



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevr. mr. A. Broekers-Knol
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie [REDACTED]
Uw referentie [REDACTED]

Datum 11 november 2019
Betreft Wet regulering sekswerk

Geachte mevrouw Broekers-Knol,

Op 15 oktober 2019 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden het conceptwetsvoorstel Wet regulering sekswerk. Op dezelfde datum is van dit wetsvoorstel de internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn eindigt op 15 december 2019.

Kern van het voorstel is dat er een uniforme vergunningplicht komt voor seksbedrijven en dat iedere prostitué(e) een prostitutievergunning moet hebben. De vergunningen van de prostituees en van de seksbedrijven worden opgenomen in een landelijk register. Voor prostituees die voor of bij een exploitant werken, gelden dezelfde voorwaarden als voor zelfstandig werkende prostituees. Prostitutie zonder vergunning en het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning is voortaan strafbaar. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een wettelijk recht voor sekswerkers of zij die overwegen dat te worden, op gratis en anonieme voorlichting en zorg in een aantal gemeenten. Sekswerkers moeten ingelicht zijn over de risico's van het werk en weten waar kennis en hulp beschikbaar is om hun beroep zo veilig en gezond mogelijk te kunnen uitoefenen, dan wel om te kunnen stoppen. Voorts komt er een zogeheten pooierverbod (het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie). Wie betrokken is bij onvergunde bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en daaruit financieel voordeel haalt, wordt strafbaar. Daarbij valt te denken aan kamerverhuur, het verrichten van vervoersdiensten of bodyguardwerkzaamheden. Ook wordt het als klant gebruik maken van illegale prostitutie strafbaar.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Er worden in de toelichting meerdere doelen genoemd waaraan dit wetsvoorstel moet bijdragen:

- Het voorkomen of verminderen van misstanden in de seksbranche, zoals dwang en uitbuiting.
- Het wegnemen van de verschillen in vergunningregimes tussen gemeenten.
- Het creëren van een veilige en gezonde werkomgeving voor prostituees.
- Het aanbrengen van een scherper onderscheid tussen legale prostitutie (prostitutie met vergunning) enerzijds en illegale prostitutie (prostitutie zonder vergunning) anderzijds.¹

In het voorstel is het werkzaam zijn als prostituee in Nederland onder voorwaarden² toegestaan. Alle prostituees moeten verplicht beschikken over een persoonsgebonden prostitutievergunning.³ Een beperkt aantal gemeenten wordt aangewezen om deze vergunning te verlenen. De vergunningplicht moet helpen, tezamen met de vergunning voor seksbedrijven, om zicht te krijgen op de gehele prostitutiebranche.

De vergunning bevat een uniek nummer. De prostituee heeft dit vergunningnummer nodig, omdat de exploitant waarvoor zij werkzaam is met behulp van dat nummer moet kunnen nagaan of zij een vergunning heeft. In het geval dat de prostituee zelfstandig werkt, is dit vergunningnummer nodig om te mogen adverteren. Het wetsvoorstel verplicht namelijk zelfstandig werkende prostituees om in advertenties het vergunningnummer te vermelden. De klant van een zelfstandig werkende prostituee kan via een hit/no hit-systeem met behulp van dat nummer nagaan of dat nummer gekoppeld is aan een geldige vergunning. Het college merkt op, zoals in de toelichting ook wordt erkend, dat degene die een nummer controleert niet zeker kan weten of het nummer ook daadwerkelijk hoort bij degene die zegt onder dit vergunningnummer te werken. De toelichting geeft aan dat hiervoor is gekozen uit overwegingen van privacy van de prostituee. Volgens de toelichting verkleint de gekozen optie het risico voor klant en faciliteerder om zaken te doen met een illegale prostituee.

Alle afgegeven prostitutievergunningen worden opgenomen in het landelijk register van prostitutievergunningen. Dit is volgens de toelichting noodzakelijk om toezicht en handhaving te kunnen inrichten en administratief beheer over de vergunningen te kunnen voeren. De prostitutievergunning is namelijk niet locatie gebonden. Prostituees kunnen hun werkzaamheden op verschillende plaatsen in Nederland uitvoeren en dus ook op verschillende plaatsen in aanraking komen met toezichthouders die moeten kunnen verifiëren of een vergunningnummer hoort bij een geldige vergunning en hoort bij de desbetreffende prostituee.

De vergunningplicht werpt volgens het voorstel barrières op voor mensenhandelaren. Door de combinatie met het pooiverbod zijn er meer mogelijkheden voor de aanpak van betaalde seks met minderjarigen. In veel gevallen waar binnen de prostitutie minderjarigen worden aangetroffen, is sprake van mensenhandel. De aanpak is gericht op

¹ In de huidige situatie is er een onderscheid tussen legale prostitutie, illegale prostitutie (bijv. straatprostitutie en raamprostitutie) en onvergunde prostitutie (escortbedrijven en zelfstandig werkende prostituees).

² Zoals een minimumleeftijd van 21 jaar en het beschikken over een legale verblijf- en werkstatus.

³ De bij de vergunningplicht geldende voorschriften zijn van toepassing op zowel in Nederland als in het buitenland woonachtige prostituees, die in Nederland hun werk uitoefenen.

mensenhandelaren, onder wie zogeheten loverboys, die betaalde seks met een minderjarige mogelijk maken.

De toelichting bij het voorstel vermeldt dat door diverse organisaties in verkennende gesprekken is aangegeven dat er bij een groep prostituees weerstand bestaat tegen de vergunningplicht. Prostituees voelen zich gestigmatiseerd en zouden niet langer anoniem hun werk kunnen verrichten. Het gevolg van de vergunningplicht zou volgens hen zijn dat prostituees in het illegale circuit verdwijnen, waarmee het omgekeerde wordt bereikt van hetgeen dit wetsvoorstel beoogt, namelijk regulering van en zicht op de gehele seksbranche om misstanden zoals gedwongen prostitutie tegen te gaan. De toelichting geeft aan dat het kabinet zich bewust is van deze gevoeligheid, maar dit geen argument vindt om geen nadere regels te stellen. Het betreft volgens het kabinet weliswaar een legaal beroep, maar het is bekend dat in de prostitutiebranche (risico's op) ernstige misstanden bestaan. De vergunningplicht acht het kabinet essentieel om die misstanden te bestrijden. De prostituee zal nog steeds anoniem haar werkzaamheden kunnen verrichten, aangezien zij niet verplicht wordt haar identiteit bekend te maken in advertenties of aan een klant. Dit betekent dat het vergunningstelsel fraudegevoelig is en daardoor mogelijk niet het beoogde doel verwezenlijkt.

Het college constateert dat het voorstel meerdere doelen wil dienen. Op zich is dit niet bezwaarlijk, mits men duidelijk normeert wanneer deze doelen zijn behaald. De toelichting bij dit voorstel maakt niet duidelijk dat een vergunningplicht de geconstateerde problemen gaat verhelpen. Empirisch bewijs hiervoor is des te meer nodig, gelet op de bezwaren die prostituees tegen de vergunningplicht hebben geuit en de mogelijke averechtse werking die de plicht heeft. Meer specifiek is onduidelijk of de vergunningplicht bijdraagt aan het bereiken van de doelen die zien op het verminderen van misstanden in de seksbranche en het creëren van een veilige en gezonde werkomgeving. De toelichting toont aan dat er een noodzaak is (de vermoede misstanden in het niet vergunde deel) om maatregelen te nemen, maar mede gezien de kanttekeningen vanuit betrokken organisaties is het niet duidelijk of de voorgestelde maatregelen het doel dichterbij zullen brengen.

Het college stelt om deze reden een pilotfase voor, op basis waarvan ervaring opgedaan kan worden met de vergunningverlening aan, en de toegang tot zorg voor prostituees. Bij de start van de pilot moet vaststaan wanneer er sprake is van een positief resultaat. In de pilot kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden de vergunningplicht in te stellen voor enkele provincies, waarin steden met voldoende omvang als vergunningverlenende gemeente worden aangewezen. De pilot moet dan inzicht geven in de mate waarin prostituees een vergunning aanvragen en gebruik gaan maken van de toegang tot zorg. Bij een aantoonbaar positief resultaat van de pilot kan het voorstel landelijk worden ingevoerd.

1.1 Het college adviseert om de effectiviteit van het wetsvoorstel te onderbouwen door eerst in een pilot ervaring op te doen met de mate waarin prostituees een vergunning gaan aanvragen en gebruik gaan maken van de toegang tot zorg.

2. *Minder belastende alternatieven*

De prostitutievergunning moet worden aangevraagd in een aantal (tussen de twaalf en achttien) door de Minister van Justitie en Veiligheid aan te wijzen gemeenten. Die gemeenten zullen worden gespreid over het land. Prostituees kunnen kiezen in welk van deze gemeenten zij een vergunning aanvragen. Er is gekozen voor een beperkt aantal gemeenten, omdat het vergunningsgesprek (noodzakelijk voor de aanvraag) bedoeld is om de zelfredzaamheid te beoordelen, en eventuele signalen van gedwongen prostitutie op te vangen. Dat vereist specifieke expertise, waarvoor gemeentelijke ambtenaren moeten worden opgeleid. Daarbij is doorlopende ervaring met dit soort gesprekken belangrijk. Bij een te groot aantal aangewezen gemeenten is dat niet haalbaar, omdat er dan niet regelmatig aanvragen te behandelen zijn. De verleende vergunning is overigens niet een gemeentelijke vergunning maar een landelijke vergunning. Eén landelijk gespecialiseerd loket is volgens de toelichting ook denkbaar, maar een dergelijk loket is voor de prostituee moeilijker bereikbaar.

De vergunning wordt in persoon bij de gemeente aangevraagd. De toelichting geeft aan dat bij het alternatief van een online aanvraagprocedure de mogelijkheid bestaat dat de aanvraag door iemand anders wordt gedaan. Bovendien kan dan geen gesprek plaatsvinden om te toetsen op zelfredzaamheid en vrijwilligheid.

Ook bij het uitwerken van de vergunningplicht zijn volgens de toelichting diverse alternatieven overwogen, om deze zo min mogelijk belastend voor prostituees te maken. Zo is overwogen om te werken met een persoonlijke pas in plaats van een landelijke registratie. Deze pas zou de prostituee dan kunnen tonen aan toezichthouders, exploitanten, klanten en faciliteerders als bewijs van vergunning. Om echter te kunnen vaststellen dat de pas behoort bij de betreffende prostituee, zou de pas in ieder geval een pasfoto moeten bevatten. Dit is een inbreuk op de privacy van de prostituee. Ook het bij zich moeten dragen van een pas (een symbool dat iemand in de prostitutie werkt) stuit op bezwaren van onder meer prostituees zelf. Bovendien ontbreekt hierbij de mogelijkheid om constatering van overtredingen of vermoedens van dwang te noteren op een wijze dat een andere toezichthouder die op een ander moment met dezelfde prostituee in aanraking komt, hiervan kennis kan nemen.

Daarnaast is overwogen uitsluitend zelfstandig werkende prostituees vergunningplichtig te maken en bij exploitanten de verantwoordelijkheid neer te leggen voor een intakegesprek (inclusief beoordeling van zelfredzaamheid en dwang) met de prostituees die voor of bij hem werken. Op deze wijze zouden prostituees die niet opgenomen willen worden in het landelijke prostitutieregister, een legaal alternatief hebben. De toelichting noemt meerdere redenen waarom hiervan is afgezien.

Het college stelt vast dat voldoende is aangetoond dat er alternatieven zijn overwogen en dat er beargumenteerd niet voor deze alternatieven is gekozen. Het heeft geen adviespunten met betrekking tot minder belastende alternatieven.

3. *Werkbaarheid*

De vergunning wordt in persoon bij een aangewezen gemeente aangevraagd. De prostituee moet bij de aanvraag een geldig identiteitsbewijs tonen.⁴ Aan de hand van het identiteitsbewijs stelt de gemeente de identiteit vast, controleert of de prostituee 21 jaar

⁴ Een rijbewijs is ongeschikt, omdat daarop niet alle relevante gegevens zijn opgenomen.

of ouder is en of zij beschikt over een geldige verblijfstitel. Daarnaast moet een prostituee beschikken over een telefoon die zij tijdens het werk bij zich heeft. Dit is, aldus de toelichting, van belang om zelfstandig te kunnen opereren en in geval van nood zelf hulp te kunnen inroepen.⁵ Het college merkt op dat het tonen van een telefoon bij de vergunningaanvraag geen garantie biedt dat die telefoon ook aanwezig of voorhanden is tijdens het werk. Deze vergunningvoorwaarde is dus niet waterdicht, waardoor er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de effectiviteit van deze vergunningvoorwaarde. De toelichting vermeldt dat de eis dat de prostituee over een telefoon beschikt noodzakelijk is voor de gezondheid en veiligheid op het werk. Aangezien dit meer aansluit bij het aspect van zelfredzaamheid⁶ ligt het meer voor de hand om het (kunnen) beschikken over een telefoon onderdeel uit te laten maken van de toetsingscriteria voor zelfredzaamheid, in plaats van een eis voor de vergunningaanvraag.

3.1 Het college adviseert om de eis om over een telefoon te beschikken geen onderdeel te laten uitmaken van de vergunningaanvraag, maar als toetsingscriterium voor zelfredzaamheid op te nemen.

Als aan de voorwaarden is voldaan, wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt door middel van een gesprek de zelfredzaamheid van de prostituee getoetst. Ook wordt in het gesprek nagegaan of er mogelijke signalen zijn dat het werk onder dwang wordt verricht en er sprake zou kunnen zijn van mensenhandel. Schrijnende gevallen worden volgens de toelichting op deze manier herkend en door het niet kunnen verkrijgen van een vergunning, mogelijk behoed voor prostitutie onder dwang.⁷ Is er voldoende zelfredzaamheid, maar toch een sterk vermoeden van dwang, dan wordt geen vergunning afgegeven en zal de prostituee gewezen worden op mogelijkheden voor hulpverlening. Ook wordt een signaal afgegeven aan de politie.

De prostituee wordt bij de vergunningaanvraag gewezen op het recht van een gesprek bij een zorgpost, en ontvangt van de gemeenteambtenaar informatie die nodig is om het werk veilig en gezond te kunnen uitoefenen. De informatie is in verschillende talen beschikbaar.

De gemeente neemt de aanvraag van de vergunning vervolgens in behandeling. Binnen twee weken, te verlengen met maximaal twee weken, neemt de burgemeester een besluit op de aanvraag. Indien de vergunning wordt verleend, moet de vergunning vervolgens door de aanvrager in persoon worden opgehaald bij de gemeente waar de vergunning is aangevraagd. Bij afgifte van de vergunning toont de prostituee opnieuw een geldig identiteitsbewijs. De toelichting geeft aan dat dit is om te voorkomen dat een vergunning wordt aangevraagd door een ander (bijvoorbeeld meer zelfredzaam) persoon dan degene die met de vergunning aan het werk gaat. Het college merkt hierbij op dat het in persoon afhalen van de vergunning weinig meerwaarde lijkt te hebben. De controle of de prostituee niet onder dwang gaat werken, is immers al in het eerste gesprek gedaan. Vanuit regeldrukperspectief bezien ligt het meer in de rede om de verstrekking van de vergunning online mogelijk te maken (na inloggen met DigiD).

⁵ De toelichting geeft aan dat situaties waarin een prostituee niet kan beschikken over een telefoon of deze af moet staan aan een exploitant of pooier, kunnen duiden op een situatie van dwang.

⁶ De prostituee moet over een bepaalde mate van zelfredzaamheid beschikken om het beroep veilig te kunnen uitoefenen. Deze zelfredzaamheid wordt beoordeeld aan de hand van nog nader vast te stellen landelijke uniforme toetsingscriteria.

⁷ Mocht de vergunning niet worden afgegeven vanwege vermoedens van niet voldoende zelfredzaamheid, dan kan een prostituee op een later moment, als de zaken geregeld of verbeterd zijn, een nieuwe aanvraag voor een vergunning doen.

3.2 Het college adviseert om de daadwerkelijke verstrekking van de vergunning online mogelijk te maken, desgewenst met gebruikmaking van DigiD.

De vergunning wordt afgegeven voor de duur van vijf jaar, maar kan door de burgemeester die de vergunning heeft verleend, tussentijds worden ingetrokken.

De vergunning wordt opgenomen in het landelijk register van prostitutievergunningen. Het register bevat onder andere de volgende gegevens: het burgerservicenummer (dus geen naam, adres en woonplaats) van de prostituee, het bij de aanvraag van de vergunning opgegeven telefoonnummer waarop zij bereikbaar is voor haar werkzaamheden en het unieke nummer van de vergunning. Verder kunnen in het register worden opgenomen aantekeningen van toezichthouders die zijn aangewezen voor het uitvoeren van prostitutiecontroles.

De prostituee is verplicht wijzigingen in deze gegevens (volgens de toelichting zal dit in de praktijk in de meeste gevallen het telefoonnummer betreffen) door te geven aan de gemeente die de vergunning heeft verleend. Dit gegeven zal dan direct in het register van prostitutievergunningen worden aangepast. Onduidelijk is of de prostituee deze wijziging ook weer in persoon moet doen bij de vergunning verstreckende gemeente. In de pilot zou gekeken kunnen worden of dit via DigiD geregeld kan worden.

3.3 Het college adviseert om het voor prostituees mogelijk te maken wijzigingen in hun gegevens online door te geven. De werkbaarheid hiervan kan onderdeel zijn van de pilot.

De prostituee ontvangt bij de vergunning een uniek vergunningnummer. Dit nummer moet vermeld worden in eventuele advertenties. Ook kan het vergunningnummer gebruikt worden door exploitanten, klanten en faciliteerders om in een hit/no hit-systeem de geldigheid van de vergunning na te gaan.

Exploitanten kunnen in een afgeschermd omgeving via het hit/no hit-systeem zoeken op een combinatie van burgerservicenummer en vergunningnummer van een prostituee die bij of voor de exploitant wil werken. Hij krijgt toegang tot dit systeem met zijn eigen vergunningnummer en kan door het invoeren van burgerservicenummer en vergunningnummer van de prostituee in kwestie zien of er sprake is van een geldige vergunning behorend bij het betreffende burgerservicenummer.

Een klant of faciliteerder heeft geen toegang tot het feitelijke register. Hij krijgt uitsluitend te zien of een nummer wel of niet behoort bij een geldige vergunning. De raadpleger kan geen andere gegevens inzien en krijgt dus geen informatie over de identiteit van degene bij wie het vergunningnummer hoort. Zoals eerder onder 1 al opgemerkt, is er geen zekerheid dat het nummer in de advertentie ook inderdaad hoort bij degene die zegt onder dit nummer te werken. Het is dus mogelijk dat het nummer gebruikt wordt door een illegale prostituee. Het vermelden van het nummer in advertenties is daarmee fraudegevoelig. Bovendien kan het contact tussen prostituee en klant op veel andere manieren tot stand komen dan via een advertentie. Met begrip voor de aandacht voor de privacy van de prostituee vindt het college het nodig dat nagedacht wordt over een manier om de fraudegevoeligheid van deze werkwijze te verminderen en zo de effectiviteit ervan te vergroten.

De overige lastenbeschrijvingen (voor gemeenten, politie en Rijk) zien op overheidsinstanties. In de toelichting bij deze beschrijving worden de extra lasten voor gemeenten (vanwege nieuwe en dus extra vergunningaanvragen) rechtstreeks weggestreept tegen de extra inkomsten in de vorm van kostendeekkende leges, waardoor 'het voorstel naar verwachting niet zal leiden tot extra lasten'. Het college merkt op dat dit vanuit regel-drukoptiek een onzorgvuldige weergave is. Het is namelijk niet bekend (en ook niet ver-plicht) of de gemeenten met de extra legesopbrengst de extra kosten voor de vergun-ningaanvragen zullen bekostigen.

Tot slot merkt het college op dat in het hoofdstuk over de lasten nog een totaalberekening van de regeldruk ontbreekt.

4.1 Het college adviseert om het regeldrukhoofdstuk op de hierboven genoemde punten aan te vullen conform de Rijksbrede methodiek.

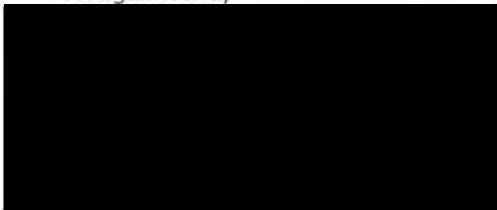
Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatie-versie van dit voorstel:

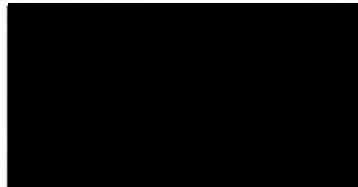
Het voorstel niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,



Voorzitter



Secretaris

20101112.15015.03.0007



Adviescollege —
toetsing regeldruk



Gezien scankamer
JenV

12 NOV. 2019

FMHaaglanden
12 NOV. 2019
Ontvangen