

NOTITIE

Onderwerp : Internetconsultatie Wetsvoorstel regulering sekswerk
Van : Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Aan : Staatssecretaris Broekers-Knol
Datum : 9 december 2019

Hieronder volgen onze kanttekeningen bij het consultatiewetsvoorstel WRS zoals gepubliceerd op overheid.nl. Ze zijn geformuleerd in de vorm van artikelsgewijs commentaar. Sommige kanttekeningen zijn meer wetstechnisch van aard, sommige meer algemeen juridisch.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begrippen

Sekswerk

Het maken van seksfilms valt strikt genomen onder de definitie van sekswerk. Dat is blijkens de MvT niet de bedoeling, maar de in de MvT uitgewerkte nuancering dat het moet gaan om *real time handelingen* volgt niet uit de wettekst zelf.

Hetzelfde geldt voor de definitie van prostitutie, prostituee, etc.

Tegen betaling

De term 'betaling' duidt op een geldbedrag, hoewel uit de MvT volgt dat het daartoe niet is beperkt. Is 'vergoeding' geen bruikbaar alternatief?

Seksbedrijf

In de MvT is uitgelegd waarom hier de term 'derde' wordt gebruikt in plaats van de term die elders wordt gebruikt: 'ander'. Toch heeft de term 'ander' de voorkeur, omwille van het consequent gebruik van termen. Aan de omstandigheid dat het bij seksbedrijven om 3 partijen gaat (exploitant, prostituee en klant) wordt geen afbreuk gedaan door het gebruik van de term 'ander', en door het op alfabetische volgorde zetten van de definitiebepalingen wordt een consequent gebruik van termen nog belangrijker.

Klant

De term 'seksuele diensten' is een vreemde eend in de bijt, 'seksuele handelingen' is de elders gebruikte term.

Hoofdstuk 2 Prostitutie

Artikel 2 Vergunningplicht prostituees

Het heeft de voorkeur om hier een duidelijke verbodsbepaling van te maken: Het is verboden om zonder vergunning enz. Zie ook artikel 19.

In hoofdstuk 3 wordt de vergunning 'vergunning seksbedrijf' genoemd. Dan zou in hoofdstuk 2 de vergunning vergelijkbaar, namelijk 'vergunning prostitutie' kunnen worden genoemd.

Artikel 3 Aanvraag prostitutievergunning

Eerste lid

Deze bepaling regelt eigenlijk welk bestuursorgaan (de aangewezen burgemeester) bevoegd is om een vergunning prostitutie te verlenen. Het is duidelijker om dat ook zo, dus als een bevoegdheidstoekenning, te formuleren.

Wat als een prostituee bij meerdere burgemeesters een aanvraag indient? En wat als die aanvragen verschillende uitkomsten blijken te hebben? Zie ook verderop.

Hebben/krijgen de aangewezen gemeenten voldoende capaciteit om de vergunningaanvragen te behandelen? Is er daarnaast ook capaciteit voor de gerechtelijke procedures tegen het buiten behandeling stellen of het afwijzen van aanvragen en later tegen het intrekken of het niet opnieuw verlenen van vergunningen?

Artikel 4 Vergunninggesprek

Eerste lid

Volgens de wettekst gebeurt het overleggen van een geldig identiteitsbewijs bij het doen van de mondelinge aanvraag, dat is dus bij de aanvang van het vergunningsgesprek. Volgens de MvT wordt echter een geldig identiteitsbewijs overgelegd vóór het vergunningsgesprek. Dat laatste is inderdaad logischer, maar het is niet wat in de wet staat.

Wordt er vastgelegd dat een mondelinge aanvraag (en waarvoor precies) is ingediend?

Tweede lid

Hier worden de voorwaarden genoemd waaronder men een vergunningsgesprek kan krijgen. uit het eerste lid en de MvT volgt dat de vergunningaanvraag wordt gedaan in het vergunningsgesprek. Zonder vergunningsgesprek kan er dus geen aanvraag worden ingediend. Dat roept de vraag op of er een rechtsgang open staat tegen het (door een ambtenaar?) weigeren van een vergunningsgesprek. Potentiële aanvragers die menen dat hen ten onrechte een vergunningsgesprek is geweigerd, zullen zeker op zoek gaan naar rechtsbescherming.

Volgens de MvT (p. 12) wordt de aanvraag niet in behandeling genomen als niet aan een aantal voorwaarden is voldaan. Dat volgt echter niet uit de tekst van de wet. Zoals hierboven al is opgemerkt, koppelt de wet het voldoen aan de voorwaarden aan het enkele plaatsvinden van het vergunningsgesprek en dus aan de mogelijkheid om überhaupt een aanvraag te kunnen doen. Dit is een ingewikkelde figuur. Verder volgt de in de MvT genoemde consequentie van het opgeven van onjuiste persoonsgegevens (het niet in behandeling nemen van de aanvraag) niet uit de wet en evenmin uit de Awb.

Tweede lid, onder c

Gelet op het kennelijke belang van het hebben van een eigen telefoon, rijst de vraag of deze voorwaarde niet ook elders in de wet een plaats moet krijgen? Het is voorzienbaar dat ten tijde van het vergunningsgesprek (en ten behoeve van het 'slagen' voor dit gesprek) aan deze eis wordt voldaan, maar daarna niet meer. Niet langer voldoen aan deze voorwaarde is echter geen zelfstandige intrekingsgrond voor de vergunning.

Derde lid

Volgens de MvT wordt het gesprek gevoerd met 2 gespecialiseerde ambtenaren. Dat volgt echter niet uit de tekst van de wet.

Het vergunningsgesprek heeft een gemengd karakter. Enerzijds is het bedoeld om te beoordelen of de aanvrager in aanmerking komt voor een vergunning. Anderzijds is het ook bedoeld om een basis te leggen voor een duurzame relatie tussen de prostituee en de gezondheidszorg (p. 17 MvT). Zijn die functies goed verenigbaar?

Artikel 5 Beslissen op aanvraag

Eerste lid

Natuurlijk hebben aanvragers belang bij een snelle beslissing, maar dit is een wel heel krappe beslistermijn. Stel dat nader onderzoek nodig is? Stel dat de praktijk straks noopt tot meer of strengere eisen voor de beoordeling van de zelfredzaamheid? Daar is met een wettelijk vastgelegde beslistermijn van 2 weken nauwelijks ruimte voor. Zoals de MvT bij het tweede lid al vermeldt: iedere aanvraag moet zorgvuldig en met oog voor de positie waarin de aanvrager zich bevindt worden afgehandeld. Een langere beslistermijn ligt daarom in de rede.

Artikel 6 Weigeren prostitutievergunning

Eerste lid, onder a

Voldoet het criterium 'niet voldoende zelfredzaam om te werken als prostituee' aan de eisen van de Dienstenrichtlijn? Vergelijk de jurisprudentie over het criterium 'slecht levensgedrag': als er geen beperkingen worden verbonden aan feiten en omstandigheden die worden betrokken bij de beoordeling is het voor de aanvrager van de vergunning (of later de vergunninghouder) niet goed mogelijk om zich op de hoogte te stellen van de wijze waarop dit criterium wordt ingevuld. Met andere woorden: de landelijke uniforme toetsingscriteria zijn van groot belang.

Eerste lid, onder a en b

In het algemene gedeelte van de MvT wordt onvoldoende zelfredzaam zijn genoemd als indicator voor dwang (p. 12) Dat zou betekenen dat de weigeringsgronden onder a en b in feite over hetzelfde gaan. De vraag is dus welke eigen betekenis zelfredzaamheid heeft naast het zijn van een indicator voor dwang?

Eerste lid, onder b

Hier wordt de nadere invulling van het criterium aan de burgemeester overgelaten. Deze zal in het concrete geval moeten motiveren waaruit dit vermoeden van dwang bestaat en waarom het ook een 'ernstig' vermoeden is. Dat brengt mee dat ook hier de mogelijkheid ontstaat dat verschillende burgemeesters dezelfde feiten anders wegen. Omdat het om een landelijk geldende vergunning gaat, is dat ingewikkeld. Wij kunnen ons voorstellen dat dit aan de orde gesteld zal worden in gerechtelijke procedures tegen weigeringen/intrekkingen. De aangewezen burgemeesters lopen het risico dat hen bijvoorbeeld wordt verweten dat zij willekeurig of in strijd met het gelijkheidsbeginsel handelen.

Artikel 8 Geldigheid prostitutievergunning

Eerste lid

Op grond van de Dienstenrichtlijn worden vergunningen voor diensten niet verleend voor bepaalde tijd. Volgens de MvT is het beperken van de geldigheid van deze specifieke vergunning echter gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang. Daar valt over te discussiëren en dat zal in gerechtelijke procedures ongetwijfeld ook gebeuren. Het periodiek evalueren of de situatie van de prostituee niet is veranderd wat betreft de mate van zelfredzaamheid of vrijwilligheid (zie MvT) zou bijvoorbeeld ook kunnen gebeuren in het kader van de uitoefening van artikel 10 (de verplichting om een vergunning in te trekken). Dan is dus de vraag of het beperken van de duur van de vergunning de evenredigheidstoets kan doorstaan.

Tweede lid

Hoe verhoudt de landelijke toepasselijkheid van een verleende vergunning zich bijvoorbeeld tot de mededeling in de MvT dat het wel/niet toestaan van straatprostitutie een lokale aangelegenheid is (p. 10)? De ruimte om die vorm van prostitutie te verbieden is er nog wel?

Artikel 10 Intrekken prostitutievergunning

Eerste lid

De intrekingsgronden onder c ('naar het oordeel van', 'niet meer voldoende zelfredzaam'), onder d ('ernstige vermoeden') en onder e ('herhaaldelijk') geven (beoordelings)ruimte. Dat brengt voor de aangewezen burgemeesters het risico met zich mee dat hen bijvoorbeeld wordt verweten dat zij willekeurig of in strijd met het gelijkheidsbeginsel handelen. De ene burgemeester kan immers die ruimte anders invullen dan de andere burgemeester.

Tweede lid

Deze bepaling is een verplichting voor de prostituee en hoort niet thuis in de bevoegdheidsbepaling voor de burgemeester. Het is wellicht duidelijker om deze bepaling, samen met het gedeelte van het vierde lid dat ziet op de bedoelde melding, in een afzonderlijk artikel op te nemen.

Derde lid

Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt. De term 'zo mogelijk' doet vermoeden dat de verblijfplaats van de vergunninghouder niet altijd kan worden achterhaald, waardoor toezending/uitreiking van het intrekingsbesluit niet mogelijk is. De vraag is dan wel of het vermelden van de intrekking in het register voldoet aan artikel 3:41, tweede lid, van de Awb.

Artikel 15 Nagaan of raadplegen

Eerste lid

De klant krijgt (terecht) uitsluitend te zien of een nummer hoort bij een geldige vergunning. Er is inderdaad geen enkele garantie dat dit nummer ook daadwerkelijk is toegekend aan de betreffende prostituee: dit zal dus een veelgebruikt verweer worden.

Artikel 18 Zorgpost

Hier staat, voor het eerst, 'sekswerker'. Is dit de juiste plek voor deze bepaling die een ruimer bereik heeft dan alleen de prostituees?

Tot slot

Er is niet voorzien in de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan een vergunning voor prostitutie, bijvoorbeeld om overlast door thuiswerkende prostituees te voorkomen. Intrekken van de vergunning kan alleen op de beperkte gronden genoemd in artikel 10. Anders dan bij de seksbedrijven spelen de algemene belangen openbare orde, woon- en leefomgeving en veiligheid en gezondheid bij prostitutie geen rol. Kortom, is deze regeling voor prostitutie voldoende sluitend?

Hoofdstuk 3 Seksbedrijf

Artikel 20 Seksinrichting

Tweede lid: als op grond van deze bepaling een vergunningsplafond wordt vastgesteld, is sprake van schaarse vergunningen in de zin van de Dienstenrichtlijn. Dat moet dus worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en bovendien evenredig zijn. Ook gelden bijzondere eisen voor de (eerlijke) verdeling van de schaarse vergunningen.

Artikel 21 Vergunning seksbedrijven

Eerste lid

Zie eerdere opmerkingen bij de vergunning voor prostitutie.

Derde lid

Uitgaande van de Dienstenrichtlijn geldt ook hier dat een vergunning in beginsel voor onbepaalde tijd wordt verleend. Het is goed om in de MvT, net als voor prostitutie is gedaan, aandacht te besteden aan de overwegingen waarom dat uitgangspunt bij deze specifieke vergunning niet zou gelden. Uit de MvT blijkt verder niet waarom een vergunningsduur van 5 jaar redelijk is. Is die termijn inderdaad lang genoeg?

Tot slot: van huidige exploitanten met een vergunning voor onbepaalde tijd (als die zijn verleend) valt bezwaar te verwachten.

Vierde lid

In hoofdstuk 2 wordt expliciet gemaakt dat er procedureel geen verschil is tussen een eerste aanvraag en een aanvraag om verlenging. Hier gebeurt dat niet. Uit artikel 22, vierde lid onder c, kan worden opgemaakt dat de verlengingsprocedure anders kan zijn. Dit is niet nader toegelicht.

Artikel 24 Weigeren vergunning seksbedrijf verplicht

Eerste lid, onder c

Zie eerdere opmerkingen over 'slecht levensgedrag'.

Artikel 24, 25, 27 en 28 Diverse bepalingen over vergunning seksbedrijf

De regeling voor al dan niet verplicht weigeren en intrekken van de vergunning voor seksbedrijf is veel uitgebreider dan de vergunning voor prostitutie. Het gaat natuurlijk ook om een andere activiteit, maar van diverse weigeringsgronden en intrekingsgronden kunnen wij ons goed voorstellen dat ze ook relevant zijn voor een vergunning voor prostitutie. Bijvoorbeeld artikel 24, eerste lid, onder e, of artikel 27, eerste lid, onder a. Overigens, is het wenselijk om een prostitutievergunning af te (moeten) geven voor een thuiswerkende prostituee met minderjarige kinderen?

Artikel 29 Melden wijzigingen

Het is duidelijker als de tweede volzin wordt geformuleerd als een tweede lid, er worden immers twee verschillende dingen geregeld.

Artikel 30 Landelijk register vergunningen seksbedrijven

Zevende lid

Welke nadere regels kunnen nog worden gesteld over het zesde lid?

Artikel 31 Advertenties seksbedrijf

Hier wordt verboden om iets niet te doen. Het is duidelijker om te verplichten om iets wel te doen, namelijk het in advertenties vermelden van het telefoonnummer en het vergunningsnummer. Zie artikel 17.

Artikel 35 Bedrijfsplan

Er is geregeld dat bij de aanvraag om een vergunning voor de prostitutiebedrijf een bedrijfsplan moet worden overgelegd, maar er is niet geregeld dat de vergunning kan worden geweigerd wanneer de door de exploitant beschreven maatregelen door de burgemeester als onvoldoende worden beoordeeld. Op deze manier is er geen inhoudelijke toets van de deugdelijkheid van het bedrijfsplan, maar gaat het alleen om het hebben van een bedrijfsplan.

Het niet beschikken over een bedrijfsplan geldt als een verplichte intrekingsgrond. Voor de volledigheid en om tijdig te kunnen reageren op het ontbreken van een bedrijfsplan, zou het ontbreken van een bedrijfsplan ook kunnen worden opgenomen als verplichte weigeringsgrond.

Hoofdstuk 5 Straf- en sanctiebepalingen

Artikel 40 Straf klant

Eerste lid

Niet strafbaar is gesteld degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee die zonder prostitutievergunning voor of bij een exploitant werkt. Dat is, nemen wij aan, omdat in dat geval de exploitant primair verantwoordelijk wordt geacht voor de controle op een geldige vergunning?

Artikel 41 Sanctie prostituee

Eerste lid

Deze wet is bedoeld om misstanden tegen te gaan. Een prostituee die niet vrijwillig werkt en die bijvoorbeeld niet beschikt over een vergunning kan echter een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Dat is wrang.

Vierde lid

Niet helemaal duidelijk is wie een overtreding van de artikelen 10 of 17 laat aantekenen in het landelijk register. Zowel de vergunningverlenende burgemeester als de burgemeester van de gemeente waarbinnen een dergelijke overtreding wordt vastgesteld beschikt over de benodigde feitelijke informatie. Wie van hen zorgt (laat zorgen) voor de verwerking in het register?

Hoofdstuk 7 Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 49 Verlengde geldigheid vergunning

In de Model Algemene plaatselijke verordening van de VNG gaat hoofdstuk 3 over prostitutie regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op artikel 151a van de Gemeentewet en geënt op het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche dat het uiteindelijk niet gehaald heeft. Hiermee is gemeenten (in 2015) een handvat geboden bij het invoeren of verbeteren van een gemeentelijk vergunningstelsel voor seksbedrijven. Ter versterking van de sociale positie van de prostituee is in navolging van genoemd wetsvoorstel het bedrijfsplan geïntroduceerd. Prostitutiebedrijven zijn verplicht dit op te stellen en hiernaar te handelen; ook dient het bij de aanvraag overgelegd te worden. Aan het bedrijfsplan kan worden getoetst of de exploitant voldoende oog heeft voor de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees en de goede hygiëne binnen het bedrijf.

Het consultatievoorstel dat nu voorligt kent vergelijkbare bepalingen.

Het opgenomen overgangsrecht betekent dat in alle gevallen (toch) een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. Of dat redelijk is zal mede afhangen van de toegekende vergunningslooptijd.

