



Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de staatssecretaris van het ministerie van
Justitie en Veiligheid, de heer E. van der Burg

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nationaalrapporteur.nl

Contactpersoon
mr. I. Augusteijn
Senior juridisch adviseur
T 06 25190562

Ons kenmerk
14034

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

Datum 16 maart 2023
Onderwerp Consultatiereactie op de wijziging van het wetsvoorstel regulering
sekswerk

Hooggeachte heer van der Burg,

Op 23 januari jl. ontving ik uw verzoek tot consultatie van het gewijzigde wetsvoorstel regulering sekswerk, waarvoor hartelijke dank. Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om te reageren op de voorliggende wijzigingen.

Op 13 december 2019¹ gaf mijn voorganger reeds een reactie op het toen voorliggende wetsvoorstel. De daar gemaakte opmerkingen en gegeven adviezen zijn nog steeds relevant en actueel. Met deze reactie zal ik op de reactie uit 2019 voortbouwen, waarbij ik de drie huidige wijzigingen als uitgangspunt gebruik.

Algemeen

In de memorie van toelichting bij het huidige wetsvoorstel wordt verwezen naar het bordeelverbod dat in 2000 is opgeheven. Daarnaast wordt verwezen naar de overige veranderingen die daarna hebben plaatsgevonden, steeds met de intentie om misstanden rondom sekswerk, waaronder mensenhandel en seksuele uitbuiting, tegen te gaan. De opheffing van het bordeelverbod en de overige veranderingen hebben er echter niet toe geleid dat uitbuiting in de seksbranche significant is teruggedrongen, met name doordat de genomen maatregelen geen specifieke bepalingen voor dit doel omvatten.

Ook het huidige wetsvoorstel heeft de intentie misstanden binnen sekswerk tegen te gaan en geeft daarmee de mogelijkheid het gebrek aan specifieke maatregelen te repareren en de aanpak van mensenhandel en uitbuiting in de seksbranche goed te borgen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat met het herinvoeren van het souteneursverbod (in de volksmond ook wel het 'pooierverbod' genoemd) er meer mogelijkheden worden gecreëerd om mensenhandel te bestrijden. Zoals het verleden heeft laten zien is voor een effectieve bestrijding van mensenhandel meer specifiek op uitbuiting gericht beleid en wetgeving nodig. Ook is aandacht voor personen die uitgesloten zijn van

¹ Zie website Nationaal Rapporteur: [Consultatiereactie op het Wetsvoorstel regulering prostitutie van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen | Brief | Nationaal Rapporteur](#), geraadpleegd op 16-03-23

een vergunning, zoals mensen onder de 21 jaar of personen zonder geldige verblijfsvergunning, belangrijk. Juist deze personen zijn immers extra kwetsbaar voor uitbuiting. Het niet beschikken over een vergunning mag voor hen geen belemmering zijn zich te melden bij misstanden.

Hieronder zal ik ingaan op de voorgestelde wijzigingen en de mogelijkheden benoemen die ik daarbij zie om meer concreet in te zetten op het tegengaan van mensenhandel en praktijken van uitbuiting.

Datum

16 maart 2023

Ons kenmerk

14034

Herhaalgesprek en toetsaspecten

In het advies van de Raad van State² maar ook in de reacties van andere partijen in de eerste consultatie, is aangegeven dat intensiever contact over een langere periode noodzakelijk is om een goed beeld te kunnen krijgen van mogelijke signalen van dwang of uitbuiting. Ook mijn voorganger geeft dit aan in de consultatiereactie van 13 december 2019 door de vraag te stellen in hoeverre het mogelijk is om in één gesprek complexe zaken als gebrek aan zelfredzaamheid en de aanwezigheid van dwang te identificeren. U beoogt hieraan tegemoet te komen door in onderhavig voorstel het zogenaamde herhaalgesprek te introduceren.

Het is positief dat dit cruciale signaal is opgepakt en heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel, namelijk dat na een jaar een herhaalgesprek zal plaatsvinden. Dit zal echter niet voldoende zijn voor een beoordeling van de zelfredzaamheid en de vaststelling van mogelijke dwang.

Indien deze wijziging wordt gehandhaafd is het mijn advies om in het wetsartikel zelf aan te geven dat het eerste gesprek én het herhaalgesprek specifiek zien op het kunnen detecteren van signalen van uitbuiting. Hierdoor krijgt het (herhaal)gesprek en de toetsing die daar plaatsvindt een duidelijkere rol in de aanpak van mensenhandel en uitbuiting dan enkel een voorwaarde binnen het vergunningsstelsel.

Daarbij dient ook aandacht te zijn voor eventuele vervolgstappen die genomen moeten worden als bij het herhaalgesprek blijkt dat iemand niet meer aan de voorwaarden voldoet. Een nadere toets voor wat betreft mogelijke signalen van uitbuiting lijkt volgens de memorie van toelichting dan niet plaats te vinden, terwijl dit juist een signaal kan zijn dat er sprake is van toegenomen kwetsbaarheid.

Toetscriteria en zelfredzaamheid

Ik begrijp uit de memorie van toelichting dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) toetscriteria zullen worden vastgesteld voor de beoordeling van de zelfredzaamheid van een sekswerker. Deze criteria worden door speciaal daarvoor opgeleide gemeenteambtenaren gebruikt om de situatie te beoordelen, waarbij ook indicatoren van dwang en uitbuiting zullen worden meegenomen. Alhoewel dit een belangrijke eerste stap is om te komen tot een geobjectiveerde beoordeling, zal dit niet voldoende zijn om een goede inschatting te maken van de zelfredzaamheid en de aanwezigheid van praktijken van mensenhandel. Zoals hiervoor aangegeven is een intensiever contact over een langere periode noodzakelijk om hiervan een goed beeld te krijgen.

² Kamerstukken II, 2020/2021, 35715, nr. 4.

Daarnaast zou juist meer ingezet moeten worden op de vergroting van de zelfredzaamheid van sekswerkers. Reeds bij de opheffing van het bordeelverbod werd het versterken van de positie van de sekswerker als doelstelling geformuleerd. Een sterke positie van de sekswerker draagt bij aan het voorkomen van kwetsbaarheid en daarmee aan vermindering van risico van dwang en uitbuiting.

Datum
16 maart 2023
Ons kenmerk
14034

Alhoewel u in uw brief van 22 juli 2022³ de kamer informeert over de voortgang van de motie van Nispen en Simons dd. 22 juni 2021⁴, is zover mij bekend, nog geen plan van aanpak ter versterking van de sociale en juridische positie van sekswerkers gepubliceerd. Het aannemen van een dergelijk plan zou dan ook met prioriteit moeten worden voortgezet. Bovendien zou een wettelijke verankering van deze opdracht in onderhavig wetsvoorstel bijdragen aan een versterking van de positie van sekswerkers en daarmee een versterking van de zelfredzaamheid.

Bestuurlijke boete en handhaving

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de bestuurlijke boete wordt geschrapt "zodat prostituees geen belemmering voelen om bij misstanden melding of aangifte te doen, ook als er geen vergunning is verleend". Deze wijziging vind ik een positieve ontwikkeling die bijdraagt aan het verlagen van de drempel om signalen van uitbuiting en mensenhandel te melden.

Het invoeren van een vergunningstelsel brengt het risico met zich mee dat sekswerk zich verplaatst naar minder zichtbare sectoren om zo het vergunningstelsel te ontwijken. U lijkt met deze mogelijkheid rekening te houden en schat in dat minder dan de helft van de sekswerkers een vergunning zal aanvragen. Daarom wil ik aandacht vragen voor de rol van de handhaving in zowel de vergunde als de onvergunde sector.

Uit het onderzoek 'De Nederlandse seksbranche'⁵ blijkt dat de controle van de vergunde sector soms bij politie, soms bij gemeente en soms bij beiden is belegd en dat vaak de juiste capaciteit en expertise mist. Ook zijn er grote verschillen tussen het prostitutiebeleid van gemeenten. Hierdoor kan toezicht en handhaving worden bemoeilijkt, omdat onvoldoende duidelijk is wat ieders rol is. Als gevolg daarvan ontstaat het risico dat het zicht op praktijken van dwang en uitbuiting bij sekswerkers vermindert. Dit risico wordt vergroot indien het sekswerk zich nog verder verplaatst naar minder zichtbare sectoren zoals thuisprostitutie.

Het is juist door een regelmatige controle dat er een vertrouwensband en een actueel beeld kan ontstaan waardoor misstanden eerder onder de aandacht van handavings- en opsporingsdiensten worden gebracht of door hen kunnen worden gesignaleerd. Mijn advies is om in dit wetsvoorstel in hoofdlijnen aan te geven hoe dergelijke controles eruit zouden moeten zien, welke rol de verschillende partijen hebben in het handhaven van de vergunningsplicht én in het signaleren van misstanden en bij het bepalen van de juiste opvolging. Daarbij is het belangrijk rekening te houden met ieders expertise en taak binnen controle, opsporing en vervolging. Een nadere uitwerking van de hoofdlijnen kan op lokaal

³ Kamerstukken II, 2021/2022, 34091, nr. Q.

⁴ Kamerstukken II, 2020/2021, 28638 nr. 194.

⁵ Y. Bleeker & G. van den Braak, *De Nederlandse seksbranche, een onderzoek naar omvang en aard, beleid, toezicht en handhaving* (Regioplan), december 2021.

niveau vorm krijgen. Zo wordt samen met de overige maatregelen een stevigere basis gecreëerd om signalen op te vangen en op de juiste wijze op te volgen.

Strafbaarstelling klant

Datum

16 maart 2023

Ons kenmerk

14034

Klanten van sekswerkers kunnen misstanden of vermoedens daarvan aan het licht brengen en sekswerkers in dergelijke situaties helpen hieruit te komen. De voorgestelde wijziging om de strafbaarstelling van een klant van een sekswerker zonder vergunning te schrappen in geval van een melding of aangifte van misstanden, is derhalve een goede toevoeging aan dit wetsvoorstel. De nadere invulling van deze bepaling roept echter vragen op. Het is begrijpelijk dat de wetgever wil uitgaan van een kort tijdsbestek waarbinnen gemeld kan worden, maar de specifieke tijdsspanne van 24 uur lijkt onvoldoende onderbouwd. Met het oog op de mogelijke rol van klanten bij het verlaten van een situatie van onvrijwilligheid is een ruimere mogelijkheid tot melden met een discretionaire bevoegdheid voor de toepassing ervan mijns inziens passender.

Tot slot

Uitbuiting laat zich niet beperken door vergunningen. In de consultatie wordt geschat dat minder dan de helft van de sekswerkers een vergunning zal aanvragen. Dit roept de vraag op of de positie van de sekswerker met dit voorstel daadwerkelijk wordt versterkt en of het risico van verplaatsing naar minder zichtbare en controleerbare sectoren zoals escort en thuisprostitutie niet te groot is.

Het vergunningsstelsel zoals voorgesteld in het wetsvoorstel regulering sekswerk kan in beginsel bijdragen aan het tegengaan van mensenhandel onder vergunde sekswerkers, maar alleen als hiertoe specifieke maatregelen worden genomen. De hierboven genoemde punten over het (herhaal)gesprek, de borging van de handhaving en de strafbaarstelling van de klant zullen in het verdere wetgevingsproces meegenomen moeten worden om dit doel te bereiken.

Met vriendelijke groet,



Conny Rijken
*Nationaal Rapporteur Mensenhandel en
Seksueel Geweld tegen Kinderen*