

3

Strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van de leden Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel) (34091).**

De voorzitter:

Aan de orde is de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel 34091, Voorstel van wet van de leden Segers, Kuiken, Kuik en Van Nispen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel, de Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel.

Ik heet de heer Segers, mevrouw Kuiken, mevrouw Kuik, de heer Van Nispen en de minister voor Rechtsbescherming nogmaals van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan mevrouw De Boer namens de fractie van GroenLinks.



Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Dank, voorzitter. Met het oog op de transparantie in deze Kamer meld ik om te beginnen dat ik in het verleden bestuurslid ben geweest van de Vereniging voor Vrouw en Recht - Clara Wichmann, en nog steeds lid ben. Ik meld daarbij ook dat ik geen enkele bemoeienis heb gehad met de totstandkoming van de brief die deze vereniging over het vandaag voorliggende wetsontwerp heeft geschreven. En voor de compleetheit meld ik ook nog even dat ik van 2011 tot 2018 lid ben geweest van de raad van toezicht van de stichting CoMensha, het coördinatiecentrum tegen mensenhandel.

Voorzitter. Het is inmiddels meer dan zes jaar geleden dat het initiatiefvoorstel waar wij vandaag over spreken bij de Tweede Kamer is ingediend. Van de oorspronkelijke initiatiefnemers is voor zover ik begreep alleen de heer Segers nog bij ons om het wetsvoorstel te verdedigen. Om te beginnen wil ik mijn waardering uitspreken voor zowel de oorspronkelijke initiatiefnemers als degenen die hun werk hebben voortgezet. Het recht van initiatief is een belangrijk instrument voor een Tweede Kamerlid. Het kost veel tijd en doorzettingsvermogen om een wetsvoorstel te schrijven en de vele vragen uit beide Kamers te beantwoorden.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft tot doel het maken van misbruik van prostitutees die het slachtoffer zijn van mensenhandel aan te pakken. Daar kan niemand tegen zijn. We moeten ons wel de vraag stellen of het doel met dit

wetsvoorstel ook wordt bereikt, of er sprake is van ongewenste neveneffecten en of de gekozen maatregelen in overeenstemming zijn met rechtsstatelijke principes.

Voordat ik op deze vragen inga, wil ik toch kort iets zeggen over wat ik maar even "het prostitutiedebat" noem, en de link tussen prostitutie en mensenhandel. Dit is een ingewikkeld debat. Die ingewikkeldheid hangt samen met het morele oordeel dat velen van ons hebben over prostitutie. Dat morele oordeel hangt ook samen met een moreel oordeel over seks. Daarin is seks iets wat alleen plaats hoort te vinden binnen een langdurige liefdesrelatie of op z'n minst gekoppeld moet zijn aan sterke affectieve gevoelens. Prostitutie als werk past moeilijk binnen een dergelijk moreel oordeel, laat staan prostitutie als werk waaraan de sekswerker lol beleeft. Begrijp me goed, er is niks mis met het hebben van een moreel oordeel. Het wordt wel problematisch wanneer het eigen moreel oordeel wordt gebruikt om anderen te beoordelen, te veroordelen en voor hun eigen bestwil monddood te maken. Dat is wat we soms zien gebeuren in discussies rondom abortus en rondom prostitutie. Maar het zou ook weer te gemakkelijk zijn om alle initiatieven om mensenhandel binnen de prostitutie aan te pakken, weg te zetten als patriarchale acties van moraalriders. Want er is wel degelijk sprake van mensenhandel in de prostitutiesector en van misbruik van sekswerkers door klanten. Dat misbruik en die mensenhandel moeten we aanpakken, zonder ons daarbij te laten afleiden door ons eigen morele oordeel over prostitutie. Ik vertelde al dat ik in de raad van toezicht van CoMensha heb gezeten. Ook daar vonden vaak discussies plaats over de relatie tussen sekswerk en mensenhandel. We stelden onszelf en anderen dan vaak de vraag: als het nou niet zou gaan over mensenhandel bij sekswerk, maar over mensenhandel in de tuinbouw, wat zou dan ons standpunt zijn? Dat is een goede manier om voor jezelf te ontdekken of je het echt over het aanpakken van mensenhandel hebt of over een moreel oordeel over sekswerk.

Dat brengt mij bij mijn eerste vraag aan de initiatiefnemers. Waarom hebben zij ervoor gekozen om alleen het misbruik maken van slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie strafbaar te stellen en niet ook het misbruik maken van slachtoffers van mensenhandel in andere sectoren? Het voorgestelde artikel 273g wordt geplaatst na artikel 273f, en dat gaat over mensenhandel in zijn algemeenheid. Wat is naar het oordeel van de initiatiefnemers het principiële verschil of de noodzaak om dit wel aan te pakken en het misbruik maken van slachtoffers van misbruik in andere sectoren niet? Want wat te denken van bijvoorbeeld het kijken naar een illegaal kooigevecht, waarbij er twijfels zijn over de vrijwilligheid van alle vechters, of van het kopen van asperges op een boerderij waarvan je vermoedt dat Oost-Europese arbeiders daar slecht worden behandeld?

Voorzitter. Dat er ook in andere sectoren sprake is van mensenhandel neemt niet weg dat de prostitutiesector een van de sectoren is waarin mensen kwetsbaar zijn voor geweld en uitbuiting en waarin ook relatief veel mensenhandel voorkomt. Het hoeft geen betoog dat we alles op alles moeten zetten om die mensenhandel en dat misbruik van sekswerkers aan te pakken. Het kabinet zet in op een integrale aanpak, een combinatie van preventie, bescherming van slachtoffers en het aanpakken van daders. Deze lijn steunen wij, net zoals wij intensivering van die aanpak en uitbreiding van de capaciteit steunen. De vraag die we ons vandaag stellen, is of een verdergaande strafbaarstel-

ling van klanten een bijdrage kan leveren aan de effectieve aanpak van mensenhandel.

De eerste vraag die we ons daarbij moeten stellen, is of de huidige strafbaarstellingen niet voldoen en of er niet veel meer ingezet moet worden op de handhaving van die normen. Zo is het hebben van seks tegen de kenbare wil van het slachtoffer al strafbaar als aanranding of verkrachting, is het voordeel trekken uit mensenhandel al strafbaar en is seks tegen betaling met een minderjarige ook al strafbaar. De schriftelijke beantwoording van de initiatiefnemers heeft naar het oordeel van mijn fractie nog onvoldoende duidelijk gemaakt waarom deze strafbaarstellingen onvoldoende soelaas zouden bieden. Aan welke situaties moeten wij nou precies denken die onder de huidige wet nog niet strafbaar zijn? Is het niet zo dat er, wanneer iemand aangeeft gedwongen te worden of wanneer signalen van dwang of uitbuiting overduidelijk zijn, al vervolgd kan worden voor aanranding of verkrachting? Is dit voldoende uitgeprobeerd door vervolging in te stellen wegens verkrachting met gebruik van een andere feitelijkheid in zaken waarin er aanwijzingen waren voor mensenhandel? Zijn er uitspraken waarin dit tot vrijspraak heeft geleid, terwijl onder de voorgestelde strafbaarstelling wellicht wel veroordeling plaats had kunnen vinden? Kunnen de initiatiefnemers nog wat preciezer aangeven in welke situaties de huidige strafbaarstellingen niet voldoen? Maakt het daarbij bijvoorbeeld uit of we het hebben over zichtbare prostitutie op de wallen in bordelen, of over prostitutie die zich afspeelt in het geheim en in het onzichtbare?

Voorzitter. We kennen in het strafrecht een voorzienbaarheidsvereiste, de zogenaamde *lex certa*.] De Raad van State oordeelde in zijn advies over het wetsvoorstel dat de schuldvariant van de voorgestelde strafbaarstelling op dit punt problematisch is, als niet van tevoren vaststaat van welke omstandigheden iemand redelijkerwijs zou moeten vermoeden dat sprake is van een mensenhandelsituatie. Zouden we niet moeten zeggen dat als signalen van mensenhandel niet zodanig duidelijk zijn dat ze kwalificeren als een andere feitelijkheid in de verkrachtings- en aanrandingsartikelen, ze ook niet kunnen kwalificeren als omstandigheid op grond waarvan je weet of ernstig moet vermoeden dat sprake is van mensenhandel? Zo nee, waarom niet? En waar ligt nou precies die grens? Als er een verschil is, waar zit 'm dat dan in? Ik vraag zowel de initiatiefnemers als de minister hier nogmaals op te reflecteren en ook hierbij nogmaals in te gaan op de vraag of er mogelijke verschillen zijn tussen wat ik maar even noem de prostitutie in de zichtbare en die in de onzichtbare sector.

Een vervolgvraag, zowel aan de initiatiefnemers als aan de minister, is die naar de handhaafbaarheid. Wat zijn, mede gezien de ervaringen met de handhaving van de huidige strafbaarstellingen waar het gaat om uitbuiting van en geweld tegen sekswerkers, de verwachtingen ten aanzien van de handhaafbaarheid van de voorgestelde strafbaarstelling? Hoe verwacht u dat zaken ter kennis van de politie gaan komen? Hoe schat u de bewijsbaarheid in? Waarop baseert u deze verwachtingen? Mijn fractie heeft nog wel twijfels over de handhaafbaarheid en daarmee over de praktische betekenis die het wetsvoorstel kan hebben. De strafbaarstelling zou daarmee vooral symbolische waarde hebben. Dat hoeft overigens geen diskwalificatie te zijn. Een strafrechtelijke normstelling kan een bijdrage leveren aan de aanpak van maatschappelijk ongewenste gedragingen, ook als de strafbaarstelling moeilijk te handhaven is.

Voorwaarde is dan wel dat er geen negatieve neveneffecten zijn te verwachten. Ook op dat punt zien wij wel wat knelpunten in het wetsvoorstel. Deze knelpunten zien vooral op de nadelige gevolgen die het wetsvoorstel kan hebben voor de sekswerkers die geen slachtoffer zijn van mensenhandel maar werken in — ik noemde het al — de zichtbare sector. In de eerste plaats zien wij het risico dat klanten die signalen zien van mogelijke uitbuiting of misstanden, door de voorgestelde strafbaarstelling minder bereid zullen zijn om deze, al dan niet anoniem, te melden. Eerdere campagnes waarin klanten bewust werden gemaakt van signalen van misstanden hebben in het verleden geleid tot meer meldingen van vermoedens van uitbuiting. Het ligt voor de hand dat klanten minder snel zullen melden als zij zichzelf daarmee aan vervolging zouden kunnen blootstellen. In de tweede plaats wijzen sekswerkers zelf op het risico dat een strafbaarstelling bijdraagt aan de criminalisering van sekswerkers. Dat zou sekswerkers juist kwetsbaarder maken voor misbruik, zo leert ook de ervaring in de landen waarin is ingezet op de strafbaarstelling van klanten.

De Eerste Kamer heeft een brief gekregen van het platform SekswerkExpertise. Ik ga ervan uit dat de initiatiefnemers en de minister ook kennis hebben kunnen nemen van deze brief. Kunnen zij ingaan op de zorgen die er bij de sekswerkers leven over de nadelige effecten van de wet? In deze brief wordt ook gesteld dat het niet acceptabel is dat een voorstel wordt gepresenteerd als positieverbetering van sekswerkers terwijl zij zichzelf daar niet in herkennen en juist negatieve effecten zien van het voorstel. Ik krijg dezelfde signalen in berichten die ik ontvang van individuele sekswerkers. Zijn de initiatiefnemers het met de fractie van GroenLinks eens dat maatregelen die worden genomen met het oog op de bescherming en positieverbetering van een bepaalde groep, niet moeten worden genomen zonder die doelgroep daarin in elk geval te horen? "Niet over ons, zonder ons" is een belangrijk uitgangspunt. Hebben de initiatiefnemers dit overleg gehad met sekswerkers, slachtoffers van mensenhandel en hun organisaties? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe is dit meegenomen in het voorstel?

Voorzitter. Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om een kleine zijsporang te maken waar het gaat over de kwetsbare positie van sekswerkers. Net zoals criminalisering van sekswerk de kwetsbaarheid van sekswerkers vergroot, geldt dat ook voor het niet normaliseren van sekswerk als gewoon werk, met de bijbehorende rechten. De signalen die ik krijg over de gevolgen die de COVID-19-maatregelen voor sekswerkers hebben, zijn alarmerend. Zij mogen niet werken, maar vallen ook buiten alle vormen van overheidssteun omdat zij meestal werken via een zogenaamde opting-inregeling waarbij ze geen werknemer zijn en dus niet kunnen profiteren van de NOW-regeling, maar ook geen zelfstandige zijn en dus geen recht hebben op Tozo. Sommige sekswerkers zien geen andere mogelijkheid dan toch illegaal te gaan werken. Slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie zullen hier mogelijk toe worden gedwongen, met alle risico's van dien. Risico's op coronabesmettingen, maar ook risico op uitbuiting en geweld, want klanten weten dat sekswerkers niet naar de politie zullen gaan omdat ze niet hadden mogen werken. Is de minister bekend met deze signalen? Waarom is er nog steeds geen oplossing gevonden voor een financiële tegemoetkoming voor sekswerkers die getroffen zijn door een inkomensachteruitgang door de coronamaatregelen? Wat doet de regering om het misbruik van sekswerkers die toch werken tegen te gaan?

Voorzitter, ik rond af. De strijd tegen mensenhandel en uitbuiting is een strijd die wij graag voeren, ook samen met de initiatiefnemers. Niet vanuit een moreel oordeel over prostitutie dat leidt tot het willen redden van prostituees, of ze dat nu willen of niet, maar met maatregelen die juridisch houdbaar en handhaafbaar zijn en die niet tot gevolg hebben dat signalen van mensenhandel juist minder vaak gemeld zullen worden en sekswerkers in een kwetsbaarder positie terechtkomen. Mijn fractie heeft, zoals u heeft kunnen horen, op dit punt nog wel twijfels en vragen. Wij wachten de beantwoording dan ook met grote belangstelling af.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw De Boer. Dan geef ik het woord aan de heer Janssen namens de fractie van de SP.



De heer Janssen (SP):

Voorzitter, dank u wel. Om te beginnen mijn complimenten voor dit initiatiefvoorstel, dat in 2014 begon als initiatief van de leden Segers, Rebel en Kooiman. Via het lid Volp is het uiteindelijk het initiatiefvoorstel-Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik geworden. Nu, bijna zes maanden later, komt het voorstel in de Eerste Kamer tot een afronding. De eerste vraag die je na zo veel jaar natuurlijk moet stellen, is of het voorstel nog relevant is of dat het door de ontwikkelingen in de tijd is ingehaald. U kent dit voorstel. Alles teruglezend, was er vanaf het begin in 2014 al een discussie tussen voor- en tegenstanders, maar wel voor- en tegenstanders die uiteindelijk hetzelfde willen, namelijk het beschermen van diegenen die bescherming nodig hebben en daarnaast het aanpakken van diegenen die gebruikmaken van misstanden.

In de loop van de jaren heeft er, naast de behandeling in de Tweede Kamer, een zeer uitvoerige schriftelijke uitwisseling van argumenten plaatsgevonden. De Eerste Kamer heeft in 2016 een deskundigenbijeenkomst georganiseerd, waar dit initiatiefvoorstel onderwerp van gesprek was. Dat maakt dat, zo blijkt ook uit de schriftelijke vragenrondes, voor iedereen de dilemma's duidelijk zijn. Het maakt ook duidelijk dat dit geen zwart-wit wetsvoorstel is. Uiteindelijk zal iedere fractie ook naar aanleiding van dit debat de afweging moeten maken tussen de plussen en de minnen van dit initiatiefvoorstel.

Bij de deskundigenbijeenkomst in 2016 gaf de toenmalige Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, mevrouw Dettmeijer, haar oordeel over het initiatiefvoorstel. Ik citeer: "Ik heb waardering voor het initiatief. Het was ook een aanbeveling van mij. Het vult wat mij betreft een lacune". Gevraagd naar de verwachte effecten gaf zij aan — en ik vat het nu in mijn eigen woorden samen — dat dit ook met de tijdgeest en omstandigheden te maken heeft, vijf jaar geleden. Bij sommige dingen verandert ook de manier waarop je ernaar kijkt en het belang dat je eraan hecht.

We zien, daarop voortbordurend, in de huidige coronatijd een aantal zeer zorgelijke ontwikkelingen. Collega De Boer sprak daar ook al over. Er is sprake van een enorme toename van kinderporno op internet, van sextortiongevallen en van praktijken van pedojagers, zoals het fenomeen in de volksmond inmiddels heet. Ik ga niet op ieder van die

onderwerpen in, maar de praktijk van het afgelopen jaar maakt pijnlijk duidelijk dat er een markt is voor dit soort misbruik. Dat klinkt hard, maar die is er wel. Wanneer er een vraag is, volgt daaruit ook een aanbod, een aanbod dat gepaard gaat met mensenhandel, dwang, uitbuiting en misbruik. We mogen niet de fout maken die vraag te onderschatten. Er blijft heel veel verborgen, maar het gaat zeker niet om geïsoleerde gevallen. Honderden gevallen komen nu aan het licht en dat lijkt nog maar het topje van de ijsberg te zijn. Laat ik daarom maar vanaf het begin volkomen helder zijn. Als SP zien wij het voorliggende initiatiefvoorstel, net als de Nationaal Rapporteur en het College van procureurs-generaal als een aanvulling op de bestaande wetgeving, met het doel om misbruik te voorkomen en om nog beter te kunnen optreden, indien zich dit misbruik toch voordoet. De vragen die ik dan ook nog wil stellen aan de initiatiefnemers gaan niet zozeer over het waarom, maar vooral over het hoe. Bij het hoe reken ik ook hoe we ervoor kunnen zorgen dat we het risico op eventuele negatieve effecten, waar terecht op gewezen is en die we zeer serieus moeten nemen, zo klein mogelijk kunnen maken.

De initiatiefnemers wijzen met name op de preventieve werking die van het initiatiefvoorstel zal moeten uitgaan. Hebben zij al nagedacht over hoe het wetsvoorstel breed onder de aandacht kan worden gebracht, om dat preventieve effect daadwerkelijk tot stand te brengen? Dat is een vraag die ik ook aan de minister stel.

Mijn volgende vraag is hoe we kunnen voorkomen dat de meldingsbereidheid van misstanden lijdt onder dit wetsvoorstel. Hebben de initiatiefnemers hierover nagedacht? Het is een van de negatieve effecten die zich mogelijk voordoen, waar ik het net over had. In de schriftelijke beantwoording wordt een aantal situaties benoemd en omschreven, maar mijn vraag aan de initiatiefnemers is hoe zij dit vooraf duidelijk gaan maken, zodat dit bij de eventuele inwerkingtreding voor eenieder duidelijk is. Dat draagt natuurlijk ook bij aan de rechtszekerheid. Is hierover bijvoorbeeld al contact geweest met de politie en het Openbaar Ministerie? Zo ja, wat leverde dat op?

De SP vindt het verstandig dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer de delictsommschrijving van het voorgestelde artikel 273g strafrecht aangepast is door de "gewone schuld"-variant te vervangen door een "bewuste schuld"-variant. Daarmee is de ondergrens van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant die gebruikmaakt van de diensten van een prostituee, bij een ernstig vermoeden van slachtofferschap van mensenhandel weliswaar verhoogd, maar is de voorzienbaarheid van het risico op strafrechtelijke aansprakelijkheid verbeterd. Delen de indieners de mening van de SP-fractie dat de preventieve werking wordt vergroot, omdat het strafrechtelijk optreden zich toespitst op die situaties, waarin de klant evidente signalen van mensenhandel negeert? Graag een reactie van de initiatiefnemers.

Kunnen de indieners ingaan op de afweging die ze hebben gemaakt om in dit initiatiefvoorstel geen limitatieve begrenzing te geven van omstandigheden die duidelijk maken dat een prostituant ernstige reden heeft om te vermoeden dat een sekswerker het slachtoffer van mensenhandel is? Ik steun die keuze overigens en ik kan me er van alles bij voorstellen, maar ik krijg graag nog een nadere toelichting, omdat dit toch een cruciaal punt is dat sinds

2014 steeds weer in de discussies terugkomt. Ik krijg dat graag nog eens nader toegelicht.

Voorzitter. Alles overziend, alles gelezen hebbend en alles gevolgd hebbend — het is leuk om oude collega's weer eens terug te zien in een andere rol in de Tweede Kamer, nadat ze uitgevlogen zijn als burgemeester, wethouder of anderszins — kan ik afrondend toch wel zeggen dat de SP als uitgangspunt positief is over dit initiatiefvoorstel. Positief vanuit de overtuiging dat wij nooit mogen wegkijken van onrecht en dat wij nooit mogen stoppen met het opkomen voor de rechten van slachtoffers van mensenhandel en het bestraffen van degenen die de uitbuiting in stand houden en sterker nog, die er gebruik van maken, terwijl zij redelijkerwijs hadden kunnen weten dat zij dat deden.

Het is echter helaas ook onvermijdelijk dat er ook na een eventuele inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog sprake zal zijn van misbruik, mensenhandel en uitbuiting. Dat zal niet weg zijn. Maar mijn hoop en verwachting is dat dit wel minder zal zijn door dit initiatiefvoorstel. Het effect van dit initiatiefvoorstel zal moeten zijn dat er een daadwerkelijke preventieve werking uitgaat van het voorstel en dat de kans vergroot wordt dat strafrechtelijke vervolging succesvol is. Het lost niet alles op, maar het moet een verbetering zijn. Wij mogen nooit opgeven om te blijven werken aan het uitroeien van onrecht. En wij mogen de hoop nooit opgeven op een samenleving zonder onrecht en uitbuiting. Daar moeten we alles aan doen en daar moeten we ook in blijven geloven, ieder op zijn eigen manier. Daarom tot slot van mijn overwegingen het slot van het lied Ik geloof van de onlangs veel te vroeg overleden Jeroen van Merwijk: "En met het risico dat ik voor gek word versleten, geloof ik dat alles ooit mooi wordt en goed. Met de moed van de wanhoop en tegen beter weten in, blijf ik geloven, omdat dat wel moet. Ik blijf maar geloven omdat dat wel moet. Ik blijf maar geloven omdat dat ik wel moet".

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Janssen. Dan is het woord aan mevrouw Bezaan namens de fractie van de PVV.

□

Mevrouw Bezaan (PVV):

Dank u wel. Ook van onze kant complimenten aan de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel.

Voorzitter. Het strafbaar stellen van het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee terwijl de klant weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat hij of zij daartoe wordt gedwongen, is waar we het vandaag over hebben. Het gaat over de klant die gebruikmaakt van seksuele diensten en op die wijze bijdraagt aan de instandhouding van een netwerk van uitbuiting en mensenhandel. Deze klant is strafbaar als hij niet afziet van het gebruikmaken van die diensten terwijl er signalen zijn die op slachtofferschap duiden. Zoals uit het voorstel blijkt, bestaan die signalen onder andere uit uiterlijke signalen, zoals tekenen van mishandeling, dan wel uit uitingen van angst, afkeer, dwang. Maar ook als de prostituee zich op afgelegen locaties aanbiedt, of indien de wijze waarop de klant in contact komt anders is dan normaal, moet de klant erop bedacht zijn dat het in dezen weleens kan gaan om gedwongen prostitutie.

Voorzitter. Ik was in shock toen ik, niet in stukken van jullie, maar in andere rapporten las dat in Nederland bijna de helft van alle slachtoffers van mensenhandel, namelijk 46,3%, valt onder — ik stik er ook nog bijna in — domestic sex trafficking, dus binnenlandse seksuele uitbuiting. Etnisch profileren staat op dit punt natuurlijk ongeveer gelijk aan vloeken in de kerk, en toch wil ik niet onvermeld laten dat eerder deze maand een rapport van het CKM, het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel, is verschenen waaruit blijkt dat 80% van de loverboys een migratieachtergrond heeft. Maar dit even terzijde.

Zoals uit het voorstel blijkt, wordt in dezen onderscheid gemaakt tussen opzet bij de klant, dan wel dat hij schuld heeft wanneer hij seksuele handelingen verricht met een persoon die, naar later blijkt, tot die seksuele handelingen wordt gedwongen. Wanneer de prostituant er weet van heeft dat de te bezoeken prostituee slachtoffer is van mensenhandel, is er sprake van opzet. Er is sprake van schuld als de prostituant dit niet weet en gebruikmaakt van de diensten, maar wel had moeten weten dat er sprake is van slachtofferschap. In dat geval is er dus geen sprake van opzet, maar van schuld. Voor zover ik begrepen heb, wil men met dit wetsvoorstel beide varianten strafbaar stellen.

Voorzitter. Laat ik duidelijk zijn. Mijn fractie is absoluut voor het aanpakken van misstanden in de seksbranche. Het wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche was daartoe een goede aanzet. Daarin stonden nog de registratieplicht voor de prostituee en de vergewisplicht voor de klant, die op een later moment uit de wet zijn geschrapt. Dat laatste gebeurde zeer tegen onze zin, en dan zeker waar het gaat om het schrappen van de registratieplicht. Die zou in onze optiek namelijk een contactmoment scheppen waarop signalen van uitbuiting zouden kunnen worden opgevangen. Met het vervallen van de vergewisplicht hadden wij minder moeite, omdat met het door de klant laten controleren of de prostituee wel geregistreerd staat volgens ons geen signalen van uitbuiting of mensenhandel worden opgevangen. Juist het schrappen van de registratieplicht en de vergewisplicht wil men nu repareren. Het wetsvoorstel klinkt dan ook sympathiek, maar mijn fractie voorziet problemen met de bewijslast, en als gevolg daarvan met de handhaafbaarheid.

De PVV-fractie vindt dat het te ver gaat om klanten af te rekenen op het feit dat zij soms ronduit vage signalen niet herkennen. Dit punt is tevens aangedragen door de Vereniging voor Vrouw en Recht. In haar brief van 25 februari jongstleden stelt zij dat de Raad van State in zijn recente advies met betrekking tot het wetsvoorstel voor de Wet regulering sekswerk aangeeft dat het ook voor professionals een uitdaging is om slachtoffers van mensenhandel of uitbuiting in de seksindustrie te herkennen, ondanks jarenlange ervaring met het identificeren van deze doelgroep. Tel daarbij op dat de klant strafbaar wordt op het moment dat hij had moeten weten dat de prostituee wordt gedwongen. Een brug te ver voor mijn fractie. Want wat gebeurt er wanneer blijkt dat de klant gefaald heeft bij het tijdig herkennen van een slachtoffer van mensenhandel, maar dat dit ook geldt voor hulpverleners en politie? Worden zij dan ook vervolgd?

Daarbij vragen wij ons af of het voorstel daadwerkelijk een significante bijdrage levert aan de aanpak van de problemen. Immers, uit dezelfde brief van de Vereniging voor Vrouw en Recht komt naar voren dat de praktijk in buurlan-

den, waaronder Finland, uitwijst dat de voorgestelde strafbaarstelling niet behulpzaam is bij het bestrijden van mensenhandel, maar daarentegen wel een negatieve impact heeft op de veiligheid en de toegang tot voorzieningen van sekswerkers, zodat er van positieverbetering van de sekswerkers dus geen sprake is.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Hoorde ik mevrouw Bezaan nu zeggen dat mogelijkwerwijs ook opsporingsambtenaren - politie - die niet de signalen van mogelijk misbruik van prostituees onderkennen, strafrechtelijk vervolgd zouden kunnen worden? Volgens mij hoorde ik haar dat zeggen.

Mevrouw Bezaan (PVV):

Dat is geheel correct. Maar het was eigenlijk meer sarcastisch bedoeld.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Want volgens mij is ook een voorwaarde voor het strafbaar zijn dat er een seksuele interactie is met de desbetreffende prostituee.

Mevrouw Bezaan (PVV):

Daar heeft u volledig gelijk in. Maar nogmaals, het was een sarcastische opmerking.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Dan zijn wij het eens over de kwalificatie.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ik hoor mevrouw Bezaan namens de PVV vraagtekens zetten bij het nut van dit wetsvoorstel. Tegelijkertijd zou ik haar willen vragen, juist omdat de PVV een partij is die dol is op law and order, hoe zij de waardering van het Openbaar Ministerie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel ten aanzien van dit wetsvoorstel weegt.

Mevrouw Bezaan (PVV):

Als u het goedvindt, kom ik daar zo in mijn verhaal op terug.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Natuurlijk vind ik dat goed. Ik wacht in spanning af. Ik hoop op een prachtige wending in haar verhaal.

Mevrouw Bezaan (PVV):

Voorzitter. Mijn collega Lilian Helder gaf tijdens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer nog een andere reden voor het twijfelen aan de bijdrage van het voorstel. Zij refereerde toen aan de Valkenburgse zedenzaak. Daarin kregen klanten van een minderjarig meisje dat tot prostitutie werd gedwongen door de rechter slechts één dag gevangenisstraf opgelegd, om hiermee het wettelijk taakstrafverbod te omzeilen. De klanten kregen dus in feite een taakstraf opgelegd voor een ernstig zedendelict. Het ging hierbij natuurlijk niet om het misdrijf mensenhandel, maar om het dwingen van een minderjarige tot het verrichten van seksuele handelingen - artikel 248b van het Wetboek van Straf-

recht - maar dat maakt de ernst van het misdrijf niet anders. In beide gevallen gaat het namelijk om de bescherming van de lichamelijke en de geestelijke integriteit van het slachtoffer.

In dit land hebben wij de machten gescheiden. Dit houdt in dat wij een rechter niet kunnen sturen in de straf die hij oplegt. Dat kunnen wij alleen doen door de wet te veranderen. Daarom de vraag aan de minister of hij bereid is om minimumstraffen in te voeren voor misdrijven waarbij sprake is van uitbuiting van mensen, waaronder seksuele uitbuiting. Dan is er namelijk een ondergrens voor de straf die op z'n minst voor dit soort ernstige misdrijven opgelegd moet worden. Graag een reactie van de minister.

Wat de PVV-fractie betreft, moet de huidige aanpak van mensenhandel verbeterd worden voordat we sympathieke, maar moeilijk handhaafbare strafbaarstelling in de wet gaan opnemen. Het zijn de mensenhandelaren die als eerste aangepakt dienen te worden. Het is al een hele opgave voor de opsporingsdiensten om hen in beeld te krijgen en te vervolgen. Dus vooralsnog vindt mijn fractie het initiatiefwetsvoorstel wel degelijk sympathiek, maar in de praktijk moeilijk handhaafbaar, waardoor het in de praktijk geen meerwaarde zal hebben. Wij laten ons graag overtuigen, maar vooralsnog is ons standpunt dat wij tegen dit wetsvoorstel zullen stemmen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Bezaan. Dan is nu het woord aan mevrouw Bikker, namens de ChristenUnie.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Dank u wel, voorzitter. Ik hoor net collega Bezaan nogal gepassioneerd pleiten voor de invoering van minimumstraffen. Daaruit leid ik af dat zij vindt dat klanten die zulke dingen uitvreten, wel straf verdienen. Tegelijkertijd ligt hier een wetsvoorstel waarvan het Openbaar Ministerie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel zeggen dat het echt een aanvulling zou zijn, omdat de klant op dit terrein onvoldoende in zicht is. De PVV komt dan met deze beoordeling. Ik zou toch graag iets meer woorden willen horen ten aanzien van juist die law-and-orderkant in Nederland, die pleit voor strafbaarstelling. De PVV slaat dan opeens soft theedrinkend linksaf.

Mevrouw Bezaan (PVV):

Daar is niks softs aan. Kijk, het is maar waar je van uitgaat. De PVV vindt dat er een grotere bedreiging komt uit de hoek van de plegers en dus niet van de klanten, maar van degenen die de mensenhandel plegen. Op het moment dat je daarmee begint, schuift het vanzelf wel op. Natuurlijk moet je iets met de klanten doen, maar het is gewoon een kwestie van afwegen wat je belangrijker vindt. Ik ben ervan overtuigd dat je bij de aanstichters van het geheel moet beginnen, dus van onderaf. Ik denk dat het belangrijker is dat je de daders kunt identificeren en dat je daarmee aan de slag gaat.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Maar het een hoeft het ander toch niet uit te sluiten? Ik ken de PVV als dat ze op heel veel punten juist naar het gehele plaatje willen kijken en alles willen benoemen. Soms verwijzen ze andere partijen dat ze niet alles benoemen. Nu blijft de PVV opeens hangen op een deel van de aanpak, terwijl het heel duidelijk is — mevrouw Bezaan noemde zelf ook voorbeelden — dat klanten een rol hebben bij het in stand houden hiervan. U zei al waarschijnlijk tegen te zullen stemmen. Maar mag ik mevrouw Bezaan in overweging geven om nog een keer goed naar die law-and-orderkant te kijken en juist het hele verhaal te benoemen, en niet een stukje?

Mevrouw **Bezaan** (PVV):

Nogmaals, volgens mij heb ik in mijn tekst net gezegd dat wij het een sympathiek voorstel vinden en dat wij graag overtuigd worden van het goede. Misschien kunt u daar straks een steentje aan bijdragen?

De **voorzitter**:

Tot slot, mevrouw Bikker.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Overtuigen van het goede lijkt me een mooie voorwaarde voor ieder debat. Laten we die uitdaging aangaan. Ik houd dan een klein beetje hoop dat, als we samen naar het standpunt van het OM kijken, het ook voor de PVV een zwaarwegende reden kan zijn om het net iets anders te wegen — we doen dat niet zo vaak — dan onze collega's aan de overkant. Dat zou ook weleens leuk zijn.

Mevrouw **Bezaan** (PVV):

Ik ben blij dat u denkt dat ik zelfstandig kan nadenken. Dat vind ik erg vriendelijk van u.

De **voorzitter**:

Dan is het woord aan de heer Dittrich namens de fractie van D66. O, excuus, omdat u klaarstond, dacht ik dat u een interruptie wilde plegen op mevrouw Bezaan.

Het woord is aan de volgende spreker, mevrouw Baay van de fractie van 50PLUS.

□

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS):

Dank, voorzitter. Speciale dank ook aan de initiatiefnemers voor het vele verrichte werk dat een initiatiefwetsvoorstel met zich meebrengt. Dit wetsvoorstel dateert al van november 2014. Het heeft dus een lange weg afgelegd. Collega's Janssen en De Boer refereerden hier ook al aan. Op zich is dat opmerkelijk, omdat feitelijk ieder Kamerlid tegen uitbuitingssituaties en mensonterende omstandigheden is; zaken die inherent zijn aan mensenhandel binnen de prostitutie. De vraag rijst dan waarom dit wetsvoorstel zo'n lange weg heeft moeten afleggen als binnen ons parlement algehele consensus bestaat over de verwerpelijkheid van mensenhandel. Naar de mening van mijn fractie is het antwoord op die vraag gelegen in de omstandigheid dat de doelstelling van dit wetsvoorstel zich niet richt op

degenen die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de mensenhandel, namelijk de daders, zoals pooiers, uitbaters van sekswerkers en loverboys. De strafbaarstelling richt zich hier op de indirecte daders. Daaronder wordt verstaan de prostituanten, de klanten en bezoekers van prostituees. Door hun vraag naar seksuele diensten die worden verleend door slachtoffers van mensenhandel, zijn zij medeverantwoordelijk voor het voortduren van mensenhandel binnen de prostitutie.

De doelstelling van het wetsvoorstel is een verbreding en aanvulling op de strafbaarstelling van artikel 273f Wetboek van Strafrecht door introductie van het nieuwe artikel 273g. Dit artikel richt zich specifiek op een afzonderlijke strafbaarstelling van degenen die gebruikmaken van de diensten van de prostituee, terwijl zij weten, of een ernstige reden hebben om te vermoeden, dat de prostituee zich gedwongen prostitueert, dus expliciet tegen diens wil seksuele interactie heeft. Voor alle helderheid: een bezoek aan een prostituee die op vrijwillige basis haar of zijn diensten aanbiedt, is en blijft niet strafbaar.

Voorzitter. Terzijde merk ik op dat in de memorie van antwoord op pagina 6 door de initiatiefnemers verwezen wordt naar het nieuw voorgestelde artikel 237g Wetboek van Strafrecht. Maar dat artikel gaat over bigamie, dus ik neem aan dat dit een verschrijving is.

In dezelfde memorie van antwoord, alsmede in de brief van 14 oktober 2019 van de minister, wordt benadrukt dat het wezenlijke doel van het wetsvoorstel een normatieve en preventieve werking behelst. Het is gericht op zowel het voorkomen als het bestrijden van mensenhandel binnen de prostitutie. Mijn fractie heeft twijfels over deze normatieve en preventieve werking. Dat simpelweg het strafbaar stellen van een gedraging per definitie leidt tot voorkoming of vermindering van zo'n gedraging, blijkt niet uit wetenschappelijk onderzoek. Op delicten als moord en verkrachting staan al eeuwenlang hoge gevangenisstraffen. Desondanks vinden deze helaas nog dagelijks plaats. De verruiming van de strafbaarstelling op het nalaten van de aangifteplicht, bewijst dit. Deze wetswijziging werd enkel vanuit het oogpunt van normexplicatie van meerwaarde geacht, maar heeft in de praktijk niet tot het gewenste resultaat geleid. Kunnen de initiatiefnemers en de minister aangeven op welke grond zij de verwachting hebben dat deze normatieve en preventieve werking zal bijdragen aan het terugdringen van de mensenhandel in de prostitutie?

Voorzitter. Bewustwording van en alertheid op slachtofferchap van mensenhandel zouden volgens mijn fractie beter bereikt kunnen worden via educatie en voorlichting, nu uit de Slachtoffermonitor mensenhandel blijkt dat deze vorm van mensenhandel verreweg niet alleen de jongste slachtoffers kent, maar ook de jongste daders. Bekend is dat jaarlijks tientallen jonge kinderen uit asielzoekerscentra verdwijnen, waarvan velen in de prostitutie belanden. Door tijdverloop tussen aanvang en behandeling van dit wetsvoorstel is veel veranderd. Technologie speelt een steeds grotere rol in de seksuele uitbuiting, doordat vraag en aanbod elkaar ontmoeten via internet. Niet voor niets adviseert de Nationaal Rapporteur daarom om dezelfde technologie als kans te zien om daders te ontmoedigen en op te sporen, bijvoorbeeld door inzet van wettelijk toegestane lokmiddelen ter bestrijding van seksuele uitbuiting en illegale prostitutie. Mijn fractie hoort graag van de initiatiefnemers waarom zij menen dat niet veel meer ingezet

moet worden op het versterken van de weerbaarheid van potentiële minderjarige slachtoffers zodat zij beter bestand zijn tegen seksuitbuiters.

Voorzitter. Mijn fractie worstelt nog met de component van de schuldpresumptie, die in het wetsvoorstel besloten ligt, en de daaraan gekoppelde bewijslast. Een prostituant of bezoeker die weet — dat is de opzetvariant — dat een sekswerker in kwestie slachtoffer van mensenhandel is en die desondanks seksuele interactie met die sekswerker heeft, is strafbaar. Evenzeer is een prostituant die dat behoort te weten strafbaar — dat is de schuldvariant — als het kan worden afgeleid uit de omstandigheden of gedragingen van de prostituee. Graag hoort mijn fractie van de initiatiefnemers of de seksuele interactie tussen prostituee en klant inderdaad een *conditio sine qua non* is voor de strafbaarstelling van de klant.

Voorzitter. Ik licht het toe. Mocht een bezoeker terstond bij aankomst menen dat sprake is van onvrijwilligheid bij de prostituee, waardoor hij afziet van seksuele diensten, dan pleegt hij geen strafbaar feit, zo begrijp ik uit de nota naar aanleiding van het verslag. Deze bezoeker heeft op basis van evidente signalen de wetenschap verkregen dat er sprake is van mensenhandel, maar hij doet er vervolgens niets mee. Hij maakt geen melding en doet geen aangifte. Waarom is hij door deze verzwijging van het delict dan niet ook strafbaar? Graag een uiteenzetting van de initiatiefnemers of en waarom in dit geschetste geval de prostituant straffeloos blijft. In hoeverre voldoet het wetsvoorstel dan nog aan het beoogde doel?

Eerder werd in de nota naar aanleiding van het verslag door de CDA-fractie gevraagd wat onder "evidente signalen" moet worden verstaan. Wanneer wordt voldaan aan het criterium van "ernstige reden om te vermoeden", de zogenaamde schuldvariant? De initiatiefnemers hebben een niet-limitatieve opsomming van signalen gegeven waaruit ieder weldenkend mens moet kunnen opmaken dat iemand niet uit vrije wil seksuele diensten aanbiedt.

Voorzitter. In dit kader refereer ik aan de oratie van professor Kai Lindenberg, die opmerkt dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen opzettelijk en nalatig of onvoorzichtig handelen. Bij de beoogde delictsbepaling, seks tegen de wil, worden deze handelingen over één kam geschoren. Die gelijkstelling werkt door in de verdenking en in de beeldvorming naar buiten toe. Bij veroordeling heeft het consequenties voor het daaropvolgende vog-regime, de verklaring omtrent het gedrag. Hoe verhoudt zich dit, vraag ik zowel aan de minister als de initiatiefnemers, tot het nog te behandelen wetsvoorstel seksuele misdrijven? Bij aanranding en verkrachting wordt daarin wel duidelijk onderscheid gemaakt tussen opzettelijk en onvoorzichtig handelen: opzetverkrachting versus schuldverkrachting. Tezamen met professor Lindenberg vraagt mijn fractie aan de initiatiefnemers waarom zij er niet voor gekozen hebben om tot twee gescheiden delicten te komen, namelijk die van opzettelijk en onvoorzichtig handelen, met een daaraan gekoppelde verschillende strafmaat. Graag een reactie.

Voorzitter. Het mag zo zijn dat het strafbaar stellen van opzet en onvoorzichtigheid in één strafbepaling vaker voorkomt in het Wetboek van Strafrecht, maar die gelijkstelling wordt nooit echt toegelicht. Juist in de huidige tijd lijkt het voor praktijk en wetenschap belangrijk om in de parlementaire behandeling helder terug te zien waar de keuze

van het wel of niet gelijkstellen van opzet en onvoorzichtigheid in de delictomschrijving op berust. Deze keuze mist mijn fractie in casu. Kan de toelichting voor de keuze nader uiteen worden gezet?

Voorzitter. Zelfs de initiatiefnemers erkennen dat, mocht dit wetsvoorstel in werking treden, zich in de rechtspraak moeilijke grensgevallen zullen aandienen. Betekent dit dat de werking ervan mogelijk imaginair is voor het opsporen en vervolgen van prostituanten? Het delict waarvoor de prostituant veroordeeld kan worden op basis van artikel 273g zal immers veelal slechts in bijzijn van de prostituee en hemzelf worden gepleegd, waarbij derden ontbreken. Maar zelfs indien er wel derden aanwezig zijn, is hij evenzeer strafbaar. Wij hanteren in ons strafrechtstelsel het *nemo-tenetur*beginsel: niemand is gehouden tegen zichzelf bewijs te leveren en niemand kan gedwongen worden aan zijn eigen veroordeling mee te werken. De prostituant of de derde die als getuige wordt gehoord, hoeft dus niet aan zijn eigen veroordeling mee te werken. De prostituant die als verdachte wordt gehoord, kan zich beroepen op zijn zwijgrecht. Vooralsnog ziet mijn fractie daardoor behoorlijk wat bewijstechnische problemen om tot veroordelingen te komen op basis van het voorgestelde wetsartikel.

Voorzitter. Mijn fractie haakt nog in op de eerder door de PvdA geopperde introductie van een keurmerk in de prostitutiebranche. Het antwoord van de minister in zijn brief van 3 maart jongstleden nodigt uit tot de volgende vragen. Dan richt ik me even tot de minister van Justitie en Veiligheid. De minister voor Rechtsbescherming vraag ik ook deze te beantwoorden. Waarom zou een door de overheid verplichte certificering in de seksbranche niet kunnen bijdragen aan het voorkomen en opsporen van misbruik van prostituees? Certificering, zoals die bijvoorbeeld geldt in de asbest- en gevaarlijkstoffsbranche, heeft daar een bewezen effectieve werking. Het zou zorgen voor registratie en transparantie in de seksbranche. Bovendien kunnen klanten dan op een eenvoudige manier nagaan of de sekswerker zo'n certificaat heeft, waardoor de kans vermindert dat hij te maken heeft met iemand die gedwongen wordt tot het onvrijwillig aanbieden van seksuele diensten. Waterdichte garanties levert het niet op, maar dat geldt eveneens voor dit wetsvoorstel. Graag een antwoord van de minister.

Voorzitter, ik rond af. Eerste Kamerleden zijn medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van wetgeving. Wetsbepalingen moeten in de praktijk uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Op voorhand betwijfelt mijn fractie nogal of de bepalingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel zullen leiden tot het beoogde doel. Met meer dan gewone belangstelling zal ik de antwoorden van de initiatiefnemers en de minister tot mij nemen zodat mijn fractie tot een weloverwogen besluit kan komen.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Baay. Dan is het woord aan de heer Recourt namens de fractie van de Partij van de Arbeid.



De heer Recourt (PvdA):

Dank, voorzitter. Documentairemaakster Jojanneke van den Berge volgde vrouwen die uit de wereld van de betaalde

seks willen stappen. In een interview met haar in de Volkskrant van 2 maart zegt zij op de vraag waarom de klanten vaak buiten beeld blijven bij uitwassen het volgende.

"We hebben geprobeerd een beeld van die groep te krijgen en een advertentie geplaatst op Sexjobs. Daarin hadden we het over 'de jongste, geilste tiener'. Binnen een paar uur hadden we 150 reacties. In het contact daarna lieten we het woord 'minderjarig' vallen. Toen haakten er een paar af. Uiteindelijk spraken we in een hotelkamer met mannen die allemaal je buurman zouden kunnen zijn. Je merkt dat er pas een vaag schuldbesef opkomt als je de situatie expliciet aan ze voorlegt. Eentje zei: ja, ik heb ook een dochter van 16; het is eigenlijk niet goed dat ik hier ben. Een ander was er eerlijker over en zei dat de lust voor de rede kwam. Maar hij zei ook dat het risico dat je als klant van een minderjarige sekswerker zwaar wordt bestraft, heel klein is."

Voorzitter. Het gaat bij dit citaat om minderjarige sekswerkers. Hun minderjarigheid geeft hun in theorie al strafrechtelijke bescherming tegen klanten die er misbruik van willen maken. Vrouwen en mannen die slachtoffer zijn van mensenhandel worden bijna helemaal niet tegen dit soort mannen beschermd. Ik complimenteer dan ook de initiatiefnemers met hun poging om deze groep meer bescherming te bieden door ook de klant strafrechtelijk aansprakelijk te stellen. Ik constateer wel dat dit ogenschijnlijk met een omweg gebeurt. Het is voor de bewezenverklaring onder dit nieuw te introduceren artikel 273g van het Wetboek van Strafrecht niet nodig dat ook mensenhandel bewezen wordt. Dat betekent dat een prostituant veroordeeld kan worden zonder dat er feitelijk sprake is van mensenhandel. Dat kun je min of meer vergelijken met schuldhealing in plaats van opzetheling. De met de initiatiefwet te beschermen norm lijkt daarom niet primair de bescherming van het slachtoffer, maar eerder de bescherming van de eerbaarheid of de publieke zeden. Het strafdoel is het tegengaan van verregaande immoraliteit van de prostituant en het bevorderen van een veilige prostitutiepraktijk. Het gebruikmaken van seksuele diensten in de wetenschap dat de sekswerker dit doet als gevolg van mensenhandel is verregaand immoreel. Het grenst aan verkrachting. Het logische gevolg van deze strafbaarstelling zal dan ook de bescherming van de sekswerker zijn. Is dit ook de door de initiatiefnemers gekozen opzet, zo vraag ik. En ziet mijn fractie ... Ik verhaspel mijn zinnen. Ziet mijn fractie dit goed, zo vraag ik ook aan de minister. Zo nee, dan is de vervolgvraag natuurlijk: waarom niet?

Het voorgaande lijkt een rechtstheoretische exercitie, maar het is meer dan dat, want het raakt de strafmaat. Kunnen de indieners, in het licht van het voorgaande, nog eens toelichten waarom zij zich wat betreft de strafbaarstelling en de bijbehorende strafmaten hebben aangesloten bij strafmaten die verband houden met uitbuiting en niet bij strafmaten die aansluiten bij schuldhealing?

Een ander mogelijk gevolg van het niet hoeven te bewijzen van mensenhandel is dat deze wet het mogelijk maakt om met inachtneming van de jurisprudentie, waarin grenzen zijn neergelegd aan uitlokking, een nepslachtoffer in te zetten door de politie. Klopt dat? Dat vraag ik zowel aan de initiatiefnemers als aan de minister.

Voorzitter. Maar al te vaak wordt de effectiviteit van het strafrecht overschat. Ook van deze strafbaarstelling mogen

geen wonderen worden verwacht. Het doel is volgens de initiatiefnemers vooral preventief, in die zin dat er in absolute aantallen niet veel veroordelingen zullen volgen. Mijn fractie is het hiermee eens, maar vindt deze strafbaarstelling desalniettemin proportioneel. De prostituant is geen neutrale derde, maar heeft een eigen morele, en als deze wet wordt aangenomen ook strafrechtelijke, verantwoordelijkheid. Dit vinden wij de normaalste zaak van de wereld als het gaat om seks met minderjarigen en dit moet ook de normaalste zaak van de wereld zijn voor seks met gedwongen. Mijn fractie vraagt de regering op welke wijze er voorlichting gegeven gaat worden om de wet bij de doelgroep bekend te maken.

Daarnaast blijft de pakkans een belangrijk element voor de effectiviteit van de strafbaarstelling. Dit bleek ook uit het citaat waar ik mee begon, waarin een verdachte stelde dat de lust het van de reden won. Op welke wijze en wanneer gaat de minister met het OM in gesprek om de kans op vervolging ook reëel te maken? Dit gesprek is urgent. Juist nu de zichtbare kant van prostitutie gesloten is als gevolg van de coronamaatregelen vreest mijn fractie dat het misbruik buiten het zicht in het afgelopen jaar sterk is toegenomen, en juist die onzichtbare sector was al zo groot.

Voorzitter. De seksindustrie is voor een belangrijk deel een digitale industrie. Begrijpt mijn fractie het goed dat met het verrichten van seksuele handelingen met een ander, zoals nu is opgenomen in het wetsartikel, altijd fysieke handelingen worden bedoeld? Mijn vraag aan de minister is: wat is de relatie in tijd, maar ook inhoudelijk, met de Wet regulering prostitutie?

Voorzitter. Dan kom ik bij het moeilijkste punt voor mijn fractie: de schuldvariant. Het legaliteitsbeginsel vereist dat vooraf duidelijk moet zijn welke handelingen strafbaar zijn. Dat blijft voor de schuldvariant lastig, want de voorbeelden blijven vaag. Ik citeer de initiatiefnemers over de schuldvariant: "Dat betekent dat iemand pas strafbaar is als het niet anders kan dan dat hij zich bewust was van de mogelijkheid van slachtofferschap van mensenhandel. Daarvan is slechts sprake indien een klant een prostituee aantreft in omstandigheden die voor ieder weldenkend mens reden zouden zijn om ervan uit te gaan dat hij te maken heeft met iemand die niet uit vrije wil seksuele dienstverlening aanbiedt." Mijn eerste vraag is, nog maar een keer, waarom dit niet valt onder het "voorwaardelijk opzet". Waarom is er toch tegen het advies van de Raad van State in, vastgehouden aan de, weliswaar verzwaarde, schuldvariant? Kunnen de initiatiefnemers een voorbeeld geven van een casus die niet onder het voorwaardelijk opzet valt, maar wel onder de schuldvariant?

De meest concrete voorbeelden van de initiatiefnemers zijn, en dan citeer ik weer: "uiterlijke signalen die duiden op (ernstige) mishandeling, gedragskenmerken zoals uitingen van angst, afkeer of verdriet, het presenteren van de prostituee onder dwang of geweld en het afnemen van seksuele diensten op een verlaten industrieterrein." Deze voorbeelden zijn geloofwaardig, met uitzondering van het laatste. Het causale verband tussen huilen of blauwe plekken en mensenhandel is nooit zeker, maar het werken op een verlaten industrieterrein is misschien wel een iets té los verband, zo vraag ik de initiatiefnemers. Is het mogelijk dat een prostituant als hij dergelijke gedragingen of kenmerken aantreft, de strafbaarheid kan opheffen door het te vragen

of door andere acties te ondernemen? Of moet hij altijd direct rechtsomkeert maken om vervolging uit te sluiten?

Een tweede iets minder principieel probleem is de bewijsbaarheid van de signalen en de wetenschap daarvan van de klant. Kunnen de initiatiefnemers toelichten hoe uitingen van angst, afkeer of verdriet bewezen kunnen worden? Is de enkele verklaring van de sekswerker, bijvoorbeeld dat zij huilt, voldoende als bewijs van dit element?

Voorzitter. Het is de taak van de Eerste Kamer om te waken over de kwaliteit van wetgeving. Ook prostituanten verdienen rechtszekerheid, voorzienbaarheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Juist op deze punten wordt de Eerste Kamer geacht te toetsen, en juist op deze punten is mijn fractie nog niet voldoende overtuigd dat de wet hierin voorziet. Dat weegt zwaar.

Dan een laatste element: het keurmerk. Mijn fractie denkt dat de preventieve werking van deze wet kan worden vergroot als die tot gevolg heeft dat er een serieus en serieus gehandhaafd keurmerk ontstaat. Het bevordert de zichtbare, geregleerde en gecontroleerde prostitutie en vermindert zo de kwetsbaarheid voor mensenhandel. Zijn de initiatiefnemers dezelfde mening toegedaan of is zichtbare en vergunde prostitutie voldoende? Is het voor een klant kenbaar wie vergund werkt? Zou deze wet eigenlijk niet alleen moeten gaan over het onzichtbare, louche deel van de prostitutie? Een klant is dan niet strafbaar als hij bij een vergunde of gekeurmerkte prostituee komt, behoudens natuurlijk uitzonderingen waarin de mensenhandel ook achter een keurmerk plaatsheeft. Kunnen de initiatiefnemers en de minister hierop reageren?

Voorzitter. Mensenhandel is niet uit te bannen met alleen regelgeving of strafbaarstellingen. Het zal er altijd zijn, net zoals de kwetsbaarheid van de sekswerker voor mensenhandel of andere uitbuitingen. Een beroep als ieder ander zal het daarom nooit worden. Een betere bescherming van de sekswerker en de publieke zeden, in de zin dat ook klanten weten dat niet alles kan, is op zijn plaats. Mijn fractie staat dus in beginsel positief tegenover deze wet, maar hoopt nog wel goede antwoorden te krijgen op haar vragen. Dat zou de finale afweging namelijk een stuk makkelijker maken.

Dank u.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Recourt. Dan is het woord nu toch aan de heer Dittrich namens de fractie van D66.

□

De heer Dittrich (D66):

Dank u, voorzitter. Graag wil ik namens de fractie van D66 de initiatiefnemers, de Tweede Kamerleden Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik feliciteren met het door hen genomen initiatief. Het vergt altijd heel veel werk en doorzettingsvermogen om een initiatiefwetsvoorstel te schrijven en te verdedigen. Dat geldt uiteraard ook voor hun adviseurs en medewerkers.

Voorzitter. Mensenhandel is een werkelijk verschrikkelijk fenomeen dat haaks staat op het beginsel van de gelijkwaardigheid van mensen. Mensenhandel ziet ook op een waaier

aan onderwerpen. Het kan gaan over slavenarbeid of over het gedwongen afstaan van organen, maar dit wetsvoorstel gaat over mensenhandel in relatie tot de seksindustrie. Wanneer iemand onvrijwillig als prostituee werkt en uitgebuit wordt, is dat onacceptabel en moet daartegen opgetreden worden. Mensenhandel is strafbaar gesteld, ook als het plaatsvindt in de prostitutie, in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. De initiatiefnemers voegen daar nog een extra dimensie aan toe. Ze maken de prostituant strafbaar die seks heeft met een ander, terwijl hij weet of ernstige reden had om te vermoeden dat de ander het slachtoffer is van mensenhandel.

Voorzitter. Voordat ik in 1994 Tweede Kamerlid voor D66 werd, was ik strafrechter in de rechtbank van Alkmaar en heb ik duizenden strafzaken behandeld. Een van die zaken in de meervoudige kamer is me altijd bijgebleven vanwege de gruwelijkheid en lijkt me ook relevant voor dit debat. Een echtpaar stond terecht. In de kelder van hun huis hadden ze een seksruimte laten bouwen, waar een jonge vrouw uit Indonesië, die ze als au pair hadden aangetrokken, werd opgesloten. De vrouw des huizes, op het oog een keurige mevrouw, regelde dat mannen uit de omgeving seks met die jonge vrouw konden hebben. Ze had haar paspoort afgepakt en legde haar letterlijk aan de ketting als ze het huis moest verlaten. Op een gegeven moment ging dat echtpaar een weekend weg en werd de jonge vrouw opgesloten in de kelder. Ze lag als een hond vastgeketend, met eten en drinken vlak bij het bed in die sekskelder. Met een nagelvijl wist zij de ketting door te vijlen, waarna ze ontsnapte en de politie inseinde. Het echtpaar stond terecht. Ik weet nog dat ik toen als strafrechter dacht: het is toch wel heel vreemd dat mannen uit Noord-Holland seks hebben gehad met deze jonge vrouw, maar niet terechtstaan. Het Openbaar Ministerie had hen niet gedagvaard. In die casus kon het gewoon niet anders dan dat de klanten wisten dat ze te maken hadden met een slachtoffer van mensenhandel. Dit initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om de klant of de prostituant in dit soort situaties, in situaties waarin die weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat die seks heeft met een slachtoffer van mensenhandel, strafbaar te stellen.

Voorzitter. Moreel gezien vindt D66 dit wetsvoorstel dan ook sympathiek. Uitbuiting van mensen die onvrijwillig seksuele handelingen moeten verrichten is onacceptabel. Maar — het is al eerder gezegd — als medewetgever moeten we ervoor zorgen dat wetten zorgvuldig geformuleerd zijn en dat er een noodzaak is om een strafrechtelijk verbod toe te voegen aan het arsenaal van bestaande strafrechtelijke verboden. We toetsen het voorstel aan de uitvoerbaarheid, de handhaafbaarheid en de rechtsstatelijkheid. Het voorstel roept bij ons een aantal vragen op die we aan de initiatiefnemers en aan de minister willen stellen.

Het door de initiatiefnemers voorgestelde artikel 273g verwijst naar de inhoud van artikel 273f, lid 1, het mensenhandelartikel. Ik moet overigens zeggen dat dat een bijzonder lastig te lezen artikel is. Het zou mij dus een lief ding waard zijn als het bij een herziening van het wetboek opnieuw geformuleerd wordt. In dat artikel wordt bedoeld op de aanwezigheid van een uitbuitingssituatie, waaronder wordt verstaan dat het slachtoffer verkeert in een kwetsbare situatie die de gelegenheid biedt tot uitbuiting. Dan is er iets in deze wetgevingsconstructie wat ik nog steeds niet begrijp. Ik heb het in de schriftelijke voorfase ook al aan de orde gesteld. De initiatiefnemers stellen seks met een

slachtoffer van mensenhandel strafbaar, maar ze stellen ook dat niet alle bestanddelen van artikel 273f hoeven te worden bewezen. En dat is het artikel dat mensenhandel strafbaar stelt. Is het niet innerlijk tegenstrijdig de prostituant van een slachtoffer van mensenhandel strafbaar te stellen, terwijl niet alle bestanddelen van mensenhandel hoeven te worden bewezen? Ik wil daarop ook graag een reactie van de minister hebben.

In sommige landen, zoals Zweden, is het kopen van seksuele diensten strafbaar, los van de kwestie of het gaat om een sekswerker die slachtoffer is van mensenhandel. Dit Zweedse model waarbij de prostitutie illegaal is, ontmoet veel kritiek. De strafbaarstelling van prostituanten heeft er in Zweden voor gezorgd dat er verdringing plaatsvindt naar onzichtbare vormen van prostitutie, bijvoorbeeld thuiswerken waarbij geen controle en bescherming van de sekswerkers plaatsvinden. Ik citeer mevrouw Vanwesenbeeck, hoogleraar sociale wetenschappen aan de Universiteit van Utrecht en verbonden aan het Rutgers kenniscentrum: "Het enige wat is afgenomen is de zichtbaarheid, maar de gouden regel is: hoe sterker de repressie, hoe onzichtbaarder de sekswerkers, hoe sterker de grip van criminelen, hoe groter de bedreiging van de gezondheid van sekswerkers en de publieke gezondheid."

Een ander citaat: "De drempel van sekswerkers naar de politie, justitie en hulpverlening wordt steeds hoger. Ze kregen steeds minder publieke rechten." Mijn vraag aan de initiatiefnemers is: zien de initiatiefnemers strafbaarstelling als een eerste stap naar een algehele strafbaarstelling van prostituanten? Ik vraag dit met zo veel nadruk omdat initiatiefnemer Segers het kabinet in 2019 gevraagd heeft een onderzoek te doen naar dit Zweedse model. De ChristenUnie heeft in het Tweede Kamerdebat van september 2020 bij monde van het Tweede Kamerlid Van der Graaf ook verklaard voorstander van dat Zweedse model te zijn. Ik zeg dit met zo veel nadruk omdat de fractie van D66 dat Zweedse model afwijst, ervan uitgaande dat sekswerk op basis van vrijwilligheid juist goed gereguleerd moet worden, onder meer ter bescherming van de sekswerker. In het voorgestelde artikel 273g, in lid 1, is de prostituant strafbaar als hij tijdens de seks wist of ernstige reden had te vermoeden dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel. Waarom verwachten de initiatiefnemers dat er prostituanten zullen zijn die bij de politie melding zullen doen van mensenhandel als zij daarmee het risico lopen zichzelf te incrimineren?

De heer Van Dijk (SGP):

Ik luister met belangstelling naar de heer Dittrich. We kunnen wel discussiëren over welk model het beste werkt om de verschrikkelijke misstanden aan te pakken, maar ik heb u eigenlijk niet gehoord over het huidige beleid. Ik proef uit uw woorden eigenlijk nog steeds de gedachte dat legalisering de oplossing biedt om de misstanden aan te pakken. Ik heb maar even een interview erbij gepakt met de landelijk officier mensenhandel. Er is niks bereikt van alles wat we in 2000 beoogden met de afschaffing van het bordeelverbod: reguleer de vrijwillige prostitutie, ga onvrijwilligheid tegen en bestrijd misstanden. Hoe ziet u dan het huidige beleid? Staat u daar nog steeds achter? Of zegt u: nee, daar moeten we in ieder geval van af en we moeten met elkaar iets beters bedenken om die verschrikkelijke misstanden en de verknoopteid van mensenhandel en prostitutie op een andere manier toch aan te pakken?

De heer Dittrich (D66):

Ik ben het er helemaal mee eens dat we met z'n allen iets beters moeten vinden dan de huidige situatie. Ik zie zelf een mogelijkheid door met name de uitvoeringsorganisaties te versterken. Zoals de andere minister van Justitie in zijn recente boek heeft gezegd: de hele justitieketen is onderbedeeld en kan een heleboel misdrijven en misstanden niet goed aanpakken. Ik denk dus dat daar veel winst is te behalen in het systeem waarmee je sekswerk reguleert en aan vergunningen verbindt, misschien wel met een keurmerk. Daar is door de heer Recourt eerder over gesproken in dit debat. Dat zijn allemaal zaken waar wij naar kijken.

De heer Van Dijk (SGP):

Ik vind het heel goed om te horen dat het huidige systeem ook wat D66 betreft in ieder geval niet afdoende is; ik zeg dat heel algemeen. Het punt is wat ik ook al noemde in het citaat van de landelijke officier mensenhandel. Zijn kernopmerking is juist dat we door het maken van een legale sector de mensenhandel nooit kunnen aanpakken, want het grote probleem is dat je, doordat je een legale sector hebt, de mogelijkheid scheidt dat vrouwen hier kunnen werken zonder dat het opvalt als ze dat niet willen. Juist het bestaan van een legale sector maakt die aanpak van mensenhandel dus zo ingewikkeld. Ziet u dat probleem ook?

De heer Dittrich (D66):

Mijn antwoord is: als je het illegaal maakt, los je dat probleem helemaal niet op. Je kan het juist beter zichtbaar maken en aan allerlei regels verbinden — die moet je dan uiteraard wel goed handhaven — dan de hele boel op slot doen en het illegaal verklaren. Want daarmee heb je nog steeds sekswerkers die in een lastige situatie verkeren. Wij willen hen beschermen.

De heer Van Dijk (SGP):

Helder, maar dit is volgens mij helemaal de redenering die ertoe leidde dat we gingen voor het afschaffen van het bordeelverbod. Dat heeft toch niet gewerkt?

De heer Dittrich (D66):

Mijn stelling is dat het zou kunnen werken, mits het goed gehandhaafd wordt, mits het goed uitvoerbaar is, als gemeenten hun rol ook serieus nemen en als we kunnen kijken naar andere methoden, bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen, wellicht een keurmerk en allemaal van dat soort zaken. Er komt overigens een wetsvoorstel van de regering aan, dat dat in een breder kader bestrijkt. Ik kom daar straks in mijn bijdrage op terug. Bij dat wetsvoorstel kunnen we dat debat ten principale voeren.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Ik ken de heer Dittrich als een ruimdenkend mens, volgens mij horend bij een ruimdenkende fractie. Wat is er nou mooier dan dat een andere fractie — aan de overkant, weliswaar — waarvan ik iets meer de partijkleur heb, heeft gezegd: laten we ook eens kijken naar andere modellen, bijvoorbeeld het Zweedse model, om te kijken hoe we zorgen voor zo min mogelijk slachtoffers van mensenhandel. We kunnen een heel debat hebben over hoe we vervolgens

de uitkomsten waarderen, maar volgens mij ligt hier een ander wetsvoorstel voor. Dat ziet juist op het huidige model dat Nederland kent en waarvan de Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft gezegd dat we, ook met gemeentes samen, al heel veel in beweging hebben gezet en dat er moet nog meer gebeuren — daar komt ook een wet over — maar dat er één element ontbreekt, namelijk de positie van de klant. Dat blijkt ook uit de verdragen die Nederland gesloten heeft: het Verdrag van Warschau en de Europese richtlijn uit 2011. Ik ken D66 ook als een partij die zo van Europa houdt. Ik ben dus benieuwd hoe de heer Dittrich juist dat ene element dat ontbreekt in het Nederlandse beleid, namelijk de positie van de klant, waardeert.

De heer Dittrich (D66):

Het klopt dat dit wetsvoorstel inzoomt op een bepaald, beperkt aspect van de hele prostitutiesector. Dat zie ik. Mijn vraag aan de initiatiefnemers is: is het strafbaar stellen van dit ene aspect een opmaat naar iets veel groters en breders, bijvoorbeeld het Zweedse model? Ik geef alvast aan dat dat wat betreft de fractie van D66 een no go is. Daarmee heb ik me verder nog niet over dit wetsvoorstel uitgesproken.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Dan wacht ik in spanning af. Laten we denkend vanuit het huidige model, waar D66 duidelijk heel erg achter staat — tussen de initiatiefnemers is er volgens mij wel wat verschil, al heb ik ook alleen maar de verkiezingsprogramma's gelezen — alsjeblieft wel samen kijken naar de positie van de klant, die genoemd wordt in de verschillende verdragen en door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, die we de afgelopen jaren in stelling hebben gebracht om die misstanden aan te pakken. Ik zie dus uit naar de verdere gedachteswisseling met de heer Dittrich, maar constateer ook dat dit wetsvoorstel iets anders is dan een grote stelsel-discussie over prostitutie.

De heer Dittrich (D66):

Dat laatste is zeker zo. Misschien in antwoord op mevrouw Bikker, kom ik dan nog op positie van de prostituant. Mijn vraag aan de initiatiefnemers is namelijk: waarom verwachten de initiatiefnemers dat prostituanten naar de politie zullen stappen om een melding te doen van een vreselijke situatie van uitbuiting en mensenhandel, als zij daarmee het risico lopen zichzelf te incrimineren? Zouden zij bijvoorbeeld een melding doen via Meld Misdaad Anoniem — ik geloof dat mevrouw Bezaan dit ook al zei — dan is dat een anonieme melding, dan is er een getuige in een situatie waar je eigenlijk alleen de sekswerker en die getuige hebt en dan kan die verklaring niet als hard bewijs dienen in een strafzaak. Ik heb dus niet de indruk dat dat een goed werkbaar systeem zal zijn. Ik heb wat dat betreft grote zorgen met betrekking tot de uitvoering. Ik vraag dan ook aan de regering of zij verwacht dat er prostituanten zullen zijn die strafzaken zullen gaan aanmelden. En wordt het probleem van slachtoffers van mensenhandel die in de prostitutie zijn gekomen, dan aangepakt of opgelost? Wat verwacht de regering van de handhaafbaarheid? Wil de regering toezeggen dat in het kader van de evaluatie van dit wetsvoorstel — stel dat het aangenomen wordt — binnen drie jaar na inwerkingtreding, specifiek gekeken gaat worden naar de meldingsbereidheid van prostituanten? Kan de regering aangeven wat er aan flankerend beleid is georganiseerd

om slachtoffers van mensenhandel te beschermen? Want tegen mevrouw Bikker zeg ik ook: dat delen wij. Die mensen moeten uiteraard beschermd worden tegen mensenhandel. Mijn vraag aan de regering is dan ook: is er ook hier sprake van een tekort aan rechnercapaciteit om daders van mensenhandel op te sporen? En hebben de tekorten binnen het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur invloed op de behandeling van mensenhandelzaken, als die eenmaal opgepakt zijn en verdachten uiteindelijk vervolgd gaan worden? Want dat staat wat D66 betreft allemaal in de sleutel van het beschermen van sekswerkers die tegen hun wil in de prostitutie zijn beland.

Bij nota van wijziging is de oorspronkelijke strafbaarstelling vernauwd van prostituanten die tijdens de seks weten of ernstige reden hebben om te vermoeden dat ... Nou, dat heb ik al gezegd. Er zijn nogal wat situaties, wil ik hier maar naar voren brengen, die eigenlijk toezien op seksuele dienstverlening in een grijs gebied. Het zal niet overduidelijk zijn dat de sekswerker slachtoffer is van mensenhandel. Pas bij die echt hele duidelijke situaties, zoals ik die in het begin van mijn betoog beschreef, speelt dit wetsvoorstel een rol, maar in dat grijze gebied niet, denk ik. Het zal te moeilijk zijn voor het Openbaar Ministerie om een prostituant die dat ontkent, te vervolgen.

Op vragen van de D66-fractie antwoordden de initiatiefnemers dat zij verwachten dat van de strafbepaling, hoe beperkt in reikwijdte ook, een preventieve werking uitgaat. In de nadere memorie van antwoord, op pagina 8, stellen ze: "Door de strafbaarstelling worden de prostituanten voorzien van verantwoordelijkheid jegens slachtoffers van mensenhandel. Die verantwoordelijkheid zal leiden tot bewustwording bij prostituanten, waarbij zij worden geacht om signalen van uitbuiting te herkennen en daarnaar te handelen. Dit zal er concreet toe kunnen leiden dat prostituanten bij het herkennen van signalen van mogelijke uitbuiting afzien van het afnemen van seksuele handelingen en de situatie melden bij instanties. Dit is de belangrijkste bijdrage van deze wet: het voorkomt dat slachtoffers van mensenhandel nogmaals slachtoffer worden." Met alle respect, maar deze passage over de belangrijkste bijdrage van dit wetsvoorstel staat bol van de aannames, van verwachtingen, van wensdenken, van vermoedens. Waar baseren de initiatiefnemers op dat hun verbodsbepaling deze uitwerking gaat hebben? Deelt de regering de rooskleurige verwachtingen van de initiatiefnemers?

Voorzitter. Staatssecretaris Broekers-Knol kondigde in 2019 hier in de Eerste Kamer een wetsvoorstel van de regering aan om nadere regels omtrent prostitutie te gaan stellen, de zogenaamde Wet regulering sekswerk. Na afloop van de consultatieronde is dat wetsvoorstel op 13 juli 2020 naar de Raad van State gestuurd. Mijn vraag aan de minister is: hoe staat het nu met dat voorstel? In september 2020 zegde de staatssecretaris aan de Tweede Kamer toe een goed en gedegen onderzoek te laten doen naar de verschillende prostitutiemodellen die in de wereld worden gehanteerd en die modellen onderling te laten vergelijken, en ook te kijken naar de verdringingseffecten door criminalisering van bepaalde aspecten van prostitutie in relatie tot de bescherming van sekswerkers. Ik zou de regering willen vragen het onderzoek ook aan de Eerste Kamer te sturen, met een appreciatie van de onderzoeksresultaten, zodat we — dat zeg ik ook tegen mevrouw Bikker — ook in de Eerste Kamer met de regering van gedachten kunnen wisselen over prostitutie in brede zin. Is de regering daartoe bereid?

Voorzitter. Ik kijk met belangstelling uit naar de beantwoording van de door mij gestelde vragen. Ik realiseer me dat de Tweede Kamerfractie van D66 tegen het initiatiefwetsvoorstel heeft gestemd. Ik hecht eraan om te zeggen dat wij hier open in staan. Als Eerste Kamerfractie van D66 willen we graag de beantwoording afwachten. Daarna zullen we onze definitieve standpuntbepaling meedelen. Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Dittrich. Dan is het woord aan de heer Van Dijk van de fractie van de SGP.



De heer Van Dijk (SGP):

Dank u wel, voorzitter. Ook van mijn kant complimenten aan de initiatiefnemers dat zij erin geslaagd zijn dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer te krijgen.

Voorzitter. In de 19de eeuw was er sprake van het zogenoemde Reveil, een internationale christelijke opwekkingsbeweging in West-Europa. Persoonlijke vroomheid ging hand in hand met maatschappelijke betrokkenheid. Dit uitte zich in zorg voor de minderbedeelden en de armen, strijd tegen alcoholisme, hulp aan verwaarloosde jeugd, hulp aan mensen met een handicap, maar ook een grote inzet om prostituees te verlossen uit mensonterende omstandigheden. De bekende politicus Groen van Prinsterer was een van de leidende figuren uit dit Reveil. De strijd vanuit het Reveil tegen prostitutie werd gesteund door belangrijke vrouwenbewegingen. Logisch, want vrouwen zijn de grootste slachtoffers van prostitutie. Uiteindelijk leidde dit aan het begin van de 20ste eeuw tot een bordeelverbod. Buitengewoon wrang is dan ook dat in 2002, juist door partijen die de mond vol hebben van vrouwenrechten, het bordeelverbod is afgeschaft: de meest vrouwonvriendelijke actie uit de 21ste eeuw. En dat in naam van de vrijheid.

Voorzitter. Ik weet dat de voorzitter van onze Eerste Kamer weleens heeft opgetreden bij het programma Hour of Power, van Jan van den Bosch. Pas had dit programma een documentaire over de Oekraïense Irina. Irina werd tien jaar lang gedwongen prostituee te zijn en haar lichaam te verkopen op de Amsterdamse Wallen. Haar verhaal is schrijnend, maar niet uniek. Zij had een moeilijke jeugd in haar vaderland. Ze trouwt met een man die gewelddadig is en uiteindelijk haar kinderen van haar afneemt. Daarna wordt ze gedwongen om in een bar naakt op tafel te dansen. Iemand biedt haar een paspoort aan om beter werk te krijgen in Nederland, maar wat ze niet weet, is dat ze het slachtoffer is van sekshandel en zal eindigen in de prostitutie. Schrijnend, maar niet uniek. Iedere politicus weet dat. Lodewijk Asscher sprak als wethouder van Amsterdam over "commerciële verkrachting".

De gedachte dat de meeste vrouwen in de prostitutie vrijwillig en van harte met zo veel mogelijk vreemde mannen naar bed gaan, is een wrede mythe en verraadt wat mij betreft een uiterst gemankeerde en vernederende kijk op vrouwen. Daarnaast is prostitutie in zichzelf een laakbaar en immoreel tijdverdrijf. Seks is geen zakelijke transactie, maar de bekroning van een hechte liefdesrelatie. Prostitutie leidt zomaar tot verbroken huwelijken en relaties. Kinderen zijn daarvan meestal de grootste gedupeerden. Zij leren

dat trouw een illusie is, en de schade daarvan kan levenslang duren.

Voorzitter. In de afgelopen jaren is in deze Kamer indringend gesproken over ondermijning van de rechtsstaat, die op allerlei manieren plaatsvindt: via criminelen in de lokale politiek, via aanslagen op advocaten, maar ook via de weg van mensenhandel en uitbuiting via prostitutie. De NRC verwoordde het onlangs kernachtig naar aanleiding van een documentaire over het bekende en beruchte bordeel Yab Yum. Ik citeer de NRC: "Een bordeel staat altijd met één been in de onderwereld." Dat is de harde werkelijkheid en daar is niets romantisch aan.

Wie de discussie over de prostitutiewetgeving het laatste decennium een beetje gevolgd heeft, weet dat er echt wel mooie plannen zijn. Alleen, ze halen nooit het wetboek. Nu ligt er eindelijk een wetsvoorstel met een beperkte strekking. Ik weet wel dat deze Kamer medeschuldig is aan dit trage proces, maar toch spreek ik daar ook de minister en de coalitiepartijen op aan. Waarom zijn er deze kabinetsperiode geen meters gemaakt? Er lagen toch afspraken in het regeerakkoord? Heeft de aanpak van deze mensonterende praktijken geen prioriteit? Moeten we blijven accepteren dat criminelen geld witwassen en een vermogen verdienen aan de onderdrukking van vrouwen? Het is beschamend, zeker voor zichzelf progressief noemende partijen die zeggen zich te bekommeren om vrouwenrechten. Lodewijk Asscher sprak in dit licht over comfortfeministen, die wegkijken van de ruwe werkelijkheid in de peeskamer en zo vrouwen in de kou laten staan.

Voorzitter. In het licht van het voorgaande kijk ik naar het voorliggende wetsvoorstel. De SGP ziet dit als een eerste bescheiden stap. Wat betreft dit wetsvoorstel heb ik na de uitgebreide schriftelijke behandelingen nog een paar opmerkingen. Onder artikel 273f is de praktijk nu dat het heel lastig is om slachtoffers van mensenhandel vast te stellen. De procedures zijn lang en pijnlijk voor het slachtoffer. Dat zal met deze wet niet veranderen, maar wat wel verandert is dat er een krachtig signaal wordt afgegeven richting de maatschappij dat prostituanten ook een aandeel hebben in het misbruik. Je zou kunnen zeggen dat dit deels al in de huidige wetgeving zit, net zoals je strafbaar bent als je goederen koopt via heling en dit redelijkerwijs had kunnen weten. De wet is in onze ogen vooral een krachtig signaal over prostitutie zelf. De wet legt namelijk de vinger op de zere plek dat prostitutie en mensenhandel zo vaak verbonden zijn en dat een van de belangrijke knoppen om hierin verandering te brengen, het kijken naar de vraagkant van prostitutie is. De wet is daarmee een stap naar een veel bredere discussie in de samenleving. Moeten we dit — het prostitutiestelsel waarbij we sinds 2000 doen alsof we dingen goed geregeld hebben — nog langer zo accepteren? Alleen dat al helpt de slachtoffers.

We zijn er nog lang niet met deze wet, maar het is een stap in de goede richting, een richting die wat betreft de SGP uitloopt op het strafbaar maken van prostitueebezoek. Het heftige recente rapport van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel wijst in dezelfde richting. Prostitutie en mensenhandel zijn volstrekt verknoot met elkaar. Per minderjarig slachtoffer is er sprake van zomaar twintig klanten. Klanten zijn de zuurstof van seksuele uitbuiting. Graag vraag ik de minister en de initiatiefnemers om een inhoudelijke reactie op dit rapport. Daarbij betrek ik ook de vraag welke conclusies we eraan moeten verbinden dat

maar liefst 80% van de daders een migratieachtergrond heeft.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ik denk dat de heer Van Dijk en ik het niet heel snel eens zijn over prostitutie. Ik stel voor dat we dat vandaag ook niet uitspreken gaan uitdiscussiëren. Het valt me wel op dat hij prostitutie en mensenhandel ongeveer gelijkstelt en ook voortdurend wijst op rapporten van het CKM en de Nationaal Rapporteur. Maar is hij ermee bekend dat er in die rapporten vooral op wordt gewezen dat de meeste uitbuitingssituaties niet plaatsvinden in het gereguleerde circuit? U heeft het zelf over minderjarige slachtoffers in het onzichtbare circuit. Dat is al strafbaar. Wat is de reflectie daarop? Naar aanleiding van het betoog van de heer Van Dijk ben ik benieuwd naar het volgende. U ziet dit duidelijk wel als een opmaat naar het aanpakken van klanten in den brede en het afschaffen van prostitutie. Ik moet zeggen dat als de initiatiefnemers dat op dezelfde manier zien, dat voor mij een reden temeer zou zijn om niet voor deze wet te stemmen. Ik zie dus graag een reflectie daarop.

De heer **Van Dijk** (SGP):

Helder. Die laatste vraag is in de schriftelijke behandeling volgens mij al helder beantwoord, dus daar gaan zij uiteraard zelf over. Het eerste raakten we al even in het interruptiedebatje dat de heer Dittrich en ik zojuist hadden. Ik verwees naar de opvattingen van de landelijk officier mensenhandel, maar ik kan ook een ander voorbeeld geven. Ik noemde Lodewijk Asscher al. Toen hij aan de gang ging als wethouder in Amsterdam en begon met zijn Wallenaanpak, waren dit ook precies de tegenreacties: "ja, maar je ze drukt ze ondergronds" en wat dan ook. Daar zitten we zelf bij. Asscher gaf toen terecht aan, en dat geldt nog, dat als je er genoeg capaciteit en handhaving op zet, het helemaal niet gezegd is dat het elders oppopt. Asscher heeft in Amsterdam bewezen dat dat niet een-op-een hoeft op te gaan. Ten tweede: als we de redenering hanteren van "laten we het maar niet zo erg aanpakken, want het verdwijnt de illegaliteit in", zou je met dezelfde redenering, enigszins provocerend gezegd, kunnen zeggen dat we diefstal dan ook maar uit het strafrecht moeten halen. Het zal er altijd zijn; leg je er maar bij neer als het ware. Dat kan niet.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ja. Het is heel moeilijk discussiëren als meneer Van Dijk mensenhandel en prostitutie gelijk blijft schakelen. Het gaat erom dat we mensenhandel moeten aanpakken. Volgens mij komt dat vaker voor en is het moeilijker aan te pakken, juist in die sectoren die onzichtbaar blijven. Als dit wetsvoorstel iets doet, denk ik dat het vooral daar iets zal doen. Maar goed, ik vrees dat we hier niet uitkomen, want vervolgens hoor ik argumenten terug dat we prostitutie vervolgens niet kunnen uitbannen. Dat is een ander doel, denk ik.

De heer **Van Dijk** (SGP):

Helder. Ik hoop dat we niet langs elkaar heen spreken. Ik heb het idee dat uw strekking vooral is: zorg ervoor dat je goed zorgt voor die legale sector, want dan kunnen we stappen maken en dan kun je de illegaliteit ook beter aanpakken. Ik citeer de landelijke officier: "Juist het bestaan van een legale sector maakt het zo ingewikkeld om de mensenhandel aan te pakken". Dat is zijn stelling en die

baseert hij op vijftien jaar werk in die sector. Deze aanpak werkt dus niet.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Wat ik weet, is dat dit uitdrukkelijk niet de stelling is van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

De heer **Van Dijk** (SGP):

Daar praten we dan graag nog eens een keer met elkaar over door.

Dank u wel, voorzitter.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Van Dijk. Dan is het woord aan de heer Meijer namens de fractie van de VVD.

□

De heer **Meijer** (VVD):

Voorzitter, dank u wel. Allereerst wil ik namens mijn fractie natuurlijk ook de initiatiefnemers complimenteren met de inzet voor dit voorstel. Ik noem speciaal de heer Segers, die in september 2014 al bij de eerste initiatiefnemers zat. Het is een lang traject geworden sinds 2014. Het voorstel ligt al sinds 2016 in dit huis, in de Eerste Kamer. Naar mijn waarneming is de belangrijkste reden voor dat lange traject de samenloop met de wetgevingsactiviteiten van de regering op dit onderwerp, een samenloop die nog steeds bestaat. In de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 21 januari 2021, waarin hij onder meer op vragen van onze fractie reageert, schetst hij nog eens de verschillende invalshoeken van de beide wetgevingstrajecten. Hij stelt dat het daarom verstandig is om ze nu los van elkaar te vervolgen. Laat ik vooropstellen dat de leden van de VVD-fractie zich het meest thuis voelen bij de invalshoek van de regering en het conceptwetsvoorstel Regulering sekswerk.

Ik wil namens mijn fractie benadrukken dat dat onverlet laat dat ook wij vanzelfsprekend vinden dat mensenhandel en de daaraan gerelateerde prostitutie bestreden dienen te worden. Ik ben me ervan bewust dat seksuele uitbuiting de grootste vorm van uitbuiting is. Het valt de initiatiefnemers te prijzen dat ze de bewustwording over dit onderwerp hebben vergroot. Maar na dit gemeenschappelijke uitgangspunt zijn voor onze fractie de verschillen tussen de beide trajecten ook van belang.

Bij het in procedure zijnde wetsvoorstel van de regering functioneert in artikel 40 de strafbaarstelling als een strafrechtelijk sluitstuk van een vergunningsstelsel voor sekswerk. Strafbaar wordt gesteld het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee die zonder vergunning werkt. Dit wordt aangemerkt als een overtreding. Voor de bewezenverklaring is het voldoende dat de vergunning ontbreekt. Bij het initiatiefvoorstel dat hier voorligt, gaat het om een misdrijf tegen de persoonlijke vrijheid. Het strafrechtelijk verwijt is het misbruik maken van een uitbuitingssituatie waarin een ander verkeert. Het onderscheid tussen de ernst van de strafbare gedraging komt ook tot uitdrukking in de aanmerkelijke verschillen in de strafmaxima, maar het belangrijkste aandachtspunt is voor mijn fractie de bewezenverklaring. Voor een bewezenverklaring

is in het initiatiefvoorstel het bewijs of een ernstig vermoeden van de klant van een uitbuitingssituatie vereist. Daar waar de Eerste Kamer speciaal let op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetgeving, is het goed als de initiatiefnemers en de minister nog eens ingaan op die bewezenverklaring. De Afdeling advisering van de Raad van State was hier al zeer kritisch over. Ook een rol speelt het feit dat de mensenhandel als delict al moeilijk te bewijzen is. Maar daarnaast achtte de Afdeling het voor een klant onvoldoende voorzienbaar wanneer hij strafrechtelijk aansprakelijk is. Dat was ook een hoofdpunt van het debat in de Tweede Kamer en bij de schriftelijke voorbereiding. Het was ook een hoofdpunt van het debat in de Tweede Kamer en bij de schriftelijke voorbereiding. Ook vandaag heb ik verschillende collega's weer vragen hierover horen stellen. Ik heb me zelf natuurlijk ook verdiept in de verschillen tussen voorwaardelijke opzet en schuld. Het is ons ook niet ontgaan dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer de bewijslast is aangescherpt van een "redelijk" naar een "ernstig" vermoeden. Er zal ongetwijfeld in de rest van het debat nog een finzinnig juridische discussie over plaatsvinden. We zijn dus ook benieuwd naar de inbreng van de minister op dit punt. Uit de discussie zal denk ik blijken dat het lastig is om zo'n onderscheid echt scherp te krijgen. Daarom kijken wij er ook gevoelsmatig naar.

De VVD-fractie vindt dat het initiatiefvoorstel wel ver gaat. We hebben te maken met een legaal beroep. Daarvoor wordt door de regering een vergunningsstelsel voorbereid, ook voor het nu niet vergunde deel van de branche. Daarbinnen kunnen naar onze mening misstanden worden aangepakt. Zoals gezegd is het dan voor de bewezenverklaring voldoende dat de benodigde vergunning ontbreekt. Dat lijkt mij een goed uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel. Dan kun je uiteindelijk ook strafrechtelijk bij de klant terecht komen, die zich eenvoudig kan vergewissen van de aanwezigheid van zo'n vergunning. Maar dat is niet de invalshoek, dat voelt niet goed. Daar komt nog bij, zoals GroenLinks in de voorbereiding aangaf en onder andere D66 vandaag zei, dat je zorgen kunt hebben over de meldingsbereidheid van klanten onder het stelsel van het initiatiefvoorstel. Ze kunnen zich daardoor immers incrimineren. Dat zal de aanpak van prostitutie en mensenhandel niet bevorderen.

Wij hebben nogal wat twijfels bij dit initiatiefvoorstel, maar we verwachten vanzelfsprekend met belangstelling de reactie van de initiatiefnemers en de minister af, voordat onze fractie tot een eindoordeel komt.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Meijer. Dan is het woord aan mevrouw Bikker namens de ChristenUnie.

□

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Dank u, voorzitter. Bleek, grote lege ogen, net achttien jaar. Ze sprak geen Engels, Duits, Frans, laat staan Nederlands. Net voor de Utrechtse tippelzone stond ze, dit jonge meisje. Het was een korte ontmoeting die op mijn netvlies gebrand staat. Als jong raadslid in de stad Utrecht ging ik met de politie op werkbezoek en nog voor het werkbezoek goed en wel begonnen was, was daar deze situatie. In mijn stad,

waar we vrijheid viëren, waar zo veel jonge mensen, studenten van allerlei komaf, opbloeien. In mijn stad: het was zo'n schrijnend contrast. En vanaf die dag heb ik me voorgenomen dat ik zal staan voor de vrijheid van de meest kwetsbaren in mijn stad. We kunnen over van alles van mening verschillen, maar laten we alsjeblieft ondertussen samen blijven zoeken naar wat we kunnen doen om uitbuiting tegen te gaan. En laten we ervoor zorgen dat degenen die de uitbuiting in stand houden, niet vrijuit gaan.

Vandaag ligt er een wetsvoorstel voor dat juist op dat punt een betekenisvolle stap zet. In een brede coalitie van partijen die samen optrekken om juist op dit punt een nieuwe bijdrage te leveren. Ik complimenteer de indieners met dit wetsvoorstel, alsook voorgaande Kamerleden van de verschillende indienende fracties voor de lange, volhardende weg die zij hebben afgelegd. Dit wetsvoorstel is belangrijk in de strijd tegen schrijnende situaties van seksuele uitbuiting. Jaarlijks gaat het om ten minste 3.000 slachtoffers. Sinds de komst van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel hebben we meer inzicht hierin gekregen. Deze rapporteur heeft duidelijk aangegeven dat het tijd wordt dat we ook naar de positie van de klant kijken, want: zonder klanten, geen aanbod. Dat blijkt uit rechtszaken, dat blijkt uit documentaires, die ook deze weken weer te zien zijn. De klant blijft buiten beeld en wordt zelden geconfronteerd met zijn verantwoordelijkheid. Dat wegkijken bij en sterker nog, het in stand houden van mensonterende omstandigheden is onacceptabel.

De fractie van de ChristenUnie vindt het voorliggende wetsvoorstel juist om deze reden een goed uitgangspunt. Hier past een morele afwijzing, maar niet alleen dat. Dit moet een plek hebben in het strafrecht. Alleen de klant die weet, of een ernstige reden heeft om te vermoeden dat de ander uitgebuit wordt, valt onder de strafbaarstelling. Dit moet een plek hebben in het strafrecht. Alleen de klant die weet, of ernstige reden heeft om te vermoeden dat de ander uitgebuit wordt, valt onder de strafbaarstelling.

Elk jaar worden er dus 3.000 gevallen van seksuele uitbuiting gerapporteerd, waarvan meer dan 1.300 minderjarige Nederlandse meisjes. De politie schat in dat de daadwerkelijke aantallen significant hoger liggen. De fractie van de ChristenUnie betreurt deze ernstige cijfers in ons land, en onderstreept juist daarom dat klanten die ook maar enigszins het vermoeden hebben dat er iets niet in de haak is een verantwoordelijkheid toekomt.

Dit wetsvoorstel stelt de grens hoger. Het stelt dat de klant strafbaar is als hij weet, of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat er sprake is van dwang of uitbuiting. Ik heb gezien hoe deze wetswijziging op voorstel van GroenLinks in de Tweede Kamer tot stand is gekomen, en dat deze aanscherping er is gekomen ter bevordering van het draagvlak, omdat er huiver was voor onterechte criminalisering. Ik hoorde dat opnieuw bij collega's. Maar aan de minister vraag ik toch ook om steviger beleid te ontwikkelen om klanten van hun verantwoordelijkheid te doordringen. Ik vraag hem om er bij de evaluatie van dit wetsvoorstel oog voor te houden hoe deze variant uitwerkt. Want ja, er is verschil. Er is in Zweden gekozen voor een variant waarin alleen de opzet strafbaar is. Maar vervolgens zagen we nul vervolgingen. Dat werkt dus niet. We weten ook dat in Engeland een andere keuze is gemaakt. Daar gaan ze een stapje verder. Om recht te doen aan de vragen die collega's

stellen: zijn er gevallen bekend van onterechte criminalisering? En zo niet, hoe weegt de minister dat?

Voor de fractie van de ChristenUnie was het eerdere wetsvoorstel met de tekst die voorgesteld was door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, namelijk met strafbaarstelling van een klant die "redelijkerwijs kon vermoeden", ook een begaanbare weg geweest, mede in het licht van de quickscan die door de Rijksuniversiteit Groningen is uitgevoerd en de conclusies die daarin worden getrokken over de bewijslast bij de verschillende varianten. Maar het wetsvoorstel is dus aangepast. De fractie van de ChristenUnie heeft vervolgens vooral gekeken of daadwerkelijke vervolging mogelijk blijft. Op grond van eerdere gesprekken met het Openbaar Ministerie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel kunnen wij dat beamen: ja, nog steeds is een werkbare vervolgingspraktijk mogelijk.

De Eerste Kamer legt zich extra toe op het toetsen van de rechtmatigheid, en daarbij het betrekken van internationale verdragen bij voorliggende wetsvoorstellen. De indieners van dit wetsvoorstel komt vandaag de bijzondere eer toe dat zij invulling geven aan een internationale verplichting die Nederland wel is aangegaan, maar nog niet heeft uitgevoerd. De aanpak van de vraagkant, de klant van de prostitutie, vormt een belangrijk onderdeel van de integrale aanpak van mensenhandel in de prostitutiebranche. Bij het Verdrag van Warschau en de EU-richtlijn Mensenhandel uit 2011 wordt de lidstaten in overweging gegeven om het gebruik van diensten van een prostituee strafbaar te stellen wanneer de klant weet dat zij slachtoffer is van mensenhandel. Nederland was vooralsnog niet tot die strafbaarstelling overgegaan, terwijl vanuit alle betrokkenen bij de aanpak van mensenhandel wel de roep klinkt om dat te doen. Ik dank de indieners voor hun inzet om hiermee aan te sluiten bij de internationaal gangbare praktijk. Aan de minister vraag ik of er op dit punt nog meer huiswerk ligt, of dat zorgvuldig is geanalyseerd bij de bredere wetsvoorstellen die op dit terrein in voorbereiding zijn.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wegen de adviezen van het Openbaar Ministerie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel voor de fractie van de ChristenUnie zwaar. In de tijd dat dit wetsvoorstel ontstond, was er veel aandacht voor mensenhandel. Inmiddels wordt er veel vaker en veel meer over ondermijning gesproken; zware criminaliteit die infiltreert in de bovenwereld, en die veelal in de media is vanwege drugshandel. Dat geldt ook vandaag, met het grote proces dat tegelijkertijd in een rechtbank gevoerd wordt. Het is natuurlijk voluit terecht dat de minister van Justitie hier namens ons allen de strijd mee aanbindt. Maar van bijna alle zware criminele organisaties is bekend dat het niet bij drugshandel blijft. Ook mensenhandel en seksuele uitbuiting horen helaas tot het vaste arsenaal. In dat licht staat de fractie van de ChristenUnie naast de minister, zij aan zij, in de structurele aanpak van ondermijning.

Ik doe vandaag met nadruk de oproep aan de regering om hierbij niet alleen naar drugscriminaliteit te kijken. Mensenhandelonderzoeken zijn langdurig en vragen gespecialiseerde menskracht. Daar moet voldoende geld en voldoende gespecialiseerde menskracht voor beschikbaar zijn. De aanpak van mensenhandel en seksuele uitbuiting vragen evengoed, en misschien nog wel meer, op alle punten om stevige inzet. Juist daarom is het belangrijk dat er vaart wordt gemaakt met het wetsvoorstel Bestrijden misstanden

seksbranche, de voormalige Wrp. Dat duurt al veel te lang. Het is tijd dat gemeenten helderheid krijgen en dat de eisen voor de vergunde sector in Nederland gelijkloend worden. In dit huis is eerder geopperd om het voorliggende wetsvoorstel, dat we hier vandaag bespreken, te laten wachten op het moment dat die andere wet hier zou passeren. Maar voor een Kamer van reflectie is het dan ook goed om de geschiedenis in ogenschouw te nemen. Hoe lang wachten wij al niet op dat brede wetsvoorstel? En waar is dat wachten in die wachtkamer begonnen? Dat begon in deze Kamer, met het verzoek om een novelle. Ik heb het nieuwe wetsvoorstel bekeken en gezien welke lange reis het nog moet maken. Ik deel van harte de opinie van de minister en de indieners dat dit los kan blijven staan van de initiatiefwet. Het verantwoordelijk maken van de prostituant hoeft niet te wachten, te meer daar veel misstanden zich voordoen in de onvergunde sector. Dat is uitstekend afzonderlijk te regelen. De schrikbarende cijfers over misstanden onderstrepen dat het hoog tijd is om de klant niet meer te laten wegvloeden met de gevolgen van onverantwoord gedrag.

Voorzitter. Ik sluit af met een persoonlijk woord. Zo'n acht jaar geleden maakte ik als raadslid uit Utrecht de overstap naar de Tweede Kamer, als beleidsmedewerker. Een van de brandende motiveringen was mijn verlangen om op te komen voor jonge vrouwen in de knel. Vrouwen die ik ontmoet had bij werkbezoeken in Utrecht. Hulpverleners, agenten en vrijwilligers deelden noodsignalen over hen. Ik miste goede wetgeving. Ik kon het niet uitstaan dat al die klanten, die het wél wisten en die misstanden constateerden, vervolgens wegkeken en straffeloos vrijuit gingen. Dat motiveerde mij destijds om met een van de indieners — ik denk dat u kunt raden welke — aan de slag te gaan met het begin van deze wetgeving.

Toen ik in 2015 vervolgens in dit huis begon, als senator, was de verwachting dat wij het al snel zouden hebben over de Wet bestrijding misstanden seksbranche. En wat is dat hard nodig. Ik denk alleen al aan alle lessen die in Utrecht geleerd zijn rondom de sluiting van het Zandpad. En helaas is het daar niet van gekomen. Maar u begrijpt dat het vandaag, op de dag dat ik vermoedelijk mijn laatste plenaire inbreng houd in dit huis, een belangrijke dag is. Vandaag hebben wij immers de kans om de vrijheid te bevorderen, om kwetsbare mensen op donkere plekken in ons land een klein beetje te steunen, door de mensen die uitbuiting in stand houden aan te spreken op hun gedrag en door als samenleving dat niet alleen moreel te verwerpen, maar ook strafrechtelijk te sanctioneren, zodat elk slachtoffer van seksuele uitbuiting mag weten dat ook de klanten die dit in stand houden niet straffeloos zullen wegvloeden. Ik dank de indieners voor hun inzet en spreek van harte de hoop uit dat deze Kamer hier vandaag — eigenlijk volgende week dinsdag — haar steun aan verleent.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Bikker. Dan is het woord aan mevrouw Nanninga namens de gelijknamige fractie.



Mevrouw **Nanninga** (Fractie-Nanninga):

Voorzitter. Ten eerste dank aan de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel. Ik sta hier vandaag als vertegenwoordiger van een conservatief-liberale partij. Het liberale in onze partij is blij met de legale, vergunde prostitutie die wij kennen in dit land. Dat is mooi, want dan kan het veilig en legaal. Prostituees zijn geen slachtoffers en klanten zijn geen misdadigers.

Maar toch, voorzitter, maar toch, maar toch. Wij horen in de maatschappij, maar ook hier weleens: het is gewoon maar een beroep, net als ieder ander beroep. Ik weet het niet. Mensen die dat zeggen, vraag ik altijd om een klein gedachte-experiment te doen. Ik leg hun dan het volgende voor. Stelt u zich eens voor dat uw ouder, kind of partner zegt: weet je wat ik doe, ik ga de prostitutie in. Ik gok zomaar dat bij de meeste mensen de reactie daarop anders zal zijn dan wanneer hun geliefde zou zeggen dat hij of zij postbode of kapper zou worden. Het is toch wel een wat bijzonder beroep. Ik denk dat ik mijn statement — prostituees zijn geen slachtoffer en klanten zijn geen misdadigers — niet tenietdoe als ik zeg dat de prostitutie wel een heel criminogene branche is, die wel degelijk ook daders en slachtoffers kent. Daarom is mijn fractie wel blij met dit wetsvoorstel.

Er zijn al interessante vragen gesteld waar ik me graag bij aansluit. Ik wil nog wel aan de initiatiefnemers en de minister vragen of, als iemand klant is in de legale, vergunde prostitutie en het blijkt achteraf toch iemand te zijn die daar gedwongen zit, dit dan hieronder valt. Dat wordt niet helemaal duidelijk uit de stukken. Hebben ze de klant van de legale prostitutie dus min of meer vrijgesteld van vervolging?

De PVV bracht ook te berde dat niet elk geval van wat achteraf mensenhandel blijkt te zijn, kan worden vervolgd. We moeten oppassen voor toestanden die we kennen uit dystopische toekomstromans, waarin wordt gekeken naar wat er in je hoofd zit, of had kunnen zitten, en dat je daar straf voor krijgt. Die vraag is ook al door mensen in dit huis gesteld: hoe zit het met de bewijslast van het beoogde misdrijf, het willens en wetens gebruikmaken van iemand die slachtoffer is van dwang of mensenhandel? Dat is nog best ingewikkeld. Maar het dwingt de goedwillende klanten wel tot nadenken. En de schoften die denken even snel en goedkoop een pleziertje te halen, kunnen strafbaar zijn. Ik denk dat het meer goedwillende mensen ertoe drijft om liever naar een legaal vergunde prostituee te gaan. Ze weten dan in ieder geval zeker dat ze justitie niet aan hun broek krijgen. Ik denk dat het voor verhandelde of gedwongen mensen, die soms in erbarmelijke omstandigheden de meest vreselijke dingen moeten doen, best een verschil maakt als wij met z'n allen besluiten dat klanten ook actoren zijn in dit hele grote probleem.

Ik deel ook de hoop die de heer Janssen van de SP uitsprak. Natuurlijk gaat dit niet de mensenhandel en de illegale prostitutie in één klap oplossen. Dit is maar een deel van een hele serie wetten en regels: het barrièremodel. Maar er is wel zorgvuldigheid betracht. Ik heb gezien dat het College van procureurs-generaal van het OM, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak allemaal hun inbreng hebben geleverd. De initiatiefnemers hebben hun voorstel daarop deels ook aangepast.

Ik mis alleen nog de Raad van State die heeft geopperd om nadrukkelijk de opzetvariant erin aan te brengen. Ik vraag verduidelijking aan de indieners waarom daarvoor niet expliciet gekozen is. Mijns inziens zou dat ook de passeerbaarheid in dit huis makkelijker maken. Ik zei eerder al dat klanten geen daders zijn. Maar ze zijn natuurlijk wel persoonlijk verantwoordelijk. En eigen verantwoordelijkheid is dan weer een liberaal standpunt.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Nanninga. Dan is het woord aan de heer Rietkerk namens de fractie van het CDA.



De heer **Rietkerk** (CDA):

Dank u wel, voorzitter. Allereerst een woord van dank richting de initiatiefnemers, zowel de huidige als de oorspronkelijke initiator of initiators — ik wil die ook noemen — van dit voorstel. Het initiatief nemen om een wetsvoorstel in te dienen, is een belangrijk grondwettelijk recht. Het kost overigens — dat hebben we ook van andere fracties gehoord — de nodige arbeid, soms ook noeste arbeid, energie en tijd. Zo mocht ik begin 2000, samen met collega Dittrich, het initiatief nemen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het vervallen van de verjaringstermijn voor de vervolging van onder andere moord en doodslag. Dat was een overzichtelijk initiatief, maar het kostte ook heel veel arbeid, energie en tijd.

Dan gaan we naar het voorstel dat nu voorligt. Naar ons idee is dat een wat ingewikkelder initiatiefwetsvoorstel. De CDA-fractie heeft er dan ook waardering voor dat de initiatiefnemers, die ik straks nog zal noemen, dit initiatief nemen, wetend welke arbeid, energie en tijd het kost, overigens ook van uw adviseurs, kan ik me zo voorstellen.

Voorzitter. Dit wetsvoorstel staat in het kader van de strijd tegen mensenhandel en gedwongen prostitutie. Mensenhandel is helaas nog steeds een actueel probleem. Uit al eerder genoemde rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen blijkt dat binnen de mensenhandel de prostitutiebranche extra kwetsbaar is. Die constatering noopt volgens onze fractie tot handelen, ook van de wetgever. Mensenhandel is moderne slavernij. Het vormt een ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit en levert een schending van de mensenrechten op. Ook in Europees verband is er gepoogd om tot aanpak van de mensenhandel te komen. Naast artikel 5 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het EVRM, waarin mensenhandel expliciet is verboden, is er in 2001 een richtlijn aangenomen met als doel bestrijding van mensenhandel te bevorderen. In Nederland is het strafrechtelijk instrumentarium de laatste jaren dan ook reeds stevig ingezet in de strijd tegen mensenhandel via opsporing, vervolging en berechting ter zake van artikel 273f van het Strafrecht. In dit kader verdienen ook de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche en het wetsvoorstel Regulering sekswerk hier genoemd te worden. Voorgaande sprekers hebben daar ook op gewezen. Deze voorstellen en het initiatiefvoorstel dat nu voorligt, zouden

elkaar moet versterken. Kunnen de initiatiefnemers en de minister daarop ingaan in hun eerste termijn?

Door een zelfstandige strafbaarstelling van de klant worden mogelijkheden voor de politie en het Openbaar Ministerie voor opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting veruimd. Er wordt dan ingezet op de verantwoordelijkheid van de klant, zowel voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid alsmede het melding maken van misstanden. Zodoende krijgen politie en justitie meer armslag in de strijd tegen de mensenhandel en in de aanpak van de misstanden in de prostitutiebranche. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op het effect van deze wet op de bestrijding van mensenhandel in algemene zin?

Het meest wezenlijke doel van dit initiatiefvoorstel is dat het bijdraagt aan het verminderen van gedwongen prostitutie en met name de mensenhandel. Het ontbreken van een afzonderlijke strafbaarstelling voor diegenen die gebruikmaken van de diensten van een prostituee, terwijl zij weten of ernstig hadden moeten vermoeden dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel, wordt in de praktijk als een gemis ervaren. Overigens wordt in het door het kabinet aangekondigde wetsvoorstel Seksuele misdrijven, in het nieuwe artikel 242 Strafrecht, ook een ernstig vermoeden als vereiste genoemd. Dat geeft politie en OM mogelijk dezelfde mogelijkheden tot vervolging als in dit initiatiefvoorstel. Anderen hebben dat al de bewezenverklaring genoemd. Hoe zien de initiatiefnemers dat? En hoe kijkt de minister hiernaar?

De initiatiefwet is tot stand gekomen in nauw overleg met de mensen in de praktijk. Zeker voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hecht onze fractie daar waarde aan. Het gaat om mensen van politie, OM en hulpverlening die in de praktijk bezig zijn met de bestrijding van mensenhandel. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft bij herhaling aangegeven dat deze wetgeving wenselijk is. De Nationaal Rapporteur geeft hierbij aan dat uit de praktijk schrijnende situaties bekend zijn. Denk aan klanten die betaald hebben voor seks met een prostituee, terwijl het voor die klanten klip-en-klaar was of had moeten zijn dat zij het niet hadden moeten doen, bijvoorbeeld omdat de aanblik van de vrouw of man in kwestie en de locatie hen daarvan had moeten weerhouden. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel beschouwt dit wetsvoorstel dan ook als een belangrijke stap in de aanpak van mensenhandel.

Slachtoffers van mensenhandel maken, zoals de initiatiefnemers aangeven, lang niet altijd melding van uitbuiting. Ook hulpverleners en handhavers missen dergelijke signalen helaas nog te vaak. Dat wordt niet vergemakkelijkt door het feit dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers oorspronkelijk niet uit Nederland komt, maar uit een samenleving waarin het wantrouwen ten aanzien van politie en justitie vaak groot is. Volgens de criminaliteitsbeeldanalyse Seksuele uitbuiting 2012 zou 55% van de prostituees slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting. Ik hoorde net een van de voorgaande sprekers zeggen — volgens mij was het mevrouw Bikker — dat het jaarlijks om 3.000 slachtoffers gaat. 3.000! Dergelijke cijfers rechtvaardigen naar ons idee de stappen die de initiatiefnemers met dit wetsvoorstel nemen.

Het wetsvoorstel heeft ook een normatieve werking. De voorgestelde bepalingen van de normatieve werking zijn logischerwijs van elkaar afhankelijk. Uit de praktijk blijkt

dat het ontbreken van een afzonderlijke strafbaarstelling van degenen die gebruikmaken van de diensten van een prostituee en weten of ernstig hadden moeten vermoeden dat die persoon slachtoffer is van mensenhandel, als een gemis wordt ervaren. De misstanden en mensenhandel in de prostitutie moeten wat ons betreft harder aangepakt worden. Wij willen maatregelen tegen de uitbuiting van vrouwen, ook in de vergunde prostitutie. Er werd net een vraag over gesteld door mevrouw Nanninga. Ook wij hebben daar een vraag over. Om de misstanden en mensenhandel in de prostitutie beter te kunnen aanpakken, is het CDA voor de invoering van een model gebaseerd op gelijkheid, met als doel de bescherming van de prostituee. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op de situatie waarin gemeentelijke vergunningen aanwezig zijn, de vergunbare situaties? Kunnen zij met name ingaan op de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de strafbaarstelling daarbij? Wellicht kan de minister daar ook op ingaan. De initiatiefnemers richten zich met hun wetsvoorstel niet op de prostituees en de sekswerkers, maar op klanten van slachtoffers van mensenhandel. Zij richten zich dus niet op het bestrijden van de prostitutie zelf, maar op het bestrijden van de mensenhandel in de prostitutie. Wij zien dat zelfstandige strafbaarstelling van de klant de mogelijkheden voor opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting voor politie en het Openbaar Ministerie verruimt. De leden van de CDA-fractie vragen nadere duiding van de voorgestelde versterkte strafrechtelijke aanpak. Het is een aanvulling, wat ons betreft.

Het voorstel van de leden Segers, Kuiken, Van Nispen en Kuik zou kunnen bijdragen aan bewustwording onder prostituanten. Daarmee zouden ook de zorgen aangaande de afgenomen meldingsbereidheid ondervangen kunnen worden. De CDA-fractie acht het echter van belang dat de positie en de toegenomen verantwoordelijkheid van de prostituant goed duidelijk gemaakt worden. Hoe zien de initiatiefnemers dit? Op welke wijze komt de prostituant hiervan op de hoogte?

Ten slotte blijkt uit mijn bijdrage dat de CDA-fractie uitziet naar de antwoorden, zowel van de initiatiefnemers als van de minister, die de fractie nodig heeft om het initiatiefwetsvoorstel uiteindelijk te kunnen beoordelen.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Rietkerk. Dan is ten slotte het woord aan de heer Raven namens de Onafhankelijke Senaatsfractie.

De heer Raven (OSF):

Oké, voorzitter. Er bestaat geen twijfel dat slachtoffers van mensenhandel uit hun benarde positie bevrijd moeten worden. In die zin interpreteert de OSF-fractie het initiatiefvoorstel van de indieners. Het is prijzenswaardig dat u zich het lot van deze slachtoffers aantrekt. Dat verdient steun en complimenten. Toch bestaat er twijfel en resteert de vraag of dit wetsvoorstel het doel bereikt. Ook bij deskundigen leven die twijfels. Wij hebben kennisgenomen van de deskundigenbijeenkomst van 2016. Sterker nog, de voorgestelde aanpak verdeelt het veld in voor- en tegenstanders. Dat verklaart waarschijnlijk de lange doorlooptijd van dit

wetsvoorstel. Het is misschien ook interessant om te kijken naar de uitslag van de verkiezingen van afgelopen week om te zien of er eenzelfde draagvlak is voor dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Maar goed, wij hebben nu in de Eerste Kamer voorliggen wat door de Tweede Kamer is goedgekeurd. Dat gaan we dus maar beoordelen.

Voorzitter. Klanten die het product afnemen zijn op voorhand strafbaar als bij het produceren van dit product iets niet in de haak is. Zo heb ik het namens de OSF-fractie maar eens vertaald. Klanten die het product afnemen zijn dus op voorhand strafbaar als bij het produceren van dat product iets niet in de haak is. Dat "iets" is in het wetsvoorstel multi-interpretabel geformuleerd via een aantal selectieve criteria waar zelfs vakinhoudelijke deskundigen geen eenduidig oordeel over kunnen geven, laat staan klanten die het product slechts afnemen en verder geen integraal beeld hebben van de logistiek en de organisatie rondom dit bedenkelijke product. Hoe beoordelen de initiatiefnemers het spanningsveld tussen de mening van aan de ene kant deskundigen, die vaak moeite hebben om met de gegeven criteria de juiste conclusies te trekken, en aan de andere kant de klanten, die daar helemaal geen zicht op hebben?

Voorzitter. Opvallend en uniek is de aanpak in de wet van de strafbaarstelling van klanten. In andere sectoren, zoals de kledingindustrie, waar breed gedragen het vermoeden bestaat dat bij de productie massaal gebruik wordt gemaakt van zware criminele activiteiten in de vorm van kinderarbeid, zou een vergelijkbare strafbaarstelling van klanten leiden tot criminalisering van de helft van onze bevolking. Iedereen bestelt tegenwoordig namelijk bij Wish of Alibaba. Daar zijn weleens vraagtekens bij gezet. Je kunt aan de hand van de prijs al zien dat deze producten bijna onmogelijk tegen een of twee euro op een normale manier geproduceerd kunnen worden.

Voorzitter. Een ander voorbeeld is de winning van grondstoffen voor de productie van smartphones. Hierbij wordt breed gedragen de inzet van slavenarbeid vermoed. Miljar-den klanten van die smartphones zouden — inclusief waarschijnlijk de initiatiefnemers van het wetsvoorstel van vandaag — in de gevangenis moeten belanden als dit wetsvoorstel wordt doorgetrokken naar deze sector. Voor smartphones zijn immers bepaalde stoffen nodig die in Afrikaanse landen worden gewonnen door kinderen en die ver onder de grond zitten. We hebben met z'n allen kennisgenomen van hoe dat daar in z'n werk gaat. Dat is niet prijzenswaardig, sterker nog, afkeurenswaardig. Als ik de lijn doortrekt die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, dan kom ik tot vreemde conclusies. Deze ridiculisering van het thema maakt duidelijk dat de voorgestelde wetsoplossing waarschijnlijk juridisch niet houdbaar is. Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen deze zienswijze?

Voorzitter. Kinderarbeid, slaveninzet en mensenhandel moeten met alle middelen worden bestreden. De aanzet van de initiatiefnemers om dit fel te bestrijden is zeer te waarderen. De OSF zou het voorstel dan ook graag ondersteunen, maar het moet wel werkbaar en houdbaar zijn.

De heer **Recourt** (PvdA):

Ik heb één vraag aan mijn collega van de OSF. Als ik de redeneerlijn volg, moet seks met minderjarigen dan ook uit het Wetboek van Strafrecht gehaald worden?

De heer **Raven** (OSF):

Ik heb het niet goed kunnen verstaan. Sorry.

De heer **Recourt** (PvdA):

U vergelijkt deze strafbaarstelling met bijvoorbeeld het delven van stoffen voor smartphones, maar ik maak een vergelijking de andere kant op: met de strafbaarstelling van seks met minderjarigen. Moet dat, in de redeneertrant van uw fractie, uit het Wetboek van Strafrecht?

De heer **Raven** (OSF):

Nee, zeker niet.

De heer **Recourt** (PvdA):

Maar dan maak je toch onderscheid naar ernst? Dan kun je toch ook de andere kant op redeneren en zeggen: dit wetsvoorstel vinden we meer vergelijkbaar met seks met minderjarigen, wat betreft misbruik van mannen en vrouwen, dan met kledingateliers of iets dergelijks?

De heer **Raven** (OSF):

Ik zei al dat het een ridiculisering van het voorbeeld is, dus ik trek het niet een-op-een door. Maar als je de lijn doortrekt, in de zin dat klanten strafbaar zijn als er niet goed of discutabel geproduceerd is, dan heb je een thema. Ik zeg niet dat ik die lijn wil inzetten, maar die wordt niet doorgetrokken richting alle sectoren. Vandaar dat ik dit voorbeeld heb gegeven.

Voorzitter. Is strafbaarstelling de weg om mensenhandel in de prostitutie op te lossen? Het is voor de OSF-fractie niet de eerste en meest voor de hand liggende optie. Kenmerkend voor deze louche dienstverlening lijkt de afhankelijke positie waarin het slachtoffer zich bevindt. Het zijn vaak buitenlanders, soms minderjarig, met weinig levenservaring, die vaak naïef zijn, de taal niet machtig zijn, geen papieren of paspoort hebben en die meestal onder dwang op louche locaties werken. Het zijn geen openbare gelegenheden, waarin er open contact is tussen de prostituee en de klant. Vaak staan deze mensen onder toezicht van criminelen. Kortom, het is een hulpeloze en uitzichtloze situatie. De maatschappij moet krachtige hulpmaatregelen treffen.

Het ontbreken van communicatie met de buitenwereld lijkt voor de slachtoffers het overall sleutelthema te zijn. Bij wie kunnen ze terecht? Wie gelooft hun verhaal? Wie neemt hen serieus? Van wie krijgen ze direct begrip? Waar zitten ze? En het belangrijkste: hoe kunnen ze communiceren? Deze laatste vraag sluit een beetje aan bij het thema dat de fractie van de Partij van de Arbeid heeft ingebracht, namelijk: is het niet mogelijk om een soort keurmerk te maken? Bij het maken van zo'n keurmerk zou ik in ieder geval als een van de thema's willen meegeven dat al die mensen minimaal een smartphone zouden moeten hebben. Dat klinkt een beetje als een makkelijke oplossing, maar soms moet je het versimpelen. De slachtoffers zitten in een positie waarin zij geen communicatie met de buitenwereld hebben. Als we zorgen voor een wettelijke bepaling waarin staat dat er communicatiemiddelen moeten zijn voor de betrokkenen, waarbij de klant moet controleren of dat communicatiemiddel er is, dan zouden we misschien al een stap voorwaarts kunnen maken. Dan kun je je, voorafgaand aan

de dienstverlening, er in ieder geval van vergewissen dat het allemaal in de haak is. In de fase van een keurmerk spelen natuurlijk een x-aantal andere punten, maar dit zijn thema's die gewoon praktisch moeten worden opgelost en waarbij de regering misschien ook een lijn zou kunnen inzetten.

Voorzitter. Natuurlijk is dit essay een ernstige versimpeling van de problematiek. Er zijn meer maatregelen nodig om de positie van slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Mijn vraag is: biedt het voorstel deze ruimte?

Voorzitter, tot slot. Dit probleem doet zich niet alleen in Nederland voor, maar over de hele wereld. Is er een internationale instantie die de verantwoordelijkheid zou kunnen nemen, zodat slachtoffers van deze zware criminaliteit daar direct terecht kunnen? Dus hebben we bijvoorbeeld een telefoonnummer, zoals 111, dat gebeld kan worden? En is dan op de hele wereld ook bekend dat slachtoffers dat nummer zouden kunnen bellen?

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS):

Begrijp ik het goed dat de heer Raven de suggestie doet dat mogelijkwerwijs in het wetsartikel wordt opgenomen dat iedere prostituee de beschikking zou krijgen over een smartphone en dat de klant dan controleert of die smartphone ook daadwerkelijk aanwezig is?

De heer **Raven** (OSF):
En of die functioneert.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS):
Ja, hoe ziet u dat voor zich?

De heer **Raven** (OSF):

Dat moet uitgewerkt worden, denk ik. Het is een simpel voorstelletje, maar je geeft wel de mogelijkheid en de garantie dat een betrokkene die in de problemen zit en geen communicatie kan hebben met de buitenwereld, in ieder geval wel naar de buitenwereld kan communiceren. De criminelen wordt daarmee toch de pas afgesneden. Want wat je vaak ziet is dat zo'n smartphone meteen wordt ingenomen, net zoals het paspoort. Daardoor zijn de prostituees nog afhankelijker. Maar als de klant kan constateren dat er bijvoorbeeld zo'n smartphone aanwezig is, dan weet je in elk geval dat het slachtoffer naar de buitenwereld zou kunnen communiceren. Het is een simpel voorstel. Ik leg het hier neer. Er zijn tientallen andere zaken en telefoonnummers die je kunt bellen, zoals 111 of wat voor nummer dan ook. Ik denk ook dat we in de praktijk moeten kijken waar deze slachtoffers mee geconfronteerd worden en hoe je dat het makkelijkst kunt oplossen zonder dat je dan de klant meteen vier of zes jaar gevangenisstraf in het vooruitzicht stelt.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS):

Even voor de goede orde: dan zou de klant dus aan de desbetreffende prostituee moeten vragen of die haar nummer mag, zodat hij een bericht kan sturen om te zien of de smartphone werkt. Maar is de heer Raven het met mij

eens dat als de prostituee een melding wil doen, zij dat beter rechtstreeks aan de klant kan doen?

De heer **Raven** (OSF):

Het voert te ver om dit voorbeeld uit te werken. Ik denk dat als u daar serieus over wilt meedenken, we in de richting van een oplossing kunnen komen. Ik heb hier niet de oplossing in pacht. Ik geef alleen mee dat de politie zegt dat ze met pijn en boog op de criminelen schieten en dat ze ook allerlei technische voorzieningen moeten betrekken bij de bestrijding van dit soort criminaliteit.

Mevrouw **Baay-Timmerman** (50PLUS):

Tot slot. Nee, uiteraard moeten ook technische hulpmiddelen ingezet worden voor opsporing van misbruik in de prostitutie. Daar heb ik in mijn bijdrage al aandacht voor gevraagd. Dus in dat opzicht ben ik het er helemaal mee eens. Maar ik zie de constructie van die smartphone nog niet helemaal helder voor me.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Als ik de heer Raven zo tegen het eind van zijn betoog goed beluister, dan zet hij heel erg in op dat barrièremodel: allerlei barrières neerleggen zodat mensenhandel en uitbuiting voorkomen kunnen worden. Hij doet praktische suggesties, waarvan het niet aan mij als senator is om die te wegen, maar ik deel die inzet op dat barrièremodel. Alleen, juist vanuit dat denken vanuit een barrièremodel en vanuit de vraag hoe we zo veel mogelijk drempels kunnen opwerpen tegen mensenhandel, hebben de experts, de mensen die dagelijks bezig zijn met die weerbarstige realiteit, gezegd: dan moeten we ook naar de klant kijken en dan zou dit een goed wetsvoorstel zijn. Dat heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel gezegd. Ik ben benieuwd hoe de heer Raven dat weegt. Naast zijn suggestie, waar de minister vast op zal reageren, wat er allemaal nog beter kan aan dat barrièremodel, is dit een element dat nog ontbreekt. Hoe reageert de heer Raven daarop?

De heer **Raven** (OSF):

Ik heb in mijn voorbeelden aangegeven dat in ieder geval de denkrichting in juridische zin moeilijk is, en dat die ook moeilijk houdbaar, werkbaar, controleerbaar en afdwingbaar is. Ik denk dat ik dat in het eerste gedeelte van mijn bijdrage wel helder heb gemaakt. Tegelijkertijd zoek ik met de initiatiefnemers naar mogelijkheden om in elk geval de problematiek aan te pakken. Daar geef ik wat suggesties voor. Onze lijn is in instantie niet — dat heb ik ook gezegd — dat we de klanten criminaliseren. Dat is niet een eerste lijn die wij nastreven.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Maar niet alle klanten worden gecriminaliseerd in dit wetsvoorstel, alleen daar waar juist sprake is van ernstig vermoeden of weten. Ik heb OSF in ieder geval in de afgelopen jaren nooit horen pleiten voor het afschaffen van strafbaarstelling van heling. Daar zijn ook eisen voor: het moet duidelijk zijn dat er sprake is van heling. Niet iedere klant in een winkel is dus strafbaar. Nee, geenszins, maar op het moment dat er duidelijk aan eisen is voldaan, is er sprake van heling. Het is dus niet zo'n heel gekke gedachte.

Het gaat hier wel om een heel ander vergriep, namelijk om iets wat indruist tegen de menselijke waardigheid. Dat maakt het ook wel ernstiger. Misschien niet voor nu, maar als we het dan toch hebben over de vraag wat goede denklijnen zijn, lijkt dit mij er één om nog even mee te nemen in de overwegingen.

De heer **Raven** (OSF):

Ik heb het ook in vragende sfeer gezegd. Ik heb gevraagd of de initiatiefnemers nog eens op die thema's kunnen inzoomen, omdat dit best lastig is. Tegelijkertijd moet je ook stappen maken om die oplossing te forceren. Dan moeten we misschien wat paden begaan die nog niet gebruikelijk zijn. Ik hoop dat de initiatiefnemers ons daarvan kunnen overtuigen.

Dank u wel.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Raven.

De heer **Raven** (OSF):

Dat was het.

De **voorzitter**:

Dank u. Wenst een van de leden in de eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Dan schors ik de vergadering voor de dinerpauze tot 18.30 uur.

De vergadering wordt van 17.18 uur tot 18.30 uur geschorst.

De **voorzitter**:

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel 34091, Voorstel van wet van de leden Segers, Kuiken, Kuik en Van Nispen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel, de Wet strafbaarstelling misbruik prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel.

Ik zal aan het einde van deze avond aan u voorleggen of er bij de fracties voorkeur bestaat om morgen eventueel al te stemmen over het wetsvoorstel. U kunt daarover nadenken en dan hoor ik graag aan het einde van het debat hoe u daartegen aankijkt.

Meneer Segers, mevrouw Kuiken, mevrouw Kuik en meneer van Nispen, wie van u mag ik als eerste het woord geven? Ik zie dat dat de heer Segers wordt. Het woord is aan de heer Segers.

□

De heer **Segers**:

Dank u wel, meneer de voorzitter, en dank voor uw gastvrijheid. Het is nooit een straf om in de Eerste Kamer te zitten en ook nooit een straf om een debat in de Eerste Kamer aan te horen. Het is zeker heel bijzonder in deze zaal te mogen staan en dit debat te mogen voeren. Dank ook aan alle woordvoerders voor hun bijdragen in eerste termijn.

We hopen al uw vragen en opmerkingen recht te doen. Daar waar we dat niet doen, horen we graag van u, hetzij in een interruptie, hetzij in de tweede termijn. U moet ons dan maar terechtwijzen.

Meneer de voorzitter. Ik zal in algemene zin spreken over aanleiding en doel van het wetsvoorstel. Vervolgens zal collega Kuik spreken over de noodzaak en de urgentie ervan en over de mate waarin dit wetsvoorstel samenhangt met andere wetsvoorstellen, bijvoorbeeld heel specifiek de Wet regulering sekswork. Daarna zal collega Van Nispen spreken over de opsporing, de meldingsbereidheid en de effectiviteit. Daarover zijn ook veel vragen gesteld. Tot slot zal collega Kuiken spreken over de keuze voor de opzet- en schuldvariant. Ook daar zijn heel veel vragen over gesteld. Verder zijn er ook heel veel vragen gesteld over de voorzienbaarheid, want dat was een heel springend punt in de eerste termijn.

Meneer de voorzitter. Het is met heel veel genoegen dat ik hier sta. Ik sta hier met heel veel overtuiging samen met mijn collega's Kuiken, Van Nispen en Kuik. Het is heel mooi om dit samen te doen. Eerder heb ik dit wetsvoorstel ingediend — velen van u refereerden daaraan — en verdedigd met de collega's Volp van de PvdA-fractie en Kooiman van de toenmalige SP-fractie. Ik wil hen vanaf deze plaats danken voor deze samenwerking. Het is mooi om te zien dat je komend uit verschillende politieke tradities op zo'n belangrijk punt kunt samenwerken, samen kunt komen en met een voorstel kunt komen. Ja, we hebben af en toe verschillende opvattingen, maar op dit punt, het punt van het initiatiefwetsvoorstel, komen wij samen. Het gaat dan om de strijd tegen mensenhandel en de strijd tegen dwang en uitbuiting van vrouwen en mannen in de prostitutie. Dat ligt ons allemaal zeer na aan het hart.

Dat blijkt ook uit uw bijdragen. Dat waren soms hele trefende en pijnlijke voorbeelden. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de heer Dittrich die vanuit zijn eigen rechtspraak vertelde over een gruwelijke situatie, een verhaal dat echt door merg en been ging. Daar waar het dichtbij komt en daar waar we zien waar het misgaat, snijdt het ons allemaal door de ziel. Dat was ook te horen in de bijdrage van de geachte afgevaardigde, mevrouw Bikker — ik noem haar nu maar even heel afstandelijk zo — want ook daarin klonk dat heel persoonlijke door. Voor mijzelf geldt dat voor een ontmoeting met hulpverleners van Fier Friesland. Zij brachten mij in contact met een slachtoffergroep van Afrikaanse slachtoffers van gedwongen prostitutie en mensenhandel. Daar zie je iets van die moderne slavernij en dat is heel pijnlijk, zeker ook omdat dat plaatsvindt in ons land.

Mensenhandel houdt in dat mensen worden uitgebuit of onder menonterende omstandigheden tewerk worden gesteld. Soms worden mensen zelfs aan de ketting gelegd; we hoorden het net over Noord-Holland. Dat raakt de menselijke waardigheid en dat zei de heer Rietkerk van de CDA-fractie heel terecht. De menselijke waardigheid staat hier eigenlijk op het spel. Het gaat om een ernstige schending van mensenrechten en een zware vorm van criminaliteit. De schatting van CoMensha van de omvang is dat het om ongeveer 5.000 tot 7.500 slachtoffers per jaar gaat. Tussen 2015 en 2019, een periode van vijf jaar, hebben zij 5.000 mogelijke slachtoffers geregistreerd. Het gaat dus om enorme aantallen. Dit zijn de officiële tellingen, de registraties, maar de schatting is dat het om 5.000 tot 7.500 mensen

per jaar gaat. 62% daarvan is slachtoffer van seksuele uitbuiting.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de prostitutiesector kwetsbaar is voor misstanden. Verschillende woordvoerders hebben daar in hun bijdrage ook aandacht aan besteed. Om dwang en uitbuiting in de prostitutie te voorkomen heeft Nederland het zogenaamde barrièremodel. Mevrouw Nanninga noemde dat al. Daarin worden zo veel mogelijk dammen en barrières, dus zo veel mogelijk beperkingen, opgeworpen om dit kwaad te stoppen. Iedereen heeft daarin een verantwoordelijkheid: exploitanten, gemeenten, de politie, het Openbaar Ministerie, gespecialiseerde rechters en hulpverleners. Iedereen die ergens daaromheen staat, heeft een verantwoordelijkheid. Maar er zit één hiaat in dit model. Dat is de verantwoordelijkheid van de klant. In de barrièreaanpak, in de aanpak van de keten van verantwoordelijken, is er één ontbrekende schakel. Dat is de klant. Dat willen wij met dit wetsvoorstel veranderen.

In dat kader wil ik de heer Dittrich antwoorden, die heel expliciet de vraag stelde of dit nou een opmaat is naar het Zweedse model. Anderen — ook mevrouw De Boer, dacht ik — refereerden daar ook aan. In alle helderheid is het antwoord: nee, dat is het niet. Dit is een verfijning van het Nederlandse barrièremodel en geen opmaat naar een ander model. Wij hebben echt een andere aanpak. In de Nederlandse aanpak kiezen wij voor het inbrengen van deze ontbrekende schakel, namelijk verantwoordelijkheid voor een klant. Als ik daar persoonlijk nog iets over mag zeggen: ik zou ook geen overheid willen die mijn persoonlijke seksuele moraal zou willen opleggen en handhaven met overheidsmiddelen. Ik zou dat niet willen. Waarin wij als initiatiefnemers elkaar hebben gevonden en waarin wij elkaar zouden kunnen vinden, is niet in een bepaalde specifieke private moraal, maar wel in de aanpak van mensenhandel en de bestrijding van dwang en uitbuiting. Dat is het oogmerk van dit wetsvoorstel.

Ik zou überhaupt geen modellendiscussie willen, maar ik zou zeker geen model willen dat leidt tot meer slachtoffers. Ik geloof dat mevrouw De Boer daarop wees: het Zweedse model zou tot meer slachtoffers kunnen leiden. Het is ook niet voor niks dat er nu een onderzoek wordt gedaan. Er wordt gekeken wat de effectiviteit is in verschillende Europese landen met een vergelijkbare context, maar met een verschillende aanpak. Wat is nou de meest effectieve aanpak? Ikzelf zou daar heel pragmatisch in zijn. We moeten de aanpak kiezen die het meest effectief is en die tot het minste aantal slachtoffers leidt. Het is dus niet het afdwingen van een private moraal of van een seksuele moraal, maar het bestrijden van mensenhandel.

Wat stellen we voor? Om de verantwoordelijkheid van de klant in de strijd tegen mensenhandel een plek te geven, introduceren wij met ons wetsvoorstel artikel 273g. Dat voorziet in de expliciete strafbaarstelling van de klant die weet — dat is de opzetvariant — of een ernstige reden heeft om te vermoeden — dat is de bewuste schuldvariant — dat een prostituee slachtoffer is van mensenhandel. Deze strafbaarstelling is dus bedoeld voor gevallen waarin de klant evidente signalen van slachtofferschap van mensenhandel negeert. Deze aangescherpte schuldvariant waarborgt dat strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant pas in beeld kan komen bij eenduidige signalen van slachtofferschap van mensenhandel. Collega Kuiken zal daar zo verder op ingaan. Er zijn veel vragen over gesteld en zij zal daarop

antwoorden. Dat gaat ook om het verschil tussen het vergunde en het niet-vergunde deel van de sector.

Kort gesteld is het doel van deze strafbaarstelling dat de klant zich bewust is van zijn eigen verantwoordelijkheid in het tegengaan van mensenhandel, en dat de klant afziet van het kopen van seks als hij weet dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel of dat het niet anders kon dan dat hij zich daarvan bewust was, én dat de klant melding doet van mogelijke misstanden. Dat laatste is heel belangrijk, want wij willen dat mensenhandel aan het licht komt, dat er vervolgd wordt en dat wij slachtoffers kunnen helpen.

Meneer de voorzitter. Ook buiten de Kamer is er breed draagvlak voor de strijd tegen mensenhandel en voor dit wetsvoorstel. Het is een uitwerking van een Europese richtlijn. Ons initiatief kan worden gezien als een uitvloeisel van die richtlijn uit 2011. Zo stelt artikel 18 van deze richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan "dat lidstaten maatregelen dienen te overwegen houdende de strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten in de wetenschap dat de betrokkene slachtoffer is van mensenhandel." Dat is een citaat uit de richtlijn. Dat is precies wat wij met dit wetsvoorstel beogen. In reactie op die richtlijn heeft de Nationaal Rapporteur destijds ook aanbevolen om tot deze strafbaarstelling over te gaan. Het is een uitvloeisel van die richtlijn. Inzake de implementatie van die richtlijn schreef de Nationaal Rapporteur Mensenhandel destijds — we hebben het over 2011 — in haar advies aan de minister van Veiligheid en Justitie: "Het is echter wel een aandachtspunt dat een klant van een geregistreerde sekswerker, terwijl hij weet dat deze slachtoffer is van mensenhandel, thans niet strafbaar is. Een dergelijke strafbaarstelling hoort mijns inziens thuis in het Wetboek van Strafrecht als misdrijf."

Later heeft de toenmalige Nationaal Rapporteur, mevrouw Dettmeijer, in de negende rapportage mensenhandel haar pleidooi herhaald: "Het tegengaan van mensenhandel in de seksindustrie is niet alleen gebaat bij maatregelen die het oog hebben op de aanbodzijde. Evenzeer is het van belang dat aan de vraagzijde het besef groeit dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor misstanden. De kwetsbaarheid van de branche maakt dat er een grotere verantwoordelijkheid ligt bij de gebruikers van de diensten in die branche. Het is daarom goed als klanten van prostituees meer betrokken raken bij de signalering van mensenhandel en deze signalen doorgeven. Er zijn gevallen waarbij een klant gebruik maakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel terwijl hij wist of had kunnen weten dat het een slachtoffer betrof. Een aparte strafbaarstelling is vereist voor de klant die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostitu(e)e terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij daartoe is gedwongen of bewogen en dus slachtoffer is van mensenhandel." Tot zover het citaat van de Nationaal Rapporteur in de negende rapportage. We volgen dus de aanbevelingen van de voormalige Nationaal Rapporteur, maar ook de huidige Nationaal Rapporteur, de heer Bolhaar, steunt dit voorstel. Het zijn deze aanbevelingen die mede aanleiding zijn geweest tot dit initiatiefwetsvoorstel.

Verder hebben wij gesprekken gevoerd met betrokkenen van het Openbaar Ministerie, de politie en hulpverlenersorganisaties. Al die gesprekken hebben de initiatiefnemers gesterkt in de overtuiging dat dit wetsvoorstel wenselijk is

én toegevoegde waarde heeft. Het waren gesprekken met deze vertegenwoordigers vanuit de praktijk die ons hebben aangemoedigd dit wetsvoorstel in te dienen. Juist de mensen die vooropgaan in de strijd tegen mensenhandel, dwang en uitbuiting, hebben ons aangemoedigd dit wetsvoorstel in te dienen. Zij steunen dit wetsvoorstel ook. Zij hebben aangegeven dat dit wetsvoorstel ons, of hen, helpt in hun strijd tegen dwang en uitbuiting. Door zelfstandige strafbaarstelling van de klant worden de mogelijkheden voor politie en Openbaar Ministerie voor opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting verruimd. Collega Michiel van Nispen zal zo ingaan op vragen die gaan over de opsporing en de meldingsbereidheid.

Overigens hebben wij ook individueel gesproken met sekswerkers. Dat was een vraag van mevrouw De Boer. Ikzelf heb ook in die gesprekken duidelijk gemaakt dat het niet om hun positie ging, maar om slachtoffers. Het gaat niet om mensen die in vrijwilligheid en vrijheid hun beroep uitoefenen, maar het gaat om bescherming van de slachtoffers. Heel specifiek gaat het over strafbaarstelling van de klanten. Het raakt dus niet hun positie.

Er zijn ook vragen gesteld over de situatie in Finland, onder anderen door mevrouw Bezaan van de PVV, als ik het me goed herinner. Die zegt: daar zou de strafbaarstelling van de klant negatief hebben uitgekapt. Ik hecht eraan om te benadrukken dat de situatie in Finland niet een-op-een te vergelijken is met de situatie in Nederland. Prostitutie is legaal in Finland, maar tippelen in een openbare ruimte en georganiseerde prostitutie zijn niet legaal. Dus dat is echt anders dan in ons land. In Nederland is het bordeelverbod in 2002 opgeheven. De strafbaarstelling in Finland vond dan ook plaats in een andere aanpak van prostitutie.

Maar het is goed om ook in deze context te benadrukken dat het onderzoek loopt naar verschillende praktijken, verschillende aanpakken, en de effectiviteit daarvan. Wat ons betreft is het ook zeer raadzaam om te kijken naar de uitkomst daarvan en ook te kijken of onze aanpak dan ook bijstelling behoeft. Dan kunnen we ook een goede manier de verschillende landen, de verschillende contexten en de verschillende effectiviteiten meten en vergelijken en op grond daarvan keuzes maken.

Ik wil dus ook benadrukken dat dit wetsvoorstel geen stelselwijziging is of een nieuw model introduceert, maar echt het bestaande model verfijnt en verbetert. Met dit wetsvoorstel maken we de verantwoordelijkheid van de klant onderdeel van het Nederlandse barrièremodel in de strijd tegen mensenhandel.

Tot zover mijn bijdrage, meneer de voorzitter. Ik geef graag het woord aan collega Anne Kuik, die zal spreken over de noodzaak en de urgentie.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Segers. Dan geef ik nu het woord aan mevrouw Kuik, maar niet dan nadat ik eerst het woord heb gegeven aan mevrouw De Boer namens GroenLinks, voor een interruptie.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Meneer Segers was onverwacht snel klaar. Ik heb een vraag, maar ik weet niet of iemand die nog gaat beantwoorden.

In dat geval moet u de beurt maar doorgeven. U noemde het Europees verdrag, dat ons ertoe verplicht deze strafbaarstelling in te voeren. Het verdrag is niet specifiek gericht op slachtoffers achter de prostitutiebranche, maar spreekt breder over het strafbaar stellen van mensen die gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel, om het maar even zo te noemen. Ik heb gevraagd waarom er dan toch is gekozen voor alleen de prostitutiesector. Ik begrijp uit de blikken die gewisseld worden dat meneer Van Nispen die vraag straks gaat beantwoorden.

De heer Segers:

Ik kan daarop ingaan, als dat mag, voorzitter.

De voorzitter:

Gaat uw gang.

De heer Segers:

Dit ziet inderdaad specifiek op de prostitutiesector. Er is andere wetgeving die ziet op eerlijke handel, bijvoorbeeld in de ketenaanpak. Het gaat erom dat er bij producten geen gebruik is gemaakt van bijvoorbeeld kinderarbeid of andere vormen van moderne slavernij. Er is dus andere wetgeving die in een andere context en een andere situatie datzelfde doel heeft. Toen de Nationaal Rapporteur adviseerde over de implementatie van deze Europese richtlijn, heeft zij heel specifiek gekeken naar de prostitutiesector en gesproken over die sector. Zij zei: dat is een eigen sector die vatbaarder is voor mensenhandel en die een heel eigen context heeft; het grootste aantal slachtoffers van mensenhandel bevindt zich daar. Het is dus een heel specifieke sector, die ook een eigen aanpak verdient. In haar aanbeveling en haar advisering over implementatie van de richtlijn heeft ze het wel specifiek over wetgeving gehad die ziet op de positie van klanten. In het toenmalige voorstel, dat wij later hebben aangepast, ging het nog over strafbaarstelling van klanten die redelijkerwijs een vermoeden konden hebben, zoals dat toen nog heette. Maar die wetgeving ziet op de positie van de klanten. De Nationaal Rapporteur heeft geadviseerd om daarvoor wetgeving op te stellen.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Dat is een verklaring, maar die beantwoordt voor mij nog niet heel erg het waarom, ook omdat de conclusie dan eigenlijk moet zijn dat we nog steeds niet ten volle aan die Europese regelgeving gaan voldoen, ook niet met de invoering van dit wetsvoorstel. Die vraagt namelijk om een strafbaarstelling. In de ketenaanpak ontbreekt die strafbaarstelling. Voor mij blijft de vraag openstaan. Ik vind dat ook een belangrijke vraag, juist omdat een deel van onze aarzeling is dat prostitutie en mensenhandel vaak op één hoop worden gegooid. Als je een strafbaarstelling maakt waarvan je zegt dat die over mensenhandel gaat, maar die alleen op de prostitutiesector is gericht, is het risico van die vermenigvuldiging groter. Dan zou het wat mij betreft veel helderder zijn als je net als 273f, dat gaat over de strafbaarstelling van de mensenhandel zelf, zou kiezen voor een algemeen geformuleerde strafbaarstelling van degene die daar misbruik van maakt. Ik vind het een gemiste kans dat dit niet op die manier vormgegeven is.

De heer **Segers**:

Ik snap de vraag, want het is waar dat mensenhandel veel breder is dan alleen prostitutie. Wel bevinden de meeste slachtoffers zich in de prostitutiesector. Volgens de Nationaal Rapporteur is dat 62%. Maar er is ook uitbuiting en dwang in andere sectoren. Tegelijkertijd zegt de Nationaal Rapporteur dat dit om een specifieke aanpak en specifieke wetgeving vraagt, omdat het anders is in de context en in de aard van de sector. Ook is de positie van de klant een andere. De klant komt letterlijk en figuurlijk heel dichtbij en ziet ook meer dan in het voorbeeld van de asperges — ik geloof dat u dat noemde — het geval is. Een klant die asperges koopt van een ondernemer die gebruikmaakt van mensen die gedwongen worden om te werken of daar onder erbarmelijke omstandigheden werken, heeft niet het rechtstreekse contact met de uitgebuite werknemer. Bij prostitutie is dat wel zo. In de context is het al anders. We hebben ook andere vormen van wetgeving — denk bijvoorbeeld aan wetgeving tegen heling — waarin een verantwoordelijkheid bij een klant wordt gelegd. Maar het gaat dan over een product en over een eigen context waarin een klant ook een verantwoordelijkheid heeft. Ik zeg het even heel prozaïsch, maar we kunnen een asperge of een mobieltje — ik geloof dat de heer Raven sprak over een mobieltje en de verantwoordelijkheid die we hebben om ook te kijken of dat helemaal op een eerlijke manier is geproduceerd — niet vergelijken met prostitutie, met een andere context. Vandaar dat wij niet zeggen "hiermee zijn wij klaar en hiermee is de implementatie van die richtlijn klaar" of "wij beperken de bestrijding van mensenhandel alleen maar tot prostitutie". Nee, mensenhandel moet over de volle breedte worden bestreden. Dat moet soms alleen met specifieke wetgeving, omdat de context heel specifiek is.

De **voorzitter**:

Mevrouw De Boer, derde.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Tot slot. Ik denk niet dat we het hierover eens worden. Ik ben het met u eens dat het aantal gevallen waarin hier sprake van is waarschijnlijk veel minder hoog zal zijn in andere sectoren. Maar dat neemt voor mij niet weg dat het goed zou zijn als we onze strafwetgeving — want het gaat wel over de strafbaarstelling — echt breed op mensenhandel zouden richten en niet alleen op prostitutie.

De heer **Segers**:

Laat ik dan tot slot benadrukken dat dit wat mij betreft ook niet het einde is, dat dit niet exclusief is en dat het met een richtlijn die zegt "kijk ook naar de verantwoordelijkheid van de klant" niet is afgedaan. Dit verdient inderdaad een bredere aanpak. Maar omdat het een bredere aanpak verdient, kun je niet zeggen dat er voor dit wetsvoorstel geen specifieke ruimte zou zijn. Ik denk dat elke situatie om maatwerk vraagt. Dit is maatwerk als het gaat om prostitutie. Andere contexten en sectoren vragen ook om maatwerk. Laat dat een aansporing zijn van de wetgever om te kijken of ook in andere sectoren specifieke wetgeving nodig is. Maar dat heeft ons er niet van weerhouden om te zeggen: laten we in dit geval, in deze sector, doen wat we kunnen om dwang en uitbuiting tegen te gaan.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Segers. Dan geef ik graag het woord aan mevrouw Kuik.



Mevrouw **Kuik**:

Dank, voorzitter. Geachte leden, het is bijzonder om hier met mijn collega's te staan om deze initiatiefwet te behandelen. Mensenhandel heeft een enorme impact op levens. Volgens mij zal eenieder van u dat beamen. Uit gesprekken die ik met slachtoffers van mensenhandel heb gevoerd, komt de onmacht en de onveiligheid naar voren. Het gaat om jonge vrouwen die huilend aangaven prostitutie niet te willen en dan hoogstens getroost werden, waarna de klanten alsnog kwamen halen waarvoor ze betaald hadden. Recht doen aan slachtoffers met een haaldelict als mensenhandel is geen sinecure. Daar willen wij met dit initiatiefvoorstel aan bijdragen. Ons past wel bescheidenheid, want hiermee lossen wij het probleem van mensenhandel natuurlijk niet op. Maar het is een stap in betere bestrijding.

Het wetsvoorstel past in een bredere lijn van mensenhandelbeleid dat niet alleen maar gericht is op bescherming van kwetsbare personen die gedwongen seks moeten verkopen, maar ook op diegenen die personen misbruiken. In de aanpak van mensenhandel gaat terecht veel aandacht uit naar daders en hun slachtoffers. Een groep die grotendeels buiten beeld blijft, zijn de klanten van slachtoffers van mensenhandel, terwijl zij een cruciaal onderdeel zijn van het in stand houden van mensenhandel. Immers: geen vraag, geen aanbod. Het werd hier al scherp gezegd: de klant is geen neutrale derde, maar heeft ook een verantwoordelijkheid. Daarnaast zien we dat de niet-gereguleerde sector, de minder zichtbare sector — denk aan prostitutie in hotels, op vakantieparken en thuis — gegroeid is. Dat blijkt ook uit de laatste Slachtoffermonitor. We zien die groeiende markt van misbruik ook op het internet. Denk aan kinderporno, die in deze coronatijd groeit.

Op de vraag of het voorstel nog relevant is, zou ik dus antwoorden: ja, meer dan ooit. De minder zichtbare sectoren zijn ook direct vatbaarder voor uitbuiting. Om de bestrijding van mensenhandel te verbeteren, is deze initiatiefwet wenselijk. Dat geeft ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel al enige tijd aan. Dit wetsvoorstel moet meer instrumenten bieden om vervolging mogelijk te maken in die gevallen waarin de klant niet zijn of haar verantwoordelijkheid heeft genomen.

Ik zal ingaan op het onderdeel waarom dit wetsvoorstel voorligt en niet is geïncorporeerd in het wetsvoorstel Wrs. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de verhouding tussen die twee, en dat is begrijpelijk.

Laat mij, voor de context, beginnen met een stukje geschiedenis hieromtrent. Ik begin in november 2009, toen het wetsvoorstel voor de Wrp werd ingediend, om mensen in kwetsbare situaties te beschermen. Dat was 2009. We zijn nu in 2021, twaalf jaar verder, en uiteindelijk is enkele maanden geleden het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd door de demissionaire staatssecretaris. De vraag is of en wanneer de Wet regulering sekswork in de Tweede Kamer wordt behandeld. Dat is eigenlijk onzekerder geworden. Thans heeft het een controversiële status. Maar ook een nieuw kabinet zal daar mogelijk nog iets over te

zeggen hebben. Realistisch gezien is het dus gissen in welke vorm het wetsvoorstel na behandeling in de Tweede Kamer bij u terecht komt. Ik snap dat er vragen zijn over de verhouding tussen de twee wetsvoorstellen; dat zei ik al. Beide wetsvoorstellen gaan namelijk ook over strafbaarstelling van de klant. Daar zal ik op ingaan. Niettemin zou ik de fracties willen vragen om het wetsvoorstel op zijn eigen merites te beoordelen. Het is voortijdig om beide wetsvoorstellen met elkaar te verbinden, aangezien de voortgang van de Wrs op dit moment onzeker is. En nu hebben we de gelegenheid om een urgent vraagstuk te adresseren. Na deze opmerkingen vooraf ga ik in op de vragen over deze twee wetsvoorstellen.

De Wrs, die nu controversieel bij de Tweede Kamer ligt, introduceert een landelijk vergunningsstelsel voor prostituees. Er wordt een systematiek ingericht waardoor een klant de vergunning van de prostituee kan checken. Een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee die zelfstandig werkt zonder vergunning of werkzaam is voor een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend, is strafbaar. Daarmee gaat het dus expliciet om de strafbaarheid die voortvloeit uit het gebruikmaken van diensten van een prostituee zonder vergunning. Dit wordt aangemerkt als een overtreding van artikel 40 van de Wrs.

Specifiek richting de heer Meijer van de VVD zou ik het volgende willen antwoorden over het verschil. Hij ging in op de Wrs en gaf aan dat prostitutie een legaal beroep is. Hier gaat het juist om mensen die dit niet willen doen, maar uitgebuit worden. Wat hier vandaag voorligt, richt zich expliciet op de klanten van de prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel. Als een klant weet of het ernstig vermoeden zou moeten hebben dat de prostituee die hij bezoekt slachtoffer is van mensenhandel, dan is hij strafbaar. Het gaat hier niet om een overtreding, maar om een misdrijf dat is neergelegd in artikel 273g. Hoewel het in beide gevallen gaat om feiten die strafbaar zijn, zijn ze naar aard en ernst verschillend. Dat is ook in lijn met antwoorden van de minister op de vraag hoe de twee wetsvoorstellen zich tot elkaar verhouden. Wanneer beide wetsvoorstellen wet zijn geworden, zal de Wrs het mogelijk maken om strafrechtelijk op te treden tegen prostitutieactiviteiten die zonder vergunning worden verricht. Maar als een klant misbruik maakt van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel, kan ingevolge het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen, ook de klant strafrechtelijk worden vervolgd.

Uiteraard is het zaak om beide wetsvoorstellen goed op elkaar te laten aansluiten als het wetsvoorstel Wrs in beide Kamers komt voor te liggen. De discussie daarover moeten we dan laten plaatsvinden, bij de behandeling van de Wrs. Dat zou niet moeten leiden tot een vertraging van dit initiatiefwetsvoorstel.

Voorzitter. Ik zou willen ingaan op een vraag van mevrouw De Boer van de GroenLinksfractie. Zij vroeg hoe het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot de strafbaarstelling van andere zaken zoals verkrachting en aan welke situaties die onder de huidige wet niet strafbaar zijn, dan precies moet worden gedacht. Ik zou hier toch willen verwijzen naar de quickscan naar de verhouding tot al bestaande strafbaarstellingen die in 2014 is gedaan. Deze quickscan van de heer Lindenberg richt zich op de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en min-

derjarigheid. Die houd ik hierbij in gedachten. Dit betreft een verzoek van de PvdA en de VVD. In de quickscan wordt onder meer gesteld dat in veel casussen geen sprake is van een dekking. Alleen in de meer evidente vormen van uitbuiting biedt de genoemde bepaling uit het Wetboek van Strafrecht voldoende dekking om te kunnen concluderen dat het slachtoffer van de uitbuiting kan worden beschermd. In minder evidente gevallen van uitbuiting, waarbij er óf geen wetenschap was óf geen concreet voordeel werd getrokken, bieden de huidige artikelen onvoldoende dekking. In de memorie van toelichting op het initiatiefwetsvoorstel gaan de initiatiefnemers daar ook op in.

Dan kom ik bij een vraag van mevrouw Baay-Timmermans van 50PLUS. Zij vraagt hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het gepresenteerde wetsvoorstel inzake seksuele misdrijven. Waarom is er nou niet gekozen voor een aparte strafbaarstelling van de schuldvariant, met een eigen artikel en een strafmaximum?

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Dank voor het antwoord. Ik wil het graag precies krijgen. Mevrouw Kuik zegt dat er geen "dekking" is — zo noem ik het maar even — van de huidige strafbepalingen als er geen wetenschap is. De vraag gaat over gevallen waarin er geen wetenschap is en die nu wel worden gedekt door het voorgestelde artikel. Hebben we het dan alleen over de schuldvariant? Is het niet zo dat die wetenschap er bij de opzetvariant wél is?

Mevrouw **Kuik**:

De quickscan brengt naar voren dat bij verkrachting of aanranding kwesties rond vrijwilligheid en onvrijwilligheid een rol spelen. Schrijvers van de quickscan geven aan dat in de prostitutiesfeer veel vaker dan in het normale seksuele verkeer handelingen worden verricht die in zekere zin onvrijwillig plaatsvinden, ook al worden er geen pressiemiddelen gebruikt. De benodigde onvrijwilligheid bij verkrachting of aanranding is strenger dan de onvrijwilligheid in het kader van artikel 273f. Bij dit artikel gaat het om dwang in ruime zin. Bij artikel 273f is er dus sprake van dwang, misleiding of misbruik van een uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en van misbruik van een kwetsbare positie. Bij verkrachting of aanranding is er bijvoorbeeld bij misbruik van overwicht op zichzelf nog geen sprake van dwingen. Dus belangrijk om te benadrukken is dat alleen van verkrachting of aanranding sprake kan zijn wanneer is voldaan aan de onvrijwilligheid, zoals in die artikelen wordt bepaald. Indien dat anders was geweest, zou je namelijk al veel vaker zien dat klanten van prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel verkrachting ten laste wordt gelegd. Dat is dus niet het geval. Daaruit blijkt nu dus dat ons initiatiefwetsvoorstel meerwaarde heeft naast de bestaande wetgeving.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Over die huidige vervolging had ik ook nog een vraag gesteld, maar dat komt nog, denk ik. Het blijft een beetje vaag voor mij. Uit eerdere gesprekken met anderen heb ik het idee dat ook de vraag is: waar zit nou precies dat verschil in? Als wetenschap een belangrijk criterium is, wat maakt dan dat je niet kan zeggen dat er sprake was van verkrachting, met andere feitelikheden als dwang, maar wel van de opzetvariant van het door u voorgestelde artikel?

Mevrouw Kuik:

Wat eigenlijk aan de voorkant al is gezegd, ook in jullie eigen termijn: dit is niet zwart-wit. Het gaat er ook om dat de rechter moet uitgaan van de omstandigheden waarmee iemand te maken heeft. Dat is ook heel duidelijk in die quickscan naar voren gekomen. Nou kan ik die quickscan niet zomaar reproduceren met alle precieze voorbeelden daarbij. Daar wil ik in tweede termijn best op terugkomen, maar in die quickscan hebben PvdA en VVD juist van dit punt dat u aangeeft, gezegd: ga dat nou uitzoeken. Onderzoekers komen tot de conclusie: wat er nu ligt is onvoldoende om slachtoffers voldoende te beschermen en om de klanten, die een verantwoordelijkheid hebben en weten of hadden moeten weten dat er sprake is van dwang, te veroordelen. In de quickscan hebben onderzoekers gezegd: het is nu onvoldoende geregeld. Dat willen wij wel regelen. Collega Kuiken komt nog terug op de kwestie van opzet en schuld.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Nog even inhakend op wat u net zei, ook voor mijn beeldvorming: kan het dan zo zijn dat een betalende klant, die zich ervan bewust is dat er sprake is van onvrijwilligheid, niet vervolgd kan worden voor verkrachting, omdat hij betaalt?

Mevrouw Kuik:

In de quickscan komt naar voren dat het heel lastig is om op basis van het artikel over verkrachting een klant te pakken op het onderdeel dat wij hier nu aankaarten, namelijk dat een klant betaalt en weet dat iemand daar gedwongen zit. In de wetgeving en in de rechtspraak zie je terug dat het eigenlijk niet aan de orde is dat klanten daarop gepakt kunnen worden. Dus daar zit eigenlijk ook de lacune, die wij hiermee willen ondervangen.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Dus als ik het even mag samenvatten, dan komt het er toch op neer dat het feit dat iemand in principe zijn seksuele diensten aanbiedt, even afgezien van de vrijwilligheid daarvan, een obstakel is. Als je je absoluut realiseert dat het niet vrijwillig is, dan kun je toch voor het delict verkrachting worden vervolgd?

Mevrouw Kuik:

Misschien zal ik die zin nog een keer herhalen, want ik moet het natuurlijk wel precies doen. Het is belangrijk om te benadrukken dat alleen van verkrachting en aanranding sprake kan zijn wanneer is voldaan aan onvrijwilligheid, zoals in die artikelen wordt genoemd. Dat is dus lastiger in dit geval, als je betaalt in de prostitutiesector. Daar zien we nu een lacune, die we hiermee willen opvullen.

De voorzitter:

Mevrouw Baay, derde.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Mag ik dan concluderen dat inderdaad het feit dat je betaalt een obstakel is voor de vervolging wegens verkrachting?

Mevrouw Kuik:

Dat durf ik zo niet te zeggen. Ik wil daar best op terugkomen, voor de scherpheid, in de tweede termijn. Het ligt er wel dicht tegenaan.

Tot slot wil ik ingaan op de vraag die door mevrouw Baay-Timmermans is gesteld: waarom is niet gekozen voor een aparte strafbaarstelling van de schuldvariant met een eigen juridische kwalificatie en strafmaximum? Zij noemde in dit verband het voorbeeld van de delicten opzetverkrachting en schuldverkrachting in het zedenwetsvoorstel dat recent in consultatie is gebracht. Ik wil opmerken dat het Wetboek van Strafrecht voorbeelden kent waarin voor de opzet- en de schuldvariant wel dezelfde kwalificatie en hetzelfde strafmaximum geldt. Ik noem bijvoorbeeld mensensmokkel. In artikel 197a is sprake van mensensmokkel met een maximum gevangenisstraf van zes jaar, zowel wanneer de dader weet, de opzetvariant, als wanneer deze ernstige redenen heeft om te vermoeden, de schuldvariant. De toegang of doorreis van de gesmokkelde is dan in strijd met het recht.

In de ogen van de initiatiefnemers is het wenselijk bij de voorgestelde strafbaarstelling om wat de juridische kwalificatie en het strafmaximum betreft niet te differentiëren tussen een opzet- en schuldvariant. Daarvoor pleit dat de ernstige schuldvariant zeer dicht aan ligt tegen de opzetvariant. In beide gevallen knoopt de strafrechtelijke aansprakelijkheid aan bij zich voordoende evidente signalen van slachtofferschap van mensenhandel. Daarin wordt bewust of volstrekt onverschillig voorbijgegaan, opzet, dan wel worden de evidente signalen genegeerd, ernstige schuld. Het verwijt dat de dader met opzet respectievelijk schuld kan worden gemaakt, is zodanig vergelijkbaar dat daarvoor dezelfde kwalificatie en hetzelfde strafmaximum moet gelden. Dit laat natuurlijk onverlet dat het uiteindelijk aan een rechter is om in het concrete geval, alle omstandigheden afwegende, waaronder de vraag of er sprake is van opzet of schuld, een passende straf op te leggen.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

U zegt dat het vaker voorkomt — dat heb ik ook in mijn eigen bijdrage aangehaald — dat in één strafbepaling zowel de opzet als de meer nalatige variant gecombineerd worden. Maar ik heb ook in mijn bijdrage gevraagd om juist een meer inhoudelijke toelichting te geven waarom er specifiek gekozen wordt om in één delictomschrijving deze beide varianten te voegen. U noemt nu zelf een voorbeeld waar in de samenvatting in één delictomschrijving plaatsvindt, maar bijvoorbeeld bij doodslag of dood door schuld is er wel degelijk een heel scherp onderscheid tussen de opzet- en de nalatigheidsvariant. Ik denk dat het bij iemand met zulke evidente indicaties dat je echt moet spreken van opzet toch iets anders is dan dat men redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat.

Mevrouw Kuik:

Ja, daar kan verschil in zitten. Maar wij hebben hier niet de schuldvariant maar de ernstige schuldvariant, waardoor dat al veel dichtert tegen opzet aanligt. Wij zien dat dat in de praktijk minder ver uit elkaar ligt dan bij de gewone schuldvariant. Daarom hebben wij gezegd dat wij het wenselijk vinden om het op dezelfde lijn te zetten. En dan

is het aan de rechter om te kijken of hij daarmee een passende straf oplegt.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Maar dan leggen wij in feite de verantwoordelijkheid neer bij de rechterlijke macht, die in zijn algemeenheid stelt dat de parlementaire geschiedenis aanknopingspunten geeft wanneer onderscheid moet worden gemaakt.

Mevrouw Kuik:

Ja, een terecht punt. Bij collega Kuiken komt de schuld- en opzetvariant als laatste stuk nog aan de orde.

Ik geef nu het woord, voorzitter ... Nee, voorzitter, ik geef het woord aan u. En de heer Van Nispen zou graag na mij het woord willen krijgen.

De voorzitter:

Dat zal ik hem met plezier verlenen. Dank u wel, mevrouw Kuik. Dan is het woord aan de heer Van Nispen.



De heer Van Nispen:

Dank u wel, voorzitter. Ook voor mij is het een eer om vandaag in uw Eerste Kamer te mogen staan, met deze toch wel bijzondere samenstelling van initiatiefnemers en natuurlijk onze deskundige beleidsmedewerkers, die wij uiteraard veel dank verschuldigd zijn. Ik dank de leden van de Eerste Kamer voor hun kritische vragen, maar ook voor hun toch wel constructieve opstelling. Wij voelen ons allemaal verbonden in de strijd tegen mensenhandel. Dat bleek zeker uit uw bijdrages.

Zoals wij allen weten, gaat er achter de prostitutie een verschrikkelijke wereld schuil van mensenhandel en uitbuiting. Wij hopen de leden er vandaag van te kunnen overtuigen dat het aanpakken en voorkomen van mensenhandel niet alleen iets is van politie, justitie, toezichthouders en gemeentes, maar dat er ook een rol is weggelegd voor de prostituanten. Ik zeg met nadruk "ook", want de klanten van daartoe gedwongen prostituees, houden enerzijds de vraag naar gedwongen prostitutie in stand. Anderzijds zijn zij juist de personen die de slachtoffers kunnen signaleren en eraan kunnen bijdragen dat zij uit hun positie bevrijd worden. Ik zou graag willen ingaan op dat laatste.

Uw Kamer heeft diverse vragen gesteld over de meldingsbereidheid. Die vragen begrijpen wij heel goed. Daaruit spreekt de zorg dat de toename van meldingen van uitbuitingssituaties in de praktijk niet zal worden gehaald, of zelfs zou kunnen dalen. Dat komt omdat de prostituant die de diensten afneemt van het slachtoffer zichzelf zou kunnen incrimineren als hij melding maakt van de uitbuitingssituatie. De heer Meijer van de VVD, mevrouw De Boer van GroenLinks en ook de heer Dittrich van D66 wezen hierop.

Wij beogen met deze wet niet dat zo veel mogelijk prostituanten worden veroordeeld. Dat is niet het doel op zich van deze wet. Zoals door mijn voorgangers al is gezegd, gaat het ons er voornamelijk om dat prostituanten zich bewust worden van signalen van uitbuiting en afzien van het afnemen van diensten. Mevrouw Nanninga noemde dit al. Wij

hopen dat zij de uitbuitingssituatie vervolgens melden bij de autoriteiten. De strafbaarstelling en mogelijke veroordeling is dan wel nodig als stok achter de deur. Vanwege deze nieuwe norm zullen prostituanten vaker uitbuiting gaan herkennen en melden. Mevrouw Baay-Timmerman van 50PLUS vroeg ernaar en ook de heer Rietkerk van het CDA. Het moet wat ons betreft leiden tot preventie door bewustwording.

Dat zal in de praktijk hopelijk juist tot meer meldingen gaan leiden. Dit baseren wij onder andere op de voorlichtingscampagne die Meld Misdaad Anoniem in 2016 hield. Daaruit bleek een toename van het aantal meldingen van uitbuiting tijdens de duur van de campagne. Uit een onderzoek van de GGD Amsterdam uit 2014 is gebleken dat maar liefst 70% van de klanten zich verantwoordelijk voelt en 40% bereid is om uitbuiting te melden. Dit zijn volgens ons belangrijke gegevens, die ondersteunend werken en voor deze wet zouden kunnen pleiten.

Wij denken dat het zinvol is om het invoeren van deze wet gepaard te laten gaan met een voorlichtingscampagne om die norm duidelijk te maken en de klant als bondgenoot te benaderen in de strijd tegen uitbuiting en mensenhandel. Dit in antwoord op vragen van mevrouw De Boer, de heer Janssen, mevrouw Baay-Timmerman en de heer Rietkerk.

De heer Dittrich (D66):

Hoe gaat het dan in de praktijk? Ik kan me voorstellen dat een man seksuele dienstverlening wil aangaan met een sekswerker. Hij moet eerst betalen, voordat hij bij de prostituee komt. Hij heeft dus al betaald. Dan zou hij in uw ogen op dat moment moeten denken: ik doe een stap terug, want er kan sprake zijn van mensenhandel en ik ga dat melden. Denkt u dat dat reëel is in de praktijk?

De heer Van Nispen:

Dank voor deze vraag. Ik denk dat de omstandigheden per geval kunnen verschillen. Ik denk dat het zou kunnen dat er reeds betaald is. Dat hoeft misschien niet in alle gevallen zo te zijn. Er kunnen zich signalen voordoen. Mevrouw Kuiken zal zo ook nog terugkomen op signalen en omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan het vragen van een heel erg laag geldbedrag, of aan de locatie waar de seksuele dienstverlening zal gaan plaatsvinden. Dat zijn signalen die kunnen leiden tot het criterium dat er sprake is van wetenschap of een ernstig vermoeden van slachtofferschap of uitbuiting. Ook voordat er betaald is, kan daar dus al sprake van zijn. De heer Dittrich schetst de situatie waarin er al betaald is. Ik zou zelf denken dat zelfs in die gevallen het niet afnemen van de dienst boven het belang van de portemonnee van de prostituant zou moeten gaan.

De heer Dittrich (D66):

Ik kan me goed voorstellen dat u dat zegt. Ik ben het ook wel met u eens. Het gaat mij om de praktijk. Ik kan mij voorstellen dat de man die betaald heeft op dat moment denkt: ik wil waar voor mijn geld. Wellicht zou hij daarna iets melden. Maar dan komt het punt waarover we van mening verschillen. Gaat hij zichzelf incrimineren als hij dat doet?

De heer **Van Nispen**:

De situaties kunnen verschillen. In het geval er al betaald is en het eigenbelang op dat moment boven het moreel besef gaat — ik begrijp die vraag heel goed, want dat zal inderdaad onder omstandigheden zo zijn — moeten we dat afzetten tegen de situatie zoals die nu is. Nu ontbreekt de hele norm en is er geen sprake van strafbaarstelling. Daardoor kan zich inderdaad de situatie voordoen die u in uw inleidende woorden schetste en die mij zeer trof, van die afschuwelijke kelder waar een jonge vrouw vastgeketend zat. In die situatie is er geen enkele verantwoordelijkheid voor wie dan ook. Die norm ontbreekt dus nu. In het geval het belang van de portemonnee in de situatie die u schetst onverhoopt voor zou gaan, zijn er verschillende mogelijkheden. Wij wijzen daarbij onder andere op de mogelijkheid van Meld Misdaad Anoniem, waar ik zo nog op zal terugkomen. Dat is een mogelijkheid om anoniem melding te doen van een uitbuitingssituatie voor iemand die naderhand tot inkeer komt en denkt: ik heb hieraan meegewerkt, maar ik ga toch melding maken van deze uitbuitingssituatie. Die mogelijkheid staat dan nog open.

De **voorzitter**:

De heer Dittrich, derde.

De heer **Dittrich** (D66):

Mijn laatste vraag, over Meld Misdaad Anoniem. Als dat anoniem gebeurt en de officier van justitie zou denken: ik ga hier een strafzaak van maken, dan is er een anonieme melding. Die kan niet meetellen in een rechtszaak voor het bewijs, of althans als sterk bewijs. Hoe brengt dat dichter bij een veroordeling?

De **voorzitter**:

Minister Van Nispen.

De heer **Van Nispen**:

Ook dat is een terechte vraag, voorzitter.

De heer **Dittrich** (D66):

Geen minister, geloof ik, maar wel het niveau van een minister.

De **voorzitter**:

Vind ik wel, ja.

De heer **Van Nispen**:

Daarop zou ons antwoord zijn dat een melding bij Meld Misdaad Anoniem niet de status heeft van een volledige getuigenverklaring waarop doorgevraagd kan worden. Dat is inderdaad zo, maar het zou wel een aanwijzing kunnen zijn om op door te rechercheren of nader onderzoek te gaan doen. Het kan een startpunt zijn. Maar nogmaals wil ik benadrukken dat we in deze situatie ... Wij zullen zeker erkennen dat deze wet een stap in de goede richting is, en niet de oplossing voor alles. We kunnen inderdaad niet zeggen dat een melding bij Meld Misdaad Anoniem zeker zal leiden tot een opsporingsonderzoek en een vervolging, maar we moeten dat afzetten tegen de situatie van nu,

waarin die hele norm eigenlijk ontbreekt. Wat ons betreft is dat een lacune.

De heer **Recourt** (PvdA):

Ik heb een vervolgvraag over de meldingsbereidheid. Er zijn natuurlijk verschillende prostituanten. De één gaat naar een zichtbaar, gelegaliseerd bordeel en zal hopelijk ook een wat hogere morele norm hebben. Als hij iets tegenkomt wat niet deugt, zal hij dat melden. Maar we hebben het nu over de prostituanten die naar groezelige campings gaan, mogelijk doorgeleid via verschillende telefoonnummers, en die al aan hun water aanvoelen dat het niet helemaal zuivere koffie is. Is die doelgroep nou wel zo meldingsbereid, ook op dit moment al?

De heer **Van Nispen**:

Ik denk dat we moeten erkennen dat de mogelijke meldingsbereidheid bij de groep die nu al gebruikmaakt van, waarschijnlijk, de diensten van een slachtoffer van uitbuiting feitelijk afwezig is. Zij zouden dus strafbaar kunnen zijn onder de werking van het wetsvoorstel zoals wij dat vandaag aan u voorstellen. Zij slaan dat soort signalen nu in de wind. Die meldingsbereidheid is nu eigenlijk feitelijk afwezig — waarom zou iemand anders gebruikmaken van die diensten? — maar dat zal ook in de toekomst zo zijn. De leden die weliswaar terecht de vrees uitspreken dat de meldingsbereidheid zou kunnen gaan dalen, wil ik erop wijzen dat de meldingsbereidheid, precies zoals de heer Recourt al zegt, ook op dit moment al niet hoog is. Dus wij moeten wel de ene situatie afzetten tegen de andere. Wel hopen wij te bereiken dat er met het vastleggen van deze norm, waarbij dus een beroep op de verantwoordelijkheid van de klant wordt gedaan, zeker ook klanten zullen zijn die zullen afzien van het afnemen van de diensten, waarmee dus feitelijk uitbuiting en verdere mensenhandel voorkomen kan worden.

De heer **Recourt** (PvdA):

En hopelijk zullen uitwijken naar de gelegaliseerde prostitutie. Ik heb een vervolgvraag. Stel dat het voorbeeld van collega Dittrich zich voordoet en er een vrouw aan de ketting ligt. Hoe vreselijk is dat? De klant die dat ook vreselijk vindt, loopt die ook nu, onder de huidige wetgeving, al niet het risico om vervolgd te worden voor een commune delict?

De heer **Van Nispen**:

Volgens mij raakt dat aan de vragen die mevrouw Kuik zojuist heeft beantwoord. Daar wil ik kortheidshalve bij aansluiten.

De heer **Janssen** (SP):

Ik borduur even voort op het voorbeeld dat de heer Dittrich gaf. Ik had de indruk — maar misschien begrijp ik het niet goed — dat het een beetje langs elkaar heen ging. De prostituant incrimineert zichzelf niet omdat hij, weliswaar anoniem, een melding doet waarvoor hij niet vervolgd kan worden. Maar daarmee wordt misschien wel een situatie of een omstandigheid aan het licht gebracht waarmee volgende situaties voorkomen kunnen worden. Dat is dan een aanknopingspunt. Begrijp ik het goed dat dit de uitleg is? Ik snap heel goed dat iemand die anoniem een melding

doet — als dat werkelijk anoniem is, wat iedere keer gezegd wordt — zich niet kan incrimineren, want het is niet meer te achterhalen wie de melding gedaan heeft. Maar het kan wel het beginpunt zijn om vervolgsituaties te voorkomen, omdat anders iets onder de radar blijft wat nu misschien door iemand die tot inkeer komt wel aan het licht wordt gebracht.

De heer Van Nispen:

Ja, het doel van deze wet is inderdaad niet om zo veel mogelijk prostituanten te vervolgen en uiteindelijk te bestraffen. Er zullen situaties aan het licht komen en daar kan dat zeker aan de orde zijn. Daar is deze strafbaarstelling voor bedoeld. Maar het gaat er inderdaad om — en dat kan ook het gevolg zijn van een melding bij Meld Misdaad Anoniem — dat de uitbuitingssituatie wordt opgespoord en dat de mensenhandel die daarachter ligt uiteindelijk wordt aangepakt. Ik heb inderdaad bedoeld te zeggen dat een melding bij Meld Misdaad Anoniem een aanknopingspunt zou kunnen zijn voor nader onderzoek in die richting, om uiteindelijk de mensenhandelaar, die nu al op grond van het huidige artikel 273f strafbaar is, aan te pakken en om te kijken of daar nader op doorgerechercheerd kan worden, juist om de slachtoffers uit die positie te bevrijden.

De heer Janssen (SP):

Dan gaat het inderdaad verder dan alleen het individuele geval van de enkele prostituant.

De heer Van Nispen:

Precies. Het doel is inderdaad om uiteindelijk de slachtoffers te beschermen en mensenhandel en uitbuiting te voorkomen. Wij denken de strafbaarstelling die wij voorstellen wel nodig te hebben als stok achter de deur, als iemand evident weet heeft van de situatie, of ernstige redenen heeft om die situatie te vermoeden, en desondanks gebruikmaakt van die dienst. Maar het doel moet uiteindelijk zijn om de mensenhandel aan te pakken. Dat is wat ons hier vandaag verbindt in deze strijd.

Overigens wil ik er nog op wijzen dat de Nationaal Rapporteur Mensenhandel ons heeft laten weten ervan uit te gaan dat dit tot een toename van het aantal meldingen zal leiden. Ook de Raad van State heeft in zijn advies aangegeven dat deze wet tot meer alertheid onder prostituanten zal leiden.

Mevrouw Bikker van de ChristenUnie stelde terecht dat de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid juist gediend zijn met dit wetsvoorstel en dat de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en het Openbaar Ministerie zich juist daarom ook een voorstander hebben getoond van deze wet. Ook de heer Rietkerk van het CDA wees daarop. Ik denk inderdaad dat dit terechte constateringingen zijn.

Los van de door ons veronderstelde toename van het aantal meldingen vanwege het afschrikwekkend effect en het toenemend bewustzijn, kan ik hier nog wel iets meer over zeggen. Dat doe ik ook in reactie op de begrijpelijke vragen die uw Kamer vandaag stelde, zoals de heer Dittrich van D66, die ook al eerder, in de schriftelijke ronde, vragen heeft gesteld over het feit dat prostituanten zichzelf zouden incrimineren wanneer zij achteraf een melding maken van uitbuiting. Niemand is immers gehouden om mee te werken

aan zijn eigen veroordeling. Daarom benadrukken wij de mogelijkheid om via Meld Misdaad Anoniem meldingen van uitbuitingssituaties door te geven. Dat zou ertoe kunnen leiden dat door de politie en het Openbaar Ministerie een onderzoek kan worden gestart naar die situatie, wat uiteindelijk kan leiden tot het beëindigen van die uitbuitingssituatie. Het is uiteindelijk aan die organisaties om de bewijslast rond te krijgen. Zo kan deze wetswijziging ook wel degelijk bijdragen aan het verminderen van mensenhandel. Dat is het uiteindelijke doel van deze wet. Dit ook in reactie op de zorgen van mevrouw Bezaan van de PVV over de handhaafbaarheid.

Daarnaast wijzen wij er ook nog op dat het Openbaar Ministerie in de strafeis rekening zou kunnen houden met — wat wij noemen — de spijtoptanten. Dit kan prostituanten die achteraf spijt hebben van het afnemen van diensten van slachtoffers van mensenhandel, er mogelijk toe brengen om alsnog melding te maken van een uitbuitingssituatie. Daarmee kan een mogelijk negatief effect ook nog deels worden gemitigeerd, zoals blijkt uit de brief van de minister van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van de eerdere schriftelijke vragen hierover. Het zou spijtoptanten wellicht net dat extra duwtje kunnen geven om het slachtoffer te helpen bevrijden uit een uitbuitingssituatie. Ten slotte op dit punt is het belangrijk om te beseffen dat niet alleen klanten meldingen van uitbuiting kunnen maken. We zijn op dit moment ook niet enkel van de klanten afhankelijk voor deze meldingen, want ook andere getuigen kunnen zich melden bij de autoriteiten, zoals we eerder schriftelijk ook al hebben benadrukt. Ik denk dat ik hiermee de vragen over de meldingsbereidheid heb beantwoord.

Dan kom ik op de vragen die door enkele leden, zoals de heer Dittrich, mevrouw Bezaan en mevrouw De Boer, zijn gesteld over de opsporingscapaciteit en de mogelijke tekorten die er nu zouden zijn. Staat de schaarste bij de recherche het succes van dit initiatief mogelijk in de weg? Zo vat ik deze vragen samen. Ik begrijp die vraag. Sterker nog, het is geen geheim dat ik die vraag, met een andere pet op weliswaar, zelf ook weleens heb gesteld aan de minister. Wij, de initiatiefnemers, delen die zorgen over de politiecapaciteit en de aandacht voor de aanpak van mensenhandel en uitbuiting. We wijzen er wel op dat er de afgelopen tijd wel degelijk stappen zijn gezet, mede door vragen en oproepen vanuit beide Kamers. Ik wijs ook op het amendement van de ChristenUnie en de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling, nog redelijk recent. De vraag blijft uiteindelijk wel of dat allemaal genoeg is, maar het is niet zo dat daarmee dit wetsvoorstel staat of valt. Mensenhandel is en blijft een zogeheten haaldelict. Men zal er uiteindelijk naar moeten zoeken en het moeten opsporen om het te zien. Het wordt niet vanzelf gebracht. Dat is nu al zo en dat zal in de toekomst helaas ook zo zijn. Het is daarnaast geen doel op zichzelf om zo veel mogelijk klanten van slachtoffers in uitbuitingssituaties te bestraffen. Het gaat ons erom dat we die duidelijke norm gaan stellen. Nu heeft die klant geen enkele verantwoordelijkheid, ook niet als er evident sprake is van uitbuiting. Dat vinden wij onmenselijk. Die lacune hebben wij willen vullen, omdat we de klant juist als bondgenoot willen in die strijd tegen mensenhandel. Wij delen echter dat er op het punt van de opsporingscapaciteit nog werk aan de winkel is. Hopelijk kan de minister straks nog ingaan op het capaciteitsvraagstuk.

Hopelijk hebben wij u, leden, ervan kunnen overtuigen dat een negatief effect op de meldingsbereidheid niet aanwezig zal zijn en het zelfs een positief effect zal hebben. Wij hopen en verwachten eigenlijk ook dat de evaluatie van deze wet dit over drie jaar ook zal laten zien. Ook daarover zijn vragen gesteld. De evaluatie over drie jaar zal dat mogelijk kunnen uitwijzen.

De heer Recourt stelde dat er geen wonderen van deze strafbaarstelling mogen worden verwacht, maar dat de bepaling wel proportioneel is omdat de klant een verantwoordelijkheid heeft. Wij zijn het daarmee eens. De heer Janssen en mevrouw Nanninga hebben aangegeven dat deze wet misschien niet alle problemen oplost. Ook daar geef ik hen gelijk in, maar dat is ook niet wat wij beweren. Wel hebben we de overtuiging, vanuit andere politieke posities en overtuigingen, zoals mevrouw Bikker ook opmerkte, dat deze wet een verbetering oplevert ten aanzien van de huidige situatie en een bijdrage levert aan de bestrijding van mensenhandel en uitbuiting.

Dan ga ik u, voorzitter, vragen om het woord te geven aan mevrouw Kuiken.

De voorzitter:

Dat zal ik zo meteen doen, maar ik geef eerst het woord aan de heer Raven namens de Onafhankelijke Senaatsfractie.

De heer Raven (OSF):

Dank u wel voor de beantwoording. Ik heb naar aanleiding van de beantwoording een vraag. We hebben nu een strafbaarstelling, wat betekent dat mensen inderdaad terughoudend zouden kunnen zijn in de aangiftebereidheid. Heeft u, in combinatie daarmee, weleens gedacht over een beloning voor spijtoptanten?

De heer Van Nispen:

Ik begrijp die vraag. Een beloning of een vergelijkbare regeling maakt in ieder geval geen deel uit van dit wetsvoorstel. Wij denken dat het verstandig is om die duidelijke norm te stellen en om die op dit moment ontbrekende verantwoordelijkheid, de lacune die wij signaleren, op te vangen door te zeggen: ook de klant is een belangrijke schakel. Op dit moment is het eigenlijk zelfs een ontbrekende schakel! Maar die klant zou juist een belangrijke bondgenoot kunnen worden in de strijd tegen uitbuiting en mensenhandel. Een beloning maakt dus geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel. Ik heb in mijn bijdrage wel gewezen op de spijtoptantenregeling, maar dat ging over de mensen die achteraf tot inkeer komen en zich realiseren dat ze hebben bijgedragen aan het in stand houden van een uitbuitingssituatie. Het Openbaar Ministerie zou dan mogelijk genegen kunnen zijn om een lagere straf te eisen.

De heer Raven (OSF):

Ziet u wel iets in een beloning? Heeft u dat van tevoren afgewogen of zegt u "dat hebben we eigenlijk helemaal niet bij het wetsvoorstel betrokken"?

De heer Van Nispen:

Dat maakt in ieder geval geen onderdeel uit van dit wetsvoorstel. Ik zeg ook maar eerlijk dat ik dat zelf niet heb overwogen. Ik kan me ook niet herinneren dat wij dat als initiatiefnemers gezamenlijk op tafel hebben gehad.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan geef ik het woord aan mevrouw Kuiken.



Mevrouw Kuiken:

Voorzitter. Van het feest van de democratie gaan we naar het feest van het mogen verdedigen van je eigen wetsvoorstel. Het contrast lijkt soms groot, maar ik sta hier toch altijd ontzettend graag. Er zijn een aantal hele serieuze vragen gesteld en ik zal mijn best doen om die zo zorgvuldig en precies mogelijk — wellicht wordt het wat saai — te beantwoorden.

Voorzitter. De leden van de fracties van GroenLinks, SP, PVV, 50PLUS en de Fractie-Nanninga hebben gevraagd waarom wij in ons wetsvoorstel niet alleen uitgaan van de opzetvariant maar ook van diegenen die een ernstig vermoeden hebben gehad dat er sprake is van slachtofferschap en van mensenhandel. Waarom zou dat strafbaar moeten worden? Dat laatste vat ik voor het gemak samen als de schuldvariant. Ik snap heel goed ... Wij snappen heel goed waarom deze vragen leven.

De achterliggende gedachte is, samengevat, dat iemand moet weten wanneer iets wel of niet strafbaar is. Dat moet kenbaar zijn, voorzienbaar zijn. Zonder iets af te willen doen aan de individuele vragen wil ik dit in samenhang zo goed mogelijk beantwoorden. Als ik dingen vergeet, zal ik dat vanzelf merken aan de resterende vragen.

Allereerst de vraag waarom de schuldvariant nodig is. Er is zeker ook in het kader van het voorliggende wetsvoorstel een soms misschien subtiel maar wel relevant verschil tussen opzet en schuld. In de opzetvariant weet de man of klant dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Dat kan ook om voorwaardelijke opzet gaan. Met deze laatste gradatie van opzet heb je het in dit geval over een dader die zich niet expliciet ten doel heeft gesteld om gebruik te maken van een slachtoffer van mensenhandel, maar om een dader die het onverschillig laat. Het ging hem of haar om de seksuele diensten. Hij wist dat er een grote kans was dat het een slachtoffer van mensenhandel was die die dienst ging leveren, maar desondanks aanvaarde de klant die kans. De kennis dat er sprake was van mensenhandel zou er niet voor hebben gezorgd dat hij weg zou zijn gegaan.

De volgende stap in het bewijs is dat er niet sprake is van voorwaardelijke opzet maar van bewuste schuld. Bewuste schuld is aan de orde wanneer de klant wist dat er een kans zou zijn dat hij of zij te maken zou kunnen hebben met een slachtoffer van mensenhandel, maar dat hij ervan uitgaat dat dat niet het geval is. Deze klant neemt het, anders dan bij voorwaardelijke opzet, niet voor lief dat er sprake is van mensenhandel, want hij is daar niet onverschillig onder. Hij is als het ware meer te goeder trouw dan bij de opzetvariant. Het verschil tussen beide varianten zit niet zozeer in de omstandigheden waarin de prostituee wordt aangetrof-

fen, maar meer in de mindset van de dader. Dat is een vraag die onder anderen de heer Recourt nadrukkelijk heeft gesteld. Dat geldt ook voor delicten die zowel een opzet als een schuldvariant kennen. Ik kom daar zo dadelijk op terug.

Wat ons betreft zou iemand die wegkijkt bij voor ieder redelijk, weldenkend mens niet te missen signalen van mensenhandel, strafbaar moeten zijn. Het kan namelijk niet anders dan dat hij of zij zich bewust was van het risico dat de desbetreffende prostituee slachtoffer is van mensenhandel. Dat de klant ondanks dergelijke signalen toch niet afziet van het gebruik van de diensten van desbetreffende prostituee, moet in onze ogen dan ook strafbaar worden. Hij of zij nam veel te lichtzinnig aan dat het zo'n vaart niet zou lopen en hij of zij gaf dus ook niet aan dat hij of zij van de diensten zou moeten afzien. Dat noemen wij de schuldvariant. Ook bij de schuldvariant is het, juist vanwege het negeren van evidente signalen dat er sprake is van slachtofferschap van mensenhandel, naar onze mening zo laakbaar dat het strafbaar moet zijn. Wegkijken in het geval je te maken hebt met een prostituee die in erbarmelijke omstandigheden haar of zijn werk moet doen, moet daarom strafbaar zijn. Het gaat dus om het stellen van een norm. Daarnaast speelt ook mee dat de varianten voorwaardelijke opzet dan wel schuld niet altijd inwisselbaar zijn of bewijsbaar zijn. Daarom hebben we de zwaarste vorm van de schuldvariant, het ernstig vermoeden, nodig. Dat geeft het OM ook aan. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel steunt dat. Daarom hebben wij het noodzakelijk geacht om zowel de opzetvariant als de schuldvariant nadrukkelijk in het wetsvoorstel op te nemen.

Voorzitter. Verschillende leden hebben gevraagd: wat is dat dan precies? Mevrouw De Boer zei daarnet bij interruptie: het blijft een beetje vaag. De heer Recourt vroeg er ook nadrukkelijk naar. Het is ook lastig. Tegelijkertijd zou ik tegen de leden van dit huis willen zeggen: het is niet zo dat wij voor het eerst een combinatie van een opzet- en schuldvariant presenteren. Met zowel de opzet- als schuldvariant volgen wij een combinatie die bij veel meer delicten wordt gebruikt. Wij kennen die ook bij mensensmokkel, in artikel 197a. Daarbij is in hetzelfde artikel zowel degene die weet als degene die een ernstige reden heeft om te vermoeden dat hij iemand helpt illegaal toegang tot de EU te krijgen, strafbaar. Ook is er het voorbeeld van de Opiumwet. Ik vat artikel 11a samen: degene die handelingen verricht waarvan hij weet of het ernstige vermoeden heeft dat het handelingen zijn ter voorbereiding van drugshandel of -productie, is ook strafbaar. Ook daarbij is er dus de opzet- en de schuldvariant. Ik zeg in de richting van mevrouw Baay: ook dat staat in één artikel. Ik ga straks nog in op de strafmaat. Het is dus niet uitzonderlijk dat wij dit doen. Daarom hebben wij deze voorbeelden gevolgd.

Bij deze combinatie van opzet en schuld gaat het niet zozeer om de omstandigheden waarin het delict wordt gepleegd als wel om de mindset van de dader; ik noemde het al eerder. Zelfs als hij niet de voor het delict vereiste opzet had, maar anders had moeten en kunnen handelen, is dit zodanig verwijtbaar dat deze delicten ook in een schuldvariant strafbaar zijn gesteld. Dat is de norm. Dat heeft ook met de bewijsbaarheid te maken. Het is immers lang niet altijd eenvoudig om opzet te bewijzen als iemand een gestolen fiets koopt, iemand illegaal toegang tot de EU verleent of voorbereidingshandelingen verricht waarvan hij of zij weet dat daarmee drugscriminaliteit wordt gefaciliteerd. Daarmee

wil ik geenszins heling met misbruik of uitbuiting vergelijken, maar het laat wel de constructie van onze wetgeving zien, waarin het helemaal niet onlogisch is om voor deze variant te kiezen. Daar hebben wij natuurlijk heel zorgvuldig naar gekeken.

Hiervoor heb ik al aangegeven dat in zijn algemeenheid het verschil tussen voorwaardelijke opzet en het ernstige vermoeden te maken is. De dader met voorwaardelijke opzet is zich bewust van de mogelijkheid dat de prostituee in kwestie een slachtoffer van mensenhandel is. Die kwade kans laat hem of haar volstrekt onverschillig. De dader met ernstig vermoeden is zich van diezelfde kwade kans bewust, maar — dat is het verschil — heeft die mogelijkheid als denkbeeldig verworpen. De mindset — daar is ie weer — of de mentale houding van de dader ten opzichte van het mogelijk slachtoffer van mensenhandel verschilt dus. De aangescherpte schuldvariant is vooral bedoeld als een vangnet voor die gevallen waar opzet naar het oordeel van de rechter onvoldoende bewezen kan worden geacht, bijvoorbeeld omdat de verdachte zwijgt of ongeloofwaardige verklaringen aflegt. In concrete gevallen kan het immers zo zijn — dat zal de heer Recourt ook weten — dat de rechter niet overtuigend bewezen acht dat bij de klant de voor voorwaardelijk opzet kenmerkende onverschilligheid aanwezig is geweest. In dergelijke situaties, die dus niet zozeer de afwijkende uiterlijke omstandigheden van het geval betreffen, maar veeleer verband houden met de rechterlijke overtuiging, kan de schuldvariant een vangnet vervullen.

De schuldvariant kan bovendien ook een complementaire functie vervullen in situaties waarin weliswaar evidente signalen van slachtofferschap van mensenhandel aanwezig waren, maar de klant naar het oordeel van de rechter niet geloofwaardig heeft verklaard dat hij bij de betreffende prostituee heeft geïnformeerd of zij wel of niet uit vrije wil haar diensten aanbiedt. Een dergelijke vraag getuigt over het algemeen niet van onverschilligheid en is daarmee een contra-indicatie voor voorwaardelijke opzet. In dat geval kan de schuldvariant wél voorzien in een strafrechtelijke aansprakelijkheid. Kortom, we hebben ook in dit delict de schuldvariant wel degelijk nodig.

Voorzitter, met uw welbevinden wil ik overgaan tot het kopje kenbaarheid. Dat brengt ons bij de volgende vraag, die meerdere leden hebben gesteld, namelijk de kenbaarheid van het slachtofferschap van mensenhandel. Iemand moet immers kunnen weten wat wel en niet strafbaar is. Verschillende leden vroegen daarnaar. Bij de Afdeling advisering van de Raad van State, en later ook in de Tweede Kamer, leefde het gevoel dat het oorspronkelijke redelijke vermoeden dat men te maken zou hebben met een slachtoffer van mensenhandel, te onbestemd was. Dat zou ertoe kunnen leiden dat het voor de klant onvoldoende voorzienbaar was, of is, wanneer hij moest vermoeden te maken te hebben met een sekswerker die mensenhandelslachtoffer was. We hebben daarom het wetsvoorstel aangepast en de schuldvariant aangescherpt door de zinsnede "redelijkerwijs vermoeden" te vervangen door "ernstige reden heeft om te vermoeden". Deze aangescherpte schuldvariant waarborgt dat strafrechtelijke aansprakelijkheid van een klant pas in beeld kan komen bij eenduidige signalen van slachtofferschap van mensenhandel. Daarmee is de voorzienbaarheid beter gewaarborgd. Onoplettendheid is niet strafbaar, maar het gaat dus uitdrukkelijk niet om vage signalen, zou ik ook in de richting van mevrouw Bezaan van de PVV willen uiten.

Mevrouw Bezaan (PVV):

Dank voor uw beantwoording. Ik zou toch graag van u duidelijk en concreet vernemen op basis van welke aanwijzingen het voor de prostituant voorzienbaar zou moeten zijn dat hij strafrechtelijk aansprakelijk is. Dan bedoel ik echt concrete voorbeelden. Ik heb net al gezegd dat ik het nogal vaag vond. Ik zou het heel erg fijn vinden als u dat voor mij zou kunnen concretiseren.

Mevrouw Kuiken:

Het is een combinatie van factoren die daarbij een rol kan spelen. Het voorbeeld van uw collega de heer Dittrich is natuurlijk heel evident. Dan weet je aan alles dat er een situatie is waarin er geen sprake meer kan zijn van vrijwilligheid. Een voorbeeld van een combinatie van factoren: een vrouw, niet de Nederlandse taal machtig, uitgemergeld, bont en blauw. De situatie van een verlaten terrein werd genoemd, maar ik kan me ook de situatie voorstellen van een heel luxe huis. Het is dus een en-en-en-situatie waarvan de rechter zegt: er waren nu zo veel factoren, nu had u redelijkerwijs moeten kunnen vermoeden en aannemen dat hier niet sprake meer was van een vrijwillige situatie.

Een aantal leden van uw huis hebben met name vragen gesteld over hoe het zit met vergunde en niet-vergunde prostitutie en de onzichtbaarheid daarvan. Ik denk dat dit wel degelijk een rol speelt. Als je te maken hebt met een vergunde situatie, moet je toch in redelijkheid kunnen aannemen dat je daar als klant te goeder trouw in handelt. Ik zal daar later nog meer woorden aan wijden. Ik zie dat verschil wel degelijk en hoop dat dit ook helpt in uw overtuiging om wel of niet voor het wetsvoorstel te stemmen.

De heer Dittrich (D66):

Begrijp ik goed dat u zegt dat u het wetsvoorstel heeft aangepast, dat u de redenering van "ernstig vermoeden" in de wettekst hebt opgenomen en dat u daarmee in uw ogen de reikwijdte van het wetsvoorstel beperkt hebt tot evidente gevallen? Is dat juist?

Mevrouw Kuiken:

Ik kan hier heel veel woorden aan wijden, maar ik zou gewoon zeggen: ja.

De heer Dittrich (D66):

Dank.

Mevrouw Kuiken:

De heer Dittrich, mevrouw De Baay, mevrouw Nanninga en de heer Rietkerk vroegen hiernaar. Eerder zijn we erop ingegaan in de memorie van toelichting, nu ben ik erop ingegaan en straks zal ik nog een aantal zaken aandragen, maar juist vanwege het gegeven dat er sprake moet zijn van een ernstig vermoeden, hebben we dit wetsartikel, na kritiek en suggesties, nadrukkelijk aangescherpt. Het is nu zo veel mogelijk in lijn met fungerende wetgeving.

Ik wil nog heel expliciet ingaan op de vraag van de heer Recourt over het verlaten industrieterrein. Nee, dat op zichzelf is niet voldoende. Het kan best zijn dat er een prachtig escortbedrijf vanaf een verlaten industrieterrein

wordt gedraaid met sekswerkers die dat met veel lol en plezier doen. Dat is hartstikke fijn en is vast ook een heel goed gebied daarvoor. Maar de combinatie van en-en-en kan een aanleiding zijn om te zeggen: nu is er een optelsom van zo veel zaken niet goed ... Ik moet wel in de microfoon blijven spreken hè, voorzitter?

De voorzitter:

Bij voorkeur.

Mevrouw Kuiken:

Het is zo verleidelijk om nog even achterom te kijken. Het is een serieuze vraag, dus ik zal ook serieus antwoorden. Ik hoop dat ik dit daarmee voldoende heb aangetoond. We hebben ook hotels met een vergelijkbare situatie. We vragen een klant echt niet om rechtsomkeert te maken op een industrieterrein. We vragen hem of haar wel om een wel-overwogen afweging te maken in zijn of haar hoofd op het moment dat diegene van diensten gebruikmaakt: is dit nog vrijwillig of niet? Het gaat er dus met name om — dat is het kenmerkende — dat bij een uitbuitingssituatie de prostituee of prostituee zich in een dusdanig kwetsbare positie bevindt dat er geen sprake meer kan zijn van vrijwilligheid. In dat geval zal op grond van een schuldvariant dus wel degelijk aansprakelijkheid aan de orde zijn. Natuurlijk zijn er altijd grensgevallen, zoals we net hebben aangegeven. Maar we denken echt dat we daar een slag in hebben geslagen met de verbeteringen en aanscherping van ons wetsvoorstel.

Dat brengt ons wel op de volgende terechte vraag, die gaat over de keurmerken en vergunningverlening. De heer Recourt begon daarover. Mevrouw Baay en de heer Raven gingen in het vervolg daarop door. We denken inderdaad dat een serieus keurmerk met goede voorwaarden en controles de kans op misbruik verkleint en de prostituant helpt om te onderscheiden of hij of zij wel of niet te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel. Een keurmerk kan behulpzaam zijn om het risico op misstanden te verkleinen. Mocht er in een toekomstig wetsvoorstel over regulering van prostitutie nog sprake zijn van een vergunningstelsel, dan kunnen er in de vergunningsvoorwaarden eventueel eisen worden gesteld die de kans op slachtoffers van mensenhandel verkleinen.

In dit verband zou ik in antwoord op vragen van mevrouw De Boer van GroenLinks nadrukkelijk op het volgende willen wijzen. Als een klant in een seksinrichting die voldoet aan de strenge eisen, ook wat betreft controle op uitbuiting, gebruik wil maken van de diensten van een sekswerker, komt de lat voor strafbaarheid op grond van ons wetsvoorstel wel heel hoog te liggen. Dus ja, daarmee ligt de opzetvariant niet meer voor de hand. Sommige mensen zeiden: maakt dat dan nog verschil? We zagen vandaag nog dat Meld Misdaad Anoniem zegt dat het aantal meldingen van illegale prostitutie enorm is toegenomen, omdat het reguliere, legale aanbod is verlaagd. Het tegengaan van illegale prostitutie, wegen zoeken naar reguliere vormen en regulering door middel van keurmerken kunnen daar dus wel degelijk bij helpen, zo leren de laatste inzichten ons.

Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Dank voor deze uitleg. Ik neem alleen aan dat u bedoelt dat de schuldvariant dan niet meer voor de hand ligt.

Mevrouw Kuiken:
Zei ik het verkeerd om?

Mevrouw De Boer (GroenLinks):
U zei: de opzetvariant.

Mevrouw Kuiken:
Excuus. Het zal misschien toch een beetje de spanning of de vermoeidheid van het moment zijn, of gewoon mijn brein dat af en toe een beetje gek doet.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):
Ik wil even teruggaan naar de keurmerkvariant. In de brief van 3 maart jongstleden stelt de minister dat een dergelijk keurmerk aan de branche zelf is. Maar begrijp ik het goed dat de initiatiefnemers zo'n keurmerk van harte zouden ondersteunen?

Mevrouw Kuiken:
Ja. Omdat het een keurmerk betreft, is het logisch dat het vanuit de branche zelf komt. Maar wij vinden het een goed initiatief. De overheid kan ook kijken hoe zij daar faciliterend in kan opereren. Dat is de rol van de branche; daar kun je bij helpen met kwaliteitsstandaarden. De rol van de overheid zit natuurlijk veel meer in vergunningverlening en andere zaken. Dus ja.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):
Waar zouden de initiatiefnemers dan de voorkeur aan geven, een keurmerk of een vergunningstelsel?

Mevrouw Kuiken:
Ik denk dat een keurmerk heel dienstbaar kan zijn, ook omdat het heel erg uit de branche zelf komt en zij nou juist zo bang zijn voor verdringing of een negatief stempel op sekswerk. Tegelijkertijd zijn er natuurlijk ook heel veel gemeenten die goede ervaringen hebben met vergunningen. Ik zou het ene dus niet boven het andere willen plaatsen. Ik heb het dus over een en-en-variant.

De heer De Meijer had hier ook een vraag over gesteld. Daarmee ben ik dus ook ingegaan op zijn vragen.

De voorzitter:
De heer Meijer. Niet "De Meijer" maar "Meijer".

Mevrouw Kuiken:
Excuus, voorzitter. Ik ga snel afronden; dan maak ik minder fouten.

We richten ons met dit wetsvoorstel dus met name op dat deel van de prostitutiebranche dat zich juist aan het zicht van de autoriteiten probeert te onttrekken, zoals mevrouw Kuik in haar beantwoording net ook zei. De heer Recourt en de heer Dittrich zeiden ook al dat dit helaas een groeiend deel van de branche is. Ik refereerde net al aan het artikel van NOS dat net online staat; dat laat zien dat het door de covidcrisis alleen maar is gegroeid.

De vraag was ook: betekent dat dat er in het vergunde deel nooit wat mis kan gaan? Nee, dat is natuurlijk niet zo. Mevrouw De Baay zei ook: betekent dat dan dat je als je betaalt nooit veroordeeld kunt worden voor verkrachting? Nee, die relatie is er natuurlijk niet. Maar ik denk wel dat de lat al een stuk hoger ligt als je kwaliteitsstandaarden en vergunningen hebt, en dat dat kan helpen.

De voorzitter:
Ik durf het nauwelijks te zeggen, maar het is mevrouw Baay.

Mevrouw Kuiken:
Wat zei ik nou weer?

De voorzitter:
"De Baay", voor de tweede keer. Gaat u door.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):
Het maakt mij niet uit, hoor.

Mevrouw Kuiken:
Nou ja, mij wel, maar ik ben bang dat ik straks onderdeel word van LuckyTV. Ik ga niks meer zeggen.

Aangenomen mag worden dat als een klant zich in een vergunde inrichting begeeft en daar gebruik van maakt, het minder evident is dat hij of zij daar een gedwongen situatie tegenkomt.

De heer Dittrich, en ook de heer Recourt, als ik het correct heb, vroegen nog waarom mensenhandel niet ook bewezen hoeft te worden. Misschien is dat tegenstrijdig, maar wij zien dat toch iets anders. Wij achten het niet nodig dat de mensenhandel zelf ook bewezen moet worden, alvorens er sprake kan zijn van strafbaarheid op grond van het voorliggende wetsvoorstel. Uiteraard sluit het een het ander niet uit. Het zou wellicht kunnen helpen bij de bewijsvoering van het delict in ons wetsvoorstel als de mensenhandel zelf ook bewezen zou zijn. In die zin raken beide delicten elkaar, maar toch weer niet zozeer dat ze per se samen moeten gaan. Wij vinden dat beide strafbare feiten een eigenstandige positie moeten hebben. Artikel 2.73f richt zich op de mensenhandelaar, dus de man die de vrouw of man in kwestie tot prostitutie heeft gedwongen, hetgeen wij strafbaar willen maken in artikel 2.86g. Artikel 2.73g is inderdaad een verschrijving, zoals terecht is opgemerkt. Dus hetgeen wij strafbaar willen maken, is de klant die de prostituee aantreft in de omstandigheden die op slachtofferschap van mensenhandel duiden. Hij of zij is degene die misbruik maakt van een prostituee in een situatie die evident op uitbuiting duidt, zonder dat hij degene is die haar daartoe heeft gedwongen. Wij willen dat dat feit op zichzelf strafbaar wordt in plaats van de hele keten van mensenhandel te moeten achterhalen.

De heer Dittrich (D66):
Toch begrijp ik het nog niet helemaal, want in het artikel dat de initiatiefnemers voorstellen, wordt verwezen naar het artikel dat daarvoor staat. Daarbij wordt gezegd: het slachtoffer van mensenhandel willen we beschermen door

die prostituuant strafbaar te stellen. Er wordt dan verwezen naar het artikel daarvoor. Maar in de toelichting zegt u: maar niet alle bestanddelen van mensenhandel hoeven te worden bewezen. Dan begrijp ik dus niet hoe je degene die misbruik maakt van het slachtoffer van mensenhandel, strafbaar kan stellen, terwijl de bestanddelen van mensenhandel niet allemaal bewezen hoeven te worden.

Mevrouw Kuiken:

Laat ik nog een poging doen, en anders komen we daar in tweede termijn nog wat uitvoeriger op terug. Ik zie het als volgt. Ik ben klant en ik kom bij u, maar u bent onderdrukt. Ik weet dan al dat ik strafbaar ben. Dat is de eindbaas. Dan vind ik niet dat we de hele keten af moeten draaien om die vorm van mensenhandel te kunnen bewijzen. Het gaat dus echt om de klant-prostitutie relatie. Zo zien wij het.

De heer Dittrich (D66):

Maar waarom is er dan in uw artikel verwezen naar het voorgaande artikel?

Mevrouw Kuiken:

Omdat uitbuiting wel onder een vorm van mensenhandel valt en ook in dezelfde categorie als uitbuiting wordt gezien.

De heer Dittrich (D66):

Maar was het dan niet logischer geweest om die definitie in uw eigen artikel op te nemen, los van het artikel dat daarvoor staat?

Mevrouw Kuiken:

Laat ik op die vraag in de tweede termijn nog terugkomen, om daar heel specifiek antwoord op te geven.

De vraag over de strafmaat is volgens mij door mevrouw Kuik voldoende beantwoord. Mocht dat niet het geval zijn, dan horen we dat zo meteen nog terug. Ik denk dat alle vragen daarmee tot zover zijn behandeld.

Voorzitter. Ik ga afronden. Ik wil de leden alvast — we gaan nog niet helemaal afronden; we gaan naar de tweede termijn — heel erg bedanken voor hun geduld en aandacht op deze maandagavond. Ik wil nog een laatste slotzin zeggen, maar daarmee wacht ik even tot ik de laatste vraag heb beantwoord.

De heer Recourt (PvdA):

Ook ik dank de initiatiefnemers uiteraard, maar ik had nog één vraag staan, die overigens te maken heeft met het vorige punt. Maar daar komen we in tweede termijn op terug, dus dat laat ik even liggen. Het gaat mij erom of binnen de jurisprudentie die er ligt, ook uitlokken gebruikt kan worden. Bij uitlokking zet je een agente in en doe je net alsof zij slachtoffer is van mensenhandel. Dat is dan niet echt zo; het is de bedoeling om daarmee prostitutanten ... In de val te lokken, wilde ik bijna zeggen, maar dan gaat het over de grens van de jurisprudentie heen.

Mevrouw Kuiken:

Volgens mij zit dat nu niet in het wetsvoorstel verankerd, maar u wilt even heel precies weten of je daarmee risico loopt. Daar wil ik in tweede termijn op terugkomen, en de minister voor Rechtsbescherming zal daar ook op ingaan.

De heer Recourt (PvdA):

Oké. Voor nu leg ik alvast uit waarom ik dat vraag. Op het moment dat je mensenhandel moet bewijzen, kan je geen uitlokking gebruiken, want die agente is geen slachtoffer. Op het moment dat het niet bewezen hoeft te worden, kan dat wel.

Mevrouw Kuiken:

Oké.

De heer Dittrich (D66):

Voordat u met uw laatste zin begint, wil ik toch nog even helemaal terug naar het begin van het betoog van de heer Segers, en naar uw laatste woorden. Ik begrijp dat de vier initiatiefnemers zeggen dat ze bereid zijn om op een positieve manier te kijken naar het wetsvoorstel dat de regering heeft ingediend, waarin een vergunningsstelsel en een keurmerk en dat soort dingen zitten. Dat moet natuurlijk nog verder uitgesproken worden. En ik begrijp dat, als je die kant opgaat, het Zweedse model absoluut terzijde wordt gesteld door alle vier de initiatiefnemers.

Mevrouw Kuiken:

Klopt, en misschien kan ik daarop nog een exactere aanvulling doen. Er ligt een verzoek tot een onderzoek in de Tweede Kamer, dus in ons huis, maar daarbij is niet alleen nadrukkelijk gevraagd om te kijken naar het Zweedse model. Er is ook nadrukkelijk gevraagd om te kijken naar het Nieuw-Zeelandse model. Daardoor heeft het ook ruime steun kunnen krijgen van de Tweede Kamer. Wij willen ons namelijk niet blindstaren op ons eigen barrièremodel. Wat wij nu doen, is echt gestoeld op het barrièremodel, niets meer en niets minder. En daarmee kan ik meteen een bruggetje maken naar mijn laatste antwoord.

Mevrouw Nanninga zei dat zij hier staat als conservatief-liberaal. Nou ja, misschien zijn wij na woensdag wel een beetje de gebutste coalitie, maar wij zijn als geheel ook kleurrijk, want soms kijken we wellicht totaal anders naar dit soort vraagstukken. Wij doen dit wel vanuit de overtuiging dat, als je te maken hebt met uitbuiting, het laten ontstaan van een lacune niet uit te leggen is. Misschien was het de heer Dittrich die dit hier het meest hartverscheurend naar voren bracht. We hebben het geduld gehad om te wachten op allerlei andere wetsvoorstellen, maar nu hebben we wel gezegd: nu moeten we onze verantwoordelijkheid nemen. Er zitten echt van allerlei haken en ogen aan, er valt echt van alles op af te dingen en we weten nog niet exact of het gaat werken. Daarom is er een sterke evaluatiebepaling. De heer Van Nispen zei het ook al. Laten we vooral wat gaan doen om slachtoffers te beschermen. Ik hoop dat u ons daarin wilt steunen.

Dank u wel voor uw aandacht, en excuus voor mijn versprekingen.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Kuiken. Dan is nu het woord aan de minister voor Rechtsbescherming.



Minister Dekker:

Voorzitter. Dank voor het feit dat ik hier vandaag als uw adviseur mag optreden en namens het kabinet het standpunt over dit wetsvoorstel mag uitdragen. Ik ga proberen om dat op een bepaalde manier te doen. Veel vragen zijn dubbel gesteld, zowel aan de initiatiefnemers als aan het kabinet. Wellicht dat ik er daarom hier en daar iets meer met een hink-stap-sprong doorheen probeer te gaan.

Voorzitter. Namens het kabinet spreek ik grote waardering uit voor het gebruik van het initiatiefrecht door de leden van de Tweede Kamer. Dat draagt bij aan het politieke debat. Dat geldt zeker voor het voorliggende voorstel, dat gaat over een maatschappelijk bijzonder relevant onderwerp, namelijk de strafrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel binnen de prostitutie. Het valt in de initiatiefnemers te prijzen dat zij zich ten doel hebben gesteld te bekijken hoe zij de bescherming kunnen uitbreiden door middel van een aanpassing van de wet.

Mensenhandel is een bijzonder ernstig misdrijf. Het leidt tot uitbuitingssituaties, tot mensonterende omstandigheden. In verschillende onderzoeken lezen we hoe kwetsbaar de prostitutiesector is voor misstanden richting individuele slachtoffers, maar door zijn aard ook voor verwevenheid met andere vormen van criminaliteit. In eerste aanleg werd bijvoorbeeld gewezen op ondermijning, en ik denk dat dat terecht is. Het kabinet zet stevig in op het intensiveren van de aanpak van mensenhandel en andere misstanden in de prostitutie. Dat wordt onder andere gedaan door mijn beide collega's, ook op het ministerie van Justitie. De initiatiefnemers doen dat op hun beurt met dit wetsvoorstel. Zij doen dat door zich daarbij nadrukkelijk te richten op de vraagzijde en de rol van de klant bij de instandhouding van een netwerk van seksuele uitbuiting. Dat is een belangrijke, maar thans ontbrekende poot in wat je de driehoek zou kunnen noemen: op de ene hoek bevinden zich de slachtoffers, op de andere hoek bevinden zich de mensenhandelaren en de daders en op de derde hoek, aan de vraagkant, bevinden zich de cliënten en prostituanten.

Voorzitter. De gestelde vragen zijn, denk ik, te verdelen over drie onderwerpen. Ik wil graag beginnen met het een en ander te verklaren rond de strafbaarstelling. Ten tweede zal ik ingaan op alle vragen rond de uitvoering en de handhaving. Ik zal afronden met een blokje waarin ik inga op de relatie met andere wetten die in de pijplijn zitten en op vragen rond de implementatie en invoering van een wetsvoorstel, mocht dat uiteindelijk een meerderheid in uw Kamer halen.

Voorzitter. Ik begin met de strafbaarstelling. Tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer in 2016 was de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant een belangrijk onderwerp van discussie. De initiatiefnemers hebben daarin aanleiding gezien om bij nota van wijziging het wetsvoorstel aan te passen door in de delictomschrijving de gewone schuldvariant te vervangen door een bewuste schuldvariant. Dat wil zeggen dat sprake moet zijn van een ernstig vermoeden

van slachtofferschap. Daardoor ligt de ondergrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van de klant in de schuldvariant bij situaties waarin de klant op grond van evidente signalen "behoort te weten dat hij te maken heeft met een slachtoffer van mensenhandel." Ik sluit voor het gemak maar even aan bij de woorden van de heer Dittrich.

In het huidige kabinetsbeleid wordt een zwaar gewicht toegekend aan de bescherming van uitgebuite prostituees. Klanten die gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel dragen bij aan de instandhouding van een netwerk van seksuele uitbuiting. Van een afzonderlijke strafbaarstelling van de klant in het Wetboek van Strafrecht gaat dan ook een normatieve werking uit. Klanten worden aangespoord om hun verantwoordelijkheid te nemen en bij wetenschap, maar ook bij evidente signalen, van slachtofferschap van mensenhandel af te zien van het gebruik van de diensten van een prostituee.

Mevrouw Baay en de heer Dittrich vroegen: hoe ziet nou die normatieve preventieve kant eruit? Die is precies hierin gelegen, zou ik zeggen, dat er expliciet een duidelijke norm wordt gesteld. Ook wordt aangegeven wanneer er echt sprake is van evidente feiten op grond waarvan een klant zou moeten afzien van betaalde seks. Idealiter zou betrokene daarvan ook melding moeten maken.

Ik zeg dat in combinatie met het feit dat dit wetsvoorstel nadrukkelijk ook de misstanden aan de kaak stelt. We leven in Nederland in een land waar ook andere vormen van prostitutie, legale vormen van betaalde seks, mogelijk zijn. Dus je kunt ook zeggen: dit wetsvoorstel draagt in zekere zin niet alleen maar bij aan normstelling en preventie, maar ook aan kanalisatie naar vormen van prostitutie die wij dan liever zien. Daar zullen de initiatiefnemers overigens hier en daar wel over van mening verschillen, maar als wij kijken naar het huidige kabinetsbeleid, is dat het geval.

Dan is er de vraag over de strafbaarstelling van de klant. Die wordt met de strafrechtelijke bescherming van slachtoffers van mensenhandel met dit wetsvoorstel uitgebreid. Dat betekent dat naast de normatieve en de preventieve kant politie en Openbaar Ministerie meer mogelijkheden krijgen voor de opsporing en vervolging van seksuele uitbuiting. In dat opzicht zou je kunnen zeggen dat de bescherming van uitgebuite prostituees zwaarder weegt dan de positie van de klant.

De heer Meijer vroeg: wanneer is er dan sprake van een bewezenverklaring? Wat is daar nou precies voor nodig en is het voldoende voorzienbaar? Ik constateer in ieder geval dat de voorzienbaarheid sterk is verbeterd met de nota van wijziging waarmee de gewone schuldvariant is vervangen door de bewuste schuldvariant. Daarmee is de bewijslast eigenlijk verhoogd.

Waar ligt die dan precies en hoe zien we de bewezenverklaring van deze variant? Tegen de heer Rietkerk, die daar een vraag over stelde, zeg ik: de ondergrens voor strafbaarheid in een ernstige schuldvariant ligt bij het "ernstige reden hebben om te vermoeden". Voor bewezenverklaring van ernstige schuld is het niet nodig dat iemand de wetenschap had van de positie van het slachtoffer; in het geval van dit initiatiefwetsvoorstel het slachtofferschap van mensenhandel. Het is voldoende dat het, gelet op de feiten en de omstandigheden niet anders kon dan dat de klant zich van de mogelijkheid van slachtofferschap bewust had moeten

zijn. Dat is weer een iets lagere bewijsvereiste dan in de opzetvariant. Met andere woorden — ik herhaal het nog maar een keer — het gaat om evidente signalen die door de klant worden genegeerd. Er ontspon zich zojuist al een kort interruptiedebatje, omdat dit initiatiefwetsvoorstel zowel de opzet- als de schuldvariant combineert, over de vraag of je dat niet uit elkaar moet trekken. Er werden een aantal voorbeelden genoemd van andere misdrijven waarbij de wetgever er bewust voor heeft gekozen om die bij elkaar te pakken, zoals artikel 197a en artikel 10a van de Opiumwet. Ik denk dat de wetgever daarmee wil aangeven dat er sprake is van een glijdende schaal tussen zowel de opzet- als de schuldvariant. Het is niet ongebruikelijk om die niet apart te vermelden met aparte strafbaarheidsregimes.

Dan de vraag over de verhouding tot artikel 273f. Het nieuwe artikel 273g, eerste lid, Wetboek van Strafrecht, stelt niet de uitbouter zelf, de mensenhandelaar, maar degene die gebruikmaakt van de uitbuitingssituatie, de klant, strafbaar. Ze hebben wat dat betreft verschillende aangrijpingspunten. In de memorie van toelichting overwegen de initiatiefnemers dat, waar wordt gesproken over slachtofferchap van mensenhandel of uitbuiting, wordt bedoeld op degenen die zich in artikel 273f, eerste lid, Wetboek van Strafrecht bedoelde omstandigheden beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen. Een verwijzing naar alle bestanddelen onder artikel 273f, eerste lid, Wetboek van Strafrecht is dus niet aan de orde. Een bewezenverklaring van alle bestanddelen is dat evenmin. Ik deel de visie van de initiatiefnemers dat voor een bewezenverklaring van het artikel 273g moet komen vast te staan dat het slachtoffer zich bevond in een uitbuitingssituatie. Over hoe dat wetstechnisch precies wordt opgelost, kun je misschien een discussie voeren, maar ik kan redelijk goed uit de voeten met deze uitleg. Die zit hem er ook in dat voor de strafbaarheid wegens mensenhandel is vereist dat iemand een ander dwingt — dat zeg ik in de richting van mevrouw De Boer — bijvoorbeeld door middel van een andere feitelijkheid, tot seksuele dienstverlening met het oogmerk van uitbuiting. Dat artikel mensenhandel ziet op het creëren van een uitbuitingssituatie, terwijl artikel 273g uitgaat van de klant. De klant creëert de uitbuitingssituatie waarin de prostituee verkeert doorgaans niet zelf. Vervolging van de klant wegens mensenhandel is dus vaak niet mogelijk, maar zo iemand maakt zich wel schuldig aan het misbruik maken van een kwetsbare situatie.

De heer Recourt (PvdA):

Minister, welke elementen moeten nu precies bewezen worden? Want het is mij inmiddels niet meer helder. Niet de mensenhandel, wel de uitbuiting? Hoe dan? Welke onderdelen van uitbuiting?

Minister Dekker:

De kwetsbare situaties waarin uitbuiting kan plaatsvinden en die aanleiding geven om te veronderstellen dat er sprake is van een situatie van uitbuiting. Zo vat ik het op.

De heer Recourt (PvdA):

Dus de situatie moet bewezen worden. Dat zijn die evidente gevallen: ergens achteraf en met blauwe plekken en weet ik wat allemaal. Maar dan blijft het zo dat bijvoorbeeld in gevallen van uitlokking, of dat wel of niet ingezet wordt, er dus geen sprake is van mensenhandel. Uitbuiting hoeft

daarmee ook niet bewezen te worden, want dat is bij uitlokking niet aan de orde.

Minister Dekker:

Volgens mij is het niet de intentie van de initiatiefnemers, noch van de politie en het Openbaar Ministerie om met de uitlokprostituee aan de slag te gaan, vooral ook vanwege de preventieve normerende doelstelling van het wetsvoorstel. In artikel 273g gaat het om de omstandigheden op basis waarvan de klant een ernstig vermoeden zou moeten hebben van een situatie van uitbuiting. Daar zit de crossreferentie naar het lid daarvoor. In het lid daarvoor, waar het gaat om mensenhandel, zitten meerdere bestanddelen, omdat de bewijslast voor mensenhandel, wat een zwaarder delict is, hoger is.

De heer Recourt (PvdA):

Maar het maakt voor de rechtspraak duidelijk wat er nu precies bewezen moet worden. Dat is een vrij precies proces. Dat is nu beperkt, concludeer ik, want blijkbaar hoeft je alleen maar te bewijzen dat die elementen er zijn, die maken dat het een evidente situatie is.

Minister Dekker:

Exact, ja.

Er was nog de vraag van mevrouw Nanninga en de heer Rietkerk over de vergunde sector. Ook in een vergund bedrijf — ik zal in het laatste blok nog iets zeggen over certificering — moet een klant altijd opletten of er geen evidente signalen zijn van mensenhandel. Daarbij mag worden aangenomen dat een klant zich kan beroepen op verontschuldigbare dwaling, als hij zich in een vergunde inrichting begeeft en daar gebruikmaakt van de diensten van een gedwongen prostituee, waarvan de uitbuitingssituatie zich niet aan de klant opdringt. Onder dergelijke omstandigheden kan de klant een beroep doen op de ongeschreven strafuitsluitingsgrond "afwezigheid van alle schuld".

Dan een paar dingen over de handhaafbaarheid. Ik begrijp heel goed dat veel van die vragen naar mij worden geschoven. Zelf hebben de initiatiefnemers ingeschat dat de opsporing en vervolging grotendeels binnen de bestaande inspanningen en kaders kunnen plaatsvinden. Dat is belangrijk, want als dat niet het geval zou zijn, zouden we ook nog een discussie hebben over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Die zijn volgens de initiatiefnemers relatief beperkt. Dat komt overeen met de inbreng die de Raad voor de rechtspraak, de politie en het Openbaar Ministerie hebben gegeven. Ook zij komen allemaal tot de conclusie dat de verwachting niet zal zijn dat het leidt tot een significante stijging van het aantal zaken. Als daar wel sprake van is, kan dat worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit. Dat heeft er ook mee te maken dat die bestaande capaciteit onder dit kabinet een impuls heeft gekregen. Niet alleen in algemene zin — kijk bijvoorbeeld naar het regeerakkoord en de intensivering van het Openbaar Ministerie, waar we de afgelopen tijd geprobeerd hebben om in capaciteit te investeren — maar ook specifiek in de aanpak van mensenhandel. Ook daarin is de afgelopen jaren geïnvesteerd. De capaciteit voor de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel is naar aan-

leiding van de motie-Segers/Asscher uitgebreid. De komende jaren wordt in een opbouwende reeks zo'n kleine 100 fte, om precies te zijn 87, toegevoegd aan deze afdeling voor de aanpak van mensenhandel. Daarvan is het overgrote deel bestemd voor het specifieke onderdeel mensenhandel.

De heer Rietkerk (CDA):

Ik wachtte even omdat ik nog een vraag had over de vergunde inrichting en de niet-vergunde inrichting. Die laatste zinnen kwamen er wel heel snel uit. Kan de minister dat laatste stukje tekst nog even terughalen? Daar heb ik namelijk een vraag over.

Minister Dekker:

Ik doe het even kort uit mijn hoofd. Er is nu al sprake van vergunde inrichtingen, maar dat is eigenlijk onder het oude wettelijke regime. Daarbij is het heel erg afhankelijk van de vraag of gemeenten er gebruik van maken. De regimes kunnen bovendien van gemeente tot gemeente wat verschillen. Er ligt sinds een aantal weken of maanden een nieuw wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Het is controversieel verklaard, maar toch. De Wet regulering sekswerk gaat uit van een meer geharmoniseerd wettelijk kader, dat zich overigens niet alleen richt op de instellingen, de clubs, maar ook op individuele beroepsbeoefenaars. Zo biedt het een meer dekkend netwerk. De vraag is of er in het kader van dit wetsvoorstel sprake is van opzet, dan wel grove schuld en of het dan uitmaakt of je naar een club of instelling met een vergunning gaat. Dat maakt natuurlijk wel uit. Wat ik mee wil geven, is dat het de klant er niet van ontslaat om ogen en oren open te houden. Het is ook nu nog in een vergunde instelling mogelijk dat daar sprake is van uitbuiting, of in ieder geval van slachtoffers van uitbuiting. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waardoor je kunt zeggen: dit zijn evidente gevallen; daar had je alert op moeten zijn. Ik hoop dat dat iets van nuance richting de heer Rietkerk geeft. Ook een verdachte zal zich daar vermoedelijk op beroepen, maar daarmee is iemand niet onmiddellijk vrij van schuld.

De heer Rietkerk (CDA):

Mijn laatste vraag hierover: is het naar de mening van de minister zo dat er in vergunde inrichtingen of situaties minder sprake is van een gedwongen situatie?

Minister Dekker:

Je gaat ervan uit dat bij het afgeven van vergunningen ook toezicht wordt gehouden op dit soort aspecten door de desbetreffende overheidsorganisatie. In dit geval is dat een gemeente. Dat gaat straks op onderdelen veranderen. Dat ontslaat nog steeds de individuele klant er niet van om waakzaam te zijn op evidente signalen die je moet oppakken als het gaat om uitbuiting. Maar een vergunningstelsel geeft natuurlijk meer zekerheden en garanties dan bij wijze van spreken een afspraak ergens op een industrieterrein. Dat is een aantal keren voorbijgekomen. Je ziet het natuurlijk ook in de kelderboxen, en noem het allemaal maar op. Dan hebben we het wel over andere gelegenheden dan vergunde instellingen.

Mevrouw Nanninga (Fractie-Nanninga):

Ik wil niet verzanden in casuïstiek en ik begrijp dat de minister niet op de stoel van de rechter kan gaan zitten, maar voor onze fractie zit een deel van de aantrekkelijkheid van dit wetsvoorstel er natuurlijk in dat het als het ware de vergunde branche bevordert, en daarmee het volume aan klanten dat zijn toevlucht zoekt tot foute prostitutie verkleint. Ik begrijp dat de minister niet zonder meer kan zeggen: joh, ga jij naar een bordeel met een keurmerk; dan zit je altijd goed. Ik zou dat toch graag iets duidelijker hebben. Ik hoor dat je niet helemaal "off the hook" bent, zogezegd. Tja, wat is mijn vraag eigenlijk? Is dat onderscheid wel zo scherp als ik veronderstel, namelijk dat dit een belangrijke factor is in de legale branche?

Minister Dekker:

Ja, het is een heel belangrijke factor. Ik wil niet onmiddellijk een soort vrijbrief geven in dit debat, of een algehele schulduitsluitingsgrond. Ik zei net ook wat over kanalisatie. Het idee van kanalisatie is dat je een schimmig circuit hebt waar bij ieder weldenkend mens aan alle kanten de alarmbellen zouden moeten afgaan. Daarbij moet je weten dat je je op zo'n moment in een situatie begeeft waarin je moet afzien van diensten, of anders het risico loopt op vervolging voor een strafbaar feit. Daartegenover staat iemand die op zoek gaat naar betaalde seks, die dat op een goede manier wil doen, en die uitkomt bij een vergunde instelling waarvan je er in de basis natuurlijk vanuit mag gaan dat het daar wel snor zit. Anders moet het bij wijze van spreken gek lopen. Het kan in theorie wel anders zijn, maar dan moet het wel gek lopen. Dus ja, er zijn twee regimes, zonder nou de algehele uitsluiting te geven dat het bij een vergunde instelling altijd, in alle gevallen, voor honderd procent oké is.

Mevrouw Nanninga (Fractie-Nanninga):

Mag ik het zo samenvatten dat de minister een slag om de arm houdt, maar dat je in de vergunde branche mag uitgaan van de goede trouw van de klant?

Minister Dekker:

Ik zou zeggen: in de basis wel, ja.

Mevrouw Bezaan (PVV):

Ik zou graag aan de minister willen vragen of hij klaar is met zijn verhaal, of dat hij nog meer informatie voor ons heeft.

Minister Dekker:

Ik heb nog meer. Niet zo heel vreselijk veel meer, maar ik heb ook nog een paar vragen die u gesteld heeft. Misschien kom ik daar wel langs.

Voorzitter. Ik heb al wat gezegd over de politie en over het Openbaar Ministerie. Beiden hebben aangegeven goed uit de voeten te kunnen met het wetsvoorstel, maar ze hebben ook de winstwaarschuwing gegeven dat de nieuwe strafbaarstelling naar verwachting niet leidt tot jaarlijks heel grote aantallen veroordelingen. Dat heeft er ook mee te maken dat het hier vaak gaat om haaldelicten — zo wordt het altijd genoemd in het jargon. Dat betekent dat dit soort

delicten aan het licht komt tijdens prostitutiecontroles, bijvoorbeeld als er sprake is van heterdaadsituaties, of dat dergelijke feiten aan het licht komen in bredere onderzoeken naar mensenhandel in het kader van artikel 273f, waarbij ook de cliëntèle in beeld komt.

Ik denk dat dit direct ook iets zegt over de meldingsbereidheid. Ik zag dat de heer Recourt en de heer Van Nispen elkaar al beter genaderd zijn op dit punt. De vraag is hoe groot de meldingsbereidheid op dit moment is voor mensen die zich eigenlijk al willens en wetens in zo'n schimmig circuit begeven. Voor zover er nu wel de bereidheid is tot melding, bestaat ook de route via Meld Misdaad Anoniem, maar je wilt met name dat aan de normstellende en preventieve kant het meeste werk wordt verricht.

Dan was er de vraag naar de inzet van nepslachtoffers. De initiatiefnemers hebben aangegeven dat vooral de preventieve werking beoogd is. De strafbaarstelling moet bijdragen aan het vergroten van het bewustzijn en de alertheid van klanten ten aanzien van situaties waarin een prostituee zich ook daadwerkelijk in een uitbuitingssituatie beschikbaar stelt voor seksuele diensten. Dan gaat het met name om de hoop die men heeft, of de verwachting die men uitsprekt, dat deze strafbaarstelling een aanmoediging zal zijn voor klanten om bestaande misstanden te ontlopen, zodat daardoor uitbuiting minder plaatsvindt, dan wel dat zij die uitbuiting eerder zullen melden, zodat die sneller kan worden bestreden. Tegen die achtergrond ligt het in mijn opvatting ook niet zozeer in de rede dat virtuele lokprofielen of lokprostituees worden ingezet, om daarmee heel actief in te zetten op proactieve opsporing.

Gevraagd is hoe wij omgaan met dit wetsvoorstel, als dat kan rekenen op een meerderheid, en hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere wetsvoorstellen. Ik heb zojuist al iets gezegd over de Wet regulering sekswerk. In het verlengde daarvan was er nog de vraag naar het internationaal onderzoek naar de effecten en de neveneffecten van verschillende modellen. Wij verwachten dat dit onderzoek tegen het eind van het jaar zal zijn afgerond. Ik kan de Kamer toezeggen dat ik het dan ook naar de Eerste Kamer zal sturen.

De heer Recourt en de heer Rietkerk hebben opgemerkt dat ook in het wetsvoorstel over regulering sekswerk de strafbaarstelling is opgenomen. Maar dan gaat het om de mogelijkheid om strafrechtelijk op te treden tegen exploitanten zonder vergunning en tegen klanten, indien de prostituee of het bedrijf waar de prostituee werkt geen vergunning heeft. Dat is eigenlijk meer een ordeningsvraagstuk. Daarom ook gaat het om een overtreding, die qua aard en zwaarte echt van een andere orde is dan het misdrijf dat met dit initiatiefwetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Dat zie je ook terug in de strafbaarstelling — vier jaar gevangenisstraf versus twaalf maanden hechtenis.

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, wat gaan we dan doen in termen van voorlichting? Ik vind dat een heel belangrijk punt, dat niet meer op het bordje van de initiatiefnemers ligt, maar veel meer op het bordje van het kabinet. Ik vind dit punt belangrijk om twee redenen. Als je wilt dat dit wetsvoorstel ook een preventieve werking heeft, moet het bekendheid krijgen. Dan moeten klanten ook weten dat dit nieuwe strafrechtelijk feit wordt geïntroduceerd. Dit betekent dat als er gestemd wordt en het voorstel

een meerderheid haalt, mijn college kort daarna aan tafel zal gaan met politie, Openbaar Ministerie en VNG. Ook zullen sekswerkers en mensen die ervaring hebben op het vlak van seksuele uitbuiting daarbij worden betrokken. Dan komen allerlei vragen aan bod. Wanneer ben je precies strafbaar? Op welke signalen moet je precies alert zijn? Hoe anticipeer je op signalen? Wat is het alternatief? Hoe kun je misstanden melden? Dat moet nog vorm krijgen, maar we willen daar wel serieus werk van maken. Dat is niet alleen belangrijk voor het preventieve effect, maar ook voor de voorzienbaarheid. Je wilt ook dat duidelijk wordt wanneer er dan sprake is van evidente signalen.

De heer Dittrich vroeg of we de meldingsbereidheid willen meenemen in de evaluatie. Dat zeg ik hierbij toe. Verder is een belangrijk onderdeel van het flankerend beleid in de Wet regulering sekswerk het tegengaan van misstanden, zoals mensenhandel. Maar dat betekent ook dat destigmatisering van sekswerk een belangrijk onderdeel is van dat flankerend beleid, want het stigma op het kopen van seks kan een drempel zijn voor klanten om misstanden, zoals seksuele uitbuiting, te melden. Vandaar die opmerking eerder ook over kanalisatie.

Dan zijn er een aantal vragen gesteld over het rapport van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel. De uitkomsten laten nog eens het belang van preventieve maatregelen zien, zowel in de richting van de jonge daders als in de richting van de slachtoffers. Deze inzichten helpen de mensen in de justitiële hoek — politie — maar ook in de zorg, om de goede dingen te doen. In het verlengde daarvan is ook de vraag op tafel gelegd, onder anderen door collega-lid Van der Staaij aan de overkant, om onderzoek te doen naar de oververtegenwoordiging van mensen met een migratieachtergrond bij diverse vormen van criminaliteit. Dat onderzoek wordt op dit moment door de minister van Justitie en de minister van Sociale Zaken uitgevoerd. Nu is dat niet het enige zorgelijke signaal dat uit het rapport naar voren komt. Met name ook de online-problematiek wordt steeds voorname. Dat is wel een van de grote zorgpunten die wij op dit moment hebben.

De heer Van Dijk (SGP):

Ik kan wel aanhaken bij de laatste woorden. U noemde het woord online. Mijn vraag is inderdaad als volgt. Het rapport bevat ook belangrijke aanbevelingen voor de inzet van technologie bij de bescherming van slachtoffers. Wordt die aanbeveling ook opgepakt? Wordt er aangedrongen op nader gericht onderzoek door dat centrum? Wordt daar gehoor aan gegeven? Hoe gaat die follow-up verder?

Minister Dekker:

Ik begrijp dat er sessies zijn over de rol van de technologie bij mensenhandel. Daarin wordt een verdiepingsslag gemaakt met de verschillende instanties, om te kijken wat we op dat vlak kunnen doen.

Dan waren er vragen over het keurmerk. Daar is ook al het een en ander over gezegd. Nu is dat wel aan de sector zelf. Wij staan hier niet afwijzend tegenover, maar we hebben natuurlijk zelf een wetsvoorstel dat nog een stap verdergaat en uitgaat van regulering.

Mevrouw Bikker vroeg of er niet nog huiswerk ligt als het gaat om de implementatie van internationale verdragen. Het gaat hier om een facultatieve bepaling. Dat betekent dat staten zelf de afweging kunnen maken in hoeverre zij hiertoe overgaan. Buiten dit initiatiefwetsvoorstel worden op dit moment geen verdere wetgevende initiatieven voorzien. Wij hebben de opvatting dat daarmee aan de internationale verdragen wordt voldaan.

Mevrouw Bezaan vroeg nog naar de minimumstraffen voor misdrijven waar sprake is van seksuele uitbuiting. Zij refereerde zelf aan het taakstrafverbod. Ik vind het altijd wat vervelend om het taakstrafverbod een minimumstraf te noemen, omdat juist een taakstrafverbod nog heel veel variëteit biedt als het gaat om het aangaan van maatwerk. Er wordt niet een soort van verplichte hoogte van de gevangenisstraf aan verbonden. Daarmee zie je dat rechters nog voldoende armslag hebben om daar hun eigen inkleuring aan te geven en maatwerk toe te passen. Als je zou overgaan tot een stelsel van minimumstraffen, dan vereist dat dat alle mogelijke vormen waarin een strafbaar feit zich kan voordoen, precies worden beschreven. Er zullen dan ook minimum- en maximumstraffen moeten worden bepaald, inclusief de strafverzachende omstandigheden. Dat is met andere woorden een enorme operatie. Ik zie op dit moment dan ook geen aanleiding om het huidige stelsel compleet anders in te richten.

De heer **Dittrich** (D66):

Is niet het juiste argument dat we de rechter de vrijheid moeten laten om in een concrete situatie maatwerk te leveren? Uit uw antwoord over minimumstraffen pik ik toch op dat u zegt: het is zo ingewikkeld om het allemaal te gaan regelen. Maar dat is toch geen principiële benadering?

Minister **Dekker**:

Dat klopt. Er zit een praktische kant aan die het technisch-juridisch heel erg ingewikkeld maakt. Er is natuurlijk ook het principiële vraagstuk. Ik vind het op dit moment in ieder geval voor deze zaken niet nodig om te werken met minimumstraffen. Er is op andere onderdelen weleens een discussie en we kennen natuurlijk ook allemaal de verkiezingsprogramma's. Het zal waarschijnlijk ook weer een inzet zijn bij de nieuwe formatie, maar dat gaan we allemaal afwachten. Het enige wat ik wil aangeven, is dat er ook een forse discussie is geweest over minimumstraffen in relatie tot het taakstrafverbod. Ik sta volledig achter het taakstrafverbod zoals we dat kennen voor ernstige gewelds- en zedendelicten, en binnenkort hopelijk ook voor geweld tegen agenten en andere hulpverleners. Ik vind het namelijk ook wel op de weg van de wetgever liggen om aan te geven welke strafmodaliteiten passend zijn bij bepaalde delicten. Maar goed, daarmee loop ik vooruit op een discussie die we hier hopelijk zeer binnenkort zullen hebben over het taakstrafverbod.

Voorzitter. Helemaal tot slot iets wat losstaat van het wetsvoorstel. Mevrouw De Boer vroeg namelijk terecht naar sekswerkers die in de knel kunnen komen in deze tijd van corona. Ik ben bekend met die signalen. Nu is het zo dat in Nederland rechtmatig verblijvende personen aanspraak kunnen maken, als zij voldoen aan de criteria van de regelingen, op de tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers, de Tozo, de WW en de algemene bijstand.

Maar ze passen daar niet allemaal in. U gaf dat zelf ook al aan. Nu hebben gemeenten daarnaast ook een financieel vangnet voor doelgroepen die getroffen worden door de coronacrisis en sekswerkers zijn een van die groepen. Speciaal voor huishoudens die eerder tussen wal en schip vielen, biedt de TONK, de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten, een ruimere toegang tot het instrumentarium van de bijzondere bijstand en daar kunnen ook prostituees aanspraak op maken.

Voorzitter, ik denk dat ik daarmee alle vragen heb beantwoord.

De voorzitter:

Dank u wel, minister.

Dan komen we thans bij de tweede termijn van de kant van de Kamer. Ik geef het woord aan mevrouw De Boer namens de fractie van GroenLinks.

□

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik geloof dat ik vandaag de enige spreker ben die wel "de" in de naam heeft staan.

Voorzitter. Dank aan de initiatiefnemers en de minister voor de beantwoording. Laat ik beginnen met te zeggen dat ik blij ben met de woorden van de heer Segers dat dit voorstel geen opmaat is naar het Zweedse model en dat hij geen overheid wil die een seksuele moraal oplegt aan anderen. Dat onthouden we voor later! Het gaat hem om een pragmatische keuze voor die aanpak van mensenhandel die tot het minste aantal slachtoffers leidt, en daarin kunnen we mekaar vinden.

Ook na het interruptiedebatje met de heer Segers blijf ik het een gemiste kans vinden dat het voorgestelde artikel 273g alleen gaat over prostitutie en niet over het misbruik maken van slachtoffers van mensenhandel in brede zin. En ook blijf ik het nog wel problematisch vinden dat het voorstel, anders dan de Europese richtlijn vraagt, voor de strafbaarheid niet de eis stelt dat er daadwerkelijk sprake is van mensenhandel en dus van een slachtoffer.

Ik had ook gevraagd waarom de huidige strafbaarstellingen onvoldoende soelaas zouden bieden. De initiatiefnemers verwezen daarbij naar de quickscan van Lindenberg, die de lacunes inderdaad vrij helder in beeld brengt. Collega Bikker stuurde het mij snel toe, dus ik heb er doorheen gebladerd. Ik had eerder alleen een aantal citaten eruit gelezen. Ik concludeer daaruit dat met name wanneer de wetenschap van de uitbuiting ontbreekt, de vervolging nu moeilijk is.

Wanneer die wetenschap er wel is, ziet ook de quickscan nu al mogelijkheden voor vervolging: "Het is voorstelbaar dat de middellose dwang een dwangtype is dat zich kan voordoen in de sfeer van de prostituant. Het zal dan vanzelfsprekend gaan om extreme gevallen waarin de onvrijwilligheid duidelijk kenbaar is door een samenstel van zichtbare factoren zoals de locatie, de aard van de mensen in de nabijheid van de prostituee, verwondingen op de prostituee en vooral het gedrag van de prostituee." Ik vertaal dit maar even als "evidente signalen".

"Wanneer de prostituut de seksuele handelingen vervolgens uitvoert of ontvangt ondanks dat hij weet dat de prostituee de seksuele handelingen tegen haar wil ondergaat of uitvoert, dan kan op basis van de rechtspraak tot de conclusie worden gekomen dat dit in beginsel valt binnen de werkingssfeer van artikel 242 en 246." Dat zijn dus verkrachting en aanranding. Hoewel deze mogelijkheid er dus ook nu al is, heb ik het idee dat hiervoor in de praktijk heel weinig wordt vervolgd. Mijn vraag naar de aantallen is niet beantwoord, maar goed. Ook los daarvan is natuurlijk de vraag of dat ligt aan de elementen die nodig zijn om tot een bewezenverklaring te kunnen komen, waar dit wetsvoorstel mogelijk een oplossing voor biedt, of aan een gebrek aan capaciteit, of aan iets anders.

Dan kom ik op het effect op de meldingsbereidheid. In de eerste termijn concludeerden ook de initiatiefnemers na een debatje dat er weinig zal veranderen aan de meldingsbereidheid van de klant die nu gebruikmaakt van een prostituee in een situatie die wijst op mensenhandel. Die meldingsbereidheid is nu laag en zal naar verwachting laag blijven. Dan blijft de meldingsbereidheid over van klanten die een prostituee bezoeken in een situatie die niet op het eerste gezicht op misbruik wijst. Dit zijn de klanten die de signalen van uitbuiting en geweld nu soms wel melden. Ik zie niet zo goed waarom die meldingsbereidheid van de klanten zou stijgen. Integendeel, het zou logischer zijn als die gaat dalen, uit de al genoemde angst om zichzelf te incrimineren. Deze angst wordt ook door sekswerkers in de gereguleerde sector geuit. Die angst is ook begrijpelijk als niet duidelijk is wat nu precies de situatie is waarin men ook zonder opzet strafbaar zou kunnen zijn, wat nu die eenduidige signalen van mensenhandel zijn.

Deze angst zou wellicht weggenomen kunnen worden als uit de parlementaire geschiedenis zou blijken dat de schuldvariant niet ziet op prostitutie in de vergunde zichtbare sector. Ik ben dan ook blij met de uitspraak van de initiatiefnemers dat als een klant in de vergunde sector seks afneemt, uitgegaan mag worden van de goede trouw van de klant en dat strafbaarheid op basis van die schuldvariant niet voor de hand ligt. Ik hoop dan wel dat dit duidelijk zal worden gemaakt in de communicatie over de strafbaarstelling, zoals in de door de initiatiefnemers gewenste publiekscampagne, juist om de preventieve werking van dit wetsvoorstel te versterken en om ervoor te zorgen dat klanten zich afwenden van de prostitutie in schimmige situaties met een hoge kwetsbaarheid voor misbruik en zich in plaats daarvan wenden tot de gereguleerde prostitutiesector. Zijn de initiatiefnemers dat met mij eens? Kan de minister die campagne toezeggen?

Het antwoord van de minister dat hij als gevolg van dit wetsvoorstel weinig nieuwe zaken verwacht, verbaast mij. Het gaat er toch juist om te kunnen vervolgen in situaties waarin dat nu niet kan? Dan is het toch de bedoeling dat er meer zaken komen? Dan hebben we toch een probleem als we weten dat de huidige capaciteit bij justitie en politie om mensenhandel aan te pakken al ontoereikend is? Het is toch niet de bedoeling hier alleen een symbolische strafbaarstelling te creëren, zo vraag ik de minister. Ik ga ervan uit dat dat in elk geval niet de bedoeling is van de initiatiefnemers. Ik ben dan ook benieuwd naar hun reactie op deze opmerking van de minister.

Over de positie van de sekswerkers in tijden van corona: het is maar de vraag of het financieel vangnet van de

gemeenten, de TONK, voldoende is. Ik zou de minister willen vragen of hij bereid is om meer informatie te geven over hoe het nu eigenlijk zit met de positie van de sekswerker. Kan hij ons daarover schriftelijk informeren, met name over de vraag of die vangnetten echt soelaas bieden en hoe groot het probleem is van mensen die toch gaan werken? Ik denk dat dat iets is wat we allemaal niet willen.

Voorzitter. Het debat van vandaag heeft meer duidelijkheid gebracht, ook voor de manier waarop de wet, als het voorstel wordt aangenomen, straks moet worden uitgelegd. Of onze twijfels zodanig zijn weggenomen dat we voor het voorstel kunnen stemmen, zal ik in onze fractie bespreken. Richting de voorzitter zeg ik daarbij: dat zal niet heel goed lukken voor de stemmingen morgen, omdat er hier morgenochtend ook weer een plenair debat is. Dus ik zou dat graag volgende week doen.

Dank u, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw De Boer. Dan geef ik graag het woord aan de heer Janssen namens de fractie van de SP.



De heer Janssen (SP):

Voorzitter, dank u wel. Voordat ik inga op het initiatiefwetsvoorstel, bemerkte ik tot mijn schrik dat collega Bikker zei, daar waar ik nog voor morgen en volgende week op haar gerekend had, dat dit wellicht haar laatste bijdrage zou zijn hier in dit huis. Ik wil toch gebruikmaken van de gelegenheid om haar te danken voor de samenwerking, zeker nu de afscheiden die we met elkaar hebben wat ingewikkeld zijn in deze coronatijden. Dank voor de collegiale samenwerking. Ik heb er met veel plezier aan meegedaan. Dank je wel. We gaan ongetwijfeld van haar horen in de Tweede Kamer.

Voorzitter. Dank aan de initiatiefnemers en de minister voor het met verve verdedigen van het initiatiefvoorstel zoals het er nu ligt. Het is ook noodzakelijk wat ons betreft dat er iets gebeurt. Dat zei ik in eerste termijn al. Als gedeputeerde Jeugdzorg in de provincie Zuid-Holland heb ik veel met slachtoffers gesproken, kinderen vaak nog, die voor het leven getekend waren. Dat blijft niet alleen mij voor het leven bij, maar hun ook, en dat is veel erger. Niets doen is voor ons dan ook geen optie. Dat brengt ons bij de afweging die wij vandaag maken. Het duurt wat ons betreft te lang om op het overkoepelende wetsvoorstel te wachten, want het is nog onzeker wanneer dit tot iets gaat leiden en iedere dag wachten is een dag met kans op nieuwe slachtoffers. Het is goed om te horen dat het een verfijning van het barrièremodel is, zoals de heer Segers zei, en geen stap op weg naar het Zweedse model.

Ik zie wel degelijk een verschil met de andere voorbeelden die zijn genoemd, of dat nou gaat om aspergesteken, tomatenplukken of de aanleg van infraprojecten, waar met allerlei louches onderaannemers allerlei misstanden zijn. Er is op veel plekken mensenhandel met heel veel ellende van dien, maar het direct, persoonlijk, fysiek misbruik maken van een slachtoffer van uitbuiting is voor mij een andere categorie. Een misdadige categorie; laat ik het maar gewoon zo zeggen.

De minister zei: ik verwacht niet dat het jaarlijks om hele grote getallen zal gaan; dat zijn de signalen. Het zij zo, want we kijken ook naar de preventieve werking. Maar iedere melding die leidt naar een schrijnende situatie van misbruik en tot een oplossing om daar een einde aan te maken, is een melding. En iedere klant die zich laat afschrikken door het feit dat er nu een strafbaarstelling komt, is een klant die zich laat afschrikken, en daarmee voorkomen we ellende.

De last van excessen van prostitutie moet niet bij de prostitutees gelegd worden, maar bij de klanten die zich veelal verschuilen achter laffe excuses. De mogelijke omstandigheden zijn in veel voorbeelden al genoemd. Maar het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of op het slachtoffer genoeg blauwe plekken zijn aangetroffen — ik zeg het maar heel cru — of dat de man waar bij de deur mee werd afgeremd, wel imponerend genoeg is, en of de locatie wel verdacht genoeg was. Allemaal omstandigheden waarover geen weldenkend mens zou twijfelen, maar het is uiteindelijk, volgens dit wetsvoorstel, aan de rechter om daar een oordeel over te vellen. Maar iemand die als klant de signalen die ik net noemde, negeert, moet zich bewust zijn dat dit geen normale omstandigheden zijn en dat je dus verantwoordelijk gehouden kan worden voor je eigen bewuste handelen. Je mag daar niet mee weg kunnen komen. Het is wat de SP-fractie betreft hoog tijd dat de verantwoordelijkheid komt te liggen waar die hoort, namelijk bij degene die bewust de vraag creëert en die ook in stand houdt. We hebben het heel vaak over hoeveel gevallen het zijn, maar het gaat niet om gevallen, maar altijd om mensen, kwetsbare mensen, vaak jongeren en jongvolwassenen. Dáár gaat het om.

De SP-fractie denkt dat wij met dit voorstel, zoals het hier nu voorligt, de situatie beter kunnen maken dan die nu is. Het lost niet alles op, maar het maakt het wel beter. Daar mogen we ook nooit mee stoppen.

Voorzitter. Daarom herhaal ik tot slot een zin uit mijn eerste termijn. Met het risico dat ik voor gek word versleten, geloof ik dat alles ooit mooi en goed wordt.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Janssen. Dan is het woord aan mevrouw Baay-Timmerman namens de fractie van 50PLUS.



Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Voorzitter. Allereerst dank voor de uitgebreide en zorgvuldige beantwoording door alle initiatiefnemers en uiteraard de minister.

De heer Van Nipsen merkte op dat dit wetsvoorstel niet erop gericht is om zo veel mogelijk klanten te vervolgen, maar dat eerder beoogd wordt om de bewustwording van misbruik in de prostitutie te vergroten. Zijn daar niet nog andere middelen voor nodig? Ik noem bijvoorbeeld het huishoudelijk ... het huiselijk geweld. De tijd begint een rol te spelen!

De voorzitter:

Ik moet toch ook consequent ingrijpen, want anders doe ik mevrouw Kuiken tekort. Het is niet meneer Van Nipsen, maar Van Nispen.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

O!

De voorzitter:

Maar gaat uw gang, mevrouw Baay. U staat nu 1-1 met mevrouw Kuiken.

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Misschien moeten we de eerste ronde voorstellen nog een keer doen. Excuses.

De voorzitter:

Dan komt u samen in LuckyTV!

Mevrouw Baay-Timmerman (50PLUS):

Ik was dus bezig met de bewustwording nog een keer extra aan te stippen met de vraag of er niet nog andere middelen daarvoor nodig zijn, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld. Daar rust ook een taboe op. Door inmiddels heel veel tv-spotjes wordt dit onder de aandacht gebracht van een bijzonder breed publiek, waardoor de bewustwording toeneemt. Zou eenzelfde weg ook niet voor mensenhandel een mogelijkheid zijn?

Voorzitter. Mijn fractie vindt het nog steeds lastig om op basis van de mindset van de dader als uitgangspunt tot een veroordeling te komen. Wellicht zal de jurisprudentie dit nader uitwerken in de toekomst, maar dat duurt nog wel even wat jaren.

Voorzitter. Nogmaals, het is mij bekend dat opzet- en schuldvarianten vaker in één strafbepaling tezamen komen. Maar even zo vaak worden deze bij soortgelijke bepalingen toch apart bestraft. Dan heeft opzet een zwaardere strafmaat dan nalatigheid of onzorgvuldigheid. Mijn fractie had graag gezien dat ook in dit wetsvoorstel een splitsing was aangebracht, mede vanwege de moeilijk te specificeren indicatoren: de evidente signalen om te komen tot een situatie waarin de klant een ernstige reden had om te vermoeden dat de prostituee of prostitué niet vrijwillig haar of zijn diensten aanbiedt.

Voorzitter. Ten overvloede merk ik op dat mensenhandel, op welk terrein dan ook, moet worden bestreden. Dat staat ook voor 50PLUS volstrekt vast. Nogmaals dank voor de beantwoording, die mijn fractie zwaar laat meewegen in de uiteindelijke beoordeling.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Baay. Dan is het woord aan de heer Recourt namens de Partij van de Arbeid.



De heer **Recourt** (PvdA):

Dank, voorzitter. Als deze wet tot gevolg heeft dat de prostitutie, die nu voor een groot deel plaatsheeft in achterafkamertjes, hotelkamertjes enzovoort, verschuift naar het legale deel, het vergunde deel, het deel dat onder het keurmerk valt, is dat grote winst. Want dan bestrijden we mensenhandel; daar komt het op neer.

Ik heb nog wel een paar punten op te merken. Waar ik blij mee ben, is de uitleg rond voorwaardelijke opzet en de schuldvariant. Ik vat dat samen en vraag de initiatiefnemers om in hun tweede termijn te zeggen of ik het goed heb samengevat. Ik begrijp het zo dat de situatie die eronder ligt identiek is, maar dat het verschil is — dat is dan samengevat met het woord "mindset" — dat je bij de schuldvariant niet hoeft te bewijzen dat het risico willens en wetens aanvaard is, zoals bij de voorwaardelijke opzet. Zo kan je bij een zwiigende of liegende verdachte — er werd een voorbeeld aangehaald waarin gezegd werd "ik heb het gevraagd", terwijl dat helemaal niet geloofwaardig was — toch veroordelen. Dat maakt het voor mij een stuk duidelijker. Daar ben ik blij mee. Het punt van evidente signalen is ook ietsje duidelijker. Het blijft wel zo — dat ben ik met mevrouw Baay eens — dat die grenzen uiteindelijk in de jurisprudentie gelegd moeten worden. Dat zal allemaal niet heel snel gaan, want er komen niet veel gevallen. Maar goed, het is ietsje duidelijker geworden dat de rechter best eisen mag stellen aan het bewijs. Ook dat is voor de praktijk in ieder geval ietsje beter werkbaar.

Een aantal punten blijven wel lastig. Een van die punten is dat waar mevrouw De Boer, de heer Dittrich en ikzelf het over hadden, namelijk dat je schuldig bevonden kunt worden aan dit nieuwe delict zonder dat er sprake is van mensenhandel. Dan snij je de bewijsroute een beetje af, of zeg je: het formele doel van deze strafbaarstelling is ook niet het bestrijden van mensenhandel, maar het strafbaar stellen van zwaar immoreel handelen. Dan zit je in de eerbaarheid en zo. Dan past het dogmatisch weer. Daarom kwam ik daar in mijn eerste termijn op, om een oplossing te geven voor dit probleem. Nu vind ik het echt wel lastig om te zeggen: het doel is mensenhandel bestrijden, maar je kan veroordeeld worden zonder dat er sprake is van mensenhandel. Het is een beetje juridiseren, maar voor nette wetgeving is dat toch wel een belangrijk puntje.

Ik kijk even mijn puntenlijst door. Volgens mij heb ik de belangrijkste punten gemaakt. Ik ben blij met de verheldering. Dat wil nog niet zeggen dat ik hiermee meteen groen licht kan geven. Ik ga terug naar de fractie, en daar waren ernstige bezwaren. Ik moet mijn fractieleden ervan overtuigen dat die bezwaren in voldoende mate zijn weggenomen, zodat de balans de goede kant op valt. Dat oordeel kan ik nu nog niet geven. Dat volgt bij de stemmingen, niet morgen maar volgende week.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Recourt. Dan is het woord aan de heer Dittrich namens de fractie van D66.



De heer **Dittrich** (D66):

Dank u wel, voorzitter. Allereerst dank aan de vier initiatiefnemers, en uiteraard aan de minister, voor de serieuze beantwoording. Ik vind het heel mooi om de betrokkenheid van de Kamerleden bij dit belangrijke onderwerp te zien. Voor de fractie van D66 was het eigenlijk beter geweest als we dit initiatiefwetsvoorstel hadden kunnen combineren met de behandeling van het wetsvoorstel van de regering. Maar goed, dat is controversieel verklaard, dus ik snap heel goed dat de initiatiefnemers zeggen: dan gaan we hiermee door. Ik begrijp van de minister dat eind dit jaar, eind 2021, die modellenvergelijking naar buiten zal komen en ook naar de Eerste Kamer wordt gestuurd. Te zijner tijd zullen we in de Eerste Kamer dan ook een grondig debat over het hele prostitutiebeleid kunnen voeren.

Als ik me beperk tot dit wetsvoorstel, dan heb ik opgeschreven dat de reikwijdte daarvan beperkt is tot de evidente gevallen van slachtofferschap van mensenhandel. Ik blijf nog steeds met de volgende vraag zitten. We stellen slachtofferschap van mensenhandel hier voorop en de prostituant strafbaar, maar we verwijzen dan naar een artikel en zeggen: de mensenhandel die in dat artikel staat, hoeft niet op alle bestanddelen bewezen te worden. Ik blijf dat lastig vinden. Daar zou in tweede termijn op teruggekomen worden. Dat antwoord hoor ik dus graag.

Wat voor de fractie van D66 erg belangrijk is, is datgene waar de heer Segers mee begon, namelijk dat dit wetsvoorstel geen opmaat is naar het Zweedse model. Hij heeft ook heel duidelijk gezegd dat er geen seksuele moraal door de overheid aan anderen wordt opgelegd. Ik hoorde mevrouw Kuiken ook zeggen dat ze openstaan voor dat vergunningstelsel en dat keurmerk. Ik heb de minister gehoord, die zegt: wij willen als regering sekswerk reguleren. Dus dat zijn voor mijn fractie belangrijke gegevens.

Ik zal heel kort een aantal punten doornemen. Voorlichting is erg belangrijk. Ik zou hier willen onderstrepen dat dat in samenwerking en met medewerking van de sekswerkers gaat, zeker ook waar het eventueel gaat over de preventieve werking.

Dan over de meldingsbereidheid. Dank aan de minister voor de toezegging dat dat in de evaluatie komt. Maar ik snap ook wel de angst van sekswerkers die zeggen dat het strafbaar stellen van prostituanten weleens tot een daling van het aantal meldingen zou kunnen leiden. Dat is toch een lastig punt. Dus ik hoop dat daar goed naar gekeken gaat worden.

Voor het flankerend beleid heb ik ook heel duidelijk gehoord dat de regering inzet op destigmatisering van het sekswerk en op de bevordering van de positie van legale sekswerkers. Dat is belangrijk voor mijn fractie.

Ik ben er heel blij mee — dan kom ik al bijna bij mijn slot — dat is gezegd dat een minimumstraf in dit kader niet aan de orde is. Ik onderstreep nogmaals dat het niet alleen uit praktische overwegingen, maar ook uit principiële overwegingen onjuist is om minimumstraffen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in te voeren, omdat ik vind dat we rechters zo veel mogelijk vrij moeten laten om de omstandigheden van het concrete geval af te wegen.

In dat kader begrijp ik de opmerking van de minister nog niet, die zegt dat er waarschijnlijk niet veel of misschien wel minder strafzaken komen rond mensenhandel. Ik had in mijn eerste inbreng gevraagd hoe het zit met die strafrechtketen en de druk die erop staat. Een collega-minister heeft daar een mooi boek over geschreven, waarin staat dat die versterkt moet worden. We kunnen toch niet een wetsvoorstel aannemen als vervolgens blijkt dat het in de praktijk helemaal niet gehandhaafd gaat worden omdat er een personeelstekort is? Dus daar wil ik toch nog graag een reactie op hebben.

Tot slot kan ik zeggen dat ik goed naar de tweede termijn van de initiatiefnemers en de minister ga luisteren. U zult dan volgende week, nadat we onze fractievergadering hebben gehad, horen hoe wij daar helemaal in staan, maar ik zie duidelijk pluspunten en ook wat minpunten.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Dittrich. Dan is het woord aan de heer Van Dijk namens de fractie van de SGP.



De heer Van Dijk (SGP):

Dank u wel, voorzitter. Ik dank de initiatiefnemers voor hun beantwoording. De SGP zal dit wetsvoorstel steunen als een bescheiden maar wel belangrijke stap om hopelijk de ellende rond prostitutie en mensenhandel iets kleiner te maken.

Ik moest wel een beetje glimlachen, ook zojuist na de bijdrage van collega Dittrich, om de opmerking van de indieners dat de overheid zich niet zou moeten bemoeien met de seksuele moraal van de burgers. Was het maar waar. De laatste jaren doet de overheid volgens mij niet anders, bijvoorbeeld op het terrein van seksuele diversiteit, tot aan het onderwijs en de publieke omroep toe. Dus toe maar. Dat is een ander debat, zullen we maar zeggen.

Ik heb het zelf altijd erg dapper gevonden dat iemand als Lodewijk Asscher het Zweedse model uitdrukkelijk niet wilde uitsluiten, juist omdat dit model in Zweden tot een mentaliteitsverandering heeft geleid. In de woorden van Asscher: moreel vind ik het ook rechtvaardiger dat niet de vrouw gecriminaliseerd wordt, maar de klant. Ik hoop toch dat er in de doordenking hiervan geen taboes zijn. Durf progressief te denken, zo zeg ik tegen mijn collega's.

Ik dank ook de minister voor zijn beantwoording. Tijdens het debat is gerefereerd aan het rapport van het CKM. Dat raakt ook de positie van klanten van prostituees en hun bijdrage aan de seksuele uitbuiting. Via een interruptie hadden we het even over de inzet van technologie. Daarover worden sessies belegd, zei de minister. Ik kon niet direct helemaal inschatten, maar dat kan heel goed aan mij liggen, of dit nou de hele aanbeveling uit het rapport betreft, dus inclusief het groomingproces en het aanbod richting klanten. Daarom dien ik zekerheidshalve toch een motie in op dit punt.

De voorzitter:

Door het lid Van Dijk wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) recent een onderzoek heeft gepresenteerd, "Daders van binnenlandse seksuele uitbuiting", dat belangrijke inzichten geeft in de werkwijze van mensenhandelaren, de kwetsbaarheid van slachtoffers en klanten die betaalde seks afnemen;

overwegende dat uit de rapportage blijkt dat bij 82% van de onderzochte slachtoffers van uitbuiting klanten digitaal worden benaderd, voornamelijk via reguliere websites met sekscontactadvertenties, en hieruit blijkt dat onlineplatformen niet alleen een belangrijke rol spelen in het groomingproces, maar ook in het aanbod richting klanten;

verzoekt de regering te bevorderen dat deze kennis optimaal ontsloten wordt voor opsporingsdiensten, en conform de aanbevelingen van genoemd CKM-rapport nader gericht onderzoek te laten verrichten naar de rol van technologie in de bescherming van slachtoffers van mensenhandel,

en gaat over tot de orde van de dag.

Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt letter M (34091).

De heer Van Dijk (SGP):

Dank u wel. Ik had begrepen dat mevrouw Bikker morgen nog zou meedoen aan het debat over het kraakverbod, maar dat is niet het geval. Nou, beste Mirjam, ik heb genoten van de samenwerking. Het ga je erg goed aan de overkant. Gods zegen.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Dijk. Dan is het woord aan de heer Meijer namens de fractie van de VVD.



De heer Meijer (VVD):

Voorzitter. Dank aan vier initiatiefnemers en de minister voor de beantwoording. Het is mooi om het onderwerp van vijf kanten belicht te krijgen met, inderdaad, passie en emotie. We gaan nu een nieuw ritueel ontwikkelen: behalve de maidenspeech krijgt nu ook de slotspeech aandacht.

Heel veel dank voor de prettige samenwerking, Mirjam Bikker, al duurde die maar een kleine twee jaar.

De heer Segers begon met de beantwoording en anderen hebben hem gevolgd door de ernst van de problematiek van seksuele uitbuiting nog eens neer te zetten. Ik kan hem, de initiatiefnemers en de minister daarin volgen, dus laten we het daarover eens zijn. Onze wegen scheiden zich wat als het gaat om het middel dat wordt ingezet om dit aan te pakken. In sommige betogen, vanachter de tafel daar en vanachter onze eigen tafels, lijkt het erop dat het probleem

zo erg is dat elk middel is toegestaan. Ik denk dat wij hier toch zitten om de kwaliteit van wetgeving te toetsen, onafhankelijk van het doel. Als we daar vragen bij hebben, dan moeten we die kunnen stellen. Ik kon wel een eind meegaan met mevrouw De Boer van GroenLinks, die aangaf dat je het onderwerp misschien breder, vanuit mensenhandel, zou moeten behandelen en dat dit maar een beperkte invalshoek is.

Mevrouw Kuiken was misschien nog wel het meest gepassioneerd in het aan ons duiden van schuld, voorwaardelijke opzet, bewuste schuld enzovoort. Dank daarvoor. Het is mij wel wat scherper geworden, maar ik weet nog niet of het helemaal bevredigend is, want als we woorden als "mindset" nodig hebben om het duiden, dan weet ik niet of de wetgeving op dat punt wel strak genoeg is. Ik herhaal maar even wat ik in mijn termijn heb gezegd. Wij willen dit eigenlijk benaderen door uit te gaan van een sector die op zich legaal is, maar als die onvolkomen legaal is, moet je dat verbeteren door ook het illegale deel eronder te brengen, door de kwaliteit te verhogen, doordat de sector zelf met keurmerk en certificering werkt en door misbruik van die kant aan te pakken in plaats van de klant als ingang te kiezen. Ik hoop dat de Wet regulering sekswerk zo'n bredere discussie hier mogelijk maakt.

Mevrouw Kuik gaf aan dat dit punt nog wel even duurt en dat het vertraagd is. Ja, ik voel mij niet verantwoordelijk voor het controversieel verklaren van dit onderwerp. Ik had het graag snel hier gehad, maar ik wacht dat af.

De heer Van Nispen heeft over de meldingsbereidheid behartigenswaardige dingen gezegd, maar enerzijds blijf ik een beetje aan de kant van mevrouw De Boer staan. Anderzijds, laten we op dit punt misschien de evaluatie afwachten. Of de wet nou wel of niet wordt aangenomen, voorlichting op dit punt is, denk ik, in alle gevallen van belang.

Voor ik toekom aan wat ik mijn fractie ga adviseren ...

De voorzitter:
Rondt u uw betoog af? U bent bijna klaar?

De heer Meijer (VVD):
Mijn fractie had mij geadviseerd vandaag terughoudend het debat in te gaan. Nu mag ik weer terug mijn fractie gaan adviseren. Ik vind de kwaliteit van het debat mooi. Men heeft goed argumenten gewisseld. Ik ben blij dat we daar in ieder geval nog een week met elkaar over na mogen denken. Dat zeg ik overigens ook tegen de drie fracties die hier vandaag niet aanwezig zijn. Volgende week dinsdag zal ik of iemand anders namens mijn fractie daarover uitsluitel geven.

De voorzitter:
Dank u wel, meneer Meijer. Dan is het woord aan mevrouw Bikker.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):
Voorzitter, dank u wel. Al heel wat jaren geleden was ik zelf op werkbezoek in de gemeente Zwolle, de heer Meijer zeer bekend. Het is een stad die destijds fors investeerde in het

barrièremodel. Voor de luisteraar thuis: het "barrièremodel" is een model waarbij ook de gemeente zo veel mogelijk drempels opwerpt om mensenhandel tegen te gaan. Desondanks zei het Openbaar Ministerie daarover: alsjeblieft, neem ook die laatste sluitsteen, de klant, mee. En dat hoor ik weer klinken in het advies van het College van procureurs-generaal. Het adviseerde daarmee positief over dit wetsvoorstel. Nu heb ik de VVD al vele malen zeer verstandige dingen horen zeggen, juist over dingen die het Openbaar Ministerie aanraadt. Ik zou graag willen vragen of de heer Meijer dit advies kan betrekken bij zijn wegging van het geheel.

De heer Meijer (VVD):
Dat zal ik zeker doen, maar ik heb aangegeven dat wij een vergunde sector, waarbij bij de vergunningverlening op dit soort misstanden wordt gelet, het meest handige model vinden om als ingang te kiezen. Maar ik neem, zeker na mijn mooie woorden van net, de aansporing van mevrouw Bikker ter harte. Ik zal ook daar deze week nog naar kijken.

Mevrouw Bikker (ChristenUnie):
Dan lijkt het mij huiswerk voor ons samen. In ieder geval pak ik die handschoen graag op, omdat ik weet dat het Openbaar Ministerie destijds daartoe adviseerde, met een wetsvoorstel ten aanzien van de vergunningensector al in de maak. Daar was men volop van op de hoogte. Toch zei men daarnaast, juist omdat zo'n heel groot deel van de prostitutie in de onvergunde sector plaatsvindt: dit is een extra aanwinst, omdat het om andere dingen gaat dan een prostituee die misschien net niet aan de vergunningvereiste voldoet. Het gaat hier om uitbuiting en misstanden. Misschien kunnen we die handschoen samen oppakken. Ik ben in een zeer samenwerkende bui na al deze loftuigen, dat begrijpt u. Ik zou dit wel van meerwaarde vinden, omdat het Openbaar Ministerie daar een ander doel mee had dan alleen die wet die het vergunningenstelsel in Nederland meer in werking moet brengen.

De heer Meijer (VVD):
Dank u wel.

De voorzitter:
Dank u wel, meneer Meijer. Dan is het woord aan mevrouw Bikker namens de ChristenUnie.



Mevrouw Bikker (ChristenUnie):
Voorzitter, dank u wel. En dank natuurlijk aan de indieners, voor hun bevlogenheid en voor hun duidelijkheid. En allereerst voor hun inzet voor de slachtoffers van seksuele uitbuiting. Wat is dat hard nodig. Dat blijkt eigenlijk elke dag opnieuw uit de cijfers. Wat is het dan belangrijk dat wij er alles aan doen om dat verder terug te dringen. Ik wens hen nu op deze plek succes voor het vervolg van de beantwoording, maar het allereerst zie ik ernaar uit om samen met iedereen ook in de komende tijd in de discussies die nog zullen volgen en die al zijn aangekondigd, ons in te zetten voor een beleid dat zich echt richt op zo min mogelijk slachtoffers. Daarvoor kijk ik in het bijzonder naar de rug

van de heer Dittrich, in de wetenschap dat hij mij vast gehoord heeft.

Zolang er nog jaarlijks 3.000 slachtoffers zijn en er dus elke dag — ook vandaag — acht nieuwe slachtoffers bij komen, kan de klant wat mijn fractie betreft niet vrijuit gaan, als hij daadwerkelijk kon weten of een ernstig vermoeden kon hebben dat er misstanden waren. Daarop ziet dit wetsvoorstel. Gezien ook de commentaren van mensen die hier alles van weten, de experts bij het OM en bij de nationaal rapporteur, ben ik ervan overtuigd dat die klanten gecriminaliseerd gaan worden die dat ook verdienen. Misschien moeten we dat lef dan maar hebben als Eerste Kamer, om die klanten die dat verdienen ook daadwerkelijk te criminaliseren.

En ja, dan zal er een debat volgen over wat een goed vergunningstelsel is. Dat is heel belangrijk. Dat hebben we in Utrecht gezien. Ik heb zelf gezien bij de sluiting van het Zandpad hoe lastig het is om een goed vergunningstelsel tot stand te brengen. Maar ik durf die uitdaging aan. Laten we andersom dan ook de uitdaging aangaan om mensen die moedwillig uitbuiting van kwetsbare jonge vrouwen in stand houden, echt aan te pakken.

Ik zou nog allerlei kleine opmerkingen kunnen maken, maar dat doe ik niet. Ik wil alleen opgemerkt hebben dat het barrièremodel daadwerkelijk aanvulling behoeft. Ik dank daarom de minister voor zijn vriendelijke uitleg bij dit wetsvoorstel, maar bovenal voor zijn inzet om structureel middelen te blijven geven om dat barrièremodel daadwerkelijk invulling te geven. Want wat komt het aan op opsporing en wat komt het aan op gemeenten die weten waar ze in dit opzicht mee bezig zijn. Ik moedig de regering, maar ook de komende kabinetten, voor wie deze minister eigenlijk al alle toezeggingen doet, zeer aan om die strijd in stand te laten en er stevig tegenaan te gaan. Ik zie uit naar het vervolg in december. Voor mij op een andere plek en in een andere rol. Maar u weet, voorzitter: met liefde en gedrevenheid blijf ik het debat hier volgen.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Bikker. Dan is het woord aan de heer Rietkerk namens het CDA.



De heer Rietkerk (CDA):

Dank u wel, voorzitter. Allereerst ook dank vanuit onze fractie voor de antwoorden van de vier initiatiefnemers. Het is al gezegd door anderen: betrokken en ter zake kundig. Ook de minister dank ik voor de antwoorden die namens het kabinet zijn gegeven.

De heer Segers heeft eigenlijk aangegeven wat wij ook in onze inbreng aangaven, dat de strafrechtelijke bescherming uitgebreid moet worden voor de zaken waarover we spreken. De schatting van het aantal slachtoffers per jaar — ik citeerde mevrouw Bikker, 3.000 — is nog hoger: 5.000 tot 7.500. Het gaat dus ergens over.

Er is verduidelijking gekomen over de verfijning van het Nederlandse barrièremodel in de aanpak en bestrijding van mensenhandel en uitbuiting. Dat is geduid. Ik heb ook een bevestiging gehoord over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid, of het nu om hulpverlening, de politie of het OM gaat of om de Nationaal Rapporteur Mensenhandel,

die expliciet de wetgeving steunen. Ik heb nog wel een vraag aan de minister. Het is inderdaad zo dat er een vraag is over de uitvoeringsdiensten. We hoeven de dossiers uit het verleden daar niet bij te betrekken. Kan de minister namens het kabinet zeggen dat dat onderwerp aan de begrotingsbehandeling wordt gekoppeld? Of koppelt het kabinet het aan de evaluatie? Dat zou een vraag zijn. Want er is iets nodig.

De vragen over de kenbaarheid en de voorzienbaarheid zijn verduidelijkt, met name door mevrouw Kuiken en ook door de minister. "De ernstige reden om te vermoeden" was een citaat van mevrouw Kuiken. De minister voegde daaraan toe: "evidente signalen die de klant negeert". Die combinatie spreekt onze fractie aan.

Dan de vraag over de vergunde inrichtingen of niet vergunde situaties. Ik zou de initiatiefnemers willen vragen om daar toch op in te gaan. Ook mevrouw Nanninga ging er in haar interruptie op in. Er ontstond even een debat over de vraag hoe we de formuleringen zien wanneer er in de vergunde inrichtingen wellicht minder sprake is van gedwongen situaties en van een inschatting — zo gaf de minister uiteindelijk aan — van meer situaties van te goeder trouw. Wordt er met dit wetsvoorstel een beweging gemaakt naar die vergunbare situaties?

De ontwikkelingen staan niet stil. Er is door anderen, en ook door de initiatiefnemers en de ministers, gerefereerd aan onderzoeken die lopen. Situaties in Zweden zijn genoemd, maar ook Nieuw-Zeeland is aangevuld. Ik zou richting het kabinet zeggen: onderzoek alles en behoudt het goede.

Ik heb ook begrepen — maar daarover hoor ik graag in tweede termijn duidelijkheid — dat de vraag die de heer Van Dijk in eerste termijn stelde over de online aanbeveling van het CKM-rapport wordt meegenomen in de onderzoeken. Ik ben heel nieuwsgierig naar het oordeel over de motie. Ik voelde daar al een soort toezegging, maar de heer Van Dijk kennelijk nog niet. Daar let ik op in de tweede termijn.

Tot slot. Wel een aantal haken en ogen, maar wat ons betreft een stap voorwaarts. Met de verduidelijking in de antwoorden van de initiatiefnemers en de minister ga ik met een optimistisch gevoel naar mijn fractie. Richting mevrouw Bikker wil ik zeggen: gelukkig bent u wel bij de stemmingen en wellicht wordt het optimistische gevoel daar ook geuit door onze fractie. Mirjam, dank voor de mooie samenwerking!

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Rietkerk. Dan is tot slot het woord aan de heer Raven namens de Onafhankelijke SenaatsFractie.



De heer Raven (OSF):

Dank, voorzitter. Uiteraard ook dank voor de beantwoording door de initiatiefnemers en de minister. Aan het begin van dit debat zat ik er namens de OSF best kritisch in. Ik moet zeggen dat mede dankzij de inbreng van de collega's en de discussies en debatten die onderling hebben plaatsgehad met de initiatiefnemers een aantal zaken een stuk duidelijker zijn geworden. Dat is positief om te constateren.

Ik heb in mijn bijdrage in eerste instantie heel nadrukkelijk gezegd dat ik de verbetering van de zelfredzaamheid van de positie van de prostituees, van de slachtoffers, miste. We hebben in de debatten en in de beantwoording gehoord dat een aantal punten van heel praktisch belang die ik daarover heb ingebracht, een keurmerk met allerlei voorzieningen, ergens gaan terugkomen, wellicht in de Wet regulering sekswerk. Dat was een belangrijk gemis waarover voor ons duidelijkheid is ontstaan.

Ik miste ook de eenduidigheid van beleid als het gaat om de strafbaarstelling van klanten ten aanzien van slavenarbeid, kinderarbeid en de inzet bij producten waarvan we allemaal weten dat het gebeurt. Het antwoord van de initiatiefnemers op dat punt was verduidelijkend. Ze hebben heel nadrukkelijk aangegeven dat het rechtstreekse contact heel belangrijk is. Het derde punt dat ik heb aangegeven was de juridische houdbaarheid. Het lijkt op juridische haarkloverij. Ik hoop dat dit in de praktijk meevalt.

Daarmee heb ik drie punten genoemd die ik miste. Het vierde punt is vervolgens de vraag: wat mis ik op het moment dat we de wet niet zouden aannemen? Misschien kunt u daar nog eens op ingaan.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Raven. Wenst een van de leden in tweede termijn nog het woord? Dat is het geval. De heer Dittrich.

De heer Dittrich (D66):

Ik heb een omissie begaan. Ik wilde mevrouw Bikker — nu is ze er lekker niet, of toch? O, jammer — nog bedanken voor de goede samenwerking. Dat wil ik bij dezen nog graag even doen.

De voorzitter:

Dank u wel.

Initiatiefnemers en minister, bent u in de gelegenheid om direct te reageren op de vragen van de Kamer? Dat is het geval. Meneer Segers, mevrouw Kuik, meneer Van Nispen en mevrouw Kuiken, wie van u mag ik als eerste het woord geven? De heer Segers? Dan geef ik het woord aan de heer Segers.

□

De heer Segers:

Dank, meneer de voorzitter. Ik mag namens alle initiatiefnemers spreken. Ik hoop de vragen en opmerkingen te kunnen behandelen. Mocht ik nog een vraag over het hoofd zien, dan hoor ik dat graag.

Heel veel dank van onze kant voor een hele bijzondere, waardige, mooie gedachtewisseling. Ik vond het een hele mooie mengeling van bewogenheid met de materie, bewogenheid met de mensen die in een uitbuitingssituatie zitten, waar we allemaal een einde aan willen maken. Maar het was ook een mooi debat over juridische precisie en dat vond ik een hele mooie combinatie. Wat mij betreft ondersteep dat het bestaansrecht van de Eerste Kamer.

Het meest sprekende voorbeeld was van de heer Dittrich. Hij putte uit zijn eigen praktijk en zei: wij stuiten op een situatie die zo evident blijkt gaf van uitbuiting en slavernij; ik kon allerlei mensen vervolgen die daarvoor verantwoordelijk waren, maar met de klanten die er kwamen, kon ik niet veel, terwijl zij wisten, hadden kunnen weten of een ernstig vermoeden konden hebben dat dit echt niet in de haak was. Dat is eigenlijk ook mijn antwoord op de vraag van de heer Raven: wat missen we als deze wet niet zou worden aangenomen? Dát! Dat missen we. We stellen iedereen verantwoordelijk, we geven in die barrière- en die ketenaanpak iedereen ergens een verantwoordelijkheid. Beetje bij beetje proberen we de praktijk van de bestrijding van dwang en uitbuiting en gedwongen prostitutie tegen te gaan. Maar dan stuiten we op de klant die een vrouw aan een ketting of iemand in een kerker ziet zitten, omstandigheden waarvan hij echt kan weten dat het gewoon niet in de haak is; de rechter kijkt ernaar maar kan er niet over oordelen en het Openbaar Ministerie kan zo'n klant alleen maar als getuige oproepen. Terwijl er ook een verantwoordelijkheid bij die klant ligt voor het in stand houden van deze situatie. Dat is eigenlijk het antwoord op de vraag van de heer Raven.

We spreken over groot onrecht. We hebben de aantallen genoemd. Het gaat om duizenden per jaar. Al zouden enkelen hierdoor geholpen zijn, dan nog is deze wetgeving de moeite waard om aangenomen te worden, omdat we daadwerkelijk mensen helpen die zich nu soms in afschuwelijke omstandigheden bevinden. Ik onderstreep het nog maar een keer: het is een uitvloeisel van een aanbeveling vanuit de Europese Unie, een Europese richtlijn, maar de Nationale Rapporteur Mensenhandel heeft het onderstreept. Hij heeft hierom gevraagd. Het OM zegt ook dat het ermee uit de voeten kan. Juist ook met de combinatie van opzet en deze vorm van schuld kan het OM uit de voeten. En ook de politie heeft het onderstreept. Die zegt: dit zou ons helpen in een aanpak waarbij dit niet de panacee is. Het is niet het wondermiddel dat ineens een einde maakt aan dwang en uitbuiting. Maar het helpt wel in de zoektocht om stap voor stap te leren van de praktijk, te leren van fouten en te leren van successen. Het helpt ook om te leren van andere landen, want we hebben die internationale vergelijking echt nodig. We moeten stap voor stap leren en zien wat er beter kan. In die stap-voor-stapbenadering kan dit ook een stap zijn. Het is niet dé stap, niet de enige stap, niet de stap die aan alle ellende een einde maakt, maar wel een stap in de goede richting.

Het doel is niet — ook dat onderstreep ik en dat zeg ik tegen mevrouw De Boer — om zo veel mogelijk mensen veroordeeld te krijgen. Het gaat ook over handhaafbaarheid en over capaciteit. Dat zijn echt vragen voor het kabinet. Wij hebben dit vanuit de Kamer nog een keer onderstreept met een amendement op de begroting van vorig jaar. We hebben toen gesteld dat er extra geld moet komen, dat heel specifiek geoormerkt is, want als het op de grote hoop gaat, blijft het er een beetje bij zitten, omdat het een herhaaldelict is. Je moet er heel bewust tijd, aandacht en energie in steken en geld aan besteden, wil je het uiteindelijk boven water kunnen krijgen. Als je het niet zoekt, vind je het niet. Wij willen dat dit wel wordt gezocht.

Het doel van deze wet is niet om zo veel mogelijk klanten een boete te geven of achter de tralies te krijgen. Het doel is veel meer om klanten preventief bewust te maken van

hun verantwoordelijkheid, ervoor te zorgen dat ook zij hun ogen open hebben en veel eerder melden dan zij nu doen.

Mevrouw De Boer vroeg: gaat dat aantal meldingen niet dalen? Allereerst is er de normstelling. Wij zeggen: we moeten echt die norm stellen. Ook een klant heeft een verantwoordelijkheid. Als we afgaan op de meldingen bij Meld Misdaad Anoniem, of andere meldingen, dan zijn de klanten nu niet de grootste groep of de eerste groep die meldt. Dat zijn veel meer andere omstanders. Het aantal meldingen dat door klanten wordt gedaan, kan dus niet veel meer dalen. Dat aantal kan niet enorm dalen, omdat zij al niet veel melden. Sterker, het kan wel stijgen. Als zij hun ogen openhouden, weten dat daar een verantwoordelijkheid ligt, weten dat ook zij hun ogen open moeten houden, kunnen zij eerder melden dan ze nu doen.

De heer Dittrich zei het terecht: het gaat om evidente gevallen. Ik denk dat dat een belangrijk woord is in dit debat. Het moet echt evident zijn. We hebben het gehad over de voorzienbaarheid. Er zijn heel veel vragen gesteld; terechte vragen. Die hebben we ook in de Tweede Kamer behandeld. Die hebben we onszelf gesteld. Het is heel terecht dat ze in alle indringendheid ook in dit debat zijn gesteld. Het gaat om evidente gevallen van uitbuiting.

Het is inderdaad belangrijk om onderscheid te maken tussen het vergunde deel en het niet-vergunde deel van de prostitutiebranche. De minister wees daar ook op. Mevrouw Nanninga vroeg of je ervan kunt uitgaan dat, als je naar het vergunde deel gaat, naar een legale instelling, daar geen sprake is van een uitbuitingssituatie. Daar kun je redelijkerwijs van uitgaan. Dat moet je in alle helderheid zeggen. Maar de minister zei terecht dat je niet categorisch kunt uitsluiten dat er in een vergunde instelling sprake zou kunnen zijn van uitbuiting. De lat ligt daar alleen vele malen hoger dan in het niet-vergunde deel. Als jij in het niet-vergunde deel komt via drie telefoontjes, in een kelderbox, dan ligt die lat echt lager dan als jij naar een vergunde instelling gaat, die de politie controleert en waar hulpverleners komen. Dan zou het raar zijn om te veronderstellen dat een klant veroordeeld wordt voor iets wat de politie niet ziet en wat hulpverleners die daar iedere dag met hun neus bovenop zitten niet zien. In die situatie is er dus echt onderscheid tussen het vergunde deel en het niet-vergunde deel, zonder dat je dat categorisch kunt zeggen. Dat zeg ik de minister nog een keer na. Er staat geen Berlijnse muur tussen, omdat er ook in het vergunde deel sprake kan zijn van evidente gevallen van uitbuiting. Maar dat moeten heel evidente gevallen zijn. Dan is eigenlijk alleen de opzetvariant toereikend.

Dat was ook de tekst die voormalig collega Marith Volp in de Tweede Kamer uitsprak en die ik hier nog maar een keer uitspreek. Zij zei: "Je kunt je voorstellen dat een klant die in het vergunde deel van de sector gebruikmaakt van de diensten van een prostituee er redelijkerwijs van uit kan gaan dat er geen sprake is van slachtofferschap." Dat zeg ik haar nog een keer na. Het lijkt me ook goed voor de Handelingen om dat nog eens een keer heel evident en heel helder aan te geven.

Verreweg de moeilijkste vragen kwamen van de juridisch zeer onderlegde leden van de Eerste Kamer, over 273f en g. Hoe verhouden die zich tot elkaar? Dat is een ingewikkelde situatie. De minister is daarop ingegaan. Wat mij betreft heeft hij dat goed uitgelegd, maar het kernpunt is

dat bij zowel 73f als 73g misbruik wordt gemaakt van een uitbuitingssituatie. Het gaat dus om die uitbuitingssituatie. 73f kijkt dan naar de mensenhandelaar die de uitbuitingssituatie in stand houdt of veroorzaakt. Dan heb je allemaal bestanddelen die mensenhandel moeten bewijzen, maar de klant profiteert van de uitbuitingssituatie en meldt dat niet. Zoals ik zei, profiteert hij van die uitbuitingssituatie. Dat is het verschil. Inderdaad, er is een verschil. Het staat niet helemaal los van elkaar. Ze zien allebei op de uitbuitingssituatie, maar de een veroorzaakt die en is daar helemaal verantwoordelijk voor, en de ander profiteert daarvan. Dat is het verschil.

De heer **Dittrich** (D66):

Toch nog even voor de duidelijkheid. Stel dat er een rechtszaak is tegen een prostituant. De officier van justitie zegt: het is evident, u had moeten weten dat u seks had met een slachtoffer van mensenhandel. De advocaat voert ter verdediging aan: ja, hoor eens even, dit speelt zich af in een bepaalde context, en in een andere zaak is niet bewezen dat er sprake was van mensenhandel. Ziet u dan voor zich dat deze prostituant toch veroordeeld kan worden?

De heer **Segers**:

Ik vind het moeilijk om daar heel categorisch over te spreken, maar bij mensenhandel moet het gaan om voordeel trekken uit. De situatie moet bewezen zijn. Die lat ligt best hoog. Daarom is het aantal veroordelingen voor mensenhandel ook relatief laag. Ook als er meerdere aangiften en meerdere zaken zijn, leidt het uiteindelijk niet altijd tot een veroordeling, omdat ook daar de lat best hoog ligt. De bewijslast ligt echt aan de kant van het OM en zo kijkt de rechter ernaar. Het gaat om het voordeel trekken uit.

Ik kan niet goed beoordelen of er sprake kan zijn van een evidente uitbuitingssituatie, waarbij mensenhandel — want dat is de vraag — niet bewezen kan worden, maar de klant uiteindelijk wel veroordeeld kan worden. Ik vind dat ingewikkeld. Ik kan niet uitsluiten dat die uitbuitingssituatie wel zo evident is dat er echt sprake is van uitbuiting, maar dat het dermate moeilijk is om die mensenhandel te bewijzen dat het op dat punt niet tot een veroordeling leidt. Maar die uitbuitingssituatie is dan nog steeds even evident, waarvoor een klant uiteindelijk wel verantwoordelijk is. Dus ik kan dat niet uitsluiten, maar uiteindelijk zal het toch echt aan het OM en de rechter zijn om in dat grijze gebied tot een rechtvaardig oordeel te komen.

De heer **Dittrich** (D66):

Maar is die moeilijkheid, die complexiteit van dit systeem, niet juist door de initiatiefnemers veroorzaakt, door in de wettekst een verwijzing op te nemen naar het mensenhandelartikel, terwijl zij tegelijkertijd zeggen dat niet alle bestanddelen van het mensenhandelartikel hoeven te worden bewezen?

De heer **Segers**:

Omdat ze allebei zien op een uitbuitingssituatie. Allebei zijn ze gericht op een uitbuitingssituatie. Dat is de overeenkomst.

De heer **Dittrich** (D66):

Ja. Maar het verschil is: als in de ene situatie mensenhandel niet bewezen is, hoe kan dan in uw wettekst mensenhandel wél worden bewezen?

De **voorzitter**:

Het woord is aan de heer Segers

De heer **Segers**:

Dit is mijn beste weten. Die uitbuitingssituatie zal evident moeten zijn. Maar dan moet de verantwoordelijkheid van de mensenhandelaar ook evident zijn. Dus de uitbuitingssituatie is uitbuitend, dat moet echt volstrekt helder zijn, maar de mate van verantwoordelijkheid van de vermeende mensenhandelaar voor die uitbuitingssituatie moet bewezen worden op grond van artikel 273f, terwijl het profiteren van die uitbuitingssituatie wordt bewezen op grond van artikel 273g. Die uitbuitingssituatie moet evident zijn. Dat is volgens mij de meest heldere manier om het uit te leggen. Dus de verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van die uitbuitingssituatie hoeft misschien niet bewezen te zijn in het geval van die ene vermeende mensenhandelaar. Stel dat hij wordt vrijgesproken, dan zijn er misschien andere mensen verantwoordelijk voor die uitbuitingssituatie. Dan is misschien niet deze man of vrouw daar verantwoordelijk voor, maar die uitbuitingssituatie is er wel.

Ik hoop dat ik de heer Dittrich meekrijg na mijn uitleg. Ik vond die zelf eigenlijk vrij helder.

Er zijn vragen gesteld over de quickscan en over andere wetgeving. Mevrouw Baay vroeg heel expliciet hoe het dan zit met verkrachting en aanranding. Dat zijn best heel precieze situaties waarover wij spreken. Het is wat ongemakkelijk om daarover te spreken, maar dan toch ... Daar ziet ook de quickscan op. In dat kader is gekeken naar die wetgeving. Bekeken is of er sprake is van een mate van onvrijwilligheid op eenzelfde manier als in de context van seksuele dienstverlening. In het laatste geval kan het zijn dat iemand wel gedwongen is om daarin te stappen, om uiteindelijk te gaan werken in een bordeel, terwijl de handeling zelf misschien niet onvrijwillig is. Dat zou kunnen. Dus het inbrengen, het uiteindelijk daar gaan werken, daar kan dreiging achter schuilgaan. Het kan zijn dat iemand op een gegeven moment aan het werk is en zegt: dit is mijn werk, dit is mijn leven en daar maak ik het beste van. Het hoeft dan niet evident te zijn dat er sprake is van onvrijwilligheid. In ieder geval is het voor die klant niet onvrijwillig. Verkrachting is altijd onvrijwillig. Daar zit dus een verschil en daar heeft die quickscan ook naar gekeken. Hoe zit het met de bestaande wetgeving? Hoe lukt het om dat in gevallen van een verantwoordelijkheid van een klant en in gevallen waarvan je zegt dat een klant daar verantwoordelijk voor zou kunnen worden gehouden, met bestaande wetgeving te onderstrepen en zo iemand uiteindelijk ook te bestraffen? De quickscan zegt daarvan dat dat tekortschiet; dat lukt niet. De uitkomst van de quickscan was dus dat deze wet inderdaad toegevoegde waarde heeft.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Ik zag mevrouw Baay ook een beetje moeilijk kijken. Ik had het idee dat dit het niet heel veel helderder maakt, in elk geval niet voor mij. Ik had ook de opmerking gemaakt dat

het naar mijn idee juist zo is dat het in de situatie waarin iemand gedwongen is om in de prostitutie te gaan werken, mensenhandel is. Ik denk dat als iemand vervolgens vrijwillig als sekswerker blijft werken, je ook met het nieuwe wetsvoorstel niet meer kunt spreken van evidente signalen van mensenhandel als je vervolgens bij deze sekswerker op bezoek komt. Ik zie dat in elk geval niet zo snel voor me. In die zin zie ik het onderscheid met de signalen die volgens de quickscan mogelijk verkrachting kunnen opleveren, niet zo goed. Maar misschien begrijp ik u niet goed of legt u het niet goed uit.

De heer **Segers**:

Ik snap wat u zegt. Tegelijkertijd is er, als je bijvoorbeeld kijkt naar de strafmaat en de ernst, een verschil. Het nemen van een risico in een wat duistere situatie, waarvan men achteraf kan zeggen: u had een ernstig vermoeden kunnen hebben en we houden u hiervoor wel verantwoordelijk, is nog altijd van een andere aard dan in het geval van verkrachting. Daar ligt de lat hoger en is de strafmaat hoger. Dat is echt een andere context.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Dat zijn we eens. Maar voor de helderheid: bent u het met mij eens dat als iemand ooit gedwongen is om in de prostitutie te gaan werken maar dat vrijwillig voortzet, het moeilijk denkbaar is dat er zulke evidente signalen zijn dat er met dit wetsvoorstel sprake is van strafbaarheid van de klant?

De heer **Segers**:

Ook dat hangt weer af van de context. Misschien is het niet degene die slachtoffer is, die dat uit. Maar er kan nog altijd wel een context zijn van een garagebox, van drie telefoontjes, van iemand die op de uitkijk staat en die buitengewoon intimiderend aanwezig is, waarvan een rechter zegt dat zwaar te wegen, zonder dat het slachtoffer daar zelf uiting aan heeft gegeven. Maar goed, ik verwijs naar de quickscan die de vergelijking heeft getrokken tussen bestaande wetgeving en deze wet en die zegt dat deze wet inderdaad toegevoegde waarde heeft.

Voorzitter. Ik denk dat ik dan de meeste vragen heb beantwoord. Tot slot wijs ik erop dat deze wet ook een evaluatiebepaling bevat. Dat is heel belangrijk. Dat heeft te maken met het feit dat wij leren van zo'n internationale vergelijking, maar ook dat wij ervaring zullen moeten opdoen met deze wet en andere wetgeving. We zullen moeten kijken of dit daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft, of het inderdaad leidt tot meer meldingen en of we vaker ellendige situaties van dwang en uitbuiting kunnen voorkomen of beëindigen. Die hoop hebben we. Dat heeft ons als indieners ertoe gebracht om tot deze wet te komen. We hebben inderdaad een lange weg afgelegd; verschillende van uw leden hebben daaraan gerefereerd. We gaan al een aantal jaren mee met deze wet. De ondertekening is ook veranderd. Maar wat ik heb geproefd bij iedereen die op de een of andere manier bij deze wet betrokken is geweest — een aantal geestelijke vaders en moeders die hebben aanbevolen om tot deze wetgeving te komen, mensen die het eerste initiatief hebben genomen,

mensen die het hebben overgenomen, maar ook u die heeft deelgenomen aan de beraadslagingen en het debat hierover — is een gedeeld verlangen om alles te doen wat we kunnen, ook met wetgeving, ook met strafrecht, naast de bestuursrechtelijke aanpak die we straks zullen hebben met de Wet regulering sekswerk, om schrijnend onrecht te voorkomen, tegen te gaan en er een einde aan te maken. Als dat zou lukken, als wij daartoe zouden kunnen bijdragen, dan is het vak van parlementariër, of het nou in de Tweede of de Eerste Kamer is, een heel mooi vak. Ik dank u voor vandaag en voor de samenwerking. Ik zet hier een punt.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Segers.

Dan kijk ik naar de overige drie indieners. Wenst een van u op dit moment het woord? Mevrouw Kuik niet. De heer Van Nispen niet. Mevrouw Kuiken, wenst u het woord? Ook niet. Dan geef ik nu het woord aan de minister voor Rechtsbescherming.



Minister Dekker:

Voorzitter. De heer Segers heeft namens de initiatiefnemers terecht mooie woorden gesproken. Ik kan het daarom, denk ik, kort houden. Ik zal de vragen bij elkaar rapen en de dingen die nog zijn achtergebleven, langslopen.

Ik begin met de hoofdzaak, namelijk het belang om meer in te zetten op de bestrijding van mensenhandel en alle vreselijke consequenties daarvan voor de slachtoffers en noem het allemaal maar op. Het mag evident zijn — ik vind het belangrijk om dat te benadrukken — dat dit kabinet zich op allerlei fronten enorm inzet om de strijd tegen mensenhandel op te voeren. Bij de capaciteit doen we dat met een aantal besluiten in de begroting, en wel zo dat daar in de komende jaren nog groei in zit. We hebben verder natuurlijk ingezet op de versterking van de politiecapaciteit en het OM. We staan nu tegelijkertijd wel op de drempel van een nieuw kabinet en daarom wil ik niet al te veel op zaken vooruitlopen. Maar als ik een aantal verkiezingsprogramma's goed bekijk, dan zie ik dat ook daarin bewuste keuzes worden gemaakt over het versterken van de rechtsstaat, om ervoor te zorgen dat dit soort misstanden effectiever worden bestreden.

Een en ander betekent naar mijn verwachting dat wij op het brede terrein van mensenhandel zullen gaan inzetten op meer opsporing en meer vervolging. Ik denk dat dat het resultaat zal zijn van onder andere het amendement dat de heer Segers samen met de heer Asscher specifiek over dat geoordeelde budget heeft ingediend. We verwachten meer mensen en uiteindelijk ook meer zaken. Specifiek voor dit wetsvoorstel hebben wij een ronde gemaakt langs een aantal instanties, ook om hen te bevragen over de consequenties hiervan voor de uitvoering. Wat verwacht je? Dan wordt eigenlijk op basis van twee elementen gezegd dat dat in de ogen van de handhavingsorganisaties slechts tot een beperkte toename van het aantal zaken zal leiden, omdat het hier gaat om een haaldelict. Het zal dus op basis van controles moeten gebeuren of als bijvangst van de bredere mensenhandelonderzoeken. Anderzijds wil je natuurlijk ook dat er uiteindelijk door een groter beroep op de verantwoordelijkheid van klanten en door ze ervoor te

waarschuwen dat ze hun handen niet langer in onschuld kunnen wassen ... Je wil dat ook dat leidt tot ... Nou ja, er is een keuze te maken, hè. Je kunt kiezen om voor het schimmige circuit te gaan of voor prostitutiebezoek waar ik ... Hoe zeg je dat? Bezoek waarbij ik wat meer aanleiding heb om op basis van certificering en vergunning et cetera et cetera te veronderstellen dat het bonafide is.

Daarmee zeg ik, denk ik, ook direct in de richting van mevrouw De Boer ... Zij vroeg expliciet hoe het zit met iemand die naar een vergunde instelling gaat. Nou, de klant kan er in beginsel van uitgaan dat het daar in orde is. Volgens mij is dat goed. Zij gebruikte volgens mij zelf de term "in de basis". Er kunnen allerlei uitzondering op de regel zijn, maar dit is de basis.

Mevrouw De Boer vroeg verder ook nog of ik schriftelijk zou kunnen terugkomen op de ondersteuning van sekswerkers in coronatijd. Het gaat dan om financiële ondersteuning, maar ook om het tegengaan van misstanden en dingen die je onder de radar ziet gaan. Ik kan dat toezeggen. Dat zal ik samen met het ministerie van Sociale Zaken gaan doen. Mijn collega, de staatssecretaris van Justitie, zal daar waarschijnlijk ook bij betrokken zijn.

Dan helemaal tot slot het amendement van de heer Van Dijk. O sorry, het is natuurlijk de Eerste Kamer.

De voorzitter:

Het recht van amendement hebben we niet.

Minister Dekker:

Ik verspreek me. De wens is de vader van de gedachte. Met een amendement komt er altijd meer capaciteit richting politie en justitie. U ziet: mijn hart gaat sneller kloppen. Maar zo ver is het nog niet; nog even afwachten tot het einde van de formatie. Het oordeel over de motie kan ik aan de Kamer laten. Ik kan er prima mee uit de voeten.

Voorzitter, dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, minister.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik kom tot afhandeling van het wetsvoorstel. Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Ik heb de Kamer goed gehoord en stel voor dat er volgende week wordt gestemd over het wetsvoorstel. Ik stel tevens voor om volgende week te stemmen over de ingediende motie.

Er zijn diverse waarderende woorden gesproken aan het adres van mevrouw Bikker. Ik ben blij dat ik nog geen afscheid hoeft te nemen van mevrouw Bikker. Ik kom in de loop van de komende weken terug op het afscheid van een aantal vertrekkende Kamerleden, naar het zich laat aanzien, op een moment dat er de tijd, de ruimte en de aandacht voor kan zijn die dat afscheid verdient.

Ik schors de vergadering voor de nacht tot 23 maart 2021 om 9.30 uur. Ik dank alle leden, de initiatiefnemers, de minister en de medewerkers die deze vergadering mogelijk hebben gemaakt. Ik wens u allen wel thuis.