



Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
mevrouw mr A. Broekers-Knol
per webformulier: www.internetconsultatie.nl/sekswerk

Datum 10 december 2019
Ons kenmerk 111219/consultatiereactie Wrs
Behandeld door OOV-prostitutiebeleid
Kopie aan gemeenteraad
Onderwerp consultatiereactie inzake wetsvoorstel Wet regulering sekswerk

Geachte staatssecretaris ,

Hierbij reageren wij, burgemeesters van de G4 en Groningen, op het wetsvoorstel Wet regulering sekswerk (hierna: 'Wrs') dat ter consultatie voorligt.

1.1. Inleiding

We hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zijn op de eerste plaats positief dat er een voorstel voorligt voor een landelijke, uniforme regeling¹. We waarderen de inspanningen die hebben geleid tot dit wetsvoorstel dat inzet op verdere regulering van de branche ter verbetering van de positie van sekswerkers, en het voorkomen en tegengaan van misstanden en mensenhandel. Wel plaatsen we op een aantal onderdelen vraagtekens bij het wetsvoorstel. Het is de vraag of de maatregelen uit het wetsvoorstel in de praktijk voldoende zullen bijdragen aan voormelde doelstellingen. Het is van belang te voorkomen dat sekswerkers als gevolg van (het samenstel van) deze maatregelen juist (verder) in de illegaliteit belanden; met name in de illegaliteit bestaat namelijk onvoldoende zicht op juist de personen zich in de meest kwetsbare situaties bevinden.

Leeswijzer

U treft in deze brief onze reactie op hoofdlijnen met de belangrijkste conclusies. In bijlage 1 bij deze brief treft u een overzicht van detailvragen en kanttekeningen per hoofdpunt.

In deze brief wordt de term 'sekswerkers' gebruikt; daarmee worden bedoeld de personen die in de Wrs worden aangeduid als 'prostituë' (zie bijlage 1 inzake de terminologie in de Wrs).

1.2 Doel en samenvatting Wrs

Met het wetsvoorstel Wrs beoogt de regering regulering van prostitutie en andere vormen van sekswerk om misstanden in de seksbranche te voorkomen of te verminderen. Daartoe biedt de Wrs een landelijke regeling van sekswerk met als belangrijkste onderwerpen:

- introductie van een vergunningstelsel voor individuele sekswerkers;
- uniform vergunningstelsel voor bedrijven;

¹¹ Er wordt al geruime tijd gewerkt aan een landelijke regeling voor sekswerk; voorheen onder de noemer Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, daarna onder de noemer Wet regulering sekswerk.

- een grondslag voor gegevensverwerking van informatie over sekswerkers;
- een landelijk registratiesysteem van vergunningen/ informatie over sekswerkers;
- een landelijk register voor klanten om te controleren of een individuele sekswerker/een bedrijf een vergunning heeft;
- strafbaarstelling van klanten in het onvergunde circuit;
- strafbaarstelling van facilitatoren in het onvergunde circuit ('pooierverbod');
- strafbaarstelling van sekswerkers die onvergund werken (of de verplichtingen uit artikel 10 lid 2 en 17 niet naleven);
- een verplichting voor vergunningverlenende gemeenten tot het organiseren van specialistische hulpverlening.

1.3 Samenvatting conclusies

Zoals voormeld zijn wij positief over het feit dat er een wet voorligt die inzet op een betere regulering van de branche, verbetering van de positie van sekswerkers, en aanpak van misstanden en mensenhandel. De Wrs biedt meer (vormen van) legale werkplekken (in het bijzonder qua thuiswerk), een grondslag voor gegevensverwerking, en biedt gemeenten diverse instrumenten ten behoeve van het voorkomen en aanpakken van misstanden en mensenhandel.

Wij benadrukken tegelijkertijd dat elke aanpak van misstanden en mensenhandel valt of staat met het krijgen en houden van zicht op sekswerkers en het leggen van contact met de deelnemers aan de seksbranche. In dit verband zien onze zorgen niet zozeer op de groep zelfredzame, zelfstandige sekswerkers die in de vergunde branche werken of vanuit hun eigen woning bijverdienen door het aanbieden van seksuele diensten (zolang zij daarbij geen overlast veroorzaken). De zorgen hebben vooral betrekking op personen in kwetsbare situaties, die verminderd of helemaal niet zelfredzaam zijn en mogelijk ook onvrijwillig sekswerk verrichten ongeacht waar zij werken (vanuit een woning of een seksinrichting). Juist met betrekking tot deze personen komen vaker misstanden voor, en juist deze groep moet worden bereikt.

De Wrs biedt (een goede aanzet tot) instrumenten om misstanden en mensenhandel aan te pakken en om een deel van de sekswerkers in beeld te krijgen, maar de Wrs biedt voor personen in kwetsbare situaties onvoldoende verbetering en kan zelfs contraproductief werken doordat deze groep verder uit beeld kan raken, onbereikbaar voor zorg, en daarmee juist in een nog kwetsbaarder positie terecht komt.

Wij menen dat, om de doelen van de Wrs te behalen, onder meer nodig is:

- dat sekswerkers via het individuele vergunningstelsel zullen worden bereikt, onder meer dat zij daadwerkelijk een vergunning zullen aanvragen;
- effectief toezicht en handhaving op het vergunningstelsel zodat misstanden kunnen worden gesignaleerd en aangepakt;
- zicht verkrijgen op degenen die onvergund werken;
- dat toegang tot passende zorg en hulpverlening aan zowel vergunde als onvergund werkende sekswerkers kan worden gewaarborgd;
- dat exploitanten via een algemene zorgplicht een rol hebben en houden om te voorkomen dat in hun bedrijven niet-zelfredzame sekswerkers werkzaam zijn.

In dat kader zijn we in beginsel positief over de invoering van een individueel vergunningstelsel. Wel wordt benadrukt dat er een hoge mate van onzekerheid is in welke mate sekswerkers een vergunning zullen aanvragen (zie hierna onder punt c). Deze onzekerheid is een belangrijk aspect in de beoordeling van (de effectiviteit van) het voorliggend wetsvoorstel.

Om de doelstellingen van de Wrs te bereiken zal het wetsvoorstel op een aantal wezenlijke punten moeten worden gewijzigd en aangevuld. In elk geval:

- een goede basis voor de inzet op hulpverlening en zorg, met de daartoe benodigde middelen; Dit wordt hierna verder toegelicht onder punten a, f en l);
- een effectief landelijk registratiesysteem met een ruimere grondslag voor gegevensdeling (zie hierna onder punt e);
- verbetering van de toezicht-en handhavingsinstrumenten (zie hierna onder punt g).

Dit wordt in paragraaf 2 verder toegelicht per thema.

We verzoeken u daarom dit wetsvoorstel niet verder te brengen totdat het is gewijzigd met inachtneming van onze reactie. Wij verzoeken u om op ambtelijk niveau met de G4 en Groningen in overleg te treden over de wijze waarop het wetsvoorstel kan worden gewijzigd, om zo het gezamenlijk doel te verwezenlijken van een in de praktijk goed werkbare en effectieve wet.

2. verzoek tot aanpassing en verduidelijking

In deze paragraaf treft u per thema een toelichting van de knelpunten en/of onduidelijkheden in het wetsvoorstel.

a. het belang van een steviger basis voor de inzet op hulpverlening en zorg

Een van de belangrijkste punten is dat de Wrs te eenzijdig insteekt op regulering en repressieve maatregelen. Aan het belang van de inzet op langjarig contact en zorg wordt vrijwel geen aandacht besteed. Artikel 18 Wrs bepaalt slechts dat er een zorgpost moet worden ingericht; alle overige aspecten blijven buiten beschouwing.

Door vrijwel uitsluitend in te zetten op regulering en repressie kunnen misstanden en mensenhandel niet effectief worden aangepakt. Van essentieel belang is juist een langjarige intensieve inzet op contact vanuit toezicht en zorg, en de doorgeleiding naar zorg. Dit vergt aanzienlijke investeringen in o.a. outreachende zorg en de intensivering van controles op vergunde en onvergunde sector. In dergelijke investeringen wordt echter niet voorzien in dit wetsvoorstel. Zie ook hierna onder punten 'zorg (f) en 'middelen (l).

b. essentiële punten worden pas uitgewerkt bij AMvB

Het wetsvoorstel is op essentiële punten – met name de zelfredzaamheidseisen en de zorgplicht van exploitanten – niet uitgewerkt. Er wordt verwezen naar een nog uit te werken AMvB. Dit, in combinatie met een Memorie van Toelichting waaruit onvoldoende blijkt hoe die uitwerking eruit zal zien, leidt ertoe dat het niet mogelijk is een integrale reactie te geven op het wetsvoorstel, en te beoordelen op welke onderdelen de Wrs wel of juist niet zal werken. Het is daarom niet wenselijk dat dergelijke belangrijke punten pas bij AmvB worden uitgewerkt. Zie bijlage 1 voor het overzicht van deze punten.

Ook is onduidelijk of een AMvB als formele basis kan dienen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Het verdient in elk geval de voorkeur om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de wet zelf te borgen.

Voor zover de wetgever blijft bij de keuze om punten via AMvB uit te werken, verzoeken wij u om alle betrokken partijen ook over deze AMvB's te consulteren.

c. Risico's bij invoering van individuele vergunningen voor sekswerkers

Met dit wetsvoorstel wordt een systeem ingevoerd van individuele vergunningen voor sekswerkers². Zoals voormeld zijn wij in beginsel positief over de invoering van dit systeem. Het biedt meer (vormen van) legale werkplekken, in het bijzonder qua thuiswerk, en een betere informatiepositie voor gemeenten t.b.v. hun rol in het aanpakken van misstanden. We onderschrijven de wens en behoefte bij een grote groep sekswerkers tot meer vergunde werkplekken waarbij zij niet afhankelijk zijn van een exploitant. Ook zullen hierdoor individuele sekswerkers die de vergunning aanvragen in beeld komen, zodat zij kunnen worden geïnformeerd over hun rechten en plichten; ook kan hen zorg worden aangeboden.

Wel kleven aan het wetsvoorstel de nodige haken en ogen waardoor de vraag is of het voldoende effectief zal zijn. Zo is de kans aanwezig dat slechts een beperkt aantal sekswerkers de vergunning wil of kan aanvragen. Dat kan zowel gelden voor zelfstandige sekswerkers die wel legaal willen werken maar niet willen worden geregistreerd in een landelijk systeem, als voor sekswerkers die zelf voorzien dat ze mogelijk niet zullen voldoen aan de vergunningvereisten en daarom geen vergunning aanvragen. Bij sekswerkers die onder dwang verkeren is zeer wel denkbaar dat de uitbouter het niet toestaat dat ze een vergunning aanvragen omdat de sekswerker daardoor mogelijk in beeld komt. Niet uitgesloten is zelfs dat sekswerkers die nu vergund werken, juist onvergund gaan werken omdat ze niet in een systeem geregistreerd willen worden. De kans bestaat dus dat juist sekswerkers in meer kwetsbare situaties geen vergunning willen of kunnen aanvragen/verkrijgen. Ook zijn er veel kanttekeningen bij de wijze waarop dit vergunning-systeem wordt ingericht en uitgewerkt (dit wordt verder toegelicht in de overige hoofdpunten).

Thuiswerk : door de Wrs wordt vergund thuiswerk in principe overal mogelijk gemaakt. De G4 en Groningen zijn zoals voormeld niet a priori negatief over de invoering van deze mogelijkheid, maar er zijn wel de nodige zorgen. Geregeld worden namelijk juist in de 'thuiswerk-sector' sekswerkers in kwetsbare omstandigheden aangetroffen. Een adequaat en effectief toezicht op deze sector is zeer lastig vorm te geven. Het wetsvoorstel biedt hiervoor nog onvoldoende oplossingen. Belangrijk punt is daarbij het gebrek aan controlemogelijkheden van vergunningen. Zie verder bijlage 1.

d. nadere uitwerking inrichting van het vergunningstelsel gewenst

Zowel voor de vergunningen voor bedrijven als voor de individuele vergunningen geldt dat vele belangrijke punten nog niet zijn geregeld. Ook is een aantal punten onduidelijk geregeld. Zie bijlage 1 voor een overzicht.

Vergunningen voor bedrijven

Hoofdpunt van kritiek inzake het vergunningstelsel voor bedrijven is dat er maar zeer beperkt ruimte lijkt te zijn voor aanvullende regelgeving op lokaal niveau (zie hierna punt k). Ook is de zorgplicht van exploitanten niet goed vormgegeven in het wetsvoorstel (zie ook punten b en e).

Individuele vergunningen

Volgens de Wrs kan een aantal gemeenten vergunningen verlenen aan individuele sekswerkers. Het intakegesprek vindt plaats in de vergunningverlenende gemeente. De sekswerker kan vervolgens gaan werken in een andere gemeente. Het toezicht en zorg moet dan plaatsvinden in die andere

² Een aantal gemeenten (maximaal 12 á 18) wordt aangewezen om landelijke prostitutievergunningen te verstrekken. Het intakegesprek wordt gedaan door ambtenaren van de vergunningverlenende gemeente, waarbij wordt beoordeeld of de sekswerker voldoet aan de vereisten (o.a. de zelfredzaamheid). De sekswerker kan een startgesprek voeren met een zorginstantie. Het vergunning-nummer van de sekswerker wordt geregistreerd in een landelijk systeem. De klant kan in dit systeem op vergunning-nummer checken (uitsluitend hit/no hit).

gemeente(n). Een eventuele intrekking van vergunning wordt echter weer gedaan door de vergunningverlenende gemeente. Dit systeem van vergunnen/intrekken door de ene gemeente, terwijl de sekswerker in een andere gemeente kan werken, zorgt voor tal van problemen waarin niet wordt voorzien in de Wrs.

Verder is het intakegesprek een momentopname waar zeer zorgvuldig moet worden beoordeeld of de sekswerker (onder meer) voldoende zelfredzaam is om aan de slag te kunnen als sekswerker. Zowel verlening als weigering van een vergunning is een ingrijpend besluit voor een sekswerker en een dergelijk besluit moet zorgvuldig worden onderzocht en onderbouwd. De Wrs biedt op dit moment nog niet de juiste instrumenten daartoe. Zie verder bijlage 1.

e. onvoldoende basis voor gegevensverwerking/ onvoldoende bruikbaarheid landelijk registratiesysteem

Grondslag voor gegevensverwerking

De Wrs biedt een grondslag voor gegevensverwerking. Dat is positief, want het ontbreken van een grondslag voor gegevensverwerking vormt al jaren een urgent probleem voor gemeenten bij toezicht en handhaving, bij de aanpak van misstanden en mensenhandel en bij het doorgeleiden naar zorg. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de nu voorgestelde grondslag nog geen basis biedt voor de gegevensverwerking die nodig is voor een adequaat toezicht, handhaving en zorg gericht op de vergunde én onvergunde sector. We benadrukken dat dit probleem nu nijpender is dan ooit, gelet op de privacyregelgeving en een aantal uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Bruikbaarheid landelijk registratiesysteem voor aanpak misstanden/mensenhandel

De G4 en Groningen kunnen zich vinden in het idee van een landelijk registratiesysteem waarin vergunningen worden bijgehouden en bepaalde aantekeningen van toezichthouders kunnen worden genoteerd. Wel kent het voorgestelde systeem nu nog serieuze onvolkomenheden, die de bruikbaarheid van het registratiesysteem ernstig beperken. Daarbij is het voorgestelde systeem van vergunningnummers in een landelijk registratiesysteem zeer fraudegevoelig. In bijlage 1 treft u de verschillende kritiekpunten en handreikingen voor verbetering.

Mocht u overwegen om de invoering van de nu voorgelegde individuele vergunningplicht voorlopig aan te houden om te komen tot een verbeterd voorstel, dan dringen we er op aan dat in de tussentijd wel wordt gezocht naar een manier om zo snel mogelijk een zodanige grondslag voor gegevensverwerking in te voeren dat in elk geval binnen zeer afzienbare termijn de huidige belemmeringen bij handhaving, toezicht en doorgeleiden naar zorg kunnen worden opgelost.

f. Het belang van een gedegen zorgstructuur bij invoering van de Wrs

De Wrs introduceert een wettelijke verplichting voor vergunningverlenende gemeenten tot het inrichten van een specialistisch zorgpunt. Ook dienen de vergunningverlenende gemeenten (vrijblijvend) een zogeheten 'startgesprek' met zorg aan te bieden aan sekswerkers, waarin zij worden ingelicht over hun werk en hun mogelijkheden.

We onderschrijven uiteraard volmondig de noodzaak om sekswerkers goed te informeren en hen hulp te bieden als zij in een kwetsbare situatie zouden komen te verkeren. De Wrs houdt echter onvoldoende rekening met de volgende aspecten:

- de Wrs biedt niet de nodige financiële middelen om een gedegen zorgstructuur te organiseren. We zijn van mening dat de invoering van een Wrs zonder tegelijkertijd de benodigde essentiële investering voor zorg te verschaffen, niet aanvaardbaar is. Door het ontbreken van deze middelen zal de haalbaarheid van de doelstellingen van de Wrs nog

verder uit zicht raken. Zorg is een wezenlijk onderdeel van de aanpak van misstanden en mensenhandel. Deze zorg vraagt om minstens zoveel middelen als de wet inregelt voor het verlenen van vergunningen. Vanuit een aantal gemeenten wordt op dit moment Wmo en participatie-middelen ingezet om sekswerkers uit kwetsbare situaties te krijgen. Zo geven de G4 gemeenten miljoenen uit aan specifieke hulpverlening voor sekswerkers. Het Rijk biedt op dit momenteel slechts een landelijke regeling voor sekswerkers die ander werk willen gaan doen, en die regeling is 1. zeer beperkt qua middelen 2. zeer onzeker en nog steeds niet structureel en 3. vereist een 25% eigen bijdrage van gemeenten. Kortom, momenteel worden al te weinig middelen geboden voor enkel het aanbod voor hulp bij het vinden van ander werk. De wetgever dient bij het opstellen c.q. invoeren van een dergelijke wet een gedegen berekening te maken hoeveel de gevraagde zorgstructuur zal kosten;

- de Wrs houdt geen rekening met het belang van langjarige, outreachende hulpverlening die onder meer vanuit zorgpartners wordt benadrukt. Juist met die aanpak komt de sekswerker in zicht en kunnen positieve resultaten worden bereikt voor het veranderen van de situatie van kwetsbaren die sekswerk doen.
- de Wrs houdt geen rekening met de wijze waarop zorg en hulpverlening in Nederland is georganiseerd, waardoor naar verwachting het bieden van hulp in veel gevallen moeilijk zal zijn. De Wrs gaat, samengevat, voorbij aan:
 - het feit dat de zorg- en hulpverlening veelal is gedecentraliseerd, voor het verkrijgen van hulp geldt daarbij o.a. regiobinding (zorg wordt verleend door de gemeente waarin de persoon ingeschreven staat). Iemand die in de prostitutie wil gaan werken kan binnen de wet die voorligt in een andere gemeente dan waar wordt gewerkt/gewoond een vergunning aanvragen en het bijbehorende startgesprek voeren. De beschikbare zorg die in de gemeente van aanvraag beschikbaar is kan enorm verschillen van de beschikbare zorg in de gemeente waarin iemand woont (en recht heeft op zorg)
 - het ontbreken van specifieke hulp voor sekswerkers in veel gemeenten. De Wrs wil door het aanbieden van deze hulp de sekswerkers in beeld krijgen en helpen. De Wrs biedt echter geen verplichting aan elke gemeente om dit te organiseren, slechts aan de gemeenten waarin de vergunning wordt aangevraagd. Door de decentralisatie kan dit problemen opleveren;
 - het grote belang van een 'warme overdracht' vanuit onder meer het startgesprek naar andere zorgpartners
 - voor een goede doorverwijzing naar de zorg waar die persoon ook recht op heeft, dient bij de zorgpunten voldoende kennis te bestaan van de gehele sociale kaart in Nederland. Binnen de G4 zelf is het al een uitdaging om de hulpverlening op de hoogte te houden van de lokale kaart. Dit vraagt om een systeem van landelijke uitwisseling en investering. Het wetsvoorstel schenkt hier geen aandacht aan en voorziet hier niet in.
- We verzoeken de wetgever te bevestigen dat de Wrs de ruimte laat aan gemeenten om de zorg zoals die nu hun gemeenten is geregeld, te laten zoals deze is.

g. knelpunten in relatie tot handhaving en toezicht

Het is positief dat de Wrs een (aanzet tot een) aantal instrumenten biedt, zoals een grondslag voor gegevensverwerking, een landelijk registratiesysteem, maar het wetsvoorstel biedt onvoldoende mogelijkheden om daadwerkelijk zicht te krijgen en te houden op niet-vergunde sekswerkers en sekswerkers in kwetsbare situaties, en om specifiek misstanden/ mensenhandel aan te pakken.

webcrawler: het rijk zou ervoor moeten zorgen dat een webcrawler beschikbaar komt ter ondersteuning van toezicht en handhaving. In de Memorie van Toelichting wordt het belang daarvan wel genoemd maar verder zonder een concrete uitwerking en/of middelen.

aanpak websites: de zorgen over het verder uit zicht raken van de sekswerkers in kwetsbare omstandigheden spelen ook bij de regeling in de Wrs voor de aanpak van websites. De Wrs schrijft voor dat op websites alleen mag worden geadverteerd door sekswerkers met een vergunningnummer. Dit biedt een eerste –belangrijke- aanzet voor de aanpak van websites met advertenties van onvergunde sekswerkers. Wel is van belang oog te houden voor het risico dat juist onvergund werkende sekswerkers in kwetsbare situaties nog verder uit beeld raken bij de gemeente, omdat zij gedwongen worden via andere sociale media/het dark web te adverteren (zie ook hierna punt i inzake strafbaarstelling faciliteerders).

De overige knelpunten inzake toezicht en handhaving komen aan bod onder de andere hoofdpunten. Zie verder ook bijlage 1.

h. mogelijke gevolgen van strafbaarstelling faciliteerders ('pooierverbod')

De Wrs voert een strafbaarstelling in van personen die uit winstbejag behulpzaam zijn bij 'het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling', voor zover het gaat om niet vergunde sekswerkers. Onder meer het beschikbaar stellen van websites, kamerverhuur, verrichten van vervoersdiensten en bodyguarddiensten vallen onder de bepaling. Niet strafbaar worden de activiteiten van bijv. hulpverleners, advocaten en middenstanders.

We onderschrijven de gedachte dat faciliteerders die misbruik maken van de positie van onvergund werkende sekswerkers moeten kunnen worden aangepakt. We benadrukken echter ook dat invoering van deze strafbaarstelling negatieve effecten met zich kan brengen die ingaan tegen het doel van de wet. Het kan onvergund werkende sekswerkers verder isoleren en afhankelijk maken van het illegale diensten-circuit, waardoor ze nog kwetsbaarder worden. Met dergelijke effecten houdt de Wrs nu onvoldoende rekening. Om dergelijke risico's zoveel mogelijk te ondervangen, zal in elk geval nog meer moeten worden geïnvesteerd in contact en outreachende zorg. Zie bijlage 1 voor specifieke onvolkomenheden in de regeling.

i. risico's uitvoerbaarheid en effecten van strafbaarstelling van klanten in het illegale circuit

Allereerst geldt dat de nu voorliggende strafbaarstelling op voorhand niet handhaafbaar lijkt. De klant kan bijvoorbeeld binnen het nu voorgestelde systeem niet controleren of sekswerker daadwerkelijk de persoon is aan wie de vergunning is verleend. Ook lijkt de wet ervanuit te gaan dat de klant feitelijk op heterdaad zal moeten worden betrapt om tegen de klant te kunnen handhaven; ook dat is in de praktijk niet uitvoerbaar.

We begrijpen op zich de gedachte van de wetgever bij een strafbaarstelling van klanten indien die klanten bewust kiezen voor de diensten van onvergunde werkende sekswerkers, die vaker in kwetsbare situaties zullen verkeren. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over mogelijk negatieve effecten van deze strafbaarstelling voor onvergund werkende sekswerkers, die vaker in kwetsbare situaties verkeren. Er is vooralsnog een hoge mate van onzekerheid welke keuzes klanten zullen maken als gevolg van deze strafbaarstelling. In elk geval is mogelijk dat deze klant zoveel mogelijk uit het zicht van gemeente en politie zal proberen te blijven, waardoor ook de sekswerker nog verder uit zicht raakt. Dat is zorgelijk, omdat juist die onvergund werkende sekswerker meer risico loopt om in kwetsbare situaties te geraken.

j. Risico's uitvoerbaarheid en effecten van strafbaarstelling sekswerkers

Artikel 41 Wrs stelt strafbaar de sekswerker die onvergund werkt (artikel 2), niet tijdig een gewijzigd telefoonnummer doorgeeft (artikel 10 lid 2), of in advertenties niet het juiste vergunningnummer en telefoonnummer vermeldt (artikel 17).

We begrijpen op zich de wens van de wetgever om enige maatregel te kunnen treffen tegen personen die er vrijwillig voor kiezen om onvergund te werken terwijl zij wel een vergunning zouden kunnen krijgen, of tegen personen die ervoor kiezen artikel 10 lid 2 en artikel 17 niet na te leven. De strafbaarstelling zoals deze nu in de Wrs is verwoord, is echter niet aanvaardbaar.

De strafbaarstelling zal in de praktijk niet handhaafbaar zijn. Uit de praktijk blijkt onder meer dat telefoonnummers van sekswerkers veelvuldig wijzigen. De verplichting om de wijzigingen tijdig door te geven zal naar verwachting in veel gevallen niet nageleefd worden. Ook zal, indien geconstateerd wordt dat een nummer niet opgenomen wordt of niet meer functioneert, niet goed kunnen worden achterhaald wat er nu precies speelt.

Het wetsvoorstel houdt ook geen rekening met de effecten van deze strafbaarstelling op sekswerkers die niet in aanmerking komen voor een vergunning, bijvoorbeeld omdat zij geen verblijfstitel hebben of omdat zij niet zullen voldoen aan de zelfredzaamheidseis, of slachtoffer zijn van mensenhandel. Deze sekswerkers bevinden zich al in kwetsbare posities. De dreiging van de strafbaarstelling met een (hoge) boete zal hen of hun uitbuiters er juist toe bewegen nog meer buiten bereik van toezicht en zorg te blijven.

Ook is goed mogelijk dat de strafbaarstelling van onvergund werkende sekswerkers er toe zal leiden dat klanten die bewust kiezen voor onvergunde sekswerkers in kwetsbare situaties, deze sekswerkers onder druk zullen zetten om misstanden niet te melden. Deze strafbaarstelling kan specifiek een zeer onwenselijk effect hebben op de meldingsbereidheid van slachtoffers van mensenhandel.

Dit zou eens te meer gelden als de maximaal op te leggen een boete categorie IV is zou zijn; het Ministerie heeft inmiddels aangegeven dat dit een verschrijving in de wettekst is en zal worden gewijzigd naar categorie I.

Ter volledigheid: artikel 41 lid 3 vermeldt dat de Minister beleidsregels zal opstellen inzake de toepassing van de boetebevoegdheid. Indien al een vorm van strafbaarstelling van de sekswerker behouden zou blijven in de wet, dan verzoeken we om in die beleidsregels te bepalen dat bij een beslissing om een sekswerker die in een kwetsbare situatie wordt aangetroffen, te beboeten, uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden met de hiervoor omschreven gevolgen. In dat kader is ook van belang dat een boete direct zal worden opgelegd, terwijl pas op een later moment ten volle duidelijk zal zijn of iemand zich in een kwetsbare c.q. gedwongen situatie bevindt. We wijzen daarbij ook op het zogeheten 'non punishment-beginsel'.

Tussenconclusie inzake de individuele vergunningplicht en de strafbaarstellingen van faciliteerders/ klanten/ sekswerkers in onvergunde circuit

Bij zowel de wetgever als de G4 en Groningen is er de wens om in te kunnen grijpen tegen diegenen die profijt proberen te trekken van de kwetsbaarheid van bepaalde sekswerkers. Tegelijkertijd dreigt door het samenstel aan regels in de Wrs een kwetsbare groep sekswerkers verder in de verdrukking te raken. Sekswerkers in kwetsbare situaties/ zonder verblijfsvergunning komen niet in aanmerking voor een vergunning, er staan straffen op onvergund werken, hun klanten en hun faciliteerders worden strafbaar, zodat zij niet meer op reguliere websites kunnen adverteren. Het samenstel van regels draagt nu onvoldoende bij aan het doel van de Wrs: misstanden voorkomen en aanpakken en juist de sekswerker in kwetsbare situaties in beeld krijgen en zorg bieden.

De Wrs biedt geen antwoord op de vraag hoe juist deze groep in zicht moet komen en blijven en hulp kan worden geboden. Dat is, mede gezien het doel van de Wrs, zeer onbevredigend. Eens te meer klemmt dan dat de mogelijkheden voor adequaat toezicht, handhaving en het zorgaanbod op dit moment nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Wij gaan op dit punt dan ook graag met u in overleg.

k. onvoldoende ruimte voor nadere (aanvullende) regels op lokaal niveau.

De Wrs reguleert tal van punten die op dit moment geregeld zijn op lokaal niveau. In de Wrs vervalt artikel 151a Gemeentewet en daarmee vervalt vrijwel elke mogelijkheid voor plaatselijke regelgeving inzake sekswerk.

Wij onderschrijven het belang van een landelijke, uniforme, regeling. Tegelijkertijd is op een aantal punten nodig dat er voldoende ruimte blijft voor aanvullende regels op lokaal niveau. De Wrs biedt op dat punt momenteel onvoldoende ruimte, danwel onvoldoende duidelijkheid.

Zie bijlage 1 voor een verdere toelichting op dit punt.

l. Verzoek om extra middelen:

De invoering van de Wrs zal zeer hoge kosten met zich brengen voor gemeenten. Het wetsvoorstel biedt geen duidelijkheid waar die kosten exact uit zullen bestaan en hoe zorg zal worden gedragen voor de dekking van deze kosten. Het soort kosten en de hoogte daarvan is onder meer afhankelijk van de invulling van punten die nu nog voor uitwerking naar AMvB worden verwezen.

Het is van essentieel belang dat een invoering van de Wrs vergezeld gaat van de benodigde middelen. Een zorgvuldige besluitvorming over de wet vergt dat ook de kosten in beeld zijn en worden meegewogen bij de besluitvorming. In het voorliggende voorstel lijkt de wetgever in elk geval slechts een zeer beperkt deel van de kosten te willen vergoeden aan gemeenten. Ook lijkt te worden aangestuurd op een bekostiging achteraf, hetgeen betekent dat gemeenten dus eerst een aanzienlijk financieel risico dragen.

Om de doelstellingen van de Wrs (o.a. aanpak misstanden en mensenhandel) te kunnen behalen is in elk geval nodig dat er fors wordt geïnvesteerd op goede vergunning-gesprekken door hiervoor getrainde personen, en een forse extra inzet op toezicht en handhaving en zorg. Uit het wetsvoorstel blijkt niet dat hiervoor middelen zullen worden geboden.

De wetgever houdt nu slechts rekening met een (zeer beperkt deel van) de kosten voor het verlenen van vergunningen. De wetgever veronderstelt daarbij dat de kosten veel lager zijn dan nu reeds valt te voorzien; er wordt onder meer onderschat hoe veel training (en ervaring) er nodig is om dergelijke gesprekken goed te kunnen voeren.

Verder blijven buiten beschouwing de benodigde extra investeringen voor controles op de onvergunde sector. Evenmin wordt geen rekening gehouden met de kosten voor het bieden van zorg en hulpverlening (zie hiervoor punt g). Verder zullen er kosten voortvloeien uit andere wijzigingen ten opzichte van de huidige APV; bijvoorbeeld vanuit het zogenaamde 'pooiervod'.

Wij vragen ook aandacht voor de extra middelen die nodig zullen zijn voor toezicht en zorg in kleinere gemeenten, waar dit op dit moment veelal nog geheel niet aanwezig is.

Voor een verder overzicht, zie bijlage 1.

Tot slot

Wij hopen dat de Wrs een belangrijke mijlpaal kan zijn in de aanpak van misstanden en mensenhandel, en om sekswerkers te ondersteunen hun werk zelfstandig, onafhankelijk en veilig te verrichten. Het is dan ook van belang dat de Wrs zodanig wordt vormgegeven dat zij verwordt tot een effectieve en toekomstbestendige wet. Wij gaan daartoe graag met u in overleg.

Hoogachtend,

mede namens de gemeenten Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top left, followed by a series of smaller loops and a long, horizontal stroke that tapers to the right.

Femke Halsena
Burgemeester van Amsterdam

Bijlage 1

Bijlage 1 Nadere toelichting op de consultatiebrief Wrs van G4 en Groningen

In deze bijlage wordt een nadere toelichting gegeven op onderdelen uit de consultatiebrief. Hierbij wordt verwezen naar de gelijknamige paragrafen in die brief.

Ad b: essentiële punten worden pas uitgewerkt bij AMvB

Het is niet goed mogelijk om integraal te beoordelen of een aantal belangrijke onderdelen van de Wrs wel of niet zullen werken, doordat de uitwerking van die onderdelen is verschoven naar een nog later uit te werken AMvB. Het betreft:

- De criteria voor toetsing van de zelfredzaamheid van sekswerkers bij de vergunningverlening. Het weigeren van een vergunning (op basis van onder meer onvoldoende zelfredzaamheid) is een ingrijpende maatregel voor sekswerkers, die zorgvuldig moet kunnen worden getoetst en onderbouwd. Door de criteria pas in de AMvB uit te werken, kan niet worden beoordeeld of intakegesprekken zullen bijdragen aan het bestrijden van mensenhandel. Voor het opvragen van aanvullende informatie bij de politie en het vastleggen van feiten als mishandeling zal bovendien een grondslag in de Wrs nodig zijn.
- De indieningsbescheiden voor een vergunningaanvraag voor sekswerkers en voor exploitanten
- De inrichting van het register en de bruikbaarheid hiervan voor partners
- Het verplichte bedrijfsplan (artikel 35) voor exploitanten, waaronder de maatregelen inzake hygiëne en bescherming gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van sekswerkers. Hierdoor wordt de algemene en uiterst belangrijke zorgplicht van de exploitant zoals die nu in overal wel wordt gehanteerd in de APV, niet nader in de wet uitgewerkt.

Ad c: Risico's bij invoering van individuele vergunningen voor sekswerkers

- Indien vergunningen worden verleend, dan moet daar ook afdoende op kunnen worden gecontroleerd. De Wrs voorziet echter onvoldoende in mogelijkheden tot daadwerkelijke controle. Thuiswerk op brede schaal vergunnen moet gepaard gaan met meer instrumenten (zie hierna).
- Ook zijn er zorgen omdat in bepaalde – meestal al kwetsbare – buurten nu al veel sekswerkers werken uit woningen. Dat kan zorgen voor overlast naar de omgeving (bijvoorbeeld veel aanloop in de nacht). De G4 vinden onwenselijk dat de huidige sturingsinstrumenten vanuit het bestemmingsplan lijken te worden beperkt ten opzichte van de huidige situatie. De G4 achten van belang dat de wetgever een nadere afweging maakt en meer helderheid geeft over de wijze waarop de Wrs zich verhoudt tot bestemmingsplannen en welke consequenties (bijvoorbeeld planschadeprocedures) de Wrs op dit vlak kan hebben. De G4 verzoeken om hierover verder in overleg te gaan.
- Er zijn onvoldoende mogelijkheden om het landelijk register te gebruiken om gegevens te verzamelen, te gebruiken in controles en outreachend te werk te gaan richting thuissekswerkers om juist de meer kwetsbaren te bereiken.
- Er is onvoldoende inbedding voor de doorgeleiding naar zorg indien bij het zorggesprek wordt getwijfeld aan de zelfredzaamheid. Het zorggesprek is namelijk geheel anoniem waarbij er niets wordt geregistreerd.
- Er is bij het vergunningsgesprek geen grondslag in de Wrs om bijzondere persoonsgegevens te verwerken die duiden op onvoldoende zelfredzaamheid. Dit geldt met name voor signalen die gezondheid gerelateerd zijn (b.v. mishandeling en tatoos van een pooier).

Ad d: nadere uitwerking van inrichting van het vergunningstelsel gewenst

U treft hier de belangrijkste onduidelijkheden en kanttekeningen ten aanzien van het vergunningensysteem.

Vergunningen voor bedrijven

- Er is onvoldoende vrijheid om op lokaal niveau (nadere) regels te stellen zoals eisen aan omgevingsbeheer, aan het minimale beveiligingsniveau, sluitingstijden etc.

- Art 24 en 25 bevatten limitatieve weigeringsgronden voor exploitatievergunningen. Hierin ontbreekt bijvoorbeeld de strijdigheid met het bestemmingsplan (of andere ruimtelijke regeling) indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de exploitant in strijd zal handelen met de eisen ex artikelen 32-37.

Individuele vergunningen voor sekswerkers

Belangrijkste punten:

- De vergunningverlening voor een periode van vijf jaar zonder tussentijdse contactmomenten is geen goed systeem. Tijdens een dergelijk lange periode is er vanuit de vergunningverlening geen mogelijkheid vinger aan de pols te houden en verminderde zelfredzaamheid of signalen van dwang waar te nemen. We adviseren een periode van twee jaar.
- De weigeringscriteria, waaronder 'zelfredzaamheid', zijn nog niet uitgewerkt (zie ook punt b).
- De gronden voor het intrekken van een vergunning zijn onvoldoende uitgewerkt en ook is onvoldoende geregeld wat er dan gebeurt met de gegevens in het registratiesysteem.
- De Wrs voorziet niet in de registratie van geweigerde vergunningen voor individuele sekswerkers (wel voor bedrijven). Hierdoor kunnen sekswerkers na een weigering in een andere gemeente opnieuw proberen een vergunning aan te vragen. Hetzelfde geldt voor de personen die halverwege het vergunningverleningsproces hun aanvraag hebben ingetrokken.
- De Wrs voorziet niet in de situatie dat tijdens een controle iemand wordt aangetroffen zonder verblijfsvergunning en zonder BSN. De Wrs biedt namelijk geen grondslag voor gegevensverwerking zoals een paspoort.

Specifiek met betrekking tot intakegesprekken door gemeenten

Een essentieel element van de individuele vergunningen voor sekswerkers vormt het intakegesprek door de gemeente, waarin moet worden bepaald of de sekswerker onder meer zelfredzaam is. Intakegesprekken worden gevoerd door de vergunningverlenende gemeente, terwijl de sekswerker elders kan gaan werken.

- De intakegesprekken moeten worden gevoerd door goed opgeleide mensen en dat brengt forse kosten met zich waarin de Wrs niet voorziet. De voorgestelde drie opleidingsdagen zijn volstrekt onvoldoende. Er moet aansluiting worden gezocht bij de opleidingen die politieambtenaren krijgen binnen dit werkveld.
- De connectie tussen intakegesprekken en doorgeleiding naar zorg is niet geregeld.
- Er is onvoldoende grondslag voor gegevensverwerking bij het weigeren van een vergunning waardoor het risico ontstaat dat een sekswerker wel een vergunning bij een andere gemeente kan krijgen als zij niet de informatie hebben op basis waarvan de vergunning is geweigerd (shop-gedrag).
- Bij een intakegesprek moet ook gebruik kunnen worden gemaakt van de gegevens in de politiesystemen. De Wrs voorziet daar onvoldoende in; het is noodzakelijk dat dit niet pas in een AMvB bekend wordt gemaakt.
- De beslistermijn van twee weken (eventueel te verlengen met twee weken) is niet realistisch. Dit geldt in het algemeen maar zeker als politie-informatie moet worden opgevraagd of als een tweede gesprek nodig is. Ook zal bij de start van het verlenen van een vergunning een dusdanig grote groep bediend moeten worden dat deze termijnen bij aanvang sowieso niet haalbaar zullen zijn.

Ad e: onvoldoende basis voor gegevensverwerking, onvoldoende bruikbaarheid landelijk registratiesysteem

Grondslag voor gegevensverwerking

De grondslag voor gegevensverwerking zoals opgenomen in de Wrs is op onderdelen onduidelijk en onvoldoende:

- De reikwijdte van artikel 16 beperkt zich tot raadplegen, controleren, beboeten en intrekken. De gegevens mogen dus niet worden gebruikt voor andere doeleinden zoals het doorgeleiden naar zorg of als startpunt voor controles.

- Wat zijn de grondslagen voor gegevensverwerking van personen die geen vergunning aanvragen/geen vergunning krijgen maar bijvoorbeeld wel worden aangetroffen in een bordeel zonder vergunning? Dit is juist van belang voor de meest kwetsbaren.
- De Wrs biedt onvoldoende grondslag om zachte signalen te verwerken en uit te wisselen met alle partners om misstanden/mensenhandel aan te pakken.
- In artikel 12 lid 2 is niet vermeld of ook signalen van dwang en verminderde zelfredzaamheid mogen worden geregistreerd.
- Gegevens inzake gezondheid (bijvoorbeeld mishandeling) worden onderdeel van de zelfredzaamheidstoets, maar ontbreken in de grondslag voor gegevensverwerking.
- Evenzo geldt voor aantekeningen in het register m.b.t. zelfredzaamheid.
- De mogelijkheid tot het vastleggen van het vergunning-gesprek is niet geregeld.
- Het is niet geregeld wat er in de administratie van een exploitant moet/mag worden vastgelegd en wat vervolgens ook kan worden ingezien tijdens het toezicht. Een exploitant moet ook op naam signalen van beheerders kunnen vastleggen vanuit zijn/haar zorgplicht en niet alleen in het kader van de verhuur.
- Het zou ook mogelijk moeten zijn om adressen in het register op te nemen als daar bij een controle misstanden zijn gebleken t.b.v. de aanpak van malafide faciliteerders.
- Handhaving van deze strafbaarstelling is ingewikkeld. Onder meer omdat de Wrs niet voorziet in het loggen of een persoon het register heeft geraadpleegd.

Bruikbaarheid landelijk registratiesysteem voor aanpak misstanden/mensenhandel

Volgens het wetsvoorstel (zie Memorie van Toelichting) mag het register niet worden gebruikt als startpunt voor de controles; daarmee wordt daarmee de bruikbaarheid van het register ernstig beperkt. Dat betekent dat gemeenten bij hun controles slechts beperkt gebruik kunnen maken van aantekeningen en signalen uit het register, terwijl die juist een aanwijzing zouden kunnen vormen voor bijvoorbeeld een vermoeden van een bordeel zonder vergunning in een woning. Bijvoorbeeld als in het register meerdere signalen voorkomen over een specifieke sekswerker, of een specifiek adres veelvuldig voorkomt.

Op basis van het vermoeden van een illegaal bordeel is het mogelijk om zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden. Dat is van groot belang omdat nu juist veelvuldig sekswerkers in kwetsbare situaties worden aangetroffen waarbij met meerdere sekswerkers vanuit één woning wordt gewerkt. Zónder gebruikmaking van het register is het veel moeilijker om te komen tot zo'n vermoeden van een dergelijk bordeel. Daarmee blijft het moeilijk en zeer arbeidsintensief om 'achter de voordeur' te komen om juist die sekswerkers in de meest kwetsbare situaties te bereiken.

Door deze beperkte bruikbaarheid zullen gemeenten nog steeds aangewezen blijven op het controleren naar aanleiding van advertenties, en dergelijke controles leiden niet tot een effectieve aanpak van misstanden/ mensenhandel. Sekswerkers maken gebruik van meerdere advertenties of gaan in een andere gemeente werken. Ze raken dus uit beeld als er alleen op basis van advertenties gecontroleerd kan worden.

De Wrs dient dus ook de bevoegdheid te geven om het register als startpunt voor een bestuurlijke controle te gebruiken en om naast het BSN van de aangetroffen sekswerker, het adres waar de sekswerker onvergund werkend is aangetroffen, vast te leggen. Daarbij is ook van belang dat het voorgestelde systeem van vergunningnummers in een landelijk registratiesysteem zeer fraudegevoelig is.

Fraudegevoeligheid vergunningensysteem

Sekswerkers hoeven alleen een vergunning-nummer te noemen op een website. Een klant kan in het registratiesysteem alleen controleren of het vergunning-nummer bestaat. Een vergunning-nummer kan makkelijk door andere sekswerkers worden gebruikt. Er kan een lucratieve handel ontstaan in verleende vergunning-nummers als zo'n vergunning-nummer een vereiste wordt om te adverteren. Daarnaast is bekend dat sekswerkers gebruik maken van meerdere telefoonnummers; het is onwaarschijnlijk dat zij iedere keer hun nieuwe nummer zullen doorgeven.

Ad g: knelpunten in relatie tot handhaving en toezicht

Naast eerder genoemde punten is inzake handhaving en toezicht van belang:

- De Wrs lijkt er van uit te gaan dat handhaving en toezicht op de prostitutiebranche bij gemeenten komt te liggen. Allereerst benadrukken we het belang van een nauwe samenwerking tussen gemeenten en politie als het gaat om het toezicht op deze kwetsbare branche. Het toezicht, maar ook het constateren en oppakken van signalen van misstanden en de strafrechtelijke keten zijn nauw met elkaar verbonden. Invulling van de toezichtstaken wordt door de driehoeken bepaald. Hoe dan ook introduceert de Wrs nieuwe taken en vereist het wetsvoorstel een extra inzet op bestaande toezichtstaken. Zo moeten de eenmaal verleende vergunningen gecontroleerd worden, hetgeen in het geval van individuele vergunningen een bijzonder omvangrijke taak kan zijn. Dit geldt evenzo voor de handhaving van de strafbaarstelling van klanten en strafbaarstelling van faciliteerders. Deze geïntensiveerde toezichtstaken vragen dan ook om extra middelen.
- De definitie van exploitant in artikel 1 biedt onvoldoende houvast voor het aanpakken van schijnconstructies waarbij feitelijk iemand achter de schermen de daadwerkelijke exploitant is. In artikel 1 wordt de beheerder gedefinieerd als 'deze is aangesteld door de exploitant'. Uit ervaring weten we dat er bij misstanden juist vaak 'beheerders' zijn die niet op de vergunning staan en niet formeel zijn aangesteld. Artikel 1 dient te worden aangepast naar: 'de persoon die met het feitelijk beheer en het dagelijks toezicht in een seksinrichting is belast'.
- In artikel 32 lid 2 staat dat geen intrekking van de vergunning volgt indien een exploitant een vermoeden van dwang meldt. Het is echter goed mogelijk dat de uitbuiting al langere tijd plaatsvond met medeweten van een exploitant. Om die reden dient de tweede zin te worden geschrapt, of moet worden verduidelijkt wanneer een exploitant voldoet aan zijn/haar meldplicht én zorgplicht. Verder dient artikel 32 lid 2, eerste zinsnede te worden gewijzigd (zie onderstrepingen) als volgt: '*Indien de exploitant enig vermoeden als bedoeld in het eerste lid heeft, maakt hij daarvan onmiddellijk melding bij ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.*'

Aanpak websites

- Het systeem is erg kwetsbaar voor misbruik van vergunning-nummers. Zie Ad e voor opmerkingen inzake de bruikbaarheid van het landelijk registratiesysteem.
- Voor de aanpak van illegale websites moet het ook mogelijk zijn een website offline te (laten) halen. Veelal zitten de host-bedrijven of de eigenaren van de illegale bedrijven in het buitenland; enkel strafbaar stellen is dus onvoldoende.
- Momenteel worden sekswerkers bereikt door gemeenten via controles die aan de hand van websites zoals Kinky en Seksjobs worden uitgevoerd. Deze websites zullen naar verwachting geen sekswerkers zonder geldig vergunning-nummer meer toelaten, omdat zij dan illegale prostitutie faciliteren. Sommige sekswerkers die nu in de illegale sector werken, zijn niet in het bezit van een BSN en soms zelfs niet in het bezit van een geldig verblijfsdocument en zullen dus geen vergunning krijgen. De kans bestaat derhalve dat door Wrs de illegale sector verder uit het zicht van de gemeenten zal verdwijnen, terwijl juist de onvergunde branche het meest kwetsbaar is voor misstanden. De Wrs voorziet nog onvoldoende in (technische) oplossingen op dat punt.

Ad k: onvoldoende ruimte voor nadere (aanvullende) regels op lokaal niveau.

- volgens de Wrs kan een maximum worden gesteld aan het aantal seksbedrijven waarvoor een vergunning wordt verleend, maar de Wrs gaat niet in op de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen waar het uitoefenen van (een bepaald type) seksbedrijven niet is toegestaan. Het is onduidelijk hoeveel ruimte er is om op ruimtelijk niveau te sturen op de locaties waar het uitoefenen van een seksbedrijf is toegestaan; in strijd met het bestemmingsplan is in ieder geval geen weigeringsgrond.
- De wet biedt geen ruimte om nadere eisen te stellen aan de uitoefening van het seksbedrijf, zoals bijvoorbeeld op het gebied van woon- en leefklimaat (overlast), toezicht, arbeidsomstandigheden (werktijden, huurprijzen e.d.) en het intakegesprek.

- Op grond van artikel 22 is een bedrijfsplan verplicht, maar de Wrs geeft geen ruimte om op lokaal niveau nadere regels vast te stellen ten aanzien van de eisen waar het bedrijfsplan aan moet voldoen.
- Onduidelijk is of en hoe de gemeente beperkingen kan stellen aan de openingstijden van het seksbedrijf.
- Een expliciete grondslag ontbreekt voor het verbinden van voorschriften of beperkingen aan de vergunning. Daardoor is onduidelijk of en hoeveel ruimte er is voor het verbinden van voorschriften of beperkingen en in het kader van welke belangen er voorschriften/beperkingen kunnen worden gesteld. Terwijl dit nu juist ook voorschriften kunnen zijn voor het verbeteren van de werkomstandigheden van sekswerkers of op het voorkomen van misstanden.
- Er is geen ruimte voor afwijking van de vergunning-duur, die op grond van de wet op vijf jaar is gesteld, terwijl daar in specifieke gevallen (bijvoorbeeld wanneer er twijfels zijn over de bedrijfsvoering door een exploitant) wel behoefte aan is.
- Eigen screening bij politie en justitie ter toetsing van het levensgedrag moet mogelijk blijven; dit geeft meer informatie dan een VOG.
- Woningonttrekking: bij thuiswerk komt het voor dat deze woning feitelijk aan de woningvoorraad wordt onttrokken. De wet geeft geen duidelijkheid over de mate waarin gemeenten nog beleidsvrijheid hebben hierop in te grijpen. De wetgever dient expliciet te bevestigen dat de wet geen afbreuk doet aan de gemeentelijke toezicht- en handhavingsbevoegdheden op grond van andere wetgeving, zoals Wabo en Huisvestingswet.
- Ten behoeve van het invullen van de lokale vrijheid ten aanzien van het maximaliseren van het aantal seksbedrijven en het bepalen van gebieden waar deze zich mogen vestigen (draagvlak in de omgeving), is het noodzakelijk dat in artikel 1 Wrs ook een definitie wordt toegevoegd van 'raamprostitutiebedrijf'.

Ad L: verzoek om extra middelen

De invoering van de Wrs zal zeer omvangrijke kosten met zich brengen voor gemeenten. Het wetsvoorstel biedt echter geen duidelijkheid inzake de omvang van die kosten, en geen duidelijkheid in hoeverre van rijkswege zal worden gezorgd voor voldoende dekking. Het wetsvoorstel lijkt nu aan te sturen op een zeer beperkte vergoeding van de kosten. De wetgever benoemt slechts dat er kosten gemoeid zullen zijn met het verlenen van individuele vergunningen aan sekswerkers, maar laat buiten beschouwing alle andere kosten die de invoering van de Wrs met zich brengt.

Om de doelstellingen van de Wrs (o.a. aanpak misstanden en mensenhandel) te kunnen behalen is in elk geval nodig dat er fors wordt geïnvesteerd op goede vergunning-gesprekken door hiervoor goed getrainde personen en een forse extra inzet op toezicht en handhaving en zorg. In die middelen wordt nu niet voorzien. In het navolgende wordt dit verder toegelicht.

Kosten van verlenen van individuele vergunningen

Er wordt slechts gekeken naar een beperkt deel van de kosten van verlenen van de individuele vergunningen, waarbij wordt verondersteld dat de kosten van vergunningverlening veel lager zullen zijn dan nu reeds valt te voorzien. De gemeente Amsterdam heeft voorafgaand aan de consultatieronde al aangegeven aan JenV hoeveel uren minstens gemoeid zullen zijn met de vergunningverlening, intrekking van vergunningen, bezwaar- en beroepsprocedures.

Ook lijkt ook te worden aangestuurd op een bekostiging achteraf en moeten gemeenten dus eerst het risico dragen. Dat klemt eens te meer nu op velerlei punten nog onduidelijk is hoe hoog de kosten zullen zijn. Onduidelijk is onder meer (geen uitputtende opsomming):

- hoeveel sekswerkers überhaupt zullen besluiten de vergunning aan te vragen (of kiezen om onvergund te werken);
- hoeveel sekswerkers zullen besluiten de vergunning aan te vragen in een bepaalde gemeente en daar ook gaan werken, of vervolgens in een andere gemeente gaan werken;
- hoe het aantal initiële aanvragen – na invoering van de wet - zich zal verhouden tot de meer structurele inkomende aanvragen.

Onduidelijk is dus hoeveel fte/andere middelen in de opstartfase nodig zal zijn, respectievelijk hoeveel structurele fte/andere middelen nodig zal zijn bij vergunningverlening. Er zal in elk geval een piekbelasting kunnen zijn bij invoering van het vergunningstelsel. Er wordt nu geen rekening gehouden met de investeringen die nodig zullen zijn (fte, opleiding, overige voorzieningen) om de piekbelasting te kunnen ondervangen bij de invoering van het vergunning-systeem.

Verder zijn de kosten onder meer afhankelijk van de wijze waarop essentiële punten van de Wrs verder zullen worden uitgewerkt, in het bijzonder de toetsingscriteria voor de vergunningen en de inrichting van de vergunning-gesprekken. Dat is relevant voor de tijd die gemoeid zal zijn met de vergunningverlening.

Naast de kosten die gemoeid zijn met de behandelingskosten van een vergunning, zijn er in de vergunningverlening-fase ook nog (geen uitputtende opsomming) andere kosten:

- kosten training vergunningverleners/coördinator/expertgroep (de eerste training zal minimaal een blok van 6 uur en een herhaalblok moeten beslaan, en daarna jaarlijks herhaald moeten worden; omdat onduidelijk is hoeveel sekswerkers in een bepaalde gemeente een vergunning zullen aanvragen en omdat onduidelijk is hoeveel sekswerkers uiteindelijk in een bepaalde gemeente zullen gaan werken, zal een aanzienlijk aantal medewerkers getraind moeten worden)
- Hierbij wordt onder meer onderschat hoe veel training (en ervaring) er nodig is om dergelijke gesprekken goed te kunnen voeren. In Den Haag werd dit voorheen bijvoorbeeld door gespecialiseerde rechercheurs van de AVIM gedaan en in Utrecht door een duo van een sociaal verpleegkundige en een inspecteur van Toezicht en Handhaving;
- kostenopslag i.v.m. capaciteits-buffer vanwege piekbelasting bij invoering;
- kostenopslag i.v.m. werkplekken voor extra fte's. Waarbij geldt dat er een hogere kostenopslag dan regulier aan zal kleven omdat voor deze specifieke vergunningverlening waarin privacy-aspecten van sekswerkers ook een rol spelen, nodig kan zijn dat er een aparte locatie met loket, werkplekken, vergaderruimten wordt ingericht;
- naast de vergunningverleners zullen er ook andere personeelskosten zijn (bijvoorbeeld coördinator vergunningen/ expertisegroep);
- kosten verlenging na vijf jaar;
- ICT: infra en support: op dit moment is nog onduidelijk hoe de landelijke database zal worden ingericht, welke ICT-ondersteuning er van rijkswege zal worden geleverd, welke kosten dit op gemeentelijk niveau met zich zal brengen.

Kosten toezicht en handhaving

Invoering van de Wrs zal leiden tot een (mogelijk forse) toename van kosten van handhaving en toezicht op het vergunde en onvergunde deel gezamenlijk. Daarmee dient dus ook rekening te worden gehouden in de gedachtenvorming over de kosten bij invoering van deze wet.

Voorbeelden inzake de vergunde sector:

- onduidelijk is hoeveel sekswerkers vergund zullen gaan werken. De vergunning is geldig in het hele land: als de sekswerker dus in een niet vergunningverlenende gemeente aan de slag gaat, wordt daar dus beslag op toezichtcapaciteit gelegd; onduidelijk is hoeveel sekswerkers onvergund zullen werken: capaciteit voor handhaving/ toezicht; onduidelijk is hoeveel fte toezicht en handhaving nodig zal zijn voor de controle op de individuele vergunningen: benodigde frequentie, inrichting van controle (ook afhankelijk van hoe de database wordt ingericht)

Voorbeelden inzake de onvergunde sector:

- momenteel vindt toezicht en handhaving plaats op zowel het vergunde deel van de branche (op dit moment: ramen, clubs en escort) als de illegale thuisprostitutie/prostitutie vanuit onder meer hotels. Na invoering van het vergunningstelsel voor sekswerkers komt daar dus bij het toezicht en handhaving op de individuele vergunningplicht voor sekswerkers, terwijl onduidelijk is welk effect

het vergunningstelsel zal hebben op de omvang/wijze van controle op het onvergunde deel van de branche;

- daarnaast gaat het om de benodigde extra middelen voor controles op de onvergunde sector, bijvoorbeeld vanwege de invoering van het zogenaamde 'pooierverbod' of de andere strafbaarstellingen.

Kosten zorg en hulpverlening

Er wordt geen rekening gehouden met de benodigde extra middelen voor het bieden van zorg en hulpverlening. Zie op dit punt de brief, onderdeel f Zorg.

Kosten voor kleinere gemeenten

Tot slot zullen ook extra middelen nodig zijn voor toezicht en zorg in kleinere gemeenten waar dit momenteel vaak ontbreekt.

Terminologie

In de Wrs wordt de term 'prostituée' gebruikt. In het maatschappelijk veld/de branche wordt deze term niet gebruikt omdat deze als stigmatiserend en niet inclusief (er zijn bijvoorbeeld ook mannelijke sekswerkers en transgenders et cetera) wordt beschouwd. Daarom wordt regulier de term 'sekswerker' gebruikt.

Daarnaast bevat de MvT een passage die door sekswerkers als stigmatiserend kan worden ervaren. Het betreft p.1: *'omdat seksuele handelingen een fysieke inzet vragen die normaliter geen onderdeel is van een betaalde activiteit'*.

