Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 885 Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Tijdens de plenaire behandeling van het bij koninklijke boodschap van 10 november 2009 ingediende 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) heeft de Eerste Kamer de motie-Strik c.s. aanvaard (Kamerstukken I 32 211, nr. L), waarin de regering verzocht werd door middel van een novelle te voorzien in splitsing van genoemd wetsvoorstel, waardoor de invoering van de uniforme vergunningplicht voortvarend ter hand kan worden genomen. Onderhavig voorstel strekt tot uitvoering van deze motie, die voortkwam uit bezwaren tegen de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten. Daarom worden de bepalingen die op deze onderdelen betrekking hebben, geschrapt uit het genoemde wetsvoorstel. Dit schrappen noopt tot de aanpassing van enkele artikelen. Voorts worden enkele verbeteringen voorgesteld.

Vrijwel alle bepalingen van bovengenoemd wetsvoorstel die direct betrekking hebben op prostituees, op de registratie van prostituees en op klanten, komen te vervallen. Het betreft de artikelen 3, 4, 5, 6, 7, 8, 29, 37 en 39 (zie **artikel I, de onderdelen C, H en K**). Ook de wijziging in artikel 1 in **artikel I, onderdeel A** en de wijziging in **artikel I, onderdeel I**, hangen hiermee samen.

Het vervallen van artikel 3 betekent niet dat gemeenten niet zelf bij verordening regels kunnen geven inzake de prostitutie. In het oorspronkelijke voorstel zoals dat bij de Tweede Kamer was ingediend, was artikel 3 een geclausuleerde bepaling, die het mogelijk maakte bij gemeentelijke verordening aanvullende regels te stellen over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente werkende prostituee haar werkzaamheden inricht. Bij amendement is dit gewijzigd in: nadere eisen te stellen aan in de gemeente werkende prostituees. Een zo algemeen verwoorde bepaling is niet nodig, omdat de bevoegdheid van de gemeenteraad om regels te stellen over zijn eigen huishouding (de artikelen 121 en 149 Gemeentewet) niet ter discussie staat. Ook artikel 151a van de Gemeentewet kan vervallen – zoals al was opgenomen in het

kst-33885-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

oorspronkelijke wetsvoorstel. Deze bepaling was ooit in de Gemeentewet opgenomen omdat buiten iedere twijfel te stellen dat ook escortbedrijven object van gemeentelijke bemoeienis binnen de gemeentelijke huishouding konden zijn. Na de wetswijziging is artikel 10, tweede lid, de grondslag voor gemeentelijke regels over het uitoefenen van een seksbedrijf in de gemeente. Onder «seksbedrijf» vallen prostitutiebedrijven, en dus ook escortbedrijven. De gemeentelijke regels kunnen dus ook betrekking hebben op een escortbedrijf, dat na inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche immers altijd een gemeentelijke vergunning dient te hebben.

Met de wijziging in **artikel I, onderdeel B,** wordt artikel 2 van het te wijzigen wetsvoorstel zodanig aangepast dat ook na de verwerking van dit voorstel in het oorspronkelijke voorstel de minimumleeftijd om werkzaam te zijn als prostituee, op 21 jaar komt te liggen. Het expliciet opnemen van een (minimum)leeftijd is nodig, omdat in het oorspronkelijke voorstel de leeftijdsnorm slechts in afgeleide vorm tot uitdrukking kwam, te weten als voorwaarde tot inschrijving. Het blijft naar het oordeel van het kabinet onverminderd van belang te jeugdige vrouwen en mannen buiten de prostitutie te houden. De handhaving van deze wet zal zich grotendeels afspelen op gemeentelijk niveau: controle op de naleving van de voorschriften door vergunde bedrijven. Vergunninghouders mogen op grond van het met artikel I, onderdeel F, gewijzigde artikel 22, geen prostituees van jonger van 21 werkzaam laten zijn. De zelfstandig geformuleerde leeftijdsnorm biedt daarnaast toezichthouders de mogelijkheid om individuele prostituees te controleren op leeftijd. Een dergelijke controle behoeft overigens alleen bij prostituees van wie het vermoeden bestaat dat zij de vereiste leeftijd nog niet hebben. Uitgangspunt is dat de prostituee die te jong is, met haar werk moet stoppen. In het oorspronkelijke voorstel was een lichte sanctie gekoppeld aan het werkzaam zijn als prostituee zonder geregistreerd te zijn (artikel 30). Dit wordt nu, door de gewijzigde inhoud van artikel 2, gekoppeld aan het werken als prostituee onder de leeftijd van 21 jaar. Ook het werken voor een exploitant zonder vergunning blijft strafbaar. De overgangsrechtelijke bepaling op dit laatste punt blijft ongewijzigd (behoudens een verlettering; zie **artikel I, onderdeel L**). De strafbaarstelling in artikel 30 dient ertoe om ook de eigen verantwoordelijkheid van de prostituee tot uiting te laten komen. In de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 32 211 is voldoende duidelijk gemaakt dat onder meer in het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, is neergelegd dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, in beginsel niet worden vervolgd. Het verbod biedt een aangrijpingspunt voor de toezichthouder om een (vermeend) te jonge prostituee te kunnen aanspreken. De toezichthouder zal bij die gelegenheid ook verwijzen naar hulpverlening, om eraan bij te dragen dat deze ongewenste situatie eindigt. De norm wordt vooral geeffectueerd doordat het voor een klant strafbaar wordt om seksuele handelingen te verrichten met een prostituee die jonger is dan 21 jaar (zie artikel I, onderdeel H).

Artikel 22 van het oorspronkelijke wetsvoorstel verbiedt een exploitant prostituees voor zich te laten werken die niet zijn ingeschreven in het landelijk register van prostituees. Om ingeschreven te kunnen worden golden er twee objectieve eisen, opgenomen in artikel 4, zevende lid, van het oorspronkelijke wetsvoorstel: een minimumleeftijd van 21 jaar en niet-verblijvend of -werkend in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 22 had als strekking de naleving van deze belangrijke eisen te onderstrepen via strafbaarstelling van de exploitant die niet-geregistreerde prostituees voor zich zou laten werken. Er is geen reden die strafbaarstelling te laten vervallen, en daarom worden in

artikel I, onderdeel F, de beide eisen die bij de registratie zouden worden gesteld, overgeheveld naar artikel 22.

In **artikel I, onderdeel G**, wordt artikel 28 aangepast. De bevoegdheid tot binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner wordt in het kader van de opsporing in het eerste lid beperkt tot de situatie dat in de woning prostitutie wordt bedreven door een of meer personen onder de 21 jaar, of in de woning een klant seksuele handelingen verricht met een prostituee jonger dan 21 jaar, dan wel dat redelijkerwijs vermoed kan worden dat een van deze omstandigheden zich voordoet. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het noodzakelijkheidsvereiste. Overtreding van artikel 9 (seksbedrijf zonder vergunning) is via artikel 32 strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Die wet kent in artikel 20 een eigen grondslag voor het binnentreden, en dit feit behoeft dus geen vermelding in artikel 28.
In het kader van het reguliere toezichtstaak op prostitutiebedrijven hebben toezichthouders toegang tot de plaatsen waar een dergelijk bedrijf wordt uitgeoefend. Om te waarborgen dat de reguliere toezichtstaak met betrekking tot vergunde prostitutiebedrijven ook kan worden uitgeoefend als de exploitant ervoor heeft gekozen dit bedrijf in een woning uit te oefenen, wordt in een tweede lid geregeld dat toezichthouders ook in die situatie zo nodig kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Dit komt tot uitdrukking in het woord» bedrijfsmatig». Bij toezicht op vergunde bedrijven is bekend op welke plaatsen de bedrijven worden uitgeoefend. Om die reden is in het tweede lid het element «of waar dit naar hun redelijk vermoeden plaatsvindt» niet opgenomen.
Op binnentreden is de Algemene wet op het binnentreden van toepassing, dus ieder binnentreden is gebonden aan diverse procedurele vereisten. Voor toezichthouders gelden voorts de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht, dus ook het noodzakelijkheidscriterium uit artikel 5:13 van die wet: het binnentreden moet redelijkerwijs nodig zijn is voor de vervulling van de taak van de genoemde ambtenaren. De zinsnede over de medeneming van de benodigde apparatuur is komen te vervallen. Het zal in deze context toch vooral gaan om de mogelijkheid om daarmee opnames van de plaats te maken. Ook al zullen die opnamen alleen gemaakt worden in het gedeelte van de woning dat gebruikt wordt voor prostitutie, het betekent toch dat er in een woning beelden worden vastgelegd, die vervolgens onder meer ogen komen dan alleen de ogen van degene die zijn binnengetreden. Het beschrijven van die waarneming in een verslag moeten voldoende zijn om vast te leggen welke situatie is aangetroffen. Om die reden is de zinsnede geschrapt uit artikel 28.

Om de leeftijdsnorm te effectueren, is artikel 29 zodanig aangepast dat iemand die seksuele handelingen verricht met een prostituee jonger dan 21 jaar, kan worden gestraft met hechtenis van ten hoogste twaalf maanden of een geldboete van de derde categorie. Een boete van de derde categorie bedraagt sinds 1 januari 2014 € 20.250. De strafbedreiging is zwaarder dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar in die context ging het om een overtreding van de vergewisplicht, wat van een andere orde is dan het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee onder de vereiste minimumleeftijd. Het risico op overtreding van deze norm ligt geheel en al bij de klant. De leeftijd van de prostituee is een geobjectiveerd bestanddeel van het gewijzigde artikel 29. De klant heeft er dus belang bij om van jeugdige prostituees te weten of zij de vereiste minimumleeftijd bereikt hebben. Zonder registratie van prostituees en zonder prostitutiepas is het voor de overheid evenwel niet mogelijk te regelen dat de klant een reële mogelijkheid heeft om zo nodig de leeftijd van een prostituee te verifiëren. Bij twijfel of een prostituee de vereiste leeftijd heeft bereikt, loopt de klant dus het risico strafbaar te zijn indien hij seksuele handelingen verricht met die prostituee. Wil hij dat

risico niet lopen, dan zal hij daarvan af moeten zien. Dat betekent dat ook de prostituee in kwestie er belang bij heeft dat zij kan aantonen dat zij de vereiste leeftijd heeft bereikt – anders loopt zij omzet mis. Ik laat het aan de prostituee en de klant om hiervoor in de praktijk een oplossing te vinden. Denkbaar is dat de prostituee haar paspoort of identiteitsbewijs zodanig toont dat alleen de pasfoto en de geboortedatum zichtbaar zijn. Het risico blijft niettemin bij de klant: de feitelijke leeftijd van de prostituee is bepalend voor het antwoord op de vraag of hij in strijd handelt met artikel 29.

De wijzigingen van de artikel 14 en 18 (opgenomen in **artikel I, de onderdelen D en E**) betreffen het herstel van een onjuiste verwijzing respectievelijk van twee onbedoelde afwijkingen van formuleringen die elders in het wetsvoorstel worden gebruikt. Ook de wijziging in **artikel I, onderdeel J,** waarbij een nieuw artikel (33a) wordt ingevoegd, en het in verband daarmee vervallen van artikel 39 (als onderdeel van de wijziging in **artikel I, onderdeel K**) zijn geen wijzigingen van inhoudelijke aard; het betreft louter de verplaatsing van een artikel dat abusievelijk en onopgemerkt vanaf de indiening van wetvoorstel 32 211 in een verkeerd hoofdstuk stond.

Om de registratieplicht snel te kunnen evalueren, was er gekozen voor een korte evaluatieperiode: drie jaar na de inwerkingtreding van artikel 4, waarin het landelijk register van prostituees was geregeld. Er is met het vervallen van de registratieplicht geen reden meer om af te wijken van de standaard-evaluatiebepaling, die derhalve in **artikel I, onderdeel M**, wordt opgenomen in artikel 40. De wijziging behelst mede het herstel van een weggevallen woord («jaar») in de huidige tekst van het te wijzigen wetsvoorstel.

Om bij de inwerkingtreding van de wet geen abrupte inkomenseffecten te veroorzaken voor werkzame prostituees onder de 21 jaar, wordt de inwerkingtreding van artikel 2 gesteld op een jaar na inwerkingtreding van de wet. In het oorspronkelijke wetsvoorstel zat feitelijk ook een dergelijke periode, omdat er een jaar de tijd was ingeruimd voor inschrijving. Overigens is de overgangsperiode materieel langer dan een jaar, omdat er tussen de publicatie van de nieuwe wet in het Staatsblad (met alle publiciteit daaromheen) en de inwerkingtreding van de wet een periode ligt van minimaal enige maanden. Diverse partijen, waaronder de gemeenten, moeten zich immers kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie. Ik acht deze overgangsregeling derhalve ruim genoeg, al is duidelijk dat er op het moment van inwerkingtreding van artikel 2 prostituees werkzaam zullen zijn die vanaf dat moment te jong zijn om hun werkzaamheden te mogen voortzetten. Een langduriger uitstel om de gehele groep ter wille te zijn, heeft als nadeel dat het (nog) langer duurt voordat de beoogde minimumleeftijd van 21 jaar effectief wordt. Dat nadeel weegt voor mij zwaarder. Andere varianten zijn overwogen, maar leiden tot onduidelijkheid of onuitvoerbaarheid.
Mij is bekend dat er gemeenten zijn die al werken met een ondergrens van 21 jaar, met een eigen overgangsregeling. Nu de wettelijke regeling op dit punt een jaar later ingaat, is er gedurende dat jaar hier geen sprake van onderling strijdige regelgeving. Lokale overgangsregeling met een langere looptijd zijn na inwerkingtreding van artikel 2 onverbindend. Ook hier geldt dat er ruim voldoende tijd is voor aanpassing aan de nieuwe situatie.

Het effect van de latere inwerkingtreding van artikel 2 is dat er het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet geen overtreding van artikel 2 kan plaatsvinden. Dat betekent dat artikel 28, voor zover dat betrekking heeft op artikel 2, en artikel 30, eerste lid, onder a, in die periode niet van

toepassing kunnen zijn; een overgangsbepaling ter zake is dus niet nodig. Dat ligt anders voor artikel 29 (strafbaarstelling klant), omdat in dat artikel nu ook de leeftijdsgrens van 21 jaar is opgenomen. De inwerkingtreding daarvan wordt daarom eveneens een jaar opgeschoven. Ook in artikel 22, onder a, wordt die leeftijd genoemd. Omdat de rest van het artikel evenwel direct in werking kan treden, is ervoor gekozen om te bepalen dat artikel 22, onderdeel a, een jaar buiten toepassing blijft, net zoals dat al was geregeld voor artikel 30, eerste lid, onder b.
De latere inwerkingtreding van de artikelen 2 en 29 zou gerealiseerd kunnen worden bij het inwerkingtredingsbesluit, maar het expliciet vastleggen daarvan in het wetsvoorstel vergroot de inzichtelijkheid in het invoeringstraject. Door deze wettelijke gefaseerde inwerkingtreding verwacht ik overigens dat in het inwerkingtredingbesluit met één tijdstip van inwerkingtreding kan worden volstaan.

Consultatie

Op een concept van dit voorstel zijn reacties ontvangen van het College van Procureurs-Generaal (het College), de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), (de Korpschef van) de Politie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (de Nationaal Rapporteur), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en van de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam[1].

Het College en de Nationaal Rapporteur hebben aangegeven het te betreuren dat de registratieplicht voor prostituees niet wordt doorgevoerd. Met de burgemeester van de gemeente van Rotterdam onderstrepen zij het belang van de verhoging van de leeftijdsgrens. Partijen wijzen er op dat de handhaving van de leeftijdgrens buiten de vergunde sector niet wordt ondersteunt met sanctiemiddelen ten opzichte van de prostituee. Dit is aanleiding geweest om de sanctie die aanvankelijk was verbonden aan het werkzaam zijn als prostituee zonder geregistreerd te zijn, nu wordt verbonden aan het werkzaam zijn als prostituee onder de leeftijd van 21 jaar. Dat betekent dat, anders dan in het voorstel zoals dat ter consultatie was voorgelegd, artikel 30 (grotendeels) niet wordt geschrapt.

Het College en de Nationaal Rapporteur vragen verheldering op het vervallen van artikel 3. De VNG geeft in haar reactie aan dat zij er vanuit gaat dat artikel 3 van het oorspronkelijke voorstel komt te vervallen vanuit de veronderstelling dat gemeenten, indien zij dat wensen, op basis van de autonome verordende bevoegdheid in de Gemeentewet bij verordening nadere eisen kunnen stellen aan in de gemeente werkende prostituees, aangezien de wet niet beoogt dit onderwerp uitputtend te regelen. Dat is inderdaad de reden om artikel 3 te schrappen. Aan het begin van deze toelichting is hierop ingegaan.

Het College en de Nationaal Rapporteur betreuren dat, door het vervallen van de registratieplicht, de mogelijkheid verdwijnt om prostituees tijdens de contactmomenten bij de registratie te informeren over hun rechten. Zij deden de suggestie om de verstrekking van informatie te regelen in artikel 26 (en 24). Ik voorzie moeilijkheden bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijke algemeen geformuleerde wettelijke verplichting voor de exploitanten. Overigens onderschrijf ik volledig het belang van een goede informatieverstrekking. Hier ligt een belangrijke taak voor gemeenten en hulpverleners maar ook voor exploitanten. Zeker de gemeenten die besluiten een vorm van registratie te regelen, kunnen

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de contactmomenten in dat kader benutten voor informatieverstrekking. Artikel 24 regelt het bedrijfsplan voor prostitutiebedrijven en verplicht exploitanten maatregelen te treffen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Informatievoorziening is daarvoor belangrijk. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 24, zal bepaald worden dat de exploitant adequate en controleerbare maatregelen treft waardoor de prostituee geïnformeerd wordt over rechten en mogelijkheden die voor haar van belang zijn.

Er zijn uiteenlopende reacties gegeven op de voorgestelde formulering van artikel 28. Het College en de Raad voor de Rechtspraak wijzen op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en mogelijke strijd met artikel 8 EVRM. De Politie en de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam geven juist aan dat zij in de praktijk herhaaldelijk te maken krijgen met situaties waarin toezichthouders met een beroep op het huisrecht de toegang tot een pand waar prostitutie plaatsvindt wordt ontzegd en dat de vertraging en hinder in het toezicht en de handhaving die hierdoor ontstaan in deze sector zeer ongewenst is. Voor de huidige formulering van het artikel en de toelichting is wat betreft de bevoegdheid in het kader van de opsporing van strafbare feiten sterk aangesloten bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, door deze te beperken tot de opsporing van strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 29 en 30. Overtreding van artikel 9 (seksbedrijf zonder vergunning) is via artikel 32 strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Die wet kent in artikel 20 een eigen grondslag voor het binnentreden, en dit feit behoeft dus geen vermelding in artikel 28. Daarnaast blijft geregeld dat de bevoegdheid in het kader van het reguliere toezicht op prostitutiebedrijven zo nodig ook kan worden ingezet indien het bedrijf in een woning wordt uitgeoefend.

De burgemeester van Amsterdam maakte een opmerking over de redactie van artikel 20 van oorspronkelijke wetsvoorstel. Dat biedt de gelegenheid deze bepaling nader toe te lichten. De tekst luidt: *In het register worden opgenomen beschikkingen houdende weigering, schorsing of intrekking van een vergunning voor een prostitutiebedrijf, voor zover daartoe besloten is op grond van een omstandigheid als bedoeld in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g.* De bepaling is via een amendement in het wetsvoorstel opgenomen, en de indieners ervan beogen te voorkomen dat *malafide* ondernemers in een andere gemeente hun praktijken kunnen voortzetten. Er is dus een inhoudelijk criterium (te koppelen aan de exploitant) relevant voor de vraag of een beschikking wordt opgenomen in het landelijk register. Het is, zo stelt de toelichting bij het amendement «niet van belang voor een burgemeester of een vergunning is geweigerd, geschorst of ingetrokken vanwege een nul- of maximumbeleid». De relevante criteria zijn te vinden in artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g; vandaar dat daarnaar wordt verwezen. Het is dus niet zo dat alleen *beschikkingen als* bedoeld in artikel 14 («weigeringen») worden opgenomen, maar dat alle beschikkingen (weigeringen en intrekkingen en schorsingen) worden opgenomen in het landelijk register, mits deze zijn gebaseerd op *een omstandigheid als bedoeld in* artikel 14, eerste lid, onder a tot en met g.

De voorgestelde verruiming van artikel 248b Wetboek van Strafrecht (Sr), waardoor het gebruik maken van de seksuele diensten van een prostituee die jonger is dan 21 onder de strafbaarstelling van artikel 248b Sr komt te vallen, leidde tot reacties van de RvdR en de NVvR. Aangezien na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ervan is afgezien de strafbaarstelling te regelen via het Wetboek van Strafrecht, kan bespreking van deze reacties achterwege blijven.

De VNG wijst er op dat door de invoering van een vergunningenplicht een inspanning wordt gevraagd van gemeenten die tot op het heden dat niet hoefden en bovendien voor de andere geldt dat de Algemene Plaatselijke Verordeningen moeten worden aangepast. Gezien de grote wijzigingen, ligt – aldus de VNG – een inspraakprocedure voor de hand. Hiermee zal een termijn van zes maanden gemoeid zijn vanaf het moment dat de inhoud van de wet en van de algemene maatregel van bestuur vaststaan. De VNG vraagt hiermee rekening te houden bij het vaststellen van de inwerkingtredingsdatum. Het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, en daarmee ook van deze wijzigingswet, zal in overleg met de gemeenten worden bepaald, zodat rekening kan worden gehouden met de tijd die gemeenten nodig hebben voor de aanpassing van hun regelgeving.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten