

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
t.a.v. mr. J. Verbruggen  
Postbus 20011  
2511 EA Den Haag

Contactpersoon Mw. dr. mr. M. Boot-Matthijssen  
Telefoon 070 – 370 45 14  
Datum 21 januari 2009  
Ons kenmerk 5366  
Uw kenmerk 2008-0000584551  
Betreft Consultatie wetsvoorstel regulering prostitutie

Geachte mevrouw ter Horst,

Bij brief van 28 november 2008 heeft u mij het conceptwetsvoorstel ‘Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)’ ter consultatie voorgelegd. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om, vanuit het perspectief van een effectieve bestrijding van mensenhandel, een aantal opmerkingen te maken bij het concept. Een nadere uitwerking van mijn opmerkingen vindt u in de bijgevoegde bijlage.

Dat het voorstel een landelijk kader biedt waarin iedere gemeente regels moet stellen ten aanzien van seksbedrijven en zelfstandig werkende prostituees, is positief. Het zal de verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid – en daarmee de ongelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving waarvan mensenhandelaren kunnen profiteren – verkleinen. Eenduidige regels en consequent beleid zijn evenwel cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel. In dit licht bezien liggen naar mijn mening nog te veel keuzemogelijkheden bij gemeenten, met alle gevaren van dien. Het voorstel vergunningen te koppelen aan de activiteiten in plaats van aan de inrichting, biedt belangrijke handvatten voor het bestrijden van mensenhandel. Het voorstel stemt in belangrijke mate overeen met de aanbeveling uit de Vijfde rapportage mensenhandel (2007) om een landelijk wettelijk kader voor het prostitutiebeleid te ontwikkelen, met als uitgangspunt dat iedere gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van *alle* inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Een vergunning op zich vormt echter geen garantie tegen mensenhandel. Naast consistente en zichtbare handhaving van het legale circuit moet de benodigde capaciteit worden vrijgemaakt voor een intensieve(re) bestrijding van activiteiten van degenen die geld verdienen aan gedwongen sekswerk in het illegale circuit.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is nog niet geheel duidelijk. De strekking van de term 'seksbedrijven' in artikel 1 sub c is, mede gezien de toelichting, zeer breed; tegelijkertijd lijkt de titel van de wet beperkingen te veronderstellen.

Registratie biedt ondermeer de gelegenheid om mensenhandel te kunnen signaleren en zou daarom alle sekswerkers moeten betreffen, niet alleen zelfstandig werkende prostituees.

Registratie moet naar mijn mening worden gezien als een middel en niet als een doel op zich. Het is dan ook van groot belang dat degenen die zullen worden belast met die registratie over de benodigde expertise beschikken. Het is niet mijn verwachting dat dit in alle – en met name kleine – gemeenten te realiseren is. Clustering hiervan ligt daarom in de rede.

Het blijft voor de aanpak van mensenhandel, ook met een kader zoals nu voorgesteld, cruciaal dat alle bij toezicht en handhaving van de seksindustrie betrokken partijen hun verantwoordelijkheid nemen, te meer gelet op het risico van verschuivingseffecten van het legale naar het illegale circuit. Wat betreft bestuurlijk toezicht en handhaving geeft het onderhavige voorstel geen duidelijkheid over de vraag waar verantwoordelijkheden liggen (gemeente of politie). Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd zou moeten worden, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt. De taakverdeling tussen bestuur en politie moet dan ook nader worden uitgewerkt en duidelijk worden afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten.

Het is positief dat de toelichting aandacht besteedt aan toezicht op internet. Een landelijk team van digitale rechercheurs is mijns inziens nodig voor de aanpak van het aanbod van illegale vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid op internet, ter bestrijding van mensenhandel. Ik vraag mij af of het nodig is de noodzaak hiertoe te onderzoeken.

Twee vragen legt u afzonderlijk voor.

De eerste betreft de eventuele verhoging van de minimumleeftijd voor werken in de prostitutie. Mede vanwege onvoldoende zicht op de illegale prostitutie, zijn de effecten van een leeftijdsverhoging niet goed te voorzien. Om – zo veel mogelijk – te voorkomen dat een eventuele leeftijdsverhoging leidt tot meer jeugdprostitutie in het illegale circuit is het noodzakelijk om eerst meer zicht te krijgen op het illegale prostitutiecircuit en dit effectiever te bestrijden. Ik adviseer u daarom eerst te onderzoeken tot welke verbetering de gewijzigde regulering van seksgerelateerde bedrijvigheid op dit punt leidt, alvorens eventueel over te gaan tot leeftijdsverhoging. Bij de eerste evaluatie van de wet (artikel 36) zou dan ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers.

Het doel van registratie is het kunnen signaleren van mensenhandel en het opwerpen van barrières daartegen. Het is daarom van belang te registreren waar de sekswerkers na registratie aan het werk gaan. Mocht bij registratie een vermoeden van slachtofferschap blijken, moet direct actie worden ondernomen. Zo moeten signalen van mensenhandel direct gemeld worden aan de politie en het EMM, waarbij zo nodig ook hulpverlening wordt aangeboden. Gezien dit doel ben ik van mening dat het vermoeden van slachtofferschap niet als weigeringgrond voor registratie moet worden opgenomen.

Tot slot wil ik benadrukken dat handhaving van de voorgestelde regelgeving cruciaal is voor de aanpak van mensenhandel in het legale circuit. Tegelijkertijd mag de illegale sector niet uit het oog worden verloren.

Hoogachtend,

Mr. C.E. Dettmeijer-Vermeulen  
Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Bijlage: Nadere opmerkingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)'

Bijlage bij de brief d.d. 21 januari 2009

*Nadere opmerkingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel bij het conceptwetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en enkele andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid (Wet regulering prostitutie)'*

### ***Toepassingsbereik wetsvoorstel***

Het wetsvoorstel betreft een drietal categorieën seksbedrijven (artikel 1 sub c): 1. bedrijven die gelegenheid geven tot prostitutie, 2. bedrijven die gelegenheid geven tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling, en 3. bedrijven die vertoningen van erotisch-pornografische aard aanbieden. Bij de seksbedrijven genoemd in de eerste en tweede categorie gaat het om het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, conform de terminologie van het mensenhandelartikel 273f Sr.

Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is thans nog niet geheel duidelijk. De strekking van de term 'seksbedrijven' in artikel 1 sub c is, mede gezien de memorie van toelichting (MvT), zeer breed; tegelijkertijd lijkt de titel van de wet beperkingen te veronderstellen ('regulering van prostitutie en *enkele* andere vormen van seksgerelateerde bedrijvigheid'). Ook de titel van de wet zou tot uitdrukking moeten brengen dat deze nieuwe en toekomstige vormen van seksuele bedrijvigheid omvat. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan webcamseks, waarbij seksuele handelingen voor een derde tegen betaling worden verricht via het internet.

### ***Definitie 'prostitutiebedrijf' en 'zelfstandig werkende prostituee'***

Op grond van het huidige voorstel kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of een prostituee werkzaam is voor een prostitutiebedrijf (waarbij een vergunningplicht geldt) of dat zij zelfstandig werkt (en zij verplicht is zich te registreren).

Artikel 1 lid 1 sub i definieert een zelfstandig werkende prostituee als een prostituee die niet uitsluitend voor een prostitutiebedrijf werkzaam is. Deze definitie, en de toelichting hierbij, mede in relatie tot de definitie van 'prostitutiebedrijf', roept een aantal vragen op, zoals bijvoorbeeld de vraag hoe kan worden vastgesteld dat iemand niet (deels) zelfstandig werkend is, maar alleen voor een prostitutiebedrijf werkzaam. Dit onderscheid is met name van belang gezien de voorgestelde registratieplicht die thans beperkt wordt tot zelfstandig werkende prostituees. Dit onderscheid zou wat NRM betreft minder relevant zijn wanneer alle sekswerkers zich zouden registreren.

Daarnaast kan volgens de MvT ook een eenmansbedrijf een bedrijf zijn in de zin van deze wet, en is dan vergunningplichtig. Dit deel van de tekst vergt enige verduidelijking van (mogelijke) verschillen tussen een zelfstandig (thuis)werkende prostituee en een eenmansbedrijf.

Als een prostituee 'op enigerlei wijze werkzaam is voor degene die de ruimte beschikbaar stelt' (op locatie), dan is er volgens de toelichting zonder meer sprake van een prostitutiebedrijf, en is de prostituee niet als een zelfstandig werkende prostituee te beschouwen (p. 11). Van belang daarbij is ondermeer de aard van de relatie tussen de prostituee en degene die de locatie ter beschikking stelt. Het criterium 'op enigerlei wijze werkzaam' dient nader te worden uitgewerkt. Op grond van de huidige tekst is immers niet duidelijk wanneer iemand als (zelfstandig werkende) prostituee is aan te merken, en welke verplichtingen dat vervolgens met zich mee brengt.

### ***Geen nadere regelgeving voor 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> categorie seksbedrijven***

Opvallend is dat voor de seksbedrijven genoemd in de tweede en derde categorie (artikel 1 sub c), geen nadere regelgeving in de wet is opgenomen zoals opgenomen in artikel 17. Wanneer bijvoorbeeld een aantal vrouwen in één huis via een webcam seksuele handelingen verricht voor derden tegen betaling, op internet, is dit te kwalificeren als een seksbedrijf, maar niet als prostitutiebedrijf. Dat betekent dat art. 17 – op grond waarvan aan de vergunning voor exploitatie voorschriften worden verbonden over onder meer te nemen maatregelen op het

gebied van hygiëne, maatregelen ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee, en werktijden – niet van toepassing is. Dergelijke arbeidsomstandigheden zijn echter niet alleen relevant voor sekswerkers die werken in prostitutiebedrijven maar ook voor diegenen die werkzaam zijn in een bedrijf voor webcamseks, of bijvoorbeeld voor sekswerkers in peepshows en sekstheaters.

### ***Registratie van alle sekswerkers***

Niet alleen zelfstandig werkende prostituees, maar alle sekswerkers zouden zich moeten registreren. Zo kan – mede gezien de nog voorliggende onduidelijkheden in de definities van ‘zelfstandig werkende prostituee’ en ‘prostitutiebedrijven’ – zo veel mogelijk worden voorkomen dat een grijs gebied ontstaat. Slachtoffers van mensenhandel komen bovendien ook voor in andere seksbedrijven dan prostitutiebedrijven, waarbij seksuele handelingen worden verricht voor een derde tegen betaling. Registratie biedt de gelegenheid om mensenhandel te kunnen signaleren, en is ook een moment om voorlichting te kunnen geven.

Niet alleen persoons- en adresgegevens (GBA), naam en telefoonnummer en een kopie van het paspoort zouden moeten worden opgenomen. De inschrijving zou ook een pasfoto moeten bevatten, registratie van het soort sekswerk (thuis, escort bijvoorbeeld) en werkplekken waar het gaat om locatiegebonden sekswerk. De gevoeligheid van deze gegevens maakt dat de toegang en het gebruik van deze gegevens met voldoende waarborgen voor de bescherming van de privacy moet worden omkleed.

Bij registratie moet expertise op het gebied van signaleren van slachtoffers van mensenhandel aanwezig zijn (zie volgende paragraaf). Om deze reden, en gezien de gevoeligheid van deze persoonsgegevens, beveelt de NRM aan de plaatsen waar registratie kan plaatsvinden te beperken.

### ***Signalering slachtoffers mensenhandel***

Overheidsinstanties die in contact komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zoals politie, arbeidsinspectie, IND en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, moeten hen kunnen signaleren en hen kunnen doorverwijzen naar hulpverlening. Dit volgt ondermeer uit art. 10 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel dat Nederland voornemens is te ratificeren. Uit deze bepaling volgt tevens dat Nederland moet zorgen dat deze overheidsinstanties in staat zijn voldoende invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden. Als een overheidsinstantie een vermoeden heeft dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel, moet deze instantie er ondermeer voor zorgen dat de persoon in kwestie hulp krijgt. Dat vergt ten eerste dat personen die werkzaam zijn bij deze instanties (i.c. met name de overheidsinstanties die de registratie van sekswerkers zullen verrichten) zijn opgeleid in het herkennen van signalen van mensenhandel.

Aan de registratie zou een inhoudelijk (intake)gesprek moeten worden gekoppeld, dat naast voorlichting met name is gericht op het oppikken van eventuele signalen van mensenhandel. De overheid heeft immers een onderzoeksplicht. Dit gesprek dient met de betreffende sekswerker alleen plaats te vinden en waar nodig met een tolk.

Wanneer signalen mensenhandel naar voren komen, moeten deze door de betrokken instantie worden opgevolgd. Signalen moeten gemeld worden aan de politie en het EMM waarbij zo nodig ook hulpverlening wordt aangeboden. Signalen van mensenhandel moeten worden opgepakt en relevante aanknopingspunten voor onderzoek dienen te worden onderzocht en zo mogelijk te leiden tot vervolging.<sup>1</sup> Dat volgens de MvT van gemeenten wordt verwacht signalen mensenhandel actief bij de politie onder de aandacht te brengen, klinkt in ieder geval te vrijblijvend (p. 42). Daarnaast *moet* (niet: kan) bij controle van de prostituee rekening worden gehouden met signalen.

---

<sup>1</sup> Aanwijzing mensenhandel, Stcrt. 2008, 2718.

### ***Uniformering van vergunningplicht en -voorwaarden***

De NRM is positief over het streven naar uniformering van gedragseisen te stellen aan de exploitant en beheerder, en van een aantal aan hen op te leggen verplichtingen. Met het oog op het bestrijden van mensenhandel juicht de NRM het streven naar uniformiteit toe. Het tegengaan van ongewenste gemeentelijke en regionale verschillen is inderdaad van belang om verplaatsing van (malafide) exploitanten naar die gemeenten waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden ('waterbedeffect'), te voorkomen. Een uniform en helderder beleid zal een effectieve handhaving ten goede komen (zie ook p. 34 MvT). Afgezien daarvan is het van belang om ook duidelijkheid te scheppen richting exploitanten en prostituees (rechtszekerheid).

Voor verschillende soorten sekswerk kunnen echter nog steeds verschillende eisen worden gesteld, en kunnen verschillende regels van toepassing zijn op het verlenen, weigeren en intrekken van vergunningen. Zo wordt de regulering van een aantal onderwerpen (raam- en straatprostitutie (artikel 4 lid 3), thuiswerk, en prostitutie in woningen) aan gemeenten overgelaten. Uit de toelichting bij artikel 4 lid 3 valt niet op te maken of dit uitsluitend verschillen in leges betreft, of dat dit ook voor de aanpak van mensenhandel relevante verschillen zou kunnen opleveren. Gemeenten hebben de ruimte om, zoals op p. 11 t.a.v. art. 1 sub e (definitie prostitutiebedrijf) wordt gesteld, bepaalde locaties van waaruit prostitutie door een zelfstandig werkende prostituee plaatsvindt, aan te merken als prostitutiebedrijven, indien deze activiteiten uiterlijk waarneembaar zijn, en er voor te kiezen hieromtrent regels op te stellen. Als prostitutie plaats vindt in woningen, *kunnen* deze locaties als de bedrijfsruimte van een prostitutiebedrijf worden aangemerkt. De MvT stelt dat het aan de gemeenten is om desgewenst regels daaromtrent op te nemen in de plaatselijke verordening (p. 11).

Ook kunnen gemeenten een vergunning tot exploitatie van een seksbedrijf weigeren, dan wel intrekken, op mogelijk verschillende gronden. Gemeenten kunnen immers aanvullende gronden voor de weigering en intrekking van een vergunning opnemen bij gemeentelijke verordening, ter bescherming van openbare orde, woon- en leefomgeving, en de veiligheid en gezondheid van prostituees en klanten (artikel 8 lid 5, p. 15 MvT; artikel 12 lid 3). Het is de vraag om welke gronden het zou kunnen gaan, anders dan bestemmingsplannen, en in hoeverre mogelijke verschillen tussen gemeenten kunnen leiden tot een ongewenst 'waterbedeffect'.

### ***Toezicht en handhaving***

Een vergunning op zich vormt geen garantie tegen mensenhandel en betekent niet per definitie dat geen uitbuiting plaatsvindt. Dwangmiddelen waarmee slachtoffers in de prostitutie worden gebracht – zoals misleiding en bedreiging – worden ook toegepast in de legale sector. Het wetsvoorstel biedt hiervoor geen oplossing. Bestrijding van de illegale sector blijft cruciaal. In het illegale circuit lijken immers de kansen op mensenhandel het grootst. Daarnaast vormen thuiswerk en escort een risicosector voor gedwongen prostitutie omdat deze minder zichtbaar en daarom moeilijker te controleren zijn.

### ***Voorzienbare knelpunten***

Aangezien gesteld wordt dat door efficiënter optreden meer kan worden verwezenlijkt (dit geldt voor zowel gemeenten als politie), wordt niet voorzien in een uitbreiding van capaciteit. Deze argumentatie bevat risico's voor toezicht en handhaving. In het voorstel is namelijk niets over inspanningsverplichtingen vastgelegd, noch over de taakverdeling tussen bestuur en politie. De wettekst en MvT bevatten hiervoor weinig aanknopingspunten, anders dan een evaluatie. Het controleren van vergunningen behoort tot de taken van een gemeente. Indien sprake is van mensenhandel, ligt er een (opsporings)taak bij de politie. Ook wanneer een gemeente haar bestuurlijke toezichttaak (deels) overdraagt aan politie, moet duidelijk zijn welke taken wel en welke niet worden overgedragen, en welke taken dus bij een gemeente blijven liggen. Verwacht kan worden dat ook het controleren van vergunningen vooral een taak voor politie zal blijven.

De taakverdeling tussen bestuur en politie moet nader worden uitgewerkt en duidelijk worden afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten. In afspraken tussen bestuur en politie moet overigens ook de uitwisseling van informatie worden geregeld.

De tekst van onderhavig voorstel en de MvT geven geen antwoord op de vraag naar de taakverdeling tussen bestuur en politie. Het is in ieder geval volstrekt onduidelijk wie zich met de bestuurlijke handhaving bezig houdt (gemeente of politie), zie pp. 60-61. Dit hiaat vergroot het risico dat (bestuurlijk) toezicht en handhaving van hetgeen bij deze wet gereguleerd wordt, niet of in onvoldoende mate, wordt opgepakt.

#### *Aandachtspunten ten aanzien van de nuloptie*

Het is noodzakelijk dat er binnen een gemeente die een nulbeleid voert, ook aandacht zal zijn voor het illegale circuit. Het wetsvoorstel biedt echter geen garantie dat in gemeenten die een nulbeleid voeren, die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk ter hand zal worden genomen. Ten aanzien van toezicht en handhaving van de wet brengt de nuloptie dan ook een aantal aandachtspunten met zich mee die relevant zijn vanuit het perspectief van de bestrijding van mensenhandel.

Prostitutiebedrijven gevestigd in andere gemeenten, en aldaar vergund, kunnen hun activiteiten verrichten in gemeenten waar een nulbeleid geldt. Mogelijke verschillen tussen gemeenten in (al dan niet) het voeren van een nulbeleid is met name (ook) relevant voor toezicht op en handhaving van regelgeving ten aanzien van escortbedrijven.

#### *Aandachtspunten ten aanzien van escort*

Het invoeren van een landelijk vergunningenregister maakt het mogelijk toezicht op de escortbranche te versterken. Dit zou ook het toezicht op (met name) op internet adverterende bedrijven moeten vergemakkelijken. De NRM is van mening dat ook moet worden geregistreerd wanneer een (verlenging van een) vergunning geweigerd wordt, en wanneer een verlenging wordt geweigerd met daarbij de redenen voor de weigering. Deze informatie zou ook voor andere vergunningverleners en bestuurlijke toezichthouders (gemeenten) inzichtelijk moeten zijn ter versterking van hun informatiepositie. Het register dient overigens 24 uur per dag bereikbaar te zijn voor toezichthouders.

#### ***Strafbaarstellingen***

##### *Strafbaarstelling exploitanten*

Het voorstel om de exploitant die een niet vergund seksbedrijf exploiteert, strafbaar te stellen, alsmede de exploitant die adverteert voor een seksbedrijf zonder vermelding van het nummer van de vergunning en het vaste telefoonnummer van het seksbedrijf, wordt door de NRM onderschreven. Zoals hierboven reeds aangegeven, zouden alle sekswerkers geregistreerd moeten worden. De exploitant zou dan ook strafbaar moeten zijn wanneer hij niet-geregistreerde sekswerkers in zijn bedrijf heeft werken.

Overigens wordt in de MvT (p. 25) aangegeven dat het wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke aanpak van souteneurs, wanneer deze aan de kenmerken van een exploitant voldoet. Deze insteek is interessant maar heeft nog nadere uitwerking.

##### *Strafbaarstelling klanten*

De NRM onderschrijft dat – als sluitstuk van de thans voorgestelde regulering – klanten strafbaar moeten worden gesteld als bedoeld in artikel 26. De veronderstelling die aan dit wetsvoorstel ten grondslag lijkt te liggen, is dat alleen binnen de groep niet-geregistreerde prostituees, en prostituees die niet werkzaam zijn voor een vergund bedrijf, slachtoffers mensenhandel voor zouden kunnen komen. Ook in de legale sector vindt echter mensenhandel plaats.

Artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel geeft staten in overweging klanten strafbaar te stellen indien ze gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie zij weten dat het een slachtoffer mensenhandel is.

Het voorgestelde artikel 26 lijkt een andere, voornamelijk regulerende strekking te hebben.

Voorgesteld wordt immers om klanten van niet geregistreerde prostituees, of van prostituees werkzaam in een bedrijf dat geen vergunning heeft, strafbaar te stellen, ook al is de prostituee in deze situaties niet per definitie een slachtoffer van mensenhandel.

(Potentiële) klanten moeten gewezen worden op hun verantwoordelijkheid om seksuele diensten alleen in de gereguleerde sector te kopen en ook dán oplettend te zijn (aanbeveling 33 NRM5).

Hoewel in dit wetsvoorstel niet aan de orde, is het wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker terwijl hij weet of redelijkerwijs hadden kunnen weten dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort thuis in het Wetboek van strafrecht, als misdrijf. De strafbaarstelling als weergegeven in artikel 26 voldoet niet zonder meer aan de strekking van artikel 19 van het Verdrag.

#### *Strafbaarstelling prostituees (sekswerkers)*

Een prostituee is volgens het voorstel strafbaar als ze werkt voor een prostitutiebedrijf waaraan geen vergunning is verleend of wanneer ze als zelfstandig werkende prostituee niet staat geregistreerd, en als ze adverteert zonder registratienummer (artikel 27). De NRM onderschrijft de strafbaarstelling van een sekswerker die werkt zonder registratie, en van een sekswerker die adverteert zonder registratienummer. Dit als logisch sluitstuk van de registratieplicht.

De voorgestelde strafbaarstellingen bevatten wel een aantal knelpunten.

De strafbaarstelling van prostituees die bij een niet-vergund seksbedrijf werken, acht de NRM, gelet op de vaak ongelijke (machts)verhouding tussen de sekswerker en de exploitant van een seksbedrijf (zie ook p. 31-32 MvT), niet passend. Daarnaast is deze strafbaarstelling onnodig. Als het doel daarvan is de illegale situatie te beëindigen, is het sluiten van het desbetreffende bedrijf immers voldoende. Registratie van *alle* sekswerkers zou het overigens ook onnodig maken sekswerkers strafbaar te stellen wanneer zij bij een niet-vergund bedrijf werken.

Het is positief dat de MvT vermeldt (p.60) dat bij eventueel strafrechtelijk optreden tegen een prostituee rekening wordt gehouden met de positie waarin zij verkeert, en dat strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers mensenhandel achterwege zal blijven. Hoe een slachtoffer mensenhandel als zodanig herkend kan worden wanneer ze primair benaderd wordt als (mogelijke) wetsovertreder levert daarbij mogelijk in de praktijk wel een spanningsveld op.

#### *Artikelsgewijs:*

Art. 5 lid 2 stelt dat de vergunning voor een seksbedrijf ook voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Een voordeel van een tijdelijke vergunning is dat bij een aanvraag voor verlenging opnieuw getoetst moet worden of desbetreffende exploitant voldoet aan de gestelde eisen. Vanuit het oogpunt van controle en toezicht (dus handhaving) verdienen tijdelijke vergunningen dan ook de voorkeur.

Art. 6 lid 1 bevat een aantal gegevens die bij de aanvraag voor de vergunning moeten worden overlegd. De MvT komt niet met deze bepaling overeen en het lijkt dat hier sub e, verklaring omtrent gedrag (VOG) is weggefallen.

Overigens stelt art. 6 lid 1 sub c dat bij de aanvraag van de vergunning in ieder geval het adres waar het seksbedrijf is gevestigd, wordt overlegd. De MvT stelt daarentegen dat het kabinet het noodzakelijk acht om exploitanten en hun bedrijven door middel van de vergunningvoorwaarden *zoveel mogelijk* aan een vast adres te binden (p. 32, 35/36).



Art. 17 lid 1: aan de vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf (in brede zin: seksbedrijf) zouden ook voorschriften moeten worden verbonden ter fine van duidelijkheid over arbeidsverhoudingen tussen sekswerker en exploitant.

***Tot slot***

Bij de eerste evaluatie van de wet (artikel 36) zou moeten worden nagegaan in hoeverre het in de wet aangereikte instrumentarium effectief is bij de handhaving van moeilijk te controleren sectoren als escort en thuiswerk, en de bestrijding van het illegale prostitutiecircuit. Daarbij zou ook gekeken moeten worden naar de leeftijd van illegaal werkende en van gedwongen sekswerkers, mede in het licht van een mogelijke leeftijdsverhoging voor prostituees.