



Raad voor de
rechtspraak

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
dhr. E. van der Burg
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 16 maart 2023
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies Nota van Wijziging Wetsvoorstel regulering sekswerk

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte heer van der Burg,

Bij brief van 23 januari 2023, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake de concept Nota van Wijziging van het wetsvoorstel Regels betreffende de regulering van sekswerk ('de Nota van Wijziging').

DE NOTA VAN WIJZIGING

Met deze Nota van Wijziging wordt een aantal wijzigingen aangebracht in het Wetsvoorstel betreffende de regulering van sekswerk ('het Wetsvoorstel'). Over (de consultatieversie van) dit Wetsvoorstel bracht de Raad reeds advies uit op 18 december 2019.¹

Deze Nota van Wijziging strekt ertoe een 'herhaalgesprek' met de prostituee in te voeren die een jaar na de vergunningverlening plaats moet vinden. Voorts wordt de bestuurlijke boete voor prostituees geschrapt (art. 41 Wetsvoorstel). Ten slotte wordt artikel 40 Wetsvoorstel (de strafbaarstelling van de klant) uitgebreid met een tweede lid, inhoudende dat de strafbepaling niet van toepassing is op de klant die binnen 24 uur uit eigen beweging misstanden meldt.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

ADVIES

¹ [2019/51 Advies wet regulering sekswerk \(rechtspraak.nl\)](https://www.rechtspraak.nl/advies/2019/51-advies-wet-regulering-sekswerk)

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2023
pagina 2 van 6

Allereerst werpt de Raad de vraag op waarom is gekozen voor de term ‘prostitutiee’ en niet voor een meer genderneutrale term, zoals ‘sekswerker’, nu blijktens artikel 1 van het Wetsvoorstel niet alleen op vrouwen wordt gedoeld. In de meeste wetgeving wordt een neutrale of mannelijke term gekozen. Dat maakt het des te opvallender dat juist in dit Wetsvoorstel voor een vrouwelijke term is gekozen.

Het advies van 18 december 2019

In het advies van 18 december 2019³ worden in de eerste paragraaf opmerkingen gemaakt over de bestuursrechtelijke aspecten van het Wetsvoorstel. De opmerkingen in § 1 (prostitutievergunning) en § 2 (vergunning seksbedrijf) zijn niet verwerkt en de MvT geeft geen toelichting waarom de adviezen niet zijn opgevolgd. De Raad adviseert dat alsnog te doen.

In de tweede paragraaf van het advies wordt ingegaan op de strafrechtelijke aspecten van het Wetsvoorstel. Wat betreft de formulering van artikel 40 eerste lid geldt dat deze nu is verbeterd. Op de opmerking over artikel 206a Sr wordt ingegaan in de MvT.⁴ Voor de andere opmerkingen (over artikel 39 en 40 Wetsvoorstel) geldt echter dat deze niet zijn overgenomen, zonder dat in de MvT bij het Wetsvoorstel of in de NvT bij deze Nota van Wijziging wordt ingegaan op de redenen daarvoor. Ook deze punten brengt de Raad graag nogmaals onder de aandacht.

De voorgestelde vrijstelling van strafbaarheid (artikel 40 lid 2 van het Wetsvoorstel)

Met de Nota van Wijziging wordt voorgesteld om de strafbaarheid van klanten die melding doen van misstanden te schrappen. De Raad begrijpt de achterliggende gedachte van dit voorgestelde tweede lid en merkt ten aanzien daarvan het volgende op. De voorgestelde wijziging doet enigszins denken aan (de ratio van) artikel 184 Wegenverkeerswet 1994 (verder: WVV). Dat artikel luidt als volgt.

*“Bij overtreding van artikel 7, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, is **strafvervolgning tegen de in dat artikel bedoelde overtreder uitgesloten, indien deze binnen twaalf uren na het verkeersongeval en voordat hij als verdachte is aangehouden of verhoord, vrijwillig van het ongeval kennis geeft aan een van de in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering bedoelde personen en daarbij zijn identiteit en, voor zover hij een motorrijtuig bestuurde, tevens de identiteit van dat motorrijtuig bekend maakt.**”*

De formulering is verschillend in die zin dat artikel 184 WVV beschrijft wanneer ‘strafvervolgning is uitgesloten’, terwijl het voorgestelde artikel 40 lid 2 aangeeft wanneer het eerste lid ‘niet van toepassing is’. Moet dit tweede lid desalniettemin ook worden gelezen als een vervolgingsuitsluitingsgrond? Indien dat zo is, geeft de Raad u in overweging aan te sluiten bij de formulering van artikel 184 WVV en anders te verduidelijken wat wordt bedoeld met de huidige formulering. Met andere woorden: als tijdens een rechtszaak blijkt dat een melding als in het voorgestelde tweede lid is gedaan, wat zou dan volgens de wetgever de uitspraak van de rechter moeten zijn?

³ [2019/51 Advies wet regulering sekswerk \(rechtspraak.nl\)](#)

⁴ MvT p. 56.



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2023
pagina 3 van 6

Een ander verschil is dat artikel 184 WVV expliciet bepaalt dat degene die ingevolge de WVV de melding doet, daarbij zijn identiteit bekend moet maken. Hoewel het gaat om andersoortige delicten, is ook bij misstanden in de prostitutie voorstelbaar dat er ten behoeve van de opsporing meer nodig is dan een ‘anonieme’ melding. Zo’n melding biedt de opsporingsambtenaar mogelijk onvoldoende houvast om een opsporingsonderzoek ten behoeve van een eventuele vervolging en bewijsgaring te verrichten (denk ook aan het horen van de melder voor een verklaring). Bovendien zal de melder ook zelf bewijs nodig kunnen hebben van de melding. De Raad beveelt daarom aan om in de NvT nader toe te lichten welke eisen minimaal aan de melding/melder worden gesteld om strafbaarheid ter zake van artikel 40 te voorkomen.

Ten slotte vraagt de Raad zich af wanneer de 24 uurstermijn begint te lopen en adviseert in de MvT in te gaan op de wijze waarop dit beginpunt kan worden vastgesteld.

Schrappen van de bestuurlijke boete voor prostituees (artikel 41 Wetsvoorstel)

Op basis van artikel G van de Nota van Wijziging komt artikel 41 Wetsvoorstel te vervallen. In § 4.2 wordt toegelicht dat tot het schrappen van deze boete is besloten, ‘zodat prostituees geen belemmering voelen om bij misstanden melding of aangifte te doen, ook als er geen vergunning is verleend.’ De vraag is echter of met het schrappen van de bestuurlijke boete deze belemmeringen werkelijk zijn weggenomen. Aan het eind van § 4.2 staat immers ‘dat de onrechtmatigheid van het werken zonder prostitutievergunning in stand blijft waardoor niet valt uit te sluiten dat er via de civielrechtelijke weg mogelijkheden blijven bestaan om op te treden.’ Ook is denkbaar dat het voor de prostituee zonder vergunning lastig is om ‘wit’ te werken en dat zij vreest bij het benaderen van de politie te worden vervolgd voor witwassen. Voorts is denkbaar dat een aangifte tegen (bijvoorbeeld) een klant of een pooier, en daarmee de ontdekking van de vergunningsloze werkzaamheden, zal leiden tot het verlies van die werkzaamheden en het daarbij behorende inkomen. Een aangifte of melding kan bovendien juridische gevolgen hebben voor de collega’s/ opdrachtgever/ werkgever/ facilitator/ klanten van de prostituee. Met andere woorden; bovenstaande voorbeelden geven aan dat er nog wel enkele juridische belemmeringen kunnen blijven bestaan om aangifte te doen (en mogelijk ook om anderszins hulp en zorg te vragen). De Raad adviseert hier in de MvT nader over te reflecteren.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel en de Nota van Wijziging hebben gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. In financiële zin bedraagt de toename in werklast periodiek (elke twee jaar) ongeveer € 300.000. In de tussenliggende jaren zijn de gevolgen naar verwachting van de Raad niet substantieel. Zie de tabel onder het kopje ‘conclusie tav werklast’ voor de verwachte verdeling van financiële consequenties over de jaren.

Bestuursrecht

De Raad verwijst voor de uitgangspunten van de berekening naar haar wetgevingsadvies uit 2019. De Raad handhaaft die uitgangspunten op twee onderdelen na:

datum 16 maart 2023
pagina 4 van 6

- (a) geen vijfjaarlijkse herbeoordeling maar een tweejaarlijkse herbeoordeling (zie gewijzigd Wetsvoorstel in Kamerstuk 35715 (nummer 2) uit 2021) en
- (b) geen bestuurlijke boete voor prostituees (onderhavige Nota van Wijziging).

Ten aanzien van (a) ging de Raad uit van 13 zaken per “herbeoordelingsjaar”. De Raad ziet geen aanleiding om anders te denken over het *aantal* zaken, echter de *frequentie* waarmee de zaken zich voordoen, wijzigt van vijfjaarlijks naar tweejaarlijks. Daarom houdt de Raad bij haar berekening van de financiële consequenties nu rekening met elke twee jaar 13 extra beroepszaken.

Ten aanzien van (b) ging de Raad uit van 25 beroepszaken per jaar. De Raad ziet evenmin aanleiding om nu anders te denken over dit aantal zaken. Dat betekent dat ten opzichte van haar vorige berekening, de Raad 25 beroepszaken minder in aanmerking neemt, omdat de bestuurlijke boete voor prostituees komt te vervallen.

Strafrecht

De Raad handhaaft haar eerdere uitgangspunten en berekening voor wat betreft het strafrecht.

Conclusie tav werklust

Het voorgaande betekent dat de Raad per saldo een minder grote stijging van extra werklust verwacht dan eerder aangenomen in haar wetgevingsadvies van 2019. In tabelvorm zien de financiële consequenties er als volgt uit.

Totale werklustconsequenties	t	t+1	t+2	t+3	t+4	t+5	t+6
Mutatie als gevolg van aantallen	194.914	58.570	164.354	58.570	164.354	89.129	164.354
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	138.499	40.324	117.571	40.324	117.571	62.640	117.571
Effect behandeltijd per zaak	0	0	0	0	0	0	0
Totale effect wetsvoorstel	333.413	98.894	281.925	98.894	281.925	151.770	281.925

Jaar t is het jaar waarin het Wetsvoorstel wordt ingevoerd, uitgaande van invoering op 1 januari.

Ten overvloede merkt de Raad op dat op p. 9 van de NvT bij deze Nota van Wijziging onder het kopje ‘lasten voor ketenpartners (politie, OM en Rechtspraak)’, staat dat het Wetsvoorstel geen duidelijke lastenverzwaring met zich brengt. De Raad kan deze alinea niet rijmen met zijn advies van 18 december 2019, waarin een uitgebreide berekening staat van de toename van de werklust voor de Rechtspraak en de financiële consequenties daarvan. Deze zijn ook niet genoemd in Hoofdstuk 9 van de MvT bij het Wetsvoorstel.

CONCLUSIE



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2023
pagina 5 van 6

De Nota van Wijziging stuit in zijn huidige vorm niet op ernstige bezwaren, maar de Raad adviseert u wel een aantal punten nader te verduidelijken in de Nota van Toelichting en alsnog in te gaan op de bezwaren ten aanzien van het Wetsvoorstel die in het vorige advies naar voren zijn gebracht.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Peter Pulles
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 16 maart 2023
pagina 6 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- NvT, § 6, onder D. Deze zin bevat een ‘niet’ te veel: *‘Het niet opnemen van een grondslag voor het kunnen verwerken van dergelijke gegevens kan ertoe leiden dat indien een advertentie deze gegevens bevat deze niet advertenties niet verwerkt kunnen worden in verband met het toezicht op de naleving van de verplichtingen opgenomen in het wetsvoorstel.’*