

Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is prostitutie en enkele andere vormen van met winstoogmerk ondernomen seksgerelateerde bedrijvigheid wettelijk te reguleren alsmede de ter zake door gemeenten te stellen regels gedeeltelijk te uniformeren, teneinde meer zicht te krijgen op de seksbranche en misstanden daarbinnen tegen te gaan;

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

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

- a. prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- b. prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling;
- c. seksbedrijf: bedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of dat vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbiedt;
- d. seksinrichting: voor klanten toegankelijke besloten ruimte die valt onder een seksbedrijf;
- e. prostitutiebedrijf: seksbedrijf dat gelegenheid geeft tot prostitutie;
- f. escortbedrijf: prostitutiebedrijf dat bemiddelt voor prostitutie buiten een seksinrichting;
- g. exploitant: de natuurlijke persoon voor wiens rekening en risico het seksbedrijf wordt uitgeoefend;
- h. beheerder: natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksinrichting;
- i. zelfstandig werkende prostituee: prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkzaam is;
- j. klant: degene die gebruik maakt van de door een seksbedrijf of een zelfstandig werkende prostituee aangeboden diensten;
- k. advertentie: elke uiting die een seksbedrijf of een prostituee onder de aandacht van het publiek brengt om klanten te werven.

Artikel 2

Prostitutie is verboden, tenzij:

- a. de prostituee werkzaam is voor een prostitutiebedrijf dat beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 5 van deze wet, of
- b. de prostituee geregistreerd is als bedoeld in artikel 19 van deze wet.

Artikel 3

Het is verboden een seksbedrijf te exploiteren, tenzij daarvoor een vergunning is verleend ingevolge deze wet.

Artikel 4

1. Bij gemeentelijke verordening worden regels gesteld over de exploitatie van seksbedrijven in de gemeente.

2. Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten:

- a. een maximum worden gesteld aan het aantal vergunningen dat wordt verleend;
- b. worden bepaald dat de exploitatie van prostitutiebedrijven in de gemeente is verboden.

3. Bij gemeentelijke verordeningen kunnen regels worden gesteld over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente zelfstandig werkende prostituee haar werkzaamheden inricht.

Hoofdstuk 2 Seksbedrijven

§ 1 Algemeen

Artikel 5

1. Op de aanvraag voor een vergunning tot het exploiteren van een seksbedrijf wordt beslist door de burgemeester van de gemeente waar het bedrijf is gevestigd of de seksinrichting is gelegen.

2. De vergunning wordt voor bepaalde of onbepaalde tijd verleend aan de exploitant en op diens naam gesteld. De vergunning is niet overdraagbaar.

Artikel 6

1. Bij de aanvraag van de vergunning worden in ieder geval de volgende gegevens overgelegd:

- a. de persoonsgegevens van de exploitant;
- b. een bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
- c. het adres waar het seksbedrijf is gevestigd;
- d. het adres waar een onder het seksbedrijf vallende seksinrichting is gelegen.
- f. het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf;

2. Indien een beheerder is aangesteld, is het eerste lid, onder a en b, van overeenkomstige toepassing op de beheerder.

3. Bij gemeentelijke verordening kunnen regels worden gesteld over:

a. de wijze van indiening van de aanvraag;

b. de overige gegevens of bescheiden die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag van de vergunning.

Artikel 7

1. De burgemeester beslist binnen twaalf weken op de aanvraag van een vergunning.

2. De in het eerste lid gestelde termijn kan door de burgemeester voor ten hoogste twaalf weken worden verdaagd.

Artikel 8

1. Een vergunning wordt geweigerd indien:

a. de exploitant of de beheerder onder curatele staat;

b. de exploitant of de beheerder is ontzet uit het ouderlijk gezag of de voogdij;

c. de exploitant of de beheerder in enig opzicht van slecht levensgedrag is;

d. de exploitant of de beheerder de leeftijd van eenentwintig jaar nog niet heeft bereikt;

e. redelijkerwijs moet worden aangenomen, dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming is;

f. redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften;

g. er aanwijzingen zijn dat voor het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn of zullen zijn die nog niet de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, het slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 of de Wet arbeid vreemdelingen.

h. ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel a, bij gemeentelijke verordening een maximum is gesteld aan het aantal vergunningen dat wordt verleend en dit maximum reeds is bereikt.

2. Een vergunning kan worden geweigerd:

a. voor een seksbedrijf voor de exploitatie waarvan de vergunning op grond van artikel 11 of artikel 12 is ingetrokken, gedurende een periode van vijf jaar na de intrekking;

b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

3. Voordat een vergunning wordt geweigerd met toepassing van het tweede lid, onder b, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld ten aanzien van de exploitant en de beheerder en kunnen nadere regels worden gesteld over de in het eerste lid, onder c, gestelde eis.

5. Bij gemeentelijke verordening kunnen, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, de veiligheid en de gezondheid van prostituees en klanten, aanvullende gronden voor de weigering van de vergunning tot exploitatie van een seksbedrijf worden gesteld.

Artikel 9

1. Aan de vergunning worden voorschriften verbonden over:
 - a. de openingstijden van de seksinrichting;
 - b. de aanwezigheid van de exploitant of de beheerder in de seksinrichting .
2. Bij gemeentelijke verordening kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde voorschriften.

Artikel 10

1. De vergunning vermeldt in ieder geval:
 - a. de exploitant;
 - b. de beheerder;
 - c. tot welke bedrijfsuitoefening de vergunning strekt;
 - d. het adres waar het seksbedrijf is gevestigd;
 - e. het adres waar een onder dat seksbedrijf vallende seksinrichting is gelegen;
 - f. de voorschriften of beperkingen die aan de vergunning zijn verbonden;
 - g. de geldigheidsduur van de vergunning;
 - h. het nummer van de vergunning.
2. De vergunning tot het exploiteren van een seksbedrijf of een afschrift daarvan is zichtbaar aanwezig in de seksinrichting die valt onder het seksbedrijf.

Artikel 11

- De vergunning wordt ingetrokken indien:
- a. de verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen indien bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
 - b. de vergunning in strijd met een wettelijk voorschrift is gegeven;
 - c. is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of krachtens deze wet gestelde eisen of in strijd is gehandeld met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen;
 - d. zich binnen het seksbedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen, dat het van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de openbare orde of veiligheid;
 - e. zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 8, eerste lid.

Artikel 12

1. De vergunning kan worden ingetrokken:
 - a. op verzoek van de vergunninghouder;
 - b. indien in verband met gewijzigde wettelijke voorschriften, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten de bescherming van de belangen met

het oog waarop het vergunningsvereiste is gesteld, zwaarder wegen dan het belang van de vergunninghouder bij een ongewijzigde vergunning;

c. indien een niet in de vergunning vermelde persoon exploitant of beheerder is geworden;

d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

2. Voordat een vergunning wordt ingetrokken op grond van het eerste lid, onder d, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

3. Bij gemeentelijke verordening kunnen, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, nadere gronden voor de intrekking van de vergunning tot exploitatie van een seksbedrijf worden gesteld.

Artikel 13

1. Indien een seksbedrijf een zodanige verandering ondergaat dat deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning gegeven omschrijving, meldt de vergunninghouder deze wijziging binnen vier weken bij de burgemeester.

2. De burgemeester verstrekt, indien aan de ten aanzien van het seksbedrijf gestelde eisen wordt voldaan, een gewijzigde vergunning.

Artikel 14

Het is verboden ter zake van een aanvraag om een vergunning onjuiste of onvolledige gegevens te verstrekken.

Artikel 15

Het is verboden in advertenties voor een seksbedrijf geen vermelding op te nemen van het nummer van de aan het seksbedrijf verleende vergunning en van het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf

§ 2 Aanvullende bepalingen prostitutiebedrijven

Artikel 16

Onverminderd artikel 8, eerste lid, wordt de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf geweigerd indien ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel b, bij gemeentelijke verordening is bepaald dat de exploitatie van prostitutiebedrijven in de gemeente niet is toegestaan.

Artikel 17

1. Onverminderd artikel 9, eerste lid, worden aan de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf voorschriften verbonden over:

- a. de te nemen maatregelen op het gebied van hygiëne;
- b. de te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees;
- c. de te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid van de klanten van het prostitutiebedrijf;
- d. de werktijden van de prostituees;
- e. de aanwezigheid van een actuele bedrijfsadministratie waarin de gegevens zijn opgenomen van de voor het prostitutiebedrijf werkzame prostituees.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde voorschriften.

3. Bij gemeentelijke verordening kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde voorschriften.

§ 3 Aanvullende bepalingen escortbedrijven

Artikel 18

1. Er is een landelijk register waarin de vergunningen tot het exploiteren van een escortbedrijf zijn ingeschreven.

2. Uitsluitend de ambtenaren, bedoeld in artikel 23, hebben toegang tot het register.

3. De burgemeester draagt er zorg voor dat de verleende vergunningen onverwijld worden gemeld bij het landelijk register.

Hoofdstuk 3 Zelfstandig werkende prostituees

Artikel 19

1. Er is een landelijk register van zelfstandig werkende prostituees.

2. Uitsluitend de ambtenaren, bedoeld in artikel 23, hebben toegang tot het register.

3. Een prostituee wordt op aanvraag ingeschreven in het register, onder een uniek nummer.

4. De inschrijving vindt plaats door de burgemeester van de gemeente waar de prostituee is ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie, of van een gemeente als bedoeld in artikel 21, vijfde lid, van de Politiewet 1993.

5. Bij de aanvraag worden overgelegd:

a. een kopie van een geldig identiteitsbewijs;

b. de adresgegevens;

c. een pasfoto;

d. de naam en het telefoonnummer dat de prostituee in advertenties zal gebruiken.

6. De inschrijving wordt geweigerd indien:
- a. de prostituee nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt;
 - b. de prostituee niet voldoet aan de relevante bepalingen, gesteld bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 of de Wet arbeid vreemdelingen.

Artikel 20

1. De registratie geldt voor een periode van twee jaar.
2. De registratie wordt tussentijds ongedaan gemaakt:
 - a. op verzoek van de prostituee;
 - b. indien onjuiste gegevens zijn overgelegd bij de aanvraag, of de omstandigheden sinds de aanvraag zo zijn gewijzigd dat de registratie niet had plaatsgevonden indien deze ten tijde van de registratie bekend waren geweest;
 - c. indien de prostituee in strijd handelt met artikel 22;
 - d. indien blijkt dat de prostituee is overleden.

Artikel 21

De prostituee ontvangt een registratiebewijs, met pasfoto en het nummer waaronder zij is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 19, eerste lid.

Artikel 22

Een prostituee vermeldt in advertenties het nummer waaronder zij is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 19, eerste lid.

Hoofdstuk 4 Toezicht en handhaving

Artikel 23

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet of bij gemeentelijke verordening zijn belast de bij besluit van de burgemeester aangewezen ambtenaren.

Artikel 24

De in artikel 23 bedoelde ambtenaren zijn bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, waar prostitutie plaatsvindt of waar naar hun redelijk vermoeden prostitutie plaatsvindt.

Artikel 25

Bij de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet of bij gemeentelijke verordening geldt de in artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht bedoelde verplichting ook voor een persoon die de leeftijd van veertien jaar nog niet heeft bereikt. Deze toonplicht betreft een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1, onderdelen 1° tot en met 3°, van die wet.

Hoofdstuk 5 Strafbepalingen

Artikel 26

1. Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie wordt gestraft degene die seksuele handelingen verricht met:
 - a. een prostituee die werkzaam is voor een prostitutiebedrijf voor de exploitatie waarvan geen vergunning is verleend;
 - b. een zelfstandig werkende prostituee die niet is ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 19.
2. De in het eerste lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.

Artikel 27

1. Overtreding van artikel 2 wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie.
2. De prostituee die handelt in strijd met artikel 22, wordt gestraft met een geldboete van de eerste categorie.
3. De in het eerste en tweede lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.

Hoofdstuk 6 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 28

In de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, wordt in artikel 1, onder c, ingevoegd:
9° . artikel 3 van de Wet regulering prostitutie.

Artikel 29

In artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd: de Wet regulering prostitutie, de artikelen 3, 14 en 15.

Artikel 30

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

Artikel 31

Een voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet verleende vergunning voor de exploitatie van een seksbedrijf die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet niet is ingetrokken of vervallen, geldt gedurende 28 weken na de inwerkingtreding van deze wet als een vergunning krachtens deze wet. Indien binnen 28 weken een aanvraag als bedoeld in artikel 5 is gedaan, blijft deze vergunning van kracht totdat op de aanvraag is besist.

Artikel 32

Artikel 3 is gedurende 28 weken na inwerkingtreding van deze wet niet van toepassing op een seksbedrijf dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet rechtmatig zonder vergunning werd geëxploiteerd en waarvan de exploitatie sindsdien onafgebroken is voortgezet. Indien binnen deze periode een aanvraag als bedoeld in artikel 5 is gedaan, blijft geldt de buitentoepassing tot het moment dat op de aanvraag is beslist.

Artikel 33

Artikel 2, aanhef en onder a, en artikel 26, eerste lid, aanhef en onder a, zijn gedurende 12 maanden na inwerkingtreding van deze wet niet van toepassing.

Artikel 34

Artikel 2, aanhef en onder b, en artikel 26, eerste lid, aanhef onder b, zijn gedurende 28 weken na inwerkingtreding van deze wet niet van toepassing.

Artikel 35

Artikel 151a van de Gemeentewet vervalt.

Artikel 36

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

Artikel 37

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 38

Deze wet wordt aangehaald als: Wet regulering prostitutie.

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

Gegeven,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Minister van Justitie,

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Ad artikel 1

Algemeen

In artikel 1 worden veel voorkomende begrippen gedefinieerd, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande definities in wetgeving en in het model voor de Algemene Plaatselijke Verordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In die model-APV is een centraal begrip de seksinrichting. In het wetsvoorstel staat begrip 'seksbedrijf' centraal, als verzamelaanduiding van de organisatorische kant van de bedrijvigheid; onder het verzamelbegrip kan een prostitutiebedrijf vallen; onder een prostitutiebedrijf kan een escortbedrijf vallen. Een seksbedrijf wordt locatiegebonden uitgeoefend (in een of meer seksinrichtingen, zijnde de fysieke verschijningsvorm ervan), of niet-locatiegebonden (in de vorm van een escortbedrijf).

Eerste lid, onder a (prostitutie)

Deze omschrijving sluit aan bij de definitie in artikel 273f, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Eerste lid, onder b (prostitutee)

Deze definitie sluit aan bij de artikelen 248b en 273f, eerste lid, onder 3, Wetboek van Strafrecht. In het wetsvoorstel wordt de term "prostitutee" gebruikt, omdat deze het meest aansluit bij het spraakgebruik en bij de praktijk binnen de prostitutiebranche. Aangezien dit woord taalkundig vrouwelijk is, wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt van vrouwelijke voornaamwoorden (zij, haar). In alle gevallen waar 'prostitutee' staat, wordt evenzeer de (mannelijke) prostitué bedoeld. Dit komt in de definitie van de term 'prostitutee' tot uitdrukking door de seksneutrale aanduiding: degene die.

Eerste lid, onder c (seksbedrijf)

In het begrip seksbedrijf is een centraal begrip in het wetsvoorstel. Het duidt op een organisatie, en dus niet op de locatie waar de verrichtingen of vertoningen plaatsvinden. Binnen de omschrijving vallen enerzijds de bedrijven die gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen *met* een derde tegen betaling (prostitutiebedrijven), en anderzijds de bedrijven waarin seksuele handelingen *voor* een derde worden verricht, zoals 'peepshows' en sekstheaters. Daarnaast worden onder dit begrip ook verstaan de bedrijven waar erotisch-pornografische vertoningen plaatsvinden: de seksbioscopen. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat ook een eenmansbedrijf een bedrijf kan zijn in de zin van deze wet, en dan vergunningplichtig is.

Eerste lid, onder d (seksinrichting)

Met dit begrip wordt gedeut op de voor klanten toegankelijk locatie van een seksbedrijf. Dit kan samen vallen met de locatie waar het seksbedrijf is gevestigd, maar dat is zeker niet altijd – en bij escortbedrijven per definitie niet – het geval. Omdat men name de uiterlijk waarneembare kenmerken van een seksinrichting van belang zijn voor de vraag of een vergunning voor een seksbedrijf kan worden verleend, is het verlenen van een vergunning voor een

seksbedrijf dat in een of meer seksinrichtingen wordt uitgeoefend, voorbehouden aan de burgemeester van de gemeente waarin die seksinrichting is gelegen.

Eerste lid, onder e (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 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, en is de prostituee niet als een zelfstandig werkende prostituee te beschouwen.

Eerste lid, onder f (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. 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 er speciale regels gelden voor dit type prostitutiebedrijven.

Eerste lid, onder g (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. Onder deze definitie valt ook de vennoot in een personenvennootschap.

Eerste lid, onder h (beheerder)

Als de dagelijkse leiding in een seksinrichting niet bij de exploitant zelf berust, maar bij een beheerder, dan is het van belang ook voor deze persoon, die primair verantwoordelijk is voor de gang van zaken in de seksinrichting, expliciet enkele bepalingen op te nemen in de wet – zie de artikelen 6, 8, 9 en 10.

Eerste lid, onder i (zelfstandig werkzame prostituee)

Prostituees worden aangemerkt als zelfstandig werkend, tenzij zij uitsluitend werkzaam zijn voor een exploitant. Hier vallen onder andere onder de prostituees die thuiswerken of zelfstandig in de escort actief zijn. Indien een zelfstandige werkende prostituee op haar thuisadres werkzaam is en geen andere prostituees in haar woning laat werken, is er geen sprake van een prostitutiebedrijf; een vergunning is derhalve niet nodig. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen nadere eisen gesteld kunnen worden: indien uiterlijk waarneembaar is dat op een bepaalde locatie prostitutie plaatsvindt, dan kan de gemeente de behoefte hebben daaraan enige voorwaarden te verbinden. Het is

aan de gemeenten om desgewenst daaromtrent regels op te nemen in de plaatselijke verordening.

Indien een prostituee op een vaste locatie, niet-zijnde haar huisadres, werkzaam is, betekent dit niet per se dat zij in een prostitutiebedrijf werkzaam is. Van belang is onder meer de aard van de relatie tussen de prostituee en degene die de locatie ter beschikking. Is dit louter een relatie als verhuurder-huurster, dan kan de prostituee daar als zelfstandig werkende prostituee werkzaam zijn; de verhuurder is door het enkel feit dat hij ruimte verhuurt aan een prostituee, niet te kwalificeren als een exploitant. De verhuurder wordt wel als exploitant in de zin van de wet beschouwd indien de ruimte die hij beschikbaar stelt expliciet – dus uiterlijk waarneembaar – bedoeld is voor prostitutie, en ook indien er verschillende prostituees gebruik maken van dezelfde locatie.

Het element 'zelfstandig' wordt gehanteerd om een onderscheid te maken tussen prostituees die zich wel en die zich niet moeten laten registreren. Het is geen indicatie voor de wijze waarop de prostituee fiscaal of arbeidrechtelijk beschouwd moet worden. Zo kan ook, afhankelijk van de omstandigheden, een zelfstandig werkende prostituee fiscaal gezien een bedrijf zijn, zonder dat dit betekenis heeft voor de toepassing van deze wet: het maakt de zelfstandig werkende prostituee niet vergunningplichtig.

Eerste lid, onder j (klant)

Deze definitie is opgenomen omdat in een seksinrichting of bij een zelfstandig werkende prostituee ook wel personen zullen komen die niet moeten worden aangemerkt als klant in de zin van de wet. Te denken valt aan de exploitant, de beheerder, de prostituee, het personeel dat in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf werkzaam is, toezichthouders en andere personen wiens aanwezigheid wegens dringende redenen noodzakelijk is (zoals voor het leveren van goederen of voor het uitvoeren van reparatie- of onderhoudswerkzaamheden).

Eerste lid, onder k (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 in wervende zin aandacht op de aangeboden dienstverlening te vestigen. Voor al die vormen geldt het voorschrift.

Ad artikel 2

Prostitutie mag alleen worden aangeboden door prostituees die geregistreerd zijn als prostituee. En voor prostituees die werkzaam zijn in een seksbedrijf geldt daarnaast dat het een vergund bedrijf moet zijn. Door deze registratieplicht én doordat wettelijk wordt bepaald dat exploitanten van prostitutiebedrijven te allen tijde een actueel overzicht moeten hebben van de voor het voor het prostitutiebedrijf werkzame prostituees, wordt maximaal inzicht verkregen in de legale prostitutie.

Ad artikel 3

Zoals uiteengezet in het algemeen deel van de memorie van toelichting, is ervoor gekozen om de exploitatie van seksbedrijven met een vergunningstelsel te reguleren. Dit houdt in dat de exploitatie van seksbedrijven 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 exploitatie van prostitutie 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 4

Het wetsvoorstel legt de algemene kaders en de (hoofd)verantwoordelijkheden vast en uniformeert het huidige lokale beleid op hoofdlijnen. Gemeenten stellen 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 in het belang van het verkrijgen van democratisch draagvlak voor het beleid is het van belang dat deze regels bij gemeentelijke verordening worden vastgesteld.

Met deze bepaling krijgt de gemeente voorts de mogelijkheid om binnen de gemeente een maximumbeleid te voeren. Ten aanzien van prostitutiebedrijven krijgt de gemeente de mogelijkheid om een nulbeleid te voeren. De keuze voor een dergelijk beleid 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. Evenals in het geval van de regulering van seksuele dienstverlening in het algemeen is het van belang dat de keuze voor een nulbeleid wordt vastgelegd in de gemeentelijke verordening.

Vanwege lokale omstandigheden kan het wenselijk zijn dat seksbedrijven geografisch worden geconcentreerd. Zo'n beleid wordt veelal ingegeven door 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. Met de onderhavige bepaling hebben de gemeenten echter een rechtstreekse wettelijke basis om seksinrichtingen in bepaalde delen van de gemeente te concentreren. Uiteraard geldt ook hier dat het van belang is een dergelijk beleid vast te leggen in de gemeentelijke verordening.

Artikel 4 biedt de gemeenten een wettelijke basis om een maximumbeleid ten aanzien van seksbedrijven te voeren. Zo'n maximumbeleid kan 'zelfstandig' worden toegepast, maar kan ook worden gehanteerd ter ondersteuning van een

concentratiebeleid, als bedoeld in het derde lid. 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.

Het maximum- of nulbeleid kan betrekking hebben op verschillende vormen van seksuele dienstverlening. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een gemeente wel (een beperkt aantal) locatiegebonden prostitutiebedrijven toestaat, maar geen andere vormen van prostitutiebedrijven. De mogelijkheid om een nulbeleid te voeren beperkt zich tot de exploitatie van prostitutiebedrijven. Gemeenten kunnen niet de registratie van prostituees weigeren. Wel kan een gemeente regels stellen over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente zelfstandig werkende prostituee haar werkzaamheden inricht.

Ad artikel 5

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. De beslissing of een vergunning kan worden verleend, is mede afhankelijk van lokale omstandigheden en belangen. Het is niet aan de rijksoverheid om dergelijke afwegingen te maken. Derhalve is besloten de vergunningverlening voor seksbedrijven bij de gemeenten neer te leggen.

Ad artikel 6

Ten einde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen over de aanvraag voor een vergunning tot het exploiteren van een seksbedrijf moeten bij de aanvraag onder meer de volgende gegevens worden overlegd: de persoonsgegevens van de exploitant en de beheerder, een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en een bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel. Daarnaast is het, met het oog op de wenselijkheid de seksbedrijven zoveel mogelijk te koppelen aan een vast adres, noodzakelijk om te beschikken over adres en telefoonnummer van het seksbedrijf.

In het kader van de integriteitstoets van de exploitant en de beheerder wordt aangesloten bij de verklaring omtrent het 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. Nu wordt voorgesteld 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.

Detailvoorschriften voor onder meer het bedrag aan leges voor de behandeling van een aanvraag worden vastgesteld bij gemeentelijke verordening.

Ad artikel 7

Met het oog op de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven wordt in dit artikel bepaald dat de beslistermijn voor een vergunning tot exploitatie van een

seksbedrijf maximaal twaalf weken telt. Een eventuele verdaagtermijn duurt ook maximaal twaalf weken.

Ad artikel 8

Het weren van de criminaliteit uit deze branche is één van de doelstellingen van het wetsvoorstel. Daarom is het van belang dat de exploitant en de beheerder niet onder curatele staan, niet zijn ontzet uit het ouderlijk gezag of voogdij en niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. 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 leidinggevenden. 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 algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden over de eisen op het gebied van zedelijk gedrag.

Het eerste lid van artikel 8 bevat de gronden op basis waarvan een vergunning in ieder geval wordt geweigerd. Het tweede lid bevat de gronden op basis waarvan een vergunning kan worden geweigerd. Als een vergunning is ingetrokken, dan vormt die intrekking een zelfstandige weigeringsgrond voor een nieuwe vergunning. Bij gemeentelijke verordening kunnen nadere weigeringsgronden worden gesteld, bijvoorbeeld de strijdigheid van de vestiging van een prostitutiebedrijf met het bestemmingsplan.

Ad artikel 9

Het eerste lid bevat enkele algemene onderwerpen waarover in de vergunning voorschriften worden verbonden. De aanwezigheidseis is van belang in het kader van het toezicht. In het bijzonder voor escortbedrijven geldt dat moet kunnen worden nagegaan of de prostituees die zeggen werkzaam te zijn voor een escortbedrijf (en dus zelf niet geregistreerd behoeven te zijn), daadwerkelijk voor het desbetreffende bedrijf werkzaam zijn.

Ad artikel 10

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 verbeteren. Tot ditzelfde doel wordt ook de toevoeging van het tweede lid voorgesteld.

Ad artikel 11

Dit artikel bevat een opsomming van de omstandigheden waaronder een vergunning zonder meer moet worden ingetrokken. Anders dan in artikel 12 is hier dus geen sprake van een discretionaire bevoegdheid van de gemeente.

Ad artikel 12

Dit artikel bepaalt dat de vergunning kan worden ingetrokken op verzoek van de vergunninghouder, indien in verband met gewijzigde wettelijke voorschriften, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten de bescherming van de belangen met het oog waarop het vergunningsvereiste is gesteld, zwaarder wegen dan het belang van de vergunninghouder bij een ongewijzigde

vergunning of indien een niet in de vergunning vermelde persoon beheerder is geworden.

De vergunning kan worden geschorst of ingetrokken indien is gehandeld in strijd met een of meer van de bij of krachtens deze wet gestelde eisen of in strijd is gehandeld met aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen en indien er sprake is van het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Voordat toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, aanhef en onder b, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd. Bij gemeentelijke verordening kunnen nadere gronden voor de intrekking van de vergunning tot exploitatie van een seksbedrijf worden gesteld.

Ad artikel 13

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 geen bezwaar bestaat tegen een voortgezet bedrijf, wordt een (gewijzigde) vergunning verleend. Afhankelijk van de aard van de wijzigingen kan ook de geldigheidsduur van de vergunning worden aangepast.

Ad artikel 14

Voor een juiste afweging of een vergunning versterkt 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. Om de ernst van de zaak aan te geven is artikel 14 is opgenomen in de Wet economische delicten (in artikel 29 van dit wetsvoorstel).

Ad artikel 15

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 strafbaar, doordat artikel 15 wordt opgenomen in de Wet economische delicten (in artikel 29 van dit wetsvoorstel).

Ad artikel 16

In aanvulling op artikel 7 wordt in dit artikel bepaald dat indien een gemeente een nulbeleid voert ten aanzien van prostitutiebedrijven, een aanvraag voor een vergunning voor de exploitatie van een dergelijk bedrijf zonder meer wordt geweigerd.

Ad artikel 17

Eén van de knelpunten dat uit het WODC-rapport naar voren komt is de sociale positie van de prostituee. Dit artikel bepaalt dat aan de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf in ieder geval voorschriften worden verbonden over maatregelen op het gebied van hygiëne, gezondheid, veiligheid, zelfbeschikkingsrecht, werktijden van de prostituees en de aanwezigheid van een actuele bedrijfsadministratie. Op deze wijze wordt een exploitant verplicht zorg te dragen voor goede arbeidsomstandigheden. Gemeenten kunnen ter uitvoering hiervan nadere regels stellen. De maatregelen op het gebied van hygiëne en gezondheid spelen een grotere rol bij locatiegebonden prostitutiebedrijven, omdat daar sprake is van vaste fysieke werkruimten waarin de prostituees werkzaam zijn.

Ad artikel 18

Voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf geldt naast de in artikel 11 genoemde gronden voor intrekking van de vergunning de aanvullende bepaling dat indien sprake is van onvrijwillige prostitutie, de vergunning wordt ingetrokken.

Ad artikel 19

Om zicht te kunnen hebben op de prostituees die niet werkzaam zijn voor een seksbedrijf, wordt bepaald dat zij als zelfstandig werkende prostituee geregistreerd worden. Er wordt voorzien in een landelijke registratie, omdat niet alle prostituees altijd op één plaats werkzaam zijn. De inschrijving geschiedt bij een gemeente, formeel door 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 politiekorps 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.

Ad artikel 20

Om het register actueel te houden, is voorzien in een tijdelijkheid van de registratie, en in enkele mogelijkheden om een registratie te doen doorhalen. Het daaraan verbonden nadeel tot periodieke (her)registratie weegt moet van minder gewicht worden geacht dan het voordeel van een zo actueel mogelijk register.

Ad artikel 21

Het is voor een zelfstandig werkende prostituee van belang zowel een toezichthouder als een klant te kunnen aantonen dat zij als zodanig geregistreerd is. Daartoe wordt na registratie een registratiebewijs verstrekt. Dit bewijs vermeldt het registratienummer.

Ad artikel 22

Om kenbaar te maken dat zij een geregistreerde prostituee is, moet elke zelfstandig werkende prostituee in advertenties haar registratienummer vermelden.

Ad artikel 23

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 24

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 24 vormt deze bepaling en verleent toezichthouders deze bevoegdheid alsnog. 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 25

In het huidige artikel 151a, tweede lid, Gemeentewet is een verzwaarde identificatieplicht opgenomen in het kader van het toezicht op de naleving van de geldende voorschriften inzake prostitutie. Artikel 151a Gemeentewet komt met de invoering van Wet regulering prostitutie te vervallen. Om de voorkomen dat daarmee ook de verzwaarde identificatieplicht zou vervallen, is de tekst van het tweede lid nu als dit artikel opgenomen.

Ad artikel 26

In hoofdstuk 8 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 haar diensten aanbiedt in een niet vergund prostitutiebedrijf, en het verrichten van seksuele handelingen met een zelfstandig werkende prostituee die niet is geregistreerd. De strafmaxima zijn bepaald op zes maanden hechtenis of een geldboete van de derde categorie.

Ad artikel 27

In hoofdstuk 8 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 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 28

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 toegevoegd aan de opsomming in artikel 1, onder c, van de eerstgenoemde wet.

Ad artikel 29

Ingevolge dit wetsvoorstel is het slechts toegestaan om een prostitutiebedrijf te exploiteren wanneer daarvoor een vergunning is verleend door de burgemeester van de gemeente waar het prostitutiebedrijf is gevestigd. Exploitatie van een prostitutiebedrijf zonder vergunning is verboden. De aanpak van illegale prostitutie geschiedt allereerst en vooral door de aanpak van exploitanten. Tegen niet-vergunde, ofwel illegale exploitatie van prostitutie zal in de eerste plaats kunnen worden opgetreden met gebruik van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Als handhavinginstrument 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 illegale exploitatie van prostitutie. 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 voorgestelde plaatsing van onderhavige wet in artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten (WED) maakt dat overtreding van het verbod op het zonder vergunning exploiteren van een prostitutiebedrijf (artikel 3), het verbod om bij de aanvraag onjuiste of onvolledige gegevens te verschaffen (artikel 14) en de overtreding van het verbod om voor een seksbedrijf te adverteren zonder het vergunningennummer en het vaste telefoonnummer (artikel 15) 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 de exploitatie 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 de illegale exploitatie 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 30

Artikel 8, tweede lid, onder a, maakt het mogelijk geen vergunning voor een seksbedrijf te vertrekken aan een aanvrager van wie minder dan vijf jaar voor de aanvraag een vergunning is ingetrokken op grond van artikel 11 en 12. 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 30 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 31

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 7) binnen maximaal 24 weken tot een beslissing op de aanvraag. Wie op het moment van inwerkingtreding van de wet al actief 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 beslist is, een niet-vergund bedrijf zou hebben – en dus strafbaar zou zijn. Derhalve bepaalt artikel 31 dat een vóór de inwerkingtreding verkregen vergunning voor een seksbedrijf nog gedurende enige tijd bevoegd maakt het bedrijf voort te zetten. Deze periode beslaat maximaal twaalf maanden: een periode van 28 weken waarbinnen een vergunning als bedoeld in artikel 3 moet zijn aangevraagd voor voortzetting van het bedrijf, en een periode van maximaal 2 x 24 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 oude vergunning tot twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet.

Ad artikel 32

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 behoeven te hebben. Deze bedrijven zouden op het moment van inwerkingtreding strafbaar zijn indien de bedrijfsactiviteit wordt voortgezet. Dit is een ongewenst situatie. Derhalve bepaalt artikel 32 dat een op het moment van inwerkingtreding rechtmatig geëxploiteerd seksbedrijf nog gedurende enige tijd voortgezet mag worden. Deze periode beslaat maximaal twaalf maanden: een periode van 28 weken waarbinnen een vergunning als bedoeld in artikel 3 moet zijn aangevraagd voor voortzetting van het bedrijf, en een periode van maximaal 2 x 24 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 bevoegdheid die krachtens artikel 32 is verleend; de bepaling impliceert dus geen absolute vrijwaring tot twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet.

Ad artikel 33

Op het moment van inwerkingtreding van deze wet kunnen bestaande bedrijven nog niet beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 3 van deze wet. De artikelen 31 en 32 regelen het overgangsrecht ter zake, maar om te voorkomen dat deze bedrijven in de tussentijd in strijd handelen met artikel 3, bepaalt artikel 33 dat artikel 3 gedurende een bepaalde periode niet van toepassing is. Voor de bedrijven eindigt die periode op het moment dat op de aanvraag 28 weken van toepassing is beslist

Voor klanten is gedurende niet vast te stellen of het bedrijf waarvoor de prostituee van wier diensten zij gebruik maken werkzaam is, een legaal bedrijf is. Derhalve is de strafbaarheid voor klanten, opgenomen in artikel 26, eerste lid, aanhef en onder a, opgeschort tot twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet. Deze periode is immers de maximale periode dat onduidelijkheid kan bestaan: 28 weken om een aanvraag te doen, en 2 x 12 weken totdat op de aanvraag is beslist.

Ad artikel 34

Op het moment van inwerkingtreding van deze wet kunnen zelfstandig werkende prostituees nog niet zijn ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 19, eerste lid. Om te voorkomen dat zij vanaf dat moment in strijd handelen met artikel 2, aanhef en onder b, (en als afgeleide daarvan: artikel 22), bepaalt artikel 34 dat zij gedurende 28 weken niet geregistreerd behoeven te zijn. Dat betekent ook dat de klant van deze prostituee niet strafbaar kan zijn; daarom wordt ook artikel 26, eerste lid, aanhef en onder b, gedurende die periode buiten toepassing gelaten.

De periode van 28 weken sluit aan bij de periode die (zie de artikelen 31 en 32) wordt aangehouden als periode na inwerkingtreding van de wet dat bestaande seksbedrijven een vergunning kunnen aanvragen.

Ad artikel 35

Dit artikel doet artikel 151a van de Gemeentewet vervallen. Dit artikel is indertijd ingevoerd naar aanleiding van het opheffen van het bordeelverbod. Het wetsvoorstel vormt de nieuwe wettelijke basis voor het prostitutiebeleid, waardoor artikel 151a van de Gemeentewet kan komen te vervallen. Omdat het gewenst is de inhoud van het derde lid van artikel 151a te behouden, is deze tekst nu opgenomen in artikel 25 van het wetsvoorstel.

Ad artikel 36

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 37

Het voornemen bestaat om zo snel mogelijk nadat het wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen, de wet in werking te doen treden. Mede gelet op de gevolgen voor de gemeenten, en op enkele technische voorwaarden, zoals de inrichting en werking van prostitutieregister en het register van escortbedrijven, is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit, zodat de juiste datum van

inwerking kan worden bepaald.

Ad artikel 38

Omdat het accent van deze wet ligt bij de regulering van prostitutie, is dit in de citeertitel prominent tot uitdrukking gebracht. Zoals uit het volledige opschrift blijkt, is de wet evenwel breder van opzet.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

DE MINISTER VAN JUSTITIE,

WET REGULERING PROSTITUTIE

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 verblijfsvergunning. 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'² van 6 november 2007 een kaderwet voor de prostitutie aangekondigd met een verplicht vergunningstelsel voor gemeenten dat betrekking heeft op verschillende vormen van prostitutie. Daarbij is aangegeven dat voor gemeenten de mogelijkheid wordt gecreëerd voor een 'nuloptie' te kiezen (geen prostitutiebedrijven). Het wetsvoorstel dat thans voor ligt geeft invulling aan deze kabinetsvoornemens.

In het kader van de totstandkoming 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 en seksbioscopen), 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 regulering voorgesteld dan voor de overige vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid die worden gereguleerd in dit wetsvoorstel. 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 de zelfstandig werkende prostituee zich dienen te registreren en wordt de klant van illegaal aanbod van prostitutie strafbaar gesteld. Deze wet heeft als citeertitel "Wet regulering prostitutie" gekregen omdat dit beter aansluit bij het doel en de inhoud van de wet dan de citeertitel 'Kaderwet prostitutie'.

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;

De wenselijkheid van nadere wetgeving betreffende het prostitutiebeleid is in het verleden, ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel tot afschaffing van het bordeelverbod, reeds eerder in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Destijds hebben verschillende Tweede Kamerfracties aangegeven niet onwillig te staan ten aanzien van een nadere regulering op dit gebied.

Zo is tijdens de behandeling gevraagd of het nodig dan wel wenselijk was om bij wet in een kader te voorzien op grond waarvan gemeenten hun vergunningenbeleid konden voeren³. Voorts is tijdens de parlementaire behandeling destijds gewezen op een mogelijk gebrek aan uniformiteit wanneer geen nadere kaders zouden worden neergezet. Dientengevolge is uiteindelijk een motie⁴ ingediend die heeft geleid tot het huidige artikel 151a Gemeentewet. Artikel 151a Gemeentewet 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 in dit kader 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 ruimschoots door verschillende fracties aan de orde gebracht. Hierbij is ondermeer 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 verslag⁵ destijds aangegeven de tijd op dat moment nog niet rijp te achten voor een nadere regulering van de exploitatie 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 de noodzaak bewezen tot een nadere regulering en bovendien duidelijk gemaakt dat sluitende regulering in verband met de verschuiving van problemen naar escort en thuisprostitutie gewenst is. Onderhavig wetsvoorstel voorziet hierin.

1.2 Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een vergunningplicht voor de exploitatie van een seksbedrijf. Hierdoor ontstaat meer uniformiteit in lokaal vergunningenbeleid. Omdat in de nieuwe situatie overal een vergunningplicht geldt, zullen de verplaatsingen die nu nog ingegeven zijn door het feit dat de beoogde gemeente of regio van vestiging geen vergunningplicht kent, worden voorkomen. In het wetsvoorstel is tevens opgenomen aan welke vergunningvoorwaarden door de exploitant in ieder geval moet worden voldaan. 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

³ Verslag TK 1997/98, 25 437, nr. 4, p. 10;

⁴ Amendement Nicolai c.s., TK 1998/99, 25 437, nr. 18;

⁵ TK 1997/98, 25 437, nr. 5, p. 17;

handhaving te vergemakkelijken. Uniformering zal plaatsvinden van de aan de exploitant en/of beheerder te stellen gedragseisen en antecedententoetsing, en van de aan de exploitant en/of beheerder 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 en zullen de mogelijkheden van verplaatsing naar een gemeente of regio waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden, worden 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 te exploiteren, tenzij daarvoor een vergunning is verleend ingevolge deze wet. Dit betekent dat voor het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling, of het aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden, een vergunning dient te worden aangevraagd ingevolge deze wet. De vergunningplicht is daarmee niet gebonden aan een inrichting maar aan de activiteit 'exploitatie van een seksbedrijf'. Bedrijven als parenclubs en massagesalons, zijn vergunningplichtig ingevolge deze wet indien in deze bedrijven seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling plaatsvinden. Het zonder vergunning exploiteren van een seksbedrijf is strafbaar ingevolge de Wet economische delicten.

Dwang lijkt binnen de prostitutiebranche vooral te worden uitgeoefend door souteneurs (ook wel: pooiers). Een souteneur is iemand die voordeel trekt uit de seksuele handelingen van een prostituee. Indien een souteneur zich van dwang bedient, is sprake van mensenhandel. Dit wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke benadering van de aanpak van souteneurs⁶. Onder omstandigheden kan het zijn dat een souteneur aan de kenmerken van een exploitant voldoet. De termen 'exploitant' en 'prostitutiebedrijf' zijn in het wetsvoorstel zo gedefinieerd dat een souteneur onder bepaalde omstandigheden vergunningplichtig is. Wanneer een souteneur geen vergunning heeft, handelt in strijd met vergunningvoorwaarden of exploiteert 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 Wet economische delicten.

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel tevens de mogelijkheid om onder voorwaarden voor een nuloptie 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 bezoeker, kan worden bepaald dat de exploitatie van prostitutiebedrijven in de gemeente niet is toegestaan (zie paragraaf 3.4). Op dezelfde gronden kan ingevolge dit wetsvoorstel bij gemeentelijke verordening een maximum worden gesteld aan het aantal vergunningen dat aan seksbedrijven wordt verleend.

⁶ Naast de reeds bestaande strafrechtelijke mogelijkheden voor zover het souteneurs betreft die voldoen aan het mensenhandelartikel in het Wetboek van Strafrecht.

Voorts voorziet het wetsvoorstel in een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees. Dit vergroot het zicht en grip op dit deel van de branche (zie hoofdstuk 4).

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 verleend aan escortbedrijven (zie hoofdstuk 5).

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

De voorgestelde wetgeving beoogt derhalve door zo veel mogelijk uniformering en een brede regulering zowel de thans bestaande mogelijkheden tot verplaatsing naar gemeenten waar geen of een minder stringent vergunningenbeleid geldt, als de mogelijkheden tot verschuiving naar vormen van niet-vergunde prostitutie, te ontnemen.

Het kabinet is zich ervan bewust dat dit wetsvoorstel op een aantal punten de gemeentelijke autonomie beperkt. Om deze reden 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. Gemeenten blijven in staat om, naast of in aanvulling op de bepalingen in het wetsvoorstel, een op de lokale wensen en noden afgestemd prostitutiebeleid te voeren.

Kort gezegd beoogt het kabinet met onderhavig wetsvoorstel de volgende doelen te bereiken:

- 1) Het verkleinen van gemeentelijke en regionale verschillen in vergunningenbeleid ten einde verplaatsingen te voorkomen;
- 2) Het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door een zo veel mogelijk sluitend systeem van vergunning- en registratieplicht te creëren;
- 3) Het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

Het kabinet verwacht dat dit een bijdrage zal leveren aan de aanpak van misstanden in de seksbranche zoals mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en illegalen en voorts de positie van prostituees zal verbeteren.

1.3 Begrippen

In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt uitvoerig 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 gewenst ook hier alvast enige opmerkingen te maken over enkele begrippen. Zo is het van belang te weten dat in de wet en de toelichting het begrip

'prostituee' gebruikt wordt, dus het vrouwelijke woord, maar dat daaronder mede wordt begrepen de (mannelijke) prostitué. De meeste bepalingen spreken in algemene zin van 'prostituee', maar een enkele keer wordt ook van een 'zelfstandig werkende prostituee' gesproken. Daarmee wordt bedoeld op een prostituee die zelfstandig, zonder betrokkenheid van een exploitant, haar werkzaamheden uitoefent, thuis, in de escort of op straat.

In de wet en de toelichting komen drie soorten bedrijven voor: seksbedrijf, prostitutiebedrijf en escortbedrijf. In alle gevallen wordt hierbij niet bedoeld op de locatie waar deze plaatsvindt (daarvoor wordt het woord 'seksinrichting' gebruikt), maar op de organisatorische kant van de bedrijvigheid. Het begrip 'seksbedrijf' wordt gebruikt als verzamelnaam voor allerlei typen seksgerelateerde bedrijvigheid. Een deel van de seksbedrijven biedt gelegenheid tot prostitutie: dan spreken we van 'prostitutiebedrijven'. Is het prostitutiebedrijf gericht op bemiddeling tussen prostituees en klanten, dan wordt van 'escortbedrijven' gesproken. Onder exploitant wordt begrepen 'de natuurlijke persoon voor wiens rekening en risico het seksbedrijf wordt uitgeoefend', onder beheerder 'de natuurlijke persoon die door de exploitant is aangesteld voor de feitelijke leiding van een seksinrichting'.

1.4 Inwerkingtreding en evaluatiebepaling

Er wordt naar gestreefd deze wet op 1 januari 2010 in werking te laten treden. Deze wet zal na vijf jaar worden geëvalueerd.

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 nog op te lossen knelpunten 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 voornoemde maatschappelijke problematiek en knelpunten. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de vergunningplicht, de vergunningvoorwaarden, de nuloptie en de aanpak van souteneurs, in hoofdstuk 4 op de registratie van zelfstandig werkende prostituees en in hoofdstuk 5 op toezicht en handhaving. In hoofdstuk 6 komen vervolgens de te verwachten bestuurslasten van het wetsvoorstel aan bod. Ook komen in dit hoofdstuk de administratieve lasten aan bod voor bedrijven, te weten exploitanten van seksbedrijven en prostituees die zelfstandig prostitutie bedrijven. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de grondwettelijke en internationale aspecten van het wetsvoorstel. Hoofdstuk 8 gaat in op de voorgestelde strafbepalingen. Hoofdstuk 9 tot slot beschrijft het flankerende beleid.

Hoofdstuk 2 Maatschappelijke problematiek

2.1 Inleiding

Het algemeen bordeelverbod is nu acht jaar geleden opgeheven en in deze periode tweemaal geëvalueerd⁷. Daarnaast zijn in tal van onderzoeken en

⁷ Het bordeelverbod opgeheven, WODC 2002 en Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007.

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 (CoMensha) 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 CoMensha over 2007 blijkt dat het aantal aanmeldingen in 2007, 716 meldingen, is gestegen ten opzichte van van 2006, 597 meldingen. CoMensha denkt dat dit vooral komt door 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 de Minister en Staatsecretaris van Justitie mensenhandel tot een speerpunt van justitiebeleid hebben verklaard.

Dwang binnen de prostitutiebranche wordt vooral uitgeoefend door souteneurs. Souteneurs zijn ook nog altijd een veelvoorkomend verschijnsel. Prostituees met souteneurs zijn vooral werkzaam achter de ramen, in de escort en thuis. In die branches is het voor souteneurs het meest eenvoudig om prostituees in de gaten te (laten) houden⁸. Dat het aantal prostituees met souteneurs niet lijkt te zijn afgenomen, is zorgwekkend in het kader van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. 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 lokaal legale economische en juridische infrastructuren 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.

2.2.2 Prostitutie door minderjarigen of 'illegalen'

⁸ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

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 aangetroffen⁹. 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 starters zijn momenteel voornamelijk werkzaam in de escort. Geconcludeerd kan derhalve worden dat prostitutie door minderjarigen nog steeds, doch incidenteel, voorkomt.

Het aantal prostituees uit Rusland en Latijns-Amerikaanse landen (die over het algemeen niet over de vereiste verblijfsdocumenten beschikten) is gedaald¹⁰. 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 dat onrechtmatig in Nederland verblijft en zich aanmeldt 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 afgenomen¹¹. Onduidelijk is of en zo ja, in welke mate de prostitutie door illegaal verblijvende en/of illegaal tewerkgestelde 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 handhavers 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, op een zodanige manier dat in feite sprake is van gezagsverhoudingen. 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 afgewenteld¹². 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 2001¹³.

2.3 Oorzaken

⁹ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

¹⁰ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

¹¹ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

¹² Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

¹³ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

Voor het voortbestaan van de misstanden in de prostitutiebranche is een aantal zaken aan te wijzen dat met dit wetsvoorstel kan 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 (ongewenste) 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.

Deze verschillen 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, vastgesteld 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 met name 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 haar diensten aanbieden in de ene gemeente, terwijl het in een andere gemeente is gevestigd. Door het gebruik van (prepaid) mobiele nummers is soms zelfs helemaal niet duidelijk waar een escortbedrijf is gevestigd. 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, op escortbranche en op thuiswerkers

Complicerende factor bij de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie is dat onvrijwilligheid vaak zeer moeilijk te constateren is door derden en dat onvrijwillige prostitutie met name plaats vindt in het niet vergunde, en nauwelijks zichtbare, gedeelte van de branche, zoals blijkt uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod¹⁴ ¹⁵. 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

¹⁴ Het bordeelverbod opgeheven, WODC 2002 en Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007;

¹⁵ Uit strafrechtelijk onderzoek is gebleken dat de vergunde raamprostitutie ook kwetsbaar is voor mensenhandel.

mensenhandel kunnen bevinden¹⁶. Bestrijding van misstanden die moeilijk zichtbaar zijn, is lastig en vergt extra inspanningen van de verantwoordelijke partijen.

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 1270¹⁷. 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-locatiegebonden prostitutie zoals escortbedrijven en om thuisprostitutie. Het aantal gemeenten dat ook de escort en de thuisprostitutie wil reguleren, neemt overigens toe¹⁸.

Gemeenten hebben derhalve minder zicht op escortbedrijven omdat deze niet in elke gemeente vergunningplichtig zijn, maar ook omdat deze bedrijven in veel gemeenten niet aan een locatie zijn gebonden. Er is dan ook een aantal 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 prostitutie¹⁹. 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 die erop wijzen dat prostituees meer vanuit huis met een (prepaid) 06-nummer zonder vergunning gaan werken. Dit heeft als voordelen voor de prostituee dat ze meer per uur kunnen verdienen omdat ze geen geld hoeven af te dragen aan een exploitant en dat er op dit moment weinig toezicht op plaatsvindt. Dit heeft als gevolg dat nog meer prostituees uit het zicht raken. Aangezien veel thuiswerkende prostituees wel enige vorm van bescherming willen, is de verwachting dat of zij dit samen met andere prostituees zullen doen of weer de bescherming van een souteneur zullen opzoeken²⁰.

2.3.3 Verhoogd risico op uitbuiting en machtsmisbruik

Prostituees hebben over het algemeen een sociaal en juridisch zwakkere positie dan de Nederlandse werknemer. Deze positie leidt tot een verhoogd risico op uitbuiting en machtsmisbruik door de exploitant. De exploitanten hebben een

¹⁶ Korpsmonitor prostitutie en mensenhandel 2006;

¹⁷ Evaluatie opheffing bordeelverbod, DSP-groep 2006 en Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007;

¹⁸ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

¹⁹ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

²⁰ Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet legale prostitutie, verboden bordelen, S. Biesma e.a., oktober 2006;

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*. Kenmerkend daarvoor is dat werk wordt geleverd in beslotenheid, wat de mogelijkheden voor machtsmisbruik vergroot²¹.

2.3.4 Klanten van prostituees

In het voorgaande is de problematiek belicht vanuit de aanbodzijde. Aan de vraagzijde staat de klant. Zonder vraag geen aanbod van prostitutie en 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 mensenhandel²². 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 heeft 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.

Hoofdstuk 3 Vergunningen

3.1 Vergunningplicht

Wat betreft het instrumentarium in dit wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de gemiddelde gemeentelijke praktijk, namelijk die van vergunningverlening. In veel gemeenten zijn immers seksbedrijven²³ zoals (raam)bordelen, sekstheaters, seksbioscopen etc. 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 de exploitatie van seksbedrijven. Met seksbedrijf wordt bedoeld het bedrijf dat gelegenheid geeft tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling of dat vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbiedt.

Door de vergunningplicht zullen bijvoorbeeld in alle gemeenten waarin seksbedrijven zijn toegestaan ook de escortbedrijven vergunningplichtig worden. Hierdoor kunnen exploitanten een vergunningplicht niet ontduiken door zich naar

²¹ Zuidema, Aerts en Boonstra (2007), Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam

²² 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

PM Flight, S. et al, nog niet gepubliceerd...

²³ De modelAPV van de VNG en veel gemeenten hanteren de term 'seksinrichting'

een andere gemeente of regio te verplaatsen. De vergunningplicht voor de exploitatie van seksbedrijven zal voorts het zicht op de seksbranche verbeteren. Het niet vergunningplichtige deel van de branche wordt immers minder groot.

In de huidige situatie zijn zowel burgemeester als college in onderscheidende situaties bevoegd tot vergunningverlening in de seksbranche. Bij seksinrichtingen is de burgemeester bevoegd tot vergunningverlening. Bij escortbedrijven en bij vaar- en voertuigen waar prostitutie wordt bedreven het college. Deze tweedeling levert in de praktijk problemen op omdat regelmatig escortbedrijven worden geëxploiteerd 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 met name liggen op het terrein van openbare orde en veiligheid is besloten deze taak bij de burgemeester te beleggen. Algemeen uitgangspunt daarbij is dat de exploitatie van een seksbedrijf verboden is tenzij daarvoor een vergunning is verleend door de burgemeester van de gemeente waar het seksbedrijf is gevestigd.

In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om de vergunningplicht niet te binden aan een inrichting maar aan de activiteit 'exploitatie van een seksbedrijf'. Uit de praktijk blijkt dat met name 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, kapsalons en theehuizen. Daarnaast vindt prostitutie tevens buiten inrichtingen plaats in bijvoorbeeld campers op parkeerplaatsen en op tippelzones. Al deze vormen vallen, wat de exploitatie betreft, onder het wetsvoorstel. Hierbij is dus niet van belang waar de prostitutie wordt aangeboden. Het exploiteren van een prostitutiebedrijf wordt daarmee breed uitgelegd.

De vergunning heeft daarmee een persoons- en activiteitsgebonden karakter en kan betrekking hebben op alle typen inrichtingen en alle soorten seksbedrijven. Het kabinet acht het wel noodzakelijk om deze exploitanten en hun bedrijven door middel van de vergunningvoorwaarden zo veel mogelijk aan een vast adres te binden (zie paragraaf 3.2).

De keuze voor het vergunningplichtig maken van de activiteit 'exploitatie 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 inrichting – zonder vergunning prostitutie wordt bedreven. De mogelijkheden tot optreden zijn tot nu toe met name 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 op alle niet-locatiegebonden prostitutiebedrijven van toepassing zijn.

Het wordt aan de gemeenten gelaten welke exploitatievormen van prostitutie en welke van de overige in dit wetsvoorstel bedoelde vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid 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 prostitutiebedrijven in de gemeente toe te staan.

Er zijn ook prostituees die niet werkzaam zijn voor een prostitutiebedrijf, maar zelfstandig werken, veelal thuis, in de escort of op straat. Indien een zelfstandig werkende prostituee op haar thuisadres werkzaam is en geen andere prostituees in haar woning laat werken, is er geen sprake van een prostitutiebedrijf en is geen vergunning nodig. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen nadere eisen gesteld kunnen worden: indien uiterlijk waarneembaar is dat op een bepaalde locatie prostitutie plaatsvindt, dan kan de gemeente de behoefte hebben daar enige voorwaarden te verbinden. Het is aan de gemeenten om desgewenst daaromtrent regels op te nemen in de plaatselijke verordening.

3.2 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. Zij dienen door gemeenten als strikte voorwaarden met betrekking tot vergunningverlening gehanteerd te worden. Door deze uniformering hebben gemeenten minder beleidsvrijheid om deze voorwaarden zelf in te vullen, maar zullen voornoemde (ongewenste) gemeentelijke en regionale verschillen worden tegengegaan. Het is dan minder relevant in welke gemeente een vergunning wordt aangevraagd. De mogelijkheid van verplaatsing van (malafide) exploitanten naar die gemeenten waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden wordt hierdoor voorkomen. Ook zal een uniformer en dus helderder beleid een effectieve handhaving ten goede komen²⁴.

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, mag de exploitant of beheerder 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

²⁴ Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiebranche, KLPD, 2008

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 intrekingsgronden zijn als verplichtend in het wetsvoorstel opgenomen. 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 diens bezoekers aanvullende weigerings- en intrekingsgronden worden gesteld.

Voor de ontvlechting van prostitutie en het criminele milieu is een goede toetsing bij de vergunningverlening belangrijk²⁵. In dat kader kan de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) een grote rol spelen. In de meeste gemeenten is nog geen gebruik gemaakt van de wet, maar het gebruik 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 enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid onder 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 ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt. Daarnaast wordt reeds via flankerend beleid de weerbaarheid van de (minderjarige) slachtoffers vergroot. Om de exploitatie van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde 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 zelfstandig werkende 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, en met name binnen de escort, te vergemakkelijken worden de activiteiten van de exploitant van een

²⁵ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007

seksbedrijf zoveel mogelijk aan een vast adres gekoppeld. Zo is in het wetsvoorstel opgenomen dat aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden over de aanwezigheid van de exploitant of de beheerder in de bedrijfsruimte van het seksbedrijf. Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij de aanvraag van de vergunning het adres waar de bedrijfsruimte van het seksbedrijf is gevestigd 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. In het register van escortvergunningen zal via het vergunningnummer en telefoonnummer kunnen worden achterhaald welke exploitant er achter het bedrijf zit en waar het bedrijf is gevestigd.

De Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) heeft ook 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 begrijpt ook de noodzaak vanwege het vele gebruik van 06-nummers die veelal niet traceerbaar zijn²⁶.

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 5). 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.

In het wetsvoorstel zijn voorts aanvullende bepalingen opgenomen specifiek voor prostitutiebedrijven. Zo is in het kader van toezicht en handhaving de bepaling opgenomen dat aan de vergunning voorschriften worden verbonden over de aanwezigheid van een actuele bedrijfsadministratie. In deze bedrijfsadministratie moeten in ieder geval 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.

Het kabinet vindt dat de exploitant van een prostitutiebedrijf een grote rol moet spelen met betrekking tot de bescherming van de voor hem werkzame prostituee. 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. Met zelfbeschikkingsrecht wordt bijvoorbeeld bedoeld dat de prostituee het werken zonder condoom, klanten en/of bepaalde diensten mag weigeren. Het niet naleven van deze verplichtingen kan leiden tot intrekking of weigering van de vergunning. De verwachting is dat dit de positie van de prostituee zal

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

verbeteren. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de hiervoor bedoelde voorschriften. Indien niet wordt voldaan aan deze verplichtingen, kan dit leiden tot intrekking van de vergunning. Daarbij wordt aangesloten bij reeds bestaande verplichtingen uit gemeentelijke verordeningen. Op deze wijze kan snel worden ingesprongen op bijvoorbeeld veranderingen in gezondheidszorg en hulpbehoefte van prostituees en behoeft dit wetsvoorstel op die momenten geen aanpassing. Met deze algemene maatregel van bestuur komt een specifieke regeling die de rechten van deze beroepsgroep in dezen nader regelt. Voorbeelden van de via algemene maatregel van bestuur op te leggen verplichtingen zijn:

- 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 er zorg voor 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 exploitant en beheerder van een prostitutiebedrijf zijn verplicht een bedrijfsbeleid te voeren waarin de toepassing van veilige sekstechnieken en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee centraal staan. Zo mag bijvoorbeeld de prostituee weigeren te werken zonder condoom, mag de prostituee klanten of bepaalde diensten weigeren, mag de prostituee niet verplicht worden zich geneeskundig te laten onderzoeken en heeft de prostituee 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 partijen zoals de Stichting De Rode Draad, 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 zelfstandig werkende prostituees zal naar verwachting een bijdrage leveren aan de verbetering van de positie van de prostituee. Zo zal deze prostituee bij registratie onder meer informatie ontvangen over instellingen op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening. 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).

3.3 Gevolgen vergunningplicht en vergunningvoorwaarden 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 escortbedrijven is dat mogelijk wel het geval nu escort thans niet in alle gemeenten vergunningplichtig is gesteld. Deze exploitanten zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel in alle gemeenten waarin seksbedrijven zijn toegestaan, een vergunning dienen aan te vragen. Voor met name exploitanten van prostitutiebedrijven geldt dat zij met dit wetsvoorstel meer verantwoordelijk worden gemaakt voor de bestrijding van misstanden en de bescherming en versterking van de positie van de in zijn bedrijf werkzame prostituee. De hieromtrent in het wetsvoorstel geformuleerde uniforme verplichtingen vragen daarbij om een actieve inzet en brengen extra taken voor de exploitant met zich mee. 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 handhaven van vergunningen behoren tot de reguliere gemeentelijke taken. Deze taken zullen ten gevolge van dit wetsvoorstel voor sommige gemeenten worden uitgebreid. Deze uitbreiding betreft dan met name de escortvergunningen nu escortbedrijven op dit moment niet in alle gemeenten waar terzake prostitutie een vergunningbeleid wordt gevoerd, vergunningplichtig zijn. Gemeenten die kiezen voor een vergunningstelsel en die escortbedrijven op dit moment nog niet vergunningplichtig hebben gesteld, zullen derhalve na inwerkingtreding van deze wet ook vergunningen moeten gaan verlenen aan escortbedrijven. Ook moeten deze gemeenten erop toezien dat aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan.

De toets omtrent gedragseisen wordt door gemeente 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 hier vanuit gemeenten veel extra inzet gepleegd hoeft te worden. Het betreft hier immers met name 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 prostituees.

De verplichtingen die toezicht en handhaving beogen te vergemakkelijken, bijvoorbeeld de verplichting dat een seksbedrijf in advertenties (en overige reclame-uitingen) het nummer van de verleende vergunning en het vaste

telefoonnummer vermeldt, betekenen voor sommige gemeenten enerzijds een extra administratieve handeling bij vergunningverlening. Anderzijds betekenen deze verplichtingen tijdswinst met betrekking tot het traceren van mogelijke niet-vergunde exploitanten. Met betrekking tot de overige verplichtingen zal er in het kader van toezicht en handhaving gericht ingezet kunnen worden op de voorwaarden uit de vergunning, maar de gemeente staat hier 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 5 nader ingegaan.

3.4 Gevolgen vergunningplicht voor buitenlandse seksbedrijven

Het vergunningstelsel heeft tot gevolg dat in het buitenland gevestigde seksbedrijven indien zij hun diensten willen aanbieden in Nederland zich zullen moeten vestigen in een Nederlandse gemeente. Immers het is verboden een seksbedrijf te exploiteren zonder vergunning en vergunningen kunnen slechts door gemeenten worden verleend aan seksbedrijven die in hun gemeente zijn gevestigd. Ook de bepaling dat bij de aanvraag een bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel dient te worden overgelegd leidt ertoe dat een seksbedrijf zich in Nederland moet vestigen. 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.

3.5 Nuloptie

Met betrekking tot de exploitatie van prostitutie wordt het gemeenten mogelijk gemaakt om een nuloptie (nulbeleid) te voeren. Dit houdt in dat gemeenten bij verordening ter bescherming van de openbare orde-, de woon- en leefomgeving en de veiligheid en gezondheid van de prostituee en de bezoeker, een algemeen verbod kunnen instellen inhoudende dat de exploitatie van prostitutiebedrijven in de gemeente niet is toegestaan.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de nuloptie uitsluitend mogelijk te maken voor prostitutiebedrijven, omdat daarbij de bescherming van deze belangen verdergaande beperkingen in 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 onvoldoende 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 bezoeker, een algemeen 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 betrekking tot de nuloptie. Vraag en aanbod van prostitutie blijft immers niet altijd binnen de gemeentegrenzen.

3.6 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 4. Zelfstandig werkzame prostituees

4.1 Registratie

4.1.1 Registratieplicht

Elke exploitant van een prostitutiebedrijf wordt door middel van de vergunningvoorwaarden verplicht om te allen tijde voor controle bereikbaar te zijn en daarbij een actuele bedrijfsadministratie over te leggen. Onderdeel van deze administratie is het personeelsbestand van de voor hem werkzame prostituees. Hiermee ontstaat zicht op de prostituees die binnen dit deel van de branche werkzaam zijn. De hier werkzame prostituees zijn overigens vaak reeds geregistreerd bij de Belastingdienst tengevolge van het dienstverband of de keuze voor het zogenaamde voorwaardenpakket (zie paragraaf 9.2.1). In de branche zijn echter veel prostituees (ook) als zelfstandige werkzaam. Het gaat om de prostituee die voor zichzelf werkt, bijvoorbeeld thuis, zelfstandig in de escort of op straat, zonder betrokkenheid van een exploitant. Op deze groep bestaat thans onvoldoende zicht. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een registratieplicht voor deze prostituees.

Naast het in beeld krijgen van deze prostituees dient de registratie de volgende doeleinden. Door middel van registratie wordt een zo veel mogelijk sluitend systeem binnen de branche gecreëerd, waarbij elke vorm van prostitutie onder enige vorm van regulering komt te vallen. Verschuivingen van prostitutiebedrijven naar dit thans vrijwel niet gereguleerde deel van de sector, worden daarmee naar verwachting tegengegaan²⁷. Daarnaast zal een registratieplicht deze groep beter bereikbaar maken voor het verstrekken van informatie en het bieden van hulp. De registratieplicht zal tevens toezicht en handhaving vergemakkelijken, omdat de registratie leidt tot een registratienummer, en tevens bepaald wordt dat er slechts geadverteerd mag worden met een registratienummer. In het landelijk registratiesysteem is voorts door de toezichthouder te controleren of iemand als zelfstandige werkzaam is en waar de prostituee woonachtig is. Registratie verruimt dus de mogelijkheden om binnen dit deel van de sector misstanden tegen te gaan en op te sporen. Daarnaast biedt de registratieplicht mogelijkheden voor de strafbaarstelling van de klant die gebruik maakt van illegaal aanbod van prostitutie (zie hoofdstuk 8). Prostituees die zich niet als zelfstandige wensen te registreren, zullen na inwerkingtreding van de wet slechts voor een vergunde exploitant werkzaam mogen zijn.

4.1.2 Procedure registratie

De zelfstandig werkende 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 alle zelfstandig werkende prostituees die niet in Nederland woonachtig zijn 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 deze beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Indien een prostituee niet meerderjarig is, niet beschikt over een voor het verrichten van arbeid noodzakelijke verblijfstitel of de opgegeven persoonsgegevens niet kloppen zal de gemeente registratie weigeren. In alle andere gevallen is de gemeente verplicht de prostituee in het registratiesysteem in te schrijven.

Voorstelbaar is dat gemeenten alvorens zij tot registratie overgaan met de prostituee in gesprek willen om te achterhalen of zij mogelijk tot prostitutie gedwongen is. Uit de praktijk zijn voorbeelden bekend dat hierbij, vanwege de specifieke kennis op dit terrein, de zedenpolitie aansluit. Ook zijn bij politie en

²⁷ Specifiek uit de situatie in Amsterdam is immers duidelijk geworden dat wanneer beleid en toezicht zich richten op escortbedrijven, er een verschuiving optreedt van escortbedrijven naar zelfstandig opererende escorts. Escort in Amsterdam Revisited, een beeld van de Amsterdamse escortbranche anno 2007, Marnix W.B. Eysink Smeets e.a..

gemeenten reeds slachtoffers, of oud-slachtoffers bekend. Het wordt gemeenten mogelijk gemaakt om bij de registratie van deze feiten een aantekening in het systeem te maken. Bij signalen van mensenhandel wordt van gemeenten verwacht dit actief bij de politie onder de aandacht te brengen. Bij controle van de prostituee kan hiermee vervolgens rekening worden gehouden. De aantekeningen in het systeem maakt het voorts mogelijk om zeer gericht mogelijke slachtoffers te controleren en de hulpbehoefte hier op af te stellen. Om deze reden is het vermoeden van slachtofferschap ook niet als weigeringsgrond voor registratie opgenomen. Er bestaat juist behoefte aan zicht op deze groep. Het weigeren van registratie alhier zou dat zicht 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 de naam en het telefoonnummer waarmee de prostituee wenst te adverteren. Daarnaast zal tevens een kopie van het paspoort in het systeem worden ingevoerd.

De prostituee is verplicht wijzigingen in deze gegevens door te geven aan de instantie die de registratie beheert.

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 geregistreerd staat. Het registratienummer heeft zij nodig om te mogen adverteren. Het wetsvoorstel voorziet namelijk in een verplichting voor de zelfstandig werkende prostituee om in advertenties het nummer dat op het registratiebewijs is opgenomen te vermelden. Via raadpleging van het registratiesysteem kan de toezichthouder dan vaststellen of het een geregistreerde prostituee betreft of niet. Controle op internet wordt hierdoor makkelijker.

Na de registratie bij gemeente zal uitgebreide informatie worden verstrekt aan de prostituee. Hierbij wordt gedacht aan 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.

De registratie zal worden doorgehaald 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, en zodra uit de GBA blijkt dat de prostituee overleden is. De inschrijving is voorts van beperkte duur, namelijk 2 jaar.

Uit de 'quickscan' die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft doen uitvoeren, onder meer naar aanleiding van de vraag bij welke instantie de registratie van zelfstandig werkende prostituees het beste belegd kan worden, bleek onder meer dat de garantie van anonimiteit

essentieel is voor het wetslagen van het register²⁸. De gegevens in dit registratiesysteem zullen daarom niet openbaar raadpleegbaar zijn. De gegevens zullen alleen ingezien mogen worden door de ambtenaren die bij of krachtens deze wet zijn belast met het toezicht op de naleving van deze wet. Het beheer van het systeem zal landelijk worden belegd.

4.2. Geen algehele registratieplicht

In het wetsvoorstel is niet gekozen voor een algehele registratieplicht voor prostituees, omdat dit overbodig en op sommige punten onwenselijk is. Voornaamste doel van de registratie is het verkrijgen van zicht op de branche. Dit zicht bestaat reeds met betrekking tot die prostituees die uitsluitend voor een exploitant werkzaam zijn. Er bestaat uit hoofde van zichtbaarheid derhalve geen noodzaak dat ook deze prostituees zich te laten registreren. Zij zijn reeds te traceren via het bedrijf waarvoor zij werken. Prostituees die zich om wat voor reden dan ook niet wensen te registreren, wordt het alleen toegestaan voor een vergunde exploitant werkzaam te zijn. Deze keuze wordt aan de prostituee gelaten.

4.3 Gevolgen registratieplicht voor buitenlandse prostituees

Alle zelfstandige werkende prostituees die in Nederland werkzaam zijn dienen zicht te registreren. De bij de registratieplicht geldende voorschriften zijn dus van toepassing op zowel de Nederlandse als in het buitenland gevestigde prostituees. Vanzelfsprekend dient de buitenlandse prostituee voorts te beschikken over een voor het verrichten van arbeid noodzakelijke verblijfstitel. Met de registratieplicht wordt het zicht op deze groep vergroot en worden toezicht en handhaving vergemakkelijkt. De registratieplicht geldt niet voor prostituees die uitsluitend werkzaam zijn voor een exploitant die gevestigd is in het buitenland. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.4 is het ingevolge dit wetsvoorstel namelijk niet toegestaan dat deze bedrijven hun diensten aanbieden in Nederland en is registratie derhalve niet aan de orde.

Hoofdstuk 5 Toezicht en handhaving

5.1 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. De politie heeft gepleit voor het wettelijk verankeren van een taakverdeling. Het kabinet is van oordeel dat er geen blauwdruk voor het toezicht en de handhaving in de seksbranche valt te geven en dat de precieze taakverdeling daarom aan de lokale partijen dient te worden overgelaten. 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. Er is dan ook geen taakverdeling in het wetsvoorstel opgenomen.

²⁸ Quickscan prostitutieregistraties, Marnix Eysink Smeets e.a., augustus 2008. Verschillende gemeenten, belangenverenigingen, politiemedewerkers, hulpverleners en prostituees zijn hiertoe ondervraagd.

Over de taakverdeling tussen gemeenten en politie is wel het volgende op te merken. De regie op het prostitutiebeleid ligt 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 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 illegaliteit 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 de vergunningvoorwaarden geen minderjarigheid en geen illegaliteit. 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 aan de politie.

5.2 Verbetering van toezicht en handhaving

5.2.1 Vergunningplicht en vergunningvoorwaarden

De gemeenten zijn op grond van het wetsvoorstel gehouden te voorzien in een vergunningplicht, tenzij bij gemeentelijke verordening is bepaald dat de exploitatie van prostitutie in de gemeente niet is toegestaan. 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 is gevestigd, dat de exploitant of beheerder in de bedrijfsruimte 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.

5.2.2 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 naar redelijk vermoeden prostitutie plaatsvindt. Bedrijfsmatige prostitutie-activiteiten kunnen worden geëxploiteerd 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 te exploiteren zonder vergunning. Een dergelijke bevoegdheid hebben gemeentelijke toezichthouders reeds op grond van artikel 149a Gemeentewet of artikel 7.2 van de nieuwe Wet op de 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 (IVBPR). 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 te exploiteren zonder vergunning. Deze exploitatie kan plaatshebben in een woning. Achter de voordeur van de woning kan sprake zijn van het plegen van strafbare feiten. In het in de woning aanwezige prostitutiebedrijf kunnen 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.

5.2.3 Landelijk register vergunningen van escortbedrijven

Zoals gezegd kennen escortbedrijven vaak (ook) een afzetgebied buiten de gemeentegrenzen. Indien een toezichthouder activiteiten van een escortbedrijf tegenkomt dat gevestigd is 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, waar het bedrijf is gevestigd, 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) 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. Ten behoeve van het toezicht en de handhaving is minder relevant of een vergunning is geweigerd. Daarnaast 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.

5.2.4 Registratie zelfstandig werkende prostituees

In hoofdstuk 4 van deze toelichting is vermeld dat zelfstandig werkende 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 deze prostituee om te adverteren met een registratienummer de controle met name op internet vergemakkelijken.

5.2.5 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. Zowel het vergunde/geregistreerde als het illegale²⁹ deel van de branche dient gecontroleerd te worden. Het zoeken naar misstanden, ook in het illegale deel, vormt een essentieel onderdeel van de handhaving.

Ook indien een gemeente ervoor kiest om de exploitatie van prostitutie niet toe te staan, is handhaving nodig. De gemeente moet (laten) controleren dat er geen prostitutiebedrijven gevestigd zijn in de gemeente dan wel dat er geen bedrijven zijn gevestigd waar (gedwongen) prostitutie plaatsvindt.

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 te weinig controle plaats vindt 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.

5.2.6 Integrale handhaving

²⁹ Met 'illegaal' wordt hier bedoeld: bedrijven die vergunningplichtig zijn ingevolge deze wet maar niet over een vergunning beschikken. Daarnaast zijn dit de niet geregistreerde zelfstandig werkende prostituees.

Niet alleen de gemeente en de politie, maar ook het OM, 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 driehoeksoverleg kunnen hierover de nodige afspraken worden gemaakt.

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 met name 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 zogenaamd 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.

5.2.7 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. Dit team zou zich moeten richten op de opsporing van niet vergunde bedrijven en niet geregistreerde prostituees en de gemeenten waar deze gevestigd dan wel woonachtig zijn moeten wijzen op de aanwezigheid ervan. Alsdan zouden er bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen kunnen worden getroffen.

5.2.8 Prioriteit mensenhandel OM en politie

Wanneer prostitutie mensenhandel wordt dient er stevig opgetreden te worden. 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 OM 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' ingesteld³⁰. Deze Task Force, onder voorzitterschap van de Procureur-Generaal, portefeuillehouder aanpak mensenhandel, is bedoeld om partijen bij elkaar te brengen, knelpunten op te lossen, ervaringen uit te 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 OM aan bestuur;
- dadergerichte aanpak van mensenhandelaren (vergelijkbaar met de zgn. patseraanpak').

Daarnaast is er een Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, waarin de Nationale Recherche, SIOD, IND en Koninklijke Marechaussee samenwerken en informatie vergaren, analyseren en uitzetten.

³⁰ Op 27 februari 2008.

Hoofdstuk 6 Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten

6.1 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 bestaan uit vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze behoren tot het reguliere takenpakket van de gemeente. Met dit wetsvoorstel worden gemeenten echter in medebewind geroepen, terwijl gemeenten nu ingevolge artikel 151a van de Gemeentewet autonome bevoegdheden hebben.

Met betrekking tot vergunningverlening worden de hiervoor door de exploitant te betalen leges door veel gemeenten als kostendekkend aangemerkt³¹. De in dit wetsvoorstel voorgestelde verbreding van de vergunningplicht zal op dit punt mogelijk extra lasten met zich meebrengen ten gevolge van 'nieuwe' vergunningaanvragen met name door escortbedrijven, doch tegenover deze extra lasten zullen inkomsten staan in de vorm van kostendekkende leges. De voorgestelde brede vergunningplicht hoeft echter 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 immers reeds vaak een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane bedrijven. Indien het ingevolge het gemeentelijke- of regionale maximumbeleid toegestane aantal seksbedrijven wordt overschreden zal de vergunning eenvoudig kunnen worden geweigerd. De mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening een nulbeleid ten aanzien van prostitutiebedrijven te voeren zal de lasten met betrekking tot vergunningaanvragen in die gemeenten juist doen afnemen. Hier zijn minder aanvragen te verwachten nu duidelijkheid bestaat over de vraag of prostitutiebedrijven wel of niet zijn toegestaan. Aanvragen zijn in dat geval door gemeenten gemakkelijk af te doen.

De toetsing van de gedragseisen vindt nu tevens door gemeenten plaats. Het wetsvoorstel voorziet hier niet in nieuwe taken. Wel zullen sommige gemeenten met dit wetsvoorstel mogelijk toezicht moeten gaan houden op meer vergunningvoorwaarden, hetgeen extra lasten met zich mee zou kunnen brengen. Met betrekking tot de uniforme verplichtingen wordt echter met name een extra inzet van de exploitanten verwacht.

De verplichtingen die toezicht en handhaving beogen te vergemakkelijken, betekenen voor sommige gemeenten enerzijds extra administratieve handelingen bij vergunningverlening en anderzijds tijdwinst met betrekking tot het traceren van mogelijke niet-vergunde exploitanten. In het kader van toezicht en handhaving zal dan ook gericht ingezet kunnen worden op de voorwaarden uit de vergunning.

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

³¹ Dit blijkt uit een onderzoek dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verricht is onder een aantal kleine, middelgrote en grote gemeenten.

verwachting weg tegen de tijdswinst die geboekt zal worden bij het traceren van vergunde en niet vergunde exploitanten. Indien dit wetsvoorstel wel zou leiden tot hogere lasten voor gemeenten, zouden gemeenten dit kunnen ondervangen door de leges voor exploitanten te verhogen,

De registratie van zelfstandig werkende prostituees en vergunningen van escortbedrijven brengen een extra taak voor gemeenten met zich mee. Het wetsvoorstel verplicht hierbij tot een aantal, met name, administratieve handelingen: inschrijving in het landelijke registratie systeem en verzending van een afschrift van de vergunning. Deze lasten zijn momenteel nog onderwerp van onderzoek en afhankelijk van de exacte invulling van de registratiesystemen.

6.2 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 reeds 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 zelfstandig werkende prostituees meer zicht op de branche ontstaan. Daarbij zal het toezicht, tengevolge van de verplichte adverteerwijze (vast telefoon-/registratie- of vergunningnummer) gemakkelijker en daardoor minder arbeidsintensief worden.

De verwachting luidt derhalve dat het wetsvoorstel geen extra lasten voor de politie met zich mee zal brengen. De politie zal zich naar verwachting juist meer kunnen gaan richten op haar kerntaken met betrekking tot de opsporing van strafbare feiten.

6.3 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 een verklaring omtrent het gedrag), 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 1270³².

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 wel een vergunning moeten gaan aanvragen. Dit zal met name betrekking hebben op escortbedrijven. Ten behoeve van de berekening zal er derhalve van worden uitgegaan dat het aantal niet vergunde escortbedrijven dat een vergunning moet gaan aanvragen gelijk is aan het aantal vergunde escortbedrijven. Gelet hierop wordt het aantal van 1270 vermeerderd met 90. In totaal wordt dus geschat dat dit wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor circa 1360 seksbedrijven.

De totale administratieve lastendruk ten gevolge van dit wetsvoorstel is berekend aan de hand van het standaardkostenmodel en bedraagt in totaal: €61.200,-, circa €45,- 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 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 waarschijnlijk gering zijn. Exploitanten van locatiegebonden seksbedrijven dienen in de huidige situatie immers al over een vergunning voor de exploitatie 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 mee brengen. Daarnaast hebben deze exploitanten ook baat bij een landelijke vergunningplicht daar dit eerlijke concurrentie bevordert.

³² Evaluatie opheffing bordeelverbod, gemeentelijk beleid, DSP-groep 2006

Voor escortbedrijven of andere seksbedrijven die zijn gevestigd in een gemeente waar nu geen vergunningplicht geldt, brengt het wetsvoorstel wel extra inspanningen met zich mee. Deze exploitanten zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vergunning dienen aan te vragen. Dit wetsvoorstel zal dan ook resulteren in een verzwaring van de administratieve lastendruk voor met name deze groep exploitanten. Voorts zullen de nalevingskosten zoals hierboven berekend in de praktijk een stuk minder zijn omdat veel exploitanten reeds over een vaste telefoon beschikken.

6.4 Administratieve lasten prostituees

Dit wetsvoorstel voorziet in een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees. Deze prostituee mag 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: het verzamelen van gegevens, het uitvoeren van de registratie en het verkrijgen van het registratiebewijs. De administratieve lasten zijn mede afhankelijk van hoe de procedure rondom registratie vorm zal worden gegeven. Aangezien deze procedure op dit moment nog onderwerp van onderzoek is, zijn de precieze lasten hiervan nog niet aan te geven. Er zal in ieder geval naar worden gestreefd de lasten voor deze groep prostituees zo laag mogelijk te houden.

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 ongeveer 25.000³³. De Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven gaat uit van een totaal aantal van 20.000. Ten behoeve van de berekening zal worden uitgegaan van het maximumaantal van 25.000.

Hoofdstuk 7 Grondwettelijke en internationale aspecten

7.1 Artikel 19 Grondwet

De voorgestelde wettelijke maatregelen en de uitwerking die gemeenten daaraan (in de praktijk) 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 echter geen rechtstreekse werking toe. Ten aanzien van het grondwettelijk 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

³³ L. van Mens en T. van der Helm, Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie, 1999

voorwaarden betreffende de geschiktheid van personen, bescherming van de arbeidende tegen gevaar en exploitatie, 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.³⁴ De vergunningplicht en- voorwaarden voor exploitanten van een seksbedrijf en de registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees 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 3 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).

7.2 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 markt (PbEU van 27 december 2006, nr. 376, blz. 36 e.v., hierna: de Dienstenrichtlijn) is op 28 december 2006 in werking getreden. 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 vormen 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 die in Nederland gevestigd zijn en hier tijdelijk of permanent activiteiten willen ontplooien, zich dienen te houden. Geen van de uitzonderingen op de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn neergelegd in de artikelen 1, 2 of 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 de exploitatie van 'seksbedrijven' en de verplichting voor zelfstandig werkende prostituees zich te laten inschrijven in een register. Beiden 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, met name 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

³⁴ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 376, nr. 2 (Notitie grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze).

en derhalve niet in strijd met de Dienstenrichtlijn. Het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking, omdat dit stelsel van toepassing is op alle seksbedrijven die in Nederland hun diensten willen aanbieden. Het vergunningstelsel is noodzakelijk ter bescherming van enkele dwingende redenen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de openbare orde (waaronder ook de menselijke waardigheid van de prostituee, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen- zie overweging 41 van de Dienstenrichtlijn) en veiligheid, en de gezondheid van de prostituee en diens bezoekers. Het vergunningstelsel is ook proportioneel: de opheffing van het bordeelverbod heeft niet het gewenste effect gehad en het gebrek aan een op deze branche toegespitst kader heeft 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.

Het vergunningstelsel heeft tot gevolg dat seksbedrijven zich moeten vestigen in een Nederlandse gemeente, aangezien gemeenten slechts vergunningen verlenen aan seksbedrijven die in hun gemeente zijn gevestigd. Ook de bepaling dat bij de aanvraag een bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel dient te worden overgelegd leidt ertoe dat een seksbedrijf zich in Nederland moet vestigen. Voorts is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij de aanvraag van de vergunning het adres waar de bedrijfsruimte van het seksbedrijf is gevestigd, wordt overgelegd.

Voor zover het gaat om vergunningvoorwaarden in de zin van artikel 10, eerste en tweede lid, Dienstenrichtlijn, kan worden bevestigd dat ook hier de verplichting non-discriminatoire is, omdat de verplichte vestiging in de desbetreffende gemeente geldt voor alle seksbedrijven 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 (waaronder ook de menselijke waardigheid van de prostituee, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen - zie overweging 41 van de Dienstenrichtlijn) en veiligheid, en de gezondheid van de prostituee en diens bezoekers. Door middel van deze vestigingsverplichting kan fysiek worden gecontroleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de hygiëne. 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. Tot slot kan hierdoor scherper gecontroleerd worden of er geen sprake is van een betrokkenheid van het criminele milieu.

Zowel de vergunning als deze (impliciete) verplichtingen voor de dienstverrichter om een vestiging te hebben in Nederland vallen ook 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 vergunningsverplichting 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 en veiligheid en de gezondheid van de prostituee en diens bezoekers. Het wetsvoorstel kent geen strengere regels voor buitenlandse 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 buitenlandse bedrijven die in Nederland zijn gevestigd.

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.

Het wetsvoorstel geeft gemeenten de mogelijkheid om geen of een maximum aantal vergunningen voor seksbedrijven te verlenen. 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. Deze nuloptie of dit maximumbeleid inzake kunnen slechts worden gehanteerd ter bescherming van de openbare orde, woon- en leefomgeving en de veiligheid en de gezondheid van de prostituee en de bezoeker en zullen 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 en veiligheid en de gezondheid van de prostituee en van de klant.

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

Het wetsvoorstel voorziet in een registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees. Deze dienen zich in te schrijven in een prostitutieregister. Deze verplichting wordt gerechtvaardigd om redenen betreffende de openbare orde en veiligheid (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.

De procedures en formaliteiten die in dit wetsvoorstel aan de dienstverrichter worden opgelegd, zullen overeenkomstig de verplichtingen van de Dienstenrichtlijn (artikelen 6 tot en met 8) elektronisch worden ontsloten en kunnen worden afgewikkeld. De daarvoor benodigde voorschriften worden vastgesteld in het wetsvoorstel ter implementatie van de Dienstenrichtlijn (de "Dienstenwet").

Ten slotte kent dit wetsvoorstel enkele eisen inzake de betrouwbaarheid van de dienstverrichter en dient bijvoorbeeld een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) te worden overgelegd. Het wetsvoorstel staat toe dat een verklaring uit een andere lidstaat met equivalente waarde wordt geaccepteerd. Indien nodig kan de waarde van zo'n 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). De daarvoor benodigde voorschriften worden vastgesteld in het wetsvoorstel ter implementatie van de Dienstenrichtlijn (de "Dienstenwet").

Hoofdstuk 8. Aanpassing van strafwetgeving

8.1 Inleiding

In dit wetsvoorstel staat versterking van de bestuurlijke aanpak onder regie van de gemeente voorop. Wanneer het bestuur betere instrumenten in handen krijgt zal 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.

Ter aanvulling en versterking van deze aanpak voorziet dit wetsvoorstel in een aantal strafbepalingen. Aan de keuze voor strafrechtelijke sanctionering liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

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. Op het terrein van 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. Zulks sluit ook aan bij het in het Coalitieakkoord opgenomen uitgangspunt dat 'verkokering en versnippering van de handhaving wordt tegengegaan'.

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 de illegale exploitatie van seksbedrijven 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 exploiteert, 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 niet vergund seksbedrijf exploiteert, strafbaar te stellen. Evenzeer 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

8.2 Aanpak van de klant die gebruik maakt van illegale prostitutie

Strafrechtelijke sanctionering behoort ook te gelden voor de klant van illegaal aanbod van prostitutie. Op het moment dat een klant bewust kiest voor illegale prostitutie en daarmee profiteert van een mogelijke uitbuitingssituatie, dient de mogelijkheid te bestaan tot het opleggen van een vrijheidsstraf.

Daaraan kan het volgende worden toegevoegd.

Het kabinet acht het wenselijk om strafrechtelijk op te kunnen treden tegen de klant van een slachtoffer van mensenhandel of een illegaal in Nederland verblijvende prostituee. Zulks is ook neergelegd in het Coalitieakkoord. Deze wens lijkt breed te worden gedeeld. In het verleden is zij bijvoorbeeld reeds onderwerp geweest van discussie en moties van de Tweede Kamer (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2004/05, 25 437, nr. 48). Ook internationaal 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 aangetroffen, is de aanname 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 en uitbuitingssituaties zullen voordoen. Dit wetsvoorstel beoogt naast scherpere regulering van legale prostitutie, ook het bestaan van ongewenste vormen van prostitutie zo veel mogelijk te bestrijden. Strafbaarstelling 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 de exploitatie 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 en uitbuitingssituaties zich makkelijker kunnen voordoen en neemt daarbij bewust een risico diensten af te nemen van een slachtoffer van mensenhandel of een illegaal in Nederland verblijvende prostituee.

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 staat ingeschreven in het prostitutieregister. Zonodig zal de klant naar een bewijs daarvan moeten vragen. In die zin geldt voor de prostituant 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. Tegen zichtbare illegale bedrijven zal daarnaast krachtig worden opgetreden. Naast het beschikbare bestuurlijke instrumentarium biedt de mogelijkheid tot strafrechtelijke sanctionering van illegale exploitatie van prostitutie 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 16 of 17 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. Inderdaad komt het voor dat een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel zijn oorsprong vindt in een melding van een prostituant. De verwachting is evenwel niet dat met de voorgestelde strafbepaling deze opsporingsbron zal opdrogen. Immers, anders dan bijvoorbeeld in Zweden waar een algehele strafbaarstelling van prostituanten geldt, wordt de prostituant in Nederland straks voor een duidelijke keuze gesteld. Het is niet aannemelijk dat de klant die in die situatie bewust kiest voor illegale prostitutie snel genegen zal zijn om eventuele misstanden te melden. Daarbij zij nog opgemerkt dat klanten die misstanden melden dat in het algemeen anoniem zullen doen. Deze mogelijkheid tot anoniem melden van misstanden, blijft zowel voor de klant van legale als van illegale prostitutie bestaan.

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.

Een eerste navraag leert dat meerdere partijen bij het Raad van Europa verdrag reeds daadwerkelijk invulling geven aan dit artikel. De precieze invulling verschilt echter per partij en is zeer afhankelijk van de invulling van het nationale prostitutiebeleid en de nationale zedelijkheidswetgeving. Hierdoor zijn de verschillende nationale situaties niet vergelijkbaar. Bovendien is er niet of nauwelijks informatie beschikbaar over de effecten van deze strafbaarstellingen. Dit is met name 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 name met betrokkenen uit het Nederlandse veld in beeld gebracht.

Over de handhaving van de voorgestelde strafbepaling kan het volgende worden opgemerkt. De handhaving zal, alleen al gelet op de aard van de bezigheden, niet in alle gevallen eenvoudig zijn. Contacten tussen klanten en prostituees vinden ook buiten prostitutiebedrijven in beslotenheid plaats en zijn bovendien niet altijd als prostitutie herkenbaar. Een overtreding zal daardoor niet altijd eenvoudig zijn vast te stellen. Van de opsporing kunnen dan ook geen al te grote verwachtingen worden gekoesterd. Voorts zal prioriteit op dit terrein ook in de toekomst liggen bij de aanpak van mensenhandel. Dit neemt evenwel niet weg dat er zeer wel gevallen denkbaar zijn waarin straks tegen de klant van illegale prostitutie zal kunnen worden opgetreden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin wordt opgetreden tegen de illegale exploitatie van een prostitutiebedrijf. Tegen de klanten van dat bedrijf zal straks strafrechtelijk kunnen worden opgetreden. Deze strafbaarstelling vormt een wenselijk en nuttig sluitstuk op de voorgestelde regulering van de prostitutie.

8.3 Strafbaarstelling van prostituee

Omwille 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 die werkt zonder over de daarvoor vereiste registratie te beschikken strafbaar te stellen. Ook wordt voorgesteld om de prostituee die de verplichting om in een advertentie het nummer te vermelden dat op het registratiebewijs is opgenomen niet nakomt, strafrechtelijk te sanctioneren.

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 zou het – mede uit het oogpunt van effectiviteit van de handhaving – onwenselijk zijn 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 niet-geregistreerde prostituee bedraagt een geldboete van de eerste categorie; de mogelijkheid tot het opleggen van een vrijheidsstraf is uitgesloten.

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

8.4 Handhaving strafbaarstellingen

De wet is er met name op gericht om de bestuurlijke aanpak van (misstanden in de) prostitutie beter vorm te kunnen geven. Het is de bestuurlijke aanpak en de bestuurlijke handhaving die bij de uitvoering van het wetsvoorstel centraal zullen staan. Dit betekent dat voor alle strafbepalingen in deze wet, behalve de bepaling betreffende de klant, ook een bestuurlijk instrumentarium van

toepassing is. Mocht er in een specifiek geval sprake zijn van zodanige feiten en omstandigheden dat een strafrechtelijke 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.

Deze keuze is voor dit wetsvoorstel 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 de Wet regulering prostitutie.

Hoofdstuk 9 Flankerend beleid

De voorgestelde wetgeving kan geen oplossing bieden aan een aantal in hoofdstuk 2 signaleerde 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 vreemdelingen³⁵. In de brief Veiligheid begint bij voorkomen van 6 november 2007³⁶ is reeds aangekondigd dat het huidige arbeidsmarkt- en tewerkstellingsvergunningenbeleid 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

³⁵ Kamerstukken II, 1998/99, 25 437

³⁶ Kamerstukken II, 2007/08, 28 684, nr. 119

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 vooral om de vraag of prostituees werknemer of zelfstandig werkend zijn. Prostituees geven de voorkeur aan zelfstandig werken en zien zich zelf 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 een voorkeur aangeeft voor zelfstandigheid, blijkt in de praktijk in veel bedrijven sprake van zodanige gezagsmomenten 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 komt er een verduidelijking van de arbeidsverhoudingen 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 zal door de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) regelgeving worden aangepast. Daarbij gaat het om het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 en het Besluit van 24 december 1986 tot aanwijzing van gevallen waarin een arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd (Stb. 655). Deze wijzigingen zullen naar verwachting per 1 januari 2009 van kracht worden.

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 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 zal een subsidieregeling worden uitgewerkt door het ministerie van Justitie, in samenwerking met SZW. Deze regeling zal naar verwachting eind 2008 worden bekend gemaakt.

9.2.3 Voorlichting

Op dit moment wordt op verschillende manieren informatie aan prostituees verstrekt. (Overheids)instellingen zoals De Rode Draad, Scharlaken Koord, Prostitutie Informatie Centrum, GGD-en, Soa Aids Nederland, maatschappelijk 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 arbeidsrechtelijke 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, Onderwijs Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid Welzijn en Sport een ronde tafel gesprek 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 sociale zekerheid, verzekeringen en gemeentelijk beleid in relatie tot prostitutie. Nadere uitwerking van de plannen op het terrein van voorlichting zal eind 2008 plaatsvinden.

9.3 (Bestuurlijke) aanpak georganiseerde criminaliteit

Één 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 criminaliteit³⁷ beoogt een nadere invulling te geven aan de beoogde versterking op het terrein van de preventieve en bestuurlijke aanpak.

Dit programma is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, samen met de VNG, opgesteld en is op 15 februari jl. naar de Tweede Kamer gestuurd.

Samengevat richt dit programma zich op de volgende activiteiten:

1. Het realiseren van zes regionale en één landelijk analyse- en informatiecentrum.
2. Het door middel van het afsluiten van een landelijk convenant vereenvoudigen van de wijze waarop de gemeenten en veiligheidspartners (politie, OM 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 aanpak bij alle betrokken partners (bestuur, politie, OM, 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.

³⁷ Bijlage bij Kamerstukken II, 2007/08, 29911, nr. 11