

Vergaderjaar 2009–2010

32 211

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 september 2009 en het nader rapport d.d. 6 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 mei 2009, no. 09.001235, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een landelijke vergunningplicht voor prostitutiebedrijven, een landelijk register voor escortbedrijven en een algehele registratieplicht voor prostituees. Verder wordt het gebruik maken van illegaal aanbod van prostitutie als overtreding strafbaar gesteld. Het kabinet wil met dit wetsvoorstel de handhaving vergemakkelijken, verplaatsen tusschen gemeenten voorkomen en meer zicht en grip op de seksbranche verkrijgen.

De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel onder meer opmerkingen over de doelen van het wetsvoorstel, de voorgestelde maatregelen en de Europeesrechtelijke aspecten. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 mei 2009, nr. 09001235, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2009, no. W04.090150/I, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Met de Wet opheffing algemeen bordeelverbod van oktober 2000 is de exploitatie van vrijwillige prostitutie van meerderjarige prostituees – onder bepaalde voorwaarden – gelegaliseerd. Prostitutie wordt voor de wet opgevat als een bijzondere vorm van arbeid, die zelfstandig of in loondienst kan worden verricht. Prostitutie zelf, en het gebruik maken ervan, was voor de wetwijziging al niet strafbaar.

De Wet opheffing algemeen bordeelverbod strekte er enerzijds toe een belangrijk deel van de prostitutiesector te legaliseren en te reglementeren, terwijl anderzijds schadelijke vormen van (exploitatie van) prostitutie krachtig moesten worden bestreden. Op mensenhandel en strafbare exploitatie van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

prostituees werden in het Wetboek van Strafrecht zware straffen gesteld,¹ terwijl de legalisering van de prostitutiebranche via een bestuursrechtelijke aanpak moest leiden tot een betere beheersing en regulering van de branche.² De verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke aanpak kwam bij de gemeente te liggen. Op basis van artikel 149³ en 151a⁴ Gemeentewet kunnen vormen van exploitatie van prostitutie door middel van gemeentelijke vergunningen worden gereguleerd. Gemeenten kunnen zo een vergunningstelsel invoeren, maar zijn hiertoe niet verplicht. Voorts kunnen gemeenten ook bestemmingsplannen gebruiken om de vestiging van seksinrichtingen te reguleren.

Uit evaluaties van het wetsvoorstel en rapporten over de effecten van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat zich zowel in het deel van de prostitutiebranche waarvoor niet een vergunningplicht geldt, alsook in de vergunde sector nog steeds misstanden (vrouwenhandel, minderjarigen en gedwongen prostitutie) voordoen.⁵

Ook in het coalitieakkoord 2007⁶ wordt gesteld dat de prostitutiebranche, ondanks de legalisering in 2000, «een broeinest is van zwartwerken, vrouwenhandel, witwassen en andere vormen van illegaliteit en criminaliteit». Het huidige instrumentarium zou tekortschieten om één en ander effectief te kunnen bestrijden. In het beleidsprogramma «Samen werken samen leven»⁷ wordt vervolgens een nieuwe kaderwet voor de prostitutie aangekondigd.

Het onderhavige wetsvoorstel, de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, is daarvan het resultaat. Het wetsvoorstel introduceert een landelijke vergunningplicht voor prostitutiebedrijven, een landelijk register voor escortbedrijven en een algehele registratieplicht voor prostituees. Verder wordt het gebruik maken van illegaal aanbod van prostitutie als overtreding strafbaar gesteld.

Zoals ook in de toelichting wordt geconstateerd, heeft het legaliseren van de prostitutiebranche niet het gewenste effect gehad; de misstanden zijn niet verdwenen, noch in het vergunde deel, noch in het deel waarvoor geen vergunningplicht geldt. De prostitutiebranche bevindt zich in het schemergebied tussen legaal en illegaal en de sector beweegt zich ook heel gemakkelijk van het legale naar het illegale gedeelte en vice versa. Dat hangt samen met de aard van de branche, de wijze waarop het werk van de prostituee wordt georganiseerd en met de achtergrond, situatie en persoonskenmerken van de prostituee. Zo is er vaak sprake van zeer ongelijke machtsverhoudingen en is de vrijwilligheid van de beroepsuitoefening twijfelachtig, of in ieder geval lastig vast te stellen. Het feit dat het verschijnsel prostitutie ook met negatieve waardeoordelen is omgegeven, maakt dat er voorts ook sprake kan zijn van een chantage-element, waarmee het gemakkelijk in de sfeer van de criminaliteit wordt getrokken. Dit alles brengt mee dat het bestrijden van misstanden, zoals vrouwenhandel, minderjarigheid en gedwongen prostitutie, noodzakelijk is en tegelijkertijd zeer problematisch. Dit alles rechtvaardigt een zekere mate van centralisatie. De Raad onderschrijft in dit verband de invoering van een verplicht vergunningstelsel.

1. Inleiding

Het is verheugend te constateren dat de Raad van State een zekere mate van centralisatie gerechtvaardigd acht, en dat hij de invoering van een verplicht vergunningstelsel onderschrijft. Het zijn twee kernelementen van het onderhavige wetsvoorstel, zonder welke een wettelijke regeling als nu wordt voorgesteld aanmerkelijk minder effectief zou zijn voor het bereiken van de gestelde doelen.

Mede namens de Minister van Justitie ga ik hieronder in op het advies van de Raad van State.

2. Doelen van het wetsvoorstel

Volgens de toelichting dient het wetsvoorstel de volgende doelen:

- 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 middel van een zo sluitend mogelijk systeem van vergunning- en registratieplicht;*
- 3. het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.*

¹ De strafmaxima voor alle vormen van seksuele uitbuiting, artikel 250a Wetboek van Strafrecht, zijn verhoogd van één naar zes jaar. Thans bestaat artikel 250a niet meer, omdat in oktober 2002 bij een partiële herziening van de zedelijkheidswetgeving artikel 250a is aangescherpt en is opgenomen in artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

² Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Mensenhandel, eerste rapportage van de Nationaal rapporteur, Den Haag, maart 2001, blz. 23.

³ Artikel 149 Gemeentewet: De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

⁴ Artikel 151a, eerste lid, Gemeentewet: De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

⁵ DSP-groep, Evaluatie opheffing bordeelverbod, Gemeentelijk beleid, in opdracht van het WODC, 2006. Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, onderzoek en beleid, A.L. Daalder, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2007, KLPD, dienst Nationale Recherche, Schone Schijn, De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector, 1 juli 2008.

⁶ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamersfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4; akkoord van 7 februari 2007, blz. 28, onder 16.

⁷ Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, 2007–2011, 5.5 Bestrijding van vormen van ernstige criminaliteit, blz. 68.

Het kabinet verwacht dat dit wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan de aanpak van misstanden in de seksbranche, waaronder misdrijven van een zeer zware categorie die zijn gerelateerd aan mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en illegalen, en voorts de positie van prostituees zal verbeteren, aldus de toelichting.¹

De Raad constateert dat de drie genoemde doelen instrumenten zijn om het uiteindelijke doel te bereiken: het bestrijden van vrouwenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie. Uit de toelichting blijkt echter niet op welke wijze met het realiseren van deze doelen dit uiteindelijke doel wordt bereikt.

Ten aanzien van het eerstgenoemde doel, het voorkomen van verplaatsingen door het verkleinen van gemeentelijke en regionale verschillen in het vergunningenbeleid, merkt de Raad op dat hiervoor van groot belang is dat in elke gemeente op eenzelfde niveau wordt gehandhaafd.² In het voorstel wordt de handhaving echter overgelaten aan de gemeente. Dit betekent dat er verschillen in handhaving tussen gemeenten zullen blijven bestaan en dat er verplaatsingen zullen blijven optreden naar gemeenten die minder inzetten op toezicht en handhaving. De toelichting geeft niet aan hoe dit effect zou kunnen worden tegengegaan. Bovendien introduceert het voorstel een nuloptie (dit punt komt hierna verder aan de orde); dit kan spanning oproepen bij het nastreven van een uniform beleid, wanneer per gemeente verschillende handhavingsregimes gaan gelden. De Raad concludeert dat het wetsvoorstel dus een beperktere bijdrage zal leveren aan het voorkómen van verplaatsingen tussen gemeenten, dan wordt beoogd.

Ook is twijfel mogelijk over de vraag of de twee andere doelen van het voorstel, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving, gerealiseerd kunnen worden. «Wanneer het bestuur betere instrumenten in handen krijgt zal het zicht en de grip op de branche verbeteren», aldus de toelichting.³ Dit betekent dat de aandacht vooral uit zal gaan naar het nader reguleren van het al gereguleerde deel. Het zicht en de grip op het illegale gedeelte worden met dit voorstel niet vergroot; net zomin als toezicht en handhaving op het gedeelte waarvoor niet een vergunningplicht geldt worden vergemakkelijkt. Ook moet er rekening mee gehouden worden dat, met het toenemen van de administratieve verplichtingen, een groter deel van de branche zal gaan kiezen voor de illegaliteit; dit is eigen aan de aard van de branche.⁴ Het zicht op dit deel van de branche zal dus eerder verminderen.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen doel en middelen en toe te lichten op welke wijze het wetsvoorstel een daadwerkelijke bijdrage zal leveren aan het bestrijden van de misstanden in de branche.

2. Doelen van het wetsvoorstel

Onder meer uit de laatste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt⁵ dat een aantal oorzaken is aan te wijzen voor het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche. De gemeentelijke en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningenbeleid alsmede het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escortbranche en thuiswerkers, worden als de voornaamste oorzaken gezien. Het wetsvoorstel heeft primair de aanpak van deze oorzaken ten doel door het verkleinen van lokale en regionale verschillen, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen, en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf is een kern van het wetsvoorstel. Het belang daarvan wordt ook door de Raad onderschreven. Samen met de registratieplicht voor prostituees en het landelijk register van vergunningen voor escortbedrijven wordt een zo veel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat vanwege het regulerend effect op de branche de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren, prostituees een betere bescherming kan bieden en de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen. De voorgestelde wetgeving scheidt aldus het kader voor een robuuste aanpak van misstanden in de seksbranche. Met het voorgestelde instrumentarium krijgen gemeenten en de met handhaving van de voorgestelde

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 1 Inleiding, § 1.2 Inhoud wetsvoorstel.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 6 Toezicht en handhaving, § 6.2.5 Intensivering toezicht en handhaving.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 7 Strafbepalingen, § 7.1. Inleiding.

⁴ Zie ook Marnix Eysink Smeets, Quickscan Prostitutieregistraties, augustus 2008.

⁵ Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod, WODC 2007.

wetgeving belaste autoriteiten de mogelijkheid om een effectief beleid te voeren ten aanzien van seksbedrijven in het algemeen en prostitutiebedrijven in het bijzonder.

Met de vergunningplicht en uniformering van vergunningvoorwaarden worden strenge eisen aan het gedrag van exploitanten en hun bedrijfsvoering gesteld. Exploitanten hebben het beste zicht op mogelijke misstanden in het seksbedrijf en dragen daarmee een bijzondere verantwoordelijkheid. Zij dienen van onbesproken gedrag te zijn en zorg te dragen voor een veilige bedrijfsvoering, met respect voor de positie van de prostituee. Wordt hieraan niet, of niet langer, door de exploitant voldaan, dan mag deze exploitant ingevolge het wetsvoorstel niet of niet langer als zodanig werkzaam zijn. De voor het uitoefenen van een seksbedrijf benodigde vergunning dient in dat geval niet te worden verleend of dient te worden ingetrokken. Wij zijn van oordeel dat indien een exploitant niet, of niet langer, aan de gestelde vereisten voldoet, de kans op het ontstaan van misstanden wordt vergroot. Met het weren van deze exploitanten kunnen dan ook misstanden worden voorkomen.

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

In de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod wordt voorts geconstateerd dat er gemeentelijke verschillen bestaan met betrekking tot vergunningverlening en toezicht en handhaving. Zo is in de ene gemeente een escortbedrijf vergunningplichtig en in de andere gemeente niet. Ook de geldende vergunningvoorwaarden kunnen per gemeente verschillen. Dergelijke verschillen zijn niet wenselijk, omdat zij kunnen leiden tot verplaatsingen van exploitanten naar die gemeenten waar geen vergunningplicht geldt, en waar de exploitant zich dus niet hoeft te houden aan regels, vastgelegd in een vergunning. Ook leiden deze verschillen nu nog mogelijk tot verplaatsingen naar gemeenten waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden of waar minder toezicht en handhaving plaatsvinden. Met het creëren van een vergunningplicht voor alle seksbedrijven en het uniformeren van de aan de exploitant en beheerder van een seksbedrijf te stellen gedragseisen en op te leggen verplichtingen, wordt beoogd dergelijke verplaatsingen tegen te gaan. Er zullen niet langer gemeenten zijn waar een vergunning niet nodig is of waar niet of nauwelijks vergunningvoorwaarden gelden: een vergunning is overal vereist en in alle gemeenten waar vergunningen worden verleend, gelden minimaal dezelfde wettelijke voorwaarden. Een verplicht vergunningstelsel brengt tevens met zich dat gemeenten kunnen optreden tegen niet-vergunde bedrijven. Het verbeteren van grip en zicht op de branche en het vergemakkelijken van toezicht stellen gemeenten in staat dit optreden effectiever vorm te geven. De wijze waarop en de intensiteit waarmee handhavend optreden plaatsvindt, dienen lokaal te worden bepaald aan de hand van de lokale situatie. Het wettelijk landelijk verankeren van een handhavingsniveau voor alle gemeenten achten wij derhalve niet wenselijk. Dit is bij uitstek een aangelegenheid voor de lokale driehoek, met regionale afstemming.

Conform het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de verhouding tussen doelen en middelen en op de wijze waarop het wetsvoorstel bijdraagt aan de bestrijding van misstanden in de seksbranche.

3. De voorgestelde maatregelen

Het wetsvoorstel regelt op hoofdlijnen de volgende onderwerpen.

- Het wordt verboden een seksbedrijf te exploiteren, tenzij daarvoor door de burgemeester een vergunning is verleend. De gemeente kan een vergunning op de in het wetsvoorstel aangegeven gronden weigeren.
- Er komt een landelijk register van prostituees.
- Er wordt een landelijk register van verleende vergunningen voor escortbedrijven ingericht.
- Ook voor escortbedrijven verleent de burgemeester de vergunning.
- De mogelijkheid wordt geïntroduceerd voor een gemeente om te kiezen voor de nuloptie. Dit betekent dat bij gemeentelijke verordening, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van de prostituee en van de klant, kan worden bepaald dat het uitoefenen van een prostitutiebedrijf niet is toegestaan.
- Het gebruik maken van illegaal aanbod van prostitutie wordt als overtreding strafbaar gesteld.

Volgens de toelichting staat in het wetsvoorstel de versterking van de bestuurlijke aanpak onder regie van de gemeente voorop. Ter aanvulling en versterking daarvan voorziet het wetsvoorstel in een aantal verbodsbepalingen waarbij is gekozen voor strafrechtelijke sanctionering.¹ In de toelichting wordt hieromtrent slechts vermeld dat de bestrijding van mensenhandel als een van de speerpunten is benoemd in de Landelijke Prioriteiten Politie 2008–2011 en dat er een «Task Force Aanpak Mensenhandel» is ingesteld. Deze task force heeft onder meer tot taak het toezicht op de prostitutiesector te versterken en de informatie-uitwisseling te verbeteren. Ten slotte meldt de toelichting dat toezicht, informatie-uitwisseling tussen bestuur en politie en internationale samenwerking essentieel zijn voor de programmatische aanpak waarin OM, politie, maar ook gemeenten, de Belastingdienst en de verantwoordelijke ministeries een rol zullen spelen.²

De bestuurlijke instrumenten die de gemeente in handen krijgt om meer zicht te verkrijgen op de branche en het toezicht te vergemakkelijken, bestaan uit de registratie van prostituees, de registratie van escortbedrijven en de vergunningsplicht voor alle seksbedrijven. De Raad constateert dat de instrumenten administratieve verplichtingen opleggen aan de branche, maar situaties en gedragingen binnen de branche niet reguleren. De vraag is of deze instrumenten een afdoende antwoord zijn op de gesignaleerde misstanden. In dit verband wijst de Raad op het onderzoek van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) uit 2008 naar de onvolkomenheden of knelpunten in het (lokale) prostitutie- en mensenhandelbeleid. Het KLPD heeft in Amsterdam, Utrecht en Alkmaar de vergunde raamsector onderzocht. Eén belangrijke uitkomst van dit onderzoek is dat in de drie onderzochte steden in de vergunde raamsector prostitutie onder dwang veelvuldig voorkomt. Het rapport – met de titel «Schone schijn» – concludeert: «Het huidige prostitutie- en mensenhandelbeleid is niet voldoende toegerust om onvrijwillige prostitutie ofwel mensenhandel te signaleren. Het veronderstelt dat signalen van mensenhandel voor een belangrijk deel voortkomen uit de bestuurlijke controles op vergunde bedrijven. Deze controles richten zich in de praktijk voornamelijk op de prostituees en bestaan uit het controleren van hun »papieren« en vaak ook een praatje. Als de bedoelde papieren – dit verschilt per stad – in orde zijn, betekent dit niet dat de prostituee in kwestie haar beroep vrijwillig uitoefent. Het moeten beschikken over en het verkrijgen van de juiste papieren vormt namelijk geen administratieve barrière tegen prostitutie onder dwang – met name niet voor Nederlandse vrouwen. Slachtoffers registreren zich niet altijd en als zij wel besluiten om zich te registreren worden zij in de procedures vrijwel nooit als slachtoffer herkend. Het hebben van de vereiste papieren zegt niets over eventueel slachtofferschap van mensenhandel.»³ Het onderhavige wetsvoorstel gaat uit van de veronderstelling dat door de prostitutie nog meer te reguleren, misstanden in de seksbranche kunnen worden bestreden. Het onderzoek van het KLPD wekt op dit punt twijfel; het administratief reguleren van de seksbranche is iets anders dan het bestrijden van misstanden. Het vergunde deel van de branche wordt nog beter in kaart gebracht, terwijl het niet-vergunde, het illegale, gedeelte naar alle waarschijnlijkheid groter zal worden. Het gevaar is daarmee reëel dat met dit voorstel de

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 7 Strafbepalingen, § 7.1. Inleiding.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 6 Toezicht en handhaving, § 6.2.8 Prioriteit mensenhandel openbaar ministerie en politie.

³ KLPD, dienst Nationale Recherche, Schone Schijn, De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector, 1 juli 2008, hoofdstuk 9, Conclusie.

aandacht van gemeenten nog meer gericht wordt op het scheppen van een papieren werkelijkheid, in plaats van op het aanpakken van misstanden in de praktijk.

De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

In het hiernavolgende wordt nader aandacht besteed aan de afzonderlijke maatregelen.

3. De voorgestelde maatregelen

Het wetsvoorstel ziet niet slechts op strafrechtelijke sanctionering van verbodsbepalingen. Voor alle verbodsbepalingen, de strafbaarstelling van de klant en de prostituee uitgezonderd, geldt dat tevens bestuurlijk kan worden opgetreden. Naast punitieve strafrechtelijke sancties op basis van de Wet op de economische delicten, heeft het bestuur de mogelijkheid reparatoire maatregelen op te leggen.

De constatering van de Raad dat de instrumenten administratieve verplichtingen opleggen, maar situaties en gedragingen niet reguleren, delen wij niet. De aan de exploitant uniform voorgeschreven eisen hebben wel degelijk een normatief karakter. Met de eisen wordt de exploitant, op straffe van bijvoorbeeld intrekking van de vergunning, verantwoordelijk gemaakt voor bijvoorbeeld de bestrijding van misstanden en een goede en veilige bedrijfsvoering. Dit instrument reguleert dus juist situaties en gedragingen binnen de prostitutiebranche. Om nog duidelijker te maken dat de exploitant werk moet maken van een aantal zaken, is nu in het wetsvoorstel opgenomen dat de exploitant een bedrijfsplan moet overleggen bij de aanvraag van een vergunning voor een prostitutiebedrijf. Op die wijze kan de gemeente vooraf beoordelen of in voldoende mate aandacht wordt besteed aan onder meer het welzijn van de prostituees. Nadere regeling van de inhoud van het bedrijfsplan zal bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden.

Met de in het wetsvoorstel opgenomen vergunningplicht voor exploitanten van seksbedrijven en registratieplicht voor prostituees worden alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering gebracht. Anders dan de Raad veronderstelt, wordt vergeleken bij de huidige situatie het gereguleerde deel van de branche dan ook vergroot. Waar thans de mogelijkheid bestaat tot verplaatsing naar een gemeente waar geen vergunningplicht geldt, of tot verschuiving naar vormen van prostitutie die niet gereguleerd zijn, geldt straks een sluitend stelsel. De scheiding tussen het gereguleerde, legale deel en het niet-gereguleerde, illegale deel, wordt door de voorgestelde wetgeving scherper. Dit vergroot de mogelijkheden tot een effectieve aanpak van het illegale deel.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is op bovenstaande punten ingegaan in de memorie van toelichting.

3.1. Registratieplicht prostituees

Het wetsvoorstel introduceert een algehele registratieplicht voor prostituees. Het doel daarvan is het vergemakkelijken van toezicht en handhaving, aldus de toelichting. Door deze registratieplicht zal meer zicht op de gehele branche worden verkregen nu tevens informatie beschikbaar komt over zelfstandigen die werkzaam zijn in bijvoorbeeld de escortbranche of de thuisprostitutie.¹

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een korte verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van prostitutieregistratie.² Uit de opdrachtverlening voor dit onderzoek blijkt dat het kabinet als belangrijkste doel van de registratieplicht voor ogen had: het verminderen van onvrijwillige prostitutie. Een vermoeden van slachtofferschap zou een weigeringsgrond kunnen zijn bij de registratie. Uit de verkenning kwam naar voren dat dit doel slechts bereikt kan worden indien er een zware intake plaatsvindt en de registratieprocedure uitgevoerd wordt door kenners van het veld. Pas dan zou duidelijk kunnen worden dat de betrokkene die zich aanmeldt voor registratie niet uit vrije wil kiest voor het beroep van prostituee. Het kabinet heeft deze weigeringsgrond uiteindelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen; gemeenten zijn verplicht om elke prostituee die zich meldt (mits in het bezit van de juiste verblijfsdocumenten en meerderjarig) te registreren, ook al is duidelijk dat er sprake is van misstanden. Daarmee is het oorspronke-

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 3 Prostitutie, § 3.1 Registratie, § 3.1.1. Registratieplicht.

² Marnix Eysink Smeets, Quicksan Prostitutieregistraties, augustus 2008.

lijke doel van de registratie uit het zicht verdwenen en vervangen door het vergemakkelijken van toezicht en handhaving.

3.1 Registratieplicht prostituees

Zoals hiervoor is uiteengezet, is registratie een belangrijk middel om de aanpak van onvrijwillige prostitutie te kunnen ondersteunen. Wij zijn het derhalve niet eens met de stelling van de Raad dat het oorspronkelijke doel van de registratie uit het zicht is verdwenen nu een vermoeden van slachtofferschap niet als weigeringsgrond voor registratie is opgenomen. Zoals de Raad in zijn advies aangeeft, is bij de voorbereiding van de voorgestelde wetgeving overwogen om een vermoeden van slachtofferschap als weigeringsgrond bij registratie op te nemen. Na ampele overweging hebben wij daarvan afgezien. Daarbij zijn de reacties uit de consultatieronde, waarin dit punt expliciet is voorgelegd, betrokken. Het overgrote deel van de geconsulteerde organisaties gaf aan dat de uitvoerbaarheid van een registratiesysteem waarin wordt gewerkt met een dergelijke weigeringsgrond problematisch is, terwijl de mogelijke toegevoegde waarde beperkt moet worden geacht. Het signaleren van slachtofferschap is zeer lastig, zelfs voor experts op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. Het onderscheid tussen vrijwilligheid, onvrijwilligheid en slachtofferschap blijkt in de praktijk dikwijls moeilijk vast te stellen. Om slachtofferschap vast te stellen is het vaak nodig om verschillende signalen te combineren. Soms ook blijkt slachtofferschap pas nadat de prostituee is gaan werken. Veelal kan eerst na meerdere malen intensief met de prostituee te hebben gesproken en bijvoorbeeld in kaart te hebben gebracht met wie zij contacten onderhoudt, een vermoeden van onvrijwilligheid worden vastgesteld. Om deze reden achten wij het niet wenselijk om een vermoeden van slachtofferschap op te nemen als grond om een verzoek tot inschrijving in het landelijk register van prostituees te weigeren. Hiermee wordt schijnzekerheid met betrekking tot de geregistreerde prostituee voorkomen. Betrokkenen, in het bijzonder klanten en exploitanten, dienen alert zijn te zijn op het feit dat ook een geregistreerde prostituee slachtoffer kan zijn van mensenhandel, en signalen die daarop wijzen, te melden bij de politie. Ook van gemeenten mag dat worden verwacht. Het wetsvoorstel beoogt met de registratie van prostituees bepaald niet een papieren werkelijkheid te creëren. Juist de registratie leidt tot een eerste contactmoment met de prostituee (al dan niet met een intake gesprek) waarbij informatie en voorlichting kan worden gegeven. Omdat het zo lastig is signalen van mensenhandel op te vangen, is het van belang de prostituee in een positie te brengen waarin zij zelf deze signalen kan afgeven (aan hulpverlening en politie). Voorts biedt ook de controle op de registratie een contactmoment, met dezelfde mogelijkheden.

Met betrekking tot toezicht verzorgt de Politieacademie de cursus «Prostitutiecontrole en Mensenhandel», waarmee toezichthouders worden getraind om contact te maken en te onderhouden met prostituees en daarbij alert te zijn op eventuele signalen van mensenhandel. Ook het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) geeft aan het van groot belang te vinden dat gemeenteambtenaren vaardigheden ontwikkelen om signalen van gedwongen prostitutie te herkennen en het biedt zijn expertise op dit terrein aan gemeenten aan. Voorts heeft ook de Task Force mensenhandel een handreiking bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector ontwikkeld. Wij zullen dit in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel bij de ondersteuning van gemeenten meenemen.

Ook diverse exploitanten hebben tijdens overleggen en werkbezoeken aangegeven hun bijdrage aan de bestrijding van mensenhandel te willen leveren en in te willen zetten op het signaleren van mogelijk slachtofferschap. Alvorens een prostituee in het bedrijf werkzaam wordt trachten zij door middel van een vragenlijst meer inzicht te krijgen in mogelijk slachtofferschap. Nu dit wetsvoorstel een grotere verantwoordelijkheid legt bij elke exploitant om misstanden binnen zijn bedrijf tegen te gaan, mag worden verwacht dat ook langs die weg slachtoffers eerder in beeld komen.

Bij de door de Raad aangehaalde korte verkenning rond de registratie van prostituees zijn vijf doelen genoemd:

- het verminderen van onvrijwillige/illegale prostitutie;
- het vergemakkelijken van toezicht en controle;

- het bereikbaar maken van prostituees voor voorlichting en hulpverlening;
- het voorkomen van een (verdere) vlucht van prostituees vanuit de gereguleerde sector, en
- het strafbaar stellen van klanten van illegaal aanbod aan prostitutie.

Al deze doelen worden in meerdere of mindere mate met de registratie van prostituees gediend. Er kan derhalve niet gezegd worden dat het oorspronkelijke doel uit het oog is verloren. Om de hierboven vermelde redenen is het vermoeden van slachtofferschap als weigeringsgrond bij registratie komen te vervallen. De registratie en de bijbehorende controles bieden echter een aanknopingspunt voor het verder verzamelen van signalen over misstanden. En naast andere instrumenten is registratie een essentieel element om onvrijwillige/illegale prostitutie tegen te gaan.

a. Neveneffecten

Nu het oorspronkelijke doel van de registratie, het verminderen van onvrijwillige prostitutie, niet met een registratieplicht zal worden bereikt, rijst de vraag wat de toegevoegde waarde van het registratiesysteem nog kan zijn. Het doel van het registreren is dat toezicht en handhaving vergemakkelijkt worden, maar de registratie zegt niets over de vraag of er een vermoeden is van slachtofferschap. Het enkele feit dat een prostituee een registratiebewijs heeft, betekent niet dat de vrouw geen slachtoffer is van mensenhandel; en omgekeerd is een vrouw zonder registratiebewijs niet automatisch een slachtoffer van mensenhandel. De administratieve verplichting draagt derhalve weinig bij aan het uiteindelijke doel van het wetsvoorstel: het bestrijden van misstanden in de prostitutiebranche.

Uit de genoemde korte verkenning in opdracht van het ministerie van BZK, blijkt dat vrijwel alle bij de branche betrokken partijen die zijn benaderd, grote aarzelingen hebben bij een dergelijke registratieplicht. Naast het feit dat deze als stigmatiserend wordt beschouwd, kan het registreren voor veel vrouwen een te hoge drempel gaan vormen. Zij verdwijnen zo in de illegaliteit, en vaststaat dat dit hun positie niet zal verbeteren, zo stelt het rapport. Verder wordt het beleggen van de registratie bij gemeenten als onwenselijk gezien vanwege het gevaar voor doorbreking van de anonimiteit, vooral in de kleinere gemeenten. De vraag wordt opgeworpen of intensivering van algemene toezicht en handhaving niet minstens zoveel vruchten zou afwerpen, met aanzienlijk minder kans op ongewenste neveneffecten. Ten slotte wijst het rapport op het feit dat het systeem een stevige financiële inspanning vergt.¹ In de toelichting wordt over bovenstaande bevindingen slechts opgemerkt dat de garantie van anonimiteit essentieel is voor het welslagen van het register. Dit is de reden waarom de gegevens in het registratiesysteem niet openbaar raadpleegbaar zijn en niet gekoppeld zijn aan systemen van bijvoorbeeld de Belastingdienst.² De andere bezwaren die in de verkenning worden genoemd, komen in de toelichting niet aan de orde. Daarnaast wijst de Raad nog op het feit dat de registratieplicht een drempel opwerpt voor vrouwen die legaal prostitutie willen uitoefenen, zodat het gevaar bestaat dat door de registratieplicht de illegale prostitutie zal toenemen. Dit brengt het gevaar met zich dat de maatregel contraproductief zal blijken te zijn.

a. Neveneffecten

Prostitutie betreft een legaal beroep waarbij zich desondanks veel misstanden voordoen. Een van de middelen die wij essentieel achten om die misstanden te bestrijden, is de registratie. De Raad noemt enkele mogelijke neveneffecten daarvan, waaronder stigmatisering. Wij zien niet hoe door registratie een stigma op een prostituee gelegd zou worden dat niet reeds al bestaat. Wij hebben, in het licht van het bestaande taboe op prostitutie, uiteraard begrip voor de wens tot anonimiteit en bescherming van de privacy van de prostituee. Anonimiteit kan door kwaadwillenden echter ook worden misbruikt om (potentiële) slachtoffers in een geïsoleerde en kwetsbare situatie te houden of te brengen, waarin uitbuiting kan plaatsvinden of voortduren. De voorgestelde registratie perkt deze anonimiteit in, en maakt de legale status van de prostituee zichtbaar.

Het wetsvoorstel houdt rekening met bestaande gevoeligheden. Zo kunnen, om eventuele angst voor herkenning tegen te gaan, prostituees zich desgewenst bij een andere gemeente dan waar zij woonachtig zijn, laten registreren.

¹ Marnix Eysink Smeets, Quickscan Prostitutieregistraties, augustus 2008, blz. 7.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 3 Prostitutie, § 3.1 Registratie, § 3.1.1. Registratieplicht.

Bovendien is de registratie met waarborgen omgeven. Zo zal de registratie direct worden doorgehaald op verzoek van de prostituee die niet langer als zodanig werkzaam is, waarna alle informatie die met betrekking tot de gestopte prostituee in het register is opgeslagen, volledig wordt vernietigd. Voorts zullen alleen de daartoe aangewezen toezichthouders toegang krijgen tot het register.

Registratie kan door prostituees als een drempel worden ervaren, maar door bovengenoemde maatregelen menen we dat deze drempel in het wetsvoorstel zo laag mogelijk wordt gehouden. Wij delen dan ook niet de verwachting van de Raad dat prostituees die legaal hun beroep willen uitoefenen, vanwege de registratie de illegaliteit in zullen gaan. Die keuze wordt niet aantrekkelijk, doordat de registratieplicht goed kan worden gehandhaafd met behulp van de registratiebewijzen. Ook dienen prostituees bij het adverteren hun registratienummer te vermelden; gebeurt dat niet, dan zijn zij strafbaar. Opsporing zal zich met name gaan richten op advertenties zonder geldig registratienummer.

b. Verwerking van persoonsgegevens

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan het feit dat de registratie van prostituees een verwerking van persoonsgegevens betreft, en dat de registratieplicht dan ook dient te voldoen aan de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), waarin de privacyrichtlijn (hierna: de richtlijn) is geïmplementeerd.¹ Uit de Wbp vloeit voort dat de verwerking van persoonsgegevens moet voldoen aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid. De eis van noodzakelijkheid houdt in dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.² Daarbij komt dat het wetsvoorstel gegevens verwerkt betreffende het seksuele leven. Dit zijn bijzondere persoonsgegevens, zie artikel 16 Wbp. De verwerking van deze persoonsgegevens is in beginsel verboden. Artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wbp bevat een uitzondering op dit verbod indien de verwerking van bijzondere persoonsgegevens gerechtvaardigd kan worden door een zwaarwegend algemeen belang, mits passende waarborgen worden geboden en er een specifieke juridische grondslag wordt gecreëerd. Het criterium zwaarwegend algemeen belang is zwaarder dan de noodzakelijkheidstoets.

Zoals hierboven is opgemerkt, is het oorspronkelijke doel van de registratie, het nagaan of er sprake is van gedwongen prostitutie, verlaten en dient deze thans om toezicht en handhaving te vergemakkelijken. Naar het oordeel van de Raad staat dit doel van de registratie niet in verhouding tot het voorgestelde middel, de algehele registratieplicht. Intensivering van het algemene toezicht en handhaving zou ook het gewenste effect kunnen hebben, met aanzienlijk minder kans op de hierboven genoemde ongewenste neveneffecten. De Raad is derhalve van oordeel dat de registratieplicht de noodzakelijkheidstoets niet kan doorstaan en dat evenmin kan worden voldaan aan het criterium zwaarwegend algemeen belang.

Gelet op vorenstaande zijn er aanzienlijke bezwaren tegen de voorgestelde registratieplicht voor prostituees. De Raad adviseert dit onderdeel van het wetsvoorstel in het licht van de hiervoor genoemde beleidsanalytische en juridische punten te heroverwegen.

b. Verwerking van persoonsgegevens

De registratie van het gegeven of iemand werkzaam is als prostituee, is naar ons oordeel geen bijzonder persoonsgegeven in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Het betreft hier weliswaar geen alledaags beroep, en de kern van de beroepsbezigheden bestaat uit het verrichten van seksuele handelingen, maar over het persoonlijke seksuele leven of de seksuele geaardheid van de prostituee wordt niets opgenomen in het register. Ook het College bescherming persoonsgegevens heeft in zijn advies geen opmerking gemaakt die erop zou wijzen dat het hier om *bijzondere* persoonsgegevens gaat. Uiteraard betreft de registratie persoonsgegevens. De constatering van de Raad van State dat de memorie van toelichting daaraan, en aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens geen aandacht besteedt, heeft geleid tot aanvulling van de memorie op dit punt. Daarbij is voorts ingegaan op de noodzaak van de registratie voor het tegengaan van misstanden in de prostitutie. Het is een van de kernelementen van het

¹ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 is geïmplementeerd, betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, Pb EG 1995281/31.

² Zie onder meer artikel 7 Wet bescherming persoonsgegevens.

wetsvoorstel. In samenhang met het feit dat wij de zwaarte van de door de Raad aangevoerde, en door hem als bezwaarlijk ervaren neveneffecten van registratie anders beoordelen, zien wij geen aanleiding het voorstel ten principale aan te passen. Wel is, in artikel 8, opgenomen wie toegang tot het register hebben – bij uitsluiting van anderen, en zonder de mogelijkheid over de toegang bij algemene maatregel van bestuur nader regels te stellen. Ook is, eveneens in artikel 8, opgenomen dat de registratie uitsluitend gebruikt kan worden voor het toezicht op de naleving van artikel 2. Hiermee volgen we de opmerking die de Raad in onderdeel 6 maakt, dat deze hoofdzaken in de wet zelf behoren te worden geregeld.

Zoals hiervoor is betoogd, is het oorspronkelijke doel van registratie geenszins verlaten. Een keuze om uitsluitend het algemene toezicht en de handhaving te intensiveren, zal niet tot het gewenste leiden. Veel prostituees onttrekken zich vrijwel volledig aan het zicht en zijn niet in vergunde bordelen werkzaam. Intensivering heeft slechts een meerwaarde indien kenbaar wie als prostituee werkzaam is. De voorgestelde registratieplicht biedt daartoe de mogelijkheid. Indien een prostituee zich niet registreert, heeft ze geen registratienummer. Dat is een vereiste om als prostituee te mogen adverteren. Indien een toezicht-houder constateert dat zonder registratienummer wordt geadverteerd, dan kan gericht worden opgetreden. Dit is zonder de registratieplicht niet mogelijk. En de prostituee loopt permanent de kans gecontroleerd te worden op het voorhanden hebben van een registratiebewijs. Ook dat is zonder registratieplicht niet mogelijk.

De opmerkingen en overwegingen van de Raad van State zijn aanleiding geweest om de registratie nader te overwegen. De heroverweging heeft ons gesterkt in de opvatting dat een registratieplicht voor prostituees een essentieel element vormt in de door ons beoogde regulering van de prostitutiebranche.

3.2. Registratieplicht escortbedrijven

Escortbedrijven hebben vaak een bereik of afzetgebied buiten de grenzen van de vestigingsgemeente. Die gemeente heeft geen bevoegdheid om buiten de eigen grenzen controleen handhavingsactiviteiten te verrichten. Daarom is het van belang om naast de landelijk uniforme eisen en de landelijke registratieplicht uit het wetsvoorstel een samenhangend gemeentegrensoverstijgend en lokaal handhavingsregime te hebben. De vrijheid van de gemeente om bestemmingen vast te leggen in het kader van de Wet ruimtelijke ordening moet daarbij uiteraard in acht worden genomen.

Thans zijn escortbedrijven niet in alle gemeenten vergunningplichtig. Voor deze niet-locatiegebonden bedrijven is het eenvoudig om uit te wijken naar een andere gemeente waar geen vergunning is vereist, of waar het toezicht minder streng is. Een uitsluitend lokaal gerichte aanpak van escortbedrijven volstaat dan ook niet, aldus de toelichting.¹ In dit wetsvoorstel blijft de vergunningverlening aan escortbedrijven alsmede de handhaving en het toezicht hierop een gemeentelijke aangelegenheid.² Wel wordt ter versterking van de informatiepositie van de toezichthouder een landelijk register van verleende escortvergunningen ingericht.³ In dit verband merkt de Raad op dat uit de genoemde quick scan naar voren komt dat niet zozeer behoefte bestaat aan een landelijk registratiesysteem van lokaal afgegeven vergunningen, maar vooral aan een landelijke vergunning. «Lokale toezichthouders zijn immers slechts bevoegd toezicht te houden op de activiteiten binnen de eigen gemeentegrenzen van escortbedrijven die in die gemeente gevestigd zijn.»⁴ Deze keuze is vooral ingegeven door de problemen die zich voordoen bij het toezicht op de escortbranche. Deze problemen kunnen naar het oordeel van de Raad ook ondervangen worden door landelijk uniforme eisen te stellen aan escortbedrijven, waarbij gemeentelijke verschillen zijn uitgesloten. De Raad adviseert het voorgestelde systeem tegen deze achtergrond, alsmede in dit licht van de in punt 4 van dit advies aan de orde te stellen Europese aspecten⁵ te heroverwegen. Hij adviseert om te voorzien in landelijk uniforme eisen voor escortbedrijven met een landelijk registratiesysteem met landelijke vergunningscriteria, en met daaraan gekoppeld een samenhangend nationaal en lokaal handhavingsregime.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 2 Maatschappelijke problematiek, § 2.3.1 Gemeentelijke en regionale verschillen.

² Op grond van het voorgestelde artikel 9 jo. artikel 11 moeten alle seksbedrijven, waaronder ook escortbedrijven, een vergunning aanvragen bij de burgemeester.

³ Artikel 26 van het wetsvoorstel.

⁴ Marnix Eysink Smeets, Quickscan Prostitutieregistraties, augustus 2008, blz. 10.

⁵ Punt 4 van dit advies.

3.2 Registratieplicht escortbedrijven

Het wetsvoorstel voorziet in landelijke uniforme eisen voor alle seksbedrijven. Omdat onder seksbedrijven ook de escortbedrijven vallen betekent dit dat het wetsvoorstel reeds voorziet in de door de Raad geadviseerde landelijke uniforme eisen voor escortbedrijven. Het idee omtrent een landelijke vergunning botst te zeer met de huidige situatie, die gekenmerkt wordt door lokale vergunningverlening. De vraag of lokaal een vergunning voor een escortbedrijf wordt afgegeven is afhankelijk van vele factoren, zoals het daar gevoerde prostitutiebeleid (waaronder nuloptie of maximering). Het is wenselijk noch mogelijk deze afwegingen op landelijk niveau te maken. Wij zien de problemen met betrekking tot toezicht binnen de escortbranche, maar achten de voorgestelde maatregelen adequaat om bestaande knelpunten weg te nemen. Zo worden de activiteiten van een escortbedrijf aan een vast adres en vast telefoonnummer gekoppeld. Voorts is in het wetsvoorstel opgenomen dat een escortbedrijf in advertenties het vergunningnummer en het vaste telefoonnummer vermeldt. Bovendien is in het wetsvoorstel opgenomen dat de exploitant dan wel de beheerder aanwezig dient te zijn gedurende de uren dat een prostitutiebedrijf geopend is.

De gegevens van vergunde escortbedrijven zullen worden opgenomen in het landelijk register en zullen daarmee inzichtelijk zijn voor iedere toezichthouder in het land. Door het 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 daartegen kan worden opgetreden.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat met betrekking tot het handhavingsbeleid inzake escortbedrijven – net als inzake andere aspecten van het prostitutiebeleid zoals maximering van prostitutiebedrijven en de nuloptie – het beste regionaal afspraken kunnen worden gemaakt.

3.3 Vergunningen

Het wetsvoorstel voorziet in een vergunningenplicht voor het uitoefenen van een seksbedrijf. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen prostitutiebedrijven (bordelen) en andere seksbedrijven (zoals sekstheaters, peepshows, seksbioscopen, en webcamseks). Blijkens de toelichting was het oorspronkelijk de bedoeling dat de vergunningenplicht alleen zou gelden voor prostitutiebedrijven en niet voor andere seksbedrijven. Naar aanleiding van de gesprekken met het veld, waarin nadrukkelijk gewezen werd op de gevaren van een verschuiving van de problemen rondom prostitutiebedrijven naar andere seksbedrijven, heeft het kabinet besloten te voorzien in een algehele vergunningenplicht. «Voor prostitutie wordt evenwel een meer omvattende regulering voorgesteld dat voor de overige vormen van seksbedrijven die met dit wetsvoorstel worden gereguleerd», aldus de toelichting.¹ De aanvullende bepalingen zien met name op verdergaande verplichtingen die aan de exploitant worden opgelegd waardoor de sociale en arbeidsrechtelijke positie van de prostituee wordt verbeterd.² Zo moeten aan de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf voorschriften worden verbonden op het gebied van hygiëne, gezondheid en veiligheid, en betreffende het zelfbeschikingsrecht van de prostituees. Op onderdelen is bij algemene maatregel van bestuur nadere regelgeving voorzien.

De Raad is van oordeel dat voor het realiseren van een uniform beleid van belang is dat voor alle seksbedrijven zoveel mogelijk dezelfde wettelijke eisen gelden. Het gevaar van het optreden van verplaatsingen, waarop in de consultatiefase al werd gewezen, blijft bij de huidige tweedeling overeind. Juist nu de aanvullende eisen zien op het versterken van de positie van de prostituee, is een gelijksoortige vergunningenplicht vereist. Hierbij kan rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de verschillende soorten seksbedrijven.

De Raad adviseert in de toelichting nader op bovenstaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

3.3 Vergunningen

Het wetsvoorstel voorziet in een uniform beleid voor seksbedrijven. Elke exploitant van een seksbedrijf dient aan een aantal gedrags-eisen te voldoen. Met betrekking tot prostitutiebedrijven worden, gezien de aard van de bedrijfsactiviteiten, enkele aanvullende eisen gesteld in de wet en de daarop berustende amvb, zoals inzake de hygiëne en veiligheid. Bij de vergunningaan-

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 1 Inleiding, § 1.1 Aanleiding.

² In punt 6 van het advies wordt nader ingegaan op de definitiebepalingen.

vraag moet de exploitant in de vorm van een bedrijfsplan aangeven welke maatregelen hij treft om aan de eisen te voldoen. Voor de overige seksbedrijven zijn dergelijke regels niet noodzakelijk: daar zijn immers geen prostituees werkzaam en vinden geen seksuele handelingen met een ander tegen betaling plaats. De voorwaarden die aan de exploitatie van een bordeel worden gesteld, gaan dus verder dan die voor de exploitatie van een seksbioscoop. Het ligt niet in de rede om de seksbedrijven die geen prostitutiebedrijven zijn, extra taken en administratieve lasten op te leggen. Indien er een verschuiving optreedt van prostitutie naar de overige seksbedrijven, dan kan daartegen worden opgetreden op grond van het feit dat de specifiek voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf benodigde vergunning ontbreekt.

3.4 De nuloptie

Met het voorgestelde artikel 23, eerste lid, wordt de keuze voor een nuloptie mogelijk gemaakt. Bij gemeentelijke verordening kan, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, worden bepaald dat het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente niet is toegestaan.

a. Tekst en toelichting

De Raad merkt allereerst op dat de wettekst en de toelichting niet op elkaar aansluiten. Zo wordt op verschillende plaatsen in de toelichting voor de nuloptie verwezen naar – het niet bestaande – artikel 3, eerste en tweede lid.¹ De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting in overeenstemming te brengen.

b. Motivering

Op grond van de huidige regelgeving is het de gemeente niet toegestaan een nulbeleid te voeren. Tijdens de gedachtewisseling in de Kamer bij de opheffing van het bordeelverbod is de nuloptie – in zowel het vergunningenbeleid als in het ruimtelijk beleid – uitvoerig ter discussie geweest. De regering heeft destijds aangegeven dat het gemeenten niet vrij staat om een zogenoemd nulbeleid te voeren, aangezien dit het landelijke beleid zou doorkruisen. «Als het algemene bordeelverbod is opgeheven, kunnen aan het Wetboek van Strafrecht geen legale argumenten worden ontleend om alsdan legale vormen van exploitatie van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren», aldus de Minister. Ook het feit dat hierdoor een territoriaal gedifferentieerd economische overtredingenstrafrecht ontstaat, werd door de Minister als onwenselijk beschouwd.² Het valt de Raad op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan deze overwegingen. Ook andere neveneffecten, zoals het feit dat een gemeente die een nuloptie voert, in feite de problemen in de prostitutiebranche afwentelt op buurgemeenten, blijven in de toelichting onbesproken.

Indien de nuloptie in het voorstel wordt gehandhaafd, adviseert de Raad in de toelichting nader uiteen te zetten waarom deze argumenten, die destijds hebben geleid tot het afwijzen van de nuloptie, nu niet meer gelden.

3.4 De nuloptie

a. Het advies van de Raad is gevolgd.

b. Het kabinet heeft er in het Coalitieakkoord en in het Beleidsprogramma 2007–2011 voor gekozen te voorzien in een zogenoemde nuloptie voor gemeenten. Ter uitvoering van dit voornemen maakt het voorgestelde artikel 23 het mogelijk bij gemeentelijke verordening te bepalen dat ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van prostituees of klanten, er voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente geen vergunning wordt afgegeven. Bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod is zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer uitvoerig gediscussieerd over de wenselijkheid van het al dan niet invoeren van een nuloptie. Een meerderheid van de beide kamers was destijds met het toenmalige kabinet van mening dat een dergelijke voorziening niet wenselijk was. De Raad van State wijst op twee overwegingen die destijds aan dit standpunt ten grondslag lagen. Na opheffing van het algemene bordeelverbod konden aan het Wetboek van Strafrecht geen argumenten worden ontleend

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 4 Seksbedrijf, § 4.5 Nuloptie, en Hoofdstuk 5 Grondwettelijke en internationale aspecten 5.1 Artikel 19 Grondwet. Verder de toelichting op de artikelen 3, 10 en 23.

² Handelingen I 1999/2000, nr. 1, blz. 1–12,

om alsdan legale vormen van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren. Het ontstaan van een territoriaal gedifferentieerd economische overtredingenstrafrecht werd niet wenselijk geacht. Het kabinet en een meerderheid in de beide kamers waren toen van mening dat het niet wenselijk was om terstond na opheffing van het in het Wetboek van Strafrecht neergelegde algemeen bordeelverbod te voorzien in een bestuurlijk stelsel waarbij bedrijfsmatige uitbating van prostitutie slechts geoorloofd zou zijn voor zover zulks krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan. In dat stelsel zou het ontbreken van een dergelijke verordening leiden tot een gemeentelijk bordeelverbod.

Sinds de opheffing van het algemene bordeelverbod is de roep om een op prostitutie toegesneden effectief bestuurlijk instrumentarium toegenomen teneinde nog steeds bestaande ernstige misstanden in de seksbranche aan te pakken. Daarom staat ons thans een aangescherpt bestuurlijk kader voor regulering van de seksbranche voor ogen met het oog op een effectiever bestrijding van misstanden in die branche. Voor uitoefening van een seksbedrijf, waaronder een prostitutiebedrijf, is steeds een vergunning nodig. Uitoefening van een seksbedrijf zonder vergunning wordt als economisch delict – bij opzet een misdrijf en een overtreding bij schuld – strafbaar ingevolge de Wet op de economische delicten. In dit robuustere prostitutiebeleid past ook de mogelijkheid voor gemeenten te kiezen voor het bij gemeentelijke verordening weren van de uitoefening van een prostitutiebedrijf, wanneer zo een verbod in die gemeente wenselijk is met het oog op de bescherming van de openbare orde, de woon- of leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten. In zo'n geval geeft de gemeente geen vergunning af.

De strafwetgeving staat er in het geheel niet aan in de weg dat een lokaal prostitutiebedrijfverbod wordt ingevoerd, wanneer zo'n verbod in een gemeente wenselijk is. Er bestaat bij sommige gemeenten behoefte om over een dergelijke bevoegdheid te beschikken. Het is daarom van belang dat de wetgeving daarin voorziet. Voor de uitoefening van die bevoegdheid zal een gemeentelijke verordening nodig zijn die strekt ter bescherming van voornoemde belangen. Wij zien in de omstandigheid dat hierdoor een territoriaal gedifferentieerd misdrijven- en overtredingenstrafrecht kan ontstaan, geen deugdelijk argument om af te zien van introductie van de mogelijkheid van een nulloptie. Een verbod, gegrond op de noodzaak bepaalde, in de wet omschreven specifieke belangen in de desbetreffende gemeente bescherming te bieden, kan goed samengaan met de opheffing van een algemeen strafrechtelijk bordeelverbod in het Wetboek van Strafrecht. De omstandigheid dat voor de uitoefening van een prostitutiebedrijf in de ene gemeente niet en in de andere gemeente wel een vergunning wordt verleend, verschilt niet wezenlijk van de huidige feitelijke situatie waarin in de ene gemeente prostitutiebedrijven zijn gevestigd en in de andere gemeente niet. Het risico van schadelijke neveneffecten is gering. Het ligt immers voor de hand dat een gemeente die gebruik wenst te maken van de nulloptie, zulks zal afstemmen met omliggende gemeenten in het kader van een regionaal prostitutiebeleid.

3.5 Conclusie

In het voorgaande is uiteengezet dat met het creëren van nieuwe administratieve verplichtingen en de voorgestelde maatregelen de misstanden in de seksbranche niet in die mate worden bestreden als met het voorstel wordt beoogd. In dit verband is erop gewezen dat het registreren van prostituees daaraan niet bijdraagt, het voorgestelde register voor escortbedrijven geen zicht biedt op een landelijke aanpak, de vergunningseisen niet voor elk seksbedrijf gelden en de nulloptie haaks staat op het nastreven van een landelijk uniform beleid.

De Raad is van oordeel dat de aandacht zich niet zozeer zal moeten richten op het verkrijgen van meer zicht en grip op de (legale!) prostitutiebranche en op het vervolmaken van een papieren werkelijkheid, maar bovenal op een effectieve aanpak van de misstanden, die zich ook voordoen in het vergunde, maar bovenal in het illegale circuit. Voor een effectieve aanpak is een veelheid van maatregelen van belang, zowel bestuurlijk als strafrechtelijk en zowel lokaal als bovenlokaal.

In ieder geval is van belang, teneinde een uniform handhavingsbeleid te kunnen realiseren, dat gemeenten zoveel mogelijk hetzelfde vergunningenbeleid hanteren. Voor alle seksbedrijven moeten op landelijk niveau dezelfde vergunningenvereisten gelden; de aanvullende bepalingen voor prostitutiebedrijven, die juist zien op de versterking van de positie van de prostituee, zijn voor alle seksbedrijven noodzakelijk.

Het landelijk stellen van minimumeisen aan vergunningen is een vereiste om het vergunde deel te kunnen handhaven. Deze maatregel ziet echter niet op het deel van de branche waarvoor niet een vergunningplicht geldt. Over dat vergunningvrije deel van de branche geeft de toelichting aan dat toezicht en handhaving op lokaal niveau geïntensiveerd moeten worden. Er vindt thans, zo constateert de regering, in de meeste gemeenten nog te weinig controle plaats op de vergunningvrije prostitutiebranche, terwijl zich juist in dit deel van de branche de meeste misstanden voordoen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door te weinig capaciteit en menskracht.¹ Daar zal dus iets aan gedaan moeten worden.

Ten slotte is voor de niet-locatiegebonden bedrijven, zoals escortbedrijven en bedrijven die via internet hun diensten uitvoeren, een bovenlokale aanpak nodig, te weten een landelijke vergunningplicht en daaraan gekoppeld een landelijk handhavingsbeleid.

3.5 Conclusie

In het voorgaande is uiteengezet dat de registratieplicht wel degelijk bijdraagt aan de bestrijding van de misstanden in de seksbranche, het landelijk escortregister meer inzicht verschafft in de escortbranche, het wetsvoorstel voorziet in landelijke uniforme eisen voor alle seksbedrijven, en dat aanbevolen wordt met betrekking tot de nulloptie regionale afstemming te zoeken. Voorts delen wij niet het oordeel dat dit wetsvoorstel teveel gericht is op het verkrijgen van meer zicht en grip op het legale deel van de prostitutiebranche en op het vervolmaken van een papieren werkelijkheid. De registratieplicht en het verplichte vergunningenstelsel voor (alle) seksbedrijven vormen samen een zoveel mogelijk sluitend systeem binnen de branche, waarbij elke vorm van prostitutie onder enige vorm van regulering komt te vallen. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin een aantal vormen van prostitutie op geen enkele wijze is gereguleerd. Een mogelijke verschuiving van (illegale) activiteiten naar dit thans niet gereguleerde deel van de branche wordt daarmee naar verwachting tegengegaan.

De keuze voor het zoveel mogelijk reguleren van de gehele branche maakt het gemeenten en politie naar verwachting makkelijker zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk op te treden tegen illegale activiteiten. De mogelijkheden tot optreden zijn tot nu toe sterk afhankelijk van het (vergunningen)beleid dat de betreffende gemeente voert, en dit optreden is dus vooral gericht op locatiegebonden prostitutiebedrijven. Met dit wetsvoorstel kan het optreden uniformer worden en zich tevens uitstrekken tot alle (dus ook de niet-locatiegebonden) prostitutiebedrijven. Een eventuele verschuiving van illegale activiteiten van prostitutiebedrijven naar prostitutie door zelfstandige prostituees (nu een vrijwel niet gereguleerd deel van de branche) wordt bovendien tegengegaan doordat nu ook, door middel van de registratie, dit deel van de branche wordt gereguleerd.

Intensivering van toezicht en handhaving op lokaal niveau, vooral in het illegale deel van de seksbranche, is inderdaad van belang. Zoals de Raad aangeeft, vindt in de meeste gemeenten nog te weinig controle plaats op de niet-vergunde prostitutiebranche. Met de registratieplicht en de uitbreiding van de bestaande vergunningenplicht (o.a. via uniformering van de vergunningsvoorschriften en inkadering) worden toezicht en handhaving vergemakkelijkt, waardoor de beschikbare capaciteit effectiever (minder arbeidintensief) kan worden ingezet. Zoals aangegeven onder 3.2, zijn wij geen voorstander van een landelijke vergunning voor escortbedrijven. Dat neemt niet weg dat we het een goede zaak achten als de betrokkenen bij het handhavingsbeleid regionale afspraken maken.

4. Europese aspecten

Het wetsvoorstel introduceert, zoals gezegd, een vergunningenplicht voor seksbedrijven en een registratieplicht voor prostituees en escortbedrijven. Deze plichten gelden voor alle seksbedrijven, prostituees en escortbedrijven die in Nederland actief zijn. Ook in het buitenland gevestigde bedrijven en

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 6 Toezicht en handhaving, § 6.2.5 Intensivering toezicht en handhaving.

prostituees die tijdelijk diensten aanbieden op de Nederlandse markt, zijn dus verplicht over een vergunning te beschikken, respectievelijk zich te registreren. De toelichting vermeldt dat de exploitatie van seksbedrijven en de dienstverlening door prostituees beide diensten vormen in de zin van artikel 50 van het EG-Verdrag. De Gemeenschapswetgever heeft geen regeling uitgevaardigd die specifiek betrekking heeft op prostitutie. Als gevolg daarvan is de Dienstenrichtlijn op dit voorstel van toepassing. Uitgangspunt van de Dienstenrichtlijn is dat lidstaten de vrijheid van vestiging (artikel 9) en het vrije verkeer van diensten (artikel 16) tussen de lidstaten zo min mogelijk belemmeren. Zowel bij vestiging als bij diensten voorziet de Dienstenrichtlijn evenwel in de mogelijkheid dat deze belemmering kan worden gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.

Volgens de toelichting zijn de vergunningen- en registratieplicht noodzakelijk ter bescherming van enkele dwingende redenen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de openbare orde (waaronder de menselijke waardigheid, de bescherming van minderjarigen en kwetsbare volwassenen – zie overweging 41). Ook zijn de maatregelen proportioneel; de opheffing van het bordeelverbod heeft niet het gewenste effect gehad (de misstanden zijn nog niet bestreden) en alternatieven zijn niet effectief, zo stelt toelichting.¹ De Raad is niet overtuigd van deze motivering. De exceptie van openbare orde is in de rechtspraak van het Hof van Justitie reeds beoordeeld in enkele zaken die betrekking hadden op prostitutie. Uit deze rechtspraak blijkt dat het invoeren van de exceptie van openbare orde aan de betrokken lidstaat geen carte blanche geeft. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake dienstenverkeer blijkt dat de rechtvaardiging beperkt moet worden uitgelegd. Zo mag een lidstaat een onderdaan uit een andere lidstaat niet het verblijf op het grondgebied ontzeggen op de enkele grond dat zij actief is in de prostitutie, terwijl prostitutie van eigen onderdanen wel aanvaard wordt.² De Raad is van oordeel dat de toelichting hier onvoldoende aandacht aan besteedt. Zo geeft de toelichting niet expliciet aan waarom het noodzakelijk en evenredig is om in het buitenland gevestigde seksbedrijven (inclusief escortbedrijven) die tijdelijk diensten aanbieden op de Nederlandse markt, te onderwerpen aan een vergunningstelsel met vestigingsvereiste. Voorts legt zij niet uit waarom het gerechtvaardigd is in het buitenland gevestigde seksbedrijven die tijdelijk diensten aanbieden op de Nederlandse markt te onderwerpen aan een vergunningstelsel met een kwantitatief element (nuloptie). Wat betreft de registratieplicht voor prostituees en escortbedrijven is de Raad van oordeel dat, mede gelet op hetgeen is opgemerkt in de punten 3.1 en 3.2 van het advies, de noodzaak en proportionaliteit niet kan worden aangetoond.

De Raad onderstreept het belang van een overtuigende motivering op dit punt. De motivering zou bijvoorbeeld gevonden kunnen worden in het feit dat het wetsvoorstel tot doel heeft ernstige misstanden, zoals vrouwenhandel, prostitutie met minderjarigen en gedwongen prostitutie, te bestrijden. Wettelijke ingrepen die hieraan een einde maken, kunnen in aanmerking komen voor een exceptie onder de Dienstenrichtlijn, mits deze ingrepen op samenhangende en stelselmatige wijze worden toegepast en aangetoond kan worden dat de ingrepen daadwerkelijk noodzakelijk zijn om het gewenste doel te bereiken. Ook kan wellicht een parallel worden getrokken met de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake gesimuleerd doden, een met prostitutie – in bepaalde opzichten – te vergelijken markt. Immers, in beide markten kan er sprake zijn van mensenwaardige situaties. In het arrest Omega dat betrekking had op «laserdoden» heeft het Hof, in de context van openbare orde, de eerbiediging van de menselijke waardigheid als algemeen rechtsbeginsel erkend.³

Tot slot wijst de Raad erop dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de mogelijke effecten van dit voorstel voor andere lidstaten van de EU en in het bijzonder de buurlanden. Het effect van de voorgestelde wet kan zijn dat een aantal bedrijven en prostituees zich in deze landen gaat vestigen, maar dat zij hun diensten in Nederland aanbieden. In dat verband is tevens de in hoofdstuk VI van de Dienstenrichtlijn neergelegde administratieve samenwerking tussen lidstaten relevant.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 5. Grondwettelijke en internationale aspecten, 5.2. Europeesrechtelijke aspecten en EU dienstrichtlijn.

² Overweging 59 en 61 Jany-arrest en overwegingen 6 tot en met 11 arrest-Adoui.

³ Zaak C-36/02, Omega.

De Raad adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen en de registratieplicht voor prostituees en escortbedrijven te heroverwegen.

4. Europese aspecten

De voorgestelde maatregelen uit het wetsvoorstel verbieden prostitutie niet, maar beogen prostitutie onder een aantal voorwaarden verder te reguleren. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen onderdanen uit Nederland en uit andere EU-lidstaten. Zowel voor de eigen onderdanen als voor de onderdanen van andere lidstaten treft Nederland maatregelen.

De exploitant van een prostitutiebedrijf dient ingevolge het wetsvoorstel altijd over een vergunning en een vestiging in Nederland te beschikken. De definitie van vestiging in de Dienstenrichtlijn is dat dit vanuit een duurzame infrastructuur gebeurt, van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht. Ook exploitanten die nu in het buitenland gevestigd zijn, zullen zich dus, om in Nederland een vergunning te verkrijgen, eerst (tevens) hier moeten vestigen. Wij achten dit noodzakelijk, omdat wij van mening zijn dat in het buitenland gevestigde bedrijven, indien zij zich op de Nederlandse markt begeven, aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als Nederlandse bedrijven. Dit geldt tevens met betrekking tot het vestigingsvereiste. Het is ten behoeve van fysieke controle noodzakelijk dat alle bedrijven die hier hun diensten aanbieden, ook al is het tijdelijk, over een vestigingsplaats in Nederland beschikken. Het bevoegd gezag kan dan ook bij misstanden, zoals bij onvrijwillige prostitutie, direct ingrijpen, omdat het greep heeft op de infrastructuur van waaruit de dienst wordt verricht. Met het vestigingsvereiste wordt tevens voorkomen dat exploitanten hun verantwoordelijkheid trachten te ontlopen door zich bijvoorbeeld in de grensstreek in België of Duitsland te vestigen. De effecten van het wetsvoorstel met betrekking tot buurlanden worden hiermee beperkt.

Dat de Nederlandse regelgeving ook gevolgen heeft voor exploitanten die in het buitenland zijn gevestigd, maar hun bedrijf in Nederland willen uitoefenen, past voor zover het prostitutiebedrijven betreft, zonder twijfel binnen de uitgangspunten van de Dienstenrichtlijn. Vanwege het risico op misstanden bij overige seksbedrijven en ongewenste verschuivingen binnen de seksbranche, menen wij dat ook voor de overige seksbedrijven onverkort moet gelden dat zij over een vergunning dienen te beschikken. In de memorie van toelichting (paragraaf 5.2) wordt nader ingegaan op de verhouding tussen de voorgestelde regeling en de Dienstenrichtlijn.

De nulloptie vormt voor buitenlandse prostitutiebedrijven geen striktere beperking van de vrijheid van diensten dan voor Nederlandse bedrijven. De motivering voor het opnemen van de mogelijkheid voor gemeenten om een nulloptie te hanteren, geldt daarom tevens onverkort voor buitenlandse prostitutiebedrijven. Indien een gemeente van oordeel is dat ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving en de veiligheid en gezondheid van de prostituee en de klant, geen vergunning wordt verleend om een prostitutiebedrijf in de gemeente te vestigen, dan geldt dit zowel voor Nederlandse als voor buitenlandse bedrijven.

Nederland wil het niveau van bescherming van de menselijke waardigheid verzekeren door prostitutie te reguleren, waar andere lidstaten er bijvoorbeeld voor kiezen prostitutie te verbieden. In die zin is het vrij verkeer van diensten in deze sector tussen lidstaten niet vergelijkbaar met veel andere sectoren. De maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, gaan dan ook niet verder dan noodzakelijk is voor het doel: het beschermen van de menselijke waardigheid, van minderjarigen en van kwetsbare volwassenen.

Voor een in het buitenland woonachtige prostituee geldt – net als voor iedere in Nederland woonachtige en werkzame prostituee, dat zij in overtreding is indien zij niet in het landelijk register is ingeschreven. Bij de handhaving zal naar verwachting ook gebruik kunnen worden gemaakt van het het IMI-systeem (Interne Markt Informatiesysteem), dat momenteel door de Europese Commissie wordt opgezet voor administratieve samenwerking, waarbij de toezichthouders in de buurlanden kunnen worden geraadpleegd. Dit zal echter alleen het geval zijn voor landen waar prostitutie als een legale dienst wordt aangemerkt en dus onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt.

De toelichting bij het wetsvoorstel is op bovenstaande punten aangevuld en verduidelijkt. De door de Raad geadviseerde heroverweging heeft niet geleid tot het afzien van de registratie van prostituees en van vergunde escortbedrijven, aangezien wij de voorgestelde maatregelen noodzakelijk en proportioneel achten om misstanden te kunnen bestrijden, en alternatieven niet voorhanden zijn dan wel niet effectief.

5. De thuiswerkende prostituee

In de toelichting wordt gesteld dat thuiswerk niet onder de definitie van seksbedrijf valt, tenzij er sprake is van een bedrijfsmatig element. In de toelichting wordt eveneens gesteld dat men juist de ondoorzichtige vormen van prostitutie als thuiswerk in kaart wil brengen. Bij weinig thuiswerkers zal echter sprake zijn van een bedrijfsmatig element. Het zicht op deze vorm van prostitutie zal dan ook moeten komen van het vrijwillig registreren van thuiswerkende prostituees. De Raad acht het niet ondenkbeeldig dat juist deze groep met het oog op de bescherming van de privacy er weinig voor voelt om zich te laten registreren. In de toelichting wordt hier onvoldoende aandacht aan besteed.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt nader aan te vullen.

5. De thuiswerkende prostituee

Met betrekking tot de thuiswerkende prostituee geldt voor de registratie dezelfde drempel als voor andere prostituees. Het feit dat zij thuis werkt, verandert hieraan niets. Zij geeft al veel privacy prijs nu klanten weten waar zij woonachtig is. En de kans is groot dat omwonenden van haar professie op de hoogte zijn. Momenteel geldt in sommige gemeenten een vergunningplicht voor deze groep van prostituees. Die vergunningen zijn openbaar en dienen bij verlening gepubliceerd te worden. Die vergunningplicht zal nu komen te vervallen. Dat juist deze groep van prostituees zich aan registratie zal onttrekken, ligt niet in de lijn der verwachting.

Conform het advies van de Raad is de toelichting op dit punt aangevuld.

6. Delegatiebepalingen

Artikel 8 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels worden gesteld over het landelijk register en de inschrijving en de registratie en het registratiebewijs. Verder worden ingevolge artikel 26 van het wetsvoorstel bij of krachtens amvb nadere regels gesteld over de toegang tot de registers en over hetgeen wordt opgeslagen in het register.

In dit verband wijst de Raad erop dat, in licht van het legaliteitsbeginsel, elke delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd en ministeriële regelingen dienen te worden beperkt tot administratieve voorschriften, uitwerking van details, en voorschriften die dikwijls of met grote spoed gewijzigd moeten kunnen worden.¹ Verder is het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk om de toegankelijkheid tot het register en de (on)mogelijkheden tot verdere verwerking op te nemen in de amvb. Deze hoofdzaken horen naar het oordeel van de Raad in de wet zelf te worden geregeld omdat ze van invloed kunnen zijn op de beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel. Ook de opmerking uit de toelichting (algemeen deel) dat terughoudend met de gegevens zal worden omgegaan dient in de wet zelf te worden opgenomen.

De Raad adviseert genoemde artikelen op dit punt aan te passen.

6. Delegatiebepalingen

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn – zoals in onderdeel 3.1, onder b, al is vermeld – de toegang tot het register en het doel van de registratie nu opgenomen in artikel 8 van het wetsvoorstel. Nadere regeling geschiedt bij algemene maatregel van bestuur.

7. Definities

Artikel 1 van het wetsvoorstel bevat definities die elkaar deels overlappen. De gekozen definities komen de praktische toepasbaarheid van het wetsvoorstel echter niet ten goede. De Raad beveelt aan hier nader aandacht aan te besteden en het wetsvoorstel aan te passen. Daarbij denkt de Raad in het bijzonder aan de volgende punten.

a. In het wetsvoorstel is niet gekozen voor het begrip sekswerker, dat in

¹ Aanwijzingen 25 en 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

- financiële en sociale verzekeringswetgeving gebruikelijk is,¹ maar voor de term prostituee. In de toelichting wordt deze keus niet gemotiveerd.*
- b. *De definitie van seksbedrijf bestaat uit drie onderdelen en is moeilijk leesbaar.² Het tweede element is zodanig ruim geformuleerd dat het volgens de toelichting ook webcamseksbedrijven omvat die hun betaalde diensten via internet aanbieden.³ Ervan uitgaande dat deze vormen van prostitutie onder deze definitie vallen, roept dit de vraag op waar de grens ligt van het begrip seksbedrijf.⁴ Kennelijk gaat het bij het criterium «seksuele handelingen» niet slechts om intiem lichamelijk contact, maar ook om handelingen die op enige afstand of zelfs langs elektronische weg worden waargenomen.*
- c. *In de definitie van seksbedrijf worden de begrippen « prostitutie » en « het verrichten van seksuele handelingen » systematisch naast elkaar geplaatst. Maar uit de definitie van « prostituee » blijkt dat prostitutie bestaat uit het verrichten van seksuele handelingen. Deze begrippen sluiten derhalve niet op elkaar aan.*
- d. *Een seksinrichting kan een seksbioscoop zijn, zo blijkt uit de definitie van seksbedrijf. Maar uit de definitie van een seksinrichting kan worden geconcludeerd dat een seksinrichting een onderdeel dient te zijn van een seksbedrijf. Dit zou betekenen dat een seksbioscoop die geen onderdeel is van een seksbedrijf niet onder de definitiebepaling van seksinrichting zou vallen.*
- e. *Een exploitant is degene voor « wiens rekening en risico » een seksbedrijf wordt uitgeoefend. Hieronder vallen volgens de toelichting ook souteneurs. Een seksbedrijf wordt echter niet altijd « voor rekening en risico » van een souteneur uitgeoefend. Om souteneurs onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te scharen is een aparte definitie van souteneur nodig dan wel uitbreiding van de definitie van exploitant.*

De Raad adviseert de definities in het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen aan te passen.

7. Definities

- a. Het begrip «sekswerker» wordt in vijf artikelen gebruikt, verspreid over vier verschillende regelingen. In geen van de gevallen betreft het een wet in formele zin. Het begrip is breder dan het in het wetsvoorstel gebruikte begrip «prostituee», omdat het laatste begrip beperkt is tot degene die seksuele handelingen verricht *met* een ander. Het zou de duidelijkheid niet vergroten als het bredere begrip hier met een andere lading zou worden gebruikt. Het zonder meer opnemen van «sekswerker» zou het bereik van de wet vergroten – hetgeen niet de bedoeling is. Overigens wordt ook in de model-verordening van de VNG het begrip «sekswerker» niet gehanteerd.
- b en c. De Raad neemt als vertrekpunt van zijn opmerkingen de zinsnede: het verrichten van seksuele handelingen. In het wetsvoorstel is het evenwel uitdrukkelijk de bedoeling een scheiding aan te brengen tussen het verrichten van seksuele handelingen *met* een ander en seksuele handelingen *voor* een ander. Dat onderscheid klinkt ook door in de definitie van seksbedrijf, dat inderdaad drie onderdelen kent: het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen *met* een ander (prostitutie), het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen *voor* een ander (peepshows e.d.), en het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen (seksbioscopen). Aan de hand van het genoemde onderscheid is het begrip seksbedrijf naar ons oordeel goed leesbaar.
- d. Het begrip «seksbedrijf» is breed gedefinieerd, en omvat mede het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen. De plaats waar een seksbedrijf voor het publiek toegankelijk wordt uitgeoefend, wordt in het wetsvoorstel aangeduid als: seksinrichting. Het drijven van een seksbioscoop is een vorm van een seksbedrijf, en de seksbioscoop is dan de seksinrichting. Anders dan de Raad veronderstelt, kan per definitie de situatie dat een seksbioscoop geen onderdeel is van een seksbedrijf, zich niet voordoen.
- e. De definitie van exploitant omvat de souteneurs voor zover die bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie. De constatering van de Raad dat een seksbedrijf niet altijd voor rekening en risico van een souteneur plaatsvindt, is juist. De consequentie daarvan is dat een man die bijvoorbeeld slechts «bescherming» biedt aan zijn vrouw of vriendin die als prostituee werkzaam is, niet onder de reikwijdte van de wet valt: hij is wel een souteneur, maar geen

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 5a van de Aanwijzing als werkgever en uitzondering verzekeringsplicht werknemersverzekeringen, artikel 5a van het Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd, artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965, artikel 2b van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001.

² Het derde element sluit bovendien taalkundig niet goed aan bij de eerste twee elementen. Het verdient de voorkeur de definitie te herformuleren in een opsomming.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, Hoofdstuk 1 Inleiding, § 1.2 Inhoud wetsvoorstel.

⁴ In het verlengde hiervan ligt immers ook het aanbieden van betaalde seksfilms in hotels en het aanbieden van telefoonseks via televisie. In de toelichting wordt aan deze beide vormen van prostitutie geen aandacht geschonken.

exploitant in de zin van deze wet. Het vorenstaande laat onverlet dat indien een souteneur zich van ongeoorloofde middelen bedient, ook als dat één persoon betreft, er sprake is van mensenhandel; strafrechtelijk optreden op grond van artikel 273f Wetboek van Strafrecht is dan mogelijk.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Redactionele kanttekeningen

De Raad geeft in overweging in de definitie van prostitutie en prostituee in plaats van «het verrichten van seksuele handelingen met een ander» op te nemen: het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde. Deze suggestie hebben we niet overgenomen. Bij de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving in 2002 (Kamerstukken 27 745) is de strafrechtelijke bescherming tegen seksuele uitbuiting verruimd tot seksuele handelingen voor een derde. Deze verruiming zag op andere vormen van seksuele dienstverlening dan prostitutie. Een dergelijke verruiming is voor het begrip prostitutie en prostituee in dit wetsvoorstel niet gewenst; er wordt juist uitdrukkelijk onderscheiden tussen seksuele handelingen *met* een ander (prostitutie) en seksuele handelingen *voor* een ander. Wat betreft «derde» zij opgemerkt dat het in dit wetsvoorstel niet gaat om een keten met drie schakels (degene die uitbuit, de prostituee en de klant), maar om de relatie prostituee – klant. Derhalve is er geen aanleiding hier de term «derde» te gebruiken. Evenmin is de suggestie gevolgd om in de definitie van «seksbedrijf» in plaats van «het verrichten van seksuele handelingen voor een ander» op te nemen: het verrichten van seksuele handelingen *met* of voor een derde. Het element «met» is al ingesloten in de definitie van prostitutie, dat deel uitmaakt van het eerste element van de definitie van seksbedrijf. De keuze voor «een ander» vloeit ook hier voort uit de overweging dat er slechts sprake is van een situatie zonder «derde».

De Raad is wel gevolgd in de suggestie om in artikel 1 (definitie van klant) en artikel 29, eerste lid, aanhef, «diensten» te wijzigen in: seksuele diensten. Niet alle denkbare diensten waarin een exploitant of een prostituee voorziet, zullen immers seksuele diensten zijn, terwijl deze bepalingen uitdrukkelijk bedoeld zijn om daartoe beperkt te blijven. Door deze toevoeging wordt die beperking expliciet.

9. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel enkele wijzigingen door te voeren die niet rechtstreeks voortvloeien uit het advies van de Raad. De wijzigingen van overwegend redactionele aard blijven hier onbesproken, de wijzigingen met enige inhoudelijke betekenis worden hieronder toegelicht, voor zover ze niet al eerder aan de orde zijn gekomen. In *artikel 2* was als voorwaarde voor legale prostitutie opgenomen dat prostituees moeten beschikken over een registratiebewijs, dat wordt verstrekt als een bewijs dat de prostituee is ingeschreven in het landelijk register. Het bewijs is dus een afgeleide van de feitelijke voorwaarde: ingeschreven zijn. Aangezien het denkbaar is dat een prostituee over een registratiebewijs beschikt terwijl zij inmiddels niet meer staat ingeschreven, verdient het de voorkeur om in artikel 2 expliciet het ingeschreven-zijn als voorwaarde op te nemen.

In *artikel 4, eerste lid*, is de tweede volzin weggelaten, omdat artikel 8, derde lid, een grondslag bevat voor nadere regels over het register. In *artikel 4, vierde lid*, is nu opgenomen dat bij het verzoek tot inschrijving in het landelijk register van prostituees (en ook als die registratie moet worden verlengd) aan verzoekster informatie wordt verstrekt, mede over de mogelijkheden haar werkzaamheden als prostituee te beëindigen (de zogeheten «uitstapprogramma's»). In het oorspronkelijke voorstel was in artikel 24, eerste lid, onder meer opgenomen dat aan een vergunning voor een prostitutiebedrijf voorschriften zouden worden verbonden over maatregelen die prostituees zouden ondersteunen om hun werkzaamheden te beëindigen. Nadere beschouwing heeft ons tot het oordeel gebracht dat een dergelijke maatregel beter niet (althans niet uitsluitend) kan worden toevertrouwd aan de exploitant van een prostitutiebedrijf. Het wordt nu een taak voor de gemeenten, aangezien alle prostituees zich daar in persoon moeten melden in het kader van de registratie.

In het oorspronkelijke voorstel was in artikel 4, vierde lid, opgenomen dat de prostituee moest opgeven onder welke naam zij werkzaam zou zijn. Ingevolge artikel 7 zou zij die naam ook in advertenties moeten gebruiken. Bij nadere beschouwing menen we dat die vermelding weinig tot niets bijdraagt aan de handhaving van de naleving van artikel 2. Dit element is derhalve geschrapt uit de bedoelde bepalingen.

De inschrijving van een prostituee in het landelijk register vindt plaats door tussenkomst van een burgemeester (zie artikel 4, derde lid). Op enkele plaatsen was dit indirecte karakter niet goed tot uitdrukking gebracht in de tekst. Door wijziging van *de artikelen 5, tweede lid*, en *5, vierde lid*, is dit verduidelijkt.

Aan *artikel 9* is een lid toegevoegd, dat het mogelijk maakt dat in het buitenland gevestigde seksbedrijven, niet zijnde prostitutiebedrijven, zonder vergunning in Nederland hun activiteiten ontplooiën, aangezien deze categorie seksbedrijven niet valt te brengen onder de uitzondering die gemaakt mogen worden in het kader van de Dienstenrichtlijn.

Artikel 23 is vereenvoudigd. In het aan de Raad voorgelegde voorstel gaf het eerste lid de bevoegdheid bij gemeentelijke verordening te bepalen dat het uitoefenen van een prostitutiebedrijf niet zou worden toegestaan, terwijl het tweede de bevoegdheid gaf vervolgens een vergunning te weigeren. Nu bepaalt het artikel zonder fasering de bevoegdheid om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat geen vergunning wordt verleend – overigens onder dezelfde voorwaarden als in het eerder voorstel. In *artikel 24* wordt nu voorgeschreven dat bij de aanvraag voor een vergunning voor een prostitutiebedrijf een bedrijfsplan wordt overgelegd. Op die wijze kan de vergunningverlener zien welke maatregelen de exploitant voornemens is te treffen met betrekking tot een aantal belangrijke aspecten van de bedrijfsvoering. Dit reguleert dus de dagelijkse praktijk. Het voorschrift is een aanvulling op artikel 12, en raakt alleen de prostitutiebedrijven, omdat de in artikel 24 genoemde aspecten niet of in mindere mate relevant zijn voor de overige seksbedrijven. In *artikel 25* is nu de beheerder vermeld in plaats van de aanduiding: een door hem (= de exploitant) aangewezen vertegenwoordiger. Gelet op het belang dat wordt gehecht aan een ordentelijke bedrijfsvoering, verdient het aanbeveling te bepalen dat de aanwezigheidsplicht slecht kan worden ingevuld door degenen die in de vergunning staan vermeld: de exploitant en de beheerder. In *artikel 26, eerst lid*, is de tweede volzin weggelaten, omdat het derde lid een grondslag bevat voor nadere regels over het register.

Artikel 27 is aangepast doordat de bepaling over het toezicht (in de eerdere versie het tweede lid) nu is verwerkt in artikel 8, zoals vermeld in onderdeel 3.1, onder b.

In *artikel 29, eerste lid, onder a*, wordt nu met betrekking tot het registratiebewijs de aanduiding «voorhanden hebben» gebruikt, in plaats van: in bezit hebben. Dit geeft beter aan dat de prostituee ter plekke kan aantonen dat zij legaal werkzaam is. In *artikel 30, eerste lid, onder b*, komt dezelfde aanduiding voor. Onderdeel b is opgenomen omdat de oorspronkelijke inhoud van onderdeel a, dat verwijst naar artikel 2, is gewijzigd. In samenhang leiden de beide onderdelen ertoe dat zowel een geldboete kan worden opgelegd als de prostituee niet in het register blijkt te zijn ingeschreven, als ook indien zij geen registratiebewijs voorhanden heeft.

In *artikel 35* is nu ook artikel 21 vermeld. Een bestaand seksbedrijf dat op grond van artikel 34 gedurende (maximaal) twaalf maanden mag worden voortgezet, beschikt op het moment van inwerkingtreding van deze wet feitelijk nog niet over een vergunning die is verleend met inachtneming van artikel 16. De verplichting om in advertenties de nummers op te nemen die in die vergunning zijn vermeld, kan dus niet direct worden opgelegd.

In *artikel 36* is nu ook artikel 22 vermeld, aangezien ook voor dat artikel geldt dat er een fungerend register van prostituees moet zijn alvorens het artikel gehandhaafd kan worden.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.09.0150/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 1, bij de definitie van *prostitutie* de woorden «met een ander» vervangen door: met of voor een derde.
- In artikel 1, bij de definitie van *prostituee* de woorden «met een ander» vervangen door: met of voor een derde.
- In artikel 1, bij de definitie van *seksbedrijf* de woorden «voor een ander» vervangen door: met of voor een derde.
- In artikel 1, bij de definitie *klant* invoegen na de woorden «exploitant of een prostituee»: seksuele.
- In 29, eerste lid, na de woorden «gebruik maakt van» invoegen: seksuele.