

Beantwoording vragen Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving

1. Wat is de aanleiding?

De aanleiding voor de nota van wijziging bij het Wetsvoorstel regulering sekswerk (hierna: Wrs) is het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

In het coalitieakkoord staat dat de Wrs ingevoerd wordt die in de kern bestaat uit een landelijke vergunningplicht en een landelijk register. Daarbij wordt recht gedaan aan de reactie van de Raad van State op het wetsvoorstel op het punt van het vergunningsgesprek en de positie van financiële dienstverleners, beveiligers, vervoerders en verhuurders bij het pooiervverbod. Ook wordt de bestuurlijke boete voor sekswerkers geschrapt, zodat ook sekswerkers zonder vergunning om hulp en voorlichting durven te vragen en ook voor klanten die melding of aangifte doen van misstanden wordt de strafbaarstelling in de Wrs geschrapt.

Op de uitwerking van deze afspraken is ingegaan in een brief aan de Tweede Kamer van 11 juli 2022.

Daarbij zijn de volgende wijzigingen in de Wrs aangekondigd:

- Eén jaar na afgifte van de prostitutievergunning wordt een verplicht herhaalgesprek gevoerd;
- De bestuurlijke boete voor prostituees wordt geschrapt;
- De strafbaarstelling van klanten die melding of aangifte doen van misstanden wordt geschrapt.

De nota van wijziging voert deze wijzigingen door in het wetsvoorstel.

In de brief is reeds nader ingegaan op de wijze van uitvoering van het onderdeel van de bovengenoemde passage uit het coalitieakkoord ten aanzien van de positie van financiële dienstverleners, beveiligers, vervoerders en verhuurders bij de strafbaarstelling van faciliteerders. De Afdeling advisering van de Raad van State veronderstelde in haar advies een ruime reikwijdte van deze bepaling onder verwijzing naar de bestanddelen "behulpzaam zijn bij" en "winstbejag". Volgens de Afdeling leidt de formulering van het voorgestelde artikel ertoe dat op grond van de tekst ook bijvoorbeeld taxichauffeurs of de verkopers van voorbehoedmiddelen aan een prostituee zonder vergunning strikt genomen strafbaar kunnen zijn als zij weten of een ernstige reden hebben om te vermoeden dat sprake is van niet-vergunde prostitutie. Zij zijn in die hoedanigheid immers behulpzaam bij niet-vergunde prostitutie met als doel daaruit financieel voordeel te behalen. Vanwege deze veronderstelling van de Afdeling en vragen op dit punt tijdens de gevoerde gesprekken ter voorbereiding van deze nota van wijziging wordt in de nota van wijziging ter verduidelijking benoemd dat activiteiten van hulpverleners zoals artsen, welzijnswerkers en geestelijk verzorgers, maar ook reguliere werkzaamheden van bijvoorbeeld advocaten en middenstanders niet onder de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen. Strafbaarheid van bijvoorbeeld een taxichauffeur laat zich moeilijk indenken, omdat bij regulier taxivervoer doorgaans geen sprake zal van financieel lucratieve behulpzaamheid bij prostitutie - in de wetenschap of het ernstige vermoeden dat het niet-vergunde prostitutie betreft. Er is derhalve geen reden om het voorgestelde nieuwe artikel 206a van het Wetboek van Strafrecht aan te passen.

2. Wie zijn betrokken?

Het wetsvoorstel en de nota van wijziging richten zich op de personen die deel zijn van de seksbranche. Dit zijn primair de prostituees en andere sekswerkers, exploitanten, klanten en faciliteerders.

Daarnaast is de nota van wijziging in verband met de uitvoering van het voorstel van belang voor onder meer (de burgemeesters van) gemeenten, de gemeentelijke toezichthouders, de politie, het openbaar ministerie.

Tot slot geldt dat er ook allerlei andere organisaties een rol hebben vanwege hun inzet voor of betrokkenheid bij de branche.

3. Wat is het probleem?

Vergunninggesprek

Momenteel is in het wetsvoorstel opgenomen dat de aanvraag van een prostitutievergunning mondeling wordt ingediend bij aanvang van een gesprek met twee gespecialiseerde ambtenaren van de gemeente waar de vergunning wordt aangevraagd. Tijdens dit gesprek worden verschillende onderwerpen besproken, zoals onder meer de rechten en plichten van prostituees en de mogelijkheden van een gesprek in een mede op prostitutie ingerichte zorgpost. Daarnaast wordt gekeken naar de mate van zelfredzaamheid en de aanwezigheid van dwang.

Met betrekking tot het vergunningsgesprek gaf de Raad van State aan sterke twijfels te hebben over de doelmatigheid van één gesprek met twee gespecialiseerde ambtenaren. De Raad vraagt zich af of dat voldoende is om het probleem van de complexiteit van het identificeren van gebrek aan zelfredzaamheid en aanwezigheid van dwang te ondervangen.

Boete

In het huidige wetsvoorstel is geregeld dat prostituees vergunningplichtig zijn en dat zij bestuurlijk kunnen worden beboet indien zij niet-vergund werken. Mogelijk vormt dit een belemmering om bij misstanden melding of aangifte te doen, ook als er geen vergunning is verleend.

Strafbaarstelling klanten

In artikel 40 van de Wrs is geregeld dat klanten die gebruik maken van niet-vergunde prostitutie, strafbaar zijn. Ook klanten van prostituees hebben een verantwoordelijkheid ten aanzien van het tegengaan van misstanden in de seksbranche. Door prostituees zonder vergunning te bezoeken, helpen zij dit (aan het zicht onttrokken) deel van de branche in stand te houden, en dragen zij mogelijk ook bij aan het in stand houden van mogelijke mensenhandel. De afschrikkende werking van een strafrechtelijke vervolging kan er echter toe leiden dat klanten van niet-vergunde prostituees geen melding of aangifte doen als sprake is van een misstand.

4. Wat is het doel?

Het kabinet wenst te komen tot een veilige en gezonde seksbranche, en acht de vergunningplicht voor prostituees en seksbedrijven een noodzakelijk middel om dat te bereiken. De prostitutievergunning helpt tezamen met de vergunning voor seksbedrijven om zicht te krijgen op de gehele prostitutiebranche. De vergunningplicht werpt tevens barrières op voor mensenhandelaren.

Op dit moment is er beperkt zicht op prostituees die in de branche werkzaam zijn en bestaan er met betrekking tot seksbedrijven ongewenste verschillen in vergunningregimes tussen gemeenten: niet alle seksbedrijven zijn overal vergunningplichtig (zoals bijvoorbeeld escortbedrijven) en aan vergunningen worden geen uniforme voorwaarden gesteld. Om de ongewenste verschillen tussen gemeenten tegen te gaan, wordt een algemene vergunningplicht voor het uitoefenen van een seksbedrijf geïntroduceerd. Het doel is een veilige en gezonde werkomgeving voor prostituees te creëren, en misstanden zoals gedwongen prostitutie te voorkomen, terug te dringen en aan te pakken.

Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan het creëren van een situatie waarin alle personen die in de prostitutie werken, aan bepaalde voorwaarden voldoen (onder meer ten minste 21 jaar zijn), geen slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie, adequaat geïnformeerd zijn over de risico's van het werk, hun rechten op informatie en zorg en hun plichten kennen, weten waar kennis en hulp beschikbaar is om hun beroep zo veilig en gezond mogelijk te kunnen uitoefenen, dan wel om te kunnen stoppen met hun werk. Een prostituee heeft het recht om een startgesprek te voeren waarin de basis gelegd kan worden voor verdere contacten met de zorg en waarin zij wordt voorzien van de noodzakelijke informatie.

Met de nota van wijziging wordt een aantal wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel die bijdragen aan de bovengenoemde doelstellingen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het laten voortduren van misstanden is voor dit kabinet geen optie, en van een commerciële branche als de seksbranche als geheel, kan niet verwacht worden dat deze zelfregulerend optreedt. Het kabinet ziet het als een verantwoordelijkheid van de overheid om regulerend op te treden, ter bescherming van de sekswerkers.

6. Wat is het beste instrument?

Herhaalgesprek

Om een beter beeld te kunnen krijgen van de mate van zelfredzaamheid en de aanwezigheid van dwang te ondervangen wordt voorgesteld om naast het gesprek dat de prostituee met gespecialiseerde ambtenaren voert bij het aanvragen van de vergunning een extra gesprek in te voeren. Eén jaar na de afgifte van de vergunning, halverwege de vergunningsduur van twee jaar, wordt een verplicht herhaalgesprek gevoerd met de prostituee. Met een extra herhaalgesprek één jaar na afgifte van de vergunning kan een completer beeld geschetst worden van de mate van zelfredzaamheid van de prostituee en eventuele aanwezigheid van dwang gedurende de gehele vergunningsperiode.

Boete

Voorgesteld wordt om de bestuurlijke boete voor prostituees te schrappen, zodat prostituees geen belemmering voelen om bij misstanden melding of aangifte te doen, ook als er geen vergunning is verleend. Doel is dat alle sekswerkers de juiste hulp en zorg moeten kunnen krijgen, ongeacht of diegene over een vergunning beschikt.

Melding misstanden

De coalitie stelt voor om de strafbaarstelling van klanten die melding of aangifte doen van misstanden te schrappen. Hiertoe wordt artikel 40 van het wetsvoorstel gewijzigd, zodat meldende klanten een uitzondering op de genoemde strafbaarstelling vormen.

De klant die binnen 24 uur uit eigen beweging kennis geeft van een misstand betreffende de omstandigheden waaronder een prostituee werkt aan een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering of aan één van de in de artikel 38, eerste lid, bedoelde toezichthouders (tevens buitengewone opsporingsambtenaren).

Met de voorwaarde dat een kennisgeving van een dergelijke misstand uit eigen beweging binnen een kort tijdsbestek moet worden gedaan wordt enerzijds recht gedaan aan de klant die oprecht een misstand wil melden maar daarbij een drempel ervaart door het vooruitzicht van strafrechtelijke aansprakelijkheid en wordt anderzijds voorkomen dat de klant die pas op het moment dat hij van het strafbare feit wordt verdacht melding doet van een misstand vrijuit gaat.

7. Wat zijn de gevolgen?

In de toelichting op de nota van wijziging komen de bestuurlijke, administratieve en financiële lasten aan bod welke onder meer voortvloeien uit het invoeren van het herhaalgesprek halverwege de vergunningsduur.