



Adviescollege  
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid  
De heer E. van der Burg  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/WS/bs/ATR2786/2023-U019

**Uw referentie**

Datum 10 maart 2023

Betreft Nota van wijziging Wetsvoorstel regulering sekswerk

Geachte heer Van der Burg,

Op 23 januari 2023 heeft u het voorstel voor de *nota van wijziging van het Wetsvoorstel regulering sekswerk* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden. De adviestermijn voor ATR verstrijkt op 17 maart 2023. Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen.

De nota van wijziging wijzigt het voorstel voor de Wet regulering sekswerk (Wrs) dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel beoogt de regulering van en het verkrijgen van zicht op de gehele seksbranche teneinde misstanden, zoals gedwongen prostitutie, zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen. Daartoe introduceert het voorstel onder andere een vergunningplicht voor prostituees en seksbedrijven en inschrijving van die vergunningen in landelijke registers. Verder omvat het voorstel de strafbaarstelling van klanten en faciliteerders die zaken doen met of voor niet-vergunde prostituees.

Het college heeft op 11 november 2019 advies over dit wetsvoorstel uitgebracht.<sup>1</sup> Het adviseerde om het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij met de adviespunten rekening was gehouden. Gelet op de nauwe samenhang tussen het wetsvoorstel en de nota van wijziging betreft het college dit eerdere advies bij de toetsing van de nota van wijziging.

#### Inhoud van het voorstel

De nota van wijziging brengt de volgende wijzigingen aan in het Wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs):

1. De introductie van een verplicht herhaalgerek: de prostituee moet één jaar na inschrijving van de prostitutievergunning in het landelijke register prostitutievergunningen een *herhaalgerek* voeren met gespecialiseerde ambtenaren van de vergunningverlenende gemeente. Als dat gesprek niet binnen anderhalf jaar heeft plaatsgevonden, wordt de vergunning ingetrokken. Doel van dit gesprek is om de stand van zaken met betrekking tot de zelfredzaamheid van de prostituee en eventuele dwang te toetsen. Het wetsvoorstel voorziet alleen in een *start*gesprek met de gemeente waar de vergunning wordt aangevraagd.

<sup>1</sup> [Wet regulering sekswerk - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](http://www.atr-regeldruk.nl)

2. Het schrappen van de bestuurlijke boete voor prostituees: volgens het wetsvoorstel kan een bestuurlijke boete worden opgelegd aan prostituees als zij zonder vergunning werken of als hun advertenties niet het telefoonnummer, dat zij uitsluitend voor hun prostitutiewerk gebruiken, en het nummer van hun vergunning vermelden. Met de nota van wijziging wordt de bestuurlijke boete geschrapt, opdat prostituees geen belemmeringen voelen om bij misstanden melding of aangifte te doen.
3. De beperking van de strafbaarstelling van de klant: het wetsvoorstel stelt klanten van niet-vergunde prostituees strafbaar. Met de nota van wijziging wordt deze strafbaarstelling niet van toepassing verklaard op klanten die binnen 24 uur uit eigener beweging aan de gemeentelijke toezichthouders of opsporingsambtenaren kennis geven van een misstand met betrekking tot de omstandigheden waaronder een prostituee werkt. Dit moet voorkomen dat een klant die een misstand wil melden, een drempel ervaart. De voorwaarde dat de melding uit eigener beweging plaatsvindt en de termijn van 24 uur voorkomen dat de klant vrijuit gaat als hij pas de melding doet nadat hij al verdachte is.

Daarnaast verduidelijkt de toelichting bij de nota de reikwijdte van verbod voor faciliteerders dat met de Wrs wordt ingevoerd. Activiteiten van hulpverleners (zoals artsen) of reguliere werkzaamheden (zoals taxivervoer) vallen niet onder de reikwijdte van de strafbaarstelling.

## Bevindingen toetsing

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### 1. Nut en noodzaak

De nota van wijziging wijzigt de Wet regulering sekswerk (Wrs) op de drie bovengenoemde punten. Deze punten betreffen beperkte wijzigingen in het wetsvoorstel regulering sekswerk. Het college heeft in zijn eerdere advies over het wetsvoorstel regulering sekswerk fundamentele bedenkingen geuit ten aanzien van dit wetsvoorstel, met name de invoering van de vergunningplicht voor prostituees. Het college stelde toen en ook nu vast dat het wetsvoorstel niet duidelijk maakt hoe deze vergunningplicht bijdraagt aan de doelstelling van het voorstel, namelijk het reguleren van en het verkrijgen van zicht op de gehele prostitutiesector, teneinde misstanden zoveel mogelijk te voorkomen en te verminderen. Het wees daarbij op de mogelijkheid dat de vergunningplicht tot gevolg kan hebben dat juist meer prostituees in het illegale circuit gaan werken. Daarbij merkt het college op dat het AWB-instrumentarium, als onderdeel van het vergunningstelsel, misschien goed werkt in het reguliere deel van de prostitutiesector, maar waarschijnlijk niet

in dat deel van de sector waarin illegaliteit, misstanden en criminaliteit spelen. De rechtsbescherming die dit instrumentarium moet bieden, sluit namelijk niet aan bij de situatie van prostituees die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, minderjarig zijn, geen verblijfstitel hebben en/of te maken hebben met dwang. Bovendien is het vergunningensysteem fraudegevoelig.

Het college stelt vast dat zijn fundamentele kritiekpunt op het wetsvoorstel niet heeft geleid tot nadere onderbouwing of aanpassing van de vergunningplicht voor prostituees in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel. Daarmee neemt dat wetsvoorstel én de voorliggende nota van wijziging dit kritiekpunt niet weg. Het college merkt in dit verband op dat ook de Raad van State<sup>2</sup> en andere instanties en partijen zich zeer kritisch hebben uitgelaten over de effectiviteit van het wetsvoorstel en met name de vergunningplicht voor prostituees. De Raad van State verwees daarbij naar een onderzoek in Duitsland, waar een soortgelijk stelsel geldt. Dit onderzoek wees uit dat bijna 83% van de sekswerkers zich niet heeft geregistreerd en daarmee in de illegaliteit is beland, terwijl ze eerst legaal werkten. De Raad van State gaf daarbij nog aan dat de overheid haar zorgplicht doelmatiger kan invullen door in te zetten op intensiever toezicht en handhaving van de geldende regelgeving. Dit beperkt ook de kans op ongewenste neveneffecten. Ook deze adviezen hebben niet tot onderbouwing of aanpassing van de vergunningplicht voor prostituees geleid.

**1.1 Het college adviseert om de vergunningplicht voor prostituees niet in te voeren, tenzij alsnog inhoudelijk en empirisch onderbouwd wordt aangetoond dat deze vergunningplicht effectief bijdraagt aan de doelstelling van het wetsvoorstel en niet leidt tot ongewenste neveneffecten.**

*2. Minder belastende alternatieven*

De Raad van State heeft er in zijn advies op gewezen dat de overheid haar zorgplicht ten aanzien van de prostitutiesector doelmatiger kan vervullen en met minder kans op ongewenste neveneffecten door in te zetten op intensivering van het algemene toezicht en de handhaving op basis van de thans geldende regelgeving. Het college merkt op dat dit een minder belastend alternatief kan zijn voor de partijen die het betreft. Het bij de Tweede Kamer voorliggende *wetsvoorstel regulering sekswerk* onderbouwt niet waarom niet gekozen is voor dit alternatief.

**2.1 Het college adviseert om in de toelichting te onderbouwen waarom niet is gekozen voor de intensivering van het toezicht en de handhaving, maar voor een meer belastende maatregel, namelijk de vergunningplicht voor prostituees.**

*3. Werkbaarheid*

Het advies van ATR uit 2019 bevat een aantal adviespunten met betrekking tot de werkbaarheid van het wetsvoorstel. Deze adviespunten zijn niet of slechts ten dele zijn opgevolgd. Het college wijst nogmaals op de destijds genoemde adviespunten.

---

<sup>2</sup> [Wet regulering sekswerk. - Raad van State](#)

#### 4. Gevolgen regeldruk

ATR heeft in zijn eerdere advies over het voorstel voor de *Wet regulering sekswerk* opmerkingen gemaakt ten aanzien van de regeldrukberekening. Deze opmerkingen zijn deels verwerkt in de toelichting van het voorstel dat nu voorligt in de Tweede Kamer. De toelichting bij de nota van wijziging bevat een nieuwe integrale berekening van de regeldrukgevolgen van de Wrs én van de maatregelen uit de nota van wijziging.

##### Prostituees

Naar aanleiding van het eerdere ATR-advies is de regeldrukberekening voor prostituees aangevuld met een indicatie van de tijd en kosten (op handelingsniveau) die een prostituee kwijt is voor de vergunningaanvraag. De toelichting bij de nota voegt daar de tijd en kosten van het herhaalgesprek aan toe. Volgens de berekening bedragen de totale kosten per prostituee maximaal €405,55 per 2 jaar. De toelichting geeft aan dat er op dit moment geen schatting te geven is van het totale aantal prostituees in Nederland en hoeveel daarvan vergunning zullen aanvragen. De totale regeldrukgevolgen voor de prostituees zijn dan ook niet in beeld gebracht. Tegelijkertijd geeft de toelichting aan dat in de lastenberekening van de gemeenten wordt uitgegaan van (grof geschat) 10.000 prostituees aan wie een vergunning verstrekt zal worden. Dit aantal kan als uitgangspunt gebruikt worden bij het inschatten van de totale regeldrukgevolgen. Gelet op mogelijke onderschattingen en onbekendheden kan daarbij gebruik gemaakt worden van bandbreedtes, schattingen en scenario's. Het gaat grotendeels om structurele kosten, aangezien de vergunning elke twee jaar moet worden aangevraagd.

Als een vergunning wordt geweigerd of ingetrokken, kan een prostituee daartegen in bezwaar of beroep gaan. De regeldrukgevolgen hiervan zijn nog niet in beeld gebracht.

##### Exploitanten/seksbedrijven

De toelichting bij de nota van wijziging bevat een nadere invulling van de regeldrukgevolgen van het voorstel voor de Wrs voor exploitanten. Het gaat om het volgende:

- Het kennisnemen en aanvragen van een vergunning (4 uur á € 45,-). Deze vergunning is vijf jaar geldig. De totale regeldrukgevolgen hiervan zijn niet in beeld gebracht, terwijl de Wrs voor alle seksbedrijven regeldrukgevolgen zal hebben:
  - o Voor bedrijven die momenteel nog geen gemeentelijke vergunning op basis van de APV (hoeven te) hebben, geldt dat zij een vergunning op basis van de Wrs moeten aanvragen.
  - o Voor bedrijven die momenteel al een gemeentelijke vergunning op basis van de APV hebben, geldt dat zij vanaf het moment van inwerkingtreding van de Wrs over een Wrs-vergunning moeten beschikken. Zij hebben daarvoor 28 weken de tijd. De vergunning waarover het bedrijf beschikt, blijft gedurende die tijd geldig. De overgang van de bestaande situatie en/of vergunning naar de vergunning op basis van de Wrs heeft mogelijk regeldrukgevolgen, bijvoorbeeld als er andere voorwaarden aan de Wrs-vergunning verbonden worden, zoals de geldigheidsduur van de vergunning. De toelichting stelt daarom wellicht ten onrechte dat de daadwerkelijke lastenverzwaring ten gevolge van de Wrs voor bedrijven waar nu een vergunningplicht geldt, waarschijnlijk gering zal zijn.

Volgens de toelichting en het laatste WODC-onderzoek naar de sector zijn er momenteel (tenminste) 373 vergunde bedrijven, waaronder 26 escortbedrijven. Op basis van deze

gegevens kunnen de totale regeldrukkosten in beeld worden gebracht. Gelet op de mogelijke onderschatting van het aantal seksbedrijven kan worden gewerkt met bandbreedtes en schattingen.<sup>3</sup> Verder zijn de kosten van bezwaar- en beroepsprocedures niet in beeld gebracht. Het betreft vooral structurele regeldrukkosten.

- Voor prostitutiebedrijven: het opstellen van een bedrijfsplan. Dit kost 8 uur á € 45,- per bedrijf. De regeldrukberekening bevat geen totaalberekening van deze kosten.
- De nalevingskosten voor het vaststellen van de identiteit van de prostituee en het controleren van de geldigheid van de vergunning. Volgens de toelichting kost dit per prostituee € 7,50 (10 minuten, 1/6 van €45,-). De totaalberekening ontbreekt.

#### Faciliteerders en klanten

Faciliteerders en klanten kunnen controleren of een vergunningsnummer hoort bij een geldige prostitutievergunning en of een seksbedrijf over een geldige vergunning beschikt. Deze controles nemen volgens de toelichting enkele minuten in beslag. De toelichting vermeldt dat de controles vrijwillig zijn. Het college merkt op dat dit niet wil zeggen dat er geen sprake is van regeldruk. Uitgangspunt voor het bepalen of er sprake is van regeldruk, is wat iemand in normale omstandigheden zal doen. Aangezien klanten en faciliteerders strafbaar zijn als zij zaken doen met/voor een niet-vergunde prostituee of een niet-vergund seksbedrijf, zullen zij naar verwachting controles uitvoeren. De regeldruk hiervan kan in beeld worden gebracht, zoals al vermeld in het eerdere advies van ATR.

#### **4.1 Het college adviseert de toelichting van de nota van wijziging Wet regulering sekswerk op de hierboven genoemde punten aan te vullen, conform de Rijksbrede methodiek.**

#### Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

#### **Het voorstel niet indienen tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

Het college stelt vast dat het van groot belang is om misstanden in de prostitutiesector te bestrijden en prostituees een veilige werkomgeving te bieden. Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen, zoals de vergunningplicht voor seksbedrijven, die daaraan een bijdrage kunnen leveren. Het college heeft er echter in een eerder advies op gewezen dat de introductie van een vergunningstelsel voor prostituees dit naar verwachting niet zal bewerkstelligen. Mogelijk werkt een dergelijk vergunningstelsel zelfs contraproductief. Het college constateert dat dit fundamentele adviespunt niet heeft geleid tot een nadere onderbouwing van de effectiviteit van de vergunningplicht voor prostituees of tot aanpassing van deze maatregel. De nota van wijziging biedt geen reden om het oordeel over de verwachte effectiviteit te herzien. Het college verwijst in dit advies ook naar de vaststelling van de Raad van State dat de zorgplicht van de overheid ten aanzien van de prostitutiesector doelmatiger kan worden ingericht door toezicht en handhaving te intensiveren. Dit is een minder belastend alternatief. Niet duidelijk is waarom niet voor dit alternatief wordt gekozen.

---

<sup>3</sup> Volgens de toelichting bij de nota van wijziging heeft een aantal grote gemeenten met veel vergunde bedrijven de vragenlijst van het WODC niet ingevuld.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris