



## Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.nationaalrapporteur.nl](http://www.nationaalrapporteur.nl)  
**Contactpersoon**  
T 070 370 45 14

**Projectnaam**  
Consultatiereactie Wet  
Regulering Sekswerk

**Ons kenmerk**  
12087

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 13 december 2019  
Onderwerp Consultatiereactie Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel  
Geweld tegen Kinderen Wet Regulering Sekswerk (Wrs)

Hooggeachte mevrouw Broekers-Knol en hooggeachte heer Grapperhaus,

Onlangs is het wetsvoorstel regulering sekswerk via het internet ter consultatie aangeboden. Dit wetsvoorstel behelst onder andere een uniforme vergunningsplicht voor seksbedrijven en individuele sekswerkers te bewerkstelligen. Voorts beoogt het wetsvoorstel uitbuiting tegen te gaan en tot een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche te komen. Hieronder treft u mijn reactie ten aanzien van dit wetsvoorstel. Ik heb mij hierbij beperkt tot aspecten van het wetsvoorstel die verband houden met mijn mandaten mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

Om uitbuiting tegen te gaan en te komen tot een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche is een veelheid aan actoren en maatregelen vereist. Het is van belang om te realiseren dat wetgeving slechts een onderdeel vormt van een bredere aanpak om dit doel te verwezenlijken. Ik benader dit wetsvoorstel daarom als onderdeel van die bredere aanpak. Hierbij schets ik enkele kaders die mijns inziens essentieel zijn om uitbuiting te voorkomen en tegen te gaan. Ik stel daarbij doorlopend de vraag in hoeverre het wetsvoorstel hieraan bijdraagt.

In het wetsvoorstel gaat veel aandacht uit naar vergund en onvergund sekswerk, maar mijns inziens zou het wetsvoorstel zich meer moeten richten op vrijwillig en gedwongen sekswerk. Uitbuiting, in dit geval uitbuiting in de prostitutiesector, dient immers door Nederland te worden bestreden. Dat is niet enkel een morele verplichting, maar ook een verplichting die voortvloeit uit (inter)nationale wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel moet een onderdeel zijn van de integrale aanpak van uitbuiting en moet goed aansluiten op bestaande initiatieven.

Uitbuiting in de prostitutiesector raakt in belangrijke mate een kwetsbare groep mensen. Een voorbeeld hiervan is de groep personen jonger dan 21 jaar en de groep personen die illegaal in Nederland verblijven. In het wetsvoorstel komen deze groepen niet in aanmerking voor een vergunning. Dat sluit echter niet uit dat zij, al dan niet gedwongen, toch in de prostitutiebranche gaan werken. Op voorhand signaleer ik dat het wetsvoorstel nog te weinig aandacht heeft voor het tegengaan van uitbuiting van deze groepen kwetsbare mensen.

Blijkens onze onderzoeken is seksuele uitbuiting de meest voorkomende vorm van mensenhandel.<sup>1</sup> Seksuele uitbuiting is tevens te kwalificeren als een vorm van seksueel geweld waarbij iemand wordt gedwongen om seksuele handelingen te verrichten. Het zijn vaak minderjarige of adolescente slachtoffers en daders die in aanraking komen met deze vorm van uitbuiting dan wel geweld. De gevolgen hiervan zijn ernstig en kunnen het leven van slachtoffers blijvend beschadigen. Nu het wetsvoorstel vrijwel uitsluitend de vergunde sector betreft, bestaat er een dringende noodzaak tot het vormgeven en operationaliseren van een corresponderend breed en samenhangend beleidskader voor preventie, controle, bestuurlijke handhaving, opsporing en vervolging, en nazorg en hulpverlening ter bescherming van deze kwetsbaren.

**Datum**  
13 december 2019  
**Ons kenmerk**  
12087

## **Toetsingskader**

Ik wil vooropstellen dat prostitutie niet hetzelfde is als mensenhandel. De prostitutiebranche is echter wel kwetsbaar voor uitbuiting. Uitbuiting is mensenhandel en vormt een grove mensenrechtenschending. Op ontoelaatbare wijze wordt inbreuk gemaakt op iemands menselijke waardigheid, (lichamelijke en/of geestelijke) integriteit en persoonlijke vrijheid. De ontwrichtende en ondermijnende effecten zijn dan ook vaak langdurig voor zowel individuele slachtoffers als voor de Nederlandse samenleving als geheel.

### *(Inter)nationale wet- en regelgeving*

Elke respectabele samenleving moet daarom al het mogelijke doen om mensenhandel in al haar vormen te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en te ondersteunen en daders te bestraffen. Deze verplichtingen zijn verankerd in zowel nationale als internationale wet- en regelgeving, zoals het Wetboek van Strafrecht, het VN-Palermo Protocol, het Verdrag van Warschau en de EU-Richtlijn mensenhandel. Op grond van deze wet- en regelgeving is Nederland verplicht tot het voeren van effectief en landelijk uniform beleid om mensenhandel in al haar vormen tegen te gaan.

### *Integrale aanpak van mensenhandel*

De Nederlandse aanpak van mensenhandel dient altijd te worden afgezet tegen voornoemde verplichtingen. Daarnaast ben ik tot onderstaand toetsingskader gekomen. Dit toetsingskader bestaat uit enkele essentiële elementen waaraan mijns inziens moet worden voldaan om uitbuiting in de prostitutiesector zo effectief mogelijk tegen te gaan:

- Gestreefd moet worden naar een uitbuittingsvrije prostitutiesector in al haar vormen. De randvoorwaarden moeten worden geschapen om vrije, zelfstandige, mondige en in hun menswaardigheid erkende sekswerkers te ondersteunen en hun positie te versterken.
- Preventie van uitbuiting is essentieel. Zowel primaire preventie (voorkomen van uitbuiting), secundaire preventie (uitbuitingssituaties stoppen en verdere schade voorkomen) en tertiaire preventie (voorkomen van herhaling) verdienen doorlopend aandacht. Beleid en regelgeving moeten zich zowel richten op individuele slachtoffers als op hun (sociale) omgeving. Het is daarbij van belang dat voorlichting, hulpverlening, opvang en uitstapprogramma's goed en laagdrempelig georganiseerd worden.

---

<sup>1</sup> Nationaal Rapporteur (2019) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, figuur 3.3 (p. 78).

- Bij het inrichten van prostitutiebeleid moet worden gewaakt voor overheersende machtsverhoudingen in verdien-, huisvestings- of arbeidsverhoudingen tussen exploitant en sekswerker. Deze verhoudingen kunnen zich ook 'achter de schermen' manifesteren zoals in financieringsstructuren. Zakelijke verhoudingen moeten daarom transparant en controleerbaar zijn. Ook de private sector heeft hier een uitdrukkelijke rol in te spelen.
- Toezicht en handhaving moeten realiseerbaar en uitvoerbaar zijn. Hierbij moet er een duidelijke rolverdeling zijn tussen alle ketenpartners in de integrale samenwerking. Bovendien moet het handhavings- en sanctioneringsbeleid uniform en transparant uitgevoerd worden. Daarvoor is een ruim netwerk nodig om uitbuiting zo spoedig mogelijk te signaleren, en de benodigde randvoorwaarden te creëren die overheid en instanties in staat stellen hun activiteiten goed te kunnen uitvoeren.
- De aanpak van uitbuiting dient zowel offline als online gedegen vorm te krijgen. In de huidige maatschappij spelen technologie en internet immers een onmiskenbare rol en lopen de offline en online wereld geregeld in elkaar over. Dit geldt ook voor uitbuitingssituaties.

**Datum**

13 december 2019

**Ons kenmerk**

12087

Ik pleit voor een duurzame, langdurige en sluitende integrale aanpak van mensenhandel. Dit vraagt betrokkenheid van veel verschillende actoren, zoals opsporingsinstanties, hulp- en zorgverleningsinstanties en gemeenten. Een succesvolle integrale samenwerking zal van instanties vragen om, wanneer nodig, ook buiten hun eigen primaire aandachtsgebied te kijken. De gezamenlijke inspanningen dienen zich te richten op zowel slachtoffers als daders en moeten bestaan uit zowel een (pro)actieve als een reactieve kant. Deze inspanningen moeten leiden tot het voorkomen van uitbuiting, het signaleren en stoppen van uitbuiting, het bieden van passende hulp aan slachtoffers en het bestraffen van daders.<sup>2</sup> Dit komt overeen met de verplichtingen die de Nederlandse overheid heeft op basis van (inter)nationale wet- en regelgeving.

Hieronder zal ik enkele elementen van het wetsvoorstel uitlichten en deze toetsen aan bovenstaand kader. Zodoende probeer ik antwoord te geven op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan het tegengaan van uitbuiting in de prostitutiesector.

### 1. Voorkomen van uitbuiting

Om mensenhandel te voorkomen dient structureel en duurzaam geïnvesteerd te worden in effectieve preventieve interventies. Het huidige wetsvoorstel beoogt mensenhandel te voorkomen en een acceptabele en inzichtelijke prostitutiebranche te bewerkstelligen. Het wetsvoorstel leunt daarvoor in belangrijke mate op het gesprek dat sekswerkers, die een vergunning aanvragen, zullen moeten voeren met een gemeenteambtenaar van een vergunningverlenende gemeente. Dit gesprek moet ervoor zorgen dat enkel weerbare mensen in volledige vrijheid het beroep van sekswerker zullen uitoefenen. Het gesprek kan zodoende beschouwd worden als een preventieve interventie om de kans op latere seksuele uitbuiting zo klein mogelijk te maken.

De vraag rijst in hoeverre het mogelijk is om in één gesprek complexe zaken als gebrek aan zelfredzaamheid en de aanwezigheid van dwang te identificeren. De

<sup>2</sup> Nationaal Rapporteur (2019) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, p. 14-17.

wijze waarop dit gesprek wordt ingericht zal nader worden geregeld en ook de indicatorenlijst waarlangs zelfredzaamheid en voldoende weerbaarheid wordt getoetst moet nog worden vormgegeven. Bovendien moet nog nader worden bezien of informatie van bijvoorbeeld de politie gebruikt kan worden om tot een gedegen oordeel te komen. Het is tevens onduidelijk of in het landelijk register prostitutievergunningen ook geweigerde vergunningen worden opgenomen. Weigering van een vergunning heeft een reden en die zou moeten worden vastgelegd. Indien weigeringen niet worden geregistreerd is het immers mogelijk om telkens opnieuw (in een andere vergunningverlenende gemeente) een vergunning aan te vragen. Bovendien kan de weigeringsgrond waardevolle informatie bevatten voor hulp- en zorgverlening en opsporing. Ook heb ik vragen over de opleiding, kennis en expertise van de gemeenteambtenaar die het gesprek dat voorafgaat aan de vergunningverlening moet voeren, nu de informatie als opgenomen in de memorie van toelichting daaromtrent betrekkelijk summier is.

**Datum**  
13 december 2019  
**Ons kenmerk**  
12087

Al met al bestaat er nog veel onduidelijkheid over dit cruciale gesprek, waarin wordt bepaald of iemand weerbaar genoeg is om legaal te mogen werken in de prostitutiebranche. Ik vraag mij daarom af of dit gesprek met een gemeenteambtenaar – zoals dat tot op heden in het wetsvoorstel wordt voorgesteld – voldoende invulling geeft aan de positieve verplichting die Nederland heeft om seksuele uitbuiting te voorkomen.

Naast het preventieve gesprek bij de vergunningsverlening beschrijft het wetsvoorstel verschillende initiatieven om de weerbaarheid en de maatschappelijke positie van sekswerkers te versterken. Ik zal de uitwerking van deze initiatieven met veel belangstelling volgen en wil graag benadrukken dat het verstevigen van de weerbaarheid en de maatschappelijke positie van sekswerkers doorlopend aandacht verdient.

## 2. Signaleren en stoppen van uitbuiting

Tijdens prostitutiecontroles zal gecontroleerd worden of de betreffende sekswerker beschikt over een vergunning en of de sekswerker voldoet aan de vergunningsvoorwaarden. Dergelijke controles zullen naar verwachting kort duren. Toezichthouders dienen over voldoende kennis en expertise te beschikken om tijdens deze korte controle signalen van onvoldoende zelfredzaamheid en/of dwang te kunnen herkennen. Het wetsvoorstel biedt echter geen duidelijkheid over het minimale expertiseniveau van toezichthouders en handhavers. Hoewel ik positief ben over het inrichten van een landelijk uniform beleidskader, acht ik het onwenselijk om aan dit beleidskader geen landelijk uniform toezichts- en handhavingskader te verbinden. Het is daarom cruciaal om hier op nationaal, regionaal en lokaal niveau goede afspraken over te maken tussen alle betrokken partijen. In dat kader is het ook essentieel dat handhaving en toezicht online gestalte krijgt, nu we weten dat uitbuitingssituaties zich zowel online als offline manifesteren.

## 3. Zicht op sekswerk en uitbuiting

Om te komen tot een effectieve en sluitende integrale aanpak is zicht op de aard en omvang van seksuele uitbuiting binnen de prostitutiesector cruciaal. Zonder gedegen zicht op de problematiek is immers onbekend voor welk probleem maatregelen ontwikkeld moeten worden. De kerngedachte van het wetsvoorstel is

dat de in te stellen vergunningsplicht zal leiden tot meer zicht op de gehele prostitutiesector en op eventuele misstanden. Het is inderdaad aannemelijk dat het wetsvoorstel zal leiden tot zicht op de aard en omvang van vergunde en, in beperkte mate, van onvergund sekswerk. Het is echter onduidelijk in hoeverre zicht op onvrijwillig en/of gedwongen sekswerk wordt verkregen, terwijl dit mijns inziens juist het meest van belang is. We weten immers dat uitbuiting zowel in de vergunde als de onvergunde prostitutiesector voorkomt. Het zicht op vergund en onvergund sekswerk dat de Wrs zal creëren sluit dan ook niet goed aan op het door het wetsvoorstel beoogde doel om tot een uitbuitingsvrije sector te komen.

**Datum**  
13 december 2019  
**Ons kenmerk**  
12087

Er moet rekening mee worden gehouden dat na inwerkingtreding van de Wrs een deel van de sekswerkers geen vergunning zal en/of kan aanvragen. Dit zullen enerzijds personen zijn die niet in aanmerking komen voor een vergunning, zoals mensen jonger dan 21 jaar en/of mensen zonder een legale verblijfstatus, en anderzijds personen die andere redenen hebben om geen vergunning aan te vragen, zoals bezwaren tegen de registratie van persoonsgegevens of dwang. Sekswerkers die onvergund werken, zullen naar verwachting trachten buiten beeld van hulp- en handhavingsinstanties te blijven in verband met de mogelijke sancties die hiervoor worden opgelegd. Onvergunde sekswerkers zullen daarom waarschijnlijk minder via reguliere en openbare websites adverteren, maar bijvoorbeeld via besloten groepen op sociale media. Webcrawlers kunnen, in ieder geval tot op heden, dit soort afgeschermd internetpagina's niet zonder meer bereiken.

Ik concludeer op basis van de bevindingen uit mijn rapporten dat voornamelijk het uit beeld blijven van sekswerkers jonger dan 21 jaar en sekswerkers zonder legale verblijfsstatus zorgwekkend is. Zo blijkt dat steeds meer slachtoffers van seksuele uitbuiting aangetroffen worden in minder zichtbare (en nu vaak onvergunde) prostitutiesectoren<sup>3</sup> en weten we dat naar schatting bijna 40% van alle slachtoffers van seksuele uitbuiting minderjarig zijn.<sup>4</sup> Bovendien blijkt meer dan 60% van alle bij CoMensha gemelde buitenlandse slachtoffers van seksuele uitbuiting afkomstig van landen buiten Europa. Deze mensen mogen niet altijd zonder meer in Nederland verblijven en werken.<sup>5</sup> Het is daarom van belang verhoogde aandacht te hebben voor de minder zichtbare delen van de sector en voor deze kwetsbare groepen sekswerkers, zowel online als offline.

Het wetsvoorstel maakt tot op heden nog onvoldoende duidelijk hoe zicht verkregen en behouden zal worden op de meer verborgen delen van de prostitutiesector. Het wetsvoorstel behoeft op deze punten nadere uitwerking. Daarnaast is een aanvullend breed beleidskader nodig op het gebied van preventie, controle, bestuurlijke handhaving, opsporing en vervolging, en hulpverlening en nazorg om uiteindelijk integraal langs zoveel mogelijk corresponderende sporen seksuele uitbuiting tegen te gaan.

---

<sup>3</sup> Nationaal Rapporteur (2019) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, figuur 3.4a (p. 80) en figuur 3.4b (p. 82).

<sup>4</sup> Nationaal Rapporteur (2017) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016*, figuur 2.3 (p. 26).

<sup>5</sup> Nationaal Rapporteur (2019) *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*, figuur 3.10 (p. 94).

#### 4. Hulp en ondersteuning

Het startgesprek voor de vergunningverlening wordt aangemerkt als een belangrijk moment om informatie te verstrekken over onder meer uitstapprogramma's en zorg- en hulpverlening, ter vergroting van de weerbaarheid van sekswerkers. De in te richten zorgposten worden echter enkel verplicht gesteld in de gemeenten waar een vergunning zal kunnen worden aangevraagd en voor overige gemeenten blijven dergelijke zorgposten optioneel. Zorgposten kunnen een belangrijke rol spelen in het doorbreken van een patroon dat tot een uitbuitingssituatie heeft geleid of een uitbuitingssituatie in stand houdt. Onduidelijk blijft ook in hoeverre informatie over de vergroting van weerbaarheid, uitstapprogramma's, gezondheidsrisico's en mogelijke gezondheidszorg beschikbaar wordt voor sekswerkers die niet vergund werkzaam zijn.

**Datum**  
13 december 2019  
**Ons kenmerk**  
12087

#### 5. 'Pooierverbod' en strafbaarstelling exploitanten en klanten

Het is goed om van alle bij sekswerk betrokken personen een inspanning te verlangen om te komen tot een acceptabele branche, dus ook van klanten, facilitators en exploitanten. Echter, de betrokkenheid (en daarmee de strafbaarstelling) van klanten, facilitators en exploitanten richt zich in het huidige wetsvoorstel hoofdzakelijk op de aanwezigheid van een vergunning en in mindere mate op de vrijwilligheid van sekswerk. Hiermee wordt miskend dat ook sekswerkers met een vergunning kunnen worden uitgebuit.

#### 6. Monitoring/evaluatie

Als Nationaal Rapporteur adviseer ik continue over het verbeteren van de aanpak van mensenhandel. Om de aanpak te verbeteren, dient periodiek getoetst te worden of de beoogde resultaten van genomen beleidsbeslissingen worden gehaald. Dit betekent dat genomen maatregelen van meetbare doelstellingen worden voorzien en dat periodiek wordt geëvalueerd in hoeverre deze doelstelling worden gehaald zodat er, indien nodig, tijdig kan worden bijgestuurd. In de memorie van toelichting wordt een monitoringssystematiek geschetst die (minimaal) om de vijf jaar plaats zal vinden. De in het wetsvoorstel gestelde doelen, komen tot een acceptabele branche waarin weerbare mensen vrijwillig werken, zijn echter niet voorzien van meetbare indicatoren. Bovendien heb ik, zoals hierboven beschreven, twijfels bij de vraag in hoeverre zicht verkregen en gehouden zal worden op sekswerkers in de verborgen delen van de prostitutiebranche. Het is mij dan ook nog onduidelijk hoe het functioneren van deze nieuwe wet zal worden gemeten en beoordeeld, en in hoeverre het mogelijk is om op basis van de vijfjarige evaluatie tijdig bij te sturen.

Het is daarom van belang dat van meet af aan goed onderbouwde en meetbare indicatoren vastgesteld worden zodat de geregistreerde informatie hierop aansluit. Bovendien is het belangrijk de monitoring van de Wrs aan te laten sluiten op andere monitoringsmechanismen omtrent prostitutie en (seksuele) uitbuiting, om zo het zicht op de aard en omvang van uitbuiting te verrijken.

## Tot slot

Uitbuiting is een grove mensenrechtenschending waarbij op ontoelaatbare wijze inbreuk wordt gemaakt op iemands lichamelijke en/of geestelijke integriteit. De gevolgen van uitbuiting zijn vaak verwoestend. Nederland is op grond van nationale en internationale wet- en regelgeving verplicht om maatregelen te treffen ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel enerzijds en het bieden van bescherming en hulp aan slachtoffers anderzijds. Ik wil graag benadrukken dat het introduceren van dit wetsvoorstel slechts een schakel vormt in de nakoming van voornoemde verplichtingen. Het wetsvoorstel schiet naar mijn mening op dit moment op verschillende fronten tekort. Uitbuiting laat zich niet beperken door enkel vergunningen, maar het wetsvoorstel is wel voornamelijk op vergunningen gericht. Het is daarom de vraag in hoeverre het wetsvoorstel op dit moment bijdraagt aan de aanpak van (seksuele) uitbuiting. Bovendien dient de Wrs nodig geflankeerd te worden door aanpalend beleid om te komen tot een effectieve integrale aanpak. Dat aanvullende beleid dient zich te richten op het voorkomen van uitbuiting, het signaleren en stoppen van uitbuiting en het bieden van passende hulp ten aanzien van de minder zichtbare delen van de prostitutiebranche, zowel offline als online. Het risico bestaat anders dat het wetsvoorstel slechts een fragment wordt in een reeds gefragmenteerde aanpak van uitbuiting. Ik zou u willen vragen mijn op- en aanmerkingen mee te nemen in het verdere wetgevingsproces.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'H' followed by a long, sweeping horizontal line that ends in a small upward hook.

Herman Bolhaar  
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en  
Seksueel Geweld tegen Kinderen*

**Datum**

13 december 2019

**Ons kenmerk**

12087