



Inspectie Veiligheid en Justitie  
T.a.v. mr. E.D.G. Kiersch  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
09 december 2019  
**Kenmerk**  
TLD/U201901389  
**Telefoon**  
06 40 787 287  
**Bijlage(n)**  
1

**Onderwerp**  
Conceptwetsvoorstel Wet regulering sekswerk

Geachte staatssecretaris Broekers-Knol,

U heeft de VNG verzocht te reageren op en u te adviseren over het wetsvoorstel Reguleringswet Sekswork. In onze reactie van 2009 op de consultatie van het wetsvoorstel prostitutie, hebben wij reeds aangegeven het belang te zien van een bepaalde mate van uniformering van vergunningsvoorwaarden om al te grote gemeentelijke en regionale verschillen tegen te gaan. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan een uniforme landelijke basis voor het vergunningenbeleid om verplaatsing van malafide ondernemers naar gemeenten die lichtere vergunningsvoorwaarden hanteren of waar mindere toezicht en handhaving is, tegen te gaan.

Wij hebben echter ook enkele belangrijke zorgen en vragen bij het wetsvoorstel regulering sekswork. Deze zorgen richten zich voornamelijk op het criminaliseren en onder de radar verdwijnen van sekswork, de kosten en capaciteit die deze wijziging met zich meebrengt bij zowel (digitale) handhaving en toezicht als bij de vergunningverlening en het zorgtraject en het niet kunnen reguleren van thuisprostitutie. Daarnaast vragen wij ook uw aandacht voor enkele specifieke vragen en punten.

## **Zicht op sekswerk(ers)**

De vraag en angst die bij veel gemeenten leeft is of met dit wetsvoorstel de in de prostitutie werkende dames en heren niet juist nog meer in de illegaliteit verdwijnen. Dit omdat zij geen vergunning willen of durven aan te vragen, ook gezien de verplichting dat zij zich moeten laten registreren. Het wetsvoorstel ademt de gedachte dat het mogelijk is om met het opleggen van een bestuurlijke boete (aan 'illegale sekswerkers') de veiligheid en zichtbaarheid van de sekswerkers te stimuleren. De vraag is dan echter wat je (als overheid/gemeente) naar de sekswerkers 'uitstraalt'. De insteek van de wet zal ook volgens hulpverleners (zoals RUPS en GGD) averechts werken: sekswerkers gaan massaal onder de radar met alle (gezondheids)risico's van dien. In het algemeen zal de hulpverlening meer als verlengstuk van de controlerende gemeente gezien worden (waardoor o.a. de laagdrempeligheid, onafhankelijkheid en anonimiteit van de GGD in het geding kan raken). Sekswerkers zijn nu al vaak moeilijk vind- en benaderbaar (door het gemak en de anonimiteit van sociale media). De wet zal mogelijk sekswerkers nog minder zichtbaar maken (voor hulpverleners) en dat is frustrerend en een gemiste kans.

Het wetsvoorstel houdt dan ook het risico van het criminaliseren in, onder meer door de hoge boetes voor sekswerkers die zich niet willen laten registreren en de straffen voor klanten voor onvergunde sekswerkers. Gemeenten verwachten dat zeer veel sekswerkers zich niet willen registreren (men wil niet in een openbaar register) en deze wet maakt het werk van hen en voor hun klant risicovoller c.q. strafbaar. Bovendien zullen ze zich mogelijk gaan afkeren van de gezondheidszorg (SOA-Aids testen) en hulpverlening uit angst voor samenwerking (in de registratie) van deze instellingen met de overheid. Al met al kan dus juist deze criminalisering negatieve effecten hebben op de veiligheid, gezondheid en rechten van sekswerkers. Het versterken van de positie van sekswerkers, zodat ze veilig en gezond hun werk kunnen doen, zonder vrees voor boetes van de politie en op een normale manier gebruik kunnen maken van voorzieningen, zoals toegang tot bankrekeningen, zal naar onze mening eerder bijdragen aan veiligheid onder sekswerkers en de bereidheid verhogen misstanden daarbinnen aan te pakken en tegen te gaan.

## **Kosten en capaciteit**

### ***Toezicht en handhaving***

Het is nog onvoldoende duidelijk wat dit voorstel precies vraagt op het terrein van toezicht en handhaving. Als je sterker je poortwachtersfunctie inregelt, moet je dat ook doen vanuit toezicht en handhaving. Er wordt gesteld dat het oprichten van een regionaal prostitutie controleteam tot de aanbeveling strekt, zonder dat er bij stil wordt gestaan wat dit kost in termen van financiën, capaciteit en coördinatie. Binnen de kleinere gemeenten is er nu weinig expertise over en capaciteit voor toezicht en handhaving op de seksbranche. Wij pleiten dan ook voor een uitvoeringstoets. Het is belangrijk dat een goed onderscheid gemaakt wordt tussen wat wordt belegd bij de gemeente en wat bij de politie.

Met name digitale handhaving lijkt, ook doordat het niet of minder gebonden is aan locaties, niet iets wat bij de gemeente moet worden belegd. Dit terwijl deze vorm van handhaving en toezicht wel een steeds prominentere rol krijgt in de aanpak rondom de problematiek, zeker bij doorgang van dit wetsvoorstel en de bijbehorende vergunningplicht.

### **Vergunningverlening en zorg**

Ook vragen wij aandacht voor de kosten van gemeenten die vergunningen moeten afgeven voor sekswerkers. De kostenvergoeding is gebaseerd op (nieuwe) aanvragen. Er zijn echter ook uitvoerende taken bij bijvoorbeeld wijzigingen, intrekken en maatregelen die voortvloeien uit bevindingen van controles. Veel gemeenten voorzien ook dat de wijze van regulering kan leiden tot meer kosten en capaciteit voor juridische procedures. Die zijn niet (of in ieder geval onvoldoende) meegenomen in de concept-berekening van de uitvoeringskosten. Dit zal ook moeten worden meegenomen in onze eerder genoemde uitvoeringstoets.

Daarnaast bestaat er nog veel onduidelijkheid wie de uitvoeringskosten gaat dragen van de zorgposten. Overigens is ook niet helder of dit wetsvoorstel inhoudt dat bij ingang van deze wet het zou betekenen dat alleen in de gemeenten die de individuele vergunningen gaan uitgeven een zorgpost komt. Dat zou een voor gemeenten zeer onwenselijke situatie zijn.

### **Regulatie thuisprostitutie**

In het wetsvoorstel mogen vergunde prostituees voortaan thuiswerken als daar bedrijven zich mogen vestigen: als je er een kapperszaak mag beginnen, mag je thuisprostitutie bedrijven. Dit kan een maatschappelijk effect hebben, omdat sommige prostituees meer dan 10 klanten achter elkaar ontvangen en dit kan ook 's nachts zijn. In een woonwijk kan dit ongewenste effecten hebben in de vorm van overlast door klanten die in de nacht aan- en afrijden. Het is gewenst dat er een mogelijkheid bestaat voor gemeenten om dit te beperken. Dit soort situaties zullen namelijk sneller voorkomen in wijken die al vanwege tal van verschillende redenen onder druk staan. Er bestaat een reële mogelijkheid dat de gemeente met het toestaan van thuiswerken situaties bewerkstelligt waarbij dames (en heren) onder druk worden gezet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een flatgebouw in een zwakke wijk, waar een 'wijkoning' mensen dwingt om te gaan werken als prostituee vanuit de eigen woning. Dit moet door de gemeente kunnen worden beperkt.

### **Specifieke vragen en punten**

1. *Zelfredzaamheid*: er is erg veel onduidelijkheid in dit wetsvoorstel over wat er precies wordt verstaan onder zelfredzaamheid. In het voorstel moet het wel of niet zelfredzaam zijn van een sekswerker worden vastgesteld in één, eerste gesprek. Eenmaal afgegeven is de vergunning vervolgens vijf jaar geldig. Het is ten eerste de vraag of dit een houdbare redenering is. Zo is het mogelijk dat een sekswerker vrijwillig het vak uitoefent, maar daarna bijvoorbeeld via chantage in een uitbuitingssituatie terecht komt, waarbij met dwang het sekswerk wordt voortgezet. De zelfredzaamheid hoeft dan niet in het geding te zijn, de vrije keuze is dat dan wel.
2. *Strafbaar*: in de wet wordt het onvergund uitvoeren van sekswerk strafbaar gesteld. Mocht er sprake zijn van mensenhandel, dan kan het zijn dat het slachtoffer toch onvergund werkt. Het zou goed zijn als hier in de wet iets voor geregeld wordt. Zolang de strafbaarheid blijft, zal een prostituee zelden melden of toegeven dat sprake is van misstanden/uitbuiting. Het wetsvoorstel is juist (onder andere) bedoeld om misstanden in de seksbranche te voorkomen en deze tijdig te kunnen signaleren door een vergunningplicht en controles. Mensenhandel kan voorkomen in zowel de vergunde als de onvergunde sector. Evengoed is sekswerk dat in de onvergunde sector wordt verricht niet altijd mensenhandel. Het vergunningenbeleid helpt niet om mensenhandel tegen te gaan, wel voor regulering van de seksindustrie.


3. *Zorgtrajecten bij weigering vergunning:* in geval een prostitutievergunning wordt geweigerd is niet duidelijk of hier een vervolgtraject wordt gestart ten aanzien van opsporing en zorg. Hier moet in de wet aandacht aan worden gegeven. Het enkel weigeren lost namelijk het probleem niet op. Als wordt geweigerd op grond verdenking van mensenhandel en/of uitbuiting, dan wel gedwongen prostitutie, dan is het starten van een zorgtraject en politieel optreden noodzakelijk. De wet moet dat in ieder geval regelen of er moeten nadere regels hierover worden vastgesteld. Het alleen verplichten dat de ambtenaar dat moet melden is onvoldoende.
4. *Telefoonvereiste:* in artikel 4 lid 2c wordt gerefereerd aan de telefoon die de prostituee gebruikt ten behoeve van haar of zijn werkzaamheden. We zien de praktijk vaak dat er naar een tussenpersoon (vaak de pooier) wordt gebeld. Om dit risico te reduceren, zou het raadzaam zijn hier toe te voegen dat het moet gaan om 'de telefoon die de prostituee **zelf** gebruikt t.b.v. de werkzaamheden'.
5. *Werkruimten:* gezien artikel 20, tweede lid in samenhang met artikel 24, eerste lid aanhef en onder h) is de vraag of bij gemeentelijke verordening ook een maximum kan worden gesteld aan het aantal werkplekken (bijvoorbeeld een maximaal aantal werkruimtes in een raamprostitutiebedrijf). Dit is voor gemeenten een gewenste mogelijkheid, die in het voorstel niet helder wordt.
6. *Woon- en leefomgeving:* zowel in artikel 24/25 als in artikel 27/28 (het weigeren of eventueel intrekken van een vergunning voor seksbedrijven) is geen koppeling te vinden met feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het verlenen en van kracht blijven van de vergunning gevaar oplevert voor de woon- en leefomgeving of de gezondheid en veiligheid van sexwerkers en/of de klanten. Het is de nadrukkelijke wens vanuit gemeenten dit wel hierin op te nemen.
7. *Reactietermijn vergunningaanvraag:* de burgemeester moet binnen 2 weken reageren op een vergunningsaanvraag, dit is zeer kort. Zeker gezien artikel 6 lid 1b, waarin staat dat de burgemeester een aanvraag kan weigeren als hij het ernstige vermoeden heeft dat een prostituee gedwongen moet werken. Dat is bij vermoedens onmogelijk in 2 weken vast te stellen, daar heeft een gemeente meer tijd voor nodig om gedegen te kunnen bepalen of er geen sprake is van de uitsluitingsgronden zoals die later staan vermeld.
8. *Juridisch:* aanvullend op bovenstaande punten zijn er een aantal wetstechnische en algemeen juridische kanttekeningen en vragen. Deze vindt u in de bijlage.

### Tot slot

Hoewel vanuit gemeenten behoefte is aan meer regulering en mogelijkheden, zijn er bij dit wetsvoorstel nog veel belangrijke kanttekeningen en vragen. Met name het zicht op de sekswerkers, de kosten en capaciteit die dit wetsvoorstel met zich meebrengt en het inperken van de mogelijkheden van gemeenten met betrekking tot de regulatie van thuisprostitutie is daarin voor gemeenten een groot struikelblok. Dit alles, in het bijzonder de financiële en administratieve lasten voor gemeenten, zet ook de uitvoerbaarheid van deze wet onder druk. Een door veel gemeenten aangedragen alternatief is de invoering van een erkenningssysteem in plaats van een vergunningssysteem naar Nieuw-Zeelands model<sup>1</sup>. Hierbij wordt sekswerk vanuit beleidsoogpunt gelijk aan iedere andere baan in de service-industrie, wat leidt tot een meer pragmatische en rationele benadering.

Wij vertrouwen erop dat u met onze reactie rekening zult willen houden.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Jantine Kriens  
Algemeen Directeur

---

<sup>1</sup> Zie ook: <https://www.trouw.nl/nieuws/nederland-kan-iets-leren-van-de-seksindustrie-in-nieuw-zeeland>