

## 7

### Bestrijding misstanden seksbranche

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) ( 32211 ).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Meurs** (PvdA):

Voorzitter. Vandaag behandelen we ten langen leste de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. De fractie van de PvdA beoordeelt de voorstellen tegen de achtergrond van de vraag: zullen de voorgestelde maatregelen bijdragen aan het realiseren van de doelstelling, namelijk het bestrijden van misstanden in de seksbranche, in het bijzonder mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie?

Tot mijn genoegen heb ik kunnen vaststellen dat de naam van de huidige demissionaire minister van Veiligheid en Justitie circuleert voor de nieuwe minister van Veiligheid en Justitie. Daar ben ik bijzonder blij om, want wij hebben heel veel vragen te stellen aan de minister. Wij weten dat we bij deze minister dus aan het goede adres zijn.

Mijn fractie vindt het van het allergrootste belang dat wordt ingezet op een effectieve bestrijding van mensenhandel en andere misstanden in de seksbranche. Wie het boek *De fatale fuik* leest, krijgt een indruk van de omvang, het geweld en het meer dan mensonterende karakter van mensenhandel. Het zou wat ons betreft veel meer prioriteit in het beleid moeten krijgen dan het nu al heeft.

Uit de schriftelijke voorbereiding is gebleken dat mijn fractie kritisch staat tegenover dit voorstel. Die kritiek richt zich primair op de registratieplicht en de daarbij horende maatregelen, en veel minder op het voorgestelde vergunningstelsel. Mijn fractie is namelijk vóór een landelijke vergunningplicht voor alle prostitutiebedrijven en de daarbij horende uniformering. Mijn fractie is echter niet overtuigd van de effectiviteit van de registratieplicht. Integendeel, wij vrezen dat deze juist averechts zal werken: meer illegaliteit en minder mogelijkheden om slachtoffers te helpen en daders op te sporen. Wij vrezen dat de registratieplicht eerder zal leiden tot een verslechtering van de positie van prostituees en mogelijke slachtoffers van mensenhandel dan tot een verbetering.

Als we de ontwikkeling van dit voorstel bezien, dan lijkt het erop dat in de loop van de behandeling, die overigens veel te lang heeft geduurd, de doelstelling is verschoven van het bestrijden van misstanden, in het bijzonder de mensenhandel, naar het zicht en grip krijgen op de seksbranche. Dat is toch wel een heel andere doelstelling.

In mijn bijdrage van vanmiddag wil ik vijf kwesties aan de orde stellen: Ten eerste de registratie en privacy, ten tweede de vergunningen, ten derde opvang, voorlichting

en hulpverlening, ten vierde toezicht en handhaving en ten slotte de internationale samenwerking.

Allereerst kom ik op de registratie en daarbij behorende privacyaspecten. Kan de minister nog eens uiteenzetten welk doel nu precies met de verplichte registratie van prostituees is gediend? In de schriftelijke beantwoording wordt gesteld dat registratie een bijdrage zal leveren aan de bestrijding van misstanden, maar hoe zal dat gaan? In het wetsvoorstel wordt immers gesteld dat een vermoeden van dwang geen reden mag zijn om registratie te weigeren. Wij kunnen ons niet goed voorstellen welk positief effect van registratie zal uitgaan. De minister zegt zelf hierover: van iedereen die werkzaam is in de prostitutie willen wij controleren of zij dat geregistreerd doen; meer niet. De doelstelling is dus blijkbaar het registreren zelf en de mogelijkheid om dat te kunnen controleren. Maar wat levert deze plicht op voor de slachtoffers of voor vermeende misstanden?

Uit onderzoek blijkt dat, wil een dergelijke registratie kunnen bijdragen aan het bestrijden van dwang en vrouwenhandel, er een zware intake moet plaatsvinden. Bovendien moet de registratieprocedure plaatsvinden door kenners van het veld. Pas dan zou duidelijk kunnen worden of de betrokkene uit vrije wil voor het beroep van prostituee kiest en onder vrije omstandigheden werkt. De eis van een zware intake is echter niet in dit voorstel opgenomen. Maar zelfs onder de condities van een zware intake is het de vraag of een eenmalig intakegesprek eens per drie jaar dwang boven tafel brengt, nu de ervaring van de politie en hulpverleners leert dat slachtoffers er vaak alles aan doen om de dwang te verbergen of deze ontkennen. Ook is het mogelijk dat handelaren wachten met het uitoefenen van dwang tot na de registratieprocedure.

De minister geeft in zijn schriftelijke beantwoording aan dat hij hecht aan het contactmoment dat met deze regeling eens in de drie jaar zal plaatsvinden. Maar zo'n contactmoment is naar het oordeel van mijn fractie volstrekt onvoldoende voor het kunnen signaleren van misstanden. In een halfuur is het heel moeilijk om te bepalen of iemand slachtoffer is en is het nog moeilijker om te signaleren of iemand slachtoffer van dwang zal worden. Drie jaar is immers erg lang!

Kortom, er zijn veel negatieve effecten. Mijn fractie heeft ook veel vragen bij de vermeende effectiviteit van de registratieplicht. In de vele gesprekken die ik ter voorbereiding op deze behandeling heb gevoerd met politie, recherche, gemeente, belangenbehartigers van prostituees en ngo's gericht op de bestrijding van mensenhandel komen dezelfde zorgen op tafel. Ik herhaal in het kort de zorgen om nog eens kracht bij te zetten bij de vraag over de effectiviteit van deze registratieplicht.

Vrijwillige prostituees zullen zich niet registreren omdat de privacy van de gegevens onvoldoende is gewaarborgd. Het experiment in Utrecht laat dat ook zien, hoewel we de uiteindelijke evaluatie nog niet hebben mogen ontvangen. Ook de Raad van State wijst op het gevaar dat door de registratieplicht de illegale prostitutie zal toenemen. Vrouwen die legaal in de prostitutie willen werken maar die bang zijn voor verlies van anonimiteit en voor stigmatisering, zullen registratie vermijden.

Slachtoffers van mensenhandel zullen door de mensenhandelaren en de seksbedrijven gedwongen worden zich te registreren, waardoor juist de wanpraktijken van die mensenhandelaren worden gelegitimeerd. Van de zijde van de politie werd meerdere malen bevestigd dat

## Meurs

juist mensenhandelaren over een grondige bureaucratische kennis beschikken en zo het systeem in hun eigen voordeel gebruiken en zullen gebruiken. Een seksbedrijf met een vergunning en geregistreerde prostituees beschikt aldus over een dekmantel voor mensenhandel en het uitbuiten van prostituees. Dit klemt temeer omdat in dit voorstel weinig inzicht is verstrekt in de wijze waarop het toezicht en de handhaving vorm zullen krijgen.

De registratie door de GGD-medewerkers leidt tot een oneigenlijke taakvervaging, met als gevolg dat hulpverleners formele registratietaken moeten uitvoeren en niet meer gezien zullen worden als onafhankelijke professionals.

Het strafbaar stellen van niet-registratie zal zorgen voor een grotere afstand tot de opsporing en hulpverlening en leidt tot een verdere stigmatisering en angst bij slachtoffers om zich te melden.

De mogelijke misstanden onder minderjarigen worden met deze voorstellen niet beschermd. Mijn fractie begrijpt de keuze van de minister om de leeftijdsgrens op 21 jaar te stellen, maar welke maatregelen stelt hij voor om juist de jongeren tussen de 16 en de 21 jaar te beschermen? Dezelfde vraag geldt voor niet EU-burgers. Ook zij kunnen zich niet registreren en worden gecriminaliseerd. Dit verhoogt juist voor de meest kwetsbare groepen de drempel om hulp te zoeken terwijl het de handelaren een extra dreigmiddel in handen geeft. We lezen te weinig over de bescherming van deze kwetsbare groepen. Zij zullen onzichtbaarder en onbereikbaar worden.

Kort en goed, verplichte registratie en strafbaarstelling criminaliseren het slachtoffer en legitimeren de praktijken van de mensenhandelaar. Registratie wekt de schijn van legaliteit en introduceert een nieuwe scheidslijn: legaal/geregistreerd aan de ene kant, illegaal/ongeregistreerd aan de andere kant, terwijl deze scheidslijn weinig te maken heeft met waar en hoe de werkelijke misstanden plaatsvinden. Graag horen we de reactie van de minister op deze negatieve verwachting van de gevolgen van de registratieplicht. Erkent hij deze kritiek en welke maatregelen zal hij nemen om deze gevolgen te voorkomen?

In het wetsvoorstel zijn nauwelijks garanties ingebouwd ter bescherming van de privacy. De minister wil deze pas uitwerken na aanvaarding van het voorstel via een Algemene Maatregel van Bestuur. Dat bevreedt ons zeer, gegeven het gewicht dat in de wet zelf wordt gelegd op het belang van registratie. Het klemt temeer omdat naast het landelijk register lokaal nog extra gegevens kunnen worden vastgelegd door aan te stellen toezichthouders van de GGD. Hier komt bij dat de Wet politiegegevens van toepassing is, omdat de politie toegang krijgt tot het prostitutieregister. Internationale uitwisseling van gegevens heeft zeer negatieve gevolgen voor prostituees en slachtoffers van mensenhandel, zeker in landen waar prostitutie strafbaar is. En laten we niet vergeten dat de Raad van State heeft geoordeeld dat de nu voorgestelde registratieplicht de noodzakelijkheidstoets niet doorstaat en dat evenmin is voldaan aan het criterium van "zwaarwegend algemeen belang". Naar het oordeel van de Raad van State kan de voorgestelde verplichte registratie de toets der kritiek niet doorstaan, omdat niet wordt voldaan aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens.

De minister is het niet eens met het oordeel van de Raad van State. Wat zijn de argumenten? Ik wijs graag op de vijf criteria die in de aangenomen motie-Franken van mei 2011 zijn genoemd, waaraan moet worden getoetst. Daaronder is ook begrepen het houden van een privacy

impact assessment. Op dit laatste heeft ook het toezichthoudend comité van het VN-Vrouwenverdrag aangedrongen.

Ook de recente reactie van de minister op de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) roept bij mijn fractie de vraag op of we op deze weg moeten doorgaan. De minister erkent in zijn reactie op de uitspraak van EHRM dat er inderdaad – terwijl hij dat steeds heeft ontkend – sprake is van bijzondere persoonsgegevens bij de registratie van prostituees. Dit betekent dat deze registratieplicht valt onder het zwaardere toetsingsregime van artikel 23 van de Wbp. Deelt de minister de opvatting van mijn fractie dat het mede gelet op de nieuwe inzichten van de minister zelf noodzakelijk is om de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met de Wet bescherming persoonsgegevens en het Europese mensenrechtenverdrag opnieuw te onderzoeken en de voorgestelde registratieplicht in dat licht te heroverwegen?

Registratie werpt een drempel op voor prostituees die legaal willen werken. Velen zullen registratie vermijden uit angst voor verlies van anonimiteit en stigmatisering en ook mogelijke gevolgen voor familie, kinderen en toekomstig werk buiten de seksbranche. In reactie op dit wetsvoorstel is door vele organisaties die zich richten op het helpen van prostituees om er uit te stappen, gewezen op het negatieve effect van registratie en het ontbreken van privacywaarborgen. Zij zullen moeilijk aan werk, huis of lening komen als bekend wordt welk werk ze hebben gedaan. Kan de minister aangeven hoe hij dit negatieve effect gaat aanpakken? Het is toch juist de bedoeling van dit voorstel om prostituees die dat willen te helpen om er uit te stappen en degenen die vrijwillig in de prostitutie werken te beschermen tegen dwang, chantage en uitbuiting? Dit klemt temeer omdat de opvang in veel gemeenten juist wordt afgebouwd.

In het voorstel is een vergewisplicht opgenomen. De klant moet zich ervan vergewissen dat de prostituee geregistreerd is. Dat gebeurt via het bellen met een computertelefoon. Mijn fractie vreest dat dit niet meer dan een symbool is. Hoe denkt de minister dat de politie het voldoen aan de vergewisplicht zal handhaven? Het is immers zeer de vraag of van verdachte klanten inzage in hun telefoon- en internet verkeer gevraagd mag worden. Bovendien moet dan nog bewezen worden dat er daadwerkelijk seksueel contact heeft plaatsgevonden. Praktisch gaat het om de vraag wie welke klanten gaat controleren. Het lijkt ons haalbaar noch wenselijk om bij elk seksbedrijf een politieagent of toezichthouder neer te zetten die van alle klanten aan de hand van hun telefoon en internetverkeer controleert of zij contact hebben gehad met het telefoonnummer. Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

De PvdA is voor de invoering van een landelijke uniforme, eenduidige vergunningplicht voor alle prostitutiebedrijven, waarmee bestuurlijk kan worden ingegrepen. Hiervoor is natuurlijk wel voldoende capaciteit nodig en het is mijn fractie niet duidelijk of die straks – als deze wet zou worden aangenomen – ook beschikbaar komt. Graag krijg ik een nadere toelichting op dit punt.

De eenduidige vergunningplicht wordt ondermijnd door de mogelijkheid die gemeenten hebben gekregen bij de behandeling in de Tweede Kamer om een nulbeleid te voeren. Hierdoor zullen grote verschillen tussen gemeenten ontstaan, maar, nog belangrijker, er zullen verplaatsingen blijven optreden. Mijn fractie heeft grote bezwaren tegen de opening die deze wet biedt om als gemeente een nulbeleid te voeren. Het te verwachten waterbed-

## Meurs

effect is naar ons oordeel zeer ongewenst. De keuze om geen seksbedrijf in je gemeente toe te laten, zal werkelijk geen enkele bijdrage leveren aan het bestrijden van de misstanden in de seksbranche. Daarnaast krijgen de gemeenten de mogelijkheid om thuiswerken te verbieden en/of een verbod op te nemen of te handhaven in hun bestemmingsplannen. Dit laatste betekent dat zelfstandige thuiswerkers worden gedwongen om of voor een exploitant te gaan werken die wel een vergunning heeft, of illegaal.

Ook een groot deel van de zelfstandige prostituees in gemeenten die wel vergunning verlenen, zullen uit overwegingen van veiligheid en privacy geen vergunning willen aanvragen omdat zij zich daarmee publiekelijk met naam en toenaam bekend moeten maken. Voor hen geldt eveneens dat, als zij hun privacy willen beschermen, zij of illegaal of voor een exploitant moeten gaan werken. Uiteindelijk zal dit de monopoliepositie van de exploitanten versterken ten koste van die van de zelfstandig werkende prostituees, terwijl wij nu juist willen dat prostituees zo zelfstandig mogelijk werken in plaats van voor derden. Hoe gaat de minister de eenduidige vergunningplicht waarborgen en handhaven als deze opties mogelijk zijn? Mijn fractie pleit voor uniformiteit. Als die er niet is worden de werking en effectiviteit van de vergunningenplicht ondermijnd. Ook vragen wij ons af hoe de nuloptie zich verhoudt tot het recht op vrij ondernemerschap. Naar ons oordeel is de nuloptie in strijd met Europese wetgeving op het gebied van vrij ondernemerschap. Ook hierop krijg ik graag een reactie van de minister.

Onder andere door Soa Aids Nederland wordt erop gewezen dat een onwenselijk neveneffect van verplichte registratie is dat prostituees uit het zicht van de hulpverlening en gezondheidszorg verdwijnen. Zij wijzen erop dat de kracht van het Nederlandse beleid altijd de legale positie van prostituees is geweest. Hierdoor is er toegang vanuit verschillende instanties tot een doelgroep waar vele landen geen toegang tot hebben. Wij vrezen dat een grote groep prostituees uit het oog van gezondheidszorg en hulpverlening verdwijnt. Graag een reactie van de minister op dit punt.

In zijn beantwoording geeft de minister aan dat Stichting de Rode Draad een belangrijke rol gaat spelen bij het geven van voorlichting en opvang. Inmiddels is duidelijk geworden dat de Rode Draad de deuren heeft gesloten wegens onvoldoende financiële middelen. Hiermee verdwijnt ook het uitstapprogramma van de Rode Draad. Welke alternatieven zijn er om er toch voor te zorgen dat er voldoende opvang, ondersteuning en voorlichting worden geboden? Nogmaals, ik kan voorzien wat het antwoord van de minister zal zijn, namelijk dat dit gaat plaatsvinden via dit contactmoment. Onze stelling is echter dat juist het contactmoment onvoldoende is om aan vormen van voorlichting, advisering en hulpverlening te kunnen voldoen.

Ik heb nog enkele vragen over toezicht en handhaving. De politie heeft op dit moment een belangrijke taak als het gaat om het bestuurlijk toezicht op de prostitutiebranche. Dit toezicht komt onder druk te staan door de extra handhavingstaken die de wet met zich meebrengt voor de politie, te weten toezicht op registratie van prostituees en controle van klanten. Ook de KLPD gaf aan dat een effectieve aanpak van misstanden in de prostitutie en mensenhandel vooral aankomt op meer mensen en meer middelen voor opsporing en recherche. Daarnaast is er een drin-

gende noodzaak om meer mensen op te leiden en toe te rusten om dit werk te doen.

Welke middelen worden er met dit wetsvoorstel eigenlijk vrijgemaakt voor toezicht en de handhaving? Gaat al het geld nu naar het toezicht op de registratie? Wat houden we dan over voor de noodzakelijke opsporings- en rechercheactiviteiten?

Het is ook niet duidelijk welke kosten gemoeid zijn met het opbouwen van het voorgestelde registratiesysteem zelf en waar het geld vandaan komt. Schattingen variëren van 25 tot 40 miljoen euro. Daarvan wordt weer gezegd dat 30 miljoen euro incidenteel is en 30 miljoen structureel. Kunnen wij wat meer inzicht krijgen in de wijze waarop de minister dit heeft begroot?

Verder heb ik een vraag over internationale samenwerking. Het is alom bekend dat mensenhandel in veel gevallen in handen is van internationaal opererende criminele organisaties. De slachtoffers van mensenhandel zijn dus evenmin gebonden aan één land. Ze kunnen gemakkelijk worden overgeplaatst van Amsterdam naar Berlijn naar Parijs en weer terug. Daar is geen registratieplicht op landelijk niveau tegen opgewassen. De strijd tegen mensen-/vrouwenhandel vergt een internationale en in het bijzonder een Europese aanpak, zoals in de EU-richtlijn en in de EU-strategie tegen mensenhandel is beschreven.

Wij hebben de nota ontvangen en wij willen deze ook graag betrekken in dit debat. In de nota is aangegeven dat samenwerking en gezamenlijke aanpak zeer noodzakelijk zijn. De opleiding van veldwerkers om mensenhandel te herkennen en het inrichten van één kamer bij rechtbanken, speciaal voor mensenhandel, worden ook als prioriteiten genoemd. Wat is het oordeel van de minister over deze voornemens?

Graag hoort mijn fractie van de minister welke initiatieven er zijn om in samenspraak met andere landen internationaal beleid te voeren bij het aanpakken en opsporen van mensenhandel. Draagt Nederland bij aan internationale initiatieven en zo ja, wat zijn de resultaten en de lessen? Hoe verhouden die resultaten en lessen zich tot het huidige wetsvoorstel?

Ik eindig waarmee ik begon. We zijn het meer dan verplicht om alles in te zetten om misstanden in de seksbranche aan te pakken en alles te doen om deze mensonterende praktijken een halt toe te roepen. Wij steunen het voorstel van de minister om een landelijk uniforme vergunningplicht in te stellen. Wij hebben echter grote bezwaren tegen de mogelijkheid van het voeren van een nulbeleid.

Mijn fractie heeft grote moeite met de voorgestelde registratieplicht en maakt zich zorgen over de mogelijk negatieve effecten van de verplichte registratie, de kosten die ermee gemoeid zijn en het beperkte zicht op effectieve handhaving. Dit deel van het voorstel is schadelijk en een verslechtering ten opzichte van de huidige regels.

Bovendien is binnen de huidige wetgevende kaders veel meer mogelijk dan nu gebeurt. Misstanden kunnen beter worden aangepakt mits er mensen en middelen worden vrijgemaakt om de recherche en opsporingscapaciteit te intensiveren. Ook moet meer worden ingezet op het vergroten van kennis bij hulpverlening, politie en justitie op het gebied van herkenning en aanpak van mensenhandel. Er moet meer worden samengewerkt in de keten en er moet meer toezicht komen.

Er is ook beleid nodig dat is gericht op verbetering van de positie van de slachtoffers; verbetering van hun langetermijnperspectief, uitbreiding van het prostitutieveldwerk en algehele ondersteuning van degenen die ver-

## Meurs

plicht of vrijwillig in deze branche werkzaam zijn. Waarom wordt niet daarop ingezet in plaats van op de hier voorgestelde, naar ons oordeel toch vooral symbolische registratieplicht? Wij zien uit naar de beantwoording door de minister.



De heer **Reynaers** (PVV):

Voorzitter. De titel van dit wetsvoorstel is tweeledig. Enerzijds gaat het om de regulering van de prostitutie en anderzijds om de bestrijding van misstanden in de seksbranche. Nauwkeurige lezing van het wetsvoorstel brengt mijn fractie tot de vaststelling dat het wetsvoorstel in de regulering vooralsnog beter slaagt dan in de bestrijding van misstanden. Dat hoeft op zichzelf geen probleem te zijn, want regulering ziet mijn fractie als een voorwaarde om tot een succesvolle bestrijding van misstanden te kunnen komen.

Wat ons betreft voorziet het wetsvoorstel in ieder geval in het voorwaardenscheppend kader, maar zal een succesvolle bestrijding van misstanden naar verwachting toch echt afhangen van de inspanningen in de uitvoerings sfeer. Deze schieten op dit moment schromelijk tekort. Hoe dan ook, het wetsvoorstel kent aspecten waar de fractie van de Partij voor de Vrijheid zeer over te spreken is en een enkel aspect waar ze nog haar vraagtekens bij zet.

In mijn inbreng zal ik enige terughoudendheid betrachten, omdat het wetsvoorstel al volop in behandeling was voordat mijn fractie deze Kamer betrad. Enkele aspecten wil ik toch niet onvermeld laten. Laat ik beginnen bij een aspect waar mijn fractie in het bijzonder over te spreken is: de verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie van 18 naar 21 jaar. De Partij voor de Vrijheid, in het bijzonder mijn collega, mevrouw Agema, maakt zich al jaren sterk voor deze verhoging van de leeftijdsgrens. Zij heeft ooit zelfs een initiatiefvoorstel hiervoor in de steigers gezet.

Hoewel het in beginsel legaal is, is prostituee geen gewoone beroep. Geen kind zal in de klas vertellen dat het later prostituee wil worden. Geen dochter die thuis trots aan haar ouders vertelt dat ze een geweldige nieuwe baan heeft in een bordeel. En wie werkloos is, hoeft ook niet te solliciteren naar een baan als prostituee. De maatschappelijke acceptatie van prostitutie is laag. In de branche komen buitengewoon veel misstanden voor, en een deel van de bedrijfstak bevindt zich in het criminele circuit. Wie vrijwillig in de prostitutie wil werken, moet zich bewust zijn van de risico's van het beroep; niet alleen de veiligheids- en gezondheidsrisico's, maar zeker ook de afbreukrisico's. Kiezen voor de prostitutie is kiezen voor een beroep waar liever niet openlijk over gesproken wordt. Zelfs niet, of juist niet, met familie en vrienden. Kiezen voor de prostitutie betekent vaak ook voor afwijkende en onregelmatige werktijden. Het betekent ook een beperking van de mogelijkheden tot doorstroming naar een reguliere baan. Maar bovenal moeten we ons altijd de vraag blijven stellen: is de keuze voor prostitutie überhaupt een keuze geweest?

De fractie van de Partij voor de Vrijheid juicht het in dat licht dan ook toe dat de minimumleeftijd wordt opgetrokken. Hiermee krijgen toekomstige prostituees in ieder geval de tijd om de geestelijke rijpheid te ontwikkelen die hen in staat stelt hun keuze goed te overwegen, te overdenken en de mogelijkheden en risico's goed af te we-

gen alvorens zij in de prostitutie aan de slag gaan. Daarbij komt het voordeel dat zij drie jaar extra de tijd krijgen om zich van een startkwalificatie te voorzien die toegang biedt tot een reguliere baan en derhalve een alternatief voor de prostitutie is. Een dergelijke startkwalificatie zal er op 18-jarige leeftijd veelal nog niet zijn. De grootste sprong voorwaarts is volgens mijn fractie dat de categorie 16- en 17-jarigen, en misschien een nog jongere categorie, voor loverboys veel minder interessant wordt, nu zij toch niet eerder dan op 21-jarige leeftijd legaal en met de schijn van vrijwilligheid in de prostitutie werkzaam worden gebracht. Die groep houden we nu iets beter buiten schot.

De fractie van de Partij voor de Vrijheid is overigens wel bezorgd over de huidige groep prostituees van 18, 19 en 20 jaar. Deze groep kan na inwerkingtreding van de wet niet meer legaal in de prostitutie werkzaam zijn. Hun werkzaamheden, die op dit moment nog volkomen legaal zijn, worden dan immers van de ene op de andere dag illegaal. In de ideale wereld betekent dit dat er in één klap geen 18-, 19- en 20-jarige dames meer in de prostitutie werkzaam zijn.

Maar dit is niet de ideale wereld. Deze dames zijn op dit moment prostituee en vermoedelijk afhankelijk van dat werk om in hun levensonderhoud te voorzien. Mijn fractie verwacht dan ook dat juist bij deze dames het risico levensgroot is dat zij in de illegaliteit verdwijnen zodra deze wet in werking treedt. Nu het doel van dit wetsvoorstel is om personen onder de 21 jaar buiten de prostitutie te houden, ziet mijn fractie niets in een overgangsregeling. 21 is wat ons betreft 21. Maar ten aanzien van de groep 18- tot en met 20-jarige prostituees, die nu zeer abrupt haar bron van inkomsten dreigt te verliezen, dient bijzondere zorgvuldigheid te worden betracht. Graag neemt mijn fractie van de minister wat de regering voornemens is te doen om deze groep in het bijzonder te begeleiden naar perspectief en een leven buiten de prostitutie, nu registratie er voor deze groep überhaupt niet in zit. Wij overwegen hierover een motie, maar laten dit nog volledig afhangen van het antwoord van de minister.

Dat brengt mij bij de kern van het wetsvoorstel: de registratieplicht. Mijn fractie stelt vast dat er gekozen is voor een registratieplicht om vanuit dat vertrekpunt misstanden aan te pakken. Met de registratieplicht wordt echter wel zicht en grip gecreëerd op de prostitutie. Wat de fractie van de Partij voor de Vrijheid betreft is het uitgangspunt dat de prostitutie in Nederland een legale bedrijfstak is en derhalve ook als zodanig behandeld dient te worden. Wel ziet mijn fractie dat deze bedrijfstak in vergelijking tot andere branches bovengemiddeld veel en veelal ernstige misstanden kent. Om die misstanden te bestrijden is scherp toezicht noodzakelijk en daarnaast hulpverlening en uitstapprogramma's. De registratieplicht kan een bijdrage leveren aan het het hoofd bieden aan deze misstanden. Ik druk mij voorzichtig uit, want we weten allemaal dat de registratieplicht op zichzelf niets afdoet aan misstanden in de branche.

De waarde van de registratieplicht zit wat de fractie van de Partij voor de Vrijheid betreft vooral in het creëren van een kans om zicht en grip te krijgen op de prostitutiebranche, in contact te komen met de betrokkenen en waar nodig hulp, begeleiding of een luisterend oor te bieden. Met name het contactmoment voor registratie is daarbij van onschatbare waarde. Die gelegenheid kan worden aangegrepen om te weten wie in de prostitutie werken, hoeveel mensen het betreft, waar zij werkzaam zijn en onder welke omstandigheden. Maar ook is dat het moment om te

## Reynaers

wijzen op de rechtspositie van prostituees en de risico's van het vak. De persoon in kwestie kan al voor aanvang van de werkzaamheden gewezen worden op instanties waar zij terecht kan indien het onverhoopt mis mocht gaan. En last but not least is dit het moment om eventuele signalen van uitbuiting, mishandeling, dwang en mensenhandel op te pikken, hoe moeilijk het misschien ook mag zijn om in zo'n kort tijdsbestek tot die conclusies te kunnen komen.

De fractie van de Partij voor de Vrijheid stelt vast dat een dergelijk contactmoment nu ontbreekt en na inwerkingtreding van deze wet standaard zal zijn. Dat is op zichzelf winst, al heeft mijn fractie niet de illusie dat alle misstanden in de seksbranche hiermee uit de wereld zullen zijn. Dat zeker niet. Maar het is een begin. Voor overheid, hulpverlening en de prostituee zelf is het in ieder geval een stap in de goede richting. De echte aanpak van misstanden zal op andere wijzen moeten plaatsvinden, door toezicht, handhaving, voorlichting, begeleiding en uitstapregelingen. De registratie zelf biedt niet de garantie dat toezicht, handhaving, begeleiding en voorlichting succesvol zullen zijn, maar er is in ieder geval een basis om van te vertrekken. De branche is in beeld, in ieder geval beter in beeld dan voorheen, en er is een aanknopingspunt voor verdere contacten met de mensen in de branche.

Diverse fracties hebben in de schriftelijke voorbereiding de zorg geuit dat de twee contactmomenten bij de registratie te weinig zouden zijn. Die zorg deelt mijn fractie, maar wat ons betreft kan het moeilijk anders. Als het uitgangspunt is dat prostitutie legaal is, en dat is het, dan moet logischerwijs ook uitgegaan worden van de vrijwilligheid waarmee prostituees aan het werk gaan en de onafhankelijkheid waarin zij hun keuze gemaakt hebben, al weten we allemaal dat in heel veel gevallen van die vrijwilligheid geen sprake zal zijn. Bij die uitgangspunten past niet dat prostituees per definitie allemaal als slachtoffers of hulpbehoevenden worden benaderd. Ook een al te intensieve overheidsbemoeienis past daar niet bij.

De fractie van de Partij voor de Vrijheid vindt het vooral belangrijk dat prostituees zien dat er toezicht, handhaving en hulpverlening is in situaties waarin dat nodig is en dat toezicht, handhaving en hulpverlening toegankelijk en laagdrempelig zijn. Het is dan ook in dat kader dat de contactmomenten na registratie zouden moeten plaatsvinden. Het zou wat ons betreft aanbeveling verdienen dat er contactmomenten gecreëerd worden, ook na die registratie. De fractie van de Partij voor de Vrijheid heeft overigens geen principiële bezwaren tegen een registratieplicht an sich, mits de verwerking van de gegevens zorgvuldig en vertrouwelijk gebeurt en niet verdergaat dan strikt noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel kent eigenlijk slechts één aspect dat mijn fractie echt niet lekker zit, en dat is de vergewisplicht. Van de klant wordt verwacht dat hij verifieert of de te bezoeken prostituee geregistreerd is. In een prostitutiebedrijf kan hij dat doen door de vergunning te controleren, die daar als het goed is in een lijstje aan de muur hangt. Hangt die vergunning er, dan mag de klant er van uitgaan dat de aldaar werkzame prostituees allemaal geregistreerd zijn. Buiten een prostitutiebedrijf, bijvoorbeeld in het geval van een thuiswerkende prostituee, zal de klant zich van de registratie moeten vergewissen door na te gaan of de combinatie van telefoonnummer en registratienummer van de betreffende prostituee in het landelijk register voorkomt. Is dat het geval, dan is er niets aan de hand. Is dat echter niet het geval, dan wordt van de

klant verwacht dat hij van zijn bezoek afziet. Overigens, dat "is er niets aan de hand" mag niet zo worden uitgelegd dat er dan dus geen sprake is van misstanden. Het enige wat we daarbij weten is dat er geen registratie is.

De fractie van de Partij voor de Vrijheid twijfelt aan het nut van de vergewisplicht en acht deze om meerdere redenen onwerkbaar. Om te beginnen staat de vergewisplicht helemaal los van het al dan niet aanwezig zijn van misstanden. Dat de klant verzuimt de aanwezigheid van een vergunning te controleren of na te gaan of de combinatie van telefoonnummer en registratienummer in het landelijk register staat, doet niets af aan het al dan niet aanwezig zijn van misstanden. Ook als de klant zich nergens van vergewist kan het zo zijn dat het prostitutiebedrijf, respectievelijk de prostituee haar zaakjes volledig op orde heeft of juist niet.

De toegevoegde waarde van de vergewisplicht is dus minstens twijfelachtig nu die plicht de klant nooit meer kennis zal opleveren dan of er wel of niet een vergunning of registratie aanwezig is. Maar zelfs van die kennis kan de waarde worden betwijfeld. De gekozen systematiek is immers enorm fraudegevoelig. Zo is niet duidelijk wat de klant van een prostitutiebedrijf eigenlijk precies moet controleren. Of er een vergunning aanwezig is? Of moet de klant ook controleren of die vergunning nog geldig is? Of moet de klant zelfs nagaan of de vergunning die daar aan de muur hangt wel echt is?

Buiten een prostitutiebedrijf om is de vergewisplicht helemaal een wassen neus. Immers, de klant dient te controleren of de combinatie van telefoonnummer en registratienummer in het landelijk register voorkomt en niet meer dan dat. Voor de klant is het echter onmogelijk om na te gaan of het telefoonnummer en het registratienummer bij de betreffende prostituee horen. Ook de klant die braaf de opgegeven nummers invoert en ziet dat de registratie er is, heeft dus geen enkele zekerheid dat de registratie betrekking heeft op de dame die hij voor zich heeft.

De verwachting is zelfs dat de vergewisplicht massaal zal worden genegeerd. Bijvoorbeeld omdat het er "in the heat of the moment" simpelweg niet van komt. Of omdat klanten die vaker dezelfde prostituee bezoeken zullen veronderstellen dat er niets te vergewissen valt; het is immers een bekende. Of omdat de klant geen opgeladen smartphone of telefoon bij zich heeft om op de daartoe geëigende wijze aan de vergewisplicht te voldoen. Of omdat de handhaafbaarheid van de vergewisplicht minimaal is en de pakkans dus verwaarloosbaar klein.

Mijn fractie verwacht zelfs dat willens en wetens zal worden afgezien van het voldoen aan de vergewisplicht omdat de prostitueebezoeker liever het risico van een boete loopt dan dat traceerbaar bewijs van zijn prostituteebezoek in zijn inbox te vinden is. De klant die toch braaf de gegevens invoert, zal de ontvangen e-mail of sms naar verwachting zo spoedig mogelijk wissen. Die vraag blijft vooralsnog onbeantwoord. Graag verneemt mijn fractie van de minister hoe lang de klant het bewijs moet bewaren dat hij aan zijn vergewisplicht heeft voldaan.

Voorzitter, ik rond af.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voordat u afrondt, heb ik nog een vraag aan u. Ik hoor u heel veel kritiek uiten op de effectiviteit van de registratieplicht als het gaat om het opsporen van misstanden. U zegt dat het vooral iets is om zicht te krijgen op de branche, niet zozeer om een scheiding te kunnen maken tussen waar wel sprake is van misstanden en waar niet. In dit

## Reynaers

wetsvoorstel is de registratieplicht heel nauw verbonden met de vergewisplicht en het strafbaar stellen van degenen die zich niet registreren. Licht het dan niet veel meer voor de hand om in te zetten op een andere manier om dat zicht te krijgen en te zorgen voor contactmomenten met prostituees?

De heer **Reynaers** (PVV):

Uw vaststelling is terecht. Ook wij hebben onze twijfels bij de zin van de registratieplicht en met name de vergewisplicht. Het voordeel van de registratieplicht is in ieder geval dat er een aanknopingspunt en een contactmoment is. Daar is winst te behalen. Het een sluit volgens ons het ander niet uit. Ik denk dat je alles op alles moet zetten om mensen die onvrijwillig of onder erbarmelijke omstandigheden in de seksbranche werken, daaruit te krijgen. Deze registratieplicht, hoe klein die als maatregel ook is, kan daaraan bijdragen. U hebt mij ook niet meer horen zeggen dan dat. Nogmaals, wat ons betreft behoeft die aanpak niet beperkt te blijven tot alleen die registratieplicht en vergewisplicht, maar moet alles op alles gezet worden om die dames eruit te krijgen. Absoluut!

Zoals gezegd, wil ik gaan afronden. Kort en goed onderschrijft mijn fractie dat de prostitueebezoeker ook een verantwoordelijkheid en een belang heeft bij een "gezondere seksbranche" en dat op hem best een beroep gedaan mag worden in het kader van het bestrijden van misstanden. De vergewisplicht lijkt ons vooralsnog echter niet de manier en zadelt de klant op met formaliteiten waar noch hij zelf, noch de prostitutiebranche echt veel mee opschiet. We zullen de wet er niet op laten vallen. Daarvoor zitten er te veel positieve aspecten aan het wetsvoorstel, zoals de volledig dekkende regulering van de prostitutie, de verhoging van de minimumleeftijd en de gecreëerde contactmomenten in het kader van de aspecten en de mogelijkheden om van daaruit het nodige te doen om de misstanden in de seksbranche effectief aan te pakken. Wij geven de minister echter graag in overweging om de vergewisplicht bij een eventuele toekomstige evaluatie van de wet toch in heroverweging te nemen en wellicht zelfs te schrappen wegens de moeilijkheden die daaraan kleven.

Mevrouw **Meurs** (PvdA):

U noemde allerlei mogelijke negatieve effecten van de registratieplicht en u zei dat het contactmoment daarbij heel belangrijk is. Als het nou alleen om een contactmoment zou gaan, zou u dan positiever zijn? Dat is immers eigenlijk geheel in lijn met uw betoog. Het gaat toch om dat contactmoment? Wat is volgens u de toegevoegde waarde van de registratieplicht als het u om het contactmoment gaat?

De heer **Reynaers** (PVV):

Wij hebben uit de stukken begrepen dat de registratie twee doelen dient. Een daarvan is inderdaad het contactmoment, dat ongelooflijk veel waarde heeft en kansen biedt. Daarnaast gaat het echter ook om een veel duidelijker onderscheid tussen een illegale en een legale situatie. Ik moet op dat punt helaas constateren dat misstanden ook met een legale registratie niet noodzakelijkerwijs uit te sluiten zijn. Ik ben het ermee eens dat dit een manco is.

□

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Dat laatste lijkt mij zeer juist: dat is een manco. Daar kom ik nog op terug.

Prostitutie komt overal ter wereld voor en is wellicht net zo oud als de mensheid. Desondanks is het geen normaal en zeker geen breed geaccepteerd beroep. Vrijwel iedereen heeft ook een moreel oordeel over prostitutie. Dat maakt het lastig om er rationeel naar te kijken.

Met de opheffing van het bordeelverbod heeft Nederland twaalf jaar geleden een belangrijke stap gezet naar een rationelere benadering van het vak. Niet de prostitutie zelf moest als moreel verwerpelijk bestreden worden, maar de uitbuiting van mensen moest worden tegengaan. Een van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod was het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie. Door vrijwillige prostitutie door meerderjarigen te legaliseren zou onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen effectiever kunnen worden bestreden. Het legaliseren zou verder als voordeel hebben dat eisen aan seksinrichtingen op het terrein van veiligheid, hygiëne, transparante bedrijfsvoering et cetera via een vergunningplicht kunnen worden afgedwongen. De opheffing van het bordeelverbod zou op die manier de positie van de vrijwillig werkende sekswerker verbeteren en daarmee ook indirect bijdragen aan hun maatschappelijke acceptatie.

Dit wetsvoorstel dwingt ons om terug te kijken: wat is er in de afgelopen twaalf jaar van deze doelstellingen terechtgekomen? Mijn fractie moet constateren dat deze nog verre van bereikt zijn, maar ook dat de regering hieraan zelf heeft bijgedragen: sinds de invoering is de wet door allerlei overheidsinstanties behandeld als een ongewenst kind. De gereguleerde prostitutiebranche is tot vervelens toe met controles het leven zuur gemaakt, terwijl de bestrijding van misstanden, zoals gedwongen prostitutie, niet van de grond wilde komen. Collectieve belangenbehartiging en succesvolle huiskamerprojecten in prostitutiegebieden zijn door stopzetting van ondersteuning een stille dood gestorven. Zakelijke dienstverleners zoals banken mogen ongestraft hun diensten weigeren aan zelfstandige sekswerkers. Sekswerkers die legaal willen werken, raken verstrikt in de paradox dat de Belastingdienst weigert om hun zelfstandigheid te erkennen, terwijl exploitanten van bordelen ontkennen dat zij bij hen in loondienst werken.

Mede in dat licht heeft mijn fractie onderzocht of het voorliggende wetsvoorstel het realiseren van de twee belangrijkste doelstellingen dichterbij brengt: het bestrijden en liefst voorkomen van uitbuiting, en het verbeteren van de positie van de vrijwillige prostituee, de sekswerker. Het wetsvoorstel bevat twee te onderscheiden onderdelen: het uniformeren van het vergunningstelsel en de registratieplicht. Over het eerste kan ik vrij kort zijn: dat juicht mijn fractie toe. Wel maken we daarbij de kanttekening dat de gewenste uniformering zal uitblijven als er te veel ruimte wordt gelaten voor gemeentelijke verschillen. Met de introductie van een nuloptie en door het vergunningbeleid op het lokale niveau te houden, is een waterbedeffect nog steeds niet uit te sluiten. Graag hoor ik van de minister of hij dit risico erkent en, zo ja, op welke wijze hij dat denkt te kunnen verkleinen om zo het perspectief op echte uniformering toch dichterbij te brengen. Over de vergunningplicht voor thuiswerkers heeft de PvdA-frac-

tie al enige opmerkingen gemaakt. Daar sluiten wij ons bij aan.

Over de registratieplicht zijn wij ronduit kritisch. Wij zijn bezorgd over de schadelijke effecten die deze plicht zal hebben voor de prostituees. In de schriftelijke inbrengen hebben wij al onze ernstige twijfels geuit over de rechtmatigheid en de doelmatigheid hiervan. De antwoorden op onze vragen hebben onze zorgen op geen enkele manier kunnen wegnemen. Ons grootste bezwaar ten aanzien van de rechtmatigheid betreft de inbreuk op de privacy die prostituees zich moeten laten welgevalen. Het is zeer riskant om een registratie te willen invoeren waarin sekswerkers met naam en toenaam herleidbaar zijn. Mijn fractie is allerm minst onder de indruk van de toezegging dat de registratie veilig zal zijn. Sinds het DigiNotar-debacle weten we zo ongeveer wat het waard is als de overheid de veiligheid op internet en registratiesystemen garandeert.

Wie bij de Kamer van Koophandel als zelfstandige sekswerker geregistreerd wordt, krijgt haar of zijn eigen burgerservicenummer als btw-nummer, dat dan op alle nota's moet worden gezet. Dat maakt het een buitengewoon eenvoudig klusje voor buitenstaanders om met het geregistreerde burgerservicenummer alsnog achter privacygevoelige informatie te komen. Erkent de minister dit risico en hoe valt dat volgens hem tegen te gaan? Wat houden de in het vooruitzicht gestelde waarborgen voor de privacy precies in en waarom kennen wij die nog niet?

Wij zouden graag zien dat in de beantwoording zo concreet mogelijk wordt aangegeven welke waarborgen zullen worden geregeld. Er zouden toch minimaal waarborgen moeten zijn zoals het doorhalen van de gegevens bij beëindiging van de werkzaamheden als prostituee, geen koppeling met andere bestanden, geen internationale uitwisseling – ook niet via de politie – en het onmogelijk maken van het opbouwen van afgeleide registers. Wij vinden het zeer onbevredigend dat hierover in dit stadium van de wetgeving nog niets bekend is. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om, gezien het belang van de veiligheid van het registratiesysteem, dit elementaire aspect in de wet vast te leggen?

De minister is schijnbaar gracieus over de hobbel van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-Khelili tegen Zwitserland heen gesprongen. Omdat in het voorgestelde systeem het initiatief tot registratie van de prostituee zelf zou komen, geldt volgens de minister niet de eis van pressing social need of van proportionaliteit ten aanzien van het beoogde doel. Dat is heel creatief gevonden, maar de minister wil toch niet heus beweren dat het registreren conform dit wetsvoorstel een vrijwillige keuze is in plaats van een wettelijke plicht? We spreken toch niet voor niets over verplichte registratie?

De minister heeft in zijn reactie op de genoemde uitspraak overigens wel erkend dat het daarbij gaat om bijzondere persoonsgegevens, maar hij heeft hier tot nu toe geen consequenties aan verbonden. Waarom is het voorstel niet getoetst aan de strenge eisen die artikel 23 van de Wbp stelt aan de verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens? De regering maakt zich hierdoor kwetsbaar, nu derde partijen, waaronder de Raad van State en het Comité bij het Vrouwenverdrag wél hebben geconcludeerd dat de registratieplicht onrechtmatig is.

In een privacydebat in deze Kamer heeft de regering, zoals al eerder is gememoreerd, toegezegd dat zij met privacy impact assessments zal gaan werken. Als één wets-

voorstel zich daarvoor leent, is dit het wel. Waarom heeft het kabinet in dit geval niet zo'n privacy impact assessment laten uitvoeren? De hier vorig jaar aangenomen motie-Franken geeft een lijstje criteria die gevolgd kunnen worden bij de toetsing aan de privacy. Kan de minister aangeven op welke wijze dit wetsvoorstel aan die criteria voldoet?

Ervan uitgaande dat er sprake moet zijn van een pressing social need, zal de regering zeer overtuigend moeten neerzetten wat de dringende maatschappelijke noodzaak is om deze inbreuk op de privacy te kunnen rechtvaardigen. Het maatschappelijk probleem en vooral de dringende noodzaak om met deze ingreep dat probleem op te lossen, moeten dus duidelijk worden. Het is een beetje gek dat wij nu deze oefening moeten doen in plaats van de regering, maar vooruit: de bestrijding van uitbuiting en mensenhandel kunnen wij zien als een ernstig maatschappelijk probleem. Mensenhandel is een ernstig misdrijf en een mensenrechtenschending voor betrokkenen. Daar is geen twijfel over mogelijk. Maar de vraag die hier beantwoord moet worden, is of nu uitgerekend de registratieplicht noodzakelijk is om uitbuiting, mensenhandel of gedwongen prostitutie effectief te bestrijden. Mijn fractie geeft hierop een ontkennend antwoord. Was het maar zo simpel dat je met registratie een dergelijk ernstig maatschappelijk probleem zou kunnen oplossen.

Mijn fractie kan moeilijk vatten waarop de regering wel de verwachting baseert dat een registratieplicht voor prostituees bijdraagt aan het verminderen van gedwongen prostitutie. Erkent de minister dat dwang niet alleen betrekking hoeft te hebben op de prostitutie zelf, maar ook betrekking kan hebben op de registratie? Nu het aanvankelijke idee is verlaten om het vermoeden van dwang als weigeringsgrond voor de registratie op te nemen, is het nog duidelijker dat de registratie geen waarborg biedt voor de vrijwilligheid van de prostitutie. Uit onderzoek blijkt dat een bepaalde mate van dwang alleen is vast te stellen na een zware intakeprocedure, uitgevoerd door kenners van het veld. Wat houdt het onderzoek van de gemeente bij een registratie exact in en wat denkt de minister daaruit te weten te komen? Welke mogelijkheden staan een ambtenaar met een vermoeden van mensenhandel ter beschikking om dwang te bestrijden?

De regering wil de registratie ook aangrijpen om prostituees beter te informeren over hun rechten en hun positie, het contactmoment, zoals eerder al genoemd. Maar is een registratie daar wel voor nodig? Zijn er niet tal van andere manieren om in het veld prostituees te benaderen, die wellicht meer op hun vertrouwen kunnen rekenen? Ik denk aan de GGD, het prostitutie maatschappelijk werk en andere hulpverleners, belangenorganisaties en zelforganisaties. Klopt de indruk van mijn fractie dat de regering daar juist minder en minder in is gaan investeren? Succesvolle projecten zijn beëindigd, de belangenorganisatie de Rode Draad is failliet. Als dwang bij de registratie niet valt vast te stellen en het informeren van prostituees niet via een registratieplicht hoeft, wellicht zelfs bij voorkeur niet, dan is het de vraag waarvoor de registratie wel echt dringend en noodzakelijk is.

Het vergemakkelijken van de handhaving wordt evenmin bereikt met de registratieplicht, omdat de registratie immers niets zegt over misbruik of uitbuiting. Hooguit kan de handhaving ten aanzien van prostituees die te jong zijn of geen verblijfsvergunning hebben worden gefaciliteerd, maar als veel vrouwen besluiten zich niet te laten registreren uit angst voor een stigma, dan wordt ook

die handhaving als het zoeken naar een speld in een hooiberg.

De registratie creëert dus alleen de schijn van vrijwilligheid, veiligheid en legaliteit, en kan daarmee ook handhavers op het verkeerde been zetten. In hoeverre heeft de regering de kritiek van veel deskundige organisaties meegewogen dat meer toezicht en naleving ook, of zelfs beter, te bereiken is met een intensivering van de handhaving van de huidige regels? Waarom heeft ze er niet voor gekozen eerst deze weg te bewandelen en te evalueren op effectiviteit alvorens deze ingrijpende en riskante maatregelen te nemen?

Wij kunnen niet anders dan concluderen dan dat er geen enkele noodzakelijkheid is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang voor registratie, simpelweg omdat er geen zwaarwegend algemeen belang is. De registratie waarborgt noch de veiligheid van prostituees, noch hun vrijwilligheid. De registratie creëert een illusoire scheidslijn tussen goed en fout, en daarmee een schijnordening die verward zou kunnen worden met effectieve bestrijding.

Kortom, naar onze mening is het zonneklaar dat de registratieplicht niet effectief zal bijdragen aan de bestrijding van misstanden. Als ze verder onschadelijk zou zijn, zou dit een vrij neutrale constatering zijn. Maar dat is helaas niet het geval. De registratieplicht heeft een contra-productief effect, omdat het de positie van de sekswerker verzwakt. Door de strafbaarstelling van ongeregistreerde prostituees komen zij in een uiterst kwetsbare positie te zitten als ze de politie zouden willen benaderen, bijvoorbeeld in het geval van uitbuiting. Vanuit de hulpverlening is benadrukt dat juist het aspect dat prostituees niet bang hoeven zijn voor hun eigen vervolging, op dit moment cruciaal is om hen aangifte te laten doen van uitbuiting of van mensenhandel. Straks zal het omgekeerde gebeuren: pooiers, handelaren of zelfs klanten kunnen de strafbaarheid van ongeregistreerde prostituee tegen hen gebruiken. Door te dreigen dat ze zelf vervolgd kunnen worden, hebben zij de prostituees nog meer in de tang.

Volgens de minister ligt vervolging van een slachtoffer van gedwongen prostitutie vanwege een overtreding van de registratieplicht niet in de rede. Maar waarom daarvan dan geen wettelijke uitsluitingsgrond gemaakt? Alleen een zekerheid zou de drempel naar aangifte kunnen verlagen, een inschatting niet. En welke garanties krijgen prostituees, jonger dan 21 jaar of afkomstig uit een niet EU-land, die zich niet kunnen registreren, als ze slachtoffer zijn van uitbuiting? Staat hen ook strafrechtelijke vervolging te wachten? In dat geval zijn ze van alle kanten volgelvrij en uiterst kwetsbaar.

Mijn fractie vraagt zich af of de minister zich er wel voldoende van bewust is dat degenen die zich niet mogen of willen registreren, door hun strafbaarheid minder bereikbaar zullen zijn voor gezondheidszorg, hulpverlening, politie of uitstapprogramma's. Op welke wijze heeft de regering het risico van een verzwakte positie van prostituees afgewogen tegen het gestelde belang van de registratie? De reële risico's laten zien dat het wetsvoorstel in de hand werkt dat een deel van de prostitutie ondergronds gaat, met alle gevolgen van dien, terwijl de opheffing van het bordeelverbod dat nu juist moest voorkomen.

Het wetsvoorstel biedt bovendien geen waarborgen voor de thuiswerkende prostituees. De kans is groot dat veel vrijwillig, zelfstandig thuiswerkende sekswerkers zich niet laten registreren. Gemeenten kunnen thuiswerk verbieden, waardoor er slechts een keuze is tussen geregis-

treerd werken in een bordeel of illegaal werken thuis. Gemeenten kunnen ook thuiswerken vergunningplichtig maken, waarmee prostituees zichzelf bekend maken voor hun buurt, de ouders van de vriendjes van hun kind et cetera. Zij kunnen niet meer zelf bepalen aan wie ze over hun vak vertellen. In beide gevallen is er sprake van een grotere druk om voor een exploitant te gaan werken. Zelfstandig werkenden verliezen zo hun onafhankelijkheid.

Erkent de minister dit risico en acht hij dat wenselijk? En is hij op zijn minst bereid om nadere voorwaarden te stellen aan een mogelijke vergunningplicht voor thuiswerkers, zodat zij in elk geval een recht krijgen op een vergunning als ze aan de criteria voldoen, en zodat er waarborgen vastliggen ten aanzien van hun privacy?

De schijnverdeling tussen dwang en vrijwilligheid werkt ook door bij de strafbaarstelling van de klant van een ongeregistreerde prostituee. Een bezoek aan een prostituee die zich niet heeft laten registreren betekent immers nog niet dat de klant misbruik maakt van iemand die onder dwang werkt. Want daarvoor is wellicht artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht al toereikend. Welke meerwaarde heeft de strafbaarstelling van prostitutiebezoek of het niet voldoen aan de vergewisplicht eigenlijk precies? Acht de regering het risico niet denkbaar dat de strafbaarstelling klanten ervan zal weerhouden om misstanden die zij zien in de seksbranche te melden? Zo ja, op welke wijze meent de regering dit risico te kunnen wegnemen of verkleinen?

Er zijn sowieso nog veel onduidelijkheden over de wijze van strafbaarstelling van klanten, nu een klant niet om een registratiepas zal kunnen vragen. Mijn fractie bevreemdt dit, temeer omdat dit wetsvoorstel al zo lang in behandeling is. Er ligt niets voor aan de hand waarvan we kunnen beoordelen of de strafbaarstelling handhaafbaar is of louter symbolisch. Dat geeft ons geen vertrouwen in de doordachtheid van de plannen. Graag ontvangen wij een meer concrete toelichting op het hoe en waarom.

Naast de gevaren die mijn fractie ziet van de voorgestelde wetgeving, is ze ook teleurgesteld dat de regering nu niet de kans heeft aangegrepen om daadwerkelijk de positie van prostituees te verbeteren. Want welke maatregelen neemt de regering om prostituees die vrijwillig werken een veilige werkplek en een sterkere rechtspositie te bieden? Er zijn zoveel maatregelen te nemen die wel tegemoetkomen aan de tegenvallende evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod. Bijvoorbeeld door te zorgen dat vrijwillig werkende prostituees op een zo normaal mogelijke manier hun vak kunnen uitoefenen. Dat hun arbeidsomstandigheden worden verbeterd, evenals de rechtspositie van de in loondienst werkende prostituee. Dat het bedrijf van de zelfstandige sekswerker te maken krijgt met eerlijke en voorspelbare regels en niet met zwaardere voorwaarden te maken krijgt dan andere bedrijven bij het betalen van belastingen, het aangaan van leningen, het verkrijgen van vergunningen et cetera. Dat er goede en toegankelijke hulpverlening is voor alle prostituees. Dat uitstapprogramma's toegankelijk blijven voor iedereen. Dat de handhaving wordt ingezet op het tegengaan van dwang en uitbuiting, en niet versnipperd raakt door zich op allerlei vormen van prostitutie te richten en op een schijnonderscheid tussen wel en niet geregistreerd zijn.

Er is dus heel veel werk aan de winkel, maar daarop zien wij geen inzet. Als een soort windowdressing krijgen wij symbolen voorgezet die zelfs de regering zelf niet erg serieus lijkt te nemen. De teneur is: ach, met de registratie



gaan wij niet zo veel doen, dus wees maar niet bang; ach, de ongeregistreerde prostituee en de klant hebben heus niet veel te vrezen, want die strafbaarstelling ... tja. Alles afgepeld valt er weinig van dit voorstel te verwachten. Dat is op zichzelf al een diskwalificatie, vanuit wetgevingsoogpunt bekeken. Het kwaad is dan al wel geschied en de zinvolle, effectieve maatregelen blijven uit. Dat is een gemiste kans.

Een voorganger van deze minister, oud-minister van Justitie Donner, concludeerde eerder dat de Wet opheffing bordeelverbod niet heeft bijgedragen aan lotsverbetering van de sekswerkers of bestrijding van de soms regelrecht inhumane misstanden, laat staan aan de ontwikkeling van een sterke, geëmancipeerde beroepsgroep waarin vooropstaat dat de sekswerker eigen regie houdt hoe zijn of haar werkzaamheden in vrijwilligheid worden uitgevoerd. Bij dit wetsvoorstel hoeven wij niet op een evaluatie te wachten. Wij kunnen nu al stellen, zoals een prostituee het bondig samenvatte: de registratieplicht verhelpt geen misstanden, gaat ze niet tegen en spoort ze niet op. Ze is voor de monddige vrouwen zeer hinderlijk en biedt voor de onmondige vrouwen geen enkel voordeel. Over prostitutie als zodanig wil mijn fractie geen moreel oordeel vellen, maar over mensenhandel, uitbuiting van en geweld tegen sekswerkers wel. Die zaken moeten wij met alle macht bestrijden. Dat doe je niet met repressieve maatregelen of door potentiële slachtoffers te criminaliseren. Niet voor niets hanteert de internationale sekswerkersbeweging de leus "Only rights can stop the wrongs", oftewel: alleen met recht kun je onrecht bestrijden. Daar sluit ik mij graag bij aan.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Voorzitter. Dit wetsvoorstel heeft ongelooflijk veel penen – of misschien moet ik zeggen: toetsenborden – in beweging gebracht. Een enkele bestuurder en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zijn positief over het voorstel. Een overweldigende hoeveelheid betrokkenen heeft zich echter gemotiveerd tegen het voorstel uitgesproken. De twijfel van mijn fractie groeide met de dag en de hoorzitting met een aantal deskundigen heeft deze twijfel niet weg kunnen nemen. De twijfel betreft hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel, dat voorziet in een registratieplicht voor alle prostitué(e)s en andere sekswerkers.

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf, zo lezen wij in de memorie van toelichting. Als de regering het daarbij gelaten had, dan had de SP nog een paar vragen en opmerkingen gehad, waarna wij hadden kunnen instemmen met het voorstel. Nu daar nog een registratieplicht voor alle prostitué(e)s aan toegevoegd is, kan van instemming van onze kant geen sprake meer zijn. Ik kom daarop terug. Om diezelfde reden besteed ik overigens ook geen aandacht aan de vergewisplicht voor de klanten, want als er geen registratieplicht is, is er ook geen vergewisplicht.

Omdat bij ons en bij meerdere fracties in deze Kamer de hoop leeft dat de minister bereid zal zijn af te zien van invoering van de algemene registratieplicht, ga ik nu eerst in op het vergunningenstelsel. Dat stelsel blijkt, in tegenstelling tot de geformuleerde doelstelling, lang niet uniform te zijn. Het wordt immers aan gemeenten overgelaten om regels te stellen over het uitoefenen van een seksbedrijf. De gemeente kan ook kiezen voor de zogenaamde

nuloptie: geen seksbedrijf in deze gemeente. De SP-fractie betreurt het, overigens met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, dat de gemeentelijke en regionale verschillen zodoende slechts ten dele zullen zijn opgeheven. De memorie van toelichting spreekt van "het verkleinen van lokale verschillen". Het wetsvoorstel zou voorzien in een verplichte uniformering van de vergunningsvoorwaarden voor alle seksbedrijven. Heeft de minister er enig zicht op welke andere verschillen dan de nuloptie zullen blijven bestaan?

Indien het in artikel 40 voorgestelde verslag na drie jaar aannemelijk maakt dat handhaving van de nuloptie en/of van andere nog bestaande regionale verschillen het toezicht en de handhaving ernstig bemoeilijken, dan wel toch weer zorgen voor het zogenaamde waterbedeffect, is de regering dan bereid om alsnog de nuloptie te schrappen? Overigens ontbreekt in artikel 40 het woord "jaar", maar ik neem aan dat het gaat over drie jaar en niet over drie maanden of drie weken; misschien kan dat nog een keer hersteld worden. Zijn de weigeringsgronden die worden genoemd op pag. 21 van de memorie van toelichting – bestemmingsplan, leefmilieuvordering en aspecten van openbare orde, veiligheid en gezondheid – de enige gronden om een nuloptie te mogen invoeren, of mag de gemeente ook op meer principiële gronden, bijvoorbeeld ingegeven door het geloof of morele waarden, een nuloptie aanhouden? Nu geen sprake is van een limitatieve opsomming in de wet zelf, lijkt dit laatste het geval. Graag krijg ik een verduidelikend antwoord.

Over het vergunningenstelsel hebben wij nog een andere vraag. Het wetsvoorstel wil bijdragen aan de verbetering van de sociale positie van prostitué(e)s. Het plan van aanpak daartoe, dat is opgesteld als reactie op de motie-Arib in de Tweede Kamer, beschrijft de huidige situatie met betrekking tot zelfstandig werken, loondienst of de tussenvorm, het zogenaamde voorwaardenpakket, ook wel "opt in" genoemd, waarbij sprake is van een fictieve dienstbetrekking. Er wordt een evaluatie in 2013 in het vooruitzicht gesteld. In de huidige situatie geven veel vrouwen de voorkeur aan het voorwaardenpakket omdat hen dat meer vrijheid geeft om, binnen het bedrijf van de exploitant, zelf een aantal zaken te bepalen. Hebben wij goed begrepen dat de keuze uitsluitend aan de exploitant is? In de situatie van fictieve dienstbetrekking betaalt de exploitant geen sociale lasten en heeft de prostitué(e) geen recht op de bescherming die loondienst biedt, zoals doorbetaling bij ziekte, pensioen et cetera, maar evenmin recht op zelfstandigenaftrek, hoewel zij daar wel recht op zou moeten kunnen doen gelden, gelet op haar feitelijke werksituatie. Deze vrouwen vallen zodoende tussen wal en schip.

Is het de minister bekend dat veel sekswerkers er, na opheffing van het bordeelverbod, voor kozen om in het onvergunde circuit dan wel zelfstandig te gaan werken? Zou het vanuit een oogpunt van het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche – bij herhaling genoemd als een van de doelen van het wetsvoorstel – niet de voorkeur verdienen om de rechtspositie van de prostitué(e) in het vergunde deel te verbeteren? Is hier geen sprake van een dubbele moraal? Enerzijds is een dergelijk bedrijf legaal geworden, maar anderzijds gelden daar merkwaaardige, afwijkende regels die bepaald in het nadeel van de werknemers zijn. Welke rechtvaardiging is er voor deze hybride constructie? Is de regering bereid om in overleg met de branche, inclusief de sekswerkers uiteraard, en de Belastingdienst te onderzoeken welke constructie het bes-

## Quik-Schuijt

te past bij deze bedrijven? Te denken valt daarbij aan een coöperatievorm waarbij de prostitué(e) in dienst is van de coöperatie. Zij heeft dan de voordelen van loondienst, maar is daarbij niet afhankelijk van de exploitant. Ook gekeken zou kunnen worden naar het Nieuw-Zeelandse model, waarover de Vereniging voor Vrouw en Recht informatie zou kunnen verschaffen.

Het minste wat voor een rechtvaardige verdeling van inkomsten tussen de sekswerker, de exploitant en de Staat zou kunnen worden geregeld, is in elk geval het op korte termijn realiseerbare recht op zelfstandigenaftrek bij fictieve diensbetrekking. Kan de minister dat toezeggen? De minister heeft in zijn brief van 27 oktober 2011 informatie toegezegd over aanvullende acties op het gebied van sociale zekerheid. Wij begrijpen dat die acties nog moeten worden ondernomen door het ministerie van SZW en dat daarmee nog geen begin is gemaakt, wellicht mede ten gevolge van de val van het kabinet. Kan de minister toezeggen dat hij zich zal inspannen om ervoor te zorgen dat deze belangrijke acties door de kabinetswisseling niet in het vergeetboek zullen belanden?

Ten slotte heb ik nog een vraag over artikel 28, de bevoegdheid om zonder toestemming een woning binnen te dringen waar bedrijfsmatig prostitutie plaatsvindt of waar dit naar redelijk vermoeden plaatsvindt. De opstellers van het wetsvoorstel zijn zich bewust van de inbreuk op artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het BUPO-verdrag, maar vinden deze noodzakelijk en proportioneel om te kunnen vaststellen of in het desbetreffende pand een prostitutiebedrijf wordt uitgeoefend. Wij vinden dit verbijsterend. Het vermoeden van het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder vergunning achten wij op zichzelf volstrekt onvoldoende om een dergelijke inbreuk op grondrechten te rechtvaardigen. Ik neem aan dat bedoeld is dat een vermoeden dat achter de voordeur van een dergelijk pand ernstige strafbare feiten plaatsvinden, voldoende redengevend is om een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. Zien wij het goed dat dit eigenlijk de bedoeling is? En zo ja, is de minister bereid om deze fout op zo kort mogelijke termijn te herstellen?

Ik kom op de verplichte registratie van alle prostituees in Nederland. De reden voor deze verplichting is te vinden in de considerans van het voorliggende wetsvoorstel: "Zicht krijgen op de seksbranche en misstanden daarin tegengaan." Zicht krijgen mag geen zelfstandige reden zijn om iedere werker in die branche te registreren, zo menen wij, anders dan de vorige minister, maar misstanden tegengaan kan wat de SP betreft wel een reden zijn om registratie van bijzondere persoonsgegevens verplicht te stellen. En wij zijn het er inmiddels dankzij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over eens geworden dat het daarover gaat. "Gewone persoonsgegevens" mogen volgens de Wet bescherming persoonsgegevens en de privacyrichtlijn slechts geregistreerd worden als voldaan is aan de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid.

Voor "bijzondere persoonsgegevens" echter, in casu gegevens betreffende het seksuele leven (artikel 16 Wbp) komt daar nog eens bij, voor zover thans van toepassing is dat dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, dat passende waarborgen worden gegeven en dit bij wet wordt bepaald (artikel 23 Wbp). Dat algemeen belang moet dan worden afgewogen tegen het persoonlijke belang. Alleen al het vereiste van belangenafweging, zoals ook geformuleerd in de zaak van

Khelili tegen Zwitserland, maakt een algemene registratie van alle sekswerkers in een land ons inziens ongeoorloofd, omdat het niet goed mogelijk is het belang van deze hele beroepsgroep af te wegen tegen het algemeen belang. Voor zover het denkbaar is dat het algemeen belang in een individueel geval zwaarder weegt dan het persoonlijke belang is een dergelijke afweging in dit geval bij een hele beroepsgroep ons inziens niet mogelijk.

De minister meent evenwel dat dit wel mogelijk is. Voor de vorm wil ik daarin meegaan. Het belang van de prostitué(e) om de aard van haar werkzaamheden geheim te houden behoeft, gezien de huidige maatschappelijke opvattingen, geen toelichting. Maar, zegt de minister, we gaan dat register zo inrichten dat de privacy gewaarborgd is. Hoe de minister dat wil doen, ligt nog in de schoot der goden verborgen. In zijn brief van 26 april 2012 licht hij een tipje van de sluier op. Er is echter nog geen ontwerp-AMvB. Vast staat wel dat de politie toegang heeft tot het register. Vast staat ook dat politiegegevens in Europees verband worden uitgewisseld. De SP heeft op dit moment geen enkel vertrouwen in de waterdichtheid van een nog te ontwerpen registratiesysteem. Wij achten het belang van alle prostitué(e)s daarom groot. Hoe groot is het algemeen belang van de opsporing van misstanden?

De memorie van toelichting noemt drie misstanden: gedwongen prostitutie en prostitutie door "minderjarigen of illegalen". Die nevenschikking is ons niet helemaal duidelijk, maar het zij zo. Mensenhandel is op zich buitengewoon ernstig. Mensenhandel, door de Europese Commissie terecht "moderne slavernij" genoemd, is in de ogen van de SP een van zwaarst denkbare misdrijven en het beteugelen daarvan zou een zwaarwegend algemeen belang kunnen zijn in de zin van artikel 23 Wbp, mits het middel proportioneel en noodzakelijk is, een ander middel niet voorhanden is en daarenboven passende waarborgen worden geboden.

De vraag is of de registratie aan al deze voorwaarden voldoet met dit wetsvoorstel. De SP denkt dat registratie geen effectief middel is om mensenhandel en jeugdprostitutie op te sporen en vreest dat dit juist het omgekeerde zal veroorzaken: veel sekswerkers hebben al meegeëld ondergronds te zullen gaan als registratie verplicht wordt. Daarnaast is allerm minst duidelijk wat het effect zal zijn ten aanzien van degenen die zich wel laten registreren. Er komt een gesprek en een folder, en boa's gaan zorgen voor toezicht en handhaving. Stuiten zij op een niet-geregistreerde prostituee dan constateren zij een overtreding, waarop een schappelijke geldboete is gesteld. Zij kunnen bewerkstelligen dat iemand zich alsnog laat registreren.

En dan? Registratie is geen doel op zich. Doel is om slachtoffers van gedwongen prostitutie op het spoor te komen, teneinde deze te helpen aan de wurggreep van hun pooier of mensenhandelaar te ontsnappen. Vast staat, wat ons betreft, dat noch de ambtenaar die het inhoudelijk gesprek voert vóórdat de registratie in het landelijk register is voltooid, noch de boa die achteraf controleert, opgeleid is om mensenhandel te herkennen. Op pagina 10 van de memorie van toelichting staat daarover: "Het signaleren van slachtofferschap is zeer lastig, zelfs voor experts op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. (...) Om slachtofferschap vast te stellen is het vaak nodig verschillende signalen te combineren. (...) Veelal kan eerst na meerdere malen intensief met de prostitué(e) te hebben gesproken (...) een vermoeden van onvrijwilligheid worden vastgesteld."

## Quik-Schuijt

De SP kan zich in die constatering geheel vinden, maar ziet de link naar registratie en controle in het geheel niet. Noch het uitreiken van een folder noch een eenmalig gesprek zal de onvrijwillig in de prostitutie werkzame vrouw of man ertoe brengen om hulp te vragen, laat staan om aangifte te doen. Het komt ons uiterst naïef voor te veronderstellen dat de, meestal zeer terechte, angst voor represailles, door het langskomen van een boa kan worden overwonnen. Slachtoffers van mensenhandel komen bovendien vaak uit landen waar de politie niet echt bekend staat als je vriend. Er zal hen dus veel aan gelegen zijn hun angst niet aan de controleur te laten zien. Is de minister dit met ons eens?

Onze conclusie is dat de kans dat het registratiesysteem er daadwerkelijk toe bijdraagt dat mensenhandel en gedwongen prostitutie vaker worden opgespoord, zó klein is dat het opzetten van zo'n systeem niet voldoet aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens en de Europese privacyrichtlijn, en dus juridisch onhoudbaar is. Ik houd dit kort, omdat ik weet dat anderen ook uitgebreid op dit punt in zullen gaan. Ik verwijs slechts naar de Raad van State en het oordeel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, onder andere in de zaak van Khelili tegen Zwitserland.

Naast privacybescherming vraagt de SP ook aandacht voor de kosten die zijn gemoeid met dit project. Wij hebben geen schatting van die kosten aangetroffen. Kan de minister die wellicht alsnog geven en aangeven op basis waarvan die schatting is gemaakt? Die kosten zullen aanzienlijk zijn, daarover zullen we het snel eens worden. Wij zien ook hier weer de reflex van de regering om, voor problemen in de uitvoering en de handhaving, een oplossing te zoeken in een nieuwe wet. Dat is veelal, en zeker ook in dit geval, contraproductief. Het tot stand brengen van een wet kost op zich al heel veel geld. De regering weigert consequent onderzoek te laten doen naar de kosten van een wetgevingstraject. Voor ons staat echter vast dat dit geld beter in verbetering van de hulpverlening, handhaving en opsporing geïnvesteerd zou kunnen worden. Wij constateren:

- dat de capaciteit van de politie voor de opsporing van mensenhandel tekortschiet;
- dat bestaande vormen van hulpverlening, waaronder het uitstapprogramma RUPS, bij de gemeenten over de schutting wordt gegooid zonder bijpassende financiële middelen en dat de Rode Draad op het punt staat het loodje te leggen;
- dat er regelmatig onvoldoende capaciteit is in de opvang van slachtoffers van mensenhandel;
- dat de meldingen bij CoMensha slecht verlopen;
- dat de rechtspositie van de sekswerker nog steeds onvoldoende is geregeld;
- dat de B9-regeling voor illegale slachtoffers onvoldoende veiligheid aan de slachtoffers biedt vanwege de aangifteplicht en de plicht om na een paar maanden het land te verlaten, waardoor zij de kans lopen wederom in handen van mensenhandelaren te vallen, zie de Mededeling over de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel. Dat er een beroep mogelijk is op gronden van humanitaire aard doet hier niet aan af.

Het maakt daarom een hypocriete indruk om een fantastisch registratiesysteem op te zetten, terwijl tegelijkertijd wordt bezuinigd c.q. onvoldoende wordt geïnvesteerd in de noodzakelijke hulpverlening, handhaving en opsporing.

Wij twijfelen ook aan de rechtmatigheid van de uitzonderingspositie van meerderjarigen van 18, 19 en 20 jaar. Dit lijkt ons in strijd met het grondwettelijk discriminatieverbod, hoe sympathiek het ook is. We zullen daar echter niet verder op ingaan, omdat wij de registratieplicht in zijn geheel afwijzen. Deze is namelijk in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens en de Europese richtlijn. Bovendien zal het effect contraproductief zijn en in elk geval niet proportioneel voor de bestrijding van mensenhandel. De rechtspositie van de sekswerker zal daardoor eerder verslechteren dan verbeteren.

Wij vragen de minister dan ook om op basis van artikel 41 van het wetsvoorstel de artikelen omtrent de registratie niet in werking te laten treden, niet nu en niet later. Zonder die toezegging zal de SP-fractie het wetsvoorstel niet kunnen steunen.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Wanneer wetgeving als basis voor prostitutiebeleid aan de orde is, plegen regering en Staten-Generaal bepaald niet over één nacht ijs te gaan. Het thans voorliggende voorstel dat op 10 november 2009 bij de Tweede Kamer werd ingediend, geniet in deze Kamer na bijna vier jaar zijn finale behandeling. Dat is in het licht van de geschiedenis overigens geenszins uitzonderlijk. Misschien mag ik mij een korte terugblik veroorloven.

Op 5 oktober 1999 behandelde ik in deze Kamer, namens mijn fractie en mede namens de RPF en het GPV, wetsvoorstel 25437, dat op 16 juli 1997 door minister Sorgdrager was ingediend. Het betrof het voorstel tot opheffing van het algemeen bordeelverbod, waarop ik zo dadelijk nog hoop terug te komen. Tussen de momenten van indiening van de wetsvoorstellen zit dus ruim twaalf jaar, terwijl de materie in die tussenliggende jaren permanent de aandacht heeft gehad. In feite waren de eerste stappen op het terrein van de prostitutiewetgeving al in 1984 gezet, toen minister Korthals Altes zijn wetsvoorstel houdende afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting benevens wijziging van de strafbepaling betreffende het souteneurschap aanbod. De huidige minister van Veiligheid en Justitie kan zich dus in een traditie van diverse voorgangers plaatsen, want ook het wetsvoorstel tot afschaffing van het algemeen bordeelverbod werd in deze Kamer in 1999 verdedigd door zijn voorganger Korthals.

Daarmee ben ik terug bij wetsvoorstel 25437, waarover hier op 26 oktober 1999 werd gestemd en dat op 1 oktober 2000, nu dus twaalf jaar geleden, in werking trad. Dat wetsvoorstel, waarmee werd beoogd door legalisering van het prostitutiebedrijf een einde te maken aan een oncontroleerbaar gedoogbeleid, kreeg toen niet de steun van de fractie van het CDA en onze drie fracties.

Ik noemde legalisering destijds een fout signaal. Omstreken kan vastgesteld worden dat die wet nooit het effect heeft gehad dat de illegaliteit is verdwenen, net zo min als dat bijvoorbeeld voor de kansspel- en gokwereld geldt. Het wetsvoorstel ging uit van de gedachte dat criminalisering van exploitatie van prostitutie en handhaving van een wettelijk verbod niet de goede weg zijn om greep op het verschijnsel prostitutie te krijgen en de criminaliteit daaromheen effectief aan te pakken. "Het is wenselijk", zo citeer ik minister Korthals van destijds, "om vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostitutees vrijwillig werkzaam zijn, niet langer te

## Holdijk

verbieden. Dan is de overheid beter in staat de prostitutie en de prostitutiebranche in goede banen te leiden. Dan kan deze branche gezond, veilig en transparant worden gemaakt en worden ontdaan van criminele randverschijnselen."

Goede bedoelingen en optimistische verwachtingen, wat is ervan terechtgekomen? Dat leert onder andere het WODC-rapport van 2007, waarin weliswaar wordt gesproken van vooruitgang, maar waarin tegelijkertijd nog ernstige problemen worden gesignaleerd. Zo bleek er onvoldoende zicht op niet-vergunde bedrijven, escortbedrijven en thuisprostitutie. Verder werd gewezen op de vluchtigheid van de branche, dat wil zeggen de verplaatsing naar gemeenten waar geen of minder strenge regels gelden. Kortom, het puur lokaal beleggen van het prostitutiebeleid was geen onverdeeld succes gebleken.

Het nu voorliggende wetsvoorstel gaat opnieuw van dezelfde intenties uit als het vorige en streeft "een effectieve en robuuste aanpak van misstanden" na. Dat probeert het te doen door een bestuurlijke regulering van alle vormen van prostitutie en een landelijk uniform beleid, in plaats van het huidige lokale beleid, via een registratieplicht van iedere prostituee die wil adverteren en een vergunningplicht van iedere exploitant. Dit zal resulteren in twee landelijke registers.

De meest belangwekkende vraag is ook nu weer of het beoogde doel zal worden gerealiseerd. Ook nu ben ik niet vrij van scepsis. Wat mijns inziens politiek en overheid op dit punt fundamenteel dwarszit, is de ambivalentie in de benadering van het verschijnsel prostitutie. De invulling van het begrip menselijke waardigheid in dezen blijkt nogal te verschillen. Prostitutie is niet strafbaar gesteld, maar tegelijkertijd wil men het illegale circuit laten verdwijnen en worden tevens uitstapprogramma's gefaciliteerd. Dit betekent overigens niet dat ik zou menen dat prostitutie met strafbaarstelling zou zijn uit te roeien en nog minder dat ik uitstapprogramma's niet zou waarderen.

Vervolgens wil ik aan enkele inhoudelijke elementen van het wetsvoorstel aandacht geven, te beginnen met de registratie- en vergunningplicht, toch het kernelement van dit wetsvoorstel. Het lijkt een goede zaak dat iedere prostituee, ook de zogenoemde thuiswerkers, wordt verplicht zich te laten registreren. Ingevolge artikel 3 van het wetsvoorstel kunnen immers bij gemeentelijke verordening nadere regels worden gesteld aan de in de gemeente werkzame prostituees. Wij betreuren het dat de registratiepas is komen te vervallen, want de vraag is of de kans op fraudegevoeligheid van de registratie daardoor niet is vergroot. Op grond van hetgeen in beide memories aan deze Kamer daarover uitvoerig is meegedeeld, mogen wij er verder toch van uitgaan dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer via een zorgvuldige uitvoeringspraktijk op basis van een AMvB is verzekerd, of anders gezegd, EVRM-proof is? Dit is een retorische vraag. Een koppeling van het burgerservicenummer uit de registratie aan andere registers zouden wij bepaald ongewenst vinden en moet daarom ook niet mogelijk zijn. Wij moeten erop kunnen vertrouwen dat de minister van Veiligheid en Justitie, die verantwoordelijk is voor de landelijke beheersorganisatie van het register, daar borg voor staat.

Voor de vergunningplicht achten wij de uniformering van vergunningsvoorwaarden en van intrekings- en weigeringsgronden een pluspunt. Daardoor zal het geen zin meer hebben om naar andere gemeenten uit te wijken.

Vervolgens kom ik op de positie van de gemeenten en de zogenoemde nuloptie. Als ik het goed zie, ligt de zaak als volgt. Thuisprostitutie zal in bijna alle gevallen mogelijk blijven. De nuloptie heeft in beginsel geen betrekking op thuisprostitutie. Er kan dus bij gemeentelijke verordening niet besloten worden dat er geen vergunningen voor thuisprostitutie worden afgegeven. Dat wordt alleen anders ingeval een seksbedrijf wordt georganiseerd als thuisprostitutie, hetgeen zich kan voordoen wanneer bijvoorbeeld meerdere prostituees op eenzelfde thuisadres werkzaam zijn. Gemeenten blijven verder te allen tijde bevoegd met betrekking tot het al dan niet toestaan van typen prostitutiebedrijven en het maken van onderscheid daartussen, en behouden de mogelijkheid om bij gemeentelijke verordening nadere regels te stellen, uiteraard binnen wettelijke kaders. Zij kunnen een vergunning weigeren als er signalen van misstanden zijn, ook wanneer er nog geen sprake is van een verdenking in strafrechtelijke zin. Mijn conclusie is dat de nuloptie op grond van de gemeentelijke autonomie in stand blijft. Kan de minister mijn zo-even weergegeven zienswijze bevestigen?

Een positief punt acht mijn fractie dat de prostituteklant medeverantwoordelijk wordt gemaakt voor misstanden. Het niet nakomen van de vergewisplicht, waarover overigens nog veel vraagtekens bestaan, is een strafbaar feit. De strafbedreiging is niet gering te noemen, maar zijn de reële handhavingsmogelijkheden niet uiterst beperkt?

Ten aanzien van toezicht en handhaving ben ik geneigd de gedachte te ondersteunen dat uniformering en centralisering bevorderend kunnen werken. Uitbuiting en onvrijwilligheid zijn ernstige misstanden. De aandacht zal zich moeten blijven richten op souteneurs, minderjarigen en onvrijwilligheid. Tegelijkertijd wil men de slachtoffers sparen, zelfs wanneer zij de wet hebben overtreden. Daarnaast wordt de bestrijding van mensenhandel een hoge prioriteit gegeven. Verdragen al deze verschillende accenten zich met elkaar of verschuift bij de intensivering van toezicht en handhaving het accent toch van de prostitutie als zodanig naar de bestrijding van mensenhandel? Leent het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen zich wel in de eerste plaats voor dat laatste, namelijk de bestrijding van mensenhandel?

Tot besluit, de minister zegt over de omstreden registratieplicht, die toch tot de kern van het wetsvoorstel moet worden gerekend – dat die omstreden is, is vanmiddag gebleken – dat hij niet de illusie koestert dat deze een einde zal maken aan alle misstanden in de branche. Hij laat er onmiddellijk op volgen: "Niets doen is geen optie." Dat geldt wat mij betreft voor het wetsvoorstel als geheel. Met belangstelling zie ik een reactie op mijn beschouwingen en vragen tegemoet.

□

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Mijnheer de voorzitter. We bespreken vandaag een wetsvoorstel over de regulering van prostitutie en de bestrijding van misstanden in de seksbranche. En misstanden zijn er. Mensenhandel en gedwongen prostitutie zijn door de legalisering van prostitutie niet verdwenen, zoveel is wel duidelijk. In zijn zo-even al genoemde boek *De fatale fuik*, heeft Henk Werson, expert mensenhandel bij het Korps landelijke politiediensten, daarvan veel concrete voorbeelden gegeven. Een voorbeeld is het verhaal van

de Roemeense meisjes Iulia en Oana, die onder het mom van "een baan in een café" naar Nederland worden gehaald, waar ze tot prostitutie gedwongen worden. Ze krijgen een vervalst paspoort, worden bedreigd, bang gemaakt voor de Nederlandse politie en durven daarom geen aangifte te doen. Het is precies deze opklimmende reeks van gebeurtenissen die maakt dat de beide meisjes in de prostitutiefuik zwemmen. Bij toeval worden ze via een onderzoek naar mensenhandel in de tuinbouwsector uiteindelijk ontdekt en gered.

Voor veel meisjes geldt echter dat deze redding uitblijft. Hun lot is de prostitutiefuik. Uit cijfers van het Coördinatie Centrum Mensenhandel (CoMensha) blijkt dat er vorig jaar circa 1.200 mogelijke slachtoffers van mensenhandel zijn aangemeld. CoMensha stelt dat dit nog maar het topje van de ijsberg is. Recent onderzoek laat zien dat slechts de helft van het aantal slachtoffers daadwerkelijk aangifte doet. Dit betreft zowel prostituees als onderbetaalde werkers in de tuinbouw. Terecht worden deze slachtoffers als "moderne slaven" bestempeld. Een conservatieve schatting komt neer op zo'n 400 gedwongen prostituees: dat zijn er 400 te veel. Deze slachtoffers worden op tal van slinkse manieren afhankelijk gemaakt, bijvoorbeeld door dat valse papieren en huisvesting door de mensenhandelaar geregeld worden. Lichamelijke maar ook geestelijke intimidatie worden niet geschuwd.

Zoals bekend, plaatst de ChristenUnie grote principiële vraagtekens bij de legaliteit van de seksbranche. Ik weet dat ik daarover met sommige collega's van mening verschil. We zijn het er echter allemaal over eens dat van gedwongen prostitutie nooit sprake zou mogen zijn. Als de meerderheid kiest voor het legaliseren van de sector, moet dat ook onder werkelijk legale omstandigheden. In ieder geval is een meer doelmatige regulering en aanpak van de seksbranche noodzakelijk. Het voorkomen van en bevrijden uit misdadige mensenhandelsituaties is voor mijn fractie essentieel. Het devies moet zijn dat wij niet regels maken om het regels hebben maar om misstanden te voorkomen. Daarvoor zijn effectieve maatregelen nodig. De weging van effectiviteit van de voorgestelde maatregelen zal daarom in mijn bijdrage centraal staan. Ik begin met de weigeringsgronden rond de registratieplicht. Daarna zal de nuloptie aan bod komen, vervolgens de uitstapprogramma's en dan de strafbaarstelling van de klant. Ik sluit mijn bijdrage af met de beveiliging van persoonsgegevens.

Voordat ik mijn betoog vervolg, stel ik nog een procedurele vraag aan de minister. Halverwege vorig jaar verscheen de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel in 2012–2016. Die kwam al even aan de orde. Het gaat om een omvattende strategie waarin ook veel van de lidstaten verwacht wordt. De betreffende notitie hoort ook bij de stukken bij dit wetsvoorstel. Kan de minister met de senaat delen wat zijn opvattingen zijn over deze EU-strategie en hoe deze strategie zich verhoudt tot dit wetsontwerp? Neemt de regering alle Europese beleidsprioriteiten over en legt zij ook eigen accenten? Mijn fractie waardeert een korte reflectie van de minister op deze samenhang der dingen.

Zodra deze wet in werking treedt, zullen prostituees zich moeten laten registreren via een registratiegesprek. Tijdens dit gesprek met een ter zake kundige GGD'er krijgen prostituees de kans om van zich te laten horen in een veilige omgeving, zonder veroordeling maar met het aanbod van medische en sociale hulp. De ChristenUnie-fractie denkt dat we met dit onderdeel van de wet een instru-

ment in handen hebben waarmee in ieder geval een begin – ik onderstreep het woord "begin" – gemaakt kan worden met het detecteren en voorkomen van misstanden. Door in een registratiegesprek een luisterend oor en advies op medisch en sociaal vlak te bieden, weten prostituees waar ze in het vervolg terecht kunnen. Deze contactmomenten kunnen aanknopingspunten zijn voor nader contact. De prostituee weet nu waar ze voor hulp kan aankloppen en er komt tenminste zicht op een aantal prostituees.

Ik kom nu op een ander punt van de wet, namelijk het feit dat het vermoeden van slachtofferschap geen weigeringsgrond is voor een registratie. Hierdoor bestaat de kans dat er een schijnwerkelijkheid van vrijwillige want geregistreerde prostitutie ontstaat. Kan de minister aangeven hoe hij er zorg voor gaat dragen dat het register geen schijnwerkelijkheid wordt? Enerzijds is het misschien wel begrijpelijk dat het vermoeden van slachtofferschap geen weigeringsgrond kan zijn bij de registratie van prostituees. Het veld heeft duidelijk laten blijken dat een zware intake nodig is om vermoedens van slachtofferschap vast te kunnen stellen. Een zware intake zou ook drempelverhogend werken. Anderzijds mag het vermoeden van slachtofferschap niet zomaar aan de kant worden geschoven omdat een zware intake als belastend wordt beschouwd, de registratie ten spijt.

Niet vergeten mag worden dat ook de branche-exploitanten hierin een schimmige rol spelen. Uit de informatiebijeenkomst van 12 juni wordt duidelijk dat exploitanten de prostitutieregelgeving goed in de gaten houden om deze des te beter te kunnen omzeilen. Het voorbeeld van de B9-regeling uit de Vreemdelingen-circulaire wordt aangehaald. Met deze regeling worden slachtoffers van mensenhandel middelen ter beschikking gesteld. Slachtoffers worden vooraf door mensenhandelaren geïnstrueerd deze regeling aan te halen. Een meisje uit Nigeria of Bulgarije weet, zo mag men aannemen, doorgaans niet zelf van het bestaan van een dergelijke regeling af. Deze redenering kan ook worden doorgetrokken naar de registratie: vrouwen kunnen door hun exploitant gedwongen worden om een registratie te regelen waardoor hun slachtofferschap in het verborgene blijft.

In artikel 6, lid 3 van het gewijzigde wetsvoorstel van 29 maart 2011 staat dat zodra "het ernstige vermoeden ontstaat dat er sprake is van prostitutie onder dwang", er melding wordt gemaakt "bij de ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietoek". Kan de minister aangeven welke informatie bij een dergelijke melding wordt doorgegeven? Kan de minister garanderen dat de politie bij een dergelijke melding snel kan ingrijpen? Of zijn er wettelijke drempels waardoor de politie niet direct tot actie over kan of mag gaan? Zodra een registratiegesprek met een vermoedelijk slachtoffer heeft plaatsgevonden, is de kans immers groot dat de prostituee weer gauw aan het werk zal moeten. En het is vanzelfsprekend geboden dat slachtoffers geen moment langer misbruikt worden.

Ik kom te spreken over de nuloptie. De Raad van State meent dat de prostitutiebranche gemakkelijk van leegaal naar illegaal kan verschuiven, onder andere omdat het ontbreekt aan gecentraliseerde regulering. Dit wetsvoorstel introduceert een landelijke vergunningplicht met daarnaast de algehele registratieplicht. Dat is in dit licht een goede zaak. Gemeenten kunnen op basis van de artikelen 149 en 151a van de Gemeentewet vormen van exploitatie van prostitutie door middel van gemeentelijke

vergunningen reguleren. Ze kunnen een vergunningstelsel invoeren en bestemmingsplannen gebruiken om vestiging van seksinrichtingen te reguleren. Naar aanleiding van evaluaties en rapporten over de effecten van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat zowel in het vergunningplichtige als in het niet-vergunningplichtige deel van de sector misstanden voorkomen. Helaas moeten we constateren dat het hebben van een vergunning niet wil zeggen dat er sprake is van een vrijwillige en veilige werksituatie. Een vergunning, ook voor thuiswerkers, is een eerste stap naar goed toezicht. Hierdoor is bekend wie waar werkt en op die manier kan er beter gesurveilleerd en gehandhaafd worden.

De minister vindt het te ver gaan om prostitutie die in de beslotenheid van de eigen woning plaatsvindt aan vergunningen te onderwerpen. De redenering is dat de thuiswerkers nog altijd zullen moeten voldoen aan de registratieplicht, zodat toezicht op de branche mogelijk blijft. De minister heeft in de ogen van mijn fractie een nogal hoge pet op van de registratieplicht en gaat er te gemakkelijk van uit dat de thuiswerkers en masse gehoor zullen geven aan deze plicht zich te laten registreren. Kan de minister aangeven waarop hij deze verwachting baseert? En hoe denkt de minister het toezicht op thuiswerkers de facto vorm te geven? Ziet hij misstanden in de thuiswerkbranche? Wat heeft hij in petto om hiertegen op te treden, ook in meer preventieve zin?

Ik kom op een voor mijn fractie aangelegen punt. De ChristenUnie is vanouds van mening dat misstanden in de seksbranche pas echt in de ban gedaan kunnen worden, wanneer alle prostituees die uit deze branche willen stappen terecht kunnen bij uitstapprogramma's. Het is dan ook mooi om te lezen dat de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) goed is overgedragen aan de gemeenten. Kan de minister de laatste stand van zaken geven? Is er een discrepantie tussen vraag en aanbod? Zo ja, hoe denkt de minister deze mismatch te slechten?

Een dertiental gesubsidieerde gemeenten is er door de minister per brief op gewezen de uitstapprogramma's toch vooral over te nemen. Het wachten is voornamelijk op Rotterdam en Haarlem. Kan de minister aangeven of deze gemeenten inmiddels ook hebben toegezegd de programma's over te nemen? Kan de minister ook aangeven wat de stand van zaken is in Deventer en Amsterdam waar, naar ik aanneem, inmiddels besluitvorming heeft plaatsgevonden? Op welke wijze zal de minister financiering regelen wanneer blijkt dat gemeenten vanwege budgettaire redenen de programma's niet overnemen?

Mijn fractie hecht zeer aan voldoende opvangcapaciteit van de uitstapprogramma's. Vanwege het "besmette" arbeidsverleden en alle schaamte die daarmee gepaard gaat, is het bepaald niet makkelijk om over te stappen naar een baan buiten de seksbranche. Dat vraagt heel veel moed. De sociale startpositie van deze prostituees is vaak slecht en juist het bieden van uitstapprogramma's kan hen helpen een nieuwe weg in te slaan.

Zodra deze wet van kracht wordt, zal in het landelijke register een drietal nummers aan elkaar gekoppeld worden: het telefoonnummer van de prostituee, het burgerservicenummer en uiteindelijk het registratienummer. De prostituee moet een registratienummer vermelden als ze een advertentie plaatst. Van belang is dat die gegevens goed beveiligd dienen te worden. Dat vindt mijn fractie nog onvoldoende gewaarborgd. Vele prostituees werken niet vrijwillig in deze branche en kennen angst

en schaamte. Begrijpelijkerwijs zijn deze vrouwen huiverig om hun gegevens te laten registreren. Deze vrees bestaat echter ook onder vrouwen die wel vrijwillig voor deze branche hebben gekozen. Sommigen hebben naast dit werk een baan en willen, uit vrees voor ontslag of anderszins negatieve gevolgen, niet bij de gemeente of welk overheidsorgaan dan ook geregistreerd staan. Tenzij overtuigende en harde toezeggingen gedaan kunnen worden voor de bescherming van hun persoonsgegevens, zullen deze vrouwen zich niet laten registreren, hoewel zij vrijwillig werken. Net als bij de weigeringsgronden die ik eerder besprak, bestaat er in dit geval een gerede kans dat het landelijke register een vertekend beeld geeft. Het slachtofferschap van gedwongen prostituees wordt schijnbaar legaal gemaakt via hun registratie, maar de achterkant van het verhaal is dat veel vrijwillige prostituees hun toevlucht zullen nemen tot de illegaliteit. Zij willen geen onuitwisbare sporen van hun werkzaamheden achterlaten.

We moeten derhalve de registratiedrempel zo laag mogelijk houden. In dit licht wil mijn fractie de minister vragen welke concrete maatregelen hij gaat nemen om privacy te garanderen en te borgen. Hoe gaat hij voorkomen dat de vrees voor privacyschendingen registratie in de weg zal staan? Heeft hij enig idee van het bereik van de registratiemaatregel?

Een ander punt van zorg is de vergewisplicht. De klant moet zich vergewissen van het feit dat hij te maken heeft met een geregistreerde prostituee alvorens hij van de diensten gebruikmaakt. De regering stelde een registratiepasje voor zodat de prostituee eenvoudig zou kunnen aantonen dat ze daadwerkelijk geregistreerd is. Het registratiepasje is echter van de baan, maar daarmee is wel een probleem ontstaan: hoe kan de klant waterdicht checken of hij met een geregistreerde prostituee te maken heeft? Als een klant dit niet goed kan controleren, ontstaat er een probleem met de strafbaarstelling. De oplossing ligt, wat de minister betreft, in een "hit or no hit"-telefoongesprek. Om zich ervan te vergewissen dat de klant met een geregistreerde prostituee van doen heeft, moet de klant eerst naar een landelijk nummer bellen, sms'en of e-mailen om te achterhalen of het registratienummer spoot met het opgegeven burgerservicenummer. Als er een match is tussen die nummers, is er geen probleem. Maar hoe kan de klant weten of de prostituee de juiste nummers heeft doorgegeven? Mocht een ander niet kloppen, hoe kan de klant dan aantonen dat hij zijn vergewisplicht wel is nagekomen?

Uit de stukken komt naar voren dat de klant zijn telefoon moet laten uitlezen of dat inzicht gegeven moet worden in het e-mailverkeer van de klant. Dat lijkt heel doortastend beleid, maar wat is het realiteitsgehalte daarvan? Kan de minister aangeven wat de stand van zaken is wat betreft de te gebruiken methode van de vergewisplicht? Is de doelgroep in de ogen van de minister überhaupt genegen om een aantal nogal omslachtige handelingen te verrichten? De psychologie van het moment – ik probeer zo kies mogelijk te formuleren – verhoudt zich slecht met administratieve rompslomp. Ziet de minister deze aanpak als een sluitend en waterdicht systeem?

Voor mijn fractie is – ik gaf het al aan – de effectiviteit van de wetswijzigingen bepalend. Dit betekent dat er een balans moet zijn tussen registratieplicht en vergewisplicht. Als er hiaten zitten in de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van de klant – zo zullen velen redeneren – kan de registratie van de prostituee ook wel achterwe-

## Ester

ge gelaten worden. Hoe beoordeelt de minister deze balans? Is er in zijn ogen sprake van een evenwicht tussen de plichten van de klant en de plichten van de prostituee?

De handhaafbaarheid van de wet is uiteraard van doorslaggevende betekenis. Het kabinet geeft echter aan dat er zowel bij politie als bij gemeenten geen extra geld voor toezicht en handhaving vrijkomt. Het kabinet rekent zich alvast rijk door te stellen dat er een efficiëncyslag gemaakt kan worden door het slim organiseren van het toezicht. Deze argumentatie bereikt ons wel vaker. Kan de minister hierin wat concreter zijn? Wat hapert er aan het huidige toezicht? Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat de voorgestelde maatregelen effectief zullen worden gehandhaafd? Dit geldt niet alleen voor de handhaving van de vergewisplicht, maar evengoed voor de handhaving en het toezicht in de gehele sector. Denkt de minister dat er een dusdanig grote efficiëncyslag te maken valt dat extra geld voor handhaving en toezicht niet nodig is? Waar baseert hij deze argumentatie op? Graag krijg ik hierop een reactie van de minister.

Het voorkomen en bestrijden van misstanden in de seksbranche en mensenhandel vereisen expertise. In het eerder deze maand uitgekomen rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel worden specialisatie en opleiding voor rechters en officieren in mensenhandelzaken zelfs als eerste aanbeveling genoemd. Het is dan ook goed om te weten dat Nederlandse rechtbanken deze aanbeveling overnemen en besloten hebben om aparte rechters voor mensenhandelzaken op te leiden.

De minister stelt dat gemeenten en politie op basis van wisselende prioriteiten moeten gaan werken, zodat toch voldoende aandacht kan worden gegeven aan veel onderwerpen. Staat dit beleidsadagium niet haaks op de these dat juist specialistische kennis op het gebied van mensenhandelbestrijding dringend gewenst is? De ChristenUnie vindt de aanpak van mensenhandel dermate belangrijk dat zij niet voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten. Expertise is duur, maar niet waar het bestrijding van mensenhandel betreft. Kan de minister inhoudelijk reageren op het eerder deze maand uitgekomen rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel? Welke aanbevelingen neemt hij over en hoe gaat hij deze financieren? Is hij bereid om zo nodig extra middelen te zoeken waar het de uitvoering betreft van aanbevelingen uit dit gezaghebbende rapport?

Er zijn drie groepen actoren: de prostituee, de exploitant en de klant. Mijn fractie acht de boete bij overtreding door de prostituee proportioneel. De sancties van wets-overtreding, met name de toepassing van het strafrecht op de exploitant, zijn wat onhelder. Dat geldt ook voor de klant die de wet overtreedt. Kan de minister het sanctiebeleid in zijn concrete uitwerking nog eens kort toelichten? Het nieuwe regeerakkoord houdt ons voor dat mensenhandel en daaraan gerelateerd prostitutie harder worden bestreden. Betekent dit dat de sancties in dit wetsvoorstel worden aangescherpt?

Mijn fractie hecht aan een grondige evaluatie van dit belangrijke wetsvoorstel. De bestrijding van misstanden in de seksbranche is voor ons een wezenlijke kwestie. Ik krijg graag de toezegging van de minister dat de wet op gedegen en omvattende wijze geëvalueerd zal worden. Dit achten wij nuttig voor alle onderdelen van de wet, waaronder de registratieplicht, de vergewisplicht en de handhaafbaarheid, en dat alles uiteraard in het licht van het terugdringen van misstanden in de seksbranche. Kan

de minister met ons delen op welke wijze hij de wet integraal gaat evalueren?

Dit weekend werd bekend dat er een mooie positie in het nieuwe kabinet is weggelegd voor de locoburgemeester van Amsterdam, Lodewijk Asscher. Als PvdA-wethouder maakte hij naam in de strijd tegen misstanden in de prostitutie in zijn stad. Nog onlangs stelde Asscher dat als de nieuwe Prostitutiewet, zoals wij die vandaag hier bespreken, geen effect heeft op het terugdringen van de mensenhandel, de invoering van het Zweedse model – ofwel het strafbaar stellen van prostitueebezoek – moet worden overwogen. Graag krijgt mijn fractie een reactie van de minister op deze overweging van onze nieuwe vicepremier. Is hij bereid om het Zweedse model ook mee te nemen in de evaluatie van de wet?

Iulia en Oana, de Roemeense meisjes waar ik mijn bijdrage mee begon, hadden geluk. Ze werden per toeval ontdekt. Maar het was een geluk bij een groot ongeluk. Ze zijn geschaad voor het leven. Het is dramatisch om te moeten constateren dat zij niet de eersten waren die dit overkwam en dat ze ook niet de laatsten zullen zijn. Mensenhandel en gedwongen prostitutie zijn hartverscheurend en onacceptabel. Mijn fractie gelooft niet dat deze wet voldoende is om de misstanden volledig uit te bannen, maar zij hoopt wel dat daarmee een stap in de goede richting wordt gezet. Zij hoopt vooral dat deze wet het begin van een einde zal zijn, is het dan niet van de legale prostitutiebranche als geheel dan toch tenminste voor een aantal van de slachtoffers van deze moderne slavernij. Zou het niet mooi zijn, indien we als Nederland nu eens niet internationaal bekend zouden staan om ons liberale prostitutiebeleid, maar juist om onze effectieve bestrijding van mensenhandel? Voor de ChristenUnie is dat het echte wervende perspectief.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Is de heer Ester zich ervan bewust dat Lodewijk Asscher heeft gezegd dat delen van dit wetsvoorstel de toets van het Europese Hof niet zullen doorstaan?

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Dat is mij bekend.

De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Vandaag bespreken we wetsvoorstel 32211 over de regulering van prostitutie en de bestrijding van misstanden in de seksbranche. Het voorstel voorziet in een registratieplicht voor alle prostituees, beoogt een aantal maatregelen en instrumenten om toezicht en handhaving te vergemakkelijken en wil het gebruikmaken van illegaal aanbod van prostitutie strafbaar stellen. Dat is nogal wat. Daarbij rijst ook meteen de vraag welke ernstige misstanden dusdanig vaak voorkomen dat bestrijding door middel van verstrekkende wetgeving inderdaad noodzakelijk is. Met name ernstige bedenkingen op het gebied van doelmatigheid en van aantasting van de persoonlijke levenssfeer dringen zich op.

In juridische zin is prostitutie een baan als alle anderen. In sociaal opzicht is dat echter volstrekt niet het geval. De regering voelt zich om die reden genoodzaakt, het beroep van prostituee te omgeven met allerlei vormen van regulering. Dat wordt mede gemotiveerd door de wens om misstanden uit te bannen. Misstanden die in dit verband

## De Lange

genoemd worden, zijn mensenhandel, illegaliteit, uitbuiting, arbeid door minderjarigen en witwassen.

Er zal weinig verschil van mening over bestaan dat dergelijke misstanden waar mogelijk bestreden moeten worden. Dat de aanpak van deze misstanden gekoppeld wordt aan prostitutie, ligt aanmerkelijk minder voor de hand. Dit suggereert namelijk dat het verband tussen deze misstanden en het beroep van prostituee zeer aanzienlijk zou zijn. Is de overlap tussen enerzijds het bedrijven van prostitutie en anderzijds de verstrengeling met onaanvaardbare zaken als mensenhandel, illegaliteit, uitbuiting, arbeid door minderjarigen en witwassen inderdaad zo significant dat het speciale wetgeving op het terrein van prostitutie rechtvaardigt? Moeten we prostituees onderwerpen aan een regime van regels en aan een registratiesysteem van twijfelachtige legitimiteit en noodzaak om zaken aan te pakken die in feite losstaan van prostitutie?

Als naïeve natuurwetenschapper vermoed je dan dat er wel veel onderzoek gedaan zal zijn dat een dergelijke verstrengeling onomstotelijk aantoonde, maar tot je verbazing is dergelijk onderzoek nauwelijks gedaan. Voor zover we iets als cijfermatige onderbouwing kunnen vinden, gaan we te rade bij de memorie van toelichting: "Signalen van onvrijwillige prostitutie zijn tijdens het veldwerk van de tweede evaluatie naar niet-legale prostitutie aangetroffen, zij het in geringe mate. Echter, bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel komen jaarlijks enkele honderden meldingen van mogelijke slachtoffers van vrouwenhandel." De memorie van toelichting stelt vervolgens dat het aantal meldingen in 2007 – 716 – is gestegen ten opzichte van 597 in 2006. Het Coördinatiecentrum Mensenhandel is van oordeel dat dit vooral het gevolg is van toegenomen alertheid en herkenning van de signalen van mensenhandel.

Al met al is dit geen overtuigende casus voor een toename van het verschijnsel mensenhandel. Verder groesiert de memorie van toelichting in algemeenheden: het aantal prostituees met souteneurs lijkt niet te zijn afgenomen, prostitutie van minderjarigen zou nog steeds, zij het incidenteel, voorkomen en onduidelijk is of prostitutie door illegaal verblijvende en/of illegaal werkzame prostituees is afgenomen dan wel is verschoven van het vergunde naar het niet-vergunde deel van de branche, enzovoorts. Is de minister het met mijn fractie eens dat de cijfermatige onderbouwing van wat als een reeks problemen gezien wordt, simpelweg onder de maat is? Rechtvaardigt dit gebrek aan feitelijke kennis over de situatie een zwaar middel als het voorliggende wetsvoorstel?

Ik zal nu ingaan op die aspecten van het wetsvoorstel die op mijn fractie overkomen als het meest kwetsieus. Dat de voorgestelde plicht tot registratie waarschijnlijk een inbreuk betekent op de Wet bescherming persoonsgegevens is al van diverse kanten betoogd. Dat registratie bovendien de positie van exploitanten versterkt en die van prostituees verzwakt is vanuit het veld nadrukkelijk en overtuigend naar voren gebracht. Naar de mening van mijn fractie is het zeer waarschijnlijk dat de registratieplicht een vlucht in de illegaliteit tot gevolg zal hebben, mocht dit voorstel tot wet worden. Mijn fractie heeft geen twijfels aan de goede bedoelingen van de wetgever, maar is het juist niet de weg naar de hel die met goede voornemens geplaveid is? Graag hoor ik de mening van de minister op dit essentiële punt.

De met woorden beleden wens van het kabinet om te komen tot een grotere mate van uniformering op het ge-

bied van vergunningen kan nog wel begrepen kan worden. De introductie van de nulloptie die aan gemeenten wordt toegekend, staat echter volkomen haaks op dit streven. Deze nulloptie stelt gemeenten in staat om seksbedrijven te weren. Dit wordt gemotiveerd vanuit de bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en gezondheid van prostituee of klanten. Curieus is toch de uitzonderingspositie die op deze manier voor de bedrijfstak prostitutie gecreëerd wordt. De vaagheid van de criteria zet de deur open voor het kiezen van de nulloptie op oneigenlijke gronden. Bovendien is moeilijk in te zien dat bij bepaalde bedrijven, bijvoorbeeld in de horeca, niet dezelfde gronden om een vergunning te weigeren, zouden kunnen gelden. Het is naar de mening van mijn fractie van tweeën één: prostitutie of seksuele dienstverlening is een bedrijfstak als een andere, of ze is dat niet. Graag hoor ik van de minister wat er nu zo bijzonder is aan een seksbedrijf om bij wet een dergelijke uitzonderingspositie in te voeren.

In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om de prostituee strafbaar te stellen als zij werkzaam is in een niet-vergund prostitutiebedrijf, niet is ingeschreven in het register, of het vereiste registratiebewijs niet voorhanden heeft. Hoe een dergelijke bepaling te handhaven is, is mijn fractie een raadsel.

In het wetsvoorstel wordt ook de klant die gebruikmaakt van de diensten van een illegaal aanbod tot prostitutie, strafbaar gesteld. Van de klant wordt verwacht dat hij bij een zelfstandig werkende prostituee de combinatie van een registratienummer en telefoonnummer verifieert bij het landelijk registratiesysteem. Een dergelijk voorstel lijkt me in strijd met alle biologische werkelijkheden. Een belangrijke drijfveer voor anonieme seks is lust. Juist bij dat fundamentele proces is de werking van de grote hersenen, waar ons vermogen tot logisch redeneren en van plannen is gelokaliseerd, tijdelijk ondergeschikt aan de activiteit van hormonen als testosteron en adrenaline. Dat verdraagt zich erg slecht met het verrichten van allerlei rationele handelingen die het wetsvoorstel kennelijk als waarschijnlijk en noodzakelijk veronderstelt. Graag hoor ik de toelichting van de minister op dit punt.

Ik kom tot afronding van mijn eerste termijn. Maatschappelijke problemen die nauwelijks gekwantificeerd zijn en waarvan niet cijfermatig duidelijk is hoe groot de verwevenheid met prostitutie is, worden aangepakt met wetgeving over prostitutie. De onderbouwing daarvoor verdient een uitgebreide toelichting. Naar mijn stellige overtuiging wordt deze onvoldoende gegeven. Ook werken prostituees onder zeer verschillende omstandigheden; in bedrijven met vergunning, in bedrijven zonder vergunning, of individueel met of zonder vergunning. Deze categorieën zijn bovendien niet strikt gescheiden, maar vormen een continuüm.

Het ontgaat mijn fractie vooralsnog hoe de voorgestelde wetgeving over prostitutie effectief kan zijn om misstanden op andere gebieden aan te pakken. Zelfs als dit een rationele aanpak zou zijn, is het mijn fractie niet duidelijk hoe de voorgestelde wetgeving uitgevoerd en gehandhaafd kan worden. Graag hoor ik een toelichting van de minister.

□

Mevrouw **Scholten** (D66):

We hebben al een middag lang gesproken over de voor- en nadelen van het huidige wetsvoorstel dat de prosti-



tutie in Nederland zou moeten reguleren. Voordat ik namens de D66-fractie daarop inga, is het interessant te zien waar we vandaan gekomen zijn en waar we nu staan. Je moet je geschiedenis kennen om de juiste beslissingen te nemen.

Vóór de Franse tijd was prostitutie officieel verboden maar werd gedoogd, zolang deze niet te zichtbaar was en geen overlast veroorzaakte. Wel kwam er via gemeentelijke organisaties een gezondheidscontrole op de prostituees. Ik vertel het maar even in vogelvlucht, anders zou ik mijn spreektijd ver overschrijden.

Pogingen van de overheid om er verder iets aan te doen sloegen niet aan. Bemoeienis van de overheid werd ook helemaal niet op prijs gesteld. "Want door regulering zou de overheid prostitutie goedkeuren, althans moreel aanvaardbaar vinden." Ik citeer Abraham Kuypers uit 1879. Ook de vrouwenbeweging keerde zich tegen prostitutie vanwege uitbuiting van de vrouw, zegt Aletta Jacobs.

Sinds 1911 staat het bordeelverbod in de wet. De seksclubs en andere activiteiten bleven illegaal. In 1999 kwam het wetsvoorstel om het bordeelverbod op te heffen. De prostituee werd mondig en wilde een normaal beroep. Prostitutie werd als maatschappelijk verschijnsel aanvaard. Als je er vrijwillig voor kiest, mag de overheid zich er niet mee bemoeien, dat was de gedachte van Paars destijds. Het motto was: wel uitbating, geen uitbuiting. De PvdA, VVD en D66 stemden voor opheffing van het bordeelverbod, de leeftijd werd 18 jaar.

Ook al werd het bordeelverbod opgeheven, een normaal beroep werd de prostitutie niet. Prostituees werden voor een deel vrijgesteld van belasting en prostitutie werd in het kader van re-integratie ook niet gezien als passende arbeid. Een werkloze kon dus niet tot een baan in de prostitutie worden gedwongen.

Nu, 12 jaar later, stelt het huidige wetsvoorstel verdere regulering aan de orde. Opheffen van het bordeelverbod heeft niet gebracht wat ervan werd verwacht, aldus de minister in zijn toelichting.

Als redenen worden de slechte positie van de prostituee in verband met vrouwenhandel en de vluchtigheid van de branche genoemd. Met een verplichte registratie zou de branche volgens de minister beter in kaart kunnen worden gebracht. Daarom moeten de prostituees worden geregistreerd. Alleen de geregistreerde prostituees zijn legaal en de klant is strafbaar als hij seks heeft met een niet-geregistreerde. Seksclubs mogen alleen met geregistreerden werken en zijn vergunningplichtig. Dat zijn in het kort de pijlers van het wetsvoorstel.

Het idee van het wetsvoorstel is bescherming van de prostituee tegen dwang en tegen mensenhandel. Dat is een andere grondslag dan registratie die plaatsvindt bij beroepen, zoals in het BIG-register of registratie van beëdigde advocaten. Daar gaat het om de bewaking van kwaliteit en de betrouwbaarheid van de beroepsgroep.

De grote vraag is of dit voorstel de gedwongen prostitutie en mensenhandel daadwerkelijk aanpakt en de positie van de prostituee inderdaad versterkt. Voor mijn fractie lijkt dit voorstel gebaseerd op aannames, waarbij louter bevestiging wordt gezocht en gevonden in de politieke hoek en waarbij kritiek van belangenbehartigers van prostituees niet of nauwelijks in overweging wordt genomen. Je kunt je ook de vraag stellen: zijn alle andere justitiële methoden al toegepast en zo ja, waarom hebben deze te weinig opgeleverd?

Mijn fractie heeft grote moeite met dit wetsvoorstel en zou het graag op een aantal punten gewijzigd zien: wel

vergunningplicht, geen registratie. Maar dat zal in de Eerste Kamer niet gaan.

Mijn fractie wil graag de risico's van registratie aan de orde stellen. Verplichte registratie is een inbreuk op de privacy van de betrokkene. Hoezeer de minister ook roept dat het beroepswerk is, het gaat om registratie van gevoelige persoonsgegevens en dan lopen we aan tegen artikel 16 en 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens en artikel 8 van het EVRM, zoals we vanmiddag eerder hebben gehoord. Rechtszaken over de aspecten van privacy tot aan het EHRM toe zijn aangekondigd.

De minister verwacht, aldus de memorie van antwoord, pagina 8, dat prostituees zullen inzien dat het beter is zich te laten registreren. Tegelijkertijd erkent de minister dat het draagvlak bij de branche zelf klein is. Volgens organisaties zoals het Landelijk Platform Prostitutie en de Rode Draad zullen veel prostituees zich niet registreren, onder andere vanwege het stigma dat eraan kleef.

Het lijkt er op dat de minister de weerstand tegen registratie bagatelliseert. Want waar baseert de minister zijn verwachting op dat prostituees tot het inzicht zullen komen dat registratie beter is? Utrecht heeft ervaring met vrijwillige registratie, maar daar is als gevolg daarvan een groot deel de illegaliteit in gegaan, wordt gezegd. Want registratie heeft een stigmatiserende werking en de veiligheid kan onmogelijk worden gewaarborgd. Ik wijs op het risico van datalekken, hacking, onbevoegd en onvoorzien gebruik. Ik houd het kort op dit punt, want hieraan is in de loop van deze middag al uitvoerig aandacht besteed.

Bovendien: de registratie heeft een geldingsduur van drie jaar en drie maanden. Daarna dient de prostituee zich opnieuw te registreren. Daar ga ik althans van uit; zo is het wetsvoorstel geformuleerd. Zal zij dat doen? Bovendien, hoe gaat dit in zijn werk? Onthouden de prostituees de datum van afloop van hun registratie, of krijgen zij een oproep om zich opnieuw te melden thuisgestuurd, zoals je een oproep krijgt als je paspoort gaat verlopen? Het laatste heeft met de beloofde anonimiteit weer weinig te maken. En wat gebeurt er als de prostituee zich vergeet te herregistreren? Is zij dan op dat moment strafbaar? Drijft de minister op deze wijze de dames niet alsnog de illegaliteit in? Dit is een voorbeeld van hoe ingewikkeld de hele registratie is. Hoe kom je uit het register? Hoe toon je aan dat je gestopt bent? En welke andere instanties krijgen inzage in het register? Zal de Vreemdelingendienst niet zeer geïnteresseerd zijn? Het concept van de AMvB, waarin dit allemaal is voorzien – zie artikel 8 lid 3 – is nog niet beschikbaar gesteld. Mijn fractie wil graag de toezegging dat deze AMvB de zware voorhangprocedure krijgt.

Dan nog iets waar de fractie van D66 vraagtekens bij heeft. Wanneer er tijdens de intake bij de ambtenaar een redelijk vermoeden ontstaat van gedwongen prostitutie, dan moet dit volgens de wet worden gemeld bij de politie. Graag vernemen wij van de minister wanneer er sprake is van een redelijk vermoeden en aan welke voorwaarden dat vermoeden dan moet voldoen. De wet zegt hier niets over. En wat gebeurt er met de aldus verzamelde gegevens? Is er voldoende menskracht beschikbaar om al die mensenhandelzaken aan te pakken? Hoe zijn de financiering van het registratiesysteem en de handhaving geregeld? Het aantal prostituees in Nederland is onbekend. Hoeveel gesprekken er worden verwacht, weten we dus niet. Hoe ziet in dat verband het kostenplaatje er uit? Als het om een groot aantal buitenlandse vrouwen gaat, zijn de tolkenkosten een niet onbelangrijk deel ervan, wil het gesprek een goede inhoud hebben. Maar de minister is,

## Scholten

zo blijkt uit de stukken, niet genegen de gemeenten extra te ondersteunen. Graag een reactie van de minister.

Dan het punt van de leeftijdsverhoging. Dit wetsvoorstel verhoogt de leeftijd van 18 naar 21 jaar. We hebben gezien dat circa twaalf jaar geleden nog anders werd gedacht over de leeftijds kwestie, maar goed. Is de leeftijd van 21 jaar in verhouding tot de werkelijkheid reëel? Bestaat er voor enige andere beroepsgroep een leeftijdseis van 21 jaar? En gaat het werken? Stapt met het verhogen van de leeftijd naar 21 jaar een grote groep vrouwen onder de 21 jaar uit de prostitutie? Is het niet eerder zo dat deze dames in de illegaliteit verdwijnen en verliezen we niet juist het zicht op deze groep?

Dit onderschrijven ook mevrouw Wijers van de Vereniging voor Vrouw en mevrouw Ridder-Wiskerke van Soa Aids Nederland, tijdens de informatiebijeenkomst hier in de Eerste Kamer op 12 juli jongstleden. Zij zijn erg bezorgd over de combinatie van de verhoging van de leeftijd, de invoering van de registratieplicht en het strafbaar stellen van ongeregistreerde prostituees. Volgens hen betekent dit dat deze groep zich per definitie niet kan registreren en dus strafbaar is en in het illegale circuit terecht komt. Graag hoor ik van de minister hoe hij denkt dit probleem te ondervangen. Misschien ziet de minister iets in een overgangsregeling, waarbij de huidige prostituees onder de 21 niet met ingang van dit wetsvoorstel plotseling strafbaar zijn en zouden kunnen worden opgevangen in uitstapprogramma's. Helaas houdt de financiering daarvan op korte termijn helaas op.

D66 is voorstander van de vergunningplicht. We denken zelfs dat de vergunningplicht registratie overbodig maakt. Wat betreft de seks- en prostitutiebedrijven is registratie niet noodzakelijk. Immers, deze dienen volgens dit wetsvoorstel aan voorwaarden te voldoen om een vergunning te verkrijgen. Zo wordt een vergunning onder meer niet verleend wanneer er aanwijzingen zijn dat de prostituees die worden tewerkgesteld, nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, of niet legaal hier zijn. Controle daarop is simpel. Volgens de minister gebeurt dit ten minste zes keer per jaar. Dan is het onze fractie onduidelijk waarom deze mensen zich ook nog moeten registreren. Is dat niet dubbelop? Graag een reactie van de minister als mijn fractie dat verkeerd ziet. Last but not least: hoe moet het met de "Belles de Jour" van deze wereld? Moet ik dat begrip nog nader uitleggen? Moeten zij zich ook registreren?

Mijn fractie maakt zich zorgen over de uitvoering van deze wet. We missen het overzicht. Ik heb al een AMvB genoemd die vrij belangrijk is, maar waarvan zelf de contouren nog niet zichtbaar zijn. Verder weten we niet welke gemeenten worden aangewezen om de registratie te doen en een gemeentelijke verordening op te stellen. Amsterdam heeft er een die op 7 november aanstaande wordt behandeld. Maar hoe zit het met de overige gemeenten? In hoeveel gemeenten is de standaardverordening van de VNG aanvaard? Er zijn nog meer AMvB's die moeten worden opgesteld: die van artikel 14, lid 2 over de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning, die van artikel 20 over de gegevens in het register en die van artikel 29 over de invulling van de vergewisplicht van de klant. Deze AMvB's hebben we gevraagd, maar niet gekregen. De minister wil er pas aan gaan werken als de wet is aangenomen. Ik zou graag een toezegging hebben op dit punt.

De klant wordt strafbaar. De gebruiker wordt de dader. Ook dat punt in dit wetsvoorstel lijkt moeilijk uitvoerbaar.

Het lijkt een van de zwakste onderdelen van het wetsvoorstel. De strafbaarheid van de klant lijkt een zeepbel. Kijk bijvoorbeeld naar de minimale pakkans. Dat zouden allemaal "heterdaadjes" moeten zijn.

Ik bekijk dit wetsvoorstel graag ook in samenhang met de mededeling van de Europese Commissie. De strategie van de Commissie geeft vijf prioriteiten waarop de EU zich moet richten bij de bestrijding van mensenhandel. Deze mededeling komt misschien op het juiste moment. Ook de Europese Commissie maakt zich zorgen en ziet het tegengaan van mensenhandel als een van haar prioriteiten. Er komen meer en andere middelen ter beschikking. Enkele prioriteiten zouden goed kunnen worden gerelateerd aan dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel haakt als het goed is aan bij prioriteit A, de herkenning van slachtoffers van mensenhandel, maar prioriteit B, het verrichten van meer inspanningen om mensenhandel te voorkomen, en prioriteit C, het actiever vervolgen van mensenhandelaars, verdienen meer aandacht. Volgens de mededeling werken mensenhandelaars in vaste netwerken, is de problematiek grensoverschrijdend en komt interne mensenhandel, waarbij slachtoffers veelal EU-burgers zijn, steeds vaker voor. Volgens de mededeling worden over de gehele linie nog steeds maar weinig mensenhandelaars vervolgd en nemen veroordelingen zelfs af.

Gelukkig heeft de minister, aangespoord door de Nationale Rapporteur Mensenhandel, vervolging van mensenhandel als specialisme binnen de rechterlijke macht aangekondigd. Maar interessanter is: hoe hoog staat mensenhandel eigenlijk op het prioriteitenlijstje van het OM? Welke richtlijnen hebben de hoofdofficieren de laatste vier jaar? Waarom nemen de veroordelingen af? Allemaal punten waarop alle aandacht gericht moet worden. Mensenhandel moet worden tegengegaan. De capaciteit moet worden verhoogd, zowel bij de politie als bij de opvang- en voorlichtingsinstellingen voor prostitutie. Het verwondert mijn fractie dat de minister, een fervent voorstander van het verhogen van politie-inzet op velerlei gebied, bij dit wetsvoorstel deze mogelijkheid überhaupt niet noemt. Kan de minister aangeven hoe hij wil inzetten op de vervolging van mensenhandelaars en of hij met dit wetsvoorstel ook een instrument voorhanden heeft om mensenhandelaars actiever te vervolgen? Graag een reactie van de minister.

Ik rond af met de vraag waar we nu staan. Het bordeelverbod is opgeheven. Prostitutie moet sinds 2001 een normaal beroep zijn, maar is dat niet geworden. Daarom stoppen we de prostituee nu in het mandje van de overheidscontrole, ter eigen bescherming, of men wil of niet, omdat gedwongen prostitutie en mensenhandel moeten worden tegengegaan. Mijn fractie bagatelliseert de gevolgen daarvan niet; integendeel. De vraag is echter of we met dit wetsvoorstel dat doel in enigerlei mate bereiken.

Mijn fractie wacht de antwoorden van de minister met grote belangstelling af.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

U vroeg waar wij nu staan, maar de vraag is waar D66 nu staat. In de Tweede Kamer heeft uw fractie het wetsvoorstel afgewezen. Ik krijg niet de indruk dat u door de behandeling in deze Kamer een stuk enthousiaster bent geworden. Dat beluister ik in ieder geval niet in uw bijdrage. In artikel 40 staat de mogelijkheid om dit wetsvoorstel in delen in te voeren. Zou u daarin mee kunnen gaan als de registratie eruit gaat en als een betere regeling van het vergunde deel zou doorgaan?

## Scholten

Mevrouw **Scholten** (D66):

Ik heb deze suggestie van mevrouw Quik in haar bijdrage gehoord. Ik vind het een interessante suggestie en ik zal daarover gaan nadenken.



Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Mijnheer de voorzitter. De CDA-fractie staat achter beide doelstellingen van dit wetsvoorstel: regulering van de prostitutie en het bestrijden van misstanden in de seksbranche. De branche is gevoelig voor misstanden. Het kan natuurlijk gebeuren dat personen zelfstandig en volkomen uit eigen vrije wil kiezen voor het werken in de seksbranche als prostituee, maar het is ook duidelijk dat in deze branche veel ellende te vinden is. Zware criminaliteit die gerelateerd is aan mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en illegalen en gedwongen prostitutie dienen naar de overtuiging van de CDA-fractie bestreden te worden, niet alleen op papier, maar daadwerkelijk en effectief. Beter nog is het voorkomen hiervan. De vraag is of het voorliggende wetsvoorstel een reële bijdrage levert aan die bestrijding of voorkoming.

Het voorstel introduceert een algemene vergunningplicht voor de exploitatie van seksbedrijven. Van vergunde escortbedrijven wordt verder een landelijk register ingesteld, met als doel om het toezicht op deze niet locatiegebonden bedrijven te vergemakkelijken. Gemeenten kunnen ook kiezen voor een nulloptie of een maximumaantal vergunningen. Het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning is strafbaar en er is een binnentredingsbepaling voor opsporingsambtenaren. Met bepalingen als deze is het CDA het in elk geval eens.

Anders ligt het met de voorgestelde algemene registratieplicht voor prostituees, een centraal onderdeel van het wetsvoorstel. Wij zijn bereid om ons te laten overtuigen van de noodzaak van de registratieplicht, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat wij daar ondanks de uitgebreide schriftelijke behandeling tot nu toe niet van overtuigd zijn. Ook de hoorzitting die de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid belegd heeft, leverde over de registratieplicht diametraal tegenovergestelde visies op.

Voor het CDA weegt zwaar dat, wanneer eenmaal een centraal landelijk registratiesysteem is opgezet, dit niet een-twee-drie weer zal verdwijnen. Het is zelfs de vraag of het dan ooit zal verdwijnen, ook niet als de resultaten ervan teleurstellen. Iets is dan immers al gauw beter dan niets. Nu wij aan het begin staan van het nemen van een beslissing over de introductie van zo'n vergaand systeem, is het daarom voor ons van groot belang om met de minister juist over dit onderdeel van het wetsvoorstel van gedachten te wisselen.

In de schriftelijke behandeling is de registratieplicht al uitvoerig bediscussieerd. Herhaling van die discussie is niet zo zinvol. Ik beperk mij daarom nu tot de kwesties die voor de CDA-fractie belangrijk zijn om te komen tot een verantwoord oordeel over de wenselijkheid ervan. Kwesties van privacybescherming laat ik nu omwille van de tijd achterwege. Zij zijn al door een groot aantal andere fracties aan de orde gesteld en ik vermoed dat zij ook door de spreker na mij aan de orde zullen worden gesteld. Het is in ieder geval duidelijk dat wij van de reactie van de minister op deze punten zeer zorgvuldig en met grote aandacht kennis zullen nemen.

Ik wil positief beginnen. De CDA-fractie ziet drie mogelijke voordelen van registratie. De eerste is dat de regis-

tratie, zeker in combinatie met de vergunningplicht, exploitanten de mogelijkheid biedt om aan te tonen dat zij binnen de kaders van de wet werken. Hetzelfde geldt voor geregistreerde prostituees. Met name voor die laatstgenoemde groep zegt de registratie op zich echter nog niet veel over het wel of niet bestaan van de misstanden waarover ik zojuist sprak. De registratie zegt alleen iets over het wel of niet geregistreerd staan. Het tweede mogelijke voordeel is dat de registratie voor de gemeente een aanknopingspunt schept voor contact met de prostituee en zo de mogelijkheid biedt om misstanden op het spoor te komen. Het derde mogelijke voordeel is dat exploitanten van kwade wil het leven iets moeilijker wordt gemaakt.

Op het tweede en derde punt ga ik nu verder in. Wat het tweede punt betreft, dus ten aanzien van de registratie als aanknopingspunt om in contact te komen met de prostituee: die registratie is slechts nuttig als tegelijkertijd aan een heel groot aantal voorwaarden voldaan is. De vertegenwoordigers van de gemeenten Utrecht en Amsterdam, die in een hoorzitting hebben gesproken, hebben dit in onze ogen duidelijk gemaakt. Vooral de concrete ervaringen in Utrecht zijn belangwekkend. Ik vat die samen in drie kernwoorden: contact, vertrouwen en ketensamenwerking. Registratie kan een goede rol vervullen, maar eigenlijk alleen als gedurende een langere periode geïnvesteerd wordt in een-op-eengesprekken, eventueel met een tolk erbij, van minimaal een uur – Amsterdam had het zelfs over twee uur per persoon – met een deskundige gesprekspartner van de kant van de gemeente. Daaruit moet vervolgens een vertrouwensband ontstaan. De inspanning van de gemeente is op zich niet genoeg: die moet deel uitmaken van een structurele en zeer goed georganiseerde ketensamenwerking. Als niet aan die voorwaarden voldaan wordt, is de exercitie van de registratie eigenlijk zinloos. Als wel aan die voorwaarden wordt voldaan, is registratie niet minder maar ook niet meer dan een aanknopingspunt om met de prostituee in contact te komen.

Dit leidt tot de vraag waarom er niet verder is gekeken naar alternatieven voor het bewerkstelligen van het contact met de prostituee, zonder die registratie. Zijn er niet ook allerlei andere aanknopingspunten die daarvoor gebruikt kunnen worden? Ik denk bijvoorbeeld aan het belastingrecht. Ik neem aan dat er belasting betaald moet worden. Je zou kunnen zeggen dat dat een vorm van registratie is. Is niet via die weg een zekere controle uit te oefenen op de individuele prostituees en op de werkgevers? Dat zou de functie van de registratie als het ware kunnen vervangen.

Dit leidt tot de vraag wat er wordt bereikt met de landelijke registratie, dus met het landelijke karakter van de registratie. Het is namelijk bepaald niet gezegd dat aan al die voorwaarden voldaan gaat worden, buiten een paar specifieke gemeenten, zoals Utrecht of Amsterdam, die inzetten op de daadwerkelijke bestrijding van misstanden in de seksbranche. Een argument voor de landelijke invoering van de registratie is dat kwaadwillende exploitanten via vestiging in een andere gemeente dan de gemeente die de registratie verplicht stelt, die verplichting dan niet kunnen en zullen ontlopen. Zij kunnen dan immers niet zeggen dat zij in Amsterdam gevestigd zijn, maar zich even vestigen in een andere gemeente, waar geen registratieplicht geldt. Formeel zullen zij dan inderdaad niet door de mazen van de wet kunnen glippen, want zij moeten zich registreren, als dat niet in de ene gemeente is dan wel in een andere. Feitelijk kan dit echter anders ko-

## Van Bijsterveld

men te liggen. De feitelijke betekenis zal dus misschien anders zijn. Ook prostituees zelf kunnen zich om privacyredenen in een andere gemeente dan de eigen gemeente waar ze werkzaam zijn, laten registreren. Wat betreft die andere gemeenten zal je misschien moeten concluderen dat ze wellicht niet de mankracht, de middelen, de expertise en de inzet hebben om werk te maken van datgene wat ze bij die registratie tegenkomen. Dat ondermijnt mogelijk het effect van een landelijke regeling. De effectiviteit van verplichte registratie wordt daarmee betwistbaar, zowel voor die kleinere gemeenten, als ook voor grote steden. Graag horen wij hierop de reactie van de regering.

In het wetsvoorstel wordt verder gesproken over registratie in een regiogemeente. Ik ben benieuwd hoe de minister dat begrip "regiogemeente" uitlegt. Welke wettelijke basis bestaat er voor die uitleg? Met andere woorden: als je in Brabant werkzaam bent, kun je je dan ook in een klein dorp in Groningen laten registreren? Hoe ziet de minister dat? Dat is wel van belang voor de effectiviteit van het voorstel.

Ik kom nu bij het derde argument voor de registratie, namelijk de drempel die registratie zal opwerpen voor exploitanten van kwade wil. Is die drempel voldoende? Anders gezegd: kunnen tijd, geld en moeite die met het opzetten en in stand houden van een registratiesysteem zijn gemoeid, niet beter besteed worden voor het doel van het bestrijden van misstanden in de seksbranche? Kan het geld dat daarmee vrijkomt – ik hoorde van een van de vorige sprekers dat het toch om heel forse bedragen gaat – niet worden geïnvesteerd in een meer directe aanpak van het geheel?

Een van de punten van kritiek op de registratieplicht is dat het een papieren werkelijkheid zou scheppen. Zowel de Raad van State als de Raad van Hoofddcommissarissen kwam hiermee. De inventiviteit binnen de criminale sector, de mobiliteit en open grenzen maken dan al snel dat registratie ontdoken kan worden en dat de te bestrijden misstanden achter een façade van andere activiteiten plaatsvinden. In zulke gevallen zal men bij opsporing – ik bedoel dan meer een directe soort van opsporing – meer in staat zijn om misstanden aan te pakken dan via de aanvliegroute van de registratie. Die registratie biedt dan misschien niet het juist aanknopingspunt daarvoor.

Dat brengt mij bij het volgende. De gemeente Amsterdam heeft zich bij monde van de burgemeester groot voorstander betoond van een registratieplicht. Wanneer ik mij niet vergis, heeft hij zelfs een registratiesysteem voor zijn gemeente in het vooruitzicht gesteld in het geval dit wetsvoorstel hier zou sneuvelen. De stad Utrecht kende al een eigen registratiesysteem op vrijwillige basis. Dat brengt de CDA-fractie tot het volgende. Hoe staat de minister tegenover het idee om eerst meer ervaring op te doen met een registratiestelsel, bijvoorbeeld zoals in Utrecht waar het in combinatie met andere maatregelen wel werkt? De CDA-fractie kan zich ook nog voorstellen dat het nuttig is om ervaring op te doen met plaatselijk verplichte registratie. Bestaan daarvoor juridische mogelijkheden?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Ik zou graag van u weten waarop u baseert dat het in Utrecht werkt. Ik weet dat het ons bij de hoorzitting verteld is en dat de burgemeester denkt dat het werkt, maar er zijn veel berichten die erop duiden dat het averechts werkt, omdat de wat mondiger prostitué(e)s zullen verdwijnen uit Utrecht of in elk geval uit het zicht, terwijl al-

leen de minder mondigen, met name de Oost-Europeanen, zullen blijven. Dus dat het systeem in Utrecht goed werkt, staat voor mij, gelet ook op wat ik in de media lees, nog niet vast. Hebt u er meer informatie over?

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Nee, ik heb er niet meer informatie over. Ik baseer mij echt alleen op datgene wat ik op de hoorzitting gehoord heb. Als je de registratie alleen plaatselijk organiseert, krijg je natuurlijk ook weglekeffecten. Ik kan mij voorstellen dat dan de mondige personen weggaan, maar als ze mondig zijn, zijn het misschien ook niet de probleemgevallen. Als de probleemgevallen achterblijven en je daarmee in contact komt, dan zou naar mijn idee die regeling ook wel werken. Als je het meteen landelijk invoert, heb je die ontsnappingsmogelijkheden in ieder geval op papier niet, maar in de praktijk zal dat misschien anders liggen. Je kunt dan in ieder geval wel meer ervaring opdoen om te zien of het überhaupt werkt en zo ja, hoe en onder welke voorwaarden. Dan zit je niet direct aan een landelijke regeling vast. Het is misschien een brug te ver om nu een landelijke regeling in te voeren, met alle onduidelijkheden van dien. Laten we dan eerst de pilotprojecten doen in de steden. De vraag is hoe de minister hier tegenoverstaat en of dit dan op vrijwillige of op verplichte basis kan.

Tot slot nog twee vragen, één over de leeftijdsgrens die het wetsvoorstel hanteert en één over het vervallen legitimatiebewijs met foto. Tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer is de leeftijdsgrens voor verplichte registratie opgetrokken van 18 naar 21 jaar. Dat wil zeggen dat men pas op 21-jarige leeftijd geregistreerd kan worden en er een legale situatie ontstaat. Ik heb begrepen dat er onder die leeftijd sprake is van illegaliteit. Als die registratie zo belangrijk is om grip te krijgen op de sector, om in contact te komen met de prostituee en om misstanden op te sporen, dan zou je kunnen concluderen dat wanneer je de personen onder de 21 jaar erbuiten laat vallen, je ze eigenlijk tussen wal en schip laat vallen. Ik kan mij voorstellen dat die groep van tussen de 18 en 21 jaar juist heel erg kwetsbaar is. De CDA-fractie kan zich voorstellen dat als registratie landelijk wordt ingevoerd – wij zijn er nog niet van overtuigd dat dit zou moeten – die dan juist óók voor de kwetsbare groep van 18 tot 21 zou moeten gelden. Ze lopen namelijk toch meer risico om slachtoffer te worden van misstanden. Hoe vrij en zelfstandig is die groep eigenlijk? En zouden niet juist zij in contact met de GGD moeten geraken? Als het wel mogelijk is om in contact te komen met die jongeren tussen 18 en 21 jaar en ze te laten bereiken door de GGD of andere instanties, waarom kan dat dan niet voor de groep personen van 21 en ouder?

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is om privacyredenen het verplichte legitimatiebewijs met foto vervallen. De vergewisplicht van de klant is blijven bestaan, inclusief de strafbedreiging bij overtreding. Het is ondanks de eerdere schriftelijke behandeling de CDA-fractie nog niet duidelijk geworden hoe een klant zich ervan kan vergewissen met een geregistreerde prostituee van doen te hebben. Een aantal andere sprekers heeft die vraag ook al beeldend gesteld. De vraag die ik er aan zou willen toevoegen is hoe binnen redelijke grenzen kan worden uitgesloten dat van persoonsverwisselingen sprake is als het alleen maar gaat om een nummer en een telefoontoestel. Je kunt iedereen wel een telefoontoestel in de hand duwen. Hoe kun je voorkomen dat kwaadwillende exploitanten meerdere personen laten werken onder

## Van Bijsterveld

een- en hetzelfde registratienummer? Zonder een identiteitsbewijs met foto of een andersoortig identiteitsbewijs lijkt het mij erg moeilijk om te zien of een nummer of een telefoontje ook hoort bij een persoon. Naar het oordeel van het CDA is, wanneer men voor registratie kiest, een kans vergooid met het laten vervallen van de foto-identificatie. De handhaving aan de kant van de klant is ons ook niet erg helder.

Mocht het wetsvoorstel worden aangenomen, dan neem ik de vrijheid om te wijzen op artikel 40 van het wetsvoorstel. Ik doe de suggestie om nog even goed naar de tekst van die bepaling te kijken, want volgens mij is daarin een woordje weggevallen. Maar dat is een klein detail op de grote vragen die aan de orde zijn. Wij zien met heel grote belangstelling de reactie van de minister tegemoet.



Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. Dit wetsvoorstel kent inmiddels een lange geschiedenis. In de Tweede Kamer zijn bij de behandeling 58 moties ingediend, waarvan één een bijzondere omdat daarin precies die zorgpunten zijn verwoord die de redenen vormen voor de aarzelingen die mijn fractie heeft bij dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel was voor de Tweede Kamer bepaald een hete aardappel die ze naar onze Kamer heeft doorgeschoven. De Tweede Kamer heeft behalve vele moties ook diverse amendementen ingediend en aangenomen. Een ervan had als gevolg dat de verplichte pas voor prostituees werd afgeschafte en vervangen door een registratieplicht en een vergewisplicht voor klanten van prostituees. Precies bij die registratieplicht en ook bij de vergewisplicht zitten de aarzelingen van mijn fractie, niet bij het verplichte vergunningstelsel. Onze vragen aan de minister zullen dan ook vooral over de registratie- en de vergewisplicht gaan.

Ik zal eerst ingaan op de landelijke registratieplicht. Mijn fractie heeft eerder vragen gesteld over de privacybescherming van prostituees en de beveiliging van het register, overigens niet alleen mijn fractie maar de hele Kamer. Onze eerdere zorgen over de beveiliging van het centrale register zelf heeft de minister gedeeltelijk weggenomen, hoewel mijn fractie nog wel graag de uitwerking in een AMvB afwacht. Onze zorgen over de privacybescherming van prostituees zijn nog niet weggenomen. Als het gaat om de privacybescherming van de prostituees die zijn opgenomen in het centrale register heeft mijn fractie nog de volgende vragen.

Het burgerservicenummer van de prostituee wordt versleuteld opgenomen in het register. Hoe staat het met de beveiliging van de sleutel zelf? Wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van asymmetrische encryptie, een sleutel-paar dat bestaat uit een private en een publieke sleutel? Wie hebben toegang tot die private sleutel? En wie blijft wel over de oorspronkelijke BSN-gegevens beschikken? Is dat de instantie die het centrale register gaat beheren of ook de gemeente die de intake doet? Hoe gaat de gemeente in het laatste geval dan om met de BSN-gegevens, ook in combinatie met de andere intakegegevens? Hoe wordt voorkomen dat deze gegevens ook voor andere doeleinden gebruikt zullen worden in de toekomst? Uiteraard nog niet als dit wetsvoorstel is aangenomen, maar op termijn zijn de bezwaren die we vandaag bespreken misschien wel vergeten, of worden ze minder belangrijk gevonden, en is er iemand in zo'n gemeente die het

toch wel heel handig vindt om deze gegevens te combineren met andere gegevens, die voor andere doeleinden zijn verzameld. Hoe voorkomen we de zogenaamde "function creep"? Stelt de minister nog extra eisen aan de verwerking van de gegevens die door de gemeente bij de intake worden verzameld en geregistreerd en aan de bewaartermijn? Hoe wordt gecontroleerd dat deze bewaartermijn ook daadwerkelijk wordt nageleefd?

Als we iets weten, is het dat met name de interne discipline bij gemeenten om gegevens na een bepaalde termijn te vernietigen heel vaak ontbreekt. Niet bewust, niet willens en wetens, maar deze is er gewoon vaak niet. Of worden de gegevens van de intake onmiddellijk na verzending naar de instantie die het centrale register gaat beheren, vernietigd door de gemeente? En zo ja, wie controleert dan die daadwerkelijke vernietiging? Wat gebeurt er met de andere persoonsgegevens van een prostituee die de gemeente verwerkt bij een intake, die niet naar de centrale beheerder worden gestuurd? Mijn fractie is er niet gerust op dat gemeenten niet zelf schaduwregisters zullen bijhouden. Sterker nog, mijn fractie kan zich niet voorstellen dat ze dat niet doen. Het is immers wel zo praktisch en vermindert hun afhankelijkheid van de beheerder van het centrale register.

Naast de privacybezwaren van de registratieplicht zijn er ook vraagtekens te plaatsen bij de privacybescherming van thuiswerkers. Wij hebben het daarover vanmiddag al eerder gehad. Thuiswerkende prostituees zullen immers zelf ook een vergunning moeten aanvragen. Wat gebeurt er met hun persoonsgegevens? Bij een vergunningaanvraag moeten op grond van artikel 12 van het wetsvoorstel onder meer persoonsgegevens worden overlegd, het nummer van inschrijving in het handelsregister van de KvK, adresgegevens et cetera. Hoe worden deze gegevens beschermd? Hoe zit het verder met de privacybescherming van deze prostituees wier gegevens in het landelijk register van vergunningen worden opgenomen? Hoe zit het met de beveiliging van dit landelijk register? Graag een antwoord van de minister op deze vragen.

Ook ik kom kort toe aan de vergewisplicht. Mijn fractie heeft in het nader voorlopig verslag vragen gesteld over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en heeft gevraagd hoe de privacybescherming van de klant wordt gewaarborgd. De regering heeft aangegeven dat de uitwerking van de methoden van vergewissen nog niet volledig is ontwikkeld en dat de nadere uitwerking ter hand wordt genomen als zeker is dat er voldoende steun is voor de uitgangspunten van het wetsvoorstel. Bij een keuze voor een systeem waarbij de klant aan de toezichthouder laat zien dat hij contact met het landelijk register heeft gehad, moet deze inderdaad het sms-bericht of de e-mail van het register bewaren tot enig moment na het gebruik van de seksuele dienst van de prostituee van wie hij de registratie is nagegaan. Hoe ziet de minister dit voor zich? Kan hij een indicatie geven van de termijn waarbinnen de klant het bericht moet bewaren? En hoe werkbaar is dat? Zullen de meeste klanten niet zo snel mogelijk dergelijke berichten van hun telefoon willen wissen of uit hun inbox willen verwijderen? Zij zullen wel degelijk vinden dat dergelijke contacten tot hun strikt persoonlijke levenssfeer behoren. Graag een antwoord van de minister op deze vragen.

U merkt dat mijn fractie nog veel vragen heeft over de privacybescherming van prostituees en van klanten van prostituees. Wordt de privacybescherming wel voldoende gewaarborgd in het centrale register dat ontwikkeld zal

## Duthler

worden? Wordt de privacybescherming van prostituees voldoende gewaarborgd door de gemeenten die de intake van de registratie verzorgen en die in dat kader persoonsgegevens verwerken en zo nodig verstrekken aan politie en justitie en aan mogelijke andere derden? Wordt de privacybescherming van klanten van prostituees voldoende gewaarborgd door de beheerder van het centrale register die de uitvoering van de vergewisplicht zal faciliteren? Kortom, hoe uitvoerbaar en handhaafbaar is de vergewisplicht?

In dat verband plaatst mijn fractie dan ook de nodige vraagtekens bij de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Zal het doel van het wetsvoorstel nu daadwerkelijk worden bereikt? Strafbaarstelling van niet-geregistreerde prostituees die mogelijk wel slachtoffer zijn van mensenhandel, brengt een drempel met zich mee voor hen om naar de politie te gaan. Voorheen waren zij, in tegenstelling tot hun exploitant, nooit zelf strafbaar. Ook voor de politie zelf wordt met de strafbaarstelling een drempel gecreëerd om vertrouwen bij slachtoffers te winnen. Het mogelijke en gevreesde neveneffect van de voorgestelde registratieplicht en strafbaarstelling van het slachtoffer is, zoals vanmiddag al eerder is gezegd, dat prostituees zich terugtrekken in de illegaliteit vanwege de angst hun anonimiteit te verliezen. Waarom is de minister toch van mening dat de voordelen van de voorgestelde maatregelen opwegen tegen deze ongewenste neveneffecten en de eerder uitgebreid besproken privacybezwaren? Zijn er geen andere maatregelen denkbaar die minder verder gaan dan een algehele registratieplicht? Voor de VVD-fractie zou een landelijk vergunningstelsel voldoende zijn.

Dan zijn er nog de ook door andere fracties genoemde vragen over de juridische houdbaarheid van de registratieplicht in verband met het verbod op het verwerken van persoonsgegevens betreffende iemands seksuele leven. Vanmiddag is al eerder gewezen op de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de Mens in de zaak *Khelili* tegen Zwitserland. Aanvankelijk beschouwde de minister de gegevens die in het register worden opgenomen als gewone persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Met deze uitspraak zijn de gegevens toch van kleur verschoten en moeten ze worden gekwalificeerd als bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp. Bijzondere persoonsgegevens mogen in beginsel niet worden verwerkt, tenzij er een uitzondering in de wet is te vinden. Die moet dan worden gevonden in artikel 23. Waarom is de minister van mening dat de gegevens weliswaar zijn te beschouwen als bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp, maar dat de verwerking van deze gegevens toch is toegestaan omdat wordt voldaan aan artikel 23, eerste lid, onder f? Welke zwaarwegende belangen worden gediend? En waarom is de minister van mening dat wordt voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit?

Ik heb nog een paar andere vragen die mede bepalend zijn voor de beoordeling van de effectiviteit van het wetsvoorstel, die mijn fractie graag beantwoord zou willen zien. In de gemeente Utrecht is ervaring opgedaan met het registreren van prostituees. Dat werd gedaan door één fulltime medewerker. Deze heeft in ruim een jaar tijd, van april 2011 tot juni 2012, 602 prostituees geregistreerd. Deze medewerker is daarvoor speciaal geschoold en zeer deskundig. Is de minister van plan alle gemeenten waar de inschrijving van prostituees gaat plaatsvinden, te ondersteunen met speciale opleidingen voor hun medewer-

kers? Zullen zij ook ondersteund worden door een tolk? In de gemeente Utrecht werden de meeste gesprekken gevoerd met behulp van een tolk, omdat de meeste meisjes geen Nederlands spraken. Overigens kenden zij vaak ook niet het telefoonnummer van hun eigen telefoon. Wat gebeurt er in zo'n laatste geval? Het niet kennen van je eigen telefoonnummer in combinatie met andere opvallende zaken is een indicatie dat er sprake is van onvrijwilligheid en daarmee van mensenhandel. Neemt zo'n medewerker van een gemeente dan contact op met de politie? En welke acties worden dan ondernomen? Hoe wordt zeker gesteld dat daadwerkelijk actie wordt ondernomen? Ik hoor medewerkers van de GGD zeggen: wij zijn er voor hulpverlening en niet voor opsporing. Hoe worden deze medewerkers gemotiveerd om toch de strafrechtketen te betrekken?

Een andere vraag is hoe met name kleinere gemeenten worden ondersteund in hun prostitutiebeleid. Zij zullen dan weliswaar mogelijk niet verantwoordelijk zijn voor registratie, maar zij zullen wel moeten nadenken over hun vergunningenbeleid. Specifieke kennis ontberen zijn veelal. Via een amendement dat in de Tweede Kamer is aangenomen, hebben gemeenten de mogelijkheid gekregen om in hun verordening nadere eisen te stellen aan in de gemeente werkende prostituees. Ook kunnen gemeenten kiezen voor de zogenaamde nuloptie; dat is al eerder aan de orde gekomen. Hoe wordt ervoor gezorgd dat er daadwerkelijk een eenduidig, uniform landelijk vergunningenbeleid voor exploitanten wordt gevormd? Hoe wordt voorkomen dat in de ene gemeente andere eisen voor het verkrijgen van een vergunning gelden dan in de andere gemeente? Met andere woorden, hoe wordt het zogenaamde waterbedeffect voorkomen?

Tijdens de informatiebijeenkomst die in juni dit jaar is gehouden, is door verschillende sprekers het belang van ketensamenwerking genoemd. Het gaat niet alleen om samenwerking in de strafrechtketen of de bestuurlijke keten zelf, maar juist ook om samenwerking tussen de ketens. We noemen dit ook wel een geïntegreerde ketensamenwerking. Onderschrijft de minister dit belang? Zo ja, welke maatregelen is de minister voornemens te treffen om de ketensamenwerking te activeren en te bevorderen?

Ik kom tot een afronding. De destructieve Tweede Kamer motie waarover ik eerder sprak, hield in dat er grote twijfels bestonden over de effectiviteit van de voorgestelde registratieplicht en de privacybescherming van prostituees. De vraag is of deze twijfels met de behandeling van het wetsvoorstel in deze Kamer zijn weggenomen. Dat met de registratieplicht de prostitutie wordt gereguleerd is duidelijk, maar dat daarmee ook de mensenhandel wordt bestreden, daarvan is mijn fractie nog niet overtuigd. Juist de kwetsbare groepen, jonge vrouwen en buitenlandse prostituees, vaak slachtoffers van mensenhandel, zullen zich niet laten registreren. Vrouwen jonger dan 21 jaar zijn immers strafbaar en buitenlandse prostituees verblijven vaak illegaal in Nederland. Een van de genoemde voordelen van registratie is het geven van voorlichting en het bieden van gezondheidszorg en hulpverlening. Juist deze groepen, de vrouwen die zich niet zullen laten registreren, hebben deze het hardste nodig. Met de strafbaarstelling van niet-registratie lijkt het erop dat met dit wetsvoorstel het slachtoffer wordt gecriminaliseerd en de mensenhandel gelegaliseerd; ik citeer een spreker tijdens de informatiebijeenkomst.

De VVD-fractie maakt een afweging tussen de doelen die met deze wet worden nagestreefd en de inbreuken

## Duthler

die deze wet maakt op de rechten van prostituees, waar bij de privacybescherming zwaar meetelt. Als er veel twijfels zijn over de effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet aan de ene kant en de waarborging van de privacybescherming aan de andere kant, is het dan wel verantwoord om de wet in te voeren? De invoering van een landelijk vergunningstelsel ziet mijn fractie zitten. Met de registratieplicht heeft zij echter grote moeite. Mijn fractie is daarover zeer kritisch en heeft daarover nog te veel vragen. Mijn fractie wacht de antwoorden van de minister dan ook met buitengewone belangstelling af.

De vergadering wordt van 17.10 uur tot 19.00 uur geschorst.



### Minister **Opstelten:**

Voorzitter. Ik dank de leden van de senaat voor hun buitengewoon intensieve en indrukwekkende betogen. Ik heb zeer aandachtig geluisterd naar hetgeen de leden hebben gezegd over het wetsvoorstel. Ik vond de historische beschouwingen van mevrouw Scholten en de heer Holdijk heel indrukwekkend. Daarmee wordt duidelijk gemaakt welke ingewikkelde wetgevingsprocessen hier aan de orde zijn. Daarmee wordt ook duidelijk dat het voorliggende wetsvoorstel al dateert van 2009, los van alle wetsvoorstellen en beschouwingen die daaraan voorafgegaan zijn. Dank daarvoor. Het scherpt mijn geest en het geeft het belang aan van dit debat, maar het vereist ook van mijn kant een buitengewoon luisterend oor. Ik moet het heel scherp registreren.

Laat het duidelijk zijn dat het kabinet en ik het ongeoorloofd noodzakelijk vinden om de misstanden binnen de prostitutiebranche te lijf te gaan. Ik formuleer het voor mezelf altijd in twee punten: de mensenhandel en de gedwongen prostitutie hard aanpakken. Daar gaat het in de kern om. U hebt dit allemaal buitengewoon gewetensvol behandeld. Dat heb ik nauwgezet gezien en gehoord. Dat overtuigt mij er ook van dat ik heel goed naar de leden moet luisteren. De noodzaak om die doelstellingen te bereiken, kan men lezen in het hele voorliggende wetsvoorstel. Ik heb het idee dat er wat betreft de doelstellingen die we moeten bereiken, geen licht is tussen de opvattingen in de Kamer en de opvattingen van het kabinet. Er is wel een verschillende appreciatie van de effectiviteit en in een enkel geval ook van de juridische houdbaarheid. Dat geldt tevens voor het vertrouwen in de manier waarop dit nu verder zal gaan. Ook het punt van de privacy is heel nadrukkelijk naar voren gebracht. Ik heb dit natuurlijk naar eer en geweten bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel bekeken. Uit dit debat blijkt op een aantal punten een buitengewoon gewetensvolle en kritische benadering van het wetsvoorstel door de leden. Ik kom daarop zo terug.

Er leven nog legio vragen over diverse aspecten van het wetsvoorstel. Die zijn niet zomaar gesteld. In het licht van het debat zal ik kort noemen wat uit diverse evaluaties blijkt, namelijk dat er inderdaad nog steeds misstanden bestaan in de branche. Gemeentelijke en regionale verschillen in het prostitutiebeleid en het vergunningenbeleid vormen de eerste oorzaak. De tweede oorzaak is het ontbreken van zicht op de branche, het escort en de thuiswerkers. Het wetsvoorstel heeft als primair doel de aanpak van deze oorzaken.

Ik wil er geen enkel misverstand over laten bestaan dat de aanpak en bestrijding van de mensenhandel lokaal prioriteit is, zowel voor de burgemeesters en de drie-hoeken, als de hoofdofficieren van justitie en de politie. Ik weet dat mensenhandel een grote prioriteit is voor de gemeentelijke organisaties. Kijk naar een stad als Amsterdam, maar kijk ook naar Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Utrecht en Amsterdam zijn ook bij de Kamer geweest. Die prioriteit ligt bij ons en ook bij het Openbaar Ministerie. De voorzitter van het college van pg's is de aanvoerder van de Taskforce Aanpak Mensenhandel, waarin gemeentebestuurders en allerlei multidisciplinaire organisaties zitten. Ook internationaal voeren wij dit onderwerp aan. Wij doen het wat dat betreft niet slecht maar zeker niet goed genoeg. Zowel met Amerika als met onze Europese collega's hebben wij in internationaal verband heel veel contact. Ik kan naar eer en geweten zeggen dat men naar ons luistert. Ik zeg dat omdat ik dat hier nadrukkelijk naar voren wil brengen.

Een zestal wegen speelt een rol bij dit wetsvoorstel. Die zijn ook door de woordvoerders langsgelopen. Het betreft een verplicht en uniform vergunningstelsel voor alle seksbedrijven. Ik denk dat daar nog veel vragen over zijn, maar dat wij ons daarin wel zouden kunnen vinden. Volgens komen allerlei punten waarover grote verschillen van mening bestaan. Ik noem de nuloptie voor de prostitutiebedrijven. Ook noem ik de stevige uniforme eisen aan de exploitant. Daarin zouden wij elkaar kunnen vinden. De registratieplicht voor prostituees is mild gezegd een controversieel punt, in ieder geval in de senaat. Nog niet iedereen is daarvan overtuigd. De overige punten zijn de leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar en het toezicht door gemeenten en politie gezamenlijk. Dan heb ik het nog niet eens over de zogenaamde vergewisplicht en de strafbaarstelling van de klant.

Waar leidt dat nu toe? Ik heb alle vragen op een rij staan en heb alle antwoorden paraat, maar ik proef uit de woorden van de woordvoerders dat zij het verstandiger zouden vinden als het demissionaire kabinet dit wetsvoorstel zou aanhouden. Maar wie ben ik? Ik moet dat bij de leden checken. Wij zullen de vragen heel concreet op ons laten inwerken, met name de vragen met betrekking tot de effectiviteit en de doelstellingen. Waar doe je het voor en wat voor instrumenten heb je verder nog? Ik vraag de leden daarom of zij dit een goed idee vinden. Dit is wat ik wilde zeggen als antwoord in eerste termijn. Het is bescheidener dan ik van plan was voordat ik hierheen kwam, maar dat is dan ook de vrucht van zo'n debat.

Ik voeg daar nog het volgende aan toe. Als de leden daar ja op zouden kunnen zeggen, zal ik steden als Amsterdam en Utrecht niet in de steek laten maar hun bijvoorbeld suggereren een pilot te houden om zaken van dien aard alvast te faciliteren. Zo zorg ik ervoor dat zij binnen hun verantwoordelijkheid niet met lege handen staan na dit debat.

### Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik kan de minister namens de hele Kamer bevestigen dat wij het zeer op prijs zouden stellen als hij zich nog eens dringend zou herbezinnen op de effecten van dit wetsvoorstel. Wij toetsen als Eerste Kamer wetsvoorstellen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, effectiviteit en rechtstatelijkheid. De minister heeft gehoord dat de Kamer op al deze punten belangrijke bezwaren heeft. Wij gaan graag op zijn aanbod in om zich nog eens goed te bezinnen op dit wetsvoorstel. Daarbij teken ik wel aan dat be-

## **Opstelten**

zinning echt moet leiden tot bezinning, en niet tot nadere uitwerking.

**De voorzitter:**

De geluiden van de publieke tribune zal ik voor deze keer toelaten.

**Minister Opstelten:**

Ik was dat niet, voorzitter.

**De voorzitter:**

Zeker niet, meneer de minister.

**Minister Opstelten:**

Dat zou mij niet passen.

**De voorzitter:**

Dat klopt.

**De heer Reynaers (PVV):**

In mijn eerste termijn heeft de minister zeer duidelijk van mij gehoord dat mijn fractie en mijn partij zeer hechten aan de verhoging van de minimumleeftijd voor de prostitutie. Daarom vraag ik hem expliciet om in de bezinning op dit wetsvoorstel, en ook daarbuiten, de verhoging van de minimumleeftijd apart aandacht te geven. Graag hoor ik van de minister op welke wijze hij dat gaat doen. Wat ons betreft hoeft het niet in een soortgelijk wetsvoorstel geregeld te worden. Het mag ook op een heel andere manier, als het maar geregeld wordt.

**De voorzitter:**

Prima, het is mij helder. Ik stel vast, mede na het horen van beide leden van deze Kamer, dat het wetsvoorstel wordt aangehouden. De minister zal zich herbezinnen op een en ander en op enig moment al dan niet erop terugkomen in deze Kamer. Wij horen graag van de minister wanneer dat zal gebeuren of dat bij nader inzien is besloten om niet met dit wetsvoorstel door te gaan, maar mogelijkerwijs een ander wetsvoorstel of helemaal geen voorstel in te dienen bij de Kamer. Heb ik het zo goed samengevat?

**Minister Opstelten:**

U hebt mijn gedachten goed weergegeven, zonder dat ik ze zo had uitgesproken.

**De voorzitter:**

We kennen elkaar al langer dan vandaag.

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 19.13 uur.