onder meer gemeenten. Buiten de voorgeschreven verplichtingen blijven gemeenten de ruimte behouden om naast of in aanvulling op de bepalingen in het wetsvoorstel, een op de lokale wensen en noden afgestemd prostitutiebeleid te voeren.

Mede gezien de beperking van de gemeentelijke autonomie is reeds in een vroegtijdig stadium overleg gevoerd met gemeenten en is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) betrokken bij het wetgevingstraject. Vanuit de VNG en een aantal gemeenten is gewezen op een aantal specifieke problemen rondom niet-locatiegebonden prostitutie (escort). De VNG heeft bij het kabinet (onder meer bij brief van 6 november 2007) aangedrongen op landelijke kaders om de escortproblematiek aan te pakken. Het wetsvoorstel voorziet hierin, maar is breder van opzet. Zo acht het kabinet het noodzakelijk om naast regulering van de escort, ook de andere problemen binnen de branche aan te pakken. Hierbij is de gemeentelijke autonomie zo veel mogelijk gerespecteerd en daar waar mogelijk is aangesloten bij de lokale praktijk.

1.3 Consultatie

Een concept-versie van het wetsvoorstel is begin december 2008 ter consultatie aangeboden aan de Raad van Hoofddcommissarissen, het College van procureurs-generaal, de VNG, de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen, de Stichting de Rode Draad, het Prostitutie Informatie centrum, de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, de Stichting Overleg Raambordelen, SOA-AIDS Nederland, de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College bescherming persoonsgegevens, het Coördinatiecentrum Mensenhandel, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de Belastingdienst.

De ontvangen reacties¹ met betrekking tot het wetsvoorstel waren omvangrijk, zeer divers naar onderwerpen en uiteenlopend wat betreft standpunten. In algemene zin kan gezegd worden dat alle geraadpleegde organisaties de noodzaak zagen om de bestaande misstanden te bestrijden en tot nadere (en meer uniforme) regelgeving binnen de branche te komen. Daarnaast bestond algehele consensus met betrekking tot verbetering van de positie van prostituees.

Met betrekking tot de ruimte voor lokale invulling door gemeenten, de registratieplicht, de nuloptie en de voorgestelde taakverdeling met betrekking tot toezicht en handhaving liepen de standpunten van de organisaties zeer uiteen.

De ontvangen adviezen hebben geleid tot enkele wijzingen in de tekst van het wetsvoorstel en op een aantal punten tot verduidelijking en aanvulling in de tekst van de memorie van toelichting. Waar dat heeft plaatsgevonden, is hiervan melding gemaakt in de memorie van toelichting.

In de consultatiefase zijn voorts twee vraagpunten expliciet onder de aandacht gebracht, te weten:

1. registratie in een prostitutieregister van vermeende slachtoffers van mensenhandel;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie van 18 naar 21 jaar. Deze vraagpunten komen expliciet aan de orde in de paragrafen 3.3 en 3.4.

1.4 Begrippen

In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt stilgestaan bij de begrippen die in artikel 1 van het wetsvoorstel worden gedefinieerd. Voor een goed begrip van het algemeen deel van de toelichting is het evenwel gewenst alvast enige opmerkingen te maken over enkele begrippen. Zo is het van belang erop te wijzen dat in de wet en de toelichting het begrip «prostituee» gebruikt wordt, dus de vrouwelijke vorm van het woord, maar dat daaronder mede wordt begrepen de (mannelijke) prostitué.

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 (daarvoor wordt het woord «seksinrichting» gebruikt), maar op de activiteit: het gelegenheid geven. Het begrip «seksbedrijf» wordt gebruikt als verzamelnaam, waarbinnen specifieke vormen zijn te onderscheiden: 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.

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 beheerder is «de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksbedrijf».

In het spraakgebruik wordt iemand die voordeel trekt uit de seksuele handelingen van een prostituee, een souteneur genoemd. De termen «exploitant» en «prostitutiebedrijf» zijn in het wetsvoorstel zo gedefinieerd, dat een souteneur onder omstandigheden beschouwd moet worden als een exploitant, en dan dus vergunningplichtig is. Wanneer die souteneur geen vergunning heeft, of handelt in strijd met vergunningvoorwaarden of in strijd met een gemeentelijk verbod, is hij in overtreding en bestuurlijk aan te pakken. Voorts zal deze souteneur in bepaalde gevallen strafbaar zijn ingevolge de Wed. Indien een souteneur zich van ongeoorloofde middelen (dwang, misbruik van overwicht etc.) bedient, is sprake van mensenhandel en is strafrechtelijk optreden op grond van artikel 273f Wetboek van Strafrecht mogelijk.

1. 5 Opbouw

In hoofdstuk 2 wordt naar aanleiding van de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en andere relevante onderzoeken en monitoren ingegaan op de maatschappelijke problematiek en de bestaande misstanden in deze branche. Vervolgens worden in de daarop volgende hoofdstukken de maatregelen uitgewerkt die het kabinet neemt om een bijdrage te leveren aan de aanpak van knelpunten bij het huidige prostitutiebeleid en voornoemde maatschappelijke problematiek. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de registratie van prostituees, in hoofdstuk 4 op de vergunningplicht, de vergunningvoorwaarden, de nuloptie en de aanpak van souteneurs. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de grondwettelijke en internationale aspecten van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 6 gaat over toezicht en handhaving, hoofdstuk 7 over de voorgestelde strafbepalingen. In hoofdstuk 8 komen vervolgens de te verwachten bestuurslasten van het wetsvoorstel aan bod. Ook wordt in dit hoofd-

stuk ingegaan op de administratieve lasten voor bedrijven. Hoofdstuk 9 tot slot beschrijft het flankerende beleid.

Hoofdstuk 2 Maatschappelijke problematiek

2.1 Inleiding

Het algemeen bordeelverbod is in het jaar 2000 opgeheven en is nadien tweemaal geëvalueerd.¹ Daarnaast zijn in tal van onderzoeken en monitoren de gevolgen van de opheffing en de stand van zaken met betrekking tot het prostitutiebeleid in beeld gebracht. Hieronder wordt aangegeven welke misstanden zich in de seksbranche voordoen, wat de stand van zaken is met betrekking tot het prostitutiebeleid en welke knelpunten nog dienen te worden opgelost. Tevens wordt aangegeven wat dit wetsvoorstel regelt om de gesignaleerde knelpunten op te lossen dan wel aan te pakken.

2.2 Problematiek

2.2.1 Gedwongen prostitutie

Er doen zich nog steeds misstanden binnen de prostitutiebranche voor. Zo vindt er nog steeds gedwongen prostitutie plaats, ook binnen het vergunde deel van de branche.

Signalen van onvrijwillige prostitutie zijn tijdens het veldwerk van de tweede evaluatie naar niet-legale prostitutie aangetroffen, zij het in geringe mate. Echter, bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel komen jaarlijks enkele honderden meldingen binnen van mogelijke slachtoffers van vrouwenhandel. Dit betreft in de meeste gevallen onvrijwillige prostitutie. Volgens de cijfers uit het slachtofferregistratiesysteem van het Coördinatiecentrum Mensenhandel over 2007 blijkt dat het aantal meldingen in 2007 (716), is gestegen ten opzichte van 2006 (597). Het Coördinatiecentrum Mensenhandel is van oordeel dat dit vooral het gevolg is van toegenomen alertheid en herkenning van de signalen van mensenhandel door de controlerende instanties als politie, arbeidsinspectie en marechaussee. Dit houdt mede verband met het feit dat het kabinet mensenhandel tot een speerpunt van justitiebeleid heeft verklaard.

Dwang binnen de prostitutiebranche wordt vooral uitgeoefend door souteneurs. Souteneurs zijn nog altijd een veelvoorkomend verschijnsel. Prostituees met souteneurs zijn vooral werkzaam achter de ramen, in de escort en thuis. In die delen van de branche is het voor souteneurs het meest eenvoudig om prostituees in de gaten te (laten) houden.² Dat het aantal prostituees met souteneurs niet lijkt te zijn afgenomen is zorgwekkend. Wel lijkt het bewustzijn over het voorkomen van onvrijwilligheid en uitbuiting te zijn toegenomen bij exploitanten en prostituees.

De seksbranche is gevoelig voor criminaliteit: het is een criminogene branche. De relatie met (georganiseerde) criminaliteit uit zich in twee aspecten. In de eerste plaats investeren criminelen in de branche om geld wit te wassen, ten tweede houden zij zich bezig met gedwongen prostitutie (mensenhandel). Lokaal zijn hiervan de gevolgen merkbaar omdat criminelen gebruik maken van legale economische en juridische infrastructuur in verschillende branches om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of crimineel geld te investeren. Georganiseerde criminaliteit gaat bovendien vaak gepaard met bedreigingen, afpersingen en gebruik van geweld.

De betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit kwam in 2008 voorts ook nadrukkelijk aan het licht naar aanleiding van de strafrechtelijke

¹ Het bordeelverbod opgeheven, WODC 2002 en Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007.

² Zie noot 4, blz. 2.

onderzoeken «Sneep» en «Ablak». In de zaak Sneep richtten verschillende opsporingsinstanties zich op een groep mensenhandelaren die op meerdere plaatsen in Nederland actief was en jarenlang tientallen vrouwen op geweldadige wijze in de raamprostitutie uitbuitte. De rapportage «Schone Schijn» heeft ook de problematiek van mensenhandel in de vergunde prostitutiebranche en de tekortkomingen in het optreden van de overheid aan het licht gebracht.¹ Het strafrechtelijk onderzoek Ablak richt zich op Hongaarse mensenhandelaren.

2.2.2 Prostitutie door minderjarigen of «illegalen»

In de tweede evaluatie wordt geconcludeerd dat van minderjarigheid in de vergunde branche nauwelijks sprake is. Binnen vergunde prostitutiebedrijven worden bij controles slechts zeer incidenteel minderjarigen aangetroffen.² Ook hebben de onderzoekers uit de tweede evaluatie geen signalen over een grote aanwezigheid van minderjarigen in de niet-vergunde branche gekregen. Wel blijkt uit het deelonderzoek naar de positie van prostituees dat vijf procent van de geïnterviewde prostituees uit de vergunde branche begonnen is als prostituee op een leeftijd onder de achttien jaar. Jonge prostituees zijn momenteel voornamelijk werkzaam in de escort. De conclusie moet dus worden getrokken dat prostitutie door minderjarigen nog steeds, zij het incidenteel, voorkomt.

Het aantal prostituees uit Rusland en Latijns-Amerikaanse landen (die over het algemeen niet over de vereiste verblijfsdocumenten beschikken) is gedaald.² Er is een toename gesignaleerd van prostituees uit landen van Oost-Europa die onder de Europese Economische Ruimte vallen. Zij lijken voor een deel de plaats in te nemen van vrouwen uit de eerder genoemde landen. Het aantal vrouwen die onrechtmatig in Nederland verblijven en zich aanmelden bij bordelen, is gedaald. Het aanbod van buitenlandse prostituees door bemiddelaars bij bordelen is eveneens afgenomen. Daarenboven is bij controles het aantal constatering van onrechtmatig verblijf afgenomen.² Onduidelijk is of, en zo ja, in welke mate de prostitutie door illegaal verblijvende en/of illegaal werkzame prostituees inderdaad is afgenomen of dat die is verschoven van het vergunde naar het niet-vergunde deel van de branche (dat zich meer aan de waarneming van de overheid onttrekt).

2.2.3 Slechte (sociale) positie prostituee

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat de arbeidsverhoudingen in de vergunde bedrijven de afgelopen jaren nauwelijks zijn veranderd. Binnen de branche heerst nog altijd verwarring over de vormgeving van de arbeidsverhoudingen. Prostituees en exploitanten houden tegenover de Belastingdienst vol dat de prostituees zelfstandig werkzaam zijn, maar tegelijkertijd vindt er op grote schaal bemoeienis van exploitanten met de werkzaamheden van prostituees plaats. Exploitant en prostituee hebben daarmee feitelijk een arbeidsrelatie als werknemer en werkgever. De rechtspositie van prostituees is slecht. In de huidige praktijk worden, ondanks het feitelijk bestaan van gezagsverhoudingen, de risico's van niet kunnen werken geheel op de prostituees afgewenteld.² De rechtspositie van de prostituee dient dan ook te worden verbeterd.

Op het terrein van de arbeidsomstandigheden zijn in de tweede evaluatie weinig echte misstanden gesignaleerd, maar er zijn wel grote verschillen in de omstandigheden waaronder prostituees hun werk verrichten. De mate van emotioneel welbevinden van prostituees is echter op alle gemeten aspecten lager dan in 2001.²

¹ Schone Schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiebranche; KLPD; Driebergen; 2008.

² Zie noot 4, blz. 2.

2.3 Oorzaken

Voor het voortbestaan van de misstanden in de prostitutiebranche is een aantal zaken aan te wijzen die met dit wetsvoorstel kunnen worden aangepakt.

2.3.1 Gemeentelijke en regionale verschillen

Bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod is er expliciet voor gekozen de vormgeving van beleid naar het lokale niveau te delegeren om zo goed mogelijk te kunnen differentiëren en aan te sluiten bij lokale wensen. Gemeenten hebben dus een discretionaire bevoegdheid in het beheersen en reguleren van de lokale seksbranche. Dit heeft geleid tot verschillen tussen gemeenten op dit terrein. 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. Daarnaast zijn er gemeentelijke en regionale verschillen in het toezicht en de handhaving op de branche.

Dergelijke verschillen zijn onwenselijk omdat deze leiden tot verplaatsingen van malafide exploitanten naar die gemeenten waar geen vergunningplicht geldt, en waar de exploitant zich dus niet hoeft te houden aan regels, vastgelegd in een vergunning. Ook leiden deze verschillen tot verplaatsingen naar die gemeenten waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden en/of waar minder toezicht en handhaving plaatsvinden.

Het bovenstaande speelt een rol bij niet-locatiegebonden prostitutie, zoals escortbedrijven. Escortbedrijven zijn niet in alle gemeenten vergunningplichtig. Kenmerkend voor escort is dat de klant telefonisch of via internet contact legt met een tussenpersoon of met de prostituee zelf. Het escortbedrijf en de afzetmarkt van het escortbedrijf behoeven zich niet binnen dezelfde gemeente te bevinden. Zo kan een escortbedrijf zijn diensten aanbieden in de ene gemeente, terwijl de exploitant het bedrijf vanuit een andere gemeente uitoefent. Door het gebruik van (prepaid) mobiele nummers is soms zelfs helemaal niet duidelijk op welk adres een escortbedrijf wordt uitgeoefend. Niet altijd is dan voor de handhaving duidelijk wie bevoegd (en verplicht) is op te treden. Voor escortbedrijven is het dan ook zeer eenvoudig om uit te wijken naar andere gemeenten of regio's waar of geen vergunning vereist is, of het toezicht minder streng is. Een uitsluitend lokaal gerichte aanpak van escortbedrijven volstaat derhalve niet, zo blijkt ook uit de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod.

2.3.2 Weinig zicht op niet-vergunde bedrijven, escortbranche en thuiswerkers

Complicerende factor bij de bestrijding van onvrijwillige prostitutie is dat onvrijwilligheid vaak zeer moeilijk door derden te constateren is en dat onvrijwillige prostitutie vooral plaats vindt in het niet-vergunde, en nauwelijks zichtbare, gedeelte van de branche, zoals blijkt uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod.¹, ² Resultaten van politiekorpsen die zich consequent richten op het niet-vergunde deel van de branche, tonen ook aan dat zich juist in dit deel van de branche slachtoffers van mensenhandel bevinden.³

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat gemeenten een goed beeld hebben van het aantal vergunde seksinrichtingen dat in de gemeente actief is. Het aantal voor geheel Nederland wordt geschat op 1270.⁴ Over de niet-vergunde bedrijven is minder harde informatie voorhanden. Gemeenten hebben minder zicht op niet-vergunde bedrijven en een schatting van het aantal is niet te geven. Wel is duidelijk dat het bij de niet-vergunde bedrijven veelal gaat om niet-locatie-

¹ Het bordeelverbod opgeheven, WODC 2002 en Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007.

² Uit strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat de vergunde raamprostitutie ook kwetsbaar is voor mensenhandel.

³ Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel 2006.

⁴ Evaluatie opheffing bordeelverbod, DSP-groep 2006 en Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007.

gebonden prostitutie zoals escortbedrijven en om thuisprostitutie. Het aantal gemeenten dat ook de escort en de thuisprostitutie wil reguleren, neemt overigens toe.¹

Gemeenten hebben derhalve minder zicht op escortbedrijven omdat zij niet in elke gemeente vergunningplichtig zijn, maar ook omdat deze bedrijven in veel gemeenten niet aan een locatie zijn gebonden. Er zijn dan ook gemeenten die als voorwaarde stellen dat escortbedrijven bij de aanvraag van een vergunning een vast adres opgeven.

Een substantieel deel van de Nederlandse gemeenten voert geen beleid met betrekking tot thuisprostitutie en kent geen vergunningplicht voor deze prostituees. Gemeenten hebben ook weinig inzicht in de omvang van de thuisprostitutie omdat dit type prostitutie zich hoofdzakelijk afspeelt in de privésfeer. Hiermee behoort thuisprostitutie tot de minst gereguleerde en meest aan het zicht onttrokken vormen van prostitutie.¹ Uit de tweede evaluatie blijkt ook dat sommige exploitanten en medewerkers van de GGD zich grote zorgen maken over het gebrek aan zicht op thuisprostitutie.

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod komen voorts signalen van prostituees en exploitanten naar voren die erop wijzen dat prostituees meer vanuit huis met een (prepaid) 06-nummer zonder vergunning gaan werken. Dit heeft als voordelen voor de prostituees dat ze meer per uur kunnen verdienen omdat ze geen geld behoeven af te dragen aan een exploitant en dat er weinig toezicht op plaatsvindt. Dit heeft evenwel als gevolg dat nog meer prostituees uit het zicht raken. Aangezien veel thuiswerkende prostituees wel enige vorm van bescherming willen, is de verwachting dat zij dit of samen met andere prostituees zullen doen of weer de bescherming van een souteneur zullen opzoeken.²

2.3.3 Verhoogd risico op uitbuiting en machtsmisbruik

Prostituees hebben over het algemeen een sociaal en juridisch zwakke positie. Deze positie leidt tot een verhoogd risico op uitbuiting en machtsmisbruik door de exploitant. Exploitanten hebben doorgaans een machtspositie ten opzichte van de vrouwen die het werk verrichten. Deze wordt in het geval van buitenlandse prostituees vaak nog verder versterkt ten gevolge van de onbekendheid van deze groep prostituees met de Nederlandse taal, het Nederlandse vreemdelingenrecht, etc. Daarnaast kan het werk getypeerd kan worden als *highly personalised*. Het werk wordt in beslotenheid verricht, wat de mogelijkheden voor machtsmisbruik vergroot.³

2.3.4 Klanten van prostituees

In het voorgaande is de problematiek belicht vanuit de aanbodzijde. Aan de vraagzijde staat de klant. Zonder vraag is er geen aanbod van prostitutie en is er ook geen onvrijwillige prostitutie. Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar klanten van prostituees. Uit het beschikbare onderzoek naar de houding van de klant ten opzichte van gedwongen prostitutie komt een beeld naar voren van min of meer «bewuste blindheid» voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel.⁴ Het merendeel van de klanten geeft de voorkeur aan een prostituee van wie men het idee heeft dat zij vrijwillig werkt. Dit weerhoudt de meeste klanten er echter niet van soms toch gebruik te maken van de diensten van een prostituee ook al heeft men twijfels over de vrijwilligheid van de aangeboden seksuele dienstverlening. De behoefte aan seksuele dienstverlening lijkt het te winnen van consideratie met de eventueel onvrijwillige positie van de prostituee.

¹ Zie noot 4, blz. 2.

² Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet legale prostitutie, verboden bordelen, S. Biesma e.a., oktober 2006.

³ Zuidema, Aerts en Boonstra (2007), Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam.

⁴ De onderzoeken die hier met name gebruikt zijn, zijn:

Zaitch, D., Staring, R.H.J.M., *The flesh is weak and the spirit even weaker. Prostitution clients and women trafficking in the Netherlands* (in press). *Human Trafficking and Prostitution. The Demand Side*, Nicola et al, A. Di (Eds.), Springer: Dordrecht.

Anderson, B., O'Connell Davidson, *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*, International Organisation for Migration, Geneve: 2003.

Hoofdstuk 3 Prostitutie

3.1 Registratie

3.1.1 Registratieplicht

Prostituees zullen zich ingevolge dit wetsvoorstel moeten registreren. Op dit moment is er onvoldoende zicht op prostituees. Zoals reeds eerder geschetst is de prostitutiebranche zeer divers. De branche kent prostituees die uitsluitend werkzaam zijn voor een exploitant, prostituees die alleen zelfstandig werken en prostituees die zowel zelfstandig als voor een exploitant werken. Ondanks de verplichting voor zelfstandig werkende prostituees om zich in te schrijven bij de Belastingdienst en Kamer van Koophandel, bestaat op deze groep onvoldoende zicht en is de kans dat er zich aldaar misstanden voordoen zeer aannemelijk.

Het signaleren van slachtofferschap is zeer lastig, zelfs voor experts op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. Het onderscheid tussen vrijwilligheid, onvrijwilligheid en slachtofferschap blijkt in de praktijk dikwijls moeilijk vast te stellen. Om slachtofferschap vast te stellen is het vaak nodig om verschillende signalen te combineren. Soms blijkt slachtofferschap pas nadat de prostituee is gaan werken. Veelal kan eerst na meerdere malen intensief met de prostituee te hebben gesproken en bijvoorbeeld in kaart te hebben gebracht met wie zij contacten onderhoudt, een vermoeden van onvrijwilligheid worden vastgesteld.

Registratie van prostituees zorgt voor meer zicht en maakt hen beter bereikbaar voor het verstrekken van informatie en het bieden van hulp. De registratieplicht voor prostituees voorziet in een contactmoment tussen prostituee en gemeente en biedt de mogelijkheid om de prostituee van informatie en voorlichting te voorzien. Bij de registratie kunnen door de gemeente mogelijke signalen van slachtofferschap worden opgevangen en worden doorgegeven aan de politie. Omdat het signaleren van mogelijk slachtofferschap lastig is, wordt door middel van de informatieverstrekking bij registratie getracht de prostituee zelf in een positie te brengen om, indien nodig, stappen te ondernemen. In het informatiepakket zal daartoe onder meer informatie worden opgenomen over de rechten van de prostituee, de risico's van de werkzaamheden en de mogelijkheden uit de branche te stappen, alsmede contactgegevens van hulpverleningsdiensten en politie. Voorts biedt de (driejaarlijkse) vernieuwing van registratie contactmomenten, met de mogelijkheid mogelijk slachtofferschap te signaleren. Ook de controle op registratiebewijzen biedt die mogelijkheid.

Verder zal de registratieplicht toezicht en handhaving vergemakkelijken, omdat de registratie leidt tot een registratienummer en daarnaast voorgescreven wordt dat er door prostituees slechts geadverteerd mag worden onder vermelding van dit registratienummer en het bij registratie opgegeven telefoonnummer. Toezichthouders kunnen aan de hand van deze informatie en met raadpleging van het landelijke register vaststellen of een prostituee geregistreerd is. Daarnaast biedt de registratieplicht mogelijkheden voor de strafbaarstelling van de klant die gebruik maakt van illegaal aanbod van prostitutie (zie hoofdstuk 7).

In de concept-versie van het wetsvoorstel dat ter consultatie is voorgelegd, werd voorgesteld om alleen de zelfstandig werkende prostituees te registreren. Omdat door middel van de verplichte administratie van exploitanten zicht kon worden verkregen op de niet-zelfstandig werkende prostituees, leek een gedeeltelijke registratieplicht te kunnen volstaan.

De ontvangen reacties hebben dit standpunt echter doen wijzigen. Een groot aantal organisaties, waaronder de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en verschillende gemeenten, gaven aan voorstander te zijn van

een algehele registratieplicht. Op deze manier is de overheid voor de kenbaarheid en het verstrekken van informatie aan de niet-zelfstandig werkende prostituees niet volledig afhankelijk van de administratie van exploitanten. Bovendien wordt voorkomen dat er een «grijs» gebied kan ontstaan met betrekking tot het begrip zelfstandigheid. Iedere prostituee dient zich te registreren, hiermee wordt het risico voorkomen dat er onduidelijkheid binnen de branche ontstaat wie zich nu wel dan niet moet laten registreren. Ten slotte biedt de algehele registratieplicht meer duidelijkheid naar klanten van prostituees. In dit wetsvoorstel wordt een klant van illegale prostitutie strafbaar gesteld. Bij invoering van de algehele registratieplicht geldt voor de klant slechts de vraag of de prostituee een geldig registratiebewijs voorhanden heeft en of deze werkzaam is voor een vergunde exploitant.

3.1.2 Procedure registratie

De prostituee dient zich te registreren, in beginsel in de gemeente waarin zij woonachtig is. Bij sommige prostituees zou evenwel angst voor herkenning kunnen bestaan, indien zij zich binnen de eigen gemeente zouden moeten registreren. Om aan deze angst tegemoet te komen en de drempel voor registratie laag te houden, kunnen prostituees zich ook inschrijven in gemeenten waar een regionaal politiekorps is gevestigd. Over het algemeen is dat in de regio de gemeente waar de prostitutiebranche het grootst is en de meeste prostituees werkzaam zijn. Ook prostituees die niet in Nederland woonachtig zijn, maar alhier willen werken, zullen zich in een van die gemeenten moeten laten registreren.

Bij de registratie moet een geldig identiteitsbewijs worden overgelegd. Aan de hand hiervan dient de gemeente te controleren of de prostituee meerderjarig is en of zij beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Indien een prostituee minderjarig is of niet beschikt over een noodzakelijke verblijfstitel of indien de opgegeven persoonsgegevens niet kloppen, zal de gemeente het verzoek tot registratie weigeren. In alle andere gevallen is de gemeente verplicht de prostituee in het registratiesysteem in te doen schrijven. De registratie onderscheidt zich daarmee van de exploitatievergunning: er kunnen en mogen geen voorwaarden aan verbonden worden. Het is aan te bevelen dat gemeenten met de prostituee in gesprek gaan om te achterhalen of zij mogelijk tot prostitutie gedwongen is. Denkbaar is dat de zedenpolitie of andere terzake deskundigen, aansluiten bij deze gesprekken, vanwege de specifieke kennis op dit terrein. Mogelijk zijn bij politie en gemeenten reeds slachtoffers of oud-slachtoffers bekend. Van gemeenten mag worden verwacht dat zij deze signalen bij de politie melden en onder de aandacht van hulpverleningsdiensten brengen. Bij controle van de prostituee kan hiermee vervolgens rekening worden gehouden. Om deze reden is het vermoeden van slachtofferschap ook niet als weigeringsgrond voor registratie opgenomen. Er bestaat behoefte aan zicht op deze groep, en het weigeren van registratie zou dat zicht juist doen afnemen.

De inschrijving vindt plaats in een geautomatiseerd landelijk systeem en bevat de volgende gegevens: de persoons- en adresgegevens van de prostituee zoals deze zijn opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en het telefoonnummer waarmee de prostituee wenst te adverteren. Daarnaast zal tevens een kopie van het identiteitsbewijs in het systeem worden ingevoerd. De prostituee is verplicht wijzigingen in deze gegevens door te geven aan de gemeente.

Na de registratie zal een registratiebewijs met een registratienummer worden verstrekt aan de prostituee. De prostituee heeft dit registratiebewijs nodig om, aan de toezichthouder of klant, te kunnen aantonen dat zij

zich geregistreerd heeft. Het registratienummer heeft zij nodig om te mogen adverteren. Het wetsvoorstel voorziet namelijk in een verplichting voor de prostituee om in advertenties het nummer dat op het registratiebewijs is opgenomen te vermelden. Bij het adverteren is zij tevens het verplicht het bij registratie opgegeven telefoonnummer te vermelden. Dit mag zowel een vast als mobiel telefoonnummer zijn. Via raadpleging van het registratiesysteem kan de toezichthouder door middel van een check op het registratienummer in combinatie met het telefoonnummer vaststellen of het een geregistreerde prostituee betreft of niet. Controle op internet en bijvoorbeeld kranten wordt hierdoor makkelijker. Bij de registratie zal door de gemeente 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 en hulpverlening (bijvoorbeeld adressen en telefoonnummers van GGD, politie, etc.) en over sociale zekerheid, verzekeringen en belasting betalen. Voorts kan bijvoorbeeld informatie worden verstrekt ter vergroting van de weerbaarheid van de prostituee en over uitstapprogramma's. Deze informatie zal bij hernieuwde registratie opnieuw worden verstrekt.

De registratie zal door de gemeente waar de prostituee is ingeschreven ongedaan worden gemaakt indien blijkt dat de gegevens die zijn opgegeven bij de registratie omtrent leeftijd of verblijfstitel onjuist zijn. Daarnaast zal een registratie worden doorgehaald op verzoek van de prostituee die niet langer als zodanig werkzaam is. De inschrijving is voorts van beperkte duur, namelijk drie jaar, om het systeem actueel te houden.

Uit de «quick scan» die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft doen uitvoeren, onder meer naar aanleiding van de vraag bij welke instantie de registratie prostituees het beste belegd kan worden, bleek onder meer dat de garantie van anonimiteit essentieel is voor het welslagen van het register.¹ De gegevens in dit registratiesysteem zullen daarom niet openbaar raadpleegbaar zijn en niet gekoppeld worden aan systemen van bijvoorbeeld de Belastingdienst. De gegevens uit het register zullen voorts alleen worden verstrekt aan ambtenaren die bij of krachtens deze wet zijn belast met het toezicht op de naleving van deze wet alsmede aan ambtenaren van de politie.

Het kabinet is van mening dat de registratieplicht voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens. De gegevens die in dit kader worden verwerkt betreffen geen bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van laatstgenoemde wet, waarvan verwerking in beginsel is verboden. Het betreft hier weliswaar geen alledaags beroep, en de kern van de beroepsbezigheden bestaat uit het verrichten van seksuele handelingen, maar over het persoonlijke seksuele leven of de seksuele geaardheid van de prostituee wordt niets opgenomen in het register. Het College bescherming persoonsgegevens heeft in zijn advies geen opmerking gemaakt die erop zou wijzen dat het hier wel om bijzondere persoonsgegevens zou gaan.

3.2 Gevolgen registratieplicht voor buitenlandse prostituees

Alle prostituees die in Nederland werkzaam zijn, dienen zich te registreren. De bij de registratieplicht geldende voorschriften zijn dus van toepassing op zowel de Nederlandse 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 registratieplicht wordt het zicht op deze groep vergroot en worden toezicht en handhaving vergemakkelijkt.

¹ Quicksan prostitutieregistraties, Marnix Eysink Smeets e.a., augustus 2008. Verschillende gemeenten, belangenverenigingen, politiemedewerkers, hulpverleners en prostituees zijn hiertoe ondervraagd.

3.3 Geen leeftijdsverhoging

Het algemene uitgangspunt is dat iemand van achttien meerderjarig is en handelingsbekwaam. Deze persoon wordt oud en wijs genoeg bevonden om weloverwogen keuzes te maken en verantwoording af te leggen over het eigen handelen. Deze leeftijd van achttien jaar geldt ook voor het werken in de prostitutie. Vanuit verschillende hoeken wordt de vraag gesteld of de minimumleeftijd voor prostitutie, gezien de zwaarte van het beroep en de kwetsbaarheid van 18- tot 21-jarigen, niet verhoogd zou moeten worden naar 21 jaar.

Tijdens de begrotingsbehandeling van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin in 2007 is door het Kamerlid Agema (PVV) een motie ingediend om de minimumleeftijd voor prostitutie te verhogen naar 21 jaar.¹ Deze motie is bij stemming verworpen. In reactie op een mogelijke indiening door het CDA van een andere motie tot verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie tot 21 jaar tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie in november 2008 heeft de Minister van Justitie aangegeven de vraag over de wenselijkheid van het verhogen van de prostitutieleeftijd te zullen betrekken bij de consultatie over het concept-wetsvoorstel.² Daarop is de motie door het CDA aangehouden tot de behandeling van het wetsvoorstel. Op 22 juni 2009 heeft het Kamerlid Agema van de fractie van de PVV een initiatief-wetsvoorstel ingediend ter verhoging van de prostitutieleeftijd³.

Uit de consultatie is gebleken dat voorstanders van een hogere minimumleeftijd vooral te vinden zijn onder de geconsulteerde gemeenten, in het bijzonder de gemeente Amsterdam. Voorstanders geven aan dat mensen van 21 jaar geestelijk meer volwassen zijn, weerbaarder en meer in staat zijn tot een weloverwogen beslissing. Daarnaast stellen de voorstanders dat mensen van 21 jaar meer kans hebben om te beschikken over een «startkwalificatie» waardoor een eventuele economische druk om te kiezen voor prostitutie vermindert. Het beschikken over een «startkwalificatie» zou bovendien een eventuele uitstap vergemakkelijken. Het merendeel van de geconsulteerde organisaties is echter tegen het verhogen van de minimumleeftijd voor prostitutie, daaronder begrepen het openbaar ministerie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Stichting De Rode Draad en het Coördinatiecentrum Mensenhandel. De tegenstanders geven aan dat het benaderproces voor prostitutie vaak al start rond de veertien jaar. Men verwacht niet dat deze leeftijd zal veranderen. Men verwacht voorts dat prostituees tot 21 jaar in de illegaliteit zullen verdwijnen en dat jonge prostituees zich minder snel voor hulpverlening zullen melden. Deze organisaties verwachten niet dat een leeftijdverhoging zal bijdragen aan de bestrijding van mensenhandel.

Daarnaast is navraag gedaan naar ervaringen in Den Haag met het hanteren van een leeftijdsgrens van 21 jaar voor prostituees via een convenant tussen exploitanten en beheerders van Haagse raamprostitutiebedrijven zoals tijdens het Algemeen Overleg op 19 juni 2008⁴ is toegezegd. Echter, aangezien het convenant niet geëvalueerd is en vermoedelijk ook niet geëvalueerd zal worden (o.a. omdat het geen evaluatiebepaling bevat), zijn momenteel geen conclusies te geven omtrent de effecten van het betreffende convenant.

Gezien de reacties uit de consultatie besluit het kabinet de minimumleeftijd voor prostitutie op achttien jaar te houden. Wel hecht het kabinet eraan om voor het voetlicht te brengen dat, zoals aangegeven tijdens het Algemeen Overleg tweede evaluatie opheffing bordeelverbod op 19 juni 2008, de maatregelen die momenteel op het terrein van mensenhandel worden genomen en de intensivering van het prostitutiebeleid mede tot

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XVII, nr. 21.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 41.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 983, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 25 437, nr. 63.

betere bescherming en positieverbetering van bedoelde groep prostituees zullen leiden.
Bovendien stelt artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht mensenhandel strafbaar. Dit biedt strafrechtelijke bescherming voor slachtoffers van alle leeftijden.

3.4 Geen weigering van registratie bij vermoeden van slachtofferschap

De vraag of een vermoeden van slachtofferschap een weigeringsgrond bij registratie zou moeten zijn, is tijdens de consultatiefase expliciet aan organisaties voorgelegd. De geconsulteerde organisaties gaven hieromtrent aan dat de uitvoerbaarheid van een registratiesysteem waarin wordt gewerkt met een dergelijke weigering problematisch zal zijn, terwijl de mogelijke toegevoegde waarde zeer beperkt is. Daarnaast werd aangegeven dat het vaststellen van slachtofferschap vaak pas mogelijk is nadat een prostituee begonnen is met werken en dat het in de regel zelfs voor specialisten zeer lastig is om slachtofferschap vast te stellen. Van gemeenten kan volgens diverse consultatiereacties deze expertise niet worden verwacht. Enkele organisaties gaven wel nadrukkelijk aan dat wanneer er bij registratie het vermoeden bestaat van slachtofferschap, onverwijld de politie en de hulpverlening ingeschakeld moeten worden.

3.5 Neveneffecten registratie

Door diverse organisaties is in de consultatiefase aangegeven dat er bij een groep prostituees weerstand bestaat tegen een registratieverplichting. Prostituees voelen zich gestigmatiseerd en zouden niet langer anoniem hun werk kunnen verrichten. Het gevolg van de registratieplicht zou dan zijn dat prostituees het illegale circuit in verdwijnen.

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 mag zijn om hier geen nadere regels te stellen. Het betreft immers een legaal beroep waarbij zich desondanks veel misstanden voordoen. Een van de middelen die het kabinet essentieel acht om die misstanden te bestrijden, is de registratie.

Het kabinet ziet niet hoe door registratie een stigma op een prostituee gelegd zou worden dat niet reeds al bestaat. Het kabinet heeft, in het licht van het bestaande taboe op prostitutie, uiteraard begrip voor de wens tot anonimiteit en bescherming van de privacy van de prostituee. Anonimiteit kan door kwaadwillenden echter ook worden misbruikt om (potentiële) slachtoffers in een geïsoleerde en kwetsbare situatie te houden of te brengen, waarin uitbuiting kan plaatsvinden of voortduren. De voorgestelde registratie perkt deze anonimiteit in, en maakt de legale status van de prostituee zichtbaar.

Hoofdstuk 4 Seksbedrijf

4.1 Vergunningplicht

Wat betreft het instrumentarium is in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de gemiddelde gemeentelijke praktijk, namelijk die van vergunningverlening. In veel gemeenten zijn immers seksbedrijven¹ zoals (raam)bordelen, seks theaters, seksbioscopen en peepshows reeds vergunningplichtig en in steeds meer gemeenten worden escortbedrijven vergunningplichtig gemaakt.

De onder 2.3.1 genoemde ongewenste verschillen tussen gemeenten en regio's zullen worden tegengegaan door de in deze wet voorziene vergunningplicht voor het uitoefenen van een seksbedrijf. Met seksbedrijf wordt bedoeld het gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van

¹ De model-APV van de VNG en veel gemeenten hanteren de term «seksinrichting».

seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of het in een seksinrichting tegen betaling aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard.

Door de vergunningplicht zullen bijvoorbeeld in alle gemeenten waarin seksbedrijven zijn toegestaan, ook de escortbedrijven vergunningplichtig worden, omdat onder seksbedrijven ook de escortbedrijven vallen. Hierdoor kunnen exploitanten een vergunningplicht niet ontduiken door zich naar een andere gemeente te verplaatsen. De vergunningplicht voor seksbedrijven zal voorts het zicht op de seksbranche verbeteren, nu er een duidelijk onderscheid tussen vergunde en niet vergunde bedrijven zal ontstaan.

In de huidige situatie zijn zowel de burgemeester (voor seksinrichtingen) als het college van burgemeester en wethouders (voor escortbedrijven en voor vaar- en voertuigen waar prostitutie wordt bedreven) bevoegd tot vergunningverlening in de seksbranche. Deze tweedeling levert in de praktijk problemen op omdat regelmatig escortbedrijven actief zijn vanuit een bordeel en dan onduidelijk is wie de vergunning moet verlenen. Naar aanleiding van overleg met de VNG en gemeenten concludeert het kabinet dat de vergunningverlening bij één bestuursorgaan belegd moet worden. Omdat de lokale taken met betrekking tot prostitutiebeleid voor gemeenten voornamelijk liggen op het terrein van openbare orde, is besloten deze taak bij de burgemeester te beleggen. 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 die gemeente.

In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om de vergunningplicht niet te binden aan een inrichting maar aan de activiteit «het uitoefenen van een seksbedrijf». Uit de praktijk blijkt dat prostitutie (seksuele handelingen met een ander tegen betaling) in vele type inrichtingen plaatsvindt, dus niet alleen in (raam)bordelen, maar ook in bijvoorbeeld massagesalons, parenclubs en soms zelfs kapsalons en theehuizen. Daarnaast vindt prostitutie tevens buiten inrichtingen plaats, bijvoorbeeld in campers op parkeerplaatsen en in tippelzones. Al deze vormen vallen, indien het gaat om bedrijfsmatig gelegenheid bieden, onder het wetsvoorstel. Hierbij is dus niet van belang waar de prostitutie wordt aangeboden. Het uitoefenen van een prostitutiebedrijf heeft in dit wetsvoorstel een ruime betekenis.

De vergunning heeft daarmee een persoons- en activiteitsgebonden karakter en kan betrekking hebben op alle typen inrichtingen en alle soorten seksbedrijven. Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel biedt het voorstel om vergunningen te koppelen aan activiteiten in plaats van aan de inrichting, belangrijke handvatten voor het bestrijden van mensenhandel. Het kabinet acht het noodzakelijk om de exploitanten en hun bedrijven door middel van de vergunningvoorwaarden zo veel mogelijk aan een vast adres te binden (zie paragraaf 4.2).

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 prostitutiebedrijf 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.

Het wordt aan de gemeenten gelaten welke vormen van prostitutie en welke van de overige in dit wetsvoorstel bedoelde seksbedrijven zij binnen de gemeenten wensen toe te staan. Gemeenten kunnen derhalve besluiten om bijvoorbeeld geen raamprostitutie of tippelzones toe te staan. Dit staat los van de mogelijkheid die gemeenten hebben om voor de nuloptie te kiezen en daarmee helemaal geen vergunningen voor de uitoefening van een prostitutiebedrijf in de gemeente te verlenen.

Er zijn ook prostituees die niet werkzaam zijn voor een prostitutiebedrijf, maar die zelfstandig werken, veelal thuis, in de escort of op straat. Indien een prostituee op haar thuisadres werkzaam is en geen andere prostituees in haar woning laat werken, is er in beginsel geen sprake van een prostitutiebedrijf, maar van een aan huis gebonden beroep, en is geen vergunning nodig. Het kabinet vindt het te ver gaan om diegenen die op het eigen woon- en leefadres als prostituee werkzaam zijn, aan een vergunning te onderwerpen zolang er geen sprake is van overlast en die werkzaamheid voor de buitenwereld niet of nauwelijks zichtbaar is, bijvoorbeeld doordat er alleen «op afspraak» wordt gewerkt. Een gemiddelde huisarts zal meer aanloop hebben – zij het veelal op andere tijden. Deze groep van prostituees zal zich slechts dienen te registreren (zie hoofdstuk 3).

Indien echter de activiteiten van de thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld indien er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat het tot passanten leidt, er reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op hetzelfde adres werkzaam zijn, dan is er sprake van een prostitutiebedrijf volgens deze wet en is een vergunning noodzakelijk.

Gemeenten krijgen de bevoegdheid om daaromtrent bij verordening nadere regels te stellen. Deze regels zouden betrekking kunnen hebben op de zakelijke (bedrijfsmatige) uitstraling en de uiterlijke waarneembaarheid van prostitutie. Zo valt te denken aan het verbieden van reclame-uitingen aan de woning (geen «rood licht») en een verbod om met een expliciete adresvermelding te adverteren in zowel krant als op internet (dus alleen bezoek op afspraak). Op deze wijze kunnen gemeenten voorkomen dat er van thuiswerk een publiekstrekkende werking uitgaat.

De VNG heeft in de consultatiefase aangegeven dat gemeenten de mogelijkheid moeten behouden om thuisprostitutie wegens strijd met het bestemmingsplan te verbieden. Deze mogelijkheid blijven zij houden, indien uit de wijze waarop de prostituee haar werkzaamheden inricht, geconcludeerd kan worden dat het om een bedrijf gaat en er dus sprake is van gebruik van een perceel in strijd met de bestemming. Het is voor gemeenten echter niet mogelijk om op voorhand alle thuiswerk te verbieden en als strijdig gebruik te bestempelen.

4.2 Vergunningvoorwaarden

Het kabinet stelt in het wetsvoorstel een uniformering voor met betrekking tot de aan de exploitant of de beheerder van een seksbedrijf te stellen gedragseisen en een aantal aan hen op te leggen verplichtingen. Hiermee voorziet het wetsvoorstel in landelijke 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.¹

¹ Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiebranche, KLPD, 2008.

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. Zo mag onder andere de exploitant of beheerder niet onder curatele staan, mogen zij niet van slecht levensgedrag zijn en moeten zij ouder zijn dan 21 jaar. Bij algemene maatregel van bestuur zal de eis dat de exploitant en beheerder niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn, nader worden omschreven. Ten behoeve van de integriteitstoets wordt het de burgemeester mogelijk gemaakt op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens en artikel 4:3 van het Besluit politiegegevens justitiële gegevens respectievelijk politiegegevens op te vragen. In de benodigde aanpassingen van het Besluit justitiële gegevens en het Besluit politiegegevens zal tijdig worden voorzien.

De gemeente kan ook besluiten haar oordeel (mede) te baseren op een Verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze verklaring wordt afgegeven door de Minister van Justitie en strekt ter beoordeling van de integriteit van de aanvrager. De gemeente kan bij verordening besluiten dat deze verklaring bij de aanvraag, voor zowel de exploitant als de beheerder, dient te worden overlegd.

Voldoet de exploitant of beheerder naar het oordeel van de gemeente niet aan deze gedragseisen dan moet de vergunning worden geweigerd. Indien na vergunningverlening blijkt dat de exploitant of beheerder niet (of niet langer) aan de vereisten voldoet, moet de vergunning 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 misstanden worden voorkomen. Overigens worden deze gedragseisen door de meeste gemeenten nu reeds bij de vergunningverlening gehanteerd. Bij gemeentelijke verordening kunnen, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, de veiligheid en de gezondheid van de prostituee en haar klanten aanvullende weigerings- en intrekkinggronden worden gesteld.

Voor de ontvlechting van prostitutie en het criminele milieu is een goede toetsing bij de vergunningverlening belangrijk.¹ In dat kader kan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) een grote rol spelen. In de meeste gemeenten wordt nog geen gebruik gemaakt van de wet, maar het gebruik ervan door gemeenten in het kader van vergunningverlening in de seksbranche is wel in opkomst. In het wetsvoorstel is dan ook opgenomen dat een vergunning kan worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden bedoeld in artikel 3 van de 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.

Om de exploitatie van prostitutie en andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid door minderjarigen verder tegen te gaan is in het wetsvoorstel opgenomen dat een vergunning wordt geweigerd als er aanwijzingen zijn dat in het seksbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Deze aanwijzingen kunnen blijken uit het BIBOB-advies. In artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht is onder andere strafbaar gesteld degene die een persoon jonger dan achttien jaar ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling. Daarnaast wordt reeds via flankerend beleid de weerbaarheid van de (minderjarige) slachtoffers vergroot. Om prostitutie en enkele andere vormen van seksgerela-

¹ Zie noot 1, blz. 7.

teerde bedrijvigheid door illegalen verder tegen te gaan is in het wetsvoorstel opgenomen dat een vergunning wordt geweigerd of ingetrokken als er aanwijzingen zijn dat in het seksbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Daarnaast zal de opsporing van illegaal in Nederland verblijvende prostituees worden verbeterd doordat prostituees verplicht worden zich te registreren en de registratie van illegaal in Nederland verblijvende prostituees zal worden geweigerd.

Om het toezicht en de handhaving binnen de branche, met name binnen de escort, te vergemakkelijken worden de activiteiten van de exploitant van een seksbedrijf voor zover mogelijk aan een vast adres gekoppeld. Zo is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij de aanvraag van de vergunning het adres waar het seksbedrijf wordt uitgeoefend en het vaste telefoonnummer moeten worden overgelegd. Voorts is in het wetsvoorstel opgenomen dat een seksbedrijf in advertenties (en overige reclame-uitingen) het nummer van de verleende vergunning en het vaste telefoonnummer vermeldt. Bovendien is in het wetsvoorstel opgenomen dat de exploitant dan wel een door hem aangewezen vertegenwoordiger voor toezichthouders aanwezig dient te zijn gedurende de uren dat een prostitutiebedrijf geopend is.

De Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) heeft aangegeven dat het hebben van een vast telefoonnummer een eenvoudig te realiseren eis is. Een bedrijf heeft altijd een vast adres, in het uiterste geval bij de ondernemer thuis. De VER onderkent ook de noodzaak vanwege het vele gebruik van 06-nummers die veelal niet traceerbaar zijn.¹

De gegevens van escortbedrijven die over een vergunning beschikken, worden opgenomen in het landelijk register van verleende vergunningen aan escortbedrijven en zullen daarmee inzichtelijk zijn voor de toezichthouder (hoofdstuk 6). Door dit pakket aan maatregelen wordt meer inzicht verkregen in de branche: welk bedrijf is legaal en welk bedrijf is illegaal. Bedrijven zonder vergunningnummer zijn illegaal en kunnen worden aangepakt. Dit maakt het toezicht op met name op internet adverterende bedrijven makkelijker. Gemeenten en VNG hebben aangegeven zeer tevreden te zijn over dit landelijke registratiesysteem en de voornoemde plicht om met vast telefoon- en vergunningnummer te adverteren.

In het wetsvoorstel zijn voorts aanvullende bepalingen opgenomen die specifiek betrekking hebben op prostitutiebedrijven. Zo is in het kader van toezicht en handhaving de bepaling opgenomen dat er te allen tijde een actuele bedrijfsadministratie beschikbaar moet zijn voor de toezichthouders. In deze bedrijfsadministratie moeten de gegevens zijn opgenomen van de voor het prostitutiebedrijf werkzame prostituees. De toezichthouder verkrijgt daarmee direct inzicht in het actuele personeelsbestand van de exploitant. Indien bij controle blijkt dat de administratie niet klopt doordat bijvoorbeeld niet van alle aanwezige prostituees de benodigde persoonsgegevens aanwezig zijn, dan wordt de exploitant daarvoor verantwoordelijk gesteld en bestaat de mogelijkheid zijn vergunning in te trekken.

Met betrekking tot de overige seksbedrijven acht het kabinet aanvullende bepalingen niet noodzakelijk. Daar zijn immers geen prostituees werkzaam en vonden geen seksuele handelingen met een ander tegen betaling plaats. Indien er verschuivingen plaatsvinden van prostitutiebedrijven naar de overige seksbedrijven dan kunnen deze bedrijven worden aangepakt omdat de benodigde (prostitutie)vergunning ontbreekt.

Het kabinet vindt dat de exploitant van een prostitutiebedrijf een grote rol moet spelen met betrekking tot de bescherming van de voor hem werk-

¹ Brief aan Tweede Kamer van de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, d.d. 26 mei 2008 inzake prostitutiebeleid, evaluatie en ontwikkeling kaderwet prostitutie.

zame prostituees. Om deze reden is opgenomen dat aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden over de te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. 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. Voorts acht het kabinet het van groot belang dat gemeenten in hun beleid aandacht besteden aan de uitstapmogelijkheden voor prostituees. De gemeente zal hierover bij de registratie aan de prostituee informatie verstrekken.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de hiervoor bedoelde voorschriften. Daarbij wordt aangesloten bij reeds bestaande verplichtingen uit gemeentelijke verordeningen. Met deze algemene maatregel van bestuur komt een specifieke regeling die bijdraagt aan de realisatie van enige, fundamentele rechten van deze bijzondere groep werkenden. Onderdelen van de via algemene maatregel van bestuur op te leggen verplichtingen zijn onder andere:

- De exploitant moet prostituees in de gelegenheid stellen zich regelmatig te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen overeenkomstig de landelijke richtlijnen van Soa Aids Nederland;
- De exploitant is verplicht ervoor zorg te dragen dat onder de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal in verschillende talen wordt verspreid over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van instellingen op het gebied van de gezondheidszorg en hulpverlening;
- De prostituee mag niet verplicht worden zich geneeskundig te laten onderzoeken en heeft recht op een vrije artsenkeuze;
- De exploitant en beheerder zijn verplicht medewerkers van de GGD toegang te verlenen tot het prostitutiebedrijf, voor toezicht op de sanitaire voorzieningen en op de hygiëne;
- De exploitant is verplicht informatie over mogelijke uitstapprogramma's aan de voor hem werkzame prostituees te verstrekken.

Diverse organisaties zoals de Stichting De Rode Draad, de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, Soa Aids Nederland maar ook de VNG hebben aangedrongen op het opnemen van dergelijke vergunningvoorwaarden. Zij zullen worden betrokken bij de inhoud van de algemene maatregel van bestuur.

Ook de registratie van prostituees zal naar verwachting een bijdrage leveren aan de verbetering van de positie van de prostituee. Zo zal deze prostituee bij registratie informatie ontvangen over haar rechten, de risico's van de voorgenomen werkzaamheden en de mogelijkheden van beëindiging daarvan. Daarnaast zal informatie verstrekt worden over hoe om te gaan met drang of dwang uitgeoefend door een derde (bijvoorbeeld souteneur of exploitant). Het regelen van de arbeidsverhouding is primair een taak tussen private partijen. Omdat evenwel verbeteringen uitblijven, zal de overheid via flankerend beleid aandacht besteden aan het verduidelijken van de arbeidsverhoudingen in de branche wat betreft fiscaliteit en sociale zekerheid. Via flankerend beleid wordt voorts aandacht besteed aan voorlichting over de rechtspositie van prostituees en aan prostituees die uit de prostitutie willen stappen (zie hiervoor nader hoofdstuk 9).

4.3 Gevolgen voor exploitanten en gemeenten

De brede vergunningplicht voor seksbedrijven en de in het wetsvoorstel voorziene uniforme gedragseisen en verplichtingen hebben directe gevolgen voor de exploitanten van seksbedrijven en voor gemeenten.

Indien thans in een gemeente een vergunningenbeleid wordt gevoerd, dienen de exploitanten van locatiegebonden seksbedrijven (zoals bijvoorbeeld (raam)bordelen en sekstheaters) in de huidige situatie al over een vergunning te beschikken. Daarbij vindt in veel gevallen reeds een uitvoerige toets omtrent het gedrag plaats. Met betrekking tot de vergunningplicht en de uniforme gedragseisen verandert er voor deze groep van exploitanten naar verwachting weinig. Voor de exploitanten van escort- en webcamseksbedrijven is dat mogelijk wel het geval nu deze niet in alle gemeenten vergunningplichtig zijn gesteld. Deze exploitanten zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel in alle gemeenten waarin seksbedrijven zijn toegestaan, een vergunning dienen aan te vragen. Voor de exploitant van prostitutiebedrijven geldt dat hij met dit wetsvoorstel meer verantwoordelijk wordt gemaakt voor de bestrijding van misstanden en de bescherming en versterking van de positie van de voor hem werkende prostituees. De hieromtrent in het wetsvoorstel geformuleerde uniforme verplichtingen vragen daarbij om een actieve inzet en brengen extra taken voor de exploitant met zich. De exploitant is juist als ondernemer gebaat bij een veilige branche zonder misstanden en met gezonde en tevreden werknemers. Om deze reden vindt het kabinet dat deze inzet van de exploitant kan, mag en moet worden verlangd.

Het verlenen en het handhaven van vergunningen zijn reguliere gemeentelijke taken. Deze taken zullen ten gevolge van dit wetsvoorstel voor sommige gemeenten worden uitgebreid. Deze uitbreiding betreft dan in het bijzonder de escortvergunningen en vergunningen voor webcamseksbedrijven, aangezien deze op dit moment nog niet in alle gemeenten waar een vergunningenbeleid wordt gevoerd, vergunningplichtig zijn. Met betrekking tot de opsporing van de bedrijven die via internet worden uitgeoefend, wat voor gemeenten wellicht niet altijd eenvoudig zal zijn, zal het kabinet bezien of een landelijk team van digitale rechercheurs de gemeenten hierbij kan ondersteunen (zie paragraaf 6.2.7). Ook moeten deze gemeenten erop toezien dat aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan.

De toets omtrent gedragseisen wordt door gemeenten nu ook reeds uitgevoerd, bij locatiegebonden seksbedrijven zoals (raam)bordelen en sekstheaters, maar bijvoorbeeld ook bij horeca-inrichtingen. Gemeenten beschikken hiervoor over de benodigde ervaring.

Sommige gemeenten zullen met dit wetsvoorstel mogelijk toezicht moeten gaan houden op meer vergunningvoorwaarden, maar dat betekent niet dat hierop vanuit gemeenten veel extra inzet gepleegd hoeft te worden. Het betreft hier immers vooral een actieve rol van de exploitant die in de vergunning wordt vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de maatregelen die de exploitant moet nemen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee.

Bovendien zullen eventuele extra handhaving- en toezichtlasten naar verwachting wegvallen tegen de tijdswinst die geboekt kan worden door de bepalingen in het wetsvoorstel die de handhaving en het toezicht vergemakkelijken (paragraaf 6.2). Hierdoor kan de bestaande toezichten handhavingcapaciteit effectiever en gericht worden ingezet.

Overigens staat de gemeente er in dit kader niet alleen voor. De gemeente is vanuit haar reguliere taak verlener en handhaver van vergunningen, maar geeft de handhaving en toezicht vorm samen met andere betrokken partners zoals politie, GGD, Belastingdienst, etc. Hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

4.4 Gevolgen voor buitenlandse seksbedrijven

Het vergunningenstelsel 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 adres 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 adres 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.

4.5 Nuloptie

Met betrekking tot prostitutiebedrijven wordt het gemeenten mogelijk gemaakt om te kiezen voor een zogeheten nuloptie. 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.

Overeenkomstig de aankondiging in het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 en het Beleidsprogramma 2007–2011 «Samen werken, samen leven», heeft het kabinet ervoor gekozen de nuloptie uitsluitend mogelijk te maken ten aanzien van prostitutiebedrijven, omdat de bescherming van de hiervoor genoemde belangen verdergaande beperkingen in de bedrijfsmatige dienstverlening in de prostitutiebranche rechtvaardigen.

In de huidige situatie voeren sommige gemeenten, al dan niet in regionaal verband, een maximumbeleid met betrekking tot prostitutiebedrijven. Indien het maximaal toegestane aantal prostitutiebedrijven wordt overschreden, dan worden aanvragen voor een vergunning op basis van dit maximumbeleid afgewezen. Indien geen maximumbeleid gehanteerd wordt, of het maximaal toegestane aantal prostitutiebedrijven nog niet bereikt is, bepalen gemeenten aan de hand van bestemmingsplannen, leefmilieuverordeningen en aspecten van openbare orde, veiligheid en gezondheid of een prostitutiebedrijf al dan niet is toegestaan.

Deze individuele toets dient door gemeenten bij elke aanvraag opnieuw te worden uitgevoerd. In bepaalde gemeenten leidt dit steeds tot de conclusie dat een prostitutiebedrijf niet is toegestaan zodat de aanvraag van de vergunning dient te worden afgewezen. Het probleem met deze gang van zaken is dat zowel gemeenten als exploitanten worden geconfronteerd met lasten. Aan de zijde van exploitanten bestaat er onvolgende duidelijkheid met betrekking tot de vraag of een prostitutiebedrijf binnen een gemeente is toegestaan. Zij dienen daartoe eerst een vergunningaanvraag in te dienen. Aan de zijde van de gemeente dienen deze aanvragen steeds opnieuw getoetst te worden aan het staande beleid, bestaande bestemmingsplannen, leefmilieuverordening en aspecten van openbare orde, veiligheid en gezondheid terwijl de uitkomst op voorhand reeds bekend is.

Om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of prostitutiebedrijven binnen een gemeente zijn toegestaan en om onnodige lasten voor gemeenten en exploitanten tegen te gaan, maakt het kabinet het gemeenten mogelijk om bij verordening ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en de veiligheid en gezondheid van de prostituee en de klant, een algeheel verbod in te stellen.

Zoals gemeenten nu in regionaal verband een maximumbeleid voeren met betrekking tot het aantal in de regio toegestane prostitutiebedrijven, verdient het aanbeveling dergelijke afstemming ook te zoeken met betrek-

king tot de nulloptie. Vraag en aanbod van prostitutie zullen immers altijd blijven bestaan en beperken zich niet tot de gemeentegrenzen. Tijdens de consultatie hebben enkele organisaties, waaronder het Coördinatiecentrum Mensenhandel en de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven, aangegeven dat bij een totaal verbod de illegale prostitutie bevorderd zal worden en dat het derhalve noodzakelijk is om vraag en aanbod, waar mogelijk, zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen: goed geregelde legale mogelijkheden dringen een illegaal aanbod immers terug.

Bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod is zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer uitvoerig gediscussieerd over de wenselijkheid van het al dan niet invoeren van een nulloptie. Een meerderheid van de beide kamers was destijds met het kabinet van mening dat een dergelijke voorziening niet wenselijk was. Na opheffing van het algemene bordeelverbod konden aan het Wetboek van Strafrecht geen argumenten worden ontleend om alsdan legale vormen van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren. Het ontstaan van een territoriaal gedifferentieerd economische overtredingenstrafrecht werd niet wenselijk geacht. Het kabinet en een meerderheid in de beide kamers waren toen van mening dat het niet wenselijk was om terstond na opheffing van het in het Wetboek van Strafrecht neergelegde algemeen bordeelverbod te voorzien in een bestuurlijk stelsel waarbij bedrijfsmatige uitbating van prostitutie slechts geoorloofd zou zijn voor zover zulks krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan. In dat stelsel zou het ontbreken van een dergelijke verordening leiden tot een gemeentelijk bordeelverbod.

Sinds de opheffing van het algemene bordeelverbod is de roep om een op prostitutie toegesneden effectief bestuurlijk instrumentarium toegenomen teneinde nog steeds bestaande ernstige misstanden in de seksbranche aan te pakken. Daarom staat het kabinet thans een aangescherpt bestuurlijk kader voor regulering van de seksbranche voor ogen met het oog op een effectiever bestrijding van misstanden in die branche. Voor uitoefening van een seksbedrijf, waaronder een prostitutiebedrijf, is steeds een vergunning nodig. Uitoefening van een seksbedrijf zonder vergunning wordt als economisch delict – bij opzet een misdrijf en een overtreding bij schuld – strafbaar ingevolge de Wet op de economische delicten. In dit robuustere prostitutiebeleid past ook de mogelijkheid voor gemeenten te kiezen voor het bij gemeentelijke verordening weren van de uitoefening van een prostitutiebedrijf, wanneer dat in die gemeente wenselijk is met het oog op de bescherming van de openbare orde, de woon- of leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten. In dat geval geeft de gemeente geen vergunning af. De strafwetgeving staat daaraan in het geheel niet in de weg. Omdat er bij sommige gemeenten behoefte bestaat om over een dergelijke bevoegdheid te beschikken, is het van belang dat de wetgeving daarin voorziet.

Het kabinet ziet in de omstandigheid dat hierdoor een territoriaal gedifferentieerd misdrijven- en overtredingenstrafrecht kan ontstaan, geen deugdelijk argument om af te zien van introductie van de mogelijkheid van een nulloptie. Een verbod, gegrond op de noodzaak bepaalde, in de wet omschreven specifieke belangen in de desbetreffende gemeente bescherming te bieden, kan goed samengaan met de opheffing van een algemeen strafrechtelijk bordeelverbod in het Wetboek van Strafrecht. De omstandigheid dat voor de uitoefening van een prostitutiebedrijf in de ene gemeente niet en in de andere gemeente wel een vergunning wordt verleend, verschilt niet wezenlijk van de huidige feitelijke situatie waarin in de ene gemeente prostitutiebedrijven zijn gevestigd en in de andere gemeente niet. De vrees voor schadelijke neveneffecten wordt niet gedeeld. Het ligt voor de hand dat een gemeente die gebruik wenst te

maken van de nuloptie, zulks zal afstemmen met omliggende gemeenten in het kader van een regionaal prostitutiebeleid.

4.6 Aanpak souteneurs

Zodra een souteneur profiteert van dwang en/of een afhankelijkheidsrelatie is sprake van mensenhandel ex artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht en kunnen de activiteiten van de souteneur worden aangepakt. Het persoons- en activiteitsgebonden karakter van de vergunningplicht in dit wetsvoorstel maakt tevens een aanvullende aanpak van souteneurs mogelijk. Wanneer een souteneur aan de kenmerken van een exploitant ingevolge deze wet voldoet, is hij vergunningplichtig. Wanneer hij in dat geval geen vergunning heeft of in strijd met een gemeentelijke nuloptie handelt, is hij in overtreding en daarmee strafbaar ingevolge de Wed.

Hoofdstuk 5 Grondwettelijke en internationale aspecten

5.1 Artikel 19 Grondwet

De voorgestelde wettelijke maatregelen en de uitwerking die gemeenten daaraan geven, 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 in artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (voor eenieder) en in artikel 1 van het Europees Sociaal Handvest (voor werknemers). 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.¹ De registratieplicht voor prostituees en de vergunningplicht en vergunningvoorwaarden voor exploitanten van een seksbedrijf beogen een maatschappelijk verantwoorde beroepsuitoefening te waarborgen. De concrete doelstellingen van deze maatregelen zijn respectievelijk in hoofdstuk 3 en 4 verder toegelicht.

Voor die situaties waarin het recht op vrije arbeidskeuze zelf wordt beperkt doordat gemeenten kiezen voor de nuloptie, biedt artikel 23 van dit wetsvoorstel de benodigde formeelwettelijke grondslag. Hierbij zijn gemeenten bovendien gebonden aan de doelcriteria van die bepaling. Gemeenten zijn gehouden een expliciete belangenafweging te maken bij hun keuze voor de nuloptie en kunnen zich daarbij baseren op belangen ter bescherming van de openbare orde, veiligheid- en gezondheidsoverwegingen (en woon- en leefomgeving).

5.2 Europeesrechtelijke aspecten en EU dienstrichtlijn

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt² (hierna: de Dienstenrichtlijn) is op 28 december 2006 in werking getreden. Het wetsvoorstel ter implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet)³ implementeert de hoofdverplichtingen van deze richtlijn.

¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 376, nr. 2 (Notitie grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze).

² PbEU van 27 december 2006, nr. 376, blz. 36 e.v.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 579.

Gelet op de bijzondere motiveringsvereisten die op grond van deze richtlijn van de lidstaten wordt gevraagd met betrekking tot het vaststellen van wet- en regelgeving, is nagegaan of dit wetsvoorstel onder het bereik van de Dienstenrichtlijn valt.

De exploitatie van seksbedrijven én de dienstverlening door prostituees zijn beide een economische activiteit die een «dienst» vormt in de zin van artikel 50 van het EG-Verdrag. 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, zijn van toepassing. Derhalve dient dit wetsvoorstel te voldoen aan de in deze Dienstenrichtlijn genoemde eisen.

Het wetsvoorstel kent een vergunningplicht voor seksbedrijven en de verplichting voor prostituees zich te laten inschrijven in een register. Beide vallen onder de Europeesrechtelijke definitie van «vergunningstelsel» in de richtlijn.

Volgens artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is een vergunningstelsel voor dienstverleners in Nederland alleen geoorloofd indien het stelsel a) niet discrimineert, 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 vergunningstelsel en de voorgestelde registratieplicht zijn in overeenstemming met deze drie voorwaarden van artikel 9 van de Dienstenwet en derhalve niet in strijd met de Dienstenrichtlijn. Het vergunningstelsel en de registratieplicht van prostituees hebben geen discriminerende werking, omdat deze stelsels van toepassing zijn op alle seksbedrijven en prostituees die in Nederland hun diensten willen aanbieden.

De maatregelen hebben mede ten doel ernstige misstanden, zoals vrouwenhandel, prostitutie met minderjarigen en gedwongen prostitutie te bestrijden. Beide 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 minderjarigen en kwetsbare volwassenen- zie overweging 41 van de Dienstenrichtlijn). Het vergunningstelsel en de registratieplicht zijn tevens ook 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 hoofdstuk 2). Nadere regulering met betrekking tot de seksbranche is daarmee naar mening van het kabinet absoluut noodzakelijk.

Het vergunningstelsel heeft tot gevolg dat een seksbedrijf vanuit een Nederlandse gemeente moet worden uitgeoefend, aangezien voor die uitoefening een vergunning nodig is van de burgemeester van de gemeente waar de exploitant zijn bedrijf uitoefent.

Voor zover het gaat om vergunningvoorwaarden in de zin van artikel 10, eerste en tweede lid, Dienstenrichtlijn, geldt ook hier dat de verplichting

non-discriminatoir is, omdat deze geldt voor alle exploitanten die in Nederland hun diensten willen aanbieden. Bovendien is deze verplichting gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de openbare orde (zie overweging 41 van de Dienstenrichtlijn). Het kabinet is van oordeel dat in het buitenland gevestigde bedrijven, indien zij zich op de Nederlandse markt begeven, aan de zelfde 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 ook bij misstanden, zoals bij 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).

Zowel de vergunning als deze (impliciete) verplichting voor de dienstverrichter om zijn bedrijf uit te oefenen op een adres in Nederland, valt binnen het bereik van artikel 16, tweede lid, onderdeel a en onderdeel b, van de Dienstenrichtlijn, dat dit type voorschriften voor tijdelijke grensoverschrijdende dienstverrichters en hun diensten verbiedt. Op grond van artikel 16, derde lid, Dienstenrichtlijn, kunnen zowel de vergunningverplichting als de (impliciete) vestigingsverplichting worden gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang. Hiervoor geldt dezelfde argumentatie als onder artikel 9 en 10 van de Dienstenrichtlijn. De eisen dienen ter bescherming van de openbare orde. Het wetsvoorstel kent geen strengere regels voor in het buitenland 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).

Het wetsvoorstel geeft gemeenten de mogelijkheid om geen vergunningen voor prostitutiebedrijven te verlenen (nuloptie). Artikel 12 van de Dienstenrichtlijn is niet van toepassing, omdat hier geen sprake is van beperkt aantal beschikbare vergunningen door schaarste aan de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden. De nuloptie bevat voor in het buitenland gevestigde exploitanten van seksbedrijven geen striktere beperking van de vrijheid van diensten dan voor binnenlandse bedrijven. De motivering omtrent de nuloptie zoals die in het wetsvoorstel gegeven is geldt tevens onverkort voor eerstgenoemde prostitutiebedrijven. De nuloptie inzake kan slechts worden gehanteerd ter bescherming van de openbare orde en woon- en leefomgeving en zal worden gehanteerd met inachtneming van de wettelijke voorschriften ter implementatie van artikel 11, eerste lid, onderdeel b, Dienstenrichtlijn.

In het wetsvoorstel is er niet voor gekozen het mogelijk te maken dat een vergunning van rechtswege wordt verleend wanneer de termijn, waarbinnen het antwoord op de aanvraag moet volgen, verstreken is, hoewel artikel 13, vierde lid, Dienstenrichtlijn daartoe in beginsel wel verplicht. 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 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 minderjarigen en kwetsbare volwassenen) tot gevolg hebben. De termijn voor vergunningverlening is op twaalf weken gesteld, met daarbij de mogelijkheid voor de burgemeester om deze termijn met twaalf weken te verlengen. Deze termijnen worden nodig geacht in het licht van de mogelijke omvang van het door gemeenten te verrichten onderzoek en mogelijke BIBOB-advisering.

Het wetsvoorstel heeft aanvullende bepalingen opgenomen ten aanzien van de exploitant en/of beheerder van een prostitutiebedrijf. Ter bescherming van de openbare orde en woon- en leefomgeving, kunnen gemeenten het uitoefenen van een prostitutiebedrijf verbieden. Voorts moeten gemeenten extra voorschriften verbinden aan de vergunningen die zij verlenen voor prostitutiebedrijf. Hierbij gaat bijzondere aandacht uit naar de kwetsbare positie van de prostituee.

Het wetsvoorstel voorziet in een registratieplicht voor prostituees. Deze dienen zich in te schrijven in een prostitutieregister. Deze verplichting wordt gerechtvaardigd om redenen betreffende de openbare orde (artikel 16, tweede lid, onderdeel b, juncto artikel 16, derde lid Dienstenrichtlijn). De bij de registratieplicht geldende voorschriften (geen minderjarigheid en geen illegaliteit) zijn van toepassing op zowel Nederlandse als buitenlandse prostituees (van een lidstaat) en hebben derhalve geen discriminerende werking. Met de registratieplicht wordt het zicht op deze groep vergroot en worden toezicht en handhaving vergemakkelijkt, waardoor de bestaande problemen in de prostitutiebranche beter kunnen worden aangepakt en de openbare orde en veiligheid evenals de volksgezondheid beter worden beschermd. Voor de prostituee geldt dat, wanneer deze geen bewijs van registratie heeft, zij strafbaar is. Bij de handhaving kan in dit verband ook gebruik worden gemaakt van het systeem dat wordt opgezet voor administratieve samenwerking, waarbij de toezichthouders in de buurlanden kunnen worden geraadpleegd met inachtneming van de vereisten van doelbinding. Dit zal echter alleen het geval zijn voor landen waar prostitutie als een legale dienst wordt aangemerkt en dus onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt.

De procedures en formaliteiten die in dit wetsvoorstel aan de exploitant worden opgelegd, zullen overeenkomstig de verplichtingen van de Dienstenrichtlijn (artikelen 6 tot en met 8) en de Dienstenwet elektronisch worden ontsloten en kunnen worden afgewikkeld. De registratie van de prostituees zal echter niet elektronisch plaatsvinden. Het is immers wenselijk dat gemeenten de mogelijkheid hebben, alvorens zij tot registratie overgaan, met de prostituee in gesprek gaan om te achterhalen of zij mogelijk tot prostitutie gedwongen is. Gebleken is, mede in overleg met de diensten van de Europese Commissie, dat voor deze specifieke situatie een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgronden, zoals weergegeven in artikel 8, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn.

Ten slotte kent dit wetsvoorstel enkele eisen inzake de betrouwbaarheid van de dienstverrichter. Een gemeente kan in dit kader besluiten haar oordeel (mede) te baseren op een Verklaring omtrent het gedrag of op een

verklaring met equivalente waarde uit een andere lidstaat. Indien nodig kan de waarde van een dergelijke verklaring bij de relevante bevoegde instantie van de andere lidstaat worden geverifieerd op grond van de verplichtingen tot administratieve samenwerking van de Dienstenrichtlijn (zie in het bijzonder artikel 33 Dienstenrichtlijn).

Wanneer informatie omtrent strafrechtelijke sancties verkregen van een andere lidstaat negatief is, omdat prostitutie in die lidstaat verboden is, is het een Nederlandse autoriteit toegestaan op basis van deze informatie de vergunning te weigeren.

Het register dient inzichtelijk te zijn voor overeenkomstige bevoegde instanties (artikel 28, zevende lid, Dienstenrichtlijn). Dit houdt in dat slechts bevoegde instanties in lidstaten waar prostitutie – vergelijkbaar met Nederland – gereguleerd is, inzicht kunnen krijgen in dit register.

Hoofdstuk 6 Toezicht en handhaving

6.1 Taakverdeling

Zowel de gemeente als de politie speelt een belangrijke rol in het toezicht op en de handhaving in de seksbranche. De taakverdeling tussen de gemeenten en politie, met name bij het toezicht en de handhaving in de escortbranche, is nogal eens onderwerp van discussie. Uit de consultatie komt naar voren dat zowel de gemeenten als de politie en het openbaar ministerie een duidelijker omschreven rolverdeling met betrekking tot het toezicht in de prostitutiebranche wenselijk zouden vinden. Hierbij ziet ieder van deze partijen een grotere rol voor de ander weggelegd dan in hun perceptie van de huidige situatie het geval is. De VNG en de gemeente Rotterdam adviseren in het onderhavige wetsvoorstel voorts de opdracht op te nemen tot het maken van afspraken omtrent toezicht en handhaving in de lokale driehoek. De precieze invulling zou dan aan de lokale driehoek kunnen worden gelaten.

Het kabinet is van oordeel dat er, gezien de grote lokale verschillen, geen blauwdruk of landelijk uniforme invulling valt te geven voor het toezicht en de handhaving in de seksbranche. Afspraken hierover dienen – zoals nu reeds het geval is – aan de lokale driehoeken te worden overgelaten. Met betrekking tot het bestuurlijke toezicht en handhaving wordt in dit wetsvoorstel daarom geen specifieke rolverdeling voorgeschreven tussen gemeenten en politie. Elke gemeente of regio heeft weer andere afspraken over het toezicht en de handhaving en kan zelf het beste beoordelen welke taakverdeling aansluit bij de lokale situatie.

Een wettelijke bepaling over het maken van verplichte afspraken in de lokale driehoek omtrent toezicht en handhaving is niet gebruikelijk en is dan ook niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Over de taakverdeling tussen gemeenten en politie kan wel het volgende worden opgemerkt. De regie op het prostitutiebeleid ligt nadrukkelijk bij gemeenten. De gemeente fungeert als vergunningverlener. Daarnaast toetst zij preventief de vergunningvoorwaarden, zoals de gedragseisen en de verplichtingen voor de exploitant. Dit wetsvoorstel verandert hieraan niets. Gemeenten hebben ook tot taak te controleren of hun eigen verboden, geboden en vergunningvoorwaarden worden nageleefd. In dit wetsvoorstel is derhalve 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 Algemene wet bestuursrecht.

De controle op de naleving van vergunningvoorwaarden kan worden gedaan door bestuurlijke toezichthouders van de gemeente zelf (brandweer, bouw en wonen, soms GGD, etc.). Het is ook zeer aan te bevelen dat alle organisaties die een mogelijke toezichtstaak uit kunnen oefenen

binnen de branche, deze ook uitoefenen. Wanneer veel verschillende ogen in de branche rondkijken, blijft er meer capaciteit over om in te zetten op de bestrijding van misstanden binnen de branche.

Specifiek met betrekking tot de vergunningvoorwaarden *geen minderjarigheid en geen illegaliteit* hebben veel gemeenten toezichthouders van de politie aangewezen voor het toezicht en de controles van de vergunde seksbedrijven. Deze mogelijkheid blijft bestaan. Wanneer dat in de lokale driehoek wordt afgesproken, kan de politie de bestuursrechtelijke taak hebben om binnen het vergunde deel van de branche te controleren op voornoemde vergunningvoorwaarden. De politie heeft daarnaast een strafrechtelijke taak om binnen de branche strafbare feiten op te sporen. Dit betreft in het bijzonder minderjarigheid, migratiecriminaliteit en mensenhandel.

Het verdient aanbeveling dat gemeenten en politie afspraken maken over de controle in de seksbranche en dat de resultaten van de controles, zeker bij geconstateerde misstanden, worden teruggekoppeld naar de gemeente door middel van een bestuurlijke rapportage. Het vervolg op de bestuurlijke rapportage wordt idealiter weer teruggekoppeld naar de politie.

Om partijen hierbij te ondersteunen heeft de Task Force aanpak mensenhandel een handreiking bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutie-sector opgesteld, die aanknopingspunten biedt voor het maken van afspraken over de taakverdeling tussen gemeenten en politie.

6.2 Verbetering van toezicht en handhaving

6.2.1 Vergunningplicht en vergunningvoorwaarden

De gemeenten zijn op grond van het wetsvoorstel gehouden te voorzien in een vergunningplicht, tenzij bij gemeentelijke verordening is bepaald dat in een gemeente geen vergunningen voor het uitoefen van een prostitutiebedrijf worden verleend. Het uitgangspunt van brede regulering leidt er toe dat meer bedrijven een vergunning moeten gaan aanvragen en dat er daardoor meer zicht en grip op de branche wordt verkregen.

Door de vergunningvoorwaarden dat het seksbedrijf op een vaste locatie wordt uitgeoefend, dat de exploitant van een prostitutiebedrijf (of zijn vertegenwoordiger) bereikbaar moet zijn voor toezichthouders, dat de exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig moet zijn en dat adverteren alleen is toegestaan met het in de vergunning vermelde vaste telefoonnummer en vergunningnummer, wordt een bedrijf makkelijker traceerbaar. Dit verbetert vooral het toezicht en de handhaving in de escortbranche.

6.2.2 Bevoegdheid tot binnentreden woning

Uitbreiding van het bevoegdhedenpakket van afdeling 5.2 van de Awb is alleen mogelijk indien daarvoor zwaarwegende redenen bestaan. Daarenboven kunnen vanwege het legaliteitsbeginsel extra bevoegdheden alleen worden toegekend door de wetgever in formele zin. Zwaarwegende redenen zijn naar de mening van het kabinet aanwezig om de met het toezicht belaste ambtenaren de bevoegdheid toe te kennen om met medeneming van de benodigde apparatuur een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid kan alleen worden uitgeoefend indien er in de woning prostitutie plaatsvindt dan wel indien er naar redelijk vermoeden prostitutie plaatsvindt. Bedrijfsmatige prostitutie-activiteiten kunnen worden uitgeoefend in een privé-woning. In het belang van een effectieve uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid dient de toezichthouder een dergelijke woning onder de genoemde voorwaarden en omstandigheden te kunnen betreden. Het is

van belang dat de 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. Een dergelijke bevoegdheid hebben gemeentelijke toezichthouders reeds op grond van artikel 149a Gemeentewet of artikel 7.2 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De toezichthouder zal bij toepassing van de bevoegdheid moeten beschikken over een machtiging van de burgemeester op grond van de Algemene wet op het binnentreden. Het toekennen van de bevoegdheid raakt aan het grondrecht van een ieder op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals vastgelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 17 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het kabinet is van oordeel dat de beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, die het gevolg is van de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid, verenigbaar is met de voormelde bepalingen. De onderhavige beperking is naar het oordeel van het kabinet in de democratische samenleving noodzakelijk in het belang van de voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten. Deze belangen worden in het tweede lid van artikel 8 EVRM genoemd als belangen die een beperking als bedoeld in het eerste lid kunnen rechtvaardigen. De voorgestelde bevoegdheid is van wezenlijk belang voor een daadwerkelijk effectieve handhaving van het prostitutiebeleid, dat onder andere een verbod behelst een prostitutiebedrijf uit te oefenen zonder vergunning. Dit kan plaatshebben in een woning. Achter de voordeur van de woning kan sprake zijn van het plegen van strafbare feiten, namelijk indien daar onvrijwillige prostitutie, uitbuiting of prostitutie door illegalen of minderjarigen plaatsvinden. De voorgestelde bepaling wordt in de formele wet neergelegd en de gevolgen van de wettelijke beperking zijn in hun omvang en reikwijdte voldoende te voorzien. Tevens is het kabinet van mening dat de beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zonder meer proportioneel is in relatie tot het met de toekenning van de bevoegdheid een woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden beoogde zwaarwegende algemene belang, te weten een effectieve handhaving van het gemeentelijke prostitutiebeleid.

6.2.3 Landelijk register vergunningen van escortbedrijven

Escortbedrijven kennen vaak (ook) een afzetgebied buiten de gemeentegrenzen. Indien een toezichthouder activiteiten van een escortbedrijf tegenkomt die worden uitgeoefend op een adres in een andere gemeente dan waarvoor de toezichthouder bevoegd is, ontbreekt het de toezichthouder 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 contact opnemen met de vergunningverlener c.q. toezichthouders aldaar. Deze zijn niet altijd te bereiken, 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 voorts erg tijdrovend.

Ter versterking van de informatiepositie van de toezichthouder wordt daarom een landelijk register van verleende escortvergunningen ingericht. 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 vergemakkelijkt 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 het wetsvoorstel opgenomen dat de vergunning verlenende gemeente verplicht is een afgegeven escortvergunning in het landelijk register te (laten) registreren. Daarnaast is de gemeente verplicht de intrekking van een vergunning dan wel wijzigingen in een vergunning in het landelijk register te laten opnemen. Zij dienen hiertoe derhalve steeds afschriften van vergunningen, alsmede intrekkingen en wijzigingen ervan, aan het landelijk register te doen toekomen.

Door sommige gemeenten is aangevoerd dat in het register niet alleen de verleende, maar ook de geweigerde vergunningen zouden moeten worden geregistreerd. Gelet op het doel van dit register, namelijk de versterking van de informatiepositie van de toezichthouder, beperkt het register zich tot de verleende vergunningen. Voorts wegen de bestuurlijke lasten voor gemeenten tengevolge van de registratie van ook geweigerde vergunningen, vermoedelijk niet op tegen mogelijke voordelen daarvan. Ook zou opnemning van geweigerde vergunningen een risico vormen voor de uitvoerbaarheid van het systeem. De complexiteit zou immers sterk vergroot worden.

Het register beperkt zich voorts tot de vergunningen afgegeven aan escortbedrijven aangezien er bij de toezichthouders al voldoende inzicht is in de vergunningen en vergunningvoorwaarden van de locatiegebonden prostitutiebedrijven.

De instelling van een landelijk register van escortvergunningen is neergelegd in dit wetsvoorstel. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor dit register.

6.2.4 Registratie prostituees

In hoofdstuk 3 van deze toelichting is vermeld dat prostituees verplicht worden om zich te registreren. Ook deze registratieplicht beoogt toezicht en handhaving te vergemakkelijken. Door deze registratieplicht zal immers meer zicht op de gehele branche verkregen worden nu tevens informatie beschikbaar komt over zelfstandigen die werkzaam zijn in bijvoorbeeld de escort of thuisprostitutie. Daarnaast zal de verplichting aan een prostituee om te adverteren met een registratienummer de controle met name op internet vergemakkelijken.

6.2.5 Intensivering toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten om de naleving van de verplichtingen in dit wetsvoorstel en de verplichtingen verbonden aan de verleende vergunning 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/geregistreerde als het illegale¹ 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. Een intensivering van toezicht en handhaving op lokaal niveau, vooral in het illegale deel van de seksbranche is van belang. Uit de Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2006 blijkt dat in de meeste gemeenten nog

¹ Met «illegaal» wordt hier bedoeld: bedrijven die vergunningplichtig zijn ingevolge deze wet maar niet over een vergunning beschikken. Daarnaast zijn dit de niet geregistreerde prostituees.

te weinig controle plaatsvindt op de niet-vergunde prostitutiebranche. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat sprake is van beperkte capaciteit en de onmogelijkheid om «gericht» toezicht en handhaving uit te oefenen waardoor toezicht en handhaving arbeidsintensief zijn. Daar waar men zich wel richt op het niet-vergunde deel van de branche blijkt dat zich juist in dit deel van de branche slachtoffers van mensenhandel kunnen bevinden. Met de in het wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht en de uitbreiding van de bestaande vergunningplicht (o.a. via uniformering van de vergunningsvoorschriften en inkadering) worden toezicht en handhaving vergemakkelijkt. De beperkte capaciteit kan effectiever (en dus minder arbeidsintensief) worden ingezet.

Met betrekking tot de inzet van gemeenten en politie op het gebied van toezicht en handhaving binnen de prostitutiesector alsmede de bestrijding van mensenhandel, zijn aan het begin van de kabinetsperiode een aantal afspraken gemaakt. In het huidige Bestuursakkoord Rijk-gemeenten is afgesproken dat gemeenten hun prostitutiebeleid handhaven. Voorts is mensenhandel één van de zes landelijke speerpunten in de opsporing en vervolging van zware of georganiseerde criminaliteit, waardoor de aanpak van mensenhandel in de landelijke prioriteiten politie 2008–2011 en in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad opnieuw als één van de speerpunten is benoemd. Ook in de afspraken met het openbaar ministerie is mensenhandel als prioriteit opgenomen. Daarnaast is het onderwerp prostitutie/mensenhandel bij de politietaken inzake vreemdelingentoezicht als prioriteit opgenomen voor de periode 2009–2011. Aan toezicht en handhaving in de prostitutiesector zal ook in nieuwe te maken prestatieafspraken met politie en bij een eventueel nieuwe versie van het Bestuursakkoord aandacht worden besteed.

6.2.6 Integrale handhaving

Niet alleen de gemeente en de politie, maar ook de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en de GGD kunnen een belangrijke rol spelen bij de handhaving. Steeds meer gemeenten maken bij de uitvoering van hun prostitutiebeleid gebruik van integrale handhaving. Bij integrale handhaving trekken meerdere diensten samen op 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 sanctionerend optreden kunnen worden vastgelegd in een convenant of een zogenoemd handhavingsarrangement. Binnen het driehoeks-overleg kunnen hierover de nodige afspraken worden gemaakt. De Task Force Mensenhandel (zie 6.2.8) heeft een handreiking gemaakt met betrekking tot het toezicht (en de samenwerking daarbij) op de prostitutiesector. De gemeente kan ook een voorstel doen tot de oprichting van een interventieteam. Het doel van de interventiestructuur is het herstel van de rechtmatige situatie door bestrijding van fraude op het terrein van sociale zekerheid, fiscaliteit en illegale tewerkstelling. In een interventieteam kunnen onder andere gemeenten, Belastingdienst, politie, Arbeidsinspectie, Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen en Sociale Verzekeringsbank participeren. Gemeenten kunnen hiertoe projecten indienen bij de Landelijke Stuurgroep Interventieteams via één van de negen Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding.

Gemeenten kunnen ook diverse rijksdiensten en inspecties (zoals de Belastingdienst) aanspreken om, in goede afstemming, zogenoemde vrijplaatsen aan te pakken. Vrijplaatsen zijn locaties waar de handhaving van regels gebrekkig is. Zoals hiervoor is aangegeven is in het niet-vergunde deel van de branche de kans op misstanden reëel. De eerder genoemde Korpsmonitor 2006 heeft dit aangetoond. Handhavende partijen moeten, indien zij gezamenlijk besluiten tot een aanpak van de vrijplaatsen, duidelijke afspraken maken hoe ze bepaalde problemen

willen aanpakken en hoe gegevens uitgewisseld kunnen worden. Deze afspraken worden vastgelegd in een zogeheten vrijplaatsenconvenant.

Bij het opstellen van prostitutiebeleid is het voorts 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. Uit de praktijk blijkt ook dat door regionale afstemming van gemeentelijk handhavingsbeleid, in het bijzonder op het niveau van (politie)regio via het regionale college, winst is te behalen. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zullen dergelijke bestaande best practices onder de aandacht worden gebracht.

Op de digitale Wegwijzer prostitutiebeleid (www.wegwijzerprostitutiebeleid.nl) is onder andere meer informatie te vinden over integrale handhaving, waaronder de vrijplaatsenstructuur en de landelijke interventieteams. Ook worden op deze website meerdere instrumenten en «best practices» van andere gemeenten aangereikt die bijdragen aan een effectieve handhaving.

6.2.7 Landelijke afspraken toezicht prostitutie via internet

Het aanbieden van (niet-vergunde) prostitutie en andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid via internet neemt een vlucht en is niet gebonden aan regio- en landsgrenzen. Een aantal politiekorpsen, zoals de politieregio's Brabant-Zuid-Oost en Rotterdam-Rijnmond, heeft de beschikking over digitale rechercheurs die permanent bezig zijn met digitale controle van prostitutie. In aanvulling op dit wetsvoorstel zal nog worden onderzocht of een landelijk team van digitale rechercheurs kan bijdragen aan de aanpak van het aanbod van niet-vergunde prostitutie en andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid via internet.

6.2.8 Prioriteit mensenhandel openbaar ministerie en politie

Wanneer sprake is van mensenhandel dient krachtig te worden opgetreden. Mensenhandel is een zeer ernstig vergrijp en is mede daarom één van de zes landelijke speerpunten in de opsporing en vervolging van zware of georganiseerde criminaliteit. In de landelijke prioriteiten politie 2008–2011 (Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad) is de aanpak van mensenhandel opnieuw als een van de speerpunten benoemd. Ook in het convenant met de Vreemdelingenpolitie 2009–2011 is mensenhandel (migratiecriminaliteit) als prioriteit benoemd. Daarnaast is mensenhandel eveneens in de afspraken met het openbaar ministerie als prioriteit opgenomen.

Helder toezicht, informatie-uitwisseling tussen bestuur en politie en internationale samenwerking, zijn elementen die absoluut noodzakelijk zijn voor het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Deze worden gecombineerd in de programmatische aanpak. De programmatische aanpak wordt door het openbaar ministerie gebruikt om niet alleen strafrechtelijk op te treden tegen mensenhandelaren, maar ook andere partijen – zoals gemeenten en belastingdienst – te betrekken om structurele drempels op te werpen tegen mensenhandel.

Om deze activiteiten een extra impuls te geven is de «Task Force Aanpak Mensenhandel» ingesteld.¹ Deze Task Force, onder voorzitterschap van de procureur-generaal met mensenhandel in de portefeuille, heeft als doel partijen bij elkaar te brengen, knelpunten op te lossen, ervaringen uit te

¹ Staatscourant 2008, 47, p. 17.

wisselen en de lokale/regionale aanpak te ondersteunen. De Task Force richt zich onder andere op:

- versterken toezicht prostitutiesector;
- verbeteren van informatie-uitwisseling op lokaal en nationaal niveau;
- aanvullen en implementeren van het barrièremodel;
- professionaliseren van de bestuurlijke rapportages van openbaar ministerie aan bestuur;
- dadergerichte aanpak van mensenhandelaren (vergelijkbaar met de zogeheten patseraanpak).

Daarnaast is er een Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, waarin de Nationale Recherche, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en Koninklijke marechaussee samenwerken en informatie vergaren, analyseren en uitzetten.

Hoofdstuk 7 Strafbepalingen

7.1 Inleiding

In dit wetsvoorstel staat versterking van de bestuurlijke aanpak onder regie van de gemeente voorop. Wanneer het bestuur betere instrumenten in handen krijgt zullen het zicht en de grip op de branche verbeteren. Het bestuur heeft het primaat bij de controle op de naleving van de verboden, geboden en vergunningvoorwaarden. Ten behoeve van het bevorderen van de naleving kan zij onder andere de instrumenten inzetten van intrekken dan wel schorsen van vergunningen, bestuursdwang en last onder dwangsom.

Ter aanvulling en versterking van deze aanpak voorziet dit wetsvoorstel in een aantal strafbepalingen. Daarbij is gekozen voor strafrechtelijke sanctiëring. Deze keuze is gegrond op de uitgangspunten zoals neergelegd in de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel.¹

De politie en het openbaar ministerie hebben in hun adviezen over een eerder concept van het wetsvoorstel evenwel gepleit voor bestuurlijke sanctiëring door middel van de bestuurlijke boete. Het openbaar ministerie heeft aangegeven van mening te zijn dat het bestuur een grotere rol in het toezicht en de handhaving op de prostitutiebranche zou moeten (kunnen) spelen. Het toebedelen van verantwoordelijkheid voor sanctiëring van overtredingen aan het bestuur zou daarvoor een belangrijke prikkel kunnen zijn. Daarbij heeft het openbaar ministerie gewezen op de uitgangspunten uit voornoemde kabinetsnota. Het openbaar ministerie is blijkens zijn advies de mening toegedaan dat toetsing van het wetsvoorstel aan deze uitgangspunten zou moeten leiden tot een keuze voor handhaving door middel van de bestuurlijke boete. Wat betreft de exploitant en prostituee veronderstelt het openbaar ministerie de aanwezigheid van een specifieke rechtsbetrekking tussen overheid en burger («besloten context», in de terminologie van de kabinetsnota sanctiestelsels), wat ingevolge de kabinetsnota zou moeten leiden tot bestuurlijke handhaving. Volgens het openbaar ministerie zou omwille van een eenduidig sanctieregime, ook de klant die gebruik maakt van illegaal aanbod van prostitutie bestuurlijk moeten worden aangepakt.

Anders dan het openbaar ministerie is het kabinet van mening dat bij de in het wetsvoorstel opgenomen overtredingen die de exploitant en de prostituee als normadressaten hebben, geen sprake is van een zogenoemde «besloten context», zoals bedoeld in de kabinetsnota sanctiestelsels. De belangrijkste overtredingen zijn immers het uitoefenen van een seksbedrijf zonder vergunning respectievelijk het prostitueren zonder te zijn ingeschreven in het landelijk register van prostituees. In die gevallen is sprake van een situatie waarin de exploitant en de prostituee zich

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, D.

volledig onttrekken aan een relatie met de overheid door op illegale wijze activiteiten te verrichten.

Daarnaast zijn er zwaarwegende andere overwegingen die – op grond van de uitgangspunten uit de kabinetsnota sanctiestelsels – leiden tot een keuze voor de inzet van het strafrecht. Die overwegingen worden in het hiernavolgende toegelicht.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan de bestrijding van misstanden in de seksbranche, in het bijzonder de prostitutiebranche. Naast scherpere regulering van het legale deel van de branche, richt het beleid zich op de aanpak van het illegale deel. Wat betreft prostitutie wordt deze aanpak benaderd vanuit zowel de exploitant, de prostituee als de klant van prostitutie. Het wetsvoorstel omvat verschillende normen die op elk van deze actoren afzonderlijk van toepassing zijn. Het is wenselijk om bij normschendingen op het terrein van prostitutie zo veel mogelijk te voorzien in een eenduidig regime van handhaving. Op dit moment reeds heeft het strafrecht in belangrijke mate bemoeienis met de prostitutiebranche. Ernstige delicten als mensenhandel en het gebruik maken van de diensten van een minderjarige prostituee worden strafrechtelijk gesanctioneerd.

Niet uitgesloten is dat het illegaal uitoefenen van een seksbedrijf in voorkomend geval verband houdt met de hiervoor genoemde ernstige strafbare feiten. Ook wanneer geen sprake is van deze ernstige strafbare feiten dient degene die louter uit financieel gewin op illegale wijze prostitutie uitoefent, met kracht te kunnen worden aangepakt. Daarbij dient in voorkomend geval het opleggen van een vrijheidsstraf mogelijk te zijn. Om die reden dient het strafrecht toepassing te krijgen.

Daarom wordt voorgesteld om de exploitant die een seksbedrijf zonder vergunning uitoefent, strafbaar te stellen. Eveneens wordt voorgesteld om de exploitant die adverteert voor een seksbedrijf zonder vermelding van het nummer van de vergunning en van het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf, en de exploitant die bij zijn aanvraag voor een vergunning onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt, strafbaar te stellen (artikel 32).

7.2 Aanpak van de klant die gebruik maakt van illegale prostitutie

Strafrechtelijke sanctionering behoort ook te gelden voor de klant van illegaal aanbod van prostitutie. Deze strafbaarstelling beoogt een bijdrage te leveren aan de ordening van de prostitutiebranche en daarmee indirect aan de aanpak van prostitutie door minderjarigen, illegale arbeid en mensenhandel.

De in artikel 29 voorgestelde strafbaarstelling draagt derhalve – zij het indirect – bij aan de in het Beleidsprogramma van het kabinet opgenomen wens om strafrechtelijk op te kunnen treden tegen de klant van een illegaal in Nederland verblijvende prostituee of een slachtoffer van mensenhandel. Deze wens lijkt breed te worden gedeeld. In het verleden is deze reeds onderwerp geweest van discussie en moties van de Tweede Kamer.¹ Internationaal gezien bestaat er een zekere consensus over de strafwaardigheid van het gebruikmaken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel. Zo geeft artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel de partijen bij het verdrag in overweging om strafrechtelijk op te treden tegen klanten die profiteren van een uitbuitingssituatie. Hoewel thans ook in het vergunde deel van de prostitutie slachtoffers van mensenhandel worden aange troffen, is de veronderstelling gerechtvaardigd dat door de verscherpte regulering waaraan de legale prostitutie door dit wetsvoorstel zal worden onderworpen, straks vooral bij niet-gereguleerde illegale prostitutie zich eventuele misstanden zullen voordoen. Dit wetsvoorstel beoogt naast scherpere regulering van legale prostitutie, ook het bestaan van ongewenste vormen van prostitutie zo veel mogelijk te bestrijden. Strafbaar-

¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2004/05, 25 437, nr. 48.

stelling van de klant van illegale prostitutie vormt het sluitstuk van die integrale aanpak. Duidelijk moet zijn dat ook de vraagkant een belangrijke verantwoordelijkheid draagt bij het tegengaan van ongewenste vormen van prostitutie. Het wetsvoorstel biedt een goed en vanuit het oogpunt van handhaving bovendien realistisch aanknopingspunt voor strafbaarstelling van de klant van illegale prostitutie. Met het verbod op het uitoefenen van een prostitutiebedrijf of escortbedrijf zonder vergunning en de verplichting tot registratie voor de prostituee, wordt een duidelijker en scherper scheiding aangebracht tussen legale en illegale prostitutie. Deze scheiding is ook voor de klant inzichtelijk. De klant heeft derhalve straks een duidelijke keuze. Het is van groot belang dat de klant er bij die keuze van doordrongen is dat hij van het gebruik van illegale prostitutie dient af te zien. Immers, de klant die kiest voor illegale prostitutie houdt dat deel van de prostitutie in stand waar misstanden zich makkelijker kunnen voordoen.

De klant zal zich er vooraf van moeten vergewissen dat het prostitutie- of escortbedrijf of de prostituee van wie hij diensten afneemt, beschikt over een vergunning respectievelijk een registratiebewijs voor handen heeft. Zonodig zal de klant naar de vergunning of het registratiebewijs moeten vragen. In die zin geldt voor de klant een zekere onderzoeksplicht. In het geval van prostitutiebedrijven zal naar verwachting aanstonds duidelijk zijn welke bedrijven legaal en welke illegaal prostitutie aanbieden. Dit onder meer vanwege het feit dat legale bedrijven in hun advertenties een vast telefoonnummer en vergunningnummer op moeten nemen en in seksinrichtingen de vergunning, of een afschrift daarvan, zichtbaar aanwezig dient te zijn. Tegen illegale bedrijven zal daarnaast krachtig worden opgetreden. Naast het beschikbare bestuurlijke instrumentarium biedt de mogelijkheid tot strafrechtelijke sanctionering van het illegaal uitoefenen van een prostitutiebedrijf daarvoor een belangrijk instrument.

Hoewel voor de prostituee geldt dat zij dient te adverteren met het registratienummer, zal de klant ten aanzien van prostituees mogelijk meer inspanningen moeten plegen om vast te stellen of de desbetreffende prostituee op legale wijze prostitutie bedrijft. Daarover zij overigens opgemerkt dat ingevolge de strafbaarstelling van de klant van een prostituee van zestien of zeventien jaar (artikel 248b Sr) zich nu ook de situatie kan voordoen waarin de klant er goed aan doet zich eerst te vergewissen van de leeftijd van de betrokken prostituee.

In de discussie over het strafbaar stellen van klanten van prostituees wordt veelal gewezen op de mogelijke negatieve gevolgen. Niet zelden wordt daarbij verwezen naar de ervaringen in andere landen, zoals bijvoorbeeld Zweden.

Strafbaarstelling zou klanten ervan weerhouden melding te doen van door hen geconstateerde misstanden, zoals vrouwenhandel. Inderdaad komt het voor dat een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel zijn oorsprong vindt in een melding van een klant. De verwachting is evenwel niet dat met de voorgestelde strafbepaling deze opsporingsbron zal opdrogen. Immers, de mogelijkheid tot anoniem melden van misstanden blijft zowel voor de klant van legale als van illegale prostitutie bestaan. Daarbij dient te worden opgemerkt dat, anders dan bijvoorbeeld in Zweden waar een algehele strafbaarstelling van klanten geldt, de klant in Nederland straks voor een duidelijke keuze wordt gesteld. Hij kan kiezen voor legale of voor illegale vormen van prostitutie.

Door middel van de in dit wetsvoorstel voorziene strafbaarstelling van bepaalde klanten van prostitutie geeft Nederland op eigen wijze invulling aan een bredere internationale trend. Zoals gezegd geeft het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel de partijen

bij het verdrag in overweging om strafrechtelijk op te treden tegen klanten die profiteren van een uitbuitingssituatie.

Navraag leert dat enkele lidstaten die partij zijn bij het Raad van Europa verdrag reeds invulling geven aan dit artikel. De precieze invulling verschilt echter per lidstaat en is afhankelijk van de invulling van het nationale prostitutiebeleid en de nationale zedelijkheidswetgeving. Hierdoor zijn de verschillende nationale situaties niet goed vergelijkbaar. Bovendien is er niet of nauwelijks informatie beschikbaar over de effecten van deze strafbaarstellingen. Dit is belangrijke mate het gevolg van het feit dat deze wetgeving vaak pas zeer recent is ingevoerd. De mogelijke neveneffecten van de voorgestelde strafbaarstelling in Nederland zijn dan ook met betrokkenen uit het Nederlandse veld in beeld gebracht.

De handhaving van de voorgestelde strafbepaling zal alleen al gelet op de aard van de bezigheden, niet eenvoudig zijn; dienaangaande kunnen dan ook geen al te grote verwachtingen worden gekoesterd. Toch is het gewenst een bepaling op te nemen op grond waarvan tegen de klant van illegale prostitutie opgetreden kan worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin wordt opgetreden tegen het illegaal uitoefenen van een prostitutiebedrijf. Deze strafbaarstelling vormt dus een wenselijk en nuttig sluitstuk op de voorgestelde regulering van de prostitutie.

7.3 Sanctionering prostituee

Omwillen van een effectieve handhaving van het beoogde prostitutiebeleid en de eenduidigheid is ervoor gekozen ook de prostituee die werkzaam is in een niet-vergund prostitutiebedrijf en de prostituee niet is ingeschreven in het register of het vereiste registratiebewijs niet voorhanden heeft strafbaar te stellen. Ook wordt voorgesteld om de prostituee die de verplichting om in een advertentie het registratienummer te vermelden niet nakomt, strafrechtelijk te sanctioneren (artikel 30).

Het is wenselijk om strafrechtelijk te kunnen optreden tegen al degenen die verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van illegale vormen van seksuele dienstverlening. Daarmee worden onnodige differentiatie en verdeling van handhaving over verschillende organen en onduidelijkheid bij de burger voorkomen. Zo is het – mede uit het oogpunt van effectiviteit van de handhaving – onwenselijk wanneer in een situatie waarin zowel de prostituee als de klant in overtreding is, voor de prostituee een ander handhavingsregime zou gelden dan voor de klant. Overigens zij benadrukt dat wel een duidelijk onderscheid in strafzwaarte wordt voorgesteld. Het strafmaximum voor sanctionering van de prostituee bedraagt een geldboete van de eerste categorie; de mogelijkheid tot het opleggen van een vrijheidsstraf is uitgesloten.

Het spreekt vanzelf dat bij strafrechtelijk optreden tegen een prostituee rekening wordt gehouden met de positie waarin zij verkeert. Daarom zal strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers van mensenhandel achterwege blijven.

7.4 Handhaving strafbaarstellingen

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 zullen staan. Dit betekent dat voor alle strafbepalingen in deze wet, behalve de bepalingen betreffende de klant en de prostituee, ook een bestuurlijk instrumentarium van toepassing is. Zo kunnen bijvoorbeeld vergunningen worden ingetrokken of geschorst en kan bestuursdwang of last onder dwangsom worden opgelegd. Mocht er in een specifiek geval sprake zijn van zodanige feiten en omstandigheden dat een strafrechtelijke

lijke sanctie wenselijk is, dan is echter ook deze weg te bewandelen. Hierbij geldt de strafrechtelijke sanctie dus als ultimum remedium.

Bij het formuleren van de strafrechtelijke bepalingen komt de vraag aan de orde wie deze bepalingen zou moeten gaan handhaven. In deze keuze kunnen twee opties onderscheiden worden: handhaving door bijzondere opsporingsambtenaren (BOA) in dienst van de gemeente of handhaving door de politie.

De keuze in dit wetsvoorstel is gevallen op de handhaving van de strafbaarstellingen door de politie. Een overweging hierbij is dat het inzetten van BOA's kan leiden tot een versnippering van opsporingsinformatie. Bovendien zijn BOA's met name geschikt om overtredingen te handhaven die eenvoudig te constateren zijn. Van een deel van de strafbaarstellingen kan dit niet gezegd worden. Daarnaast zal, wanneer daadwerkelijk besloten wordt tot strafrechtelijke sancties na of naast de toepassing van het bestuurlijk instrumentarium, dit vaak een opmaat zijn naar de opsporing en vervolging van criminele misstanden en mensenhandel. Om deze redenen lijkt de politie de aangewezen actor te zijn voor de handhaving van de strafbaarstellingen in het wetsvoorstel.

Hoofdstuk 8 Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten

8.1 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 vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze behoren tot het reguliere takenpakket van de gemeente. Het wetsvoorstel geeft daarnaast nieuwe taken aan gemeenten. Dit zijn met name de registratieplicht voor prostituees en de vergunningplicht voor escortbedrijven. Met dit wetsvoorstel worden gemeenten in medebewind geroepen, terwijl gemeenten nu ingevolge artikel 151a van de Gemeentewet autonome bevoegdheden hebben.

Met betrekking tot vergunningverlening is het de verwachting dat het wetsvoorstel, ondanks dat dit wordt verbreed met escortbedrijven, niet zal leiden tot extra lasten voor de gemeenten omdat de betreffende kosten gedekt kunnen worden door de leges. Dit blijkt ondermeer uit een onderzoek dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verricht onder een aantal kleine, middelgrote en grote gemeenten. De in dit wetsvoorstel voorgestelde verbreding van de vergunningplicht zal op dit punt dus weliswaar extra lasten met zich brengen ten gevolge van «nieuwe» vergunningaanvragen met name door escortbedrijven, doch tegenover deze extra lasten zullen inkomsten staan in de vorm van kostendeekkende leges.

Voorts hoeft de voorgestelde brede vergunningplicht niet automatisch te leiden tot een toename van het aantal vergunningaanvragen. Een mogelijke toename laat zich daarbij moeilijk voorspellen en is in grote mate afhankelijk van de specifieke lokale situatie.

In lokaal (of regionaal) verband voeren gemeenten nu in ieder geval reeds vaak een maximumbeleid ten aanzien van het aantal vergunningen voor prostitutiebedrijven, 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 een nulbeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven te voeren, de lasten met betrekking tot vergunningaanvragen in die gemeenten juist doen afnemen. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.5, zijn in deze gemeenten 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 door gemeenten plaats. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in nieuwe werkzaamheden.

Met betrekking tot handhaving en toezicht bestaat evenmin de verwachting dat het wetsvoorstel zal leiden tot extra lasten voor gemeenten. Weliswaar zullen sommige gemeenten met dit wetsvoorstel toezicht moeten gaan houden op een groter aantal vergunningvoorwaarden en op de registratieplicht, wat extra lasten met zich zou kunnen brengen, maar deze extra lasten vallen naar verwachting weg tegen de tijdswinst die geboekt kan worden door de bepalingen in het wetsvoorstel die de handhaving en het toezicht vergemakkelijken. De bestaande toezicht- en handhavingcapaciteit kan dan effectiever en gericht worden ingezet. In dit kader kan gedacht worden aan de vergunningvoorwaarden die het makkelijker maken om niet-vergunde exploitanten op te sporen (paragraaf 6.2.1), de in het wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht (paragraaf 6.2.4) en de uitbreiding van de bestaande vergunningplicht.

Ten slotte zal ook de registratieplicht, ondanks dat dit een volledig nieuwe taak is geen extra lasten voor gemeenten opleveren, omdat net zoals voor de vergunningverlening de betreffende kosten gedekt kunnen worden door de leges.

Overigens zijn de jaarlijks kosten die hiermee gepaard gaan voor alle gemeenten in totaal, geschat op circa € 200 000. Hierbij is uitgegaan van een geschat aantal prostituees van 20 000 en de inschatting dat de registratie zelf ongeveer een half uur in beslag zal nemen.

Concluderend wordt niet verwacht dat dit wetsvoorstel tot extra lasten voor gemeenten zal leiden. Mogelijke extra inspanningen die gemeenten moeten gaan plegen vanwege het toezicht op meer vergunningvoorwaarden, vallen naar verwachting weg tegen de tijdswinst die geboekt zal worden bij het traceren van vergunde en niet-vergunde exploitanten. De kosten die gepaard gaan met vergunningverlening en registratie kunnen gemeenten ondervangen door de leges die zij in rekening kunnen brengen.

De VNG meent dat het wetsvoorstel wel tot extra lasten voor gemeenten zal leiden. Volgens de VNG geeft de wet nieuwe taken aan gemeenten (bijvoorbeeld de registratieplicht en vergunningplicht) en dwingt de wet gemeenten die dat tot op heden niet hoefden tot extra inspanningen ten aanzien van bestaande taken.

Zoals hierboven is uiteengezet, delen wij deze opvatting niet. Voorts is uit onderzoek gebleken dat vrijwel in alle gemeenten waar seksuele dienstverlening voorkomt, thans reeds beleid is vastgesteld. Een marginaal deel van de gemeenten voert op dit moment geen beleid. Omdat dit in vrijwel alle gevallen komt doordat seksuele dienstverlening in deze gemeenten niet of nauwelijks voorkomt, zal het wetsvoorstel naar verwachting voor deze gemeenten niet of nauwelijks tot extra lasten leiden.

Indien het wetsvoorstel wel zou leiden tot extra lasten voor gemeenten dan kan dekking plaatsvinden uit de middelen (€150 000 000) die in het coalitieakkoord beschikbaar zijn gesteld aan het Gemeentefonds, bestemd voor veiligheid.

8.2 Lasten voor politie

De inzet van de politie binnen de seksbranche is op dit moment zowel op lokaal als op regionaal niveau zeer divers en afhankelijk van de aldaar met betrokken partners gemaakte afspraken. In verschillende regio's houden prostitutieteams van de politie toezicht binnen zowel het vergunde als

niet-vergunde deel van de branche. Dit blijkt vaak lastig en arbeidsintensief te zijn. Het wetsvoorstel brengt hier verbeteringen in aan. De gemeentelijke inbreng en bestuurlijke aanpak worden versterkt, er wordt door de verplichte vergunningvoorwaarden meer verantwoordelijkheid gelegd bij exploitanten, en er zal tengevolge van het registratiesysteem van escortvergunningen en prostituees meer zicht op de branche ontstaan. Daarbij zal het toezicht, tengevolge van de verplichte adverteerwijze (vast telefoonnummer, registratie- of vergunningnummer) gemakkelijker en daardoor minder arbeidsintensief worden. De verwachting luidt derhalve dat het wetsvoorstel geen extra lasten voor de politie met zich zal brengen. De politie zal zich naar verwachting juist meer kunnen gaan richten op haar kerntaken met betrekking tot de opsporing van strafbare feiten.

8.3 Administratieve lasten exploitanten

In deze paragraaf zal worden aangegeven wat de kosten zijn voor het bedrijfsleven om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel, met andere woorden wat de administratieve lasten voor exploitanten van seksbedrijven zijn. De informatieverplichting die voortvloeit uit dit wetsvoorstel betreft met name het aanvragen van een vergunning voor een seksbedrijf. De handelingen die in dit kader verricht moeten worden zijn het op de hoogte komen en blijven van de wettelijke verplichtingen, het beoordelen of een verplichting van toepassing is, het aangeven van het voornemen tot indienen, het verzamelen van de benodigde gegevens (waaronder het aanvragen van de benodigde documenten zoals een bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel en eventueel een Verklaring omtrent het gedrag), het opstellen van een bedrijfsplan (ingeval van een prostitutiebedrijf), het opstellen van de vergunningaanvraag, het indienen van de vergunningaanvraag en het verkrijgen en archiveren van de vergunning. Voorts kan uit het wetsvoorstel mogelijk de bezwaar- en beroepsprocedure als informatieverplichting voortvloeien. De handelingen die in dit kader verricht moeten worden, zijn het opstellen van een bezwaarschrift, het indienen van een bezwaarschrift, het voorbereiden van een beroep en het laten voorkomen van een beroep.

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 het wetsvoorstel wordt het aan gemeenten overgelaten de duur van de vergunning te bepalen. Op dit moment kan de duur van de vergunning per gemeente verschillen (bijvoorbeeld één, drie, vijf jaar of voor onbepaalde tijd), ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft dit het geval. Ten behoeve van de berekening wordt daarom uitgegaan dat een exploitant gemiddeld één keer in de drie jaar een vergunning moet aanvragen. Een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure zal dan ook één keer in de drie jaar kunnen spelen.

Het aantal bedrijven waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, is moeilijk aan te geven omdat niet precies bekend is hoeveel seksbedrijven er zijn in Nederland. In de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod is het aantal vergunde seksinrichtingen geschat op 1270.¹ In de tweede evaluatie wordt geconstateerd dat het onmogelijk is een enigszins betrouwbare schatting van het aantal niet-vergunde seksinrichtingen in Nederland te geven, aangezien een aanzienlijk deel van de responsgemeenten (48%) dit niet (precies) kon aangeven. Wat wel geconcludeerd kan worden, is dat er seksbedrijven zijn die zonder vergunning werken en ingevolge dit wetsvoorstel een vergunning moeten gaan aanvragen. Dit zal met name betrekking hebben op escortbedrijven. Ten

¹ Evaluatie opheffing bordeelverbod, gemeentelijk beleid, DSP-groep 2006.

behoefte van de berekening zal er van worden uitgegaan dat het aantal niet-vergunde escortbedrijven die een vergunning moeten gaan aanvragen, gelijk is aan het aantal vergunde escortbedrijven. Aangezien het aantal escortbedrijven wordt geschat op 90 wordt het aantal van 1270 vermeerderd met 90. In totaal wordt dus geschat dat dit wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor 1360 seksbedrijven.

De totale administratieve lastendruk ten gevolge van dit wetsvoorstel is berekend aan de hand van het standaardkostenmodel en bedraagt in totaal: € 30 400, circa € 22 per bedrijf. De nalevingskosten van dit wetsvoorstel, die met name betrekking hebben op de verplichting om over een vast telefoonnummer te beschikken, komen uit op een totaal bedrag van € 265 200, circa € 195 per bedrijf. Deze kosten bestaan uit de aanschaf van een telefoon, de telefoonaansluiting en een abonnement. Het wetsvoorstel kent voorts een aantal eisen inzake de betrouwbaarheid van de exploitant. Gemeenten kunnen in dit kader bijvoorbeeld een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) verplicht stellen, de hiermee gepaarde kosten worden geschat op € 77 000, circa € 57 per bedrijf. Het kabinet is van oordeel dat de kosten zoals hier geschetst in verhouding staan tot de draagkracht van de branche.

De daadwerkelijke lastenverzwaring ten gevolge van dit wetsvoorstel zal voor seksbedrijven in een gemeente waar nu geen vergunningplicht geldt, naar verwachting gering zijn. Exploitanten van locatiegebonden seksbedrijven dienen in de huidige situatie immers al over een vergunning te beschikken ingevolge de gemeentelijke APV. 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 brengen. Daarnaast hebben deze exploitanten ook baat bij een landelijke vergunningplicht daar deze eerlijke concurrentie bevordert. Voor escortbedrijven of andere brengt het wetsvoorstel wel extra inspanningen met zich. Deze exploitanten dienen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vergunning aan te vragen. Dit wetsvoorstel zal dan ook resulteren in een verzwaring van de administratieve lastendruk voor met name deze groep exploitanten. Voorts zullen de nalevingskosten zoals hierboven berekend in de praktijk een stuk lager zijn, omdat veel exploitanten reeds over een vaste telefoon beschikken.

8.4 Administratieve lasten prostituees

Dit wetsvoorstel voorziet in een registratieplicht voor prostituees. Prostituees mogen pas prostitutie bedrijven na registratie in het daartoe in te richten register bij de gemeente. Deze registratieplicht betreft een informatieverplichting die resulteert in een verzwaring van de administratieve lastendruk voor prostituees. De handelingen die in dit kader verricht moeten worden zijn ondermeer het op de hoogte komen en blijven van de wettelijke verplichtingen, het verzamelen van gegevens (waaronder een kopie van een geldig identiteitsbewijs en een pasfoto), het uitvoeren van de registratie en het verkrijgen van het registratiebewijs. Voorts kan uit het wetsvoorstel mogelijk de bezwaar- en beroepsprocedure als informatieverplichting voortvloeien.

Bij de berekening van de lastendruk voor prostituees is uitgegaan van de volgende gegevens.

De duur van de registratie is van invloed op de administratieve lasten. De registratie geldt voor een periode van drie jaar.

Het totale aantal prostituees in Nederland is niet precies 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. In 1999 is het totale aantal prostituees geschat op 25 000.¹ De Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven gaat op dit moment uit van een

¹ L. van Mens en T. van der Helm, *Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie*, 1999.

totaal aantal van 20 000. Ten behoeve van de berekening zal worden uitgegaan van laatstgenoemd aantal.

De totale administratieve lastendruk ten gevolge van dit wetsvoorstel is berekend aan de hand van het standaardkostenmodel en bedraagt in totaal: € 586 200, circa € 29 per prostituee. Het kabinet is van oordeel dat deze kosten in verhouding staan tot de draagkracht van de prostituee.

Hoofdstuk 9 Flankerend beleid

De voorgestelde wetgeving kan geen oplossing bieden aan een aantal in hoofdstuk 2 gesignaleerde problemen. Daarom wordt dan ook het volgende flankerend beleid gevoerd dan wel ontwikkeld.

9.1 Toelatingsbeleid buitenlandse prostituees en Wet arbeid vreemdelingen

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod in 1999 is met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over het al dan niet opheffen van het verbod op het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande uit het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden neergelegd in het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.¹ In de brief Veiligheid begint bij voorkomen van 6 november 2007² is reeds aangekondigd dat het huidige arbeidsmarkten tewerkstellingsvergunningbeleid voor buitenlandse prostituees uit landen waarvoor geen vrij werknemersverkeer geldt, zal worden voortgezet. Het zoeken naar een alternatief voor het huidige toelatingsregime heeft niet geleid tot een aanvaardbaar alternatief. Bovendien bestaat er, gezien de verwevenheid van prostitutie en mensenhandel, een voortdurend en reëel risico op het bestaan van vormen van uitbuiting. Het in 2000 genomen besluit om het bestaande verbod op afgifte van tewerkstellingsvergunningen op te heffen en tegelijkertijd de prostitutiebranche buiten de werkingssfeer van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) te plaatsen, zal dus niet ingevoerd worden. Dat heeft tot gevolg dat de bestaande situatie zal voortduren: er worden geen tewerkstellingsvergunningen afgegeven voor werk in de prostitutie. De Wav biedt een titel voor toezicht en handhaving op het terrein van illegale tewerkstelling.

9.2 Verbetering sociale positie prostituees

Het wetsvoorstel tracht door middel van de aan de exploitant op te leggen verplichtingen een verbetering aan te brengen in de sociale positie van de prostituee. Aanvullend daarop zal het kabinet maatregelen nemen ter verduidelijking van de arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche wat betreft fiscaliteit en sociale zekerheid en activiteiten starten op het terrein van voorlichting en ter bevordering van uitstapprogramma's. De volgende paragrafen zijn de uitwerking hiervan.

9.2.1 Arbeidsverhoudingen

Uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod bleek dat er voortdurend discussie is over de aard van de arbeidsverhoudingen binnen de prostitutiebranche. Daarbij gaat het voor de Belastingdienst en de uitkeringinstanties vooral om de vraag of prostituees werknemer of zelfstandig werkend zijn. Prostituees geven de voorkeur aan zelfstandig werken en zien zichzelf niet als werknemer. Op dit moment zijn niet alle zelfstandig werkende prostituees die bekend zouden moeten zijn bij de Belastingdienst en de uitkeringsinstanties, daar ook bekend. Daarnaast speelt de wens van de prostituee tot anonimiteit ten opzichte van familie of bekenden een belangrijke rol. Hoewel zowel prostituee als exploitant

¹ Kamerstukken II 1998/99, 25 437.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 119.

een voorkeur aangeeft voor zelfstandigheid, blijkt in de praktijk in veel bedrijven sprake van zodanige gezagselementen tussen de exploitant en de prostituees dat voor de toepassing van de desbetreffende wet- en regelgeving sprake is van een dienstbetrekking.

Wat betreft de fiscaliteit en sociale zekerheid is er een verduidelijking van de arbeidsverhoudingen tot stand gebracht door de invoering van het voorwaardenpakket van de Belastingdienst voor de prostitutiebranche. Daarbij is het uitgangspunt een meer zelfstandige en onafhankelijke positie van de prostituee. Hiervoor is een aantal voorwaarden van wezenlijk belang. Deze voorwaarden zijn opgenomen in het voorwaardenpakket van de Belastingdienst. De verwachting is dat de sociale positie van prostituees hiermee wordt verbeterd. Daarnaast zal de invoering van het voorwaardenpakket bijdragen aan transparantie en traceerbaarheid in de prostitutiebranche. Het voorwaardenpakket heeft onder meer betrekking op de positie van prostituees en bedrijfsvoering door de exploitant. De Belastingdienst heeft een informatiepakket aan exploitanten en prostituees verstrekt en zal toezien op de naleving van de voorwaarden in de praktijk. Indien het voorwaardenpakket niet wordt nageleefd of indien niet wordt gekozen voor het voorwaardenpakket wordt het uitgangspunt van loondienst toegepast (met alle gevolgen van dien voor fiscaliteit, premies en sociale zekerheid). Daarnaast zullen extra controle-inspanningen worden ingezet op bedrijven die niet aangeven met het voorwaardenpakket te zullen gaan werken.

Om het bovenstaande ook formeel vast te leggen is de regelgeving door het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met ingang van 1 januari 2009 gewijzigd (Staatscourant, nr. 2699, 30 december 2008). Het gaat hierbij om aanpassing van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 en het Besluit van 24 december 1986 tot aanwijzing van gevallen waarin een arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd (Stb. 655).

9.2.2 Uitstapprogramma's

Uit een enquête onder gemeenten in het kader van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat zeer weinig gemeenten (6%) in hun beleid aandacht besteden aan uitstapmogelijkheden voor prostituees. Zoals ook in het Coalitieakkoord en de brief «Veiligheid begint bij voorkomen» is aangekondigd, zal extra aandacht worden besteed aan prostituees die uit de prostitutie willen stappen.

In juli 2008 heeft de Tweede Kamer bovendien het amendement Anker (ChristenUnie) aangenomen, dat ertoe strekt om een eenmalige impuls te geven aan de totstandkoming van uitstapprogramma's voor prostituees. Aan het amendement is een financiële impuls van € 15 miljoen gekoppeld (op de begroting van het Ministerie van Justitie). De ministeries van Justitie en van SZW werken aan de uitvoering van het amendement. De eerste stap in dit proces was een bijeenkomst in september 2008 met deskundigen van gemeenten en maatschappelijke organisaties op het terrein van uitstapprogramma's. Doel van de bijeenkomst was onder meer het uitwisselen van kennis en expertise en het vaststellen van de bestaande behoeften (welk type activiteiten verdient ondersteuning?). Op basis van de uitkomsten van de bijeenkomst is de subsidieregeling uitgewerkt door het Ministerie van Justitie, in samenwerking met SZW. Deze regeling (Regeling Uitstapprogramma's Prostituees – RUPS) is per 1 januari 2009 in werking getreden.¹

9.2.3 Voorlichting

Op dit moment wordt op verschillende manieren informatie aan prostituees verstrekt. Instellingen zoals De Rode Draad, Scharlaken Koord, Prostitutie Informatie Centrum, GGD-en, Soa Aids Nederland, maatschappelijk

¹ Staatscourant 2008, 253, p. 22.

werk, de Belastingdienst en gemeenten geven voorlichting over verschillende onderwerpen (o.a. gezondheid, weerbaarheid, financiën). Hoewel er al veel gebeurt op dit terrein, is er een roep om meer voorlichting. Prostituees en exploitanten hebben onder meer behoefte aan heldere en eenduidige informatie over de sociale positie van prostituees, zo blijkt uit de tweede evaluatie opheffing bordeelverbod. Om de informatiebehoefte te inventariseren en om na te gaan hoe aangesloten kan worden bij bestaande activiteiten, hebben de ministeries van SZW, van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een rondetafelgesprek georganiseerd met organisaties uit het veld. Hieruit is onder meer gebleken dat informatie meer geconcentreerd aangeboden zou moeten worden. Daarnaast zou meer duidelijkheid geboden moeten worden over ondermeer rechten en plichten ten aanzien van de exploitant, sociale zekerheid, financiën en gemeentelijk beleid in relatie tot prostitutie. Naar aanleiding hiervan is de «digitale sociale kaart prostitutie» ontwikkeld, die is gepubliceerd op de (reeds bestaande) website www.prostitutie.nl. De digitale sociale kaart bevat informatie over rechten en plichten met betrekking tot werk en sociale zekerheid, belastingen, gezondheid en signalen van uitbuiting in de prostitutie. De relevante wet- en regelgeving wordt systematisch gepresenteerd en er zijn verwijzingen naar instanties opgenomen. Het bestaan van de digitale sociale kaart prostitutie zal onder de aandacht worden gebracht bij prostituees en hulpverleners.

9.3 (Bestuurlijke) aanpak georganiseerde criminaliteit

Eén van de prioriteiten van het huidige kabinet is het intensiveren van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Ter uitvoering van deze kabinetsprioriteit heeft de Minister van Justitie het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad opgesteld. Dit programma richt zich op het versterken van: a) de bestuurlijke en preventieve aanpak, b) de strafrechtelijke, repressieve aanpak, c) de internationale samenwerking.

Het programma Bestuurlijke Aanpak georganiseerde criminaliteit¹ beoogt een nadere invulling te geven aan de beoogde versterking op het terrein van de preventieve en bestuurlijke aanpak. Dit programma is door het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met de VNG, opgesteld en is op 15 februari 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Samengevat richt dit programma zich op de volgende activiteiten:

1. Het realiseren van zes regionale en één landelijk expertise- en informatiecentrum.
2. Het door middel van het afsluiten van een landelijk convenant vereenvoudigen van de wijze waarop de gemeenten en veiligheidspartners (politie, openbaar ministerie, etc.) informatie kunnen delen.
3. Het verbeteren van het gebruik van informatie door: (a) het versterken van de bestuurlijke analysefunctie, (b) het ontwikkelen van een instrument waarmee gemeenten kunnen worden doorgelicht, (c) het verbeteren van het toezicht op rechtspersonen, (d) het verbeteren van de functionaliteit bestuurlijke dossiers, (e) het versterken van het instrument BIBOB en (f) het bezien of het instrumentarium van gemeenten kan worden uitgebreid.
4. Het toepassen van bestuurlijke aanpak in door het kabinet gestimuleerde operationele programma's ter bestrijding van prioritaire criminaliteitsvormen (zoals de bestrijding van wietteelt en mensenhandel).
5. Het versterken van de internationale samenwerking door (a) het realiseren van een Euregionale pilot en (b) het pogen te verbeteren van de Europese samenwerking op onderhavig terrein.
6. Het vergroten van de bewustwording van het nut van bestuurlijke

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29 911, nr. 11.

aanpak bij alle betrokken partners (bestuur, politie, openbaar ministerie, etc.).

7. Het borgen van kennis en expertise bij de gemeenten en haar veiligheidspartners.

Beide programma's richten zich mede op de georganiseerde criminaliteit binnen de prostitutiebranche.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Ad artikel 1

Algemeen

In artikel 1 worden veel voorkomende begrippen gedefinieerd, waarbij op onderdelen wordt aangesloten bij bestaande definities, met name uit de Drank- en Horecawet en de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In die modelverordening is een centraal begrip de seksinrichting. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om het begrip «seksbedrijf» centraal te stellen, als verzamelaanduiding van de bedrijvigheid. Onder seksbedrijf kan een prostitutiebedrijf vallen, en onder een prostitutiebedrijf kan een escortbedrijf vallen. Een seksbedrijf wordt of locatiegebonden uitgeoefend (in een of meer seksinrichtingen), of niet-locatiegebonden (in de vorm van een escortbedrijf).

Prostitutie

De definitie van prostitutie sluit aan bij de formulering in artikel 273f, eerste lid, onder 3 en 5, van het Wetboek van Strafrecht.

Het «zich beschikbaar stellen» duidt op een structurele situatie, zodat allerlei 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 daar niet toe beperkt. De betaling geschiedt door of ten behoeve van «de ander», wat impliceert dat het meewerken aan pornofilms geen prostitutie is in de zin van deze wet.

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 evenzeer de (mannelijke) prostitué bedoeld. 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 de locatie waar de verrichtingen of vertoningen plaatsvinden; daarvoor wordt in het wetsvoorstel de term «seksinrichting» gebruikt. Binnen de omschrijving valt het gelegenheid geven tot het zich beschikbaar stellen voor het verrichten van seksuele handelingen *met* een ander tegen betaling (prostitutie), en het gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen *voor* een ander, zoals «peepshows» en seksstheaters, maar bijvoorbeeld ook het bedrijfsmatig en tegen betaling verzorgen van webcamseks. Daarnaast wordt onder dit begrip ook

verstaan het in een seksinrichting tegen betaling aanbieden van erotisch-pornografische vertoningen: de seksbioscopen. Of een activiteit «bedrijfsmatig» wordt 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

Prostitutiebedrijven zijn er in verschillende varianten. In de eerste plaats vallen hieronder de locatiegebonden bedrijven, zoals de bordelen. Ook een niet-locatiegebonden bedrijf kan een prostitutiebedrijf zijn; veelal gaat het dan om een escortbedrijf.

Als prostitutie plaats vindt in woningen, kunnen deze locaties – onder omstandigheden – als de bedrijfsruimte van een prostitutiebedrijf aangemerkt worden. Een dergelijk «privé-huis» is voor het publiek toegankelijk nu klanten toegang wordt verschaft. Het is aan de gemeenten om desgewenst daaromtrent regels op te nemen in de plaatselijke verordening. Is de prostituee op enigerlei wijze werkzaam voor degene die de ruimte beschikbaar stelt, dan is er zonder meer sprake van een prostitutiebedrijf. Is er sprake van één prostituee, op haar eigen adres, zonder uiterlijke kenmerken, die niet (uitvoerig) adverteert, dan kan niet van een prostitutiebedrijf worden gesproken.

Escortbedrijf

Een veel voorkomende vorm van een niet-locatiegebonden prostitutiebedrijf is een escortbedrijf. Een escortbedrijf 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 privé-adres met gebruikmaking van bijvoorbeeld een website op internet. In het wetsvoorstel is een afzonderlijke definitie opgenomen van escortbedrijf, omdat dit type prostitutiebedrijven niet locatie-gebonden is, wat het toezicht lastiger maakt. Daarom ook is er voor gekozen alleen voor dit type seksbedrijf in een landelijke registratie te voorzien.

Seksinrichting

Met dit begrip wordt geduid op de voor publiek toegankelijk locatie van een seksbedrijf. Dit kan samen vallen 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.

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 te zijn – al dan niet als vertegenwoordiger van die rechtspersoon. Ook een souteneur is onder omstandigheden te beschouwen als een exploitant, namelijk indien hij bedrijfsmatig geld, goederen of diensten ontvangt van een of meer prostituees in ruil voor bijvoorbeeld bescherming. Maar een man die slechts «bescherming» biedt aan zijn vrouw of vriendin die als prostituee werkzaam is, wel een souteneur, maar geen exploitant in de zin van deze wet. Niet beoogd is alle souteneurs onder het bereik van de wet te brengen.

Beheerder

De dagelijkse leiding in een seksinrichting kan in plaats van bij de exploitant zelf, bij een beheerder berusten. Het is van belang ook voor deze persoon, die primair verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken in de seksinrichting, expliciet enkele bepalingen op te nemen in de wet – zie de artikelen 12, 14 en 16, tweede lid.

Klant

In deze wet heeft het begrip «klant» een beperktere betekenis dan in het spraakgebruik: het is hier een afnemer van seksuele diensten. Dus aanwezig 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, 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, registratienummer) 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 (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.

Ad artikel 2

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 het bestuur, en voor het toezicht. Als bewijs van de inschrijving ontvangt de prostituee een bewijs. Dit kan dan getoond worden aan degene die toeziet op de naleving van de wet, aan de exploitant, die slechts prostituees voor zich mag laten werken die beschikken over een registratiebewijs, en aan de klant, die strafbaar is als hij gebruikt maakt van de seksuele diensten van een prostituee die geen registratiebewijs voorhanden heeft. Werkzaam zijn als prostituee zonder ingeschreven te zijn of zonder een

registratiebewijs voorhanden te hebben, is strafbaar ingevolge artikel 30, eerste lid, onder a respectievelijk b.

Ad artikel 3

De grondslag voor lokale regels met betrekking tot seksinrichtingen en prostitutiebedrijven is opgenomen in artikel 10 respectievelijk artikel 23. Artikel 3 geeft gemeente de bevoegdheid regels te stellen over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente werkende prostituee haar werkzaamheden inricht. Zodoende kan een gemeente alle zichtbare vormen van prostitutie binnen de gemeente tegengaan.

Ad artikel 4

Om zicht te kunnen hebben op wie als prostituee werkzaam is, wordt bepaald dat alle prostituees zich dienen te registreren. Er wordt voorzien in een landelijke registratie, omdat niet alle prostituees altijd op één plaats werkzaam zijn. Een landelijke registratie maakt het voorts mogelijk dat er eenvormigheid is in de registratienummers die worden verstrekt, en dat het unieke nummers zijn. Dit faciliteert het toezicht. De inschrijving geschiedt door tussenkomst van een gemeente, formeel de burgemeester. Omdat het voor sommige prostituees mogelijk ongewenst is zich in de eigen woonplaats te laten registreren, is voorzien in de mogelijkheid dit in een andere gemeente te doen. Daarvoor worden aangewezen de gemeenten waar een politieregio is gevestigd. Deze gemeenten zijn per regio als eerste genoemd in de opsomming van de politieregio's, te vinden in de bijlage bij de Politiewet 1993. De gemeente via welke de inschrijving verloopt, dient degene die zich als prostituee inschrijft, informatie te verstrekken. Het nut en de aard van deze informatie zijn aan de orde gesteld in het algemeen deel van deze toelichting. De bescheiden en gegevens die met het oog op de inschrijving worden gevraagd, zijn beperkt in omvang, en noodzakelijk voor de vaststelling van de identiteit bij aanvraag en bij het uitoefenen van toezicht. Slechts op twee gronden kan de inschrijving worden geweigerd: te jong en geen geldige titel voor werk/verblijf. De registratie heeft als rechtsgevolg dat de prostituee legaal haar werkzaamheden kan uitoefenen. De inschrijving is derhalve een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, als gevolg waarvan beroep openstaat tegen een weigering tot het doen inschrijven. Voor de werkzaamheden die een gemeente verricht, kan deze een vergoeding vragen op grond van artikel 229a Gemeentewet.

Ad artikel 5

Om het register actueel te houden, is voorzien in een tijdelijke registratie. Het daaraan verbonden nadeel tot periodieke (her)registratie moet van minder gewicht worden geacht dan het voordeel van een register met vermeldingen van personen die niet meer actief zijn in de prostitutiebranche, maar geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid een registratie te doen doorhalen. Tevens leidt dit tot een nieuw contactmoment tussen bestuur en prostituee, wat de gelegenheid geeft om – net als bij het eerste verzoek om inschrijving – eventuele misstanden te signaleren en informatie te verstrekken. De prostituee die na verloop van de drie jaar opnieuw ingeschreven wil worden, kan dit desgewenst in een andere gemeente doen dan de eerdere keer. Bij wijzigingen in de overgelegde gegevens of bescheiden is het gewenst dat deze zo spoedig mogelijk worden aangepast dan wel vervangen. De burgemeester van de gemeente die de prostituee heeft ingeschreven, neemt deze in ontvangst, en zorgt voor doorgeleiding naar het register.

Ad artikel 6

Het is voor een prostituee van belang zowel toezichthouder, exploitant en klant te kunnen bewijzen dat zij geregistreerd is. Daartoe wordt na registratie een registratiebewijs verstrekt. Dit bewijs vermeldt het unieke registratienummer en bevat een pasfoto.

Ad artikel 7

Om kenbaar te maken dat zij geregistreerd is, moet elke prostituee in advertenties haar registratienummer vermelden. Dit neemt voor de (potentiële) klant onzekerheid weg of hij het gevaar loopt een seksuele dienst af te nemen van een prostituee die geen registratiebewijs heeft – wat strafbaar is. Ook voor de toezichthouders is het verplicht gebruik van de registratienummers (of juist het niet-gebruiken ervan) behulpzaam bij het uitoefenen van toezicht.

Tevens bevat de advertentie het telefoonnummer (vast of mobiel) dat is opgegeven ten behoeve van de registratie. Dit is een onmisbaar element voor een efficiënt toezicht op de naleving van artikel 2.

Ad artikel 8

Dit artikel regelt twee zaken die essentieel zijn uit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer: wie hebben er toegang tot het register, en voor welk doel worden er gegevens in het register opgenomen. De Wet bescherming persoonsgegevens is van toepassing op dit register. Omdat de wet slechts de instelling van het register (artikel 4, eerste lid) en enkele hoofdzaken regelt (het eerste en tweede lid van artikel 8), is het noodzakelijk een grondslag op te nemen in de wet, om praktische zaken rond de registratie nader te regelen. Het derde lid voorziet daarin.

Ad artikel 9

Zoals uiteengezet in het algemeen deel van de memorie van toelichting, is ervoor gekozen om seksbedrijven met een vergunningstelsel te reguleren. Dit houdt in dat het uitoefenen van een seksbedrijf verboden is, tenzij een vergunning is verleend. 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.

Ad artikel 10

Het wetsvoorstel legt de algemene kaders en verantwoordelijkheden vast en uniformeert het huidige lokale beleid op hoofdlijnen. Gemeenten stellen op grond van dit artikel voor seksbedrijven (net als op grond van artikel 23 voor prostitutiebedrijven) zelf nadere regels op in samenhang 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. Ook is het in het belang van het verkrijgen van democratisch draagvlak voor het beleid dat deze regels bij gemeentelijke verordening worden vastgesteld. Met deze bepaling krijgt de gemeente de mogelijkheid om binnen de gemeente een maximumbeleid te voeren; alleen voor een bijzondere

categorie seksbedrijven – de prostitutiebedrijven – geeft artikel 23 de gemeente de mogelijkheid om een nulbeleid te voeren. 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. Het tweede lid van artikel 10 geeft de gemeenten een specifiek in het kader van deze wet gecreëerde wettelijke basis om bijvoorbeeld seksinrichtingen in bepaalde delen van de gemeente te concentreren, of eisen te stellen aan de wijze waarop het seksbedrijf binnen de gemeente wordt uitgeoefend. Uiteraard geldt ook hier dat het van belang is een dergelijk beleid vast te leggen in de gemeentelijke verordening.

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.

Ad artikel 11

De vergunning tot het exploiteren van een seksbedrijf wordt verleend door de burgemeester van de gemeente waar het seksbedrijf is gevestigd of waar de seksinrichting van dat bedrijf is gelegen. Soms vallen bedrijf en inrichting samen, maar dat is niet altijd het geval. Indien er naast een bedrijf sprake is van een inrichting die niet in dezelfde gemeente ligt, dan moet in laatstbedoelde gemeente een vergunning worden gevraagd. De reden hiervoor is dat een inrichting de uiterlijke verschijningsvorm van een bedrijf is: daar komen de klanten. De burgemeester van de desbetreffende gemeente moet dan kunnen beslissen of de door de ondernemer gewenste activiteit 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. Dat neemt niet weg dat deze wet de uniformiteit bevordert door enkele eisen te stellen aan de aanvraagprocedure en aan de vergunning zelf (de artikelen 12 en 13 respectievelijk artikel 16) en door voor te schrijven wanneer de vergunning *moet* worden geweigerd (artikel 14) dan wel *moet* worden ingetrokken (artikel 17). Daarnaast is er ruimte voor gemeentelijk beleid met betrekking tot de aanvraag (artikel 12, derde lid), tot het weigeren van een vergunning (artikel 15, derde lid) en tot het intrekken van een vergunning (artikel 18, derde lid). Het is aan de burgemeester (binnen het kader van de gemeentelijke verordening) om te bepalen of de vergunning voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd wordt gegeven. Bij een vergunning voor bepaalde tijd breekt vanzelf het moment aan waarop een heroverweging moet plaatsvinden met betrekking tot de verleende vergunning. Overigens geldt ook voor een voor bepaalde tijd verleende vergunning dat deze kan worden ingetrokken indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven (zie de artikelen 17 en 18). Dat geldt ook voor de vergunning voor onbepaalde tijd.

Om na afloop van een vergunning voor bepaalde tijd niet de gehele procedure van de vergunningverlening te moeten doorlopen, kan ook worden gekozen voor een vergunningverlenging, volgens een bij verordening geregelde procedure (zie artikel 12, derde lid, onder c). Een exploitant kan slechts een vergunning krijgen indien hij zijn bedrijf in Nederland uitoefent, zoals ook prostituees die in Nederland werkzaam willen zijn, in Nederland geregistreerd moeten zijn (zie artikel 2 – de registratieplicht). Zijn zij dat niet, dan zijn zij op grond van artikel 30, eerste lid, onder a, strafbaar. Overigens zijn zij – ook als zij wel geregistreerd zijn – ook in overtreding (op grond van artikel 30, eerste lid, onder d) indien zij werken voor een prostitutiebedrijf zonder vergunning.

Ad artikel 12

Ten einde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag voor een vergunning tot het exploiteren van een seksbedrijf, moet de exploitant bij de aanvraag in ieder geval de in de wet genoemde gegevens overleggen. Enkele daarvan 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 14 en 15 bevatten daarvoor de gronden. Ook moet worden aangeven om welke activiteiten het gaat, gelet op de drie typen activiteiten die volgens de definitie vallen onder het begrip seksbedrijf. Voor prostitutiebedrijven bevat artikel 24, tweede lid, als aanvullende bepaling dat een bedrijfsplan overgelegd moet als een vergunning wordt aangevraagd.

Ad artikel 13

Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven wordt in dit artikel bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning voor een seksbedrijf twaalf weken telt. Deze termijn kan éénmaal met twaalf weken worden verlengd. Het derde lid is opgenomen omdat na inwerkingtreding van de Dienstenwet als uitgangspunt geldt dat een vergunning van rechtswege wordt verleend wanneer de termijn, waarbinnen het antwoord op de aanvraag moet volgen, verstreken is – zie artikel 13, vierde lid, van die wet. Dit is bedoeld als prikkel voor de overheid om tijdig te beslissen, en zorgt ervoor dat burgers en bedrijven geen nadeel ondervinden van een mogelijk te trage besluitvorming. De verwachting bestaat dat de wettelijke termijnen in artikel 13 van het onderhavige voorstel ruim genoeg zijn om tijdig op een aanvraag voor een vergunning te besluiten. Zou dat evenwel niet lukken, dan menen wij dat het bij het belang van een daadwerkelijke afweging bij vergunningen als hier aan de orde, zwaarder weegt dan voornoemd uitgangspunt. Dit is in overeenstemming met de uitzonderingsgrond van artikel 13, vierde lid, Dienstenrichtlijn: dwingende redenen van algemeen belang, te weten de bescherming van de openbare orde. Wanneer 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 minderjarigen en kwetsbare volwassenen) tot gevolg hebben.

Ad artikel 14

Vanwege de kwetsbaarheid van degenen die voor 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 voogdij 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 horecaverunning 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 strekt ter beoordeling van de strafrechtelijke integriteit van de aanvrager.

Ad artikel 15

Artikel 14 bevat de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Ter zake de in artikel 15 genoemde gronden bestaat ruimte voor een afweging of een vergunning al dan niet zal worden geweigerd. Zo kan, als een vergunning is ingetrokken, die intrekking een zelfstandige weigeringsgrond zijn voor een nieuwe vergunning. Bij gemeentelijke verordening kunnen, op grond van de in het derde lid genoemde criteria, nadere weigeringsgronden worden gesteld.

Ad artikel 16

In dit artikel wordt bepaald welke gegevens in ieder geval in een vergunning worden vermeld. Hiermee wordt getracht het toezicht op en de naleving van de vergunningsvoorwaarden te faciliteren. Hetzelfde doel heeft het tweede lid, dat daarnaast ook van betekenis is voor (mogelijke) klanten van een seksbedrijf: zij kunnen eenvoudig vaststellen of het om een vergund bedrijf gaat. Het derde lid bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met het tweede lid. Op die wijze kan deze bepaling eenvoudig worden opgenomen in de Wet op de economische delicten (zie artikel 32 van dit wetsvoorstel).

Ad artikel 17

Dit artikel bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in artikel 18 is hier dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van de gemeente.

Ad artikel 18

Dit artikel bepaalt wanneer de vergunning kan worden ingetrokken. Voordat een vergunning wordt ingetrokken, kan deze worden geschorst, zodat – indien het een tijdelijke en beperkte afwijking van de regels betreft – de vergunning weer geactiveerd kan worden. Zonder deze mogelijkheid zou een geheel nieuwe vergunning aangevraagd moeten worden.

Ad artikel 19

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. Afhankelijk van de aard van de wijzigingen kan ook de geldigheidsduur van de vergunning worden aangepast. Indien blijkt dat de wijzigingen niet zijn gemeld, moet dat leiden tot het intrekken van de vergunning (artikel 17, onder c). Artikel 19 doet voorts geen enkele afbreuk aan de bevoegdheid om een vergunning te schorsen of in te (artikel 18), indien de gevolgen van gemelde wijziging van dien aard zijn dat de burgemeester eerst de procedure tot de gewijzigde vergunningverlening wil doorlopen.

Ad artikel 20

Voor een juiste afweging of een vergunning verstrekt kan worden, is het essentieel dat de met het oog op de vergunning verstrekte gegevens correct zijn. Het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens is dan ook verboden, en strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten (zie artikel 32 van dit wetsvoorstel).

Ad artikel 21

De verplichting in advertenties het nummer te vermelden van de vergunning die aan een seksbedrijf is verleend, vergemakkelijkt het toezicht. Voor niet-vergunde bedrijven is het niet mogelijk op de wettelijk voorgeschreven manier te adverteren.

De verplichting een vast telefoonnummer op te geven is opgenomen omdat aan de hand van een mobiel nummer niet is te traceren wie de eigenaar is van dat nummer. Dat is vanuit het oogpunt van toezicht evenwel een onontbeerlijk gegeven.

Het niet-vermelden van de vereiste nummers is verboden, en strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten (zie artikel 32 van dit wetsvoorstel).

Ad artikel 22

Om ook de exploitant aansprakelijk te kunnen houden indien er prostitutie plaatsvindt door prostituees die voor hem werken, maar die niet geregistreerd zijn, bevat artikel 22 een uitdrukkelijk verbod. In lijn met de andere artikelen die betrekking hebben op de exploitant, wordt artikel 22 toegevoegd aan de Wet op de economische delicten (zie artikel 32 van dit wetsvoorstel).

Ad artikel 23

Zoals in artikel 14, eerste lid, onder h, het bereikt hebben van het maximum-aantal seksbedrijven in een gemeente als zodanig een grond is om een vergunning te weigeren aan degene die een vergunning aanvraagt, zo kan op basis van artikel 23 zonder meer een vergunning voor een prostitutiebedrijf worden geweigerd in een gemeente waarvan de raad bij verordening heeft bepaald dat in de gemeente voor het uitoefenen van een dergelijk bedrijf geen vergunning wordt verleend.

Ad artikel 24

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 zelfbeschikingsrecht van de prostituees. Daartoe bepaalt artikel 24 dat bij het aanvragen van een vergunning de exploitant een bedrijfsplan moet overleggen, zodat vooraf kan worden beoordeeld of de exploitant voor deze punten voldoende oog heeft, en zorg draagt voor goede arbeidsomstandigheden, zoals behoorlijke werktijden. Bij algemene maatregel van

bestuur worden nadere regels gesteld over bedoelde maatregelen, zodat er landelijk aan minimumvoorwaarden wordt voldaan. Gemeenten kunnen bij verordening aanvullende eisen stellen aan het bedrijfsplan. De maatregelen op het gebied van hygiëne en gezondheid spelen vooral een grote rol bij locatiegebonden prostitutiebedrijven, omdat daar sprake is van vaste fysieke werkruimten waarin de prostituees werkzaam zijn.

Ad artikel 25

Onder meer vanwege de kwetsbaarheid van prostituees is het gewenst dat de exploitant van een prostitutiebedrijf permanent 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 daar op aangesproken worden. Voor het toezicht is het daarnaast van belang dat – zo nodig – toezichthouders permanent inzage kunnen hebben in de bedrijfsadministratie, en dat bekend is welke prostituees voor een exploitant werkzaam zijn. Het derde lid bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met het eerste en tweede lid. Op die wijze kan deze bepaling eenvoudig worden opgenomen in de Wet op de economische delicten (zie artikel 32 van dit wetsvoorstel).

Ad artikel 26

Escortbedrijven onderscheiden zich van prostitutiebedrijven doordat de seksuele handeling in beginsel niet in een seksinrichting plaatsvindt, maar bij de klant thuis, of in een hotel, of op een andere onderling overeengekomen plek. Dit maakt het toezicht op deze vorm van prostitutie lastig; er kan immers niet naar een seksinrichting worden gegaan indien men de naleving van de wettelijke of gemeentelijke regels wil handhaven. Om die reden wordt aan escortbedrijven de extra eis gesteld dat zij staan ingeschreven in een landelijk register. Het tweede lid waarborgt dat het register permanent actueel is.

Ad artikel 27

Krachtens artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht dient aanwijzing van toezichthouders te geschieden bij of krachtens wettelijk voorschrift. In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de burgemeester ambtenaren aanwijst die zijn belast met het toezicht op de naleving van de wet. Nu geen van de in afdeling 5.2 van de Awb opgenomen bevoegdheden zijn uitgesloten, beschikt de toezichthouder over al deze bevoegdheden.

Ad artikel 28

De (bijzondere) bevoegdheid om woningen zonder toestemming van de bewoner te betreden is uitdrukkelijk uitgesloten van de (algemene) bevoegdheid tot het betreden van plaatsen, opgenomen in artikel 5:15 Algemene wet bestuursrecht; daartoe is een expliciete bepaling noodzakelijk. Artikel 28 vormt deze bepaling en verleent toezichthouders deze bevoegdheid, mits er een redelijk vermoeden bestaat dat er in die woning prostitutie plaatsvindt. In het algemeen deel van de toelichting is hierop reeds ingegaan. 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.

Ad artikel 29

In hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet waarom het nodig is te voorzien in strafbaarstelling van de klant die illegale diensten van een prostituee afneemt. Het gaat om twee strafbare feiten: het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee die geen registratiebewijs voorhanden heeft en het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee die werkzaam is voor een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend. De strafmaxima voor deze overtredingen zijn bepaald op zes maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie. In artikel 29 staat expliciet «seksuele» diensten, omdat een prostituee in haar contact met een klant mogelijk ook andere diensten dan seksuele aanbiedt. Daarop ziet de strafbepaling niet.

Ad artikel 30

In hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet waarom het nodig is ook te voorzien in strafbaarstelling van de prostituee die in strijd handelt met het verbod zich in een niet vergund prostitutiebedrijf dan wel niet geregistreerd, te prostitueren of die haar verplichting om een registratiebewijs voorhanden te hebben en in advertenties haar registratienummer te vermelden, niet nakomt. Ook van de prostituee mag worden verlangd dat zij een bijdrage levert aan sanering van de seksbranche. Indien de prostituee bewust en vrijwillig kiest voor illegale prostitutie, moet ook zij daarvoor aansprakelijk kunnen worden gehouden. Voorgesteld wordt om deze overtredingen te voorzien van het lichtste strafmaximum: uitsluitend een boete van de eerste categorie.

Ad artikel 31

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 prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche toegevoegd aan de opsomming in artikel 1, onder c, van de eerstgenoemde wet.

Ad artikel 32

Ingevolge dit wetsvoorstel is het slechts toegestaan om een prostitutiebedrijf uit te oefenen wanneer daarvoor een vergunning is verleend door de burgemeester van de gemeente waar het prostitutiebedrijf is gevestigd. Het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder vergunning is verboden. De aanpak van illegale prostitutie geschiedt allereerst en vooral door de aanpak van exploitanten. Tegen een niet-vergund, ofwel illegaal prostitutiebedrijf zal in de eerste plaats kunnen worden opgetreden met gebruik van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Als handhavingsinstrument kunnen ingevolge het wetsvoorstel 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 Algemene wet bestuursrecht bevatten in dit kader algemene regels. Het is evenwel wenselijk in voorkomend geval ook het strafrecht in te kunnen zetten in de aanpak van een illegaal prostitutiebedrijf. Voorgesteld wordt om de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf aan te merken als 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, overtreding waarvan kan worden gekwalificeerd als economisch delict. De Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

wordt opgenomen in artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten (WED). Plaatsing in dit artikel van de WED leidt er toe 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 acht de regering de voorgestelde strafbedreiging passend en geboden. Benadrukt zij dat een vervolging wegens het illegaal uitoefenen van een prostitutiebedrijf op grond van de WED de mogelijkheid tot vervolging ter zake mensenhandel (artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht), indien daartoe aanleiding bestaat, onverlet laat.

Ad artikel 33

Artikel 8, tweede lid, onder a, 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 op grond van artikel 17 en 18. Om te voorkomen dat direct na inwerkingtreding van de wet aanvragen voor een vergunning worden gedaan door personen van wie een vergunning minder dan vijf jaar gelden is ingetrokken, bepaalt artikel 34 dat ook voor die categorie aanvragers een nog niet verstreken periode van vijf jaar een grond voor weigering kan zijn. Zou deze bepaling niet worden opgenomen, dan zou het bestuur iedere aanvraag in behandeling moeten nemen, en een weigering inhoudelijk moeten motiveren.

Ad artikel 34

Wie na inwerkingtreding van deze wet een seksbedrijf wil gaan exploiteren, dient te beschikken over een vergunning op basis van deze wet. Aanvragen leiden (zie artikel 13) binnen maximaal 24 weken tot een beslissing op de aanvraag. Wie op het moment van inwerkingtreding van de wet al actief is in deze branche en een vergunning heeft voor een bedrijf dat onder deze wet als seksbedrijf wordt gekwalificeerd, zal weliswaar een nieuwe vergunning moeten aanvragen, maar het zou niet gepast zijn dat hij tot het moment dat op de aanvraag is beslist, een niet-vergund bedrijf zou hebben – en dus strafbaar zou zijn. Derhalve bepaalt artikel 34 dat een vóór de inwerkingtreding verkregen vergunning voor een seksbedrijf nog gedurende enige tijd bevoegd maakt het bedrijf voort te zetten. Deze periode bestaat maximaal twaalf maanden: een periode van 28 weken waarbinnen de vergunning moet zijn aangevraagd voor voortzetting van het bedrijf, en een periode van maximaal twee maal twaalf weken voor de beslissing op de aanvraag. Wordt voor het einde van de periode van twaalf maanden negatief beslist op de aanvraag, dan vervalt de «oude» vergunning; de bepaling impliceert dus geen absolute verlenging van de vergunning tot twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet.

Ad artikel 35

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 een ongewenste situatie. Artikel 34 voorziet in overgangsrecht dienaangaande. Artikel 35 bepaalt dat gedurende de periode dat op grond van artikel 34 een bedrijf op de oude voet mag voortgaan, de verboden die direct samenhangen met het hebben van een nieuwe vergunning, buiten toepassing blijven.

Ad artikel 36

Prostituees kunnen zich pas laten registreren vanaf het moment dat het register, bedoeld in artikel 4, eerste lid, er is. Om te voorkomen dat zij direct vanaf dat moment in strijd handelen met artikel 2 (en als afgeleide daarvan: artikel 7), bepaalt artikel 36 dat zij gedurende 28 weken niet geregistreerd behoeven te zijn, en dat de strafbaarstelling van die bepalingen niet van toepassing zijn. Dat betekent ook dat de klant van deze prostituee niet strafbaar kan zijn; daarom wordt ook artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, gedurende die periode buiten toepassing gelaten. En aangezien ook de exploitant bij de naleving van artikel 22 afhankelijk is van het registratiebewijs, is dat artikel eveneens opgenomen in artikel 36.

Ad artikel 37

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 34 en 35 regelen het overgangsrecht ter zake. Voor de bedrijven eindigt die periode van onzekerheid uiterlijk twaalf maanden na inwerkingtreding (zie artikel 34). Voor klanten en prostituees is gedurende die periode niet vast te stellen of een bedrijf een vergund bedrijf is. Derhalve wordt de strafbepaling, opgenomen in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, en in artikel 30 eerste lid, aanhef en onder d, opgeschort tot twaalf maanden na instelling van het register, bedoeld in artikel 26. Deze periode is immers de maximale periode dat onduidelijkheid kan bestaan: 28 weken om een aanvraag te doen, en twee x twaalf weken totdat op de aanvraag is beslist.

Ad artikel 38

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 is dit geregeld in artikel 4 van het wetsvoorstel. Aan het tweede en derde lid van artikel 151a is geen behoefte meer, nu vanwege de algehele registratieplicht toezichthouders bij een vermoeden van prostitutie altijd naar het registratiebewijs kunnen vragen – zelfs bij kinderen die nog geen veertien zijn. Een afzonderlijke identificatieplicht voor die groep is daartoe niet nodig. Artikel 151a kan dus vervallen.

Ad artikel 39

Zeker nu deze wet een regulering voorstaat van een van oudsher vrijgevochten branche, ligt het in de rede na verloop van tijd te bezien wat de effecten van deze wet zijn, zowel de eerste jaren na de inwerkingtreding als na verloop van tijd. Vandaar dat is voorzien in een evaluatie binnen vijf jaar, en vervolgens om de vijf jaar.

Ad artikel 40

In het kader van de zogeheten «vaste verandermomenten» ligt er een periode van drie maanden tussen het moment (nadat het wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen) dat de wet bekend is gemaakt en de inwer-

kingtreding ervan. Op die manier kunnen de bedrijven (maar ook de gemeenten) zich goed voorbereiden op de veranderingen. Met het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding zal daarmee rekening worden gehouden.

Omdat niet met zekerheid is te zeggen of op het moment van inwerkingtreding al is voorzien in een operationeel register voor prostituees en escortbedrijven, is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit, met de mogelijkheid te differentiëren in de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin