

Vergaderjaar 2009–2010

32 211

Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 april 2010

Hoofdstuk 1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij memoreren dat de regering met deze wet vorm wil geven aan de afspraak in het coalitieakkoord om de problemen in de prostitutiebranche – ondanks de legalisering – zoals zwartwerken, vrouwenhandel, witwassen en andere vormen van illegaliteit en criminaliteit, met kracht te bestrijden, maar zij wijzen ook op opmerkingen, onder andere van de Raad van State, of het nu aangedragen instrumentarium daarvoor toereikend is. De leden van de CDA-fractie vinden het onderwerp belangrijk genoeg om helderheid te krijgen over het doel van deze wetgeving, inclusief de bestrijding van misstanden en menonterende praktijken die nog zo veelvuldig voorkomen in deze sector.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderkennen de problematiek in de prostitutie en seksbranche en zijn van mening dat aanscherping van de regulering op zijn plaats kan zijn. Tegelijkertijd vragen zij zich af of de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt, effectief (genoeg) zijn in het tegengaan van misstanden in de prostitutie en seksbranche.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij benadrukken dat voor hun afweging over dit voorstel het belangrijkste criterium zal zijn de te verwachten bijdrage aan het bestrijden van misstanden, zoals mensenhandel in de seksbranche, alsook de verbetering van de positie van de prostituee. Deze leden constateren dat ondanks de opheffing van het bordeelverbod de seksbranche nog geen «normale branche» is geworden. Deze is nog steeds doordrongen van criminaliteit, zoals mensenhandel. Deze leden verwelkomen dan ook het feit dat er een wet is voorgesteld die de prostitutie reguleert en de misstanden in de seksbranche probeert te bestrijden. Tegelijkertijd benadrukken de leden dat de wet zijn volledige naam wel eer aan moet doen. De wet moet dus niet alleen reguleren maar zeker ook misstanden bestrijden. De doelstellingen worden ten volle door de leden ondersteund, maar voor hen blijft de belangrijkste vraag of dit wetsvoorstel daar wel aan bijdraagt.

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven het belang en de noodzaak om misstanden aan te pakken. De bestrijding van mensenhandel en andere vormen van dwang en uitbuiting verdient alle prioriteit. Dit wetsvoorstel stelt primair deze aanpak als doel te hebben. Deze leden onderschrijven dit doel volledig maar zij hebben wel een aantal vragen en ernstige kanttekeningen bij de invulling van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel betreffende de regulering van prostitutie en het bestrijden van misstanden in de seksbranche.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van centrale regelgeving om de bestaande misstanden in de seksbranche, zoals mensenhandel, exploitatie van minderjarigen en aanpalende criminaliteit te bestrijden. Zij duiden het positief dat er na invoering van deze wet overal een vergunning is vereist en dat in alle gemeenten waar vergunningen worden verleend, minimaal dezelfde wettelijke voorwaarden gelden. Samen met de verplichte registratie van prostituees zal dit de grip en het zicht op de branche vergemakkelijken en daardoor zal effectiever kunnen worden opgetreden tegen misstanden.

De leden van de SGP-fractie delen de mening van de regering dat de opheffing van het bordeelverbod niet het gewenste effect heeft gehad. Legalisering van prostitutie is niet de oplossing gebleken om misstanden in deze sector tegen te gaan. De misstanden zijn juist sinds de afschaffing van het bordeelverbod toegenomen. Deze leden zijn daarom van mening dat het goed is dat dit thema fundamenteel ter discussie wordt gesteld met behulp van dit wetsvoorstel. Zij hebben er waardering voor dat dit wetsvoorstel een poging doet om de schaduwzijden van de afschaffing van het bordeelverbod te beperken. Tegelijkertijd vragen zij of dit wetsvoorstel voldoende zal betekenen voor het tegengaan van deze misstanden en de uitbuiting van vrouwen. Deze leden zijn van mening dat het verbeteren van de regels belangrijk is, maar dat het onvoldoende resultaat biedt wanneer er niet tegelijkertijd op veel intensievere wijze wordt ingezet op handhaving en opsporing van misstanden.

Ik heb met veel belangstelling de inbreng gelezen van de leden van de zeven fracties die in het verslag aan het woord zijn. Breed gedragen is de behoefte aan regulering, en ik voel mij dan ook gesterkt in mijn inzet om op dit terrein met wetgeving te komen. Op de zeer talrijke, vaak ook kritische vragen zal specifiek worden gereageerd in de desbetreffende hoofdstukken van de onderhavige nota. Binnen die hoofdstukken is soms afgeweken van de volgorde van de vragen in het verslag, doordat bij de beantwoording verspreid voorkomende vragen over hetzelfde onderwerp bij elkaar zijn geplaatst.

Ik constateer dat voor de leden van veel van de aan het woord zijnde fracties het effect van de voorgestelde wetgeving op de bestrijding van misstanden in de seksbranche, in het bijzonder de aanpak van mensenhandel en gedwongen prostitutie, een belangrijk thema is. Dat blijkt uit de inleidende opmerkingen die hierboven zijn weergegeven en het grote aantal vragen dat daarover is gesteld. Daarbij constateer ik dat er sprake is van enige overlap in de vragen van de leden van de verschillende fracties. Gelet op het belang van het thema én om te vermijden dat herhaaldelijk dezelfde reactie moet worden gegeven op verschillend geformuleerde, maar in de kern dezelfde vragen, zie ik aanleiding om op deze plaats eerst op dit thema in te gaan. Deze uiteenzetting vormt dan in algemene zin, zonder dat daarbij de vragen in extenso worden weergegeven, tevens het antwoord op veel van de vragen die rond dit thema zijn gesteld. Voor zover er in de vragen specifieke elementen beantwoording behoeven of specifieke verbanden met andere onderwerpen worden gelegd, volgt mijn reactie daarop waar dat aan de orde is, in welk geval (de specifieke elementen van) die vragen zullen worden weergegeven.

Ik acht het van belang hier nader toe te lichten wat de reikwijdte en het oogmerk is van het voorliggende wetsvoorstel, omdat uit het verslag blijkt dat veel leden bepaalde verwachtingen hebben van het wetsvoorstel – en vervolgens in hun verwachting teleurgesteld zijn. Ik betreur dat. Het opschrift van de wet zal hebben bijgedragen aan de verwachting dat deze wet hét middel zou zijn om alle misstanden in de seksbranche te bestrijden, met inbegrip van de mensenhandel en gedwongen prostitutie. Uiteraard is de zorg over misstanden de achtergrond van het wetsvoorstel, maar de bestrijding ervan is niet het primaire doel van het wetsvoorstel. De kern van het wetsvoorstel is de regulering van de prostitutie en van seksbedrijven. Die regulering is een zelfstandig doel van dit voorstel, en daarbij nadrukkelijk tevens een middel – naast andere – in de strijd tegen misstanden in de seksbranche. Het opschrift moet dus feitelijk zo gelezen worden dat de prostitutie wordt gereguleerd, mede met het oog op de bestrijding van misstanden in de seksbranche. In de considerans is dat ook in die zin verwoord. Dit is geen relativisering van het belang van het wetsvoorstel, maar doet meer recht aan het primaire doel van het wetsvoorstel. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, bleek uit evaluaties dat er na de opheffing van het bordeelverbod, nu bijna tien jaar geleden, vooruitgang is geboekt in de regulering van de prostitutiebranche, maar ook dat een aantal problemen nog moet worden aangepakt. Het kabinet heeft daarom aangekondigd met wetgeving te komen, met een verplicht vergunningstelsel. Het onderhavige wetsvoorstel is het resultaat. Naast een verplicht vergunningstelsel voor seksbedrijven, voorziet dit wetsvoorstel in een registratieplicht voor alle prostituees. In samenhang leidt dit tot zicht op alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening. Via het stellen van vergunningvoorwaarden, toezicht op de naleving en sanctionering van overtredingen, reguleert dit de seksbranche. Het doel is dat zich in het legale deel van de seksbranche geen misstanden voordoen. Op zich is dat niet vanzelfsprekend: achter een mooie façade kan een lelijke werkelijkheid schuil gaan. Aan de verwerkelijking van dat doel zal steeds met blijvende aandacht gewerkt moeten worden. Ik sluit daarnaast mijn ogen er niet voor dat er vermoedelijk altijd ook een deel van de seksbranche zich in de illegaliteit zal bevinden. Maar het markeren van de scheidslijn tussen legaal en illegaal draagt ertoe bij dat het eenvoudiger wordt de aandacht te richten op dat illegale deel van de branche. De strafwaardigheid van misstanden zoals vrouwenhandel en prostitutie door minderjarigen is evident – dit wetsvoorstel behoeft op dit punt dus geen nadere regels te bevatten. Dit wetsvoorstel is gericht op regulering van de branche, met daarin een belangrijke rol voor de lokale overheid. Vanwege die rol voorziet dit wetsvoorstel – waar nodig – tevens in uniformering, omdat gebleken is dat de diversiteit aan lokaal beleid en lokale regelgeving aan sommigen kansen bood om zich aan regelgeving te onttrekken. Dat zijn de knelpunten die dit wetsvoorstel wil oplossen, ook wel aangeduid als het krijgen van zicht en grip op de branche.

Er is meer nodig dan alleen dit wetsvoorstel om de misstanden in de seksbranche te bestrijden. Wat betreft mensenhandel en gedwongen prostitutie is dat vooral een zaak voor politie en Justitie. In deze nota naar aanleiding van het verslag zal dat nog nader aan de orde komen, maar ik onderstreep hier dat het voorliggende wetsvoorstel in mijn opvatting niet het juiste kader is voor uitvoerige vragen over en een uitgebreide bespreking van de aanpak van specifiek die misstanden.

Alvorens de vragen uit het verslag te beantwoorden, vermeld ik dat het verslag mede aanleiding is geweest om een nota van wijziging uit te brengen, met vier substantiële wijzigingen:

- de minimumleeftijd voor prostitutie wordt gesteld op 21 jaar;
- met iedere prostituee wordt een inhoudelijk gesprek gevoerd voordat de registratie in het landelijk register van prostituees wordt voltooid;

- de registratie wordt belegd bij een beperkt aantal gemeenten, mede met het oog op de voor het inhoudelijk gesprek benodigde kennis en expertise, en
- de taakverdeling tussen gemeenten en politie wat betreft toezicht en handhaving wordt verduidelijkt.

In deze nota naar aanleiding van het verslag zal op de daartoe aange-
wezen plaatsen nader op deze wijzigingen worden ingegaan, alsmede op
de kleinere – overwegend technische – wijzigingen die daarnaast in de
nota van wijziging zijn voorgesteld.

De leden van de fractie van het CDA geven aan dat volgens de politie en
hulpverlening het grootste deel van de prostituees als slachtoffer van
mensenhandel en onder dwang binnen de branche werkzaam is terwijl
het lijkt of in het wetsvoorstel vaker geredeneerd wordt vanuit de
prostituee die vrijwillig voor het vak kiest. Zij vragen of deze constatering
juist is en waaruit blijkt dat de bestrijding van misstanden het eigenlijke
doel van regulering en registratie is.

Een aantal van de in de branche bestaande misstanden zoals vrouwen-
handel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie betreffen
zeer zware misdrijven die in het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn
gesteld. Het openbaar ministerie en de politie hebben de aanpak van deze
misstanden als prioriteit benoemd. De directe bestrijding van deze
misstanden is veelomvattend en vindt in gezamenlijkheid met een groot
aantal partijen plaats. Deze partijen zijn verenigd in de Task Force Aanpak
Mensenhandel waarin een groot aantal maatregelen wordt uitgevoerd om
deze misstanden terug te dringen.

Met de opheffing van het bordeelverbod werd de verantwoordelijkheid
voor het prostitutiebeleid lokaal bij gemeenten belegd. Uit de tweede
evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat er door gebrek
aan uniformiteit in beleid een aantal knelpunten bestaan die bijdragen aan
het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche. Zo worden
gemeentelijke en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningen-
beleid alsmede het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde
bedrijven, de escortbranche en thuiswerkers als voornaamste oorzaken
voor het kunnen voortbestaan van misstanden gezien. Het wetsvoorstel
stelt zich primair de aanpak van deze knelpunten ten doel. Het
wetsvoorstel creëert een aantal bestuurlijke instrumenten die een
bestuurlijke aanpak van de problematiek mogelijk maken. Dit bestuurlijke
instrumentarium en de daarbij op te werpen bestuurlijke barrières zullen
een bijdrage leveren aan de aanpak van misstanden zoals mensenhandel.
Het is niet goed vast te stellen hoeveel prostituees als slachtoffer van
mensenhandel of onder dwang binnen de branche werkzaam zijn.
Hierover ontvang ik van partijen uit het veld verschillende signalen. In het
wetsvoorstel worden hieromtrent geen algemeen geldende aannamen
gedaan en wordt dan ook niet geredeneerd vanuit een al dan niet
vrijwillige beroepskeuze door de prostituee.

De Raad van State stelt dat de aandacht zich niet zozeer zal moeten
richten op «het verkrijgen van meer zicht en grip op het legale deel van de
prostitutiebranche en op het vervolmaken van een papieren werkelijkheid,
maar bovenal op een effectieve aanpak van de misstanden, die zich ook
voordoen in het vergunde, maar bovenal in het illegale circuit». De leden
van de fractie van de SP scharen zich achter deze stelling en vragen de
regering hier op in te gaan.

Het wetsvoorstel beoogt een zo groot mogelijk deel van de prostitutie-
branche te reguleren. Tengevolge van de voorgestelde wetgeving zal er
een zichtbaar en scherper onderscheid ontstaan tussen legale en illegale
vormen van prostitutie. Dit onderscheid is naar mijn mening van cruciaal
belang voor een effectieve inzet op het illegale deel. Daarmee biedt de
voorgestelde wetgeving het kader waarbinnen effectiever kan worden

ingezet op handhaving van het niet-vergunde of niet-geregistreerde deel van de branche. Ik ben van oordeel dat het illegale deel, met het nadrukkelijk reguleren van het legale deel en – bijvoorbeeld – het stellen van voorwaarden aan het adverteren, beter is aan te pakken.

De leden van de fractie van de SP geven aan dat volgens velen het gebrek aan signalen van misstanden in de branche niet het probleem is, maar juist het gebrek aan opvolging van die signalen. Zij vragen om de reactie van de regering op dit punt en betwijfelen of een registratieplicht de oplossing is.

Ik ontken niet dat het opvolgen van signalen soms een probleem is. In het referentiekader prostitutie en mensenhandel zijn de normen opgenomen waaraan de prostitutiecontroles en de opvolging van signalen door de politie moet voldoen. Dit referentiekader wordt in 2010 door de korpsen verder geïmplementeerd. Niet alle signalen bieden een aanknopingspunt voor opsporing. Daarvoor is het nodig dat signalen worden gebundeld, zoals gebeurt door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en door middel van de stapelmethode. De beslissing of er nader onderzoek wordt ingesteld, wordt genomen in de politieregio en op basis van de inschatting hoe kansrijk een zaak is en hoeveel capaciteit beschikbaar is. Tevens wordt er op hoofdlijnen over gesproken in de lokale driehoek.

Daarnaast blijkt uit de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod dat het ontbreken van zicht op de branche bijdraagt aan het voortbestaan van misstanden. Een grote groep prostituees is niet werkzaam achter de ramen of in bordelen. Deze groep werkt zelfstandig, thuis of in de escort en is nagenoeg geheel onttrokken aan het zicht van toezichthouders of hulpverlening. Om binnen deze groep misstanden te kunnen signaleren, dienen de desbetreffende prostituees eerst zichtbaar te zijn. Het doel van de registratie is in de eerste plaats het creëren van een sluitend systeem. Om te voorkomen dat als gevolg van een vergunningplicht voor prostitutiebedrijven verplaatsing naar niet-vergunde vormen van seksuele dienstverlening zal plaatsvinden, is de voorgestelde registratie noodzakelijk. Met de registratie wordt tevens een belangrijk contactmoment met deze prostituees gecreëerd, dat goede gelegenheid biedt om misstanden te kunnen signaleren. Bij dit contact wordt degene, die verzoekt om inschrijving in het landelijk register van prostituees, voorzien van informatie, onder andere over de risico's van de voorgenomen werkzaamheden. Dit kan tevens bijdragen aan het nemen van een weloverwogen beslissing door betrokkene om al dan niet binnen de prostitutie te gaan werken. Ik kom hierop elders in deze nota – naar aanleiding van door verschillende fracties over de registratie gestelde vragen – nog terug.

De leden van de SP-fractie stellen dat voor een effectieve bestrijding van misstanden in de seksbranche meer inzet van capaciteit van mensen en middelen noodzakelijk is. Ook het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie wijst daarop. Deze leden vragen waarom daar in dit voorstel aan voorbij wordt gegaan en slechts wordt gesteld dat de beschikbare middelen efficiënter kunnen worden ingezet. Naar de mening van deze leden zet dat onvoldoende zoden aan de dijk.

De leden van de SGP vragen op welke wijze het wetsvoorstel daadwerkelijk de illegale praktijken aanpakt. Zij vragen of er alleen sprake is van het ontbreken van zicht op de sector en het gebrek aan een op deze sector toegespitst kader, of dat niet door alle gemeenten en elk politiekorps even sterk ingezet wordt op de opsporing van illegale praktijken.

Ik ga niet aan de capaciteitsproblematiek voorbij. Voor een effectieve bestrijding van misstanden is zowel versterking van het bestuurlijke toezicht als strafrechtelijke opsporing van mensenhandel nodig. Dit wetsvoorstel draagt bij aan het eerstgenoemde. In het wetsvoorstel wordt

tevens vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op en de handhaving van de door hen verleende vergunning. Nu deze verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij gemeenten wordt belegd, zal bij de politie meer capaciteit vrijkomen voor de opsporing van criminele misstanden in de branche. Hierop kom ik nog terug in hoofdstuk 6 over toezicht en handhaving.

De leden van de fractie van de SP zijn van mening dat het in artikel 9 van het wetsvoorstel opgenomen uitgangspunt dat het verboden is zonder vergunning een seksbedrijf uit te oefenen, haaks staat op de opheffing van het bordeelverbod. Deze leden vragen of de formulering niet zodanig kan worden aangepast dat deze meer recht doet aan de legalisering van de branche.

In reactie op deze vraag stel ik voorop dat de voorgestelde formulering voorziet in een helder uitgangspunt: uitoefening van een seksbedrijf zonder vergunning is verboden. Die helderheid draagt bij aan de scherpe scheiding die het wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen tussen legale en illegale vormen van prostitutie. Dit uitgangspunt staat niet haaks op de opheffing van het bordeelverbod, maar bouwt juist voort op het beleid dat vanaf dat moment in gang is gezet. Sinds de opheffing van het bordeelverbod hebben gemeenten op grond van artikel 151a van de Gemeentewet de bevoegdheid om bij verordening voorschriften vast te stellen met betrekking tot de exploitatie van prostitutie. In de gemeentelijke praktijk wordt bij de vormgeving van het prostitutiebeleid niet zelden hetzelfde uitgangspunt gehanteerd als in het wetsvoorstel is neergelegd. In dit verband wijs ik erop dat de voorgestelde formulering mede is ontleend aan de Modelverordening voor prostitutiebeleid van de VNG. Voorts is bijvoorbeeld ook in artikel 3 van de Drank- en Horecawet hetzelfde uitgangspunt opgenomen: de uitoefening van een horecabedrijf of slijtersbedrijf zonder vergunning is verboden.

De leden van de fractie van de SP vragen of het wetsvoorstel de uitvoering vormt van de met algemene stemmen aangenomen motie-Gerrens/Arib (Kamerstukken II 2007/08, 28 684, nr. 143) die ertoe strekt te voorzien in regelgeving waarbij exploitanten van websites waarop pornografie wordt aangeboden moeten kunnen aantonen dat de getoonde modellen de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. In de gedachtewisseling die hierover met uw Kamer heeft plaatsgehad wordt in dit verband in de regel van een «vergewisplicht» voor exploitanten gesproken. In dit verband vragen deze leden of de in het wetsvoorstel voorgestelde vergunningplicht ook geldt voor exploitanten van bedrijven die op internet pornografische afbeeldingen aanbieden.

De «vergewisplicht» is voorgesteld in het kader van de aanpak van kinderpornografie. Daarbij is de vraag aan de orde of een dergelijke plicht nodig is gelet op het ruime bereik van de strafbaarstelling van kinderpornografie in artikel 240b van het Wetboek van Strafrecht. Daarover is bij verschillende gelegenheden met uw Kamer van gedachten gewisseld. Laatstelijk schriftelijk in de brief van 21 december 2009 terzake de voortgang van de aanpak van kinderpornografie (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 79) en mondeling tijdens het Algemeen Overleg dat op 31 maart 2010 met uw Kamer plaatsvond. Daarbij heb ik - mede onder verwijzing naar een advies daaromtrent van het College van procureurs-generaal - aangegeven dat naar mijn overtuiging ook zonder de wettelijke invoering van een vergewisplicht op doelmatige wijze kan worden voldaan aan de oogmerken van de motie. Voorts heb ik gewezen op het risico dat een regeling zoals de motie voorstaat, een averechts effect zou kunnen sorteren. Ik permitteer mij naar de inhoud van de desbetreffende brief en de gedachtewisseling daarover te verwijzen.

Wat betreft de exploitatie van webcamseks moet daarentegen worden vastgesteld dat deze vorm van seksuele dienstverlening sterke gelijkenis

vertoont met vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening waarvoor thans reeds in veel gevallen een gemeentelijke vergunningplicht geldt, zoals peepshows en sekstheaters. Het bedrijfsmatig aanbieden van webcamseks op internet valt ingevolge het wetsvoorstel dan ook onder de vergunningplicht. Aan de vergunning wordt (zie artikel 14, eerste lid, onder g) de voorwaarde verbonden dat door de exploitant geen gebruik mag worden gemaakt van de diensten van een persoon onder de 18 jaar. Daarmee worden effectiever toezicht en controle op die websites, ook wat betreft de leeftijd van de door de exploitant gebruikte modellen, mogelijk. Bij overtreding van voornoemde vergunningvoorwaarde bestaat – los van de eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid op grond van de artikelen 240b en 273f Wetboek van Strafrecht – naast de mogelijkheid tot bestuurlijke handhaving de mogelijkheid tot strafrechtelijke sanctionering op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Mijn verwachting is dat de exploitant van webcamseks nadrukkelijker zijn verantwoordelijkheid zal nemen nu de kans bestaat dat hij zowel zijn vergunning verliest, als wel strafrechtelijk wordt vervolgd.

Voorts verzoeken de leden van de fractie van de SP mij in te gaan op de aanbevelingen van het Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW-comité), het toezichthoudend orgaan op het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen. Het CEDAW-comité heeft, naar aanleiding van de verantwoording door Nederland over de vierde rapportage met betrekking tot de uitvoering van de verdragsverplichtingen in 2007, enkele aanbevelingen gedaan die verband houden met het prostitutiebeleid. Op de desbetreffende aanbevelingen is gereageerd bij brief van 13 juli 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 420, nr. 6). In het kort werd door het CEDAW-comité aanbevolen om onafhankelijk onderzoek te doen naar de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod. Nog hetzelfde jaar is de tweede evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2006/07, 25 437, nr. 54). De bevindingen en conclusies van dat rapport liggen mede ten grondslag aan de nu voorgestelde wetgeving. Op 27 januari 2010 heeft Nederland in Geneve verantwoording afgelegd over de vijfde rapportage bij het Verdrag. Inmiddels zijn de aanbevelingen, die het CEDAW-comité naar aanleiding daarvan heeft opgesteld, bekend. De Kamer zal hierover separaat worden geïnformeerd. Ten slotte kan in dit verband nog worden vermeld dat artikel 6 van het Verdrag de Staten-Partijen bij het Verdrag ertoe verplicht om alle passende maatregelen te nemen, waaronder wetgevende, ter bestrijding van alle vormen van handel in vrouwen en van het exploiteren van prostitutie van vrouwen. Naar mijn mening geeft de voorgestelde wetgeving, als onderdeel van het geheel aan maatregelen, op doeltreffende wijze uitvoering aan deze verdragsbepaling.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de oorzaak is van de door gemeenten en politie verwachte verschuiving van problemen van prostitutiebedrijven naar andere seksbedrijven, indien die bedrijven niet ook onder de vergunningplicht gaan vallen.

Dat verschuivingen plaatsvinden is gebaseerd op reeds bestaande ervaringen van politie en gemeenten. Zo blijkt er nu reeds in diverse seksbedrijven, niet-zijnde prostitutie bedrijven, zoals bijvoorbeeld de seksbioscoop, prostitutie aangeboden te worden. Bij een strikte regulering van de prostitutiebranche luidt de verwachting dat prostitutie in andere inrichtingen en locaties aangeboden zal worden. Om deze reden voorziet het wetsvoorstel in een zo veel mogelijk sluitend systeem waarbij ook seksbedrijven, niet zijnde prostitutiebedrijven, aan een vergunningplicht worden onderworpen. Ook de registratieplicht vormt een maatregel die in dit verband van belang is.

De leden van de fractie van het CDA vragen of, nu de seksbranche voortdurend de neiging heeft zich aan zichtbaarheid en controle te onttrekken, de focus niet veeleer daarop gericht moet worden. Deze leden vragen welke instrumenten worden ingezet om in het bijzonder het illegale circuit aan te pakken.

De focus dient met betrekking tot toezicht en handhaving zowel op het legale als het illegale deel van de branche te liggen. Dat er in het illegale deel een grotere kans bestaat op misstanden lijkt mij evident. Om deze reden zal daar ook intensief op moeten worden ingezet. Het wetsvoorstel voorziet in een zichtbaar en scherper onderscheid tussen legale en illegale prostitutie-activiteiten. Het escort- en prostitutieregister en de aan adverteren gestelde voorwaarden maken het daarbij eenvoudiger om vast te stellen of er sprake is van illegaliteit. Het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder vergunning, of het werkzaam zijn zonder registratie, is verboden. Dit verbod zal door gemeenten en politie gehandhaafd moeten worden. Hiervoor biedt het wetsvoorstel dus het instrumentarium. Daarnaast kunnen strafbare feiten in het illegale deel worden aangepakt op grond van het Wetboek van Strafrecht.

In de memorie van toelichting wordt gesproken over de niet-vergunde branche. De leden van de fractie van het CDA vragen wat hieronder moet worden verstaan. Vornoemde leden vragen of dit de bedrijven zijn die illegaal aanbod bieden en derhalve strafbaar zijn.

Deze vraag van de leden van de CDA-fractie kan ik bevestigend beantwoorden. Na inwerkingtreding van de wet mogen alleen vergunde bedrijven seksuele dienstverlening aanbieden. Exploitanten van seksbedrijven die niet over een vergunning beschikken handelen in strijd met het bepaalde in artikel 9 van de wet en zijn aldus strafbaar op grond van de WED.

Hoofdstuk 2 Maatschappelijke problematiek

De leden van de SP-fractie vragen wat tot nu toe de resultaten zijn van de als prioriteit benoemde aanpak van mensenhandel, bijvoorbeeld die van de Task Force Aanpak Mensenhandel.

Voor beantwoording van deze vraag veroorloof ik mij te verwijzen naar de kabinetsreactie op de zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Kamerstukken II 2009/10, 28 638, nr. 47) en de voortgangsrapportages van de Task Force Aanpak Mensenhandel die via de website van het openbaar ministerie raadpleegbaar zijn.

De leden van de SP-fractie vragen welke maatregelen de regering neemt om te voorkomen dat jonge vrouwen onvrijwillig in de prostitutie terecht komen?

Er zijn diverse projecten opgezet en maatregelen getroffen om te voorkomen dat jonge vrouwen of mannen gedwongen in de prostitutie belanden. Deze maatregelen richten zich met name op voorlichting van jonge mensen en de ondersteuning van onder meer gemeenten, hulpverleners, beleidsmakers en politie bij de aanpak en preventie van onvrijwillige prostitutie. Voorbeelden hiervan zijn het door de ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gesubsidieerde Expertisepunt Jeugdprostitutie – waar informatie en advies is te verkrijgen – en het Project Preventie Seksuele Intimidatie dat in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap scholen adviseert en van informatie voorziet over onder meer de pooierboy-problematiek.

De leden van de SP-fractie vragen hoe ver de regering is met de uitvoering van de aangenomen motie-Langkamp (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XVII, nr. 9), waarin de regering wordt verzocht een plan te

ontwikkelen voor het stimuleren van meer preventieve zorg, begeleiding en opvangplekken voor slachtoffers van pooierboys. Zoals in de kabinetsreactie op de zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Kamerstukken II 2009/10, 28 638, nr. 47) is aangekondigd, zal de Kamer halverwege dit jaar over de voortgang van de uitvoering van de motie worden geïnformeerd.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel opvangplaatsen er exact zijn voor slachtoffers van gedwongen prostitutie, alsook prostituees en ex-prostituees die om welke reden dan ook opvang nodig hebben vanwege geweld, bedreigingen, drugsproblemen, psychische problemen of schulden.

Voor de in de vraag opgenomen problematiek (geweld, drugs, psychische problemen) zijn diverse vormen van hulpverlening beschikbaar. Slachtoffers van mensenhandel kunnen momenteel onder meer terecht in de vrouwenopvang. In de jeugdzorg kunnen minderjarige slachtoffers van pooierboys worden opgevangen en behandeld. Het is niet te zeggen hoeveel plaatsen er op een bepaald moment beschikbaar zijn voor slachtoffers van mensenhandel in de vrouwenopvang en in de jeugdzorg, omdat deze plekken niet specifiek bestemd zijn voor slachtoffers, maar ook dienen ter opvang van andere groepen. Specifiek voor slachtoffers van mensenhandel zal naar verwachting op 15 juni de «pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel» starten. Hiermee worden 50 extra opvangplaatsen gecreëerd, die wel specifiek bestemd zullen zijn voor slachtoffers van mensenhandel. Voor een uitgebreidere beschrijving van de opvangmogelijkheden verwijs ik naar de kabinetsreactie op de zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (Kamerstukken II 2009/10, 28 638, nr. 47).

De leden van de SP-fractie vragen (in dit verband) of de regering ervan op de hoogte is dat bijvoorbeeld in de opvang voor prostituees in Den Haag op enig moment ook een slachtoffer van een loverboy zat, die zich juist ontworsteld had uit deze sector. Zij vragen of er voor prostituees die uit de prostitutie willen stappen of reeds gestapt zijn een andere opvangvoorziening zou moeten worden geboden dan voor prostituees die verder willen in de branche.

Ik deel deze mening. Bij het bepalen van een geschikte opvangplaats wordt goed naar de hulpvraag van het slachtoffer geluisterd en wordt bepaald welke opvangvoorziening het meest geschikt is. Omdat niet altijd kan worden gegarandeerd dat er in de gewenste opvangvoorziening een opvangplek beschikbaar is, komen slachtoffers van mensenhandel soms tijdelijk op een andere opvangplek terecht. Door de hiervoor genoemde «pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel» zullen er meer (specifieke) opvangmogelijkheden ontstaan.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering vindt dat het voldoende duidelijk en bekend is waar misstanden, bijvoorbeeld het zijn van slachtoffer van een pooierboy, kunnen worden gemeld. Zou het niet beter zijn als er een centraal meldpunt komt, wellicht met locaties in de regio's, met voldoende kennis en expertise om vragen te beantwoorden en signalen van misstanden op te pikken?

Signalen van mensenhandel zouden moeten worden gemeld aan de regionale politie. De politie doet vervolgens onderzoek of daadwerkelijk sprake is van mensenhandel en kan – onder gezag van het openbaar ministerie – aan de uitbuitingssituatie een einde maken. Ook kan de politie signalen van overige uitbuiting doorgeleiden naar andere opsporingsdiensten zoals de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De politie draagt er verder zorg voor dat de slachtoffers hulpverlening krijgen aangeboden. De registratie van de slachtoffers van mensenhandel vindt al centraal plaats bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha).

Comensha heeft – evenals een aantal andere instanties – ook een adviserende en voorlichtende rol. Daarnaast heeft Comensha zicht op de beschikbare opvangplaatsen voor slachtoffers van mensenhandel. Het is daarmee niet nodig een centraal meldpunt (al dan niet met locaties in de regio's) op te zetten.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de ervaringen met alarmknoppen op de werkplekken van prostituees zijn. Zij vragen daarbij waarmee die alarmknoppen meestal verbonden zijn en waar de alarmsignalen terecht komen. Zij vragen of een rechtstreekse verbinding met de alarmcentrale of de meldkamer van de politie ook een mogelijkheid is waaraan is of wordt gedacht.

Uit de praktijk blijkt dat van alarmknoppen of andere signaleringsinstrumenten, die meestal verbonden zijn met de beheerder of exploitant, weinig daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt en dat er zich in de regel ook weinig problemen voordoen. Gezien het taboe dat er vaak nog rust op het bezoek aan een prostituee willen prostituanten voorkomen met politie en justitie in aanmerking te komen. Indien er zich onverhoopt toch problemen voordoen dan kan de exploitant, dan wel de beheerder of eventueel aanwezige beveiliging het probleem meestal zelf oplossen. Indien er zich grote calamiteiten voordoen dan wordt de politie ingeschakeld. Het verplicht stellen van een rechtstreekse verbinding met de alarmcentrale of meldkamer van de politie is daarmee naar mijn mening niet nodig.

De leden van de SP-fractie vinden de stapelmethode, zoals onder meer door de politie in de regio Eindhoven wordt gebruikt, waarbij verschillende signalen en meldingen van misstanden bij elkaar worden «gestapeld», een goede zaak. Zij vragen of deze methode inmiddels door meer korpsen gebruikt wordt en of dit succesvol gebeurt en of een gebrek aan politiecapaciteit hiervoor een belemmering is.

De genoemde stapelmethode is inderdaad een goede methode om zonder aangifte toch tot een zaak te komen. Deze stapelmethode is bekend, maar moet worden uitgebreid. Er dient sneller en vaker een onderzoek te worden gestart na binnengekomen signalen. Door voldoende prioriteit aan deze aanpak van mensenhandel te geven blijkt het toch mogelijk te zijn om een dergelijke werkwijze toe te passen, zo constateert ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar zevende rapportage. Het is echter niet bekend hoeveel de methode precies wordt toegepast en welke resultaten aan deze methode toe te schrijven zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het begrip «verplaatsingen» in de memorie van toelichting niet te rooskleurig wordt voorgesteld. Zij vragen de regering nader in te gaan op de mogelijkheden die registratie biedt om gedwongen verplaatsingen tegen te gaan. Het komt deze leden voor dat een driejaarlijkse herhaling van de registratie nauwelijks mogelijkheden biedt om deze gedwongen verplaatsingen tegen te gaan.

In de prostitutiebranche zijn verplaatsingen geen ongewoon verschijnsel. Prostituees verhuizen zelf geregeld van werkplek omdat zij op die manier («een nieuw gezicht») meer kunnen verdienen. Ik ben ermeê bekend dat ook mensenhandelaren prostituees verplaatsen om zich op deze wijze aan het zicht te onttrekken. Tevens ben ik ermeê bekend dat op deze wijze getracht wordt te voorkomen dat de prostituee vertrouwd raakt met hulpverleners of handhavers in haar omgeving. De in het wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht richt zich niet primair op deze verplaatsingen. Een geregistreerde prostituee mag – ook wanneer het landelijk register van prostituees een feit is – overal in Nederland aan het werk zonder zich opnieuw te hoeven registreren. Het wetsvoorstel voorziet niet in een regeling waarbij toezichthouders zouden kunnen monitoren op

welke plaatsen de prostituee werkzaam is geweest. Een dergelijke monitoring zou te zeer ingrijpen in de privacy van de prostituee. Wel worden met de registratie en de controle op de registratie contactmomenten met de prostituee gecreëerd waarbij in dit kader specifieke voorlichting en informatie gegeven kunnen worden. Voorts worden in het wetsvoorstel bestuurlijke barrières opgeworpen tegen de mensenhandelaar. Daarmee zal het de mensenhandelaar worden bemoeilijkt om door hem gedwongen prostituees aan te bieden.

Hoofdstuk 3 registratie

De leden van de CDA-fractie geven aan dat nergens in de memorie van toelichting te vinden is op welke wijze de voorgestelde registratie (1 maal per 3 jaar) bij de gemeente wordt ingezet om misstanden te bestrijden. Zij vragen in dit kader of er is gedacht aan de mogelijkheid dat de prostituee zich tweemaal per jaar meldt bij een prostitutiesteunpunt waar zij een gesprek en/of onderzoek door GGD-medewerkers kan hebben en vertrouwelijk over haar arbeidssituatie kan spreken. Wanneer een prostituee zich niet uit zichzelf meldt en ook niet aangeeft waarom zij niet komt, kan dat een extra reden zijn om een controlebezoek af te leggen. De registratieperiode van drie jaar betekent niet dat er sprake zal zijn van uitsluitend één contact per drie jaar. Ook de controle op registratie voorziet in een contactmoment. Voorts geeft het referentiekader prostitutie en mensenhandel van de politie aan dat elk vergund prostitutiebedrijf zes keer per jaar bezocht zou moeten worden. Daarnaast is denkbaar is dat GGD-en een laagdrempelig spreekuur inrichten, waar prostituees een vertrouwelijk gesprek kunnen hebben over (problemen in) het werk. Verder kunnen GGD-medewerkers of andere terzake deskundigen bezoeken afleggen in het veld. Dat doen zij op dit moment overigens ook al in het kader van voorlichting over bijvoorbeeld SOA en Aids. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat er voldoende contactmomenten met prostituees gecreëerd kunnen worden. Mede gelet op de zware belasting die een tweejaarlijkse meldingsplicht voor de prostituee met zich zou brengen, acht ik een frequentere meldingsplicht derhalve niet noodzakelijk.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan dat het hen bevreemdt dat bij de registratie van prostituees geen toetsing plaatsvindt of er sprake is van slachtofferschap. Het idee dat er dankzij de registratie een contactmoment is waarbij prostituees door middel van «informatieverstrekking» in een positie worden gebracht «om, indien nodig, zelf stappen te ondernemen» vinden deze leden in het kader van het bestrijden van bijvoorbeeld mensenhandel ontoereikend en te passief. Naar de mening van deze leden is het immers nauwelijks te verwachten dat prostituees die gedwongen worden diensten te verlenen op het moment van registratie of later naar aanleiding van een informatiepakket uit eigen beweging hun slachtofferschap zullen gaan melden. Zij vragen daarom hoe het moment van registratie wel aangegrepen kan worden om slachtofferschap op het spoor te komen. De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de Raad van State dat op dit punt het wetsvoorstel vooral een papieren maatregel dreigt te worden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom er in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het aan te bevelen is dat gemeenten in gesprek gaan met prostituees om te achterhalen of zij mogelijk gedwongen tot prostitutie zijn. Deze leden vragen of het niet juist het doel van deze registratie is dit te achterhalen.

Zoals in de inleiding uiteen is gezet, is het doel van de wet niet de directe bestrijding van gedwongen prostitutie (dit ligt in het strafrecht), maar de nadrukkelijke regeling van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Door de invoering van een verplicht vergunningstelsel in combinatie met de

registratieplicht en het landelijk register van escortvergunningen wordt een zoveel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren en de strafrechtelijke bestrijding van gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen.

Zoals ik heb aangegeven in de memorie van toelichting en het nader rapport heb ik bij de voorbereiding van de voorgestelde wetgeving overwogen om een vermoeden van slachtofferschap als weigeringsgrond bij registratie op te nemen. Ik heb daarvan afgezien omdat het zeer lastig is om onvrijwilligheid te constateren, veelal kan eerst na meerdere malen intensief met de prostituee gesproken te hebben een vermoeden van onvrijwilligheid worden vastgesteld. Om deze reden acht ik het niet wenselijk een dergelijke weigeringsgrond op te nemen. Zoals de geconsulteerde organisaties hebben aangegeven zal de mogelijke toegevoegde waarde ook zeer beperkt zijn.

Ik ben het niet eens met de stelling dat het wetsvoorstel vooral een papieren maatregel dreigt te worden; ik zie een grote toegevoegde waarde in de registratie. Juist omdat het zo lastig is om signalen van mensenhandel op te vangen, zijn contactmomenten met de prostituee belangrijk. Bij de registratie en de controle ervan worden herhaaldelijke contactmomenten gecreëerd en kunnen mogelijk signalen van mensenhandel opgepikt worden. Daarnaast wordt, door uitvoerige informatieverstrekking, getracht om de prostituee in een positie te brengen om zelf stappen te ondernemen. Dat is zeker voor slachtoffers van mensenhandel niet gemakkelijk. Het is essentieel dat zij in ieder geval over de juiste informatie beschikken om deze situatie te beëindigen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom er niet wettelijk wordt vastgelegd dat een gesprek met de prostituee om te achterhalen of zij mogelijk tot prostitutie wordt gedwongen vooraf dient te gaan aan de registratieverlening. Zij vragen waarom een vermoeden van slachtofferschap geen reden is om registratie te weigeren. Zij geven daarbij aan dat zij het argument, dat met het weigeren van registratie het zicht op gedwongen prostitutie verloren dreigt te gaan, niet steekhoudend vinden. Dit zou naar de mening van deze leden immers betekenen dat met de scheiding van de branche in een legaal en illegaal deel het zicht op dat laatste deel ook verloren zou gaan. Als het argument is dat met het verbinden van meer voorwaarden aan registratie de kans dat prostituees de illegaliteit verkiezen toeneemt, waarom geldt datzelfde argument dan niet voor de eis van registratie op zich. Waarom zouden prostituees die slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie zich dan überhaupt melden? Het signaleren van slachtofferschap is zeer lastig, en kan veelal pas na meerdere keren met prostituees gesproken te hebben worden vastgesteld. Slachtofferschap als weigeringsgrond creëert een schijnzekerheid met betrekking tot de geregistreerde prostituee. Betrokkenen, in het bijzonder klanten en exploitanten, dienen alert zijn te zijn op het feit dat ook een geregistreerde prostituee slachtoffer kan zijn van mensenhandel, en signalen die daarop wijzen, te melden bij de politie. Ook van gemeenten mag dat worden verwacht.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA en vergelijkbare opmerkingen van andere fracties op dit punt, stel ik voor een verplicht informatiegesprek te koppelen aan de registratie. In dit gesprek zal uitgebreide informatie kunnen worden verstrekt aan de prostituee die zich laat registreren. Het gaat daarbij onder meer om informatie en voorlichting over de aan de werkzaamheden verbonden (gezondheids)risico's, instellingen op het gebied van gezondheidszorg en hulpverlening (GGD, politie, etc.), sociale zekerheid, verzekeringen en uitstapprogramma's. Dit gesprek biedt gemeenten tevens de mogelijkheid meer te weten te komen over de prostituee en een kans om misstanden te

signaleren. Eventuele signalen kunnen worden doorgegeven aan de politie, zonder dat de registratie wordt geweigerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de sancties zijn in het geval dat een prostituee niet is geregistreerd en of niet het risico bestaat dat veel capaciteit bij de politie zal gaan zitten in het najagen van prostituees die niet zijn geregistreerd en dat daarmee de aanpak van echte illegaliteit en de daarmee samenhangende misstanden tekort zal schieten. Ook vragen deze leden hoe het illegale deel van de branche kan worden opgespoord en hoe de handhaving van de regelgeving op dit punt zal gebeuren. Deze leden vragen voorts of het een risico is dat een deel van de markt ondergronds zal gaan, hoe en door wie daar toezicht op gehouden zal worden en hoe zicht zal worden verkregen op prostituees die niet geregistreerd zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering de kritiek van de Raad van State beziet dat het wetsvoorstel de stigmatisering van prostituees versterkt. Zij vragen of dit onderdeel van het wetsvoorstel geen extra drempels opwerpt voor prostituees die legaal en zelfstandig willen werken waardoor een deel zal verdwijnen in het illegale, niet-vergunde circuit.

Het strafmaximum voor sanctionering van de prostituee bedraagt een geldboete van de eerste categorie. Dit betekent dat de maximale strafbedreiging een geldboete van € 380 bedraagt; de mogelijkheid van het opleggen van een vrijheidsstraf is uitgesloten. Vanzelfsprekend heeft de bestrijding van misstanden, zoals mensenhandel, in de prostitutie-sector eerste prioriteit. Maar ook bij de aanpak van illegale vormen van prostitutie zullen keuzes moeten worden gemaakt. Daarbij zal de bijzondere verantwoordelijkheid die bij de exploitant berust veel gewicht in de schaal leggen. Het toezicht, de controle en de opsporing zullen dan ook voornamelijk zijn gericht zijn op de aanpak van illegale exploitatie van prostitutiebedrijven. Een en ander ligt ook besloten in het verschil in ernst van het feit dat ook tot uitdrukking komt in het verschil in het voorgestelde strafmaximum. Van wat deze leden het najagen van niet-geregistreerde prostituees noemen, zal dan ook geen sprake zijn. Dat laat onverlet dat wanneer een overtreding wordt geconstateerd, daartegen zal kunnen worden opgetreden.

Handhaving van de registratieplicht betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en politie. Indien een gemeentelijke toezicht-houder (BOA) of de politie constateert dat een prostituee zonder geldige registratie werkt, kan een boete worden opgelegd.

Ik zie verder niet in hoe door registratie een stigma op een prostituee gelegd zou worden dat niet reeds al bestaat. Ik heb, in het licht van het bestaande taboe op prostitutie, uiteraard begrip voor de wens tot anonimiteit en bescherming van de privacy van de prostituee. Anonimiteit kan door kwaadwillenden echter ook worden misbruikt om (potentiële) slachtoffers in een geïsoleerde en kwetsbare situatie te houden of te brengen, waarin uitbuiting kan plaatsvinden of voortduren. De voorgestelde registratie perkt deze anonimiteit in, en maakt de legale status van de prostituee zichtbaar.

Het wetsvoorstel houdt rekening met bestaande gevoeligheden. Zo kunnen, om eventuele angst voor herkenning tegen te gaan, prostituees die in een van de gemeenten waar registratie kan plaatsvinden woonachtig zijn zich desgewenst bij een andere daartoe aangewezen gemeente laten registreren. Bovendien is de registratie met voldoende waarborgen omgeven. Zo zal de registratie direct worden doorgehaald op verzoek van de prostituee die niet langer als zodanig werkzaam is, waarna alle informatie die met betrekking tot de gestopte prostituee in het register is opgeslagen, volledig wordt vernietigd. Voorts zullen alleen de daartoe aangewezen toezichthouders toegang krijgen tot het register. Registratie kan door prostituees als een drempel worden ervaren, maar door

bovengenoemde maatregelen meen ik dat deze drempel in het wetsvoorstel zo laag mogelijk wordt gehouden. Ik deel dan ook niet de vrees van de fracties van de PvdA en GroenLinks dat prostituees die legaal hun beroep willen uitoefenen, vanwege de registratie de illegaliteit in zullen gaan. Die keuze wordt bovendien mijn inziens niet aantrekkelijk, doordat de registratieplicht, zoals hiervoor uiteengezet, kan worden gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe het informatiepakket dat bij de registratie wordt verstrekt de gedwongen prostituee helpt. Waarom zou zij zich op grond van deze informatie eerder als slachtoffer kenbaar maken? Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat bij deze informatie ook informatie «kan» worden verstrekt ter vergroting van de weerbaarheid van de prostituee. Wat wordt daarmee exact bedoeld en waarom «zal» die informatie niet worden verstrekt?

In het informatiepakket zal onder meer informatie worden opgenomen over de rechten van de prostituee, de risico's van de werkzaamheden en de mogelijkheden uit de branche te stappen, alsmede contactgegevens van hulpverleningsdiensten en politie. Deze informatie helpt de prostituee zelf stappen te ondernemen indien zij slachtoffer is. Het is zeer belangrijk dat prostituees hierover voldoende geïnformeerd zijn omdat in de praktijk is gebleken dat het door derden, zelfs voor experts, zeer lastig is om mogelijk slachtofferschap te signaleren. In de praktijk zal het zo zijn dat veel buitenlandse prostituees niet goed op de hoogte zijn van hun rechten en plichten en de mogelijkheden om hier voor op te komen. Dit zal mede ingegeven zijn door een taalbarrière. De informatiepakketten zullen daarom in een groot aantal vertalingen beschikbaar komen.

In artikel 4 van het wetsvoorstel is geregeld dat de gemeente via welke de inschrijving loopt, de prostituee deze informatie dient te verstrekken. De informatie «zal» dus aan de prostituees worden verstrekt. In de memorie van toelichting is dus ten onrechte opgenomen dat deze informatie «kan» worden verstrekt.

De leden van de fractie van de PvdA missen bij de totstandkoming van deze wet de verantwoordelijkheid van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Deze leden vragen of kan worden ingegaan op de verschillende verantwoordelijkheden en het feit dat hierdoor geen integrale aanpak ligt voor dit vraagstuk?

Voornoemde leden missen bij de totstandkoming van deze wet de verantwoordelijkheid van de ministers van SZW en van VWS. Kan worden ingegaan op de verschillende verantwoordelijkheden en het feit dat hierdoor geen integrale aanpak ligt voor dit vraagstuk?

De ministers van SZW en VWS kennen eigen verantwoordelijkheden met betrekking tot prostitutie. In zijn algemeenheid kan daarover gezegd worden dat de verantwoordelijkheid van de minister van SZW zich richt op de sociale positie van de prostituee en die van de minister van VWS op gezondheidszorg. Meer specifieke maatregelen treft u aan in hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting. Beide departementen zijn daarom door mij ook nauw betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. De betrokkenheid zal tevens gelden bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur, die zich onder meer op de positie van de prostituee en hygiëne aspecten zal richten. Met deze ministeries, maar ook met die van Buitenlandse Zaken, Financiën en Economische Zaken wordt regulier overlegd ten behoeve van een integrale benadering van het prostitutiedossier.

Met betrekking tot een integrale aanpak van de mensenhandelproblematiek heb ik de Task Force Aanpak Mensenhandel opgericht. Deze Task Force, onder voorzitterschap van de procureur-generaal met mensenhandel in de portefeuille, heeft als doel partijen bij elkaar te brengen,

knelpunten op te lossen, ervaringen uit te wisselen en de lokale/regionale aanpak te ondersteunen. Er vindt derhalve wel degelijk een integrale benadering van het vraagstuk plaats.

Ook gemeenten maken bij de uitvoering van hun prostitutiebeleid steeds meer gebruik van een integrale aanpak waarbij meerdere diensten samen optrekken bij controles en het nemen van maatregelen. Vanuit de Task Force is onlangs een handreiking aan gemeenten aangeboden die de lokale ketensamenwerking omschrijft en lokale partijen ondersteuning biedt bij het verder vormgeven ervan.

In het kader van het landelijk register van prostituees spreken verschillende fracties hun zorg uit over de vraag of de anonimiteit van de prostituees voldoende is gewaarborgd.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre er verschillen kunnen zijn tussen op grond van het onderhavige wetsvoorstel geregistreerde prostituees en prostituees die in de systemen van de Belastingdienst voorkomen. Kan het zo zijn dat prostituees zich wel registreren maar niet bij de Belastingdienst bekend zijn en vice versa?

Deze leden vragen voorts in hoeverre de registratiegegevens worden afgeschermd voor gebruik ten behoeve van derden. Kunnen Amerikaanse autoriteiten bijvoorbeeld in het geval dat iemand vanuit Nederland naar de Verenigde Staten wil reizen gegevens uit deze registratie krijgen?

De leden van de fracties van de SP en GroenLinks vragen hoeveel gemeenteamttenaren toegang zullen krijgen tot gegevens en of dit systeem goed is beveiligd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens of het in de praktijk erop zal neerkomen dat toezichthouders uit alle gemeenten met prostitutie toegang tot het prostitutieregister zullen hebben.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie of wanneer prostituees vier keer per jaar van werkplek veranderen en in een andere gemeente gaan werken dit betekent dat hun gegevens jaarlijks in vier gemeenten terecht zullen komen.

Graag beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang als volgt. De gegevens in het registratiesysteem zullen niet openbaar raadpleegbaar zijn en niet gekoppeld worden aan systemen van de Belastingdienst. De gegevens zullen voorts alleen worden verstrekt aan ambtenaren die bij of krachtens de wet belast zijn met het toezicht op de naleving van deze wet alsmede aan ambtenaren van de politie. In artikel 9 van het wetsvoorstel is geregeld dat de gegevens uitsluitend kunnen worden gebruikt voor het toezicht op de registratieplicht. De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of Amerikaanse autoriteiten deze gegevens kunnen verkrijgen, dient derhalve ontkennend te worden beantwoord.

Ik realiseer mij dat opgeslagen gegevens voor betrokkenen zeer gevoelig zijn. Om die reden zal het systeem goed beveiligd zijn en zijn er geen koppelingen met andere IT-systemen. Niet iedere ambtenaar van de gemeente zal toegang hebben tot het landelijk register van prostituees. Alleen de daartoe door de burgemeester aangewezen ambtenaren zullen toegang hebben tot het register. Toegang hebben tot het register betekent overigens niet dat deze ambtenaren onbepert inzicht hebben in het register. In het wetsvoorstel is geregeld dat de gegevens die zijn opgenomen in het register uitsluitend kunnen worden gebruikt om na te gaan of een prostituee daadwerkelijk is ingeschreven in het register. Een toezichthouder kan uitsluitend bij het landelijk register nagaan of de desbetreffende prostituee geregistreerd is en in het bezit is van een geldig registratiebewijs. De toezichthouder kan dus bijvoorbeeld niet nagaan welke personen in Nederland allemaal als prostituee geregistreerd staan. Indien een prostituee vier keer van werkplek verandert en in een andere gemeente gaat werken betekent dit niet dat haar gegevens jaarlijks in vier gemeenten terechtkomen. Zoals hiervoor aangegeven, kunnen gegevens uit het landelijk register alleen worden gebruikt om na te gaan of een

prostitutie daadwerkelijk is ingeschreven. Het veranderen van werkplek betekent dus niet dat gegevens bij de betreffende gemeente terechtkomen, want gemeenten beschikken niet over gegevens van prostituees.

De leden van de SP-fractie geven aan twijfels te hebben bij de voorgestelde registratieplicht. Op zichzelf is het goed zicht te krijgen op de branche. De leden zijn er echter niet van overtuigd dat door registratie de misstanden in de seksbranche worden bestreden en de sociale positie van de prostituees wordt verbeterd. De SP-leden vragen wat voor de regering het belangrijkste argument is om registratie verplicht te stellen. Indien dit is dat hiermee een contactmoment ontstaat om ten tijde van de registratie een informatiepakket en hulp aan te bieden is dat weliswaar een voordeel van registratie, maar kan dat niet even goed of zelfs beter op andere momenten?

Zoals ik eerder in deze nota naar aanleiding van een vergelijkbare vraag van de PvdA-fractie heb aangegeven, vormt de voorgestelde registratieplicht een onderdeel van de in inleiding geschetste integrale aanpak van misstanden.

De belangrijkste argumenten voor registratie zijn inderdaad het feit dat er op dit moment onvoldoende zicht bestaat, de registratieplicht in een contactmoment voorziet, maar ook dat de registratieplicht samen met het verplichte vergunningstelsel voorziet in een zoveel mogelijk sluitend systeem binnen de branche, waarbij elke vorm van prostitutie onder enige vorm van regulering komt te vallen. Door de invoering van de registratieplicht wordt een eventuele verschuiving van illegale activiteiten van prostitutiebedrijven naar prostitutie door zelfstandige prostituees (nu een vrijwel niet gereguleerd deel van de branche) tegengegaan doordat nu ook, door middel van de registratie, dit deel van de branche wordt gereguleerd.

Uiteraard zijn er ook andere momenten waarop informatie en hulp kan worden aangeboden aan prostituees. Het probleem is echter op dit moment dat er onvoldoende zicht op de prostituees bestaat, waardoor er een grote groep onbereikbaar is voor het verlenen van hulp en informatie. Uit de evaluatie van het bordeelverbod is bovendien gebleken dat gedwongen prostitutie vooral plaatsvindt in dit (nauwelijks zichtbare) gedeelte van de branche. De registratie zorgt ervoor dat er beter zicht gekregen kan worden op dit deel van de branche.

De leden van de SP-fractie vragen of er voor een prostituee voordelen zitten aan de registratie als zodanig. Dit zou een belangrijke stimulans kunnen zijn om tot registratie over te gaan.

De leden van de SP-fractie geven voorts aan dat er van gemeenten wordt verwacht dat zij signalen van slachtofferschap melden bij de politie. Zou deze wetenschap enkelen echter niet juist weerhouden van registratie, en wellicht net die groep die slachtoffer van mensenhandel is? Hoe wordt hiermee omgegaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie onderkennen de mogelijkheid dat een verzaamd registratieregime voor (beginnende) prostituees – al dan niet gedwongen door souteneurs – aanleiding zou kunnen geven tot wat dan heet «te verdwijnen in het illegale circuit». Zij vragen de regering hoe gemakkelijk het is om, nadat dit wetsvoorstel is aangenomen en tot wet is verheven, uit zicht te blijven of te verdwijnen. Deze leden vragen of de regering het met deze leden eens is dat de mogelijkheid om uit zicht te verdwijnen nu eenmaal eigen is aan deze branche en dat enige vorm van registratie vermoedelijk slechts in beperkte mate van betekenis is voor dergelijk grensverkeer. Verder vragen deze leden welke mogelijkheden en maatregelen de regering ziet om te voorkomen of te ontmoedigen dat die ongewenste stap wordt gezet, met andere woorden welke voordelen biedt

de registratie aan de branche en de prostituees ten opzichte van het veronderstelde alternatief om uit zicht te verdwijnen, zo vragen deze leden.

Aan de registratie zijn geen directe materiële voordelen verbonden. Ik ben echter wel van mening dat de registratie de positie van de prostituee versterkt. Door de registratie wordt de anonimiteit, die door kwaadwillenden kan worden misbruikt ingeperkt en is zij bereikbaar voor hulp en informatie.

Voorts is de registratieplicht goed handhaafbaar dus de keuze om zich niet te registreren is niet aantrekkelijk. Indien een prostituee zich niet registreert, heeft ze geen registratienummer. Dat is een vereiste om als prostituee te mogen adverteren. Indien wordt geconstateert dat door een prostituee zonder registratienummer wordt geadverteerd, dan kan gericht worden opgetreden. Dit is zonder de registratieplicht niet mogelijk. Voorts kan de prostituee worden gecontroleerd op het voorhanden hebben van een registratiebewijs. Ook de klant dient zich ervan te vergewissen dat de prostituee een registratiebewijs voorhanden heeft. Uiteraard is niet uit te sluiten dat een groep van prostituees er toch voor zal kiezen zich niet te laten registreren. Uit het zicht verdwijnen wordt in ieder geval minder gemakkelijk en blijft ook niet zonder gevolgen.

Uit de evaluatie van het bordeelverbod blijkt dat een aanzienlijk deel van de onvrijwillige prostitutie zich juist voordoet in die gedeelten van de branche waar geen zicht op bestaat. De registratie en de vergunningplicht zorgen ervoor dat op deze gedeelten meer zicht ontstaat.

De leden van de SP-fractie willen graag weten welke gegevens gevraagd worden bij de registratie. Zijn dat bijvoorbeeld ook de Gemeentelijke Basisadministratie(GBA)-gegevens, zodat het thuisadres per definitie geregistreerd staat? Zowel de leden van de SP-fractie als de GroenLinks-fractie vragen welke gegevens op het pasje komen te staan? Is dat behalve de pasfoto en het registratienummer ook de naam van de prostituee? Is het de regering bekend dat veel prostituees werken met een werknaam en helemaal niet willen dat hun klanten hun echte naam kennen? Op welke wijze wordt hier rekening mee gehouden?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering denkt chantage van prostituees te voorkomen, indien het pasje de werkelijke naam en een pasfoto van de prostituee bevat. Voorts vragen deze leden hoe de klant kan controleren of het pasje hoort bij de prostituee die hij bezoekt, indien het pasje niet de werkelijke naam en een pasfoto bevat. Bij de registratie dient een kopie van een geldig identiteitsbewijs, alsmede een pasfoto te worden overgelegd. Voorts dient de prostituee haar adresgegevens te vermelden en het telefoonnummer dat de prostituee in advertenties zal gebruiken.

In artikel 6 is bepaald dat op het registratiebewijs niet de naam van de prostituee wordt vermeld, maar alleen een pasfoto en het nummer waaronder zij is ingeschreven in het register. Het wetsvoorstel schrijft voor dat de klant zich er vooraf van moet vergewissen dat de prostituee, een registratiebewijs voorhanden heeft. Hiertoe dient de klant de foto op het registratiebewijs met de persoon in werkelijkheid te vergelijken en de geldigheid(termijn) te controleren. Goede voorlichting moet er voor zorgen dat de klant voldoende kennis heeft van de echtheidskenmerken van het registratiebewijs zodat hij dat bewijs kan beoordelen. Bij twijfel over de geldigheid van het registratiebewijs in relatie tot de houder doet de klant er goed aan af te zien van het afnemen van diensten van de desbetreffende prostituee.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of er een inhoudelijk gesprek aan de registratie van prostituees wordt gekoppeld. Voorts vragen deze leden hoe lang dit gesprek of contactmoment duurt of dit gesprek alleen met de prostituee plaatsvindt en indien nodig met een tolk, op welke wijze

het vertrouwen wordt gewekt waardoor mogelijke slachtoffers open zullen zijn over hun situatie en of kan worden toegelicht hoe dit vertrouwen gewekt wordt in een gesprek van circa dertig minuten met een onbekende ambtenaar. En waarom het aan individuele gemeenten wordt overgelaten of en hoe dit vorm gegeven wordt.

De leden van de SP-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat het registreren van prostituees wordt uitgevoerd door professionele krachten. Deze intakemedewerkers moeten kennis bezitten van het werkveld om de prostituees uitmuntend voor te lichten over alles wat komt kijken bij het werken in deze branche, mogelijke hulpverlening en mogelijkheden uit te stappen. Deze leden vragen hoe deze expertise is gewaarborgd.

Bij nota van wijziging wordt geregeld dat een inhoudelijk gesprek aan de registratie wordt gekoppeld. Dit gesprek biedt de mogelijkheid prostituees uitgebreid van informatie en voorlichting te voorzien en biedt daarbij gemeenten tevens de mogelijkheid signalen van mensenhandel op te vangen. Bij eventuele signalen dienen gemeenten de prostituee te begeleiden naar hulpverlening en indien de prostituee dat wenst in contact te brengen met de politie.

Geadviseerd wordt de zedenpolitie of andere deskundigen te laten aansluiten bij deze gesprekken. Verder heb ik in het nader rapport aangegeven dat ik dit punt bij de implementatie van het wetsvoorstel bij de ondersteuning van gemeenten zal meenemen. Zo verzorgt de Politieacademie de cursus «Prostitutiecontrole en Mensenhandel», waarmee toezichthouders worden getraind om contact te maken en te onderhouden met prostituees en daarbij alert te zijn op eventuele signalen van mensenhandel. Voorts heeft het Coördinatiecentrum Mensenhandel (Comensha) aangegeven het van groot belang te vinden dat gemeente-ambtenaren vaardigheden ontwikkelen om signalen van gedwongen prostitutie te herkennen en zijn expertise op dit terrein aan gemeenten aangeboden. Voorts is door de Task Force Aanpak Mensenhandel een handreiking bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector ontwikkeld. Ten slotte stel ik, na heroverweging, voor om de registratie niet bij alle gemeenten te beleggen, maar bij een beperkt aantal. Deze gemeenten zullen beter in staat zijn om specialistische kennis en ervaring bij registratie in te zetten.

De leden van de SP-fractie geven aan dat er weerstand bestaat tegen registratie bij de gemeenten, omdat gevreesd wordt voor het verlies van de privacy. Zou het niet beter zijn een geheel onafhankelijke registratie in te voeren, bijvoorbeeld bij een specifiek hiervoor in te richten expertisepunt of aan te sluiten bij een bestaande instelling of een onafhankelijke organisatie met kennis van het werkveld?

Ik vermag niet in te zien waarom bij een nieuw op te richten expertisepunt of bestaande instelling de privacy beter is gewaarborgd dan bij gemeenten. Ik ben van mening dat gemeenten zeer wel in staat zijn op een zorgvuldige wijze deze taak uit te voeren. Door de registratie neer te leggen bij een beperkt aantal gemeenten zal dit nog verder bevorderd worden. De inschrijving zal plaatsvinden in een geautomatiseerd landelijk systeem dat goed beveiligd zal worden. De ambtenaren die de registratie uitvoeren kunnen alleen de desbetreffende gegevens invoeren maar heb geen zoekpermissie op de registers. Verder zullen alleen daartoe aangewezen toezichthouders en de politie toegang hebben tot de gegevens.

Voorts bezitten gemeenten de nodige expertise en ervaring hoe om te gaan met privacygevoelige zaken en waardedocumenten, zoals het verlenen van bijstand en de verstrekking van paspoorten.

Bovendien ligt de regie op het prostitutiebeleid nadrukkelijk bij gemeenten. De gemeente fungeert als vergunningverlener en toetst aldus de vergunningvoorwaarden. Het wetsvoorstel verandert daaraan niets. In

dat kader ligt het ook het meest voor de hand de uitvoering van de registratieplicht bij de gemeenten neer te leggen.

De leden van de SP-fractie willen verder weten of hiermee allerlei andere registratie- of pasjessystemen die op gemeentelijk niveau zijn ingevoerd vervallen of dat deze naast deze verplichte registratie blijven voortbestaan. De GroenLinks-fractie vraagt hoe de registratie zich verhoudt ten opzichte van de verschillende pasjessystemen die geïntroduceerd zijn op de tippelzones

Voor zover deze registratiesystemen inhoudelijk overeenkomen lijkt het mij vanzelfsprekend dat deze zullen vervallen.

De leden van de SP-fractie vragen of deze registratieverplichting nu bovenop de registratieplicht bij de Kamer van Koophandel komt. Voorts vragen deze leden zich af onder welke voorwaarden men zich eigenlijk moet laten registreren bij de Kamer van Koophandel en welke gegevens daarbij dienen te worden overlegd. Gaat het daarbij ook om het thuisadres?

Deze registratieplicht komt inderdaad naast de verplichting die onder omstandigheden geldt tot inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Zoals hiervoor aangegeven is vanwege privacy- en veiligheidsredenen voorgesteld het registratiesysteem los te koppelen van andere systemen. Dit betekent dat de prostituee zich in bepaalde gevallen dus ook zal moeten laten registreren bij de Kamer van Koophandel. Prostituees die zelfstandig ondernemer zijn dienen zich namelijk in te schrijven bij de Kamer van Koophandel. Hiertoe moeten gegevens van de onderneming en gegevens van de prostituee worden overgelegd zoals telefoonnummer, e-mailadres, naam, geboortedatum en privé-adres.

Voorts noemen de leden van de SP-fractie het voor het welslagen van de registratie echt cruciaal dat de branche deze maatregel zelf ziet zitten. Indien dit niet massaal het geval is, zullen veel prostituees niet overgaan tot registratie en zich wellicht terugtrekken in de illegaliteit, met alle negatieve gevolgen van dien. Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt.

Ik ben ervan overtuigd dat het belangrijkste argument voor sommige prostituees om zich niet te willen laten registreren, is gelegen in de angst voor inbreuk op de privacy. Zoals ik ook in het nader rapport heb aangegeven, heb ik, gelet op het bestaande taboe op prostitutie, uiteraard begrip voor de wens tot anonimiteit en bescherming van de privacy van de prostituee. Hiervoor heb ik al geschetst dat anonimiteit echter ook door kwaadwillenden kan worden misbruikt om (potentiële) slachtoffers in een geïsoleerde en kwetsbare situatie te houden of te brengen, waarin uitbuiting kan plaatsvinden of voortduren. De voorgestelde registratie perkt deze anonimiteit in.

Ik kan begrijpen dat niet iedereen binnen de branche het met dit voorstel tot registratie eens is. Feit is echter wel dat er grote problemen bestaan binnen de branche die dergelijke maatregelen rechtvaardigen. Een zo veel mogelijk sluitend systeem is absoluut noodzakelijk. Daarbij zie ik weinig andere mogelijkheden om meer zicht en grip te krijgen op prostituees. Het uitvoerig informeren van prostituees is nu niet goed mogelijk. Ik begrijp ook dat het voor de prostituee die nu legaal en zonder problemen haar werk verricht een overbodige extra belasting lijkt. Daarnaast heeft een grote groep van prostituees echter wel problemen. Door middel van registratie wordt geprobeerd deze groep te helpen. Dat dit tevens consequenties heeft voor de overige prostituees is een direct gevolg hiervan.

De leden van de SP-fractie stellen dat het nog maar zeer de vraag is of registratie een oplossing is voor de problemen. Waarom wordt hierdoor

toezicht en handhaving vergemakkelijkt? Ook de Raad van State trekt de effectiviteit van de registratie als middel in de strijd tegen mensenhandel in twijfel. Met registratie op zichzelf kunnen toch geen misstanden beïnvloed of tegengegaan worden? Deze leden delen het standpunt van de organisatie BLinN op dit punt. Die stelt dat de registratie van een prostituee nog niet garandeert dat zij niet wordt uitgebuit of slachtoffer is van mensenhandel. Sterker nog, het hebben van een pasje kan juist de schijn wekken dat de situatie wel in orde is. Is dit geen groot risico? De leden van de GroenLinks-fractie menen dat het wetsvoorstel zich lijkt te baseren op de aanname dat wanneer prostituees geregistreerd staan, zij geen slachtoffer van mensenhandel of andere vormen van dwang meer kunnen zijn of worden. Zij vragen waar deze aanname op is gebaseerd, gezien het feit dat vrouwen gedwongen kunnen worden zich te registreren. Is de angst niet gerechtvaardigd dat juist slachtoffers van mensenhandel en dwang degenen zullen zijn die zich als eersten en keurig volgens de regels geregistreerd hebben? Klopt het dat uit onderzoeken blijkt dat administratieve drempels voor criminelen geen probleem vormen? De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de registratie van een prostituee garandeert dat zij of hij niet langer wordt uitgebuit of anderszins slachtoffer is/wordt van dwang of geweld. Door de registratieplicht zal meer zicht op de gehele branche verkregen worden nu tevens informatie beschikbaar komt over zelfstandigen die werkzaam zijn in bijvoorbeeld de escort of de thuisprostitutie. Veel prostituees zijn niet in vergunde bordelen werkzaam en thans vrijwel volledig aan het zicht onttrokken. Gebleken is dat in dit deel van de seksbranche zich veel misstanden voordoen. De registratieplicht vormt onderdeel van een kader waarbinnen gericht toezicht en handhaving op dit deel mogelijk wordt.

Ik ben het met de leden van de fracties van de SP en GroenLinks eens dat de registratie op zichzelf beschouwd niet garandeert dat prostituees geen slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie. Dit betekent echter niet dat de registratieplicht geen toegevoegde waarde zou hebben. Registratie is een belangrijke maatregel om de aanpak van gedwongen prostitutie te ondersteunen en een essentieel element in de beoogde regulering van de prostitutiebranche. Zoals in de inleiding bij deze nota uiteen is gezet, is het doel van de voorgestelde wetgeving niet de directe bestrijding van gedwongen prostitutie (daarvoor is het strafrecht) maar de nadrukkelijke regeling van het gemeentelijke prostitutiebeleid. Door de invoering van een verplicht vergunningenstelsel in combinatie met de registratieplicht en het landelijk register van escortvergunningen wordt een zoveel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren en de strafrechtelijke bestrijding van gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat registratie een grote administratieve belasting geeft waar middelen voor moeten worden uitgetrokken die nuttiger kunnen worden ingezet. Waarom wordt dit geld niet ingezet voor de opsporing en vervolging van echte misstanden zoals mensenhandzaken? Waarom zijn er wel extra middelen voor de verplichte registratie van prostituees, maar niet voor de verbetering van hun positie? De keuze om uitsluitend in te zetten op opsporing en vervolging zal naar mijn mening niet tot het gewenste resultaat leiden. Overigens zijn in de afgelopen periode ook voor de versterking van de aanpak van de georganiseerde misdaad (waaronder mensenhandel) extra middelen vrijgemaakt.

Uit de evaluatie van het bordeelverbod is gebleken dat een belangrijke oorzaak voor het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche is gelegen in het ontbreken van voldoende zicht op prostituees. Intensivering van toezicht en handhaving heeft vooral meerwaarde indien kenbaar is wie als prostituee werkzaam is. Registratie maakt dit mogelijk.

Het wetsvoorstel tracht door middel van de aan de exploitant op te leggen verplichtingen een verbetering aan te brengen in de sociale positie van de prostituee. Aanvullend daarop zijn er maatregelen genomen ter verduidelijking van arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche wat betreft fiscaliteit en sociale zekerheid en zijn activiteiten gestart op het terrein van voorlichting en ter bevordering van uitstapprogramma's. In hoofdstuk 9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel heb ik dit uitvoerig toegelicht.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie een reactie op de stelling van de Rode Draad dat de ervaring uit het verleden en in landen waar men al met een individueel vergunningenstelsel werkt, leert dat het aantal illegaal werkenden het aantal geregistreerden onder een individueel vergunningenstelsel ver overtreft (Griekenland, Oostenrijk, Turkije en Hongarije). Het is zeer lastig om deze landen met Nederland te vergelijken. Een en ander is zeer afhankelijk van de aldaar geldende opvattingen, de wet- en regelgeving, het landelijk en lokaal (flankerend) beleid alsmede de daar voorkomende problematiek. Zo is de registratie in deze landen gebonden aan zeer strikte verplichtingen zoals een zeer regelmatige gezondheidsscheck. In Griekenland dienen geregistreerde prostituees zich bijvoorbeeld wekelijks te laten testen.

De leden van de fractie van de SP zijn niet tevreden met de stelling dat de registratieplicht voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Zij vragen waarop deze mening is gebaseerd, en vinden dat de registratieplicht niet moet worden ingevoerd als deze niet daadwerkelijk voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Zij vragen of het wel of niet gaat om gegevens betreffende het seksuele leven, en als het gaat om bijzondere persoonsgegevens, of er sprake is van een algemeen belang. Daarbij verwijzen zij naar het advies van de Raad van State, waarin wordt opgemerkt dat de registratieplicht niet zondermeer de noodzakelijkheidstoets kan doorstaan en dat evenmin kan worden voldaan aan het zwaarwegend algemeen belang.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks brengen het advies van de Raad van State in herinnering en zij vragen of de regering inderdaad van mening is dat het gegeven of iemand prostituee is, niet valt onder de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands «seksuele leven» in de zin van artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens, en of die mening steunt op een breed gedragen visie in de samenleving.

De leden van de fractie van de ChristenUnie-fractie betreuren het ten slotte dat met betrekking tot de registratieplicht in de memorie van toelichting wordt volstaan met het autoriteitsargument dat het College bescherming persoonsgegevens in zijn advies geen opmerking erover heeft gemaakt dat sprake zou kunnen zijn van registratie van bijzondere persoonsgegevens. Deze leden vragen of het advies van de Raad van State op dit punt de regering geen aanleiding geeft om het College een reactie te vragen. Een nadrukkelijke uitspraak van het College in deze fase van de wetgeving zou volgens deze leden dienstig kunnen zijn voor een eventueel toekomstige rechtszaak.

Ik ben van oordeel dat het registreren van degenen die als prostituee werkzaam zijn, geen registratie van een zogeheten bijzonder persoonsgegeven is. Op dat punt verschil ik van mening met de Raad van State, die – overigens zonder nadere motivering – stelt dat het wetsvoorstel gegevens verwerkt betreffende het seksuele leven. In het verlengde daarvan meent de Raad dat de registratieplicht de noodzakelijkheidstoets niet zou kunnen doorstaan en dat evenmin kan worden voldaan aan het zwaarwegend algemeen belang. prostitutie dient naar mijn mening als werk te worden beschouwd, en de registratie betreft louter een registratie van degenen die als prostituee werkzaam zijn. Als zodanig zegt dat niets over het seksuele privéleven, de seksuele voorkeuren of de seksuele geaardheid

van de prostituee. De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of deze opvatting steunt op een breed gedragen steun in de samenleving, is niet goed te beantwoorden zonder nader onderzoek. De vraag is evenwel wat het nut daarvan zou zijn. Het gaat hier om een juridische kwalificatie, en daarbij is steun in de samenleving niet direct relevant. Wel is bekend dat veel prostituees ook zelf een scherp onderscheid maken tussen hun professionele activiteiten en hun privé-leven. In reactie op de inbreng van de leden van de fractie van de ChristenUnie merk ik op dat niet wordt volstaan met een autoriteitsargumentatie: ik heb erop gewezen dat de gegevens te beschouwen zijn als gegevens over de werkzaamheid, en dus niet als bijzondere persoonsgegevens. Daaraan heb ik toegevoegd dat de reactie van het College bescherming persoonsgegevens mij geen aanleiding gaf te menen dat het hier wél om bijzondere persoonsgegevens zou gaan.

De leden van de SP-fractie vragen of het zo is dat exploitanten van prostituees die in hun bedrijf willen werken een vragenlijst moeten afnemen. Zo ja, welke vragen zullen allemaal worden gesteld? Gaat het ook om privacygevoelige informatie? Hoe verhoudt zich dit tot de bescherming van de privacy van prostituees? De GroenLinks-fractie vraagt waarom de verantwoordelijkheid voor het registeren deels wordt neergelegd bij de exploitant waardoor prostituees gedwongen worden allerlei privé-informatie met de exploitant te delen (Waar woont u? Hebt u een eigen woning? Betaalt u die zelf? Zo nee, wie betaalt die dan? Woont u alleen of met anderen? Zo ja, met wie? Hebt u familie hier? Waar woont die? Hebt u een partner die profiteert van uw inkomen? Waar verdient uw partner zijn inkomen mee? Wonen uw kinderen bij u? Zo nee, waarom niet? Wat zijn uw redenen om in de prostitutie te werken?)? Versterkt dit niet juist de machtsongelijkheid tussen exploitanten en prostituees? Voorts vraagt de GroenLinks-fractie hoe de beoogde vragenlijst die exploitanten moeten afnemen van prostituees die in hun bedrijf willen werken zich verhoudt met de bescherming van de privacy van prostituees en de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod, waaronder positieverbetering van de prostituee en gelijkwaardiger machtsverhoudingen in de prostitutie.

In het nader rapport heb ik aangegeven dat tijdens overleggen en werkbezoeken is gebleken dat diverse exploitanten een bijdrage willen leveren aan de bestrijding van mensenhandel en zich willen inzetten op het signaleren van mogelijk slachtofferschap. Dit gebeurt ondermeer door bij de sollicitatie de prostituee een aantal vragen voor te leggen aan de hand waarvan een indicatie kan worden verkregen of iemand vrijwillig handelt. In dit kader wordt onder meer gevraagd naar de motivatie, de achtergrond en de verwachtingen van de prostituee. Bij twijfel of er wel sprake is van vrijwillig handelen worden prostituees niet door deze bedrijven bemiddeld.

Ik juich deze initiatieven uiteraard van harte toe. De verantwoordelijkheid voor de registratie zal in de wet echter op geen enkele wijze bij de exploitant worden neergelegd. Een prostituee zal dus niet gedwongen worden informatie met de exploitant te delen.

De prostituees zouden volgens de leden van de SP-fractie meer zijn gebaat bij een constante stroom van informatie op de werkplek dan bij een eenmalig verstrekt informatiepakket tijdens de registratieprocedure. Ook duurt het enige tijd voordat slachtoffers bij zichzelf het besef toelaten slachtoffer van mensenhandel te zijn. Dat is een tweede reden om continuïteit te brengen in het verschaffen van informatie. Is hier over nagedacht? Hoe wordt dit gerealiseerd? Voorts vragen deze leden of de regering al deze vormen van steun en hulp ook garanderen voor niet-geregistreerden.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in samenwerking met de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een «digitale sociale kaart prostitutie» laten maken voor prostituees en hulpverleners. De digitale sociale kaart bevat basisinformatie over arbeidsrecht, sociale zekerheid, belasting betalen, het voorwaardenpakket, gezondheid, uitstapprogramma's, signalen van uitbuiting en is gepubliceerd op www.indeprostitutie.nl. Dit voorlichtingsmateriaal is in verschillende talen ontwikkeld en daarmee beoogt de overheid ook kwetsbare (waaronder ongeregistreerde) prostituees te bereiken. In 2010 wordt de digitale sociale kaart onder de aandacht gebracht bij prostituees en hulpverleners door middel van artikelen in vakbladen van hulpverleners, factsheets, advertenties. Voorlichting, maar ook ondersteuning en hulpverlening zijn in principe beschikbaar voor alle prostituees, ongeacht de vraag of de prostituee is geregistreerd. Op het registratiebewijs zal verwezen worden naar de genoemde website, waarop regelmatig geactualiseerde informatie beschikbaar komt. De overheid kan echter nooit garanderen dat zij daadwerkelijk alle geregistreerde en ongeregistreerde prostituees bereikt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Stichting de Rode Draad subsidie verleend om voorlichting richting prostituees te verzorgen. Dit zal tevens na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook in de richting van niet-geregistreerde prostituees plaatsvinden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom een prostituee die vrijwillig werkt maar dit liever niet publiekelijk bekend maakt haar gegevens en privé-informatie zou laten registreren, behalve uit angst voor strafbaarstelling? Geldt voor prostituees niet dat ze niet alleen hun privacy ten aanzien van de overheid, maar ook ten aanzien van de exploitant of klant willen beschermen? Voorts vragen deze leden wat het voordeel is voor een prostituee om zich te laten registreren.

Een prostituee hoeft niet publiekelijk bekend te maken dat zij prostituee is. De gegevens zijn niet openbaar raadpleegbaar, worden opgeslagen in een goed beveiligd systeem en zijn bovendien alleen toegankelijk voor daartoe aangewezen ambtenaren. Voorts kan zij zich vanwege privacy redenen laten registreren in een (regio)gemeente waar zij niet woonachtig is. Uiteraard heb ik er begrip voor dat de prostituee haar privacy ook ten aanzien van de exploitant en de klant wil beschermen. De exploitant en de klant hebben echter op geen enkele wijze toegang tot de in het prostitutieregister opgeslagen gegevens. Voorts zal op het registratiebewijs geen naam of adres worden vermeld maar slechts het registratienummer en een pasfoto. Niet alle prostituees werken vrijwillig. Registratie dient met name om de niet vrijwillig werkende prostituees in een betere positie te brengen. Dat dit met zich brengt dat de maatregelen door sommige (vrijwillige werkende) prostituees mogelijk als een last zullen worden ervaren, kan ik begrijpen, maar neemt niet weg dat ik de maatregelen desondanks gerechtvaardigd en aanvaardbaar acht.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een ambtenaar van een gemeente die een prostituee ondanks een vermoeden van slachtofferschap inschrijft in het landelijk register van prostituees medeplichtig is aan mensenhandel.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Door registratie van een prostituee ten aanzien van wie een vermoeden van slachtofferschap bestaat, wordt niet aan de vereisten voor de strafbaarheid van medeplichtigheid voldaan. Medeplichtigheid vereist zowel opzet op de eigen bijdrage als op het misdrijf dat wordt ondersteund. Zoals in antwoord op andere vragen over het register van prostituees naar voren is gebracht, zij overigens vooropgesteld dat het doel van inschrijving in het register van prostituees niet is om slachtoffers van mensenhandel daaruit te weren.

Integendeel, de registratie zorgt voor een contactmoment met de prostituee en biedt aldus een mogelijkheid om signalen van slachtofferchap op te vangen en slachtoffers in beeld te brengen. Verwacht mag worden dat de betrokken ambtenaar bij een vermoeden van slachtofferchap daarvan aangifte doet en zorgdraagt voor hulpverlening.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe kan worden voorkomen dat bedreiging met een strafrechtelijke vervolging door handelaren tegen hun (ongeregistreerde) slachtoffers kan worden gebruikt. Daarnaast vragen deze leden of bij de vervolging een onderscheid zal worden gemaakt tussen prostituees die zich niet willen registreren en prostituees die zich door dwang niet kunnen registreren. In reactie op deze vragen wijs ik erop dat – zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven – bij het optreden tegen een prostituee die zich schuldig maakt aan overtreding van een van de in de voorgestelde wetgeving opgenomen verbodsbepalingen, rekening zal worden gehouden met de positie waarin zij verkeert. Het uitgangspunt dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht in beginsel niet worden vervolgd (het zogenoemde «non punishment-beginsel»), is ook in internationale instrumenten, zoals het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, neergelegd. In de Nederlandse praktijk maakt het openbaar ministerie gebruik van de mogelijkheid om zaken te seponeren. In het licht van het bovenstaande ligt vervolging van een slachtoffer van gedwongen prostitutie wegens overtreding van het verbod om zonder registratiebewijs prostitutie te bedrijven, niet in de rede. De aanname van de leden van de fractie van GroenLinks dat de registratieplicht door mensenhandelaren als pressiemiddel zou kunnen worden misbruikt, wil ik dan ook weerleggen.

Wellicht ten overvloede zij nog vermeld dat juist de uitoefening van ongeoorloofde druk, zoals door deze leden genoemd, een aanknopingspunt vormt voor strafrechtelijk optreden op grond van de strafbaarstelling van mensenhandel.

Ik hoop dat ik met het vorenstaande ook de vrees van deze leden dat de registratieplicht een drempel op zou kunnen werpen voor ongeregistreerde slachtoffers om zich bij de autoriteiten te melden, heb kunnen wegnemen.

De leden van de GroenLinksfractie vragen of degenen die met name getroffen worden door het voorgestelde beleid, in casu prostituees, betrokken zijn bij de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van het wetsvoorstel.

De ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie nemen deel aan een prostitutieoverleg, waaraan een groot aantal binnen de branche betrokken partijen, participeren. Er is voorts regelmatig over het wetsvoorstel ambtelijk contact geweest met Stichting de Rode Draad. De Rode Draad zal ook nauw betrokken worden bij de implementatie van het wetsvoorstel. Zo zal de Rode Draad prostituees gaan informeren over de nieuwe wetgeving en de implicaties daarvan, met speciale aandacht voor de risico's van uitbuiting. Voorts zal de Rode Draad prostituees gaan attenderen op de mogelijkheden voor prostituees tot het overstappen naar andere manieren van geld verdienen.

Voorts is het wetsvoorstel voorgelegd aan organisaties als het Prostitutie Informatie centrum, Scharlaken Koord en Soa Aids Nederland. Deze organisaties zullen verder zoveel mogelijk betrokken worden bij de implementatie en de evaluatie van het wetsvoorstel. Ten slotte is een aantal maal met prostituees gesproken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of kan worden aangegeven hoe de organisatie van de registratie er precies komt uit te zien. Hoeveel arbeidskrachten zullen er noodzakelijk zijn om dit vorm te geven?

Wat betreft de procedure van de registratie verwijs ik naar paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting waarin deze uitgebreid is omschreven. De inschrijving van de prostituees zal door tussenkomst van een beperkt aantal gemeenten plaatsvinden in het landelijk register van prostituees. Dit register betreft een geautomatiseerd landelijk systeem, dat beheerd zal worden door een landelijke beheerorganisatie onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De beheerorganisatie zal naast het invoeren van de gegevens van de prostituee in het register eveneens zorg dragen voor de vervaardiging van de registratiebewijzen. Verwacht wordt dat de beheerorganisatie uit twee tot vier mankrachten zal bestaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan garanderen dat wanneer een prostituee zich laat uitschrijven uit het landelijke register, daarmee ook alle aantekeningen over haar bij de verschillende toezicht-houders worden vernietigd. Voorts vragen deze leden of de regering ervan op de hoogte is dat de politie Groningen heeft laten weten bij invoering van de registratieplicht een eigen registratie bij te gaan houden van alle prostituees die in of vanuit die provincie werken, op grond van de bij de gemeente aangeleverde gegevens voor het landelijk register, zodat men bij calamiteiten direct over de gegevens van slachtoffers en eventuele getuigen zou beschikken. De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder of de regering ervan op de hoogte is dat er op dit moment al gemeenten zijn die exploitanten verplichten lijsten met gegevens van prostituees te overhandigen en deze gegevens ten minste 10 jaar te bewaren, ondanks het feit dat hier onder het huidige regime geen wettelijke basis voor bestaat.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de studente die bijklust in de prostitutie om haar studie te betalen, verplicht is zich te registreren. Deze leden vragen of gegarandeerd kan worden dat deze gegevens niet later ergens opduiken omdat er meerdere registraties blijken te bestaan. De leden van de GroenLinks-fractie willen verder graag weten of een prostituee die net over de grens in België of Duitsland woont en af en toe een Nederlandse klant heeft, zich moet laten registreren. Zo ja, dan vragen deze leden in welke gemeente dat dan moet gebeuren.

Wanneer de prostituee daarom verzoekt zal de registratie in het landelijk register direct worden doorgehaald, waarna alle informatie die met betrekking tot de gestopte prostituee in het register is opgeslagen, wordt vernietigd. Ik kan niet garanderen dat daarmee ook eventueel bij de verschillende toezichthouders aanwezige aantekeningen over de desbetreffende prostituee worden vernietigd. Toezichthouders zijn gerechtigd deze gegevens eventueel vast te leggen voor zover dit voor de uitoefening van de toezichthoudende taak noodzakelijk is en proportioneel, gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. De politie Groningen en gemeenten kunnen dus onder deze voorwaarden eventueel gegevens opslaan.

Iedere prostituee dient zich ingevolge dit wetsvoorstel te laten registreren dus ook de studente die werkt om haar studie te betalen of de prostituee die net over de grens woont. De gegevens van deze prostituees kunnen dus alleen onder voorwaarden worden opgeslagen. Een prostituee die in het buitenland woont, kan kiezen via welke van de aangewezen gemeenten zij zich laat registreren.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de handhaving door ambtenaren of politie van een andere gemeente plaatsvindt indien een prostituee zich om privacy redenen registreert in een andere

gemeente dan haar of zijn woonplaats. Voorts vragen zij of haar of zijn gegevens dan alsnog door worden gegeven aan de gemeente waar de prostituee gevestigd is. Deze leden vragen zich af hoe dit zich dan verhoudt met de beloofde privacybescherming.

De gemeenten hebben alleen tot taak prostituees in te schrijven in het landelijk register van prostituees. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat gemeenten een eigen registratie gaan bijhouden. De gegevens die in het landelijke register zijn opgenomen, kunnen uitsluitend worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van de registratieplicht. Indien een toezichthouder van een andere gemeente dan de gemeente waar de prostituee is ingeschreven deze prostituee wil controleren, dan kan deze toezichthouder alleen via het landelijk register nagaan of de prostituee is geregistreerd. Er vindt op dit punt geen informatieuitwisseling tussen gemeenten plaats.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of een veroordeling voor het zonder registratiebewijs bedrijven van prostitutie leidt tot een strafblad.

Ingevolge het Besluit justitiële gegevens worden met betrekking tot overtredingen als justitiële gegevens kort gezegd aangemerkt gegevens omtrent de afdoening van een zaak voorzover een geldboete van minimaal € 100 is opgelegd. Op grond van artikel 2 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens worden justitiële gegevens verwerkt in de justitiële documentatie. Hieruit volgt dat een sanctionering voor het zonder registratiebewijs bedrijven van prostitutie voorzover een geldboete van meer dan € 100 wordt opgelegd, zal worden opgenomen in de justitiële documentatie van betrokkene. Indachtig de zorgen van de leden van de fractie van GroenLinks ben ik graag bereid om te bevorderen dat in de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie wordt opgenomen dat bij een eerste overtreding een boete van beneden de € 100 zal worden gevorderd. Daarmee kan worden voorkomen dat een eerste overtreding van de registratieplicht leidt tot vermelding daarvan op de justitiële documentatie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het hebben van een strafblad betrokkenen niet in een nadelige positie brengt indien men van beroep wil veranderen of wil deelnemen aan een uitstapprogramma. De omstandigheid dat een overtreding in de justitiële documentatie zou staan vermeld, vormt geen belemmering voor deelname aan een uitstapprogramma. Wanneer bekend is dat men een strafblad heeft, kan dat onder omstandigheden wel ongunstig zijn voor de positie op de arbeidsmarkt. Voor de toegang tot bepaalde beroepen geldt soms ook dat een verklaring omtrent gedrag wordt vereist. Bij de aanvraag daarvan wordt het belang van de betrokkene afgewogen tegen het risico van de samenleving in het licht van het doel van de aanvraag. Daarbij wordt gekeken naar het justitiële verleden van betrokkene. Een vermelding van de onderhavige overtreding in de justitiële documentatie zal, gelet op de geringe ernst van het feit en het specifieke «branchegebonden» karakter van de normoverschrijding, bij die beoordeling niet snel doorslaggevend zijn. Het gaat om een totaalbeoordeling van het justitiële verleden van betrokkene in het licht van het doel waarvoor de verklaring wordt gevraagd. De enkele vermelding op het strafblad van een overtreding ingevolge dit wetsvoorstel zal de overstap naar een ander beroep dan ook niet wezenlijk kunnen belemmeren.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen of een landelijke registratieplicht met een beperkt(er) aantal registratiegemeenten (bijvoorbeeld alleen in de regiogemeenten) toch niet een goede mogelijkheid biedt om dit contactmoment voor beter informatiever-

schaffing en het uitsteken van geoefende voelhorens via een zwaardere intake te benutten.

Voorts vragen deze leden of een zware intake niet alsnog moet worden overwogen, gelet op de doelstelling om onvrijwillige prostitutie te verminderen. Verder vragen zij of de regering overweegt deskundigheidseisen te stellen aan de betrokken ambtenaren die deze gesprekken gaan voeren en/of aan de samenstelling van de gesprekspartners voor de registrerende prostituee. Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of er een tolk aanwezig is bij het gesprek en of een meegekomen souteneur bij dit gesprek wordt geweerd, ook als deze zich aandient als partner, echtgenoot of intieme relatie. Verder vragen de leden of een zwaardere intake – met deelname van deskundigen, zoals de zedenpolitie, psychologen of gewezen prostituees, ten minste niet zou moeten worden overwogen bij startende prostituees jonger dan 21 jaar, nu de regering kennelijk vasthoudt aan een minimumleeftijd van 18 jaar. Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering geen mogelijkheid ziet om bij het eerste contactmoment door te vragen of deze baankeuze niet langs de weg van dwang en inwerken via een loverboy tot stand is gekomen.

Ik ben het met de leden van deze fracties eens dat door een beperking van het aantal gemeenten waar inschrijving kan plaatsvinden, er een grotere kans bestaat dat signalen van mensenhandel worden opgepakt. Mede daarom stel ik voor om de registratie niet bij alle gemeenten te leggen, maar bij een beperkt aantal door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen gemeenten. Deze gemeenten zullen beter in staat zijn om specialistische kennis en ervaring bij registratie in te zetten.

In het wetsvoorstel was gekozen voor schriftelijke informatieverstrekking en voorlichting aan de prostituee op het moment van registratie. Omdat registratie bij een kleiner aantal gemeenten (met meer kennis en ervaring) belegd zal worden, ben ik op dit punt tot de conclusie gekomen dat een aanvullend verplicht informatiegesprek een verdere toegevoegde waarde kan hebben. Om deze reden is het wetsvoorstel, bij nota van wijziging, op dit punt aangepast. Het is aan de aan te wijzen gemeenten om nadere invulling te geven aan het informatiegesprek. Het is daarbij voor de hand liggend dat er samen met de zedenpolitie, maar eventueel ook andere betrokken partijen, nagedacht wordt op de wijze waarop het gesprek vormgegeven wordt. Uiteraard bestaat er daarbij de mogelijkheid om door te vragen op aspecten als vrijwilligheid en weloverwogenheid van de beroepskeuze. De aanwezigheid van een tolk zal op momenten wenselijk en dus onvermijdbaar zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of voor de categorie van starters jonger dan 21 jaar overwogen wordt om aan de registratie een bedenktijd te verbinden met eventueel een terugkommoment. Zodoende kan het gesprek en de daarbij gegeven informatie eerst worden overwogen en bezinken.

Voorts vragen de leden van ChristenUnie-fractie of zo'n wachttijd niet ook denkbaar is bij een vermoeden van onvrijwilligheid of bij een specifieke – uit onderzoek naar mensenhandel bekende – risicogroepen. Deze leden vragen ook of informatie tevens mondeling zal worden verstrekt.

Zoals hiervoor vermeld wordt bij de registratie voorzien in een informatiegesprek. Voorts zal de registratieleeftijd van prostituees, zoals ik elders in deze nota heb aangekondigd, worden verhoogd naar 21 jaar. De voorgestelde registratieprocedure voorziet automatisch in een bedenktijd omdat het productieproces van het registratiebewijs enige weken in beslag neemt. Na het gereedkomen van het registratiebewijs dient de prostituee het bewijs bij de gemeente op te halen. Indien een prostituee zich in deze periode zou bedenken en besluit het registratiebewijs niet op te halen dan zal de registratie worden doorgehaald.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de te verstrekken informatie beschikbaar zal zijn in de landstaal van de prostituees, of dat de vertaling van informatie wordt overgelaten aan de exploitant. Deze leden vragen hoe de regering er voor zorgt dat van de informatie door de prostituee ook daadwerkelijk kennis wordt genomen.

Ik hecht grote waarde aan de informatieverstrekking aan prostituees. Om die reden ben ik met deze leden van mening dat het van groot belang is dat prostituees deze informatie ook daadwerkelijk tot zich nemen. Om deze reden stel ik voor om naast de schriftelijke informatie, die in een verschillende vertalingen beschikbaar zal worden gesteld, te voorzien in een informatiesprek bij registratie. De exploitant heeft daarbij in beginsel geen rol.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de factoren zijn die het grensverkeer van legaal naar illegaal stimuleren. Zijn dat vooral economische en fiscale overwegingen, of speelt de privacy daadwerkelijk een rol?

Het is moeilijk aan te geven welke factoren in dit kader de grootste rol spelen. Hier is geen onderzoek naar gedaan. Vaak wordt aangegeven dat in het licht van het taboe dat op prostitutie rust, prostituees anoniem wensen te blijven. Het is niet uit te sluiten dat ook andere overwegingen een rol spelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat er relatief weinig onderzoek is gedaan naar de vraagzijde. Deze leden vragen de regering onderzoek op dit terrein te stimuleren, zodat meer zicht komt op dit nu ongrijpbare alternatieve circuit waarvan wordt aangenomen dat het bestaat, maar wat verder een black box is. In dit kader verzoeken de leden van de ChristenUnie-fractie alsnog de evaluatie naar de ervaringen met het Haagse convenant te laten uitvoeren.

Er zijn enkele onderzoeken bekend naar de vraagzijde. Ik noem hier:

- Zaitch, D. and R. Staring: *The flesh is weak, the spirit even weaker. Prostitution clients and trafficked women in the Netherlands*, in: A. Di Nicola et al. (eds.) *Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients*. New York: Springer. Wilcox, A et. al. (2009)
- *Tackling the demand for prostitution: a rapid evidence assessment of the published research literature*. Home Office, december 2009.

Voor zover het de vraag betreft die betrekking heeft op slachtoffers van mensenhandel, verwijs ik naar de uitgebreide rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Ik zie de meerwaarde van aanvullend onderzoek op dit moment niet.

De leden van de ChristenUnie vragen of alsnog een evaluatie uitgevoerd kan worden naar de ervaringen met het Haagse convenant. Dit convenant is afgesloten tussen een deel van de Haagse exploitanten onderling en behelst onder andere een afspraak om slechts prostituees van 21 jaar en ouder te laten werken. Het convenant is reeds beschreven door Guiliamse en Roovers in hun afstudeerscriptie voor hun Master Forensische criminologie aan de Universiteit Leiden. Bij aanvang van het convenant in januari 2008 deed ongeveer 80% van de exploitanten eraan mee. De onderzoekers schrijven dat binnen afzienbare tijd de ramen van de niet-deelnemende exploitanten rijkelijk gevuld waren en dat de deelnemende bedrijven kampten met leegstand. Dat zegt echter nog niet of prostituees zich hebben verplaatst naar de exploitanten die niet deelnemen aan het convenant, of er nu minder slachtoffers in de prostitutie werkzaam zijn, of dat eventuele slachtoffers zijn verplaatst naar het illegale circuit. Verder schrijven de onderzoekers dat de politie heeft aangegeven dat het aantal aangiftes van (vermoedelijke) slachtoffers van pooierboys in de eerste periode na ingang van het convenant is

afgenomen. Of hier sprake is van een causaal verband is echter niet duidelijk, er zijn mogelijk ook andere oorzaken voor de afname. Omdat de leegstand de inkomsten van de deelnemende raambordelen deed dalen is het convenant snel verwaterd. Toch heeft het voor een deel van de exploitanten voor een blijvende wijziging gezorgd. Nu ik voorstel om de minimumleeftijd voor prostitutie naar 21 jaar te verhogen en de effecten hiervan in de evaluatie van de wet zullen worden meegenomen, zie ik geen noodzaak tot een aanvullende evaluatie van dit convenant.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering ook heeft overwogen om gemeenten te verplichten om het te melden aan politie en hulpverlening indien zij bij de registratie een vermoeden hebben dat een bepaalde prostituee slachtoffer van uitbuiting is. Ik onderschrijf het belang van een actief optreden indien er een vermoeden van slachtofferschap bestaat. Dat geldt niet alleen voor gemeenten, maar voor een ieder die een dergelijk signaal opvangt. Het is voorts goed denkbaar dat bij de gesprekken met de prostituees ter afronding van de registratie hulpverleners en politie al aan tafel zitten. Een plicht tot melden door de gemeente is mijn inziens dan ook niet nodig.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke instrumenten zullen worden ingezet om de aanbodkant op te sporen en de vraagkant ervan te overtuigen dat bezoek aan het illegale circuit er de oorzaak van is dat uitbuiting en mensonterende situaties in feite in stand blijven.

De aanbodkant wordt bijvoorbeeld opgespoord door het controleren van advertenties in kranten en op internet.

In Nederland wordt geen beleid gevoerd dat erop is gericht de vraag naar prostitutie als zodanig te verminderen, met dien verstande dat er wel getracht wordt de vraagzijde te weerhouden van het gebruikmaken van diensten van slachtoffers van mensenhandel. Er worden geregeld campagnes gehouden om klanten en andere burgers erop te wijzen dat zij mogelijk in aanraking zouden kunnen komen met een slachtoffer en dat zij dit (desnoods anoniem) zouden moeten melden. De uitstraling van deze campagnes is dat men geen gebruik zou moeten willen maken van de diensten die door slachtoffers worden aangeboden. De vraagkant wordt nog meer gestimuleerd niet meer van dit aanbod gebruik te maken door de strafbaarstelling van de klant die gebruik maakt van een niet-vergund bedrijf of een niet-geregistreerde prostituee.

De fracties van het CDA, de SP, GroenLinks en de SGP stellen vragen over de leeftijdsgrens voor prostitutie. Voordat ik meer specifiek op een aantal van deze vragen inga, breng ik op dit punt graag eerst het volgende naar voren. Duidelijk is dat de meningen over de mogelijke effectiviteit van een leeftijdsverhoging als maatregel ter bestrijding van gedwongen prostitutie - alsmede de leeftijd waarop die maatregel het beoogde effect zou sorteren - uiteenlopen, zowel in de politiek als in het prostitutieveld. Aangegeven wordt dat een leeftijdsverhoging zou bewerkstelligen dat prostituees weerbaarder zijn. Tegelijkertijd bestaat de angst dat jonge prostituees als gevolg van een leeftijdsverhoging in het illegale circuit zouden verdwijnen en als gevolg daarvan moeilijker traceerbaar zouden zijn. De zorg om het laatste is eerder doorslaggevend geweest voor de in het wetsvoorstel gemaakte keuze om de leeftijd van 18 jaar te handhaven. Niet onvermeld mag evenwel blijven dat met name een aantal gemeenten met een concentratie van prostitutie en goed zicht op de in de prostitutiebranche aanwezige problemen, in het bijzonder de gemeenten Amsterdam en Den Haag, krachtig pleitbezorger is van een leeftijdsverhoging voor prostitutie. Vanuit uw Kamer hebben de leden van de fracties van het CDA, de PVV, de ChristenUnie en de SGP zich expliciet voorstander van een leeftijdsverhoging getoond. Tijdens het mondelinge vragenuur van uw Kamer op 30 maart 2009 bleek mij dat ook de leden van

de fractie van de PvdA en de SP zich voor een andere afweging openstelden. Ook ik ben bij nadere beschouwing van mening dat de eerder door het kabinet gemaakte afweging thans anders moet uitvallen. In de inleiding heb ik reeds gewezen op de bij deze nota gevoegde nota van wijziging, waarin onder andere enkele wijzigingen zijn opgenomen die strekken tot verhoging van de leeftijdsgrens voor prostitutie van 18 naar 21 jaar. Graag licht ik mijn keuze in het navolgende toe. Het kabinet heeft tijdens de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel onderkend dat met name prostitutees tussen de 18 en 21 jaar bijzonder kwetsbaar zijn en een betere bescherming behoeven. De door de voorstanders van een leeftijdsverhoging aangevoerde argumenten, zoals die in de memorie van toelichting (p. 13) zijn weergegeven – verschillende fracties vroegen om mijn reactie op deze argumenten –, zijn bekend. Ik onderschrijf de veronderstelling dat in het algemeen een persoon van 21 jaar geestelijk meer volwassen is en daarmee beter in staat tot het nemen van een weloverwogen beslissing over het werken als prostituee. Een persoon van de leeftijd van 21 jaar heeft tijd gehad om als volwassene na te denken over de zwaarte en risico's van het werk, alsmede de mogelijke gevolgen voor de toekomst dienaangaande. In het werk zal een persoon van de leeftijd van 21 jaar zich vaak ook beter kunnen weren. Hij of zij heeft doorgaans meer ervaring in de sociale omgang als volwassene met volwassenen. Dat is in de omgang en onderhandelingen met klanten van wezenlijk belang. Voorts is aanneemelijk dat personen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt vaker een opleiding zullen hebben afgerond, waardoor zij economisch minder afhankelijk van het beroep van prostituee zullen zijn en meer mogelijkheden zullen hebben om desgewenst het werk als prostituee te beëindigen. Bij beëindiging van hun werkzaamheden bestaan er dus reeds meer perspectieven op alternatieven. Op grond van het vorenstaande is de conclusie gerechtvaardigd dat personen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt in het algemeen – uitgezonderd personen die los van hun leeftijd in een kwetsbare positie verkeren – weerbaarder zullen zijn. Zij zullen zich beter bewust zijn van de keuze die zij maken en die keuze ook kunnen afzetten tegen een andere beroepskeuze. Daaraan wordt naar mijn mening terecht een belangrijk argument voor een leeftijdsverhoging ontleend. Een leeftijdsverhoging zou als beschermingsmaatregel tegen gedwongen prostitutie belangrijk effect kunnen sorteren. Ik verwacht dat de leeftijdsverhoging tevens kan bijdragen aan het voorkomen dat personen, in het bijzonder uit het buitenland afkomstige meisjes, al voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar op het werken in de prostitutie worden voorbereid om direct na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in de prostitutie te worden gebracht. Ook ben ik gevoelig voor het argument dat met een leeftijdsverhoging de aanpak van jeugdprostitutie kan worden verbeterd. Een persoon van 16 of 17 jaar kan op het eerste oog doorgaan voor iemand van 18 jaar. Wanneer legale prostitutie uitsluitend kan plaatsvinden door personen die de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, zullen daarentegen minderjarige prostitutees als zodanig duidelijker herkenbaar zijn. Ik verwacht dat daarmee ook het risico wordt beperkt dat – bij voorbeeld buitenlandse – meisjes al voor ze 18 jaar zijn, op werk in de prostitutie worden voorbereid.

Zoals ik hierboven heb aangegeven heeft het risico op een verschuiving naar de illegaliteit van een deel van de prostitutees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar de balans eerder doen uitslaan naar het handhaven van de leeftijd van 18 jaar. Bij nader inzien meen ik dat aan dit argument tégen een leeftijdsverhoging minder gewicht moet worden toegekend. Ik ben van mening dat het risico op een verschuiving door een aantal maatregelen kan worden ondervangen. In dit verband is van belang dat het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een effectief instrumentarium om tegen illegale vormen van prostitutie op te treden. De voorgestelde wetgeving

voorziet in een stelsel waarbij prostituees die de leeftijd van (straks) 21 jaar nog niet hebben bereikt, zich niet zullen kunnen registreren. Het is een exploitant verboden om een prostituee die niet beschikt over een registratiebewijs voor zich te laten werken. Voorts is de klant die gebruik maakt van de diensten van een prostituee die geen registratiebewijs voorhanden heeft strafbaar. Kortom, tegen het illegale deel zal krachtig kunnen worden opgetreden. Daarmee kan een verschuiving worden tegengegaan. Aldus biedt het onderhavige wetsvoorstel naar mijn overtuiging een geschikt kader waarbinnen een leeftijdsverhoging verantwoord is. Wel ben ik van mening dat ook na een verhoging van de leeftijdsgrens naar 21 jaar de aanpak van ronselpraktijken die thans niet zelden op minderjarigen van 15 of 16 jaar zijn gericht met het doel slachtoffers op 18-jarige leeftijd in de prostitutie te brengen, in de opsporing van mensenhandel onverminderd prioriteit behoeft.

Ten slotte meen ik dat het thans in het wetsvoorstel opgenomen leeftijdsverschil tussen exploitant en prostituee ongelukkig is en dat daaraan eveneens een argument kan worden ontleend voor een verhoging van de leeftijdsgrens voor prostitutie. Ik kom daarop in het navolgende, naar aanleiding van daarover door verschillende fracties gestelde vragen, nog terug.

Naar ik meen heb ik met het vorenstaande tevens een aantal vragen van de leden van de fracties van het CDA, de SP en de SGP beantwoord.

De leden van de fractie van de SP vragen of niet eerst onderzoek naar de effecten van een leeftijdsverhoging zou moeten worden verricht. De leden van de fractie van GroenLinks stellen een vergelijkbare vraag. Ik ben van mening dat – gelet ook op de bijzondere aandacht die dit onderwerp in de consultatiefase heeft gekregen – de mogelijke gevolgen van een leeftijdsverhoging voldoende in kaart zijn gebracht. Op grond daarvan kan naar mijn mening een adequate afweging worden gemaakt. Daarbij moet onder ogen worden gezien dat het risico bestaat dat als gevolg van de leeftijdsverhoging een deel van de prostituees in de leeftijd van 18 tot 21 jaar illegaal zal gaan werken. Zij worden straks voor de keuze gesteld om – in elk geval tot het bereiken van de leeftijd van 21 jaar – hun werkzaamheden te beëindigen of op illegale wijze voort te zetten. In het flankerend beleid zal hiervoor bijzondere aandacht zijn, bijvoorbeeld door het aanbieden van uitstapprogramma's aan personen in de leeftijd van 18 tot 21 jaar die op het moment van inwerkingtreding van de relevante bepalingen uit het wetsvoorstel als prostituee werkzaam zijn. Voorts heb ik hierboven reeds aangegeven dat het wetsvoorstel het instrumentarium biedt om illegale vormen van prostitutie tegen te gaan. Ik ben met deze leden van mening dat het van belang is om de effecten van een leeftijdsverhoging te monitoren en te meten. Ik stel mij evenwel op het standpunt dat zulks ook kan op het moment dat een leeftijdsverhoging naar 21 jaar een feit is. In dat geval vormen de effecten van de leeftijdsverhoging automatisch onderdeel van de periodieke evaluatie van de voorgestelde wetgeving waarin artikel 39 van het wetsvoorstel voorziet. Tevens valt het onderzoek naar de effecten van de leeftijdsverhoging dan binnen het aandachtsveld van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

De leden van de fracties van het CDA, de SP en de SGP refereren aan het feit dat er beroepen zijn waarvoor geldt dat voor de uitoefening ervan de leeftijd van 21 jaar wettelijk is vereist. In dit verband wijzen deze leden er onder andere op dat het wetsvoorstel voor de exploitant een minimumleeftijd van 21 jaar voorschrijft. Deze leden vragen waarom in het wetsvoorstel de leeftijd voor het beroep van prostituee is neergelegd op 18 jaar.

In aanvulling op hetgeen ik hierboven reeds over de leeftijd voor prostitutie naar voren heb gebracht, merk ik in reactie op deze vragen graag het volgende op. Deze leden constateren terecht dat er verschillende beroepen zijn waarvoor wettelijk een minimumleeftijd van 21 jaar is voorgeschreven. In dit verband kan in de eerste plaats worden gewezen op het feit dat artikel 14, eerste lid, onder d, bepaalt dat een vergunning voor de uitoefening van een seksbedrijf wordt geweigerd wanneer de exploitant de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt. Deze eis is mede ontleend aan de Modelverordening voor prostitutiebeleid van de VNG. Voorts hanteert ook de Drank- en Horecawet (artikel 8) een minimumleeftijd van 21 jaar voor de uitoefening van het horeca- of slijtersbedrijf. Hetzelfde geldt in beginsel voor het beroep van buschauffeur, zoals neergelegd in de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 110). De reden die bij deze beroepen ten grondslag heeft gelegen aan de keuze van de wetgever voor een hogere leeftijd dan 18 jaar is evenwel gelegen in het feit dat de uitoefening van deze beroepen een bijzondere verantwoordelijkheid voor anderen met zich brengt. De exploitant van een seksbedrijf is daarvan een sprekend voorbeeld aangezien het onderhavig wetsvoorstel diens verantwoordelijkheid voor de voor hem werkzame prostituees door het stellen van uniforme gedragseisen benadrukt. Een verhoging van de leeftijd voor het beroep van prostituee richt zich vooral op de bescherming van henzelf. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat ook een prostituee, zekere wat betreft hygiëne en gezondheidsrisico's, een verantwoordelijkheid naar anderen draagt. In die zin is ook in onderhavig verband sprake van een openbare orde aspect. Daarnaast ben ik gevoelig voor het door verschillende fracties naar voren gebrachte argument dat het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen de leeftijdsgrens voor de exploitant en de prostituee ook om andere reden wringt. Niet zelden is immers sprake van ongelijke machtsverhoudingen tussen exploitant en prostituee. De voorgestelde wetgeving heeft nadrukkelijk tot doel daarin verandering te brengen door de positie van de prostituee te verbeteren. Bezien vanuit die doelstelling kan de vraag worden gesteld of het verschil in de voor de uitoefening van het beroep vereiste minimumleeftijd, waarmee – zoals de leden van de fractie van het CDA het noemden – een natuurlijk overwicht aan de exploitant wordt gegeven, wenselijk is.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP welke leeftijdsgrenzen in andere landen worden gehanteerd en of er in andere landen onderzoek naar de effecten van een leeftijdsverhoging is gedaan, kan ik aangeven dat internationaal onderzoek naar de mogelijke effecten van een leeftijdsverhoging niet voorhanden is. Uit de mij thans beschikbare informatie blijkt dat de lidstaten van de Europese Unie, voor zover in deze staten prostitutie is toegestaan, overwegend een leeftijds-grens van 18 jaar hanteren. Verder verwijs ik in dit verband graag naar hetgeen ik eerder in deze nota heb opgemerkt over het monitoren van de effecten van de leeftijdsverhoging.

Hoofdstuk 4 Seksbedrijf

De leden van de fractie van het CDA vragen aan te geven waarom er met de diverse maatregelen uit het wetsvoorstel aangesloten wordt op de openbare- ordeverantwoordelijkheid van de burgemeester. Zij vragen daarbij tevens aan te geven welke openbare-orde-overwegingen hoofdzakelijk aan het lokale prostitutiebeleid ten grondslag zouden kunnen liggen.

De leden van de fractie van het CDA vragen aan te geven waarom er met de diverse maatregelen uit het wetsvoorstel aangesloten wordt op de openbare- ordeverantwoordelijkheid van de burgemeester. Zij vragen daarbij tevens aan te geven welke openbare-orde-overwegingen

hoofdzakelijk aan het lokale prostitutiebeleid ten grondslag zouden kunnen liggen.

Ingevolge artikel 172, eerste lid, Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. De openbare orde wordt beheerst door een complex van rechtsregels dat ziet op het gewenste niveau van orde en rust in het openbare leven. Het begrip «handhaving van de openbare orde» bevat twee elementen: de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde enerzijds en de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten anderzijds. De burgemeester verleent bijvoorbeeld diverse vergunningen, zoals exploitatievergunningen voor cafe's en discotheken, maar ook de vergunning voor prostitutiebedrijven op basis van de huidige model-APV. Het ligt in de rede die lijn door te trekken in dit wetsvoorstel, omdat er met betrekking tot de prostitutiebranche ook zaken zijn met een openbare-ordekarakter. Zo kan de locatie van een prostitutiebedrijf van grote invloed zijn op het openbare leven, alleen al vanwege de publiek- en verkeeraantrekkelijke werking.

De leden van de fractie van de PvdA, GroenLinks, SGP en SP vragen waarom de thuiswerker in het wetsvoorstel niet aan een vergunning wordt onderworpen. Deze leden vragen daarbij of het gemeenten wordt toegestaan om alsnog zelfstandig een vergunningstelsel voor thuiswerkers te hanteren, of thuiswerk op basis van het bestemmingsplan te verbieden. De leden van de fractie van GroenLinks en SP vragen of gemeenten verplicht worden thuiswerk toe te staan en welke sancties er gelden indien gemeenten zich niet aan deze verplichting houden. De leden van de fractie van de SGP vragen of het ten behoeve van de handhaving niet beter zou zijn om alle bedrijven en (zelfstandige) beroepen gelijk te behandelen en daarmee aan een vergunningplicht te onderwerpen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ook de gemeenten die een nulbeleid voeren thuisprostitutie toe moeten staan. De leden van de SP fractie vragen of thuisprostitutie nu wel of niet verboden kan worden. Ik vind het te ver gaan om elke vorm van prostitutie die in de beslotenheid van de eigen woning plaatsvindt aan een vergunning te onderwerpen. In de meeste gevallen zijn deze werkzaamheden niet voor de buitenwereld waarneembaar, bestaat er geen overlast en komt de openbare orde niet in het geding. Een verplichte vergunning, die door gemeenten bij verlening gepubliceerd zou moeten worden, grijpt hier te zeer in in de directe persoonlijke levenssfeer van de prostituee. Om deze reden is gekozen voor een minder ingrijpende vorm van regulering, namelijk registratie. Dit is anders indien de activiteiten van de thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld indien er zodanig met een adres geadverteerd wordt dat het tot passanten leidt, er reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op eenzelfde (thuis-)adres werkzaam zijn. Dan moet deze activiteit beschouwd worden als een bedrijf waarvoor een vergunning nodig is.

Het is niet aan het oordeel van de lokale overheid om te bepalen of prostitutie in de eigen woning is toegestaan. Prostitutie betreft immers in beginsel een legale activiteit. Een vergunning zou een toestemming door het bestuur inhouden, grote administratieve lasten voor de prostituee met zich brengen en thuisprostitutie slechts onder voorwaarden mogelijk maken. De aan een eventuele vergunning te verbinden voorwaarden – zoals die bijvoorbeeld in het wetsvoorstel ten aanzien van de exploitant zijn opgenomen – acht ik overbodig. Aan een vergunning voor een prostitutiebedrijf worden verschillende voorwaarden verbonden, die ondermeer beogen de prostituee te beschermen. Indien deze voorwaarden niet worden nageleefd, kan de vergunning worden ingetrokken. Deze voorwaarden richten zich op de exploitant. Het is wenselijk noch mogelijk, dit in antwoord op vragen van de leden van de

fractie van de SGP, om bedrijven en zelfstandigen op gelijke wijze te behandelen.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is het gemeenten in beginsel niet langer toegestaan om een vergunning voor thuiswerk te hanteren, tenzij het werk een bedrijfsmatig karakter draagt. De prostituee die zich geregistreerd heeft, is het toegestaan om in de eigen woning zelfstandig prostitutie te bedrijven. Thuiswerk kan als zodanig tevens niet langer in bestemmingsplannen verboden zijn. Met een dergelijk verbod zou immers strijd met deze wet ontstaan. Met betrekking tot het bestemmingsplan geldt naar mijn mening dat ruimtelijke overwegingen er niet toe kunnen leiden dat elke vorm van prostitutie in de eigen woning verboden kan worden, ook niet indien er een nulbeleid wordt gevoerd. De nulloptie heeft betrekking op prostitutiebedrijven. Slechts indien thuisprostitutie een bedrijfsmatig karakter draagt, kan deze onder de nulloptie vallen en daarmee verboden zijn.

Mijn verwachting is niet dat gemeenten in strijd met de wet alsnog een vergunningverplicht zullen voeren. Sancties aan het adres van gemeenten zijn om deze reden dan ook niet in het wetsvoorstel opgenomen. Indien gemeenten zich niet aan wet houden, kan een prostituee zich tot de bestuursrechter wenden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom sommige gemeenten nu een vergunningplicht voor thuiswerkers hanteren.

Het aantal gemeenten dat een dergelijke vergunningplicht kent is zeer beperkt. In die gemeenten waar wel een vergunning voor thuiswerk nodig is, blijkt dat deze slechts zelden wordt aangevraagd dan wel verleend. Mogelijk zijn de vaak zeer hoge leges hiervan de oorzaak. Gemeenten die deze vergunning hebben ingevoerd, trachten hiermee nadere invulling te geven aan lokaal prostitutiebeleid, waarvan de bestrijding van misstanden onderdeel uitmaakt. De vergunning geeft hun de mogelijkheid om voorwaarden aan het thuiswerk te verbinden en controle mogelijk te maken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of door het niet invoeren van een vergunningplicht de vlucht naar het internet niet groter wordt. Dit is naar mijn mening niet het geval. Het aanbieden van prostitutie geschiedt ook nu voornamelijk via internet. Prostituees dienen ingevolge de voorgestelde wetgeving bij het adverteren, ook op internet, het registratie- en telefoonnummer te vermelden. Doen zij dat niet, dan zijn zij in overtreding. Wanneer een vergunningplicht ingevoerd zou worden, dan zou bij adverteren het vergunning- en telefoonnummer vermeld moeten worden. Met betrekking tot het al dan niet invoeren van een vergunning verandert er op dit punt derhalve niets.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom er geen landelijke plicht komt om regels te stellen ten aanzien van het adverteren met het thuisadres of het aanbrengen van reclame-uitingen.

Prostitutiebeleid is een lokale aangelegenheid waarbij gemeenten veel ruimte toekomt om bij verordening nadere regels te stellen. In veel gevallen betreft het hier discretionaire bevoegdheden, zo ook hier. De «voor het publiek waarneembare wijze» waarop thuisprostitutie plaatsvindt, vind ik dermate lokaal van aard dat ik het aan gemeenten laat om hier al dan niet bij verordening nadere regels aan te verbinden. Ik zie ook geen toegevoegde waarde om in de wet een verplichting op te nemen jegens gemeenten.

De leden van de fractie van de PvdA valt het op dat het wetsvoorstel met name repressieve instrumenten bevat om misstanden te bestrijden en zij stellen de vraag of ook bij vergunningverlening expliciet getoetst wordt of een bedrijf gebruik maakt van prostituees die vrijwillig hun beroep

uitoefenen. De leden stellen de vraag wanneer er sprake is van «aanwijzingen van handelen in strijd met artikel 273f Wetboek van Strafrecht». Zij vragen of dit eerdere veroordelingen dienen te zijn en of gemeenten hier ook nog een eigen beoordelingsruimte hebben. Hiermee samen hangt de vraag van de leden van de fractie van de SP hoe sterk de aanwijzingen moeten zijn dat in strijd met het verbod op mensenhandel zal worden gehandeld, alvorens een vergunning wordt geweigerd. De leden vragen of voorbeelden kunnen worden gegeven.

De desbetreffende bepaling, artikel 14, eerste lid, onder g, is ontleend aan de Modelverordening voor prostitutiebeleid van de VNG, waarmee gemeenten reeds ervaring hebben opgedaan. Ingevolge deze bepaling wordt een vergunning geweigerd indien er aanwijzingen zijn dat slachtoffers van mensenhandel tewerkgesteld zijn of zullen zijn.

Bij de vergunningverlening zal de exploitant uitvoerig worden getoetst. De gemeente heeft hier een eigen beoordelingsruimte en kan zich daarbij laten ondersteunen door een BIBOB-advies, een Verklaring omtrent het gedrag, alsmede informatie op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens en artikel 4:3 Besluit politiegegevens. Een veroordeling voor mensenhandel kan vanzelfsprekend als een relevante aanwijzing worden opgevat. Dat gegeven zal evenwel ook op grond van de toets aan «slecht levensgedrag» (artikel 14, eerste lid, onder c) aan de vergunningverlening in de weg staan. Het criterium «aanwijzingen» in artikel 14, eerste lid, onder g, is ruimer dan alleen veroordelingen. In dit verband relevante informatie kan ook andere informatie met betrekking tot de aanvrager van de vergunning betreffen. Gedacht kan worden aan een lopend strafrechtelijk onderzoek op grond van een verdenking terzake mensenhandel.

Met betrekking tot het begrip «slecht levensgedrag» zal bij algemene maatregel van bestuur worden aangegeven wat in ieder geval ontoelaatbaar is. Dat betreft overtredingen en misdrijven (veroordelingen) die in het licht van deze branche dermate ernstig moeten worden geacht dat gemeenten gehouden zijn een vergunning te weigeren of in te trekken. Hier wordt de gemeente derhalve geen beoordelingsruimte gelaten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de BIBOB-toets zich verhoudt ten aanzien van feiten zoals strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Daarbij vragen zij of de recente gerechtelijke uitspraken in de gemeente Alkmaar het juiste gebruik van het instrumentarium in de weg staan. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen of er, gelet op de recente uitspraken, behoefte is om de Wet-BIBOB nog eens goed te beschouwen nu deze nadrukkelijk genoemd wordt als instrument om mogelijke criminogene antecedenten van vergunningaanvragers te onderzoeken.

De uitspraak in de BIBOB-zaak in Alkmaar (Rechtbank Alkmaar, 12-11-2009; LJN: BK2970) geeft geen aanleiding om de Wet-BIBOB nader te beschouwen. De reden van de negatieve uitspraak, waartegen beroep is ingesteld dat nog aanhangig is bij de Raad van State, lijkt vooralsnog gelegen in de toepassing van de wet en niet zozeer in de wijze waarop de wet is opgesteld. Dit is in lijn met de uitspraak inzake Yab Yum (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 08-07-2009; LJN: BJ1892). Wel wordt gewerkt aan een verbetering van de kwaliteit van de advisering van het Bureau BIBOB en een eenvoudigere toepassing van het instrumentarium. Tevens is het voornemen om de reikwijdte van de Wet-BIBOB uit te breiden.

Feiten zoals strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht worden, voor zover bekend, bij verschillende diensten meegenomen in het BIBOB-advies. Indien deze informatie beschikbaar is voor een bestuursorgaan, kan deze worden meegewogen in besluiten van dat bestuursorgaan.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de gemeente waar de prostituee zich heeft ingeschreven, verplicht is de gemeente waar de prostituee woonachtig is over de inschrijving in het register in te lichten. Daaraan koppelen zij de vraag of dit dan strijdig zou zijn met de bescherming van de privacy van de prostituee.

Mede omdat door een dergelijke verplichting de privacy van de prostituee inderdaad geschaad zou worden, is deze verplichting niet opgenomen. Het enkele feit dat een prostituee in de gemeente woonachtig is, is voor het gemeentebestuur bovendien geen relevante kennis.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen onder welke omstandigheden een souteneur niet als exploitant of beheerder is aan te spreken. Ook vragen deze leden of de figuur van souteneur onder bepaalde omstandigheden ook buiten het vergunningenregime van het wetsvoorstel kan vallen.

In het spraakgebruik wordt iemand die voordeel trekt uit de seksuele handelingen van een prostituee, een souteneur genoemd; in de wetgeving wordt het begrip niet gebruikt. Een souteneur kan als exploitant worden beschouwd indien hij bedrijfsmatig geld, goederen of diensten ontvangt van een of meer prostituees in ruil voor bijvoorbeeld bescherming. Onder deze omschrijving zou de echtgenoot kunnen vallen die «bescherming» biedt aan zijn vrouw, door deze bijvoorbeeld te begeleiden bij het bezoek aan een klant, maar deze zal in het kader van deze wet in beginsel niet als exploitant worden aangemerkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er, gelet op de branche, ook overwogen is om andere personen dan prostituees, exploitanten en beheerders door enige vorm van vergunning of registratie zichtbaar te maken voor toezichthouders en handhavers.

Ik ben van mening dat met de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zicht komt op de meest relevante actoren binnen de branche. Een verbreding zou betekenen dat bijvoorbeeld ook deur- en barpersoneel en (taxi-)chauffeurs onder enige vorm van een regeling zouden moeten vallen. Een dergelijke verbreding is niet uitvoerbaar, gezien de wisseling van personeel of het ontbreken van een arbeidsrelatie (taxi), en voegt bovendien naar mijn mening onvoldoende toe. Indien de hiervoor bedoelde personen zich schuldig maken aan mensenhandel, kan vanzelfsprekend worden opgetreden op grond van artikel 273f Wetboek van Strafrecht.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe wordt voorkomen dat exploitanten prostituees dwingen om werk op hun thuisadres te gaan verrichten.

De situatie zoals door de leden van fractie van de SGP beschreven, toont het belang aan van een stelsel waarbij alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering vallen. De registratieplicht maakt daarvan een cruciaal onderdeel uit. Door middel van de registratie van de thuisprostituee wordt een contactmoment gecreëerd, dat aanknopingspunten biedt voor het signaleren van ongewenste situaties als dwang. Gemeenten en politie zullen zich in moeten zetten om deze overtreders door middel van bestuurlijk en strafrechtelijke toezicht en handhaving op het spoor te komen en aan te pakken.

Over de mogelijkheid voor gemeenten om in het geheel geen prostitutiebedrijven toe te staan in de gemeente (de nuloptie), zijn door leden van verschillende fracties op diverse plaatsen in het verslag vragen gesteld. Graag beantwoord ik deze vragen hieronder in onderlinge samenhang. De leden van de fractie van de SP vragen op grond van welke overwegingen gemeenten de nuloptie mogen instellen, en of deze overwegingen nog gemotiveerd dienen te worden. De leden van de fractie van de SGP

vragen waarom er in het wetsvoorstel criteria zijn opgenomen aan de hand waarvan gemeenten een maximumstelsel kunnen voeren. Voornoemde leden vragen of gemeenten hierdoor niet te weinig ruimte krijgen om lettend op lokale omstandigheden en opvattingen te kiezen voor een inperking van het aantal bedrijven. Voornoemde leden vragen ook of gemeenten de volledige vrijheid hebben om voor elke vorm van seksbedrijf een nulloptie op te nemen, of dat deze mogelijkheid naast prostitutiebedrijven alleen geldt voor de in de toelichting genoemde raamprostitutie of tippelzones. Gevraagd wordt of gemeenten als gevolg van dit wetsvoorstel verplicht worden om bepaalde vormen van prostitutie toe te staan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering een nadere invulling van de criteria kan geven en vraagt hierbinnen ook ruimte is voor het weren van brancheactiviteiten op basis van cultureel-religieuze overwegingen. Ook de leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre gemeenten op grond van zelf gekozen motieven, zoals bijvoorbeeld religieuze overwegingen, de nulloptie mogen invoeren. Deze leden vragen daarbij of het denkbaar is dat de ene gemeente de toegestane criteria strenger invult dan de ander.

Gemeenten krijgen met het wetsvoorstel de mogelijkheid om bij verordening een maximumbeleid te voeren met betrekking tot seksbedrijven (artikel 10). Met betrekking tot prostitutie krijgen zij tevens de mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat in het geheel geen prostitutiebedrijven zijn toegestaan (artikel 23). Dit geldt voor alle vormen van prostitutiebedrijven. Gemeenten worden dan ook niet verplicht om prostitutiebedrijven binnen de gemeentegrenzen toe te staan. Daarnaast behouden zij de mogelijkheid om op basis van bestemmingsplannen seksbedrijven, waaronder ook prostitutiebedrijven, te weren. Indien een prostitutiebedrijf nu niet is toegestaan ingevolge een bestemmingsplan, dan zal dat na inwerkingtreding van deze wet nog steeds het geval zijn. De voorgestelde verordenende bevoegdheid biedt de gemeente slechts een extra instrument om hier nadere regels te stellen. Het wordt gemeenten gemakkelijker gemaakt om aanvragen voor een vergunning voor een prostitutiebedrijf onder verwijzing naar de verordening af te wijzen. Indien tengevolge van het maximum- of nulbeleid aan bedrijven geen vergunning wordt verleend, is het gevolg dat bedrijven als illegaal zijn aan te merken, en dus kan daartegen worden opgetreden. Voorts biedt de verordening meer duidelijkheid aan exploitanten van bedrijven en burgers met betrekking tot de vraag of prostitutiebedrijven in de gemeente zijn toegestaan.

Een dergelijke verordening, met daarin een verbod op de uitoefening van een prostitutiebedrijf, dient aan de hand van een aantal criteria te worden vastgesteld. Deze criteria zijn opgenomen in artikel 23 van het wetsvoorstel: bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten. Het is aan gemeenten om deze criteria aan de hand van lokale omstandigheden nader in te vullen – zoals dat nu ook reeds bij andere verordeningen gebeurt. Omdat het hier een economische activiteit betreft die onderworpen wordt aan een vergunningstelsel, dienen deze criteria te voldoen aan Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn). Ten gevolge van deze richtlijn zijn beperkingen slechts toegestaan ter bescherming van enkele dwingende redenen van algemeen belang, waaronder mede wordt verstaan de bescherming van de openbare orde. De in het wetsvoorstel omschreven criteria sluiten hierbij aan. Een beperking van economische activiteiten op basis van «lokale opvattingen» of «cultureel-religieuze» overwegingen zijn ingevolge de Dienstenrichtlijn niet toegestaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het criterium van «veiligheid en gezondheid van prostituee en klant» zich verhoudt tot de ruimtelijke ordening van een gemeente.

Deze criteria verhouden zich niet tot elkaar. Het betreft afzonderlijke wegingscriteria van de gemeente.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering bereid is om ook voor overige seksbedrijven, niet zijnde prostitutiebedrijven, de mogelijkheid van een nuloptie te overwegen, indien daar regionaal afspraken over kunnen worden gemaakt. De leden van de fractie van de SGP vragen waarom er niet gekozen is voor een nuloptie voor de volle breedte van de branche. Zij vragen wat de verschillen zijn die het gemaakt onderscheid rechtvaardigen.

Er zijn diverse typen van bedrijven die onder de definitie van «seksbedrijf» vallen. Naast prostitutiebedrijven zijn dat bijvoorbeeld zaken waar «erotisch vertier» geboden wordt, zoals stripbars en seksbioscopen. Ik vind een dergelijk algemeen verbod voor seksbedrijven, niet zijnde prostitutiebedrijven, te ver gaan, mede omdat een dergelijke algemene beperking in strijd zou komen met de vrijheid van vestiging zoals gewaarborgd door het EU-recht. Het verbieden van detailhandel op basis van deze wet gaat de strekking van het wetsvoorstel voorbij. Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat op het moment dat in een dergelijk seksbedrijf prostitutie plaatsvindt, daartegen wegens het ontbreken van de daarvoor benodigde vergunning kan worden opgetreden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of onder de verordening als bedoeld in artikel 23 van het wetsvoorstel ook regels als bedoeld in artikel 3, publieke zichtbaarheid van de seksinrichting, vallen. De verordenende bevoegdheid in artikel 3 biedt de mogelijkheid de voor het publiek waarneembare wijze van (individuele) prostitutie te reguleren. De verordenende bevoegdheid van artikel 23 biedt de mogelijkheid te kiezen voor een nuloptie voor prostitutiebedrijven. Er zijn – indien van de laatstgenoemde mogelijkheid gebruik wordt gemaakt – in de desbetreffende gemeente dus geen prostitutiebedrijven toegestaan. Aldus is regulering van de wijze waarop gewerkt wordt, in dat geval niet aan de orde. In die zin staan de bepalingen los van elkaar. Desgewenst kunnen gemeenten waar wel prostitutiebedrijven zijn, op basis van artikel 10, tweede lid, bij verordening nadere regels stellen over de uitoefening van een seksbedrijf (waaronder ook de prostitutiebedrijven vallen); dit kunnen onder meer regels zijn over de publieke zichtbaarheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het klopt dat gemeenten er voor kunnen kiezen om voor sommige vormen van prostitutie (raamprostitutie) een vergunning te weigeren uit het oogpunt van moreel onaanvaardbare en respectloze bejegening van het menselijk lichaam als koopwaar.

Prostitutie en de exploitatie van een prostitutiebedrijf betreffen legale beroepen. Het werken binnen deze branche betreft – tenzij het tegendeel blijkt – dan ook een vrije arbeids- en beroepskeuze. Het verbieden van prostitutie vanuit het geschetste morele standpunt is derhalve niet toegestaan. Over de wijze waarop een prostituee zich etaleert, kunnen desgewenst op grond van artikel 3 gemeentelijke regels worden geformuleerd.

De leden van de CDA- en SP-fractie vragen of artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (Sr), gelet op enkele recente uitspraken inzake mensenhandel, goed toegesneden is om verdachten van mensenhandel op die grond aan te pakken.

Van de zijde van politie en openbaar ministerie zijn geen signalen bekend dat artikel 273f Sr onvoldoende basis zou bieden om mensenhandel effectief aan te kunnen pakken. Zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de zevende rapportage echter constateert, is artikel 273f Sr evenwel geen eenvoudige bepaling. De bepaling is veelledig en gelaagd.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel geeft aan dat specialisatie en opbouw van deskundigheid kan bijdragen aan een eenduidige interpretatie van artikel 273f Sr. Het openbaar ministerie is daar inmiddels door de aanstelling van regio-officieren van justitie toe overgegaan. Ik ben met de Raad voor de rechtspraak in overleg om tot meer specialisatie te komen. Daarnaast onderzoekt de zittende magistratuur of het mogelijk is om oriëntatiepunten te ontwikkelen ter bevordering van rechtseenheid in de straftoemeting van overeenkomstige mensenhandelzaken. Het openbaar ministerie is recent gestart met de voorbereidingen voor het opstellen van een richtlijn voor strafvordering in mensenhandelzaken. Het doel is om deze nog dit jaar af te ronden. Naar verwachting zullen bovengenoemde maatregelen er toe leiden dat de mogelijkheden die artikel 273f Sr biedt ten aanzien van de vervolging van verdachten van mensenhandel, beter en meer eenduidig worden benut.

De leden van de CDA-fractie vragen of bewijsmateriaal met betrekking tot evidente mishandeling in het verleden een zwaardere rol kan vervullen in de bewijslast voor mensenhandel?

Mishandeling kan een signaal zijn dat sprake is van mensenhandel. Het is aan de politie en het openbaar ministerie om te beoordelen of het bewijsmateriaal voor de mishandeling – en het desbetreffende feitencomplex op zich – in de voorliggende mensenhandelzaak een rol speelt, en zo ja, welke rol.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er een algemeen beoordelingskader is om te bepalen wat goed of slecht levensgedrag is. De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom «slecht levensgedrag» niet in de wet wordt uitgewerkt maar in de algemene maatregel van bestuur (amvb).

Er bestaat geen algemeen beoordelingskader van goed of slecht levensgedrag. In zijn algemeenheid is het justitiële verleden van betrokkene bij deze beoordeling van belang. De nadere uitwerking van «slecht levensgedrag» zal, gelijk aan bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, plaatsvinden bij amvb. Uitwerking van de gedragseisen in een amvb maakt het eenvoudiger zo nodig aanpassing van de criteria door te voeren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom er in het wetsvoorstel geen duidelijker inkadering is van de voorwaarde wat betreft het levensgedrag, en waarom naast deze ook andere vergunningsvoorwaarden op onderdelen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) geregeld worden. Ook vragen deze leden welke speelruimte gemeenten hebben om een eigen invulling te geven aan weigerings- en intrekkinggronden.

Het wetsvoorstel zal het vergunningenbeleid binnen gemeenten voor een groot deel uniformeren. De uniformiteit wordt bevorderd doordat de exploitatie van prostitutiebedrijven vergunningplichtig worden gemaakt, door eisen te stellen aan de aanvraagprocedure en aan de vergunning zelf (de artikelen 12, eerste en tweede lid, en 13 respectievelijk artikel 16) en door voor te schrijven wanneer de vergunning moet worden geweigerd (artikel 14) dan wel moet worden ingetrokken (artikel 17). Exploitanten zullen in alle gemeenten in de aan deze artikelen geformuleerde voorwaarden moeten voldoen. Voorts gebiedt artikel 24 exploitanten over een bedrijfsplan te beschikken waarin beschreven wordt welke maatregelen hij treft op het gebied van hygiëne, het beschermen van de gezondheid, veiligheid en zelfbeschikkingsrecht van de prostituee en de bescherming van de gezondheid van klanten. In de amvb worden deze verplichtingen, die ook binnen alle gemeenten zullen gaan gelden, nader ingevuld. Deze verplichtingen gelden als voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van vergunning. Ook hier geldt dat voor regeling bij amvb is

gekozen om, zo dat nodig, eenvoudiger aanpassing van de voorwaarden door te kunnen voeren.

De vergunningvoorwaarden worden derhalve wel grotendeels geüniformeerd. Dit laat onverlet dat gemeenten de ruimte hebben om op grond van lokale omstandigheden en belangen aanvullende voorwaarden te kunnen stellen. De artikelen 12, derde lid, 15 en 18 brengen dit tot uitdrukking. De artikelen 15 en 18 bevatten een «kan-bepaling». Hierin worden de gronden genoemd op basis waarvan gemeenten eigenstandig kunnen besluiten vergunningen te weigeren, in te trekken of te schorsen. Gemeenten kunnen daarnaast (zie artikel 15, derde lid) bij gemeentelijke verordening nadere aanvullende weigeringsgronden vaststellen. Hier bestaat, democratisch gelegitimeerde, speelruimte voor gemeenten. Geen ruimte is er met betrekking tot gedragingen of omstandigheden die dermate ernstig moeten worden geacht dat de weigering of intrekking in alle gevallen moet plaatsvinden. Daarop zien de artikelen 14 en 17.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke voorschriften ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee in de vergunning worden opgenomen. De leden van de fractie van de SP vragen een toezegging van de regering dat er landelijk uniform beleid zal worden gevoerd met betrekking tot de te nemen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en zelfbeschikkingrecht van de prostituee. De leden van beide fracties vragen hoe deze voorwaarden zullen worden gecontroleerd en gehandhaafd.

In de algemene maatregel van bestuur die thans in voorbereiding is, zullen in ieder geval de volgende punten worden opgenomen: de prostituee mag klanten weigeren, de prostituee mag bepaalde diensten, daaronder begrepen het werken zonder condoom, weigeren, in de werkruimten moeten te allen tijde voldoende goedgekeurde condooms voor gebruik beschikbaar zijn, de prostituee mag weigeren met de klant alcohol of drugs te gebruiken, de prostituee mag niet gedwongen worden zich geneeskundig te laten onderzoeken, de prostituee moet zich regelmatig kunnen laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen, de prostituee is vrij in de keuze van de arts(en) die zij wil bezoeken, de prostituee bepaalt zelf haar werktijden. Er zal derhalve op deze punten sprake zijn van landelijk uniform beleid. Het betreft rechten van de prostituee enerzijds en verplichtingen voor de exploitant anderzijds. De exploitant die genoemde rechten van de prostituee niet respecteert, kan zijn vergunning verliezen. Controle en handhaving is mogelijk aan de hand van de vergunning en contact met prostituees, al dan niet op basis van signalen en meldingen omtrent het niet nakomen door de exploitant van zijn verplichtingen jegens de prostituee.

De leden van de fractie van de PvdA lezen in de memorie van toelichting dat regels omtrent de arbeidsverhouding primair een zaak is tussen private partijen en vragen hoe dit zich verhoudt met de bij registratie te verschaffen informatie over «hoe om te gaan met drang of dwang uitgeoefend door een derde».

Waar in het wetsvoorstel melding wordt gemaakt van arbeidsverhoudingen wordt de relatie werkgever – werknemer bedoeld. Dit is een wezenlijk andere relatie dan die tussen prostituee en degene die haar door middel van dwang en drang ongewenste handelingen laat uitvoeren. Uiteraard kan deze dwang en drang tevens door de exploitant worden uitgeoefend. Met de bij registratie te verstrekken informatie wordt de prostituee duidelijk gemaakt waar dit onderscheid ligt. Dit betekent aan de ene kant dat duidelijk wordt wat haar rechten zijn, aan de andere kant welke gedragingen door derden strafbaar zijn.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de aanpak, de opsporing en de bestraffing van mensenhandelaren volgens de regering verloopt en of zij hier tevreden over is.

Zoals in de kabinetsreactie op de zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel is weergegeven, is er de laatste jaren op allerlei fronten geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel. Dat stemt tot tevredenheid, maar er moet nog veel gebeuren, onder andere op het gebied van de opsporing, vervolging en berechting van verdachten van mensenhandel. Dat wordt in de kabinetsreactie op de rapportage toegelicht (Kamerstukken II 2009/10, 28 638, nr. 47).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de mogelijkheid van een nuloptie bijdraagt aan de uniformiteit van gemeentelijk beleid. Voornoemde leden vragen welke lokale feiten en omstandigheden zich zouden kunnen voordoen op basis waarvan de ene gemeente wel besluit om prostitutiebedrijven toe te staan en de andere niet. Deze leden vragen ook hoe de nuloptie zich verhoudt tot het in beginsel legale karakter van de branche. Ook de leden van de fractie van de SP vragen of er met de nuloptie niet een lokaal bordeelverbod wordt geïntroduceerd dat haaks staat op de doelstelling van uniformering van lokaal vergunningenbeleid. De nuloptie levert geen bijdrage aan de uniformiteit van gemeentelijk beleid. De uniformiteit die het wetsvoorstel voorstaat, richt zich op kwalitatieve in plaats van kwantitatieve aspecten van het prostitutiebeleid. Het niet toestaan van het voeren van nulbeleid zou in de praktijk de uniformiteit ook niet ten goede komen. Ook in die situatie zouden er in gemeenten verschillende aantallen prostitutiebedrijven (waaronder nul) worden toegestaan. Dat is ook in de huidige situatie het geval, waar gemeenten bijvoorbeeld op basis van bestemmingsplannen prostitutiebedrijven waren.

De leden van de fractie van de SP vinden het noodzakelijk dat vraag en aanbod van prostitutie goed op elkaar afgestemd worden, omdat goed geregelde legale mogelijkheden het illegale aanbod zullen terugdringen. Voornoemde leden vragen of ten gevolge van de nuloptie prostitutie niet in toenemende mate zal verschuiven naar het illegale circuit of naar gemeenten met geen of onvoldoende beleid op dit punt.

Het behoort naar mijn mening niet tot de taak en mogelijkheid van de overheid om vraag en aanbod van prostitutie op elkaar af te stemmen. Ik ben het echter wel met de leden van de fractie van de SP eens dat goed geregelde legale mogelijkheden het illegale aanbod zullen terugdringen. Het is een lokale aangelegenheid om hiermee rekening te houden bij het prostitutiebeleid. Het wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van het vergunde aanbod te versterken, in die zin dat de klant van een prostitutiebedrijf er meer dan nu vanuit mag gaan dat het te bezoeken bedrijf, en de exploitant, aan bepaalde voorwaarden voldoet. Ik sluit niet uit dat er mogelijke verschuivingen zullen plaatsvinden, zoals ook in de huidige situatie kwaadwillenden de grenzen van de mogelijkheden opzoeken. Om deze reden maken zowel een bestuurlijke als strafrechtelijke aanpak en sanctionering onderdeel uit van het wetsvoorstel, waarmee getracht wordt verschuivingen tegen te gaan, drempels op te werpen voor illegale bedrijven en overtreders te kunnen aan te pakken.

De leden van de fractie van de SP vragen of niet het risico bestaat dat gemeenten die een nulbeleid voeren, geen beleid hierop zullen maken, geen toezichthouders en handhavers zullen aanwijzen en dus ook niet of veel te laat zullen optreden indien er bijvoorbeeld signalen van mensenhandel zijn. Ook vragen deze leden of kan worden toegelicht waarom het in een «robuuster prostitutiebeleid» zou passen dat gemeenten bij verordening mogen kiezen voor een nuloptie.

Ook het voeren van een nulbeleid is beleid. Gemeenten die weloverwogen besluiten geen prostitutiebedrijven toe te staan, hebben tevens de verantwoordelijkheid om strijdigheid met dit beleid aan te pakken. Ik ben er van overtuigd dat de overwegingen die gemeenten er toe brengen in geen prostitutiebedrijven toe te staan, er juist in deze gemeenten toe zullen leiden dat zij illegale exploitatie van prostitutie robuust zullen bestrijden.

De leden van de fractie van de SP vragen of indien alle gemeenten tot het instellen van een nuloptie zouden besluiten, daarmee de opheffing van het bordeelverbod weer volledig zou zijn teruggedraaid. Voornoemde leden vragen daarbij of het niet zo zou moeten zijn dat iedere gemeente zijn verantwoordelijkheid neemt om in plaats van nulbeleid, prostitutiebeleid te voeren.

Indien alle gemeenten voor een nuloptie zouden kiezen, dan kan gesteld worden dat de afschaffing van het bordeelverbod feitelijk is teruggedraaid. Die situatie is echter louter denkbeeldig: er zijn veel gemeenten die de waarde van een goed gereguleerd legaal aanbod zien. Tot een totaalverbod zal het dus niet komen. Alle gemeenten zullen een prostitutiebeleid moeten voeren. Sommige doen dat via regulering, ander via een nuloptie. Die keuze is aan de gemeenten zelf.

De leden van de fractie van de SP vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat er tussen gemeenten regionale afstemming zal plaatsvinden met betrekking tot de nuloptie. Voorts vragen deze leden waarop deze afstemming betrekking zou kunnen hebben. De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering denkt te bevorderen dat er in den lande regionaal beleid zal worden geformuleerd dat er toe zal leiden dat de lasten op een eerlijke manier over de verschillende gemeenten binnen een regio zullen worden verspreid.

Gemeenten werken reeds op diverse terreinen samen indien het de bestuurlijke aanpak van veiligheidsproblematiek betreft. Zo ook op het prostitutiedossier. Met de onlangs opgerichte Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel wordt momenteel (onder meer) gewerkt aan een bestuurlijke aanpak van mensenhandel. De RIEC's, die regionaal van aard zijn en waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn, zullen met betrekking tot regionale samenwerking een aanjagende rol vervullen. Een dergelijke rol wordt ook van de regionale beheersdriehoek verwacht. Ook op het prostitutiedossier voeren steeds meer gemeenten een gezamenlijk beleid.

Met betrekking tot de nuloptie geldt voorts dat deze naar mijn mening niet tot een onredelijke lastenverdeling zal leiden. Het voeren van een nulbeleid laat immers onverlet dat illegale bedrijven moeten worden aangepakt. Ik onderschrijf dan ook niet de stelling van de leden van de fractie van D66 dat deze gemeenten geen of minder lasten zullen ervaren. Ik zal het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid opdracht geven gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van regionaal beleid. Kleinere gemeenten, die de benodigde expertise niet in huis hebben, zullen mogelijk taken willen laten uitvoeren door grotere gemeenten. Zij zullen hiertoe dan contact met elkaar moeten leggen om te komen tot een regionaal beleid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het de regering bekend is dat er gemeenten zijn die een maximum hebben vastgesteld voor het aantal toegestane prostitutiebedrijven. Daarbij vragen zij of de mening gedeeld wordt dat op deze manier elke vernieuwing in de sector onmogelijk wordt gemaakt, ook vernieuwing waar prostituees sterk van kunnen profiteren.

Ik ben bekend met het feit dat er gemeenten zijn die met een maximumstelsel werken, en meen dat de vraag naar het gewenste aantal bedrijven het best lokaal kan worden gezien. Sommige exploitanten menen dat maximeringen, maar ook bestemmingsplannen en onwil bij gemeenten er aan in de weg kunnen staan dat de branche zich vernieuwt. Hoe dat zij, het is aan gemeenten of zij meer ruimte willen bieden aan exploitanten. Mij dunkt dat indien de branche bepaalde vernieuwingen voorstaat, die voor een daadwerkelijke verbetering zorgen waarvan ook prostituees zouden profiteren, hierover altijd de dialoog met de gemeente kan worden aangegaan. Bovendien zullen toch niet alle vernieuwingen afhankelijk zijn van het aantal toegestane prostitutiebedrijven.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering met betrekking tot de nulloptie de spanning beoordeelt tussen gemeentelijke autonomie enerzijds en de mogelijke negatieve effecten (risico dat lasten onvoldoende over gemeenten verdeeld worden, risico van geen bescherming tegen illegale praktijken) anderzijds.

Ik zie geen spanning tussen de gemeentelijke autonomie met betrekking tot een nulbeleid en de genoemde mogelijke negatieve effecten. Ook gemeenten die weloverwogen besluiten om geen prostitutiebedrijven toe te staan in de gemeente, zijn daarmee niet ontslagen van de plicht om handelen in strijd met dat beleid te handhaven. Ook de aanpak van mensenhandel zal onverminderd de aandacht moeten krijgen.

De leden van de fractie van D66 vragen of de wettelijke nulloptie wel echt nodig is nu dezelfde gemeentelijke belangen die deze nulloptie beoogt te beschermen ook door het instrument van aanvullende weigeringsgronden in een gemeentelijke verordening kunnen worden beschermd.

De in het wetsvoorstel voorgestelde nulloptie heeft vooral tot doel om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of prostitutiebedrijven binnen een bepaalde gemeente zijn toegestaan, zodat enerzijds exploitanten zich de moeite kunnen besparen een (bij voorbaat kansloos) verzoek tot de gemeente te richten, en anderzijds een gemeente, mocht een dergelijk verzoek toch ontvangen worden, geen ingewikkelde motiveringen hoeft te ontwikkelen – met alle kans op bezwaar en beroep. De keuze voor een nulloptie is dus efficiënt, en biedt daarnaast de kans aan gemeenten die dat willen, duidelijk uit te dragen hoe in die gemeente ten principale over prostitutiebedrijven wordt gedacht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er met betrekking tot de figuur van de gemeentelijke vergunning, behoefte is aan lokale procedureregels als bedoeld in artikel 12, derde lid. Daarbij vragen zij of er, ten behoeve van landelijke uniformiteit, overwogen is om dergelijke aanvullende procedureregels bij algemene maatregel van bestuur (amvb) verplicht te stellen, en of overwogen is om, aanvullend op de algemeen geldende weigerings- en intrekingscriteria, via een instructie-amvb landelijk uniforme vergunningsvoorwaarden te stellen, in plaats van dit over te laten aan het lokale gezag en de daar gegroeide beste praktijkvoorbeelden.

Uit de huidige praktijk, waarbij dit wetsvoorstel zo veel mogelijk wil aansluiten, is echter gebleken dat gemeenten, om hen moverende redenen, verschillende procedureregels hanteren. Hierbij valt te denken aan het al dan niet voor onbepaalde tijd verlenen van een vergunning. Nu is het reeds zo dat gemeenten bij een aflopende vergunning kunnen besluiten om deze te verlengen, of van de aanvrager van de vergunning niet opnieuw alle bescheiden te verlangen, omdat dat niets toevoegt en extra administratieve lasten in het leven roept. Het wetsvoorstel wil deze ruimte aan gemeenten laten. Om deze reden voorziet artikel 12, derde lid, in de mogelijkheid om bij verordening nadere procedureregels te stellen. Ik acht dergelijke procedureregels zo lokaal bepaald, dat het niet wenselijk

is deze bij amvb verplicht te stellen. Dat zelfde geldt voor andere vergunningsvoorwaarden.

Het wetsvoorstel en de in voorbereiding zijnde amvb kennen tal van algemeen geldende verplichtingen, die in een aanzienlijke mate een uniform vergunningenbeleid waarborgen. Daarnaast moet er ruimte blijven voor lokaal beleid. Aanvullende landelijke uniforme vergunningvoorwaarden acht ik dan ook niet nodig.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het wenselijk is dat een vergunning voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Zij geven in overweging de vergunning regelmatig te laten bezien, waarbij nogmaals de nieren van de exploitant geproefd kunnen worden.

Dit heb ik wel overwogen. Gemeenten gaven echter aan dat ook tijdens een verleende vergunning onderzoek naar het gedrag van de exploitant wordt gedaan. Een goed voorbeeld is de gemeente Amsterdam die alle exploitanten op de Wallen aan een nader onderzoek heeft onderworpen. Indien een gemeente het gedrag van een exploitant wenst te toetsen, hoeft er derhalve geen sprake te zijn van een hernieuwde vergunningaanvraag. Idealiter wordt doorlopend onderzoek (en controle) door gemeenten en politie verricht. Indien dan bijvoorbeeld geconstateerd wordt dat een exploitant niet langer van goed levensgedrag is, of niet langer aan de vergunningvoorwaarden voldoet, dan dient de vergunning te worden ingetrokken. Een verplichting voor gemeenten die ertoe strekt uitsluitend vergunningen voor bepaalde tijd af te geven, acht ik dan ook niet nodig.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het overleggen van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG) niet verplicht wordt voorgeschreven.

Hiermee sluit ik aan op de wens en huidige praktijk van gemeenten. Een aantal gemeenten heeft aangegeven zelfstandig onderzoek te willen doen naar de integriteit van de aanvrager van een vergunning. Zij willen niet slechts afgaan op een afgegeven verklaring, waarbij politieke informatie niet zichtbaar wordt. Ten behoeve van deze wens wordt het de burgemeester mogelijk gemaakt op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens en artikel 4:3 van het Besluit politiegegevens justitiële gegevens respectievelijk politiegegevens op te vragen. In de benodigde aanpassingen van het Besluit justitiële gegevens en het Besluit politiegegevens zal tijdig worden voorzien. Gemeenten die een dergelijk zelfstandig onderzoek niet willen uitvoeren, kunnen volstaan met een VOG.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe de regering denkt de handhaving van de regels rond prostitutie te verbeteren. Zij vragen daarbij of er lokaal wel voldoende inspanning wordt geleverd om de regels rond prostitutie en mensenhandel te handhaven. Zij vragen of de daadwerkelijke handhavingsinzet van gemeenten en politie concreet kan worden gemaakt. Ook wordt gevraagd welke verwachtingen er zijn ten aanzien van de handhaving na invoering van het wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel wordt meer duidelijkheid gecreëerd over taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt voorzien in maatregelen die toezicht en handhaving zullen vergemakkelijken. De regels, die voor de gehele branche zullen gelden, zijn ten gevolge van de uniformering duidelijker. Het is een lokale aangelegenheid om afspraken te maken over de daadwerkelijke inzet van diverse partijen. Ik sta daarbij een integrale aanpak voor, waarin alle partijen de eigen verantwoordelijkheid op zich nemen. Dit komt nader aan de orde in hoofdstuk 6 (Toezicht en handhaving).

De leden van de fracties van de SP en de SGP vragen aan welke invulling van de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag van de exploitant de regering concreet denkt. De leden van de fractie van de SGP vragen daarbij of de Verklaring omtrent het gedrag verplicht wordt gesteld en of de regering het met deze leden eens is dat een dergelijke verklaring alleen niet voldoende is om een vergunning te verkrijgen.

Bij de invulling van eisen ten aanzien van zedelijk gedrag wordt zoveel mogelijk dezelfde terminologie gehanteerd en dezelfde eisen gesteld als in artikel 8 van de Drank- en Horecawet en het daarop gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999. Dit heeft als voordeel dat voor seksbedrijven waarvoor tevens een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet is vereist, één antecedentenonderzoek kan worden verricht. De voornaamste reden is echter het feit dat inhoudelijk min of meer dezelfde belangen wegen bij de antecedentenbeoordeling. In aanvulling op de delicten zoals genoemd in het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 zullen zedendelicten, mensenhandel en geweldsdelicten uit het Wetboek van Strafrecht en overtredingen van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen expliciet worden opgenomen. Het opnemen van zedenmisdrijven, mensenhandel en geweldsdelicten dient ter bescherming van de prostituee. De relevantie van de opname van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen is gelegen in de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

Zoals ik reeds in antwoord op de leden van de fractie van de ChristenUnie heb aangegeven, wordt de Verklaring omtrent het gedrag niet verplicht gesteld omdat ik aan de gemeentelijke wens, om zelf nadrukkelijk onderzoek te kunnen doen naar de aanvrager van een vergunning, tegemoet wil komen. Ik ben het daarbij met de leden van de fractie van de SGP eens dat indien een gemeente besluit om de VOG van doorslaggevende betekenis te laten zijn omtrent het gedrag van de exploitant, er nog niet onmiddellijk tot verlening van de vergunning mag worden overgegaan. Om deze reden zijn in de artikelen 14, 15 en 24 van het wetsvoorstel diverse weigeringsgronden voor vergunning en verplichtingen voor de exploitant opgenomen. De gemeente dient zich ervan te vergewissen dat de omschreven omstandigheden zich niet voordoen.

De leden van de fractie van de SGP vragen of ook het gedrag van de exploitant in het buitenland bij de weging door gemeenten betrokken wordt en of gemeenten zijn verplicht hiernaar nadrukkelijk onderzoek te doen.

Informatie omtrent veroordelingen van Nederlanders in het buitenland wordt doorgezonden en is raadpleegbaar middels Just-ID. Met betrekking tot buitenlandse exploitanten kan in het kader van de BIBOB-procedure en de VOG informatie uit het buitenland worden opgevraagd. Gemeenten hebben deze bevoegdheid zelf niet. Zij kunnen de aanvrager van een vergunning wel verzoeken een buitenlandse integriteitverklaring te overleggen ter beoordeling van zijn gedrag.

De leden van de fractie van de SP vragen of iemand die een vergunning geweigerd wordt op basis van antecedenten, in een volgende gemeente alsnog een vergunning kan krijgen. Zij vragen hoe dit, als dat het geval zou zijn, zal worden voorkomen. Deze leden vragen voorts of er een landelijke registratie van geweigerde vergunningen is en, zo nee, of de regering bereid is dit centraal te gaan registreren.

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik graag naar hetgeen daarover is opgenomen in hoofdstuk 6 van deze nota (Toezicht en handhaving).

De leden van de fractie van de SGP vragen of kranten verplicht zijn te controleren of registratie- en telefoonnummers in overeenstemming zijn met de gegevens in het register van prostituees. Deze leden vragen hoe daarbij voorkomen wordt dat illegaal werkzame prostituees een fictief

nummer in de advertentie opnemen. Voornoemde leden vragen daarbij hoe de handhaving en controle van gegevens op internet plaatsvindt. Of dat lokaal of landelijk gebeurt, en of er al meer bekend is over de mogelijkheid te komen tot een landelijk team van digitale rechercheurs. De leden van de fractie van de SP vragen waarom de regering nog moet bezien of er een landelijk team van digitale rechercheurs moet komen nu dit een belangrijke ondersteuning biedt voor gemeenten bij de opsporing van bedrijven via internet.

Bij de nadere uitwerking van het landelijk register van prostituees zal worden bezien of het mogelijk is klanten en media, telefonisch of via internet, navraag te laten doen of een registratienummer in het landelijk register van prostituees is opgenomen. De klant zou zich op die wijze mogelijk al vooraf ervan kunnen vergewissen of de prostituee van wie hij diensten wenst af te nemen geregistreerd is. Deze controle zou alleen moeten kunnen plaatsvinden met betrekking tot registratienummers. Er zullen geen persoons- of adresgegevens te zien zijn. Kranten en andere advertentiemedia zijn niet verplicht om nummers te controleren, maar ook zij zouden kunnen nagaan of een registratienummer in het register staat. Dat biedt een aanknopingspunt om media – bijvoorbeeld door het sluiten van convenanten – ertoe te bewegen illegale advertenties niet te plaatsen. Voor prostituees wordt zo het adverteren met niet-bestaande registratienummers onaantrekkelijk. Klanten zullen zich richten op geregistreerde prostituees. Daarnaast zal het adverteren zonder vermelding van het telefoon- of registratienummer door middel van toezicht en handhaving worden aangepakt. Tegen de prostituee die adverteert zonder vermelding van telefoon- of registratienummer kan immers op grond van artikel 6 jo artikel 30 van het wetsvoorstel worden opgetreden. Op het toezicht en handhaving op internet kom ik terug in hoofdstuk 6 van deze nota.

De leden van de fractie van de SGP vragen aan welke eisen de door gemeenten bij registratie te verstrekken informatie moet voldoen. Zij vragen of er met betrekking tot de informatie over uitstapprogramma's ook de concrete uitstapmogelijkheden voor prostituees onder de aandacht gebracht moeten worden. Voorts vragen voornoemde leden waarom niet expliciet in de tekst van het wetsvoorstel wordt aangegeven dat informatie wordt verstrekt over hoe om te gaan met drang en dwang uitgeoefend door een derde.

Er zal, in samenspraak met de diverse betrokken departementen en specialisten uit het veld, van rijkswege worden voorzien in basisinformatie-pakketten. Hierin zal tevens informatie opgenomen worden over drang en dwang, uitgeoefend door derden, en over uitstapprogramma's. Deze pakketten zullen beschikbaar zijn in diverse relevante talen. Gemeenten kunnen lokale of regionale informatie toevoegen. Door de informatie te bespreken met de prostituee, mag verwacht worden dat de informatie haar daadwerkelijk bereikt.

De leden van de fractie van de SGP vragen of overwogen is om de te verschaffen informatie ook op te nemen op het registratiebewijs. Ik zal deze waardevolle suggestie meenemen bij de verdere ontwikkeling van het registratiebewijs. Hoewel de ruimte op het registratiebewijs beperkt zal zijn, lijkt het een goed middel om de prostituee ook langs die weg te informeren over mogelijkheden tot hulpverlening.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering de mening deelt dat toezicht en handhaving door de vergunningverlener nodig zijn om aan te kunnen tonen dat niet langer wordt voldaan aan vergunningvoorwaarden. Volgens deze leden is dat in ieder geval van groot belang omdat de exploitant van gedwongen prostituees geen belang heeft bij het bevorderen van het zelfbeschikkingsrecht van prostituees. De leden

vragen hoe deze benodigde inspanning zich verhoudt tot het gestelde dat gemeenten geen zwaardere handhavings- of toezichtslasten krijgen. De verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving van de vergunningvoorwaarden ligt bij de gemeenten. Gemeenten hebben daarbij de mogelijkheid om in samenwerking met de betrokken diensten integrale controles te houden. Alle binnen de prostitutiebranche betrokken partijen vervullen een rol met betrekking tot het signaleren van slachtofferschap. Indien signalen worden opgepakt, moeten deze worden gedeeld. Ook andere partijen dan de gemeente kunnen constateren dat niet langer wordt voldaan aan de vergunningvoorwaarden. Ik deel overigens niet de opvatting dat de exploitant geen belang heeft bij het bevorderen van het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. De exploitant heeft dit recht te respecteren, op straffe van intrekking van de vergunning. De exploitant, die ondernemer is en gebaat is bij een gezonde en veilige bedrijfsvoering, zal zijn vergunning niet willen verliezen en daarom niet met gedwongen prostituees willen werken. Mijn verwachting is dat juist ook exploitanten hun best zullen doen om deze problematiek te bestrijden. Overigens zijn het in de praktijk eerder mensenhandelaren die een prostituee dwingen bij een bedrijf te solliciteren. De exploitant is dan bij uitstek degene die mogelijke signalen kan oppakken en de politie, gemeente en hulpverlening daarvan op de hoogte kan brengen.

De leden van de fractie van de SP vragen of gemeenten de bevoegdheid hebben om via de vergunningvoorwaarden grenzen te stellen aan de huurprijzen die exploitanten voor hun kamers mogen vragen. Zij vinden dat gemeenten over deze bevoegdheid zouden moeten beschikken, of dat het probleem anderszins wordt opgelost. Gemeenten hebben deze bevoegdheid niet op basis van de wet. Het zou te ver reiken om een dergelijke regel, die een private rechtsverhouding tussen partijen betreft, eenzijdig vanuit de overheid op te leggen. Momenteel worden lokaal wel initiatieven ontplooid om deze problematiek aan te pakken. Zo is de gemeente Utrecht met raamexploitanten een maximale huurprijs overeengekomen en zijn afspraken gemaakt over de minimale huurperiode van een raam. Het staat een gemeente uiteraard vrij om in overleg met lokale partijen hierover nadere afspraken te maken. Alsdan zouden dergelijke afspraken tevens onderdeel kunnen uitmaken van de vergunning.

Hoofdstuk 5 Grondwettelijke en internationale aspecten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de dienstverlening van prostituees en andere sekswerkers valt onder Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn). Beperkingen daarop, bijvoorbeeld door middel van een vergunningstelsel, mogen niet discriminerend zijn ten aanzien van dienstverleners uit andere EU-landen. Gesteld wordt – kortweg – dat door buitenlandse prostitutiebedrijven die in Nederland werkzaam zijn ook vergunningplichtig te maken, er geen sprake is van discriminatie. Deze leden vragen of in Nederland gevestigde escortbedrijven wel zonder vergunning in bijvoorbeeld België diensten mogen aanbieden. Zo ja, hoe verhoudt zich dit dan tot de vergunningplicht die Nederland wel oplegt aan in België gevestigde escortbedrijven die in Nederland diensten aanbieden?

Het beginsel van non-discriminatie houdt in dat een maatregel geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit mag maken. Zo mag een lidstaat bijvoorbeeld niet de eis stellen dat het personeel van een organisatie de Nederlandse nationaliteit heeft. Zowel een Nederlands als een Belgisch escortbedrijf moet een vergunning hebben als het zijn diensten in Nederland aanbiedt. Het nu voorgestelde vergunningstelsel maakt dus geen onderscheid naar nationaliteit. Bij de toetsing aan het

non-discriminatie beginsel is het niet relevant hoe andere lidstaten, zoals België, de seksbranche reguleren. Lidstaten hebben de mogelijkheid de dienstverlening geheel niet te reguleren, maar hebben ook de mogelijkheid prostitutie geheel te verbieden. Het nationale stelsel van een lidstaat is dus bepalend, en dat betekent dat een Nederlands bedrijf in een andere lidstaat alleen zonder vergunning diensten mag aanbieden indien die lidstaat geen vergunningplicht kent.

De leden van de SGP-fractie lezen in memorie van toelichting dat de nuloptie zal worden gehanteerd met inachtneming van de wettelijke voorschriften ter implementatie van artikel 11, eerste lid, onderdeel b, Dienstenrichtlijn. Zij vragen toelichting wat hiermee wordt bedoeld en wat de precieze consequenties hiervan zijn voor de nuloptie.

In de passage waarop deze leden doelen («De nuloptie ... Dienstenrichtlijn.» op p. 25 van de memorie van toelichting) is abusievelijk een verbinding gelegd tussen de Dienstenrichtlijn en de nuloptie. Dit had «het maximumbeleid» moeten zijn: het beleid dat een gemeente voert als het aantal vergunningen voor prostitutiebedrijven in die gemeente aan een maximum is gebonden. Indien een gemeente daarvoor kiest, moet deze mogelijkheid worden gehanteerd met inachtneming van de wettelijke voorschriften ter implementatie van artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat het aantal vergunningen slechts beperkt mag worden door een dwingende reden van algemeen belang. De in artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel genoemde gronden waarop een gemeente het aantal vergunningen mag beperken, voldoen aan de dwingende redenen van algemeen belang.

De leden van de SGP-fractie merken op dat wordt gerefereerd aan de mogelijkheid om toezichthouders in buurlanden te raadplegen in het kader van de administratieve verwerking. Die mogelijkheid wordt vervolgens beperkt tot die landen waar prostitutie een legale dienst is. Deze leden vragen

voor welke landen dat geldt. Waar is prostitutie een legale bedrijfstak? Met welke landen zal dus kunnen worden samengewerkt en bij wat voor soort zaken?

Een recente inventarisatie in 17 EU-lidstaten laat om te beginnen zien dat het begrip «prostitutie» slechts in enkele landen duidelijk is gedefinieerd, maar dat er vier categorieën landen te onderscheiden zijn wat betreft prostitutiebeleid op nationaal niveau:

- landen waar (de exploitatie van) prostitutie gelegaliseerd is: Nederland, (delen van) Oostenrijk en Duitsland;
- landen waar prostitutie op zichzelf niet verboden is, maar wel enkele gerelateerde activiteiten (zoals tippelen, souteneurschap, exploitatie van prostitutie, bordelen) door middel van specifieke wetgeving of openbare-orderregelgeving: België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk;
- landen waar de klant van prostitutie strafbaar is gesteld: Zweden;
- landen waarin zowel het aanbieden van prostitutie als het gebruik maken daarvan strafbaar is: Roemenië.

Met welke landen precies zal kunnen worden samengewerkt, zal de praktijk moeten uitwijzen

Hoofdstuk 6 Toezicht en handhaving

Leden van verschillende fracties hebben veel vragen gesteld over de taakverdeling bij toezicht en handhaving in de prostitutiesector. Ik zal deze in samenhang beantwoorden.

De leden van de SP-fractie constateren dat het maken van afspraken over toezicht en handhaving in de lokale driehoek niet verplicht is. Zij verwijzen

naar de VNG, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de gemeente Rotterdam, en vragen of kan worden overwogen om het maken van afspraken verplicht voor te schrijven. Ook de leden van de SGP-fractie vragen of een verplichting niet op zijn plaats is, gezien het feit dat het hier gaat om een bijzondere bedrijfstak, met veel illegaliteit en misstanden. De leden van de SP-fractie hechten grote waarde aan het oordeel van het College van procureurs-generaal dat van gemeenten een bepaald minimum aan toezicht en handhaving kan worden gevraagd. Zij vinden de voorgestelde bepalingen veel te vrijblijvend opgesteld: een burgemeester is vrij geen toezichtsambtenaren aan te wijzen. Deze leden denken dat een intensivering van het prostitutiebeleid, teneinde uitwassen te bestrijden, alleen maar gepaard kan gaan met meer inzet van capaciteit van mensen en middelen.

De leden van de D66-fractie vragen of het naar elkaar wijzen van politie en gemeenten met betrekking tot de toezichts- en handhavingstaken niet terug te voeren is op de vrees dat een (te) groot beslag gelegd zal worden op de toch al schaarse capaciteit. Zij vragen een reactie op hun zienswijze dat bij dit wetsvoorstel de bestuurlijke component voorop staat. Een al jaren legale branche wordt met deze wet nader gereguleerd. Hiertoe wordt een registratie en vergunningenstelsel in het leven geroepen dat bestuurlijk toezicht op aspecten van openbare orde en volksgezondheid mogelijk maakt. Het neveneffect is dat de criminele uitwassen meer geïsoleerd raken en daardoor beter zichtbaar worden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering zelf ook stelt dat in de meeste gemeenten te weinig controle is op de niet-vergunde prostitutiebranche. Deze leden vragen of het niet zo is dat nog maar moet worden afgewacht of de beperkte capaciteit effectiever kan worden ingezet. Zij waarderen het dat prioriteiten worden benoemd, zoals de bestrijding van mensenhandel, maar menen dat de problemen toch nauwelijks kunnen worden aangepakt, als gemeenten en politie nu al mensen tekort komen voor toezicht en handhaving. Erkent de regering dat het gevaar bestaat dat het wetsvoorstel een papieren tijger dreigt te worden, en dat dit ten koste van alles moet worden voorkomen?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de problemen in de niet-vergunde branche zullen worden aangepakt, waar de politie nu al mensen tekort komt voor toezicht en handhaving. Zij vragen ook hoe wordt voorkomen dat toezicht en handhaving tot het vergunde deel van de sector beperkt blijft, terwijl het – minder zichtbare – illegale deel verhoudingsgewijs minder aandacht krijgt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de regering de handhaving van de registratieplicht ziet. Zal dit plaatsvinden door gemeentelijke ambtenaren of door de politie, en zo ja, hoe verhoudt dit zich tot het capaciteitstekort dat de politie nu al signaleert om mensenhandel (pro-)actief op te sporen.

In aanvulling hierop vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie, onder verwijzing naar Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2006, of het wel volstaat dat over toezicht en handhaving in de lokale driehoeken afspraken worden gemaakt. Volstaat hiervoor het aanreiken van een handreiking of best practices?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen, onder verwijzing naar goede ervaringen in het Utrecht (het Zandpad), of het geen aanbeveling verdient om een integrale vorm van toezicht, waarbij gemeente, politie, de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst samenwerken, een verplichtend karakter te geven, en niet af te laten hangen van lokale initiatieven en best practices.

Ook professionals uit het veld hebben mij benaderd met hun zorgen over de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving door gemeenten en politie. Ter versterking van het toezicht en handhaving in de prostitutie-sector, alsmede de opsporing van mensenhandel heeft de Task Force Aanpak Mensenhandel een *Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht*

in de vergunde prostitutiesector opgesteld waarin best practices voor het toezicht en handhaving in de prostitutiesector uiteen worden gezet. De politie heeft voor de opsporing van mensenhandel, onder andere in de prostitutiesector, het Referentiekader mensenhandel opgesteld, waarin ook aandacht wordt besteed aan toezicht en handhaving.

Momenteel hebben gemeenten hun bestuurlijke toezichtstaak vaak nog uitbesteed aan de politie. Zoals bekend, is de opsporingscapaciteit bij de politie schaars. Helaas is het zo dat hierdoor soms mensenhandelzaken moeten blijven liggen. Uit de Korpsmonitor over 2008 blijkt dat er inderdaad in sommige regio's nog te weinig controle is op de niet-vergunde branche. Hoe de feitelijke effecten van de wet in de praktijk precies zullen uitwerken, moet worden afgewacht. Naar mijn overtuiging vormen het geboden instrumentarium, de grotere duidelijkheid over de taakverdeling en de uniformiteit in een groot deel van de vergunningvoorwaarden samen de noodzakelijke voorwaarden voor een goede invulling van het toezicht en de handhaving. Door integrale handhaving en samenwerking, duidelijke regelgeving en goede afspraken over de taakverdeling op lokaal niveau kan de beschikbare capaciteit zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

Daarom zou het naar mijn mening goed zijn als de gemeenten hun taken in toezicht en handhaving in de prostitutiesector stevig zouden oppakken. Veel (grotere) gemeenten doen dat overigens ook al steeds meer, en dat juich ik toe. Wanneer de gemeenten het toezicht en handhaving van de vergunningen op zich nemen, speelt dat bij de politie capaciteit vrij voor de opsporing van echte misstanden en mensenhandel.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het bestuurlijke toezicht op de prostitutiebranche te versterken. Ik zal daarbij de taakverdeling tussen gemeenten en politie vastleggen in de wet. Toezicht en handhaving van het vergunningenbeleid en de vergunningvoorwaarden zijn gemeentelijke taken en deze dienen dan ook door de gemeenten zelf te worden uitgevoerd. Deze taken zullen zij niet langer kunnen overdragen aan de politie. De strafrechtelijke handhaving en de handhaving van het illegale (niet-vergunde) deel van de branche zullen taken voor de politie blijven. Strafrechtelijke handhaving van de registratieplicht zal door de politie kunnen gebeuren of door gemeentelijke toezichthouders die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zijn. Vanzelfsprekend zullen gemeenten en politie zelf afspraken moeten maken over het doen van gezamenlijke controles, de precieze inzet bij toezicht en handhaving, informatieuitwisseling en andere uitvoeringsaspecten. De gemeente Groningen heeft hier bijvoorbeeld al goede ervaringen mee opgedaan. Bij de informatieuitwisseling kunnen de Regionale Informatie- en Expertisecentra mogelijk ook een rol vervullen.

Op dit moment zijn gemeentelijke toezichthouders nog niet overal voldoende toegerust voor het uitvoeren van het toezicht en handhaving in de prostitutiesector. Het verdient aanbeveling dat gemeentelijk toezichthouders hier speciaal voor opgeleid worden zoals ook de politie zijn prostitutiecontroleurs laat deelnemen aan training gericht op de bestrijding van mensenhandel en voorschrijft dat alleen gecertificeerde controleurs de prostitutiecontroles mogen uitvoeren.

Daarnaast zal dit wetsvoorstel het toezicht en handhaving vergemakkelijken doordat het onderscheid tussen het legale en het illegale deel van de branche duidelijker zal worden. Na inwerkingtreding van de wet mogen alleen vergunde bedrijven seksuele dienstverlening aanbieden. Criminele uitwassen zijn straks gemakkelijker te onderscheiden van de vergunde branche, omdat zij geen vergunning/registratienummer kunnen laten zien. In de oude situatie kon er nog sprake zijn van niet-vergunde, maar wel legale, ondernemingen. In de nieuwe situatie komt hieraan een eind: niet-vergund is dan per definitie illegaal. Dat maakt toezicht en handhaving dus makkelijker.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering zicht heeft op de capaciteit bij de gemeentelijke handhavers en toezichthouders. Ook de leden van de SGP-fractie vragen (aan het slot van paragraaf 6.2) of er intussen recentere gegevens beschikbaar zijn over de wijze van controle door gemeenten op het gebied van prostitutie en mensenhandel. Er bestaat geen landelijk zicht op de capaciteit bij gemeentelijke toezichthouders en handhavers. In oktober 2009 is de zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel verschenen en intussen is ook de Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel over 2008 verschenen. Hierin wordt ook (zijdelings) aandacht besteed aan toezicht en handhaving door gemeenten.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het doel van het wetsvoorstel slechts kan worden bereikt met effectief toezicht, en zij vragen waarom in het wetsvoorstel geen kwalitatieve bepalingen zijn opgenomen, maar slechts bepalingen over de ambtenaren die met het toezicht zijn belast en hun bevoegdheden. Ook in de huidige situatie is niet voorgescreven hoe het toezicht er precies uit moet zien. De politie, die tot nu toe vaak de controles uitvoert, heeft zelf een referentiekader vastgesteld voor onder andere het toezicht op de prostitutiesector waarin staat dat alle controleurs gecertificeerd moeten zijn. Ook gemeenteambtenaren die deze taak uitvoeren, dienen vanzelfsprekend goed opgeleid te zijn.

De leden van de fractie van D66 ontvangen graag tevens een reactie op de stelling dat door de wijze waarop op grond van dit voorstel het toezicht feitelijk per gemeente vormgegeven gaat worden, er toch weer gemeentelijke en regionale verschillen zullen ontstaan: nu niet meer door de vergunningverlening zelf, maar door de feitelijke invulling van het beleid en met name ook door de inrichting van het toezicht. Met deze benadering blijft er inderdaad een zekere ruimte voor invulling van de in dit wetsvoorstel voorgestelde uniforme kaders. Eerder genoemd is de door de Task Force Aanpak Mensenhandel uitgegeven *Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector*, die aanknopingspunten biedt voor onderlinge afstemming op regionaal niveau. Hierop zal nog nadere ondersteuning geboden worden aan gemeenten door het Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Verschillen in intensiteit van het toezicht kunnen echter ook gerechtvaardigd zijn door verschillen in de lokale problematiek.

De leden van de SP-fractie achten de samenwerking tussen alle organisaties en instanties die bezig zijn met deze branche, zoals de Belastingdienst, politie, de Arbeidsinspectie, het Uitvoeringsinstituut Werknemers-Verzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank van groot belang. Zij vragen of deze al voldoende functioneert en of ook de uitwisseling van informatie naar tevredenheid verloopt.

De samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de betrokken organisaties heeft de aandacht. Zo worden diverse initiatieven genomen om de informatie-uitwisseling die nodig is voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, verder te verbeteren, zoals de Regionale Informatie- en Expertisecentra en de instelling van een coördinator bij het openbaar ministerie. Ook in de prostitutiebranche is sprake van samenwerking tussen de verschillende partners. De gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor controle van de naleving van vergunningvoorwaarden in de prostitutiebranche. Op initiatief van de gemeente kunnen daar integrale handhavingsacties plaatsvinden. Tijdens dergelijke acties kunnen alle betrokken diensten hun bevoegdheden en expertise inzetten. Zij zijn daarbij steeds alert op mogelijke signalen van uitbuiting. De informatie die wordt verkregen tijdens controles die worden uitgevoerd in het kader van Interventieteams, is beschikbaar voor alle deelnemende

ketenpartners in het Interventieteam. De Arbeidsinspectie heeft daarnaast convenanten over het uitwisselen van gegevens afgesloten met verschillende ketenpartners, waaronder de politie, de SIOD en de Belastingdienst. De Belastingdienst wisselt op structurele basis informatie uit met enkele gemeenten en de politie op landelijk niveau (met name het Expertise Centrum Mensenhandel en Mensensmokkel). In de reeds genoemde *Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutie-sector* worden aanknopingspunten geboden voor het organiseren van informatie-uitwisseling en ketenregie.

De leden van de SP-fractie constateren dat bij het adverteren het vermelden van het vergunningnummer verplicht is gesteld. Er zijn echter signalen dat waar dit nu al gebeurt, hierop niet goed wordt gecontroleerd. De leden van de SP-fractie vragen hoe de verplichting voor het vermelden van het vergunningnummer in advertenties zal worden gehandhaafd. Controle op de naleving van deze wettelijke bepaling is een van de taken van de toezichthouder. De wijze waarop dat gebeurt, zal in de praktijk moeten worden bepaald. Er bestaan convenanten met de Nederlandse Dagbladpers en Wegener, om ook hun een rol te geven ten aanzien van prostitutie-advertenties. Bezien zal worden of en hoe de convenanten met deze partners, mogelijk aangevuld met andere (vertegenwoordigers van) de media, voortgezet moeten worden. Hierbij zullen de ervaringen tot nu toe worden meegenomen.

De leden van de SP-fractie vragen of het toezicht en de handhaving van de seksbranche voldoende toegerust is op deze dynamische branche die moeilijk beheersbaar is door de verschillende verschijningsvormen (zoals prostitutie in kapsalons, sauna's, massagesalons en hotels) en of het voorstel hier ook op ziet.

Het wetsvoorstel heeft hierop inderdaad ook betrekking en is hier naar mijn mening juist op toegesneden. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat alle exploitatie van prostitutie, waar die ook plaatsvindt, vergunningplichtig wordt. Ook in de huidige situatie kunnen toezichthouders in dit deel van de branche hun taken uitoefenen. Er zijn in het veld al instrumenten ontwikkeld om met deze diversiteit om te gaan, zoals het «protocol toezicht via afspraak» voor controle binnen de escortbranche. Verder zijn met de hotelbranche afspraken gemaakt over hun rol in het signaleren van illegale prostitutie. Binnen het versterkingsprogramma georganiseerde misdaad draait ook een proeftuin met een integrale aanpak van hotelprostitutie. In de regio Haaglanden bijvoorbeeld heeft men ook al veel ervaring opgedaan met toezicht en handhaving in massagesalons.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de beschikbaarheid van extra middelen zich verhoudt tot het ontbreken van middelen voor de verbetering van de positie van prostituees.

Rond de invoering van de wet zijn er kosten, onder meer in verband met de registratie; daarvoor is nieuwe financiering geregeld. Ook wordt rekening gehouden met kosten voor voorlichting, waarin uiteraard ook aandacht zal worden besteed aan de positie van de prostituee. Hoewel er dus geen financiële middelen specifiek worden ingezet ten behoeve van de positieverbetering van prostituees, wordt hier indirect wel aan bijgedragen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het neerleggen van toezicht bij gemeenten zich verhoudt tot het niet aan locatie of regio gebonden karakter van de prostitutie- en escortbranche, vaak verscholen achter websites, en het internationale karakter van mensensmokkel. Inderdaad hebben mensenhandel en mensensmokkel vaak een internationaal karakter. Op diverse punten in het smokkelproces worden door de overheid dan ook barrières opgeworpen (visumverlening, grenscontroles,

identiteitscontroles etc.). Toch is het zo dat mensenhandel zich uiteindelijk vaak lokaal manifesteert. De dienstverlening gebeurt fysiek op een bepaalde plaats. Het wetsvoorstel biedt instrumenten om de lokale verschijningsvormen van mensenhandel te detecteren en aanvullend een landelijk register waarmee een overzicht ontstaat van de niet-locatiegebonden escortbranche. Voor een toelichting van de aanpak van prostitutie die aangeboden wordt via internet, verwijs ik naar het antwoord hieronder op een vergelijkbare vraag van deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er meer regie nodig is om verplaatsingen te voorkomen en om expertise op te bouwen met betrekking tot seksgerelateerde bedrijvigheid via internet.

Verder vragen deze leden of is overwogen ten minste een bepaalde mate van regionaal toezicht en expertise te borgen, aansluitend bij regionale samenwerking en afspraken op het gebied van de huisvesting van en vergunningverlening aan deze branche. Volstaat hiervoor het aanreiken van een handreiking of best practices? De leden van de fractie van de ChristenUnie dringen aan op een landelijk team of regionale teams van digitale rechercheurs om de lokale toezichthouders en politie te ondersteunen bij het toezicht.

Wat betreft het voorkomen van verplaatsingen heb ik in antwoord op andere vragen reeds aangegeven dat het registratiesysteem daar niet voor bedoeld is. Het verdient aanbeveling dat gemeenten per politieregio afspraken maken over toezicht en handhaving in de prostitutiebranche. Signalen van mensenhandel kunnen door de politie doorgegeven worden aan het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, dat de signalen bundelt en regionale, nationale en internationale verbanden kan leggen.

Natuurlijk moet ook op deze vluchtige vormen van prostitutie toezicht worden gehouden. Bij de politie wordt reeds ervaring opgedaan met het toezicht van prostitutie op/via internet. In veel regiokorpsen zijn medewerkers van de regionale infodesk en/of internetdeskundigen ingezet om het internet te monitoren op signalen van (illegale) prostitutie, seksuele uitbuiting en overige vormen van uitbuiting. Zo zal bijvoorbeeld de politie Rotterdam-Rijnmond een project uitvoeren, waarbij op basis van signalen van mensenhandel op het internet en in dossiers wordt gespeurd naar pooierboys. In samenwerking met de ketenpartners wordt vervolgens bepaald op welke wijze de pooierboys worden aangepakt. Hierbij kan zowel een strafrechtelijke als een bestuurlijke aanpak worden gevolgd. Aan het genoemde Rotterdamse voorbeeld heeft het Ministerie van Justitie overigens een financiële bijdrage geleverd.

Daarnaast is in het kader van het versterkingsprogramma aanpak cybercrime (PAC) een aantal initiatieven gestart om te komen tot een doeltreffender aanpak van cybercrime. Binnen dit programma lopen verschillende innovatieve projecten, zoals het project internetsurveillance. Dit project is niet specifiek gericht op het signaleren van seksuele uitbuiting en/of overige vormen van uitbuiting op internet, maar op het initiëren en stimuleren van internetsurveillance door de politie en op de landelijke coördinatie van die activiteiten. Het project internetsurveillance gaat uit van regionale (vooral lokaal gericht) en landelijke (nationaal en internationaal gericht) inspanningen. In de meeste regiokorpsen en bij het Korps landelijke politiediensten zijn één of meer specialisten ingezet om in een zo vroeg mogelijk stadium signalen van mensenhandel of uitbuiting te detecteren. Deze informatie- en internetspecialisten werken daarbij nauw samen met de leden van de regionale of gemeentelijke prostitutiecontroleteams. Er zijn dus bij de politiekorpsen op regionaal en landelijk niveau al uitgebreide initiatieven voor de digitale opsporing van illegale prostitutie en mensenhandel. Het is niet nodig hiervoor een landelijk politieteam op te richten of ten aanzien van de regie van deze aanpak nadere regels te stellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering, met het oog op een vereenvoudiging van (preventief) toezicht en handhaving, te heroverwegen in het landelijke register ook geweigerde vergunningen op te nemen, of een schaduwregister in te richten. Ook de leden van de SGP-fractie vragen wat de precieze bezwaren zijn ten het opnemen van geweigerde vergunningen in het vergunningensysteem. Zou op die manier niet een duidelijker zicht kunnen ontstaan op de praktijk van de vergunningverlening, de redenen voor weigering en ook meer mogelijkheden voor daadwerkelijke handhaving, zo vragen deze leden.

Eerder vroegen de leden van de fractie van de SP of iemand die een vergunning geweigerd wordt op basis van antecedenten, in een volgende gemeente alsnog een vergunning kan krijgen. Zij vragen hoe dit, als dat het geval zou zijn, zal worden voorkomen. Voornoemde leden vragen voorts of er een landelijke registratie van geweigerde vergunningen is en, zo nee, of de regering bereid is dit centraal te gaan registreren.

Gemeenten dienen zelfstandig onderzoek te doen naar de aanvrager van een vergunning. Dit onderzoek is mede gericht op antecedenten.

Voorstelbaar is dat op basis van dit onderzoek in de ene gemeente een vergunning zou worden geweigerd en in de andere gemeente niet.

Gemeenten hebben immers ruimte om bepaalde antecedenten te wegen.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat de beoordeling van de aanvrager van een vergunning op grond van antecedenten sterk is ingekaderd.

Immers, indien de aanvrager van de vergunning niet voldoet aan de gestelde gedragseisen in de wet dan wel algemene maatregel van bestuur, is de gemeente altijd verplicht de vergunning te weigeren. Hier bestaat geen eigen afwegingsruimte voor gemeenten.

Gemeenten zullen toegang krijgen tot het landelijk register van BIBOB-adviezen dat bij het Landelijk Bureau BIBOB zal worden ingericht. Hierin kan de gemeente zien welke bestuursorgaan voor welke aanvragen een BIBOB-advies heeft aangevraagd, en hoe dit advies luidt. Dit biedt echter in casu nog geen soelaas wanneer gemeenten besluiten geen BIBOB-toets te gebruiken.

De portefeuillehouder mensenhandel in de Raad van Korpschefs i.o. heeft aangegeven dat een landelijk register voor geweigerde vergunningen wenselijk zou zijn voor een goed overzicht van (alle) aangevraagde, verleende en geweigerde vergunningen. Dit onder andere om te voorkomen dat exploitanten na een afwijzing (op goede gronden) door de ene gemeente, zouden kunnen gaan «shoppen» bij andere gemeenten. Informatie uit de ene regio zou ook van belang kunnen zijn voor de afweging in een andere regio. Er ontstaat op die manier ook een beeld van de exploitanten die binnen deze branche actief zijn. Een register van geweigerde vergunningen zou naar mijn mening nuttig kunnen zijn voor de opsporing van niet-vergunde prostitutie, misstanden en mensenhandel binnen de prostitutiebranche, maar ook dienstig kunnen zijn voor de kwaliteit van de vergunningverlening door gemeenten.

De bezwaren zijn dat de toevoeging van geweigerde vergunningen de administratieve lasten voor gemeenten vergroot en de gevolgen voor de privacy van betrokkene ook. Ik zal onderzoeken of het nodig is een voorziening te creëren die hieraan tegemoet komt en hoe deze er dan uit zou moeten zien.

De leden van de SGP-fractie achten het een goede zaak dat mensenhandel een prioriteit is in het opsporings- en vervolgingsbeleid. Zij vragen welke inzet wordt gepleegd om de beperkte inzet voor mensenhandel uit te breiden, en welke concrete doelstellingen er zijn om de prioriteitsstelling ook in de praktijk daadwerkelijk effect te laten hebben.

De inzet van politie zal gericht kunnen worden ingezet op opsporing van illegale prostitutie en mensenhandel, wanneer het bestuurlijk toezicht door gemeenten wordt versterkt op basis van dit wetsvoorstel. Met het versterkingsprogramma aanpak georganiseerde misdaad zijn extra

middelen toebedeeld aan het openbaar ministerie en de politie: voor vernieuwende manieren van werken worden deze middelen ingezet in de zogeheten proeftuinen. Er zijn op dit moment zeven proeftuinen op het gebied van mensenhandel, waarin geëxperimenteerd wordt met het barrièremodel en bestuurlijke rapportages. De versterking van de opsporing van financieel-economische criminaliteit geeft ook een impuls aan de aanpak van mensenhandel. Voorts zijn op de regioparketten seniorofficieren aangesteld, die vrijgemaakt zijn voor mensenhandelzaken en de programmatische aanpak mensenhandel. In de Task Force Aanpak Mensenhandel wordt gewerkt aan het verbeteren van het toezicht op de prostitutiesector. Om te zorgen dat het openbaar ministerie en de politie voldoende capaciteit beschikbaar stellen voor de bestrijding van mensenhandel, is dit onderwerp tot prioriteit benoemd. De daadwerkelijke besluiten over de inzet op het thema mensenhandel worden op basis van de prioriteiten gemaakt in de lokale driehoek.

Hoofdstuk 7 Strafbepalingen

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er in de voorgestelde wetgeving nieuwe strafbepalingen worden geïntroduceerd; zij vinden de argumentatie van de regering vooralsnog niet overtuigend. Deze leden zijn de mening toegedaan dat voor de aanpak van mensenhandel en prostitutie door minderjarigen geen nieuwe strafbaarstellingen nodig zouden moeten zijn.

De voorgestelde strafbepalingen strekken ertoe om overtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen normen te sanctioneren. Het gaat daarbij om overtreding van de door het wetsvoorstel voorgeschreven voorwaarden voor een aantal vormen van seksuele dienstverlening. Aldus kan handhaving van de voorgestelde regulering worden gerealiseerd. Anders dan de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen, is het doel van de voorgestelde strafbepalingen dus niet primair het kunnen optreden tegen vormen van prostitutie waarbij sprake is van ernstige delicten zoals mensenhandel of het gebruik maken van de diensten van een minderjarige prostituee. Die gedragingen zijn inderdaad al strafbaar gesteld, in het Wetboek van Strafrecht. In die gevallen zal een strafvervolgning voor die feiten worden ingesteld. Die delicten kennen bovendien een hoger strafmaximum.

De leden van de SGP-fractie vragen of de strafbepalingen wel voldoende prioriteit zullen krijgen bij de opsporing en vervolging, gezien het feit dat de politie en het openbaar ministerie gepleit hebben voor gebruikmaking van de bestuurlijke boete, of de regering hierover afspraken gaat maken met politie en openbaar ministerie en of er wel voldoende capaciteit voor is.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie stellen de landelijke hoofdlijnen van beleid voor de politie op. Over de prioriteiten bij opsporing en vervolging worden afspraken gemaakt met het openbaar ministerie door middel van de kaderbrief openbaar ministerie. Voor de vraag over de inzet van capaciteit verwijst ik naar voorgaande passages.

De leden van de SP-fractie vragen of er kan worden vermeld hoeveel klanten de laatste jaren geverbaliseerd zijn vanwege het gebruik maken van diensten van een prostituee die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, wat nu al strafbaar is.

De vraag van deze leden betreft de overtreding van artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht. Bij het openbaar ministerie is nagevraagd hoeveel verdachten jaarlijks voor dit feit door de politie zijn aangebracht. In 2008 ging het om 2 verdachten en in 2009 om 6 verdachten.

De leden van de SP-fractie vragen hoever de onderzoeksplicht van de klant reikt. Deze leden vragen hoe de klant kan weten wie legaal werkt en welk bedrijf vergund is. Zij vragen daarbij of van de klant kan worden verwacht dat deze echte en valse pasjes kan onderscheiden. Deze leden vragen om een uitgebreide toelichting op hoe dit alles nu in de praktijk zal werken, onderscheiden naar alle verschillende vormen van seksuele dienstverlening zoals raamprostitutie, escort en webcamseks.

In antwoord op enkele vergelijkbare vragen heb ik erop gewezen dat goede voorlichting ervoor moet zorgen dat de klant voldoende kennis heeft van de echtheidskenmerken van het registratiebewijs. Voorts heb ik aangegeven dat bij de nadere uitwerking van het landelijk register van prostituees zal worden bezien of het mogelijk is dat klanten, telefonisch of via internet, navraag kunnen doen naar de vraag of een registratienummer in het landelijk register van prostituees is opgenomen. Bij vormen van prostitutie die op afstand, bijvoorbeeld op internet, worden aangeboden, zou de klant zich er op die wijze vooraf van kunnen vergewissen of de prostituee van wie hij diensten wenst af te nemen, geregistreerd is. Dat laat overigens onverlet dat de klant ook bij fysiek contact het registratiebewijs dient te controleren.

Met betrekking tot de vraag of er sprake is van een vergund bedrijf geldt het volgende. Ingeval van bordelen en raamprostitutie schrijft het wetsvoorstel voor dat de exploitant de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar in de seksinrichting aanwezig moet hebben. Tevens dient aan de buitenzijde van de seksinrichting zichtbaar te zijn dat de exploitant over een vergunning beschikt. De klant kan derhalve zien of sprake is van een vergund bedrijf. Met betrekking tot escortbedrijven zal ik tevens voorzien in de mogelijkheid om voor de klant, middels raadpleging (telefonisch dan wel via internet) van het landelijk register van vergunningen voor escortbedrijven, te kunnen controleren of er sprake is van een vergund escortbedrijf.

Wat webcamseks betreft kan ik kort zijn. De strafbaarstelling van de klant geldt alleen voor de klant van prostitutie. Daarvan is bij webcamseks geen sprake.

De leden van de SP-fractie hebben twijfels over het effect van de strafbaarstelling van de klant. Zij wijzen op mogelijk negatieve gevolgen, en vragen op welke wijze wordt voorkomen dat klanten geen misstanden meer zullen melden uit angst zelf vervolgd te worden. De leden van de fracties van GroenLinks en van de ChristenUnie stellen een gelijksoortige vraag.

Klanten kunnen een melding doen bij Meld Misdaad Anoniem. Ook in de huidige situatie maken klanten regelmatig gebruik van deze mogelijkheid. De strafbaarstelling van de klant die gebruik maakt van niet-vergunde of niet-geregistreerde prostitutie, verandert niets aan deze mogelijkheid.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering in de toelichting stelt dat wat betreft de strafbaarstelling van klanten de situatie in andere landen niet goed vergelijkbaar is. Kan daar niet toch iets zinnigs over worden gezegd?

Binnen de Europese Unie zijn er slechts enkele landen die net als Nederland (de exploitatie van) prostitutie hebben gelegaliseerd. Maar voor een goede vergelijking zijn ook het rechtsstelsel en de handhavingscapaciteit van belang. Er zijn geen studies bekend die al deze factoren in ogenschouw nemen. En een vergelijking met landen die (de exploitatie van) prostitutie of het gebruik daarvan hebben verboden, is weinig zinvol.

De leden van de fractie van de SP vragen om een reactie op de twijfels die door de Raad van hoofdcommissarissen, het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak werden geuit over de voorgestelde strafbaarstelling van de klant die gebruik maakt van illegaal aanbod

van prostitutie. In dit verband stellen deze leden de vraag of niet beter eerst de evaluatie van de voorgestelde regulering kan worden afgewacht alvorens een strafbaarstelling van de klant wordt geïntroduceerd. De door deze leden genoemde organisaties hebben in hun advies over het wetsvoorstel inderdaad over de strafbaarstelling van de klant enkele opmerkingen gemaakt, die – kort gezegd- verband houden met de voorzienbaarheid van strafrechtelijke aansprakelijkheid, de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling en de handhaafbaarheid ervan. Niettegenstaande deze opmerkingen komt evenwel geen van de organisaties uiteindelijk tot een negatief oordeel met betrekking tot de introductie van een strafbaarstelling met de klant van prostitutie als normadressant. In het navolgende zal ik nader op de opmerkingen ingaan. Met betrekking tot de voorzienbaarheid van de strafbaar gestelde gedraging wijs ik erop dat de artikelen 36 en 37 van het wetsvoorstel voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding van de in artikel 29, eerste lid, onderdelen a en b, opgenomen normen die zich richten tot de klant. De strafbaarstelling wordt ingevolge het voorgestelde overgangsrecht pas van kracht op het moment dat prostituees zich dienen te hebben geregistreerd respectievelijk dat prostitutiebedrijven dienen te beschikken over een vergunning die voldoet aan de in het wetsvoorstel gestelde voorwaarden. Op dat moment is een duidelijker en scherper onderscheid ontstaan tussen legale en illegale prostitutie, dat – aan de hand van het registratiebewijs respectievelijk de vergunning – ook voor de klant inzichtelijk is. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de adviesorganen om strafbaarstelling van de klant niet eerder te introduceren dan nadat de klant ook daadwerkelijk in de gelegenheid is om in overeenstemming met de nieuwe regels te handelen. Voorts verdient nog vermelding dat de klant die in een concreet geval meent verontschuldigbaar te hebben gedwaald met betrekking tot de echtheid van de vergunning van een prostitutiebedrijf of het registratiebewijs van de prostituee, een beroep kan doen op de strafuitsluitingsgrond afwezigheid van alle schuld.

In de memorie van toelichting is onderkend dat de handhaving van de strafbepaling niet in alle gevallen eenvoudig zal zijn. Contacten tussen klanten en prostituees vinden immers ook buiten prostitutiebedrijven in beslotenheid plaats en zijn bovendien niet altijd als prostitutie herkenbaar. Dat over de handhaving geen al te grote verwachtingen kunnen worden gekoesterd, is dan ook een veronderstelling die ik onderschrijf. Niettemin meen ik dat de strafwetgeving ook in dit geval een wapen moet bieden om buitensporigheden waarbij tevens een belangrijke verantwoordelijkheid bestaat voor de klant, te voorkomen. De strafbepaling vormt derhalve een wenselijk en nuttig sluitstuk op de voorgestelde regulering van de prostitutie. Ook klanten hebben een verantwoordelijkheid met betrekking tot het tegengaan van misstanden. Dit signaal wens ik met de hiervoor genoemde strafbepaling duidelijk af te geven.

De leden van de fractie van de SP wijzen erop dat de Nationaal Rapporteur Mensenhandel stelt dat met het voorgestelde artikel 29 (strafbaarstelling van de klant) enigszins wordt afgeweken van artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, dat partijen bij het Verdrag in overweging geeft om strafrechtelijk op te treden tegen klanten die profiteren van een uitbuitingssituatie.

Artikel 29 van het onderhavige wetsvoorstel kent inderdaad een andere reikwijdte. Die bepaling stelt het gebruik van illegaal aanbod van prostitutie strafbaar. Niet bedoeld is met de voorgestelde strafbepaling één op één uitvoering te geven aan artikel 19 van het Verdrag. In de memorie van toelichting heb ik het verdragsartikel vooral genoemd om te illustreren dat ook in een internationaal rechtsinstrument een verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de vraagkant voor de aanpak van misstanden

in de prostitutie. Ik ben mij ervan bewust dat – zoals ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in haar advies heeft opgemerkt – in de door mij gekozen benadering de klant van een geregistreerde prostituee, die niettemin slachtoffer van mensenhandel is, buiten de reikwijdte van deze delictsomschrijving valt. Een strafbaarstelling die zich richt op de klant die gebruik maakt van de diensten van een prostituee van wie hij weet dat zij zich in een uitbuitingssituatie bevindt, is op zich denkbaar, maar vanuit het oogpunt van handhaving buitengewoon problematisch. Dat is ook de reden dat artikel 19 van het Verdrag van de Raad van Europa niet bindend is geformuleerd. Het Verdrag laat ruimte aan de partijen om een eigen invulling aan de bepaling te geven. Het bewijs dat een klant opzettelijk gebruik heeft gemaakt van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel, is moeilijk te leveren. Het signaleren van slachtofferschap is lastig, zelfs voor experts op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. De vraag kan dan ook worden gesteld of de klant voldoende in staat zou zijn zich daaromtrent een juist oordeel te vormen. Dit ligt anders bij de voorgestelde strafbaarstelling. Een klant kan zich aan de hand van het registratiebewijs of de vergunning er wel van vergewissen of sprake is van legale of illegale prostitutie. Op deze wijze kan naar mijn mening de voorgestelde strafbaarstelling indirect bijdragen aan de aanpak van misstanden, zoals mensenhandel. De veronderstelling is immers gerechtvaardigd dat door de verscherpte regulering waaraan legale vormen van prostitutie door dit wetsvoorstel zullen worden onderworpen, eventuele misstanden zich straks vooral bij niet-gereguleerde illegale prostitutie zullen voordoen. Daarop kan zich dan de aandacht concentreren.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het klopt dat een klant die een prostituee in een prostitutiebedrijf bezoekt, moet nagaan of het prostitutiebedrijf beschikt over een vergunning en de prostituee geregistreerd is, kan ik bevestigend beantwoorden.

In reactie op een aansluitende vraag van deze leden merk ik op dat de klant aan de voorgestelde wetgeving geen recht op inzage in het registratiebewijs van de prostituee of de vergunning van het prostitutiebedrijf kan ontlenen. Het wetsvoorstel omvat ook geen verplichting voor de prostituee om de klant inzage in het registratiebewijs te verlenen. Wel mag worden verondersteld dat voorafgaand aan een prostitutiecontact de prostituee bereid is de klant haar registratiebewijs te tonen. Gebeurt dat niet, dan zal een klant, om zich niet schuldig te maken aan een strafbaar feit, moeten afzien van het afnemen van diensten van de desbetreffende prostituee. Het is voor de klant dus van belang om te weten of hij zich met een prostituee verstaat die een registratiebewijs voorhanden heeft. Overigens gaat het bij het registratiebewijs van de prostituee – anders dan de leden van de fractie van GroenLinks mogelijk voor ogen hebben – om een pasje waarop geen persoonsgevoelige informatie zal staan vermeld. Ik zie dan ook geen reden om aan te nemen dat een prostituee het registratiebewijs niet zou willen tonen. Wat betreft de vergunning wijs ik op artikel 16, tweede lid: de exploitant van een prostitutiebedrijf is verplicht om de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar in de seksinrichting aanwezig te hebben, en ook aan de buitenzijde van de inrichting zichtbaar te maken dat hij over een vergunning beschikt. Het is voor de klant dus eenvoudig om vast te stellen of het om een vergunde inrichting gaat.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks hoe de klant over voldoende kennis moet beschikken om getoonde documenten op echtheid te kunnen beoordelen, wijs ik erop dat het registratiebewijs van de prostituee centraal wordt uitgegeven, en zal worden voorzien van een aantal eenduidige kenmerken (foto, registratie-

nummer). Tijdens de publieksvoorlichting voor de inwerkingtreding van de wet zal hieraan aandacht worden besteed. Zoals ik in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie heb opgemerkt, kan de klant die onbedoeld een foutief oordeel heeft geveld over de echtheid van een registratiebewijs of vergunning, zich beroepen op afwezigheid van alle schuld. Het bovenstaande geldt mutatis mutandis voor de prostituee in relatie tot de vergunning van het prostitutiebedrijf waar zij haar werkzaamheden wil uitoefenen. Dit als antwoord op twee vergelijkbare vragen van deze leden.

Voorts vragen deze leden hoe de regering denkt te bewijzen dat het om een prostitutiecontact gaat, onder verwijzing naar in Zweden (bezit van condooms) en de Verenigde Staten (undercover agenten) gehanteerde methoden.

Voor strafbaarheid zal moeten worden aangetoond dat sprake is van een prostitutiecontact met een niet-geregistreerde prostituee. Dat zal aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden van het geval moeten gebeuren. De omstandigheid dat degene van wie bij controle het vermoeden bestaat dat zij prostituee is geen registratiebewijs voorhanden heeft, maar wel in het bezit is van condooms, kan daarbij een relevante aanwijzing zijn. Van de in de Verenigde Staten gehanteerde methode van handhaving – zoals door deze leden beschreven – zal geen sprake zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of prostituees gedwongen zullen worden om tegen hun klanten te getuigen en omgekeerd. Graag merk ik op dat wanneer overtreding van de in het wetsvoorstel opgenomen verboden tot een strafproces leidt, de verdachte – klant of prostituee – kan verzoeken om het horen van getuigen. Dat volgt uit het recht op een eerlijk proces. Als de rechter het verzoek toewijst en de oproeping van een getuige beveelt, geldt voor die getuige een verschijningsplicht. Opmerking verdient dat overtredingen als die in het wetsvoorstel ten aanzien van de klant en prostituee omschreven, gelet op de relatief geringe ernst, in de regel buitengerechtelijk zullen worden afgedaan. Veel klanten zullen, wanneer die mogelijkheid zich voordoet, daarvan naar verwachting gebruik maken, om daarmee een openbare zitting te vermijden. Een eventueel getuigenverzoek komt in dat geval pas in beeld wanneer de verdachte bezwaar maakt tegen afdoening door het openbaar ministerie, en de zaak alsnog ter beoordeling aan de strafrechter wordt voorgelegd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe kan worden voorkomen dat een klant de registratieplicht misbruikt door een niet-geregistreerde prostituee te dreigen met het doen van aangifte bij de politie.

In reactie op deze vraag merk ik in de eerste plaats op dat de voorgestelde wetgeving en het beleid erop zijn gericht om te zorgen dat prostituees zich registreren. De drempel voor registratie is om die reden bewust zo laag mogelijk gehouden. Graag verwijs ik naar hetgeen daarover elders in deze nota en in de memorie van toelichting naar voren is gebracht. Ik ben van mening dat een prostituee die welbewust de keuze maakt om zich niet te registreren, ook zelf een verantwoordelijkheid draagt voor de gevolgen van die keuze. Gelet op de relatief lichte strafbedreiging (een boete van maximaal € 380) die op overtreding van de registratieplicht is gesteld, kan mijns inziens worden betwijfeld of de klant daarmee een overtuigend machtsmiddel in handen heeft. Daarenboven – en belangrijker – maakt de klant bij gebruikmaking van dienstverlening van een niet-geregistreerde prostituee zich zelf schuldig aan een strafbaar feit, waarop een strafbedreiging van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie is gesteld (artikel 29). Vooral dat gegeven zal de klant ervan weerhouden zich schuldig te maken aan de door de leden van de fractie

van GroenLinks beschreven handelwijze; het is voor hem bepaald ook niet risicoloos om dienstverlening af te dwingen onder dreiging van aangifte bij de politie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering het doen van aangifte tegen mensenhandel kan vereenvoudigen en zo slachtoffervriendelijk mogelijk kan laten inrichten. Deze leden willen voorkomen dat allerlei goedbedoelde eisen en voorschriften een drempel vormen voor een doen van aangifte, door verlies van een vertrouwensrelatie met specifieke politiemensen wegens een vervreemdende aangiftebureaucratie.

De aangifteprocedure kent op grond van de Aanwijzing mensenhandel van het openbaar ministerie reeds diverse waarborgen die er zorg voor dragen dat het slachtoffer goed wordt opgevangen. Zo dient het horen en spreken van slachtoffers plaats te vinden door verhoorders die scholing hebben gehad in het horen van mensenhandelslachtoffers. Daarnaast wordt aan het slachtoffer uitgelegd wat de strafrechtelijke procedure inhoudt. Het slachtoffer wordt verder onder meer gewezen op de mogelijkheid om hulpverlening te krijgen en – ten behoeve van vreemdelingen – de mogelijkheid voor het krijgen van (maximaal) drie maanden bedenktime om zich te beraden over het doen van aangifte dan wel het op andere wijze meewerken aan het opsporingsonderzoek of de strafvervolgning. Prostitutiecontroleurs waarmee een prostituee eerder contact had begeleidt de overdracht naar het (mensenhandel)team dat de aangifte in behandeling neemt, wanneer dit bij verschillende onderdelen is belegd.

De leden van de fractie van de SGP vinden het positief dat het bezoeken van een illegale prostituee strafbaar wordt gesteld, en achten het van belang dat er een goede inzet is van capaciteit voor de niet eenvoudige handhaving van deze bepaling. Worden er voor de handhaving van bestraffing van illegaal prostitueebezoek nog bepaalde richtlijnen of aanbevelingen aan gemeenten gegeven, zo vragen deze leden. Ik zal dit bezien bij de implementatie van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de SP vragen of sanctionering van de prostituee nodig is voor een effectieve bestrijding van misstanden. Voorts vragen zij naar aanleiding van de passage in de memorie van toelichting dat strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers achterwege zal blijven, of het dan moet gaan om een veroordeling, een aangifte, of dat aanwijzingen van mensenhandel daarvoor voldoende zijn.

Ik zie de registratie als een belangrijk middel om de aanpak van onvrijwillige prostitutie te ondersteunen. Het verbod om zonder registratie prostitutie te bedrijven, dient ter ondersteuning van een beleid dat erop is gericht om alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen. Het is van belang te kunnen optreden tegen degenen die zich aan dat stelsel onttrekken. Ik acht het dan ook wenselijk en verdedigbaar dat – als stok achter de deur – op overtreding van het verbod een sanctie is gesteld.

In antwoord op de andere vraag van deze leden wijs ik – in aanvulling op hetgeen ik daarover elders in deze nota naar voren heb gebracht – erop dat de vraag of strafrechtelijk optreden vanwege slachtofferschap achterwege dient te blijven ter beoordeling van het openbaar ministerie staat. Bij die beoordeling kunnen de drie de door deze leden genoemde omstandigheden relevant zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat slachtoffers van mensenhandel een hoge drempel ervaren bij het doen van aangifte. Kan de drempel voor het doen van aangifte bij slachtoffers van mensenhandel niet hoger worden omdat zij – indien zij niet zijn geregistreerd – zelf strafbaar zijn? Heeft de regering rekening gehouden met de mogelijkheid

dat prostituees die vrijwillig werken, maar slachtoffer worden van strafbare feiten, zoals mishandeling of verkrachting, geen aangifte doen uit angst voor vervolging wegens het niet geregistreerd staan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, tot welke overwegingen heeft dit geleid? Graag verwijst ik hier naar hetgeen ik in antwoord op andere vragen naar voren heb gebracht over het strafrechtelijk optreden tegen slachtoffers van mensenhandel. Het uitgangspunt is dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, in beginsel niet worden vervolgd. Bij de prostitutiecontroles wordt eraan gewerkt het vertrouwen van deze slachtoffers te winnen en zal ook aan dit aspect aandacht worden besteed. Overigens ligt de grootste barrière om aangifte te doen bij slachtoffers van mensenhandel in de angst voor de dader. Ik meen dat de verplichting tot registratie dus geen negatieve invloed behoeft te hebben op de bereidheid aangifte te doen.

Waarom acht de regering het passend om prostituees strafbaar te stellen gezien de vaak ongelijke verhouding tussen prostituee en exploitant, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks?

In de systematiek van het wetsvoorstel zou het onevenwichtig zijn indien iedere strafbaarstelling van de prostituee zou ontbreken. Het wetsvoorstel houdt overigens wel degelijk rekening met een mogelijke ongelijkheid. Er geldt een beperkt aantal regels voor de prostituee, en de strafbedreiging tegen overtreding daarvan bestaat uit relatief lage boetes. De exploitant moet aan tal van eisen voldoen, en hij wordt, bij het niet naleven van de voorschriften, veel zwaarder bestraft dan de prostituee, aangezien de sanctionering verloopt via de Wet op de economische delicten (artikel 32 van het wetsvoorstel).

Hoofdstuk 8 Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten

De leden van de SP-fractie geven aan grote twijfels te hebben bij de verwachting van de regering dat dit voorstel niet tot extra lasten leidt voor de gemeenten en voor de politie. Hieruit kan volgens deze leden de conclusie worden getrokken dat het toezicht en de handhaving in deze sector niet zal worden geïntensiveerd, hetgeen juist hard nodig is. De leden vragen waarom de regering dit anders ziet.

Ik acht een intensivering van toezicht en handhaving op lokaal niveau, vooral in het illegale deel van de seksbranche, van belang. Uit de Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2008 bleek dat in sommige gemeenten nog te weinig controle plaatsvond op de niet-vergunde prostitutiebranche. Dit werd onder meer veroorzaakt door de onmogelijkheid om «gericht» toezicht en handhaving uit te oefenen, waardoor toezicht en handhaving arbeidsintensief zijn. Waar men zich wel richtte op het niet-vergunde deel van de branche, bleek dat zich juist in dit deel van de branche slachtoffers van mensenhandel bevonden. Met dit wetsvoorstel zal het bestuurlijk toezicht door gemeenten worden versterkt en als gevolg daarvan kan opsporingscapaciteit gericht worden ingezet op het opsporen van illegale prostitutie en mensenhandel. Daarnaast zal een aantal maatregelen toezicht en handhaving vergemakkelijken. De beperkte capaciteit kan daarmee dus effectiever en efficiënter worden ingezet. Op grond van deze overwegingen meen ik dat met dezelfde inzet (dat wil zeggen: zonder extra kosten) het toezicht en de handhaving kan worden geïntensiveerd.

Naar aanleiding van de verwachting in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel geen extra lasten voor de gemeenten met zich brengt, omdat de kosten zullen worden gedekt door de leges, vragen de leden van de SP-fractie voorts om hoeveel kosten het naar verwachting zal gaan, welke leges dit precies zijn, en hoe hoog die leges dan mogen worden.

Met betrekking tot de vergunningverlening bestaat inderdaad de verwachting dat het wetsvoorstel, ondanks het feit dat de vergunningplicht wordt uitgebreid escortbedrijven, niet zal leiden tot extra lasten voor de gemeenten, omdat de betreffende kosten gedekt kunnen worden door de leges. Dit blijkt ondermeer uit een rondvraag die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gedaan bij een aantal kleine, middelgrote en grote gemeenten. De in dit wetsvoorstel voorgestelde verbreding van de vergunningplicht zal op dit punt dus weliswaar extra lasten met zich brengen ten gevolge van «nieuwe» vergunningaanvragen (met name door escortbedrijven), maar tegenover deze extra lasten zullen voldoende inkomsten staan in de vorm van kostendeekkende leges (op grond van artikel 229 Gemeentewet). Omdat elke gemeente zelf haar tarieven kan vaststellen, is het niet mogelijk om aan te geven om hoeveel kosten het hier in totaal zal gaan, en wat de hoogte van de tarieven zal zijn.

Het bovenstaande geldt ook voor de tarieven die gemeenten in rekening brengen in verband met de registratie van prostituees.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de VNG tegensprekt dat dit voorstel niet tot extra lasten voor de gemeenten leidt, en dat de regering stelt dat indien het voorstel toch tot extra lasten voor de gemeenten leidt, deze kosten dan worden gedekt uit de middelen uit het gemeentefonds die nu zijn bestemd voor veiligheid. Deze leden vragen of ze het nu goed begrijpen dat dit dan ten koste gaat van al bestaande gemeentelijke veiligheidsprojecten.

Bij het beschikbaar stellen van deze middelen aan het gemeentefonds is duidelijk aangegeven dat deze gelden bestemd waren voor een aantal veiligheidsonderwerpen, waaronder prostitutie.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat bij een goede uitvoering van deze wet extra kosten zullen optreden. Het gaat immers niet alleen om het afgeven van vergunningen, maar het gaat ook om bestuurlijk toezicht op een branche die zich tot voor kort in hoge mate hieraan kon onttrekken. Daarnaast levert een goed toezicht informatie op die leidt tot extra werk voor verschillende sectoren in de gemeentelijke organisatie. Deze leden dringen er daarom bij de regering op aan om met het oog op een effectieve uitvoering van deze wet in overleg met de VNG te bezien hoe en in welke mate de gemeenten daarvoor financiële compensatie geboden kan worden.

Ik ben het niet met deze leden eens dat met betrekking tot handhaving en toezicht het wetsvoorstel zal leiden tot extra lasten voor gemeenten. Gebleken is dat in vrijwel alle gemeenten waar seksuele dienstverlening voorkomt, thans reeds beleid is vastgesteld en dat er dus door gemeenten toezicht en handhaving plaatsvindt. De bestaande toezicht- en handhaving capaciteit kan echter effectiever en gericht worden ingezet. De extra lasten zullen naar verwachting wegvallen tegen de tijdswinst die geboekt kan worden door de bepalingen in het wetsvoorstel die de handhaving en het toezicht vergemakkelijken. In dit kader kan gedacht worden aan de vergunningvoorwaarden die het makkelijker maken om niet-vergunde exploitanten op te sporen, de in het wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht en de uitbreiding van de bestaande vergunningplicht. In de memorie van toelichting is al aangegeven dat, indien het wetsvoorstel zou leiden tot extra lasten, dekking kan plaatsvinden uit de middelen (€ 150.000.000) die in het coalitieakkoord beschikbaar zijn gesteld aan het gemeentefonds.

Hoofdstuk 9 Flankerend beleid

De leden van de SP-fractie benadrukken dat zij het verbeteren van de sociale positie van de prostituee van groot belang vinden. Het is goed dat

hiervoor aandacht is in het wetsvoorstel, al moet nog bezien worden hoe dit in een algemene maatregel van bestuur zal worden uitgewerkt. Welke organisaties en instellingen zullen betrokken worden bij het tot stand komen van die algemene maatregel?

Dezelfde partijen als bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel zijn geraadpleegd, worden ook bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur betrokken. Daarbij ligt het voor de hand om vooral veel gewicht toe te kennen aan de inbreng van de partijen die de belangen van prostituees vertegenwoordigen, zoals SOA Aids Nederland en Stichting De Rode Draad.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt omgegaan met de vraag of er in deze branche sprake is van een werknemer die in een gezagsrelatie werkt, of dat er sprake is van een zelfstandig werkende. Terwijl de meeste prostituees een voorkeur hebben voor zelfstandigheid, merkt onder meer de Belastingdienst dit toch vaak aan als een dienstbetrekking. Op welke wijze kunnen prostituees gewoon als zelfstandige aan de slag en ook als zodanig worden aangemerkt, zo vragen deze leden.

Het is juist, dat vaak zowel de prostituee als de exploitant een voorkeur heeft voor zelfstandigheid, maar dat is niet zonder meer hetzelfde als het opereren als zelfstandige. Het opereren als zelfstandig ondernemer is verbonden aan diverse voorwaarden en verplichtingen, waaronder fiscale. Dit geldt voor alle personen die een vrij beroep (willen) uitoefenen. Uit de Tweede evaluatierapportage opheffing bordeelverbod (bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 25 437, nr. 54) komt naar voren dat prostituees het vervullen van deze voorwaarden en verplichtingen, die nu eenmaal bij het zelfstandig ondernemerschap horen, bezwaarlijk vinden. In de praktijk (en uit jurisprudentie) blijkt echter dat in veel bedrijven sprake is van zodanige gezagselementen tussen de exploitant en de prostituee dat voor de toepassing van de desbetreffende wet- en regelgeving sprake is van een dienstbetrekking.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de fiscale positie van de prostituee nu geregeld is, wat de diverse mogelijkheden zijn en wie is in welke gevallen op welke schaal belastingplichtig is.

In de Wet inkomstenbelasting 2001 zijn drie mogelijkheden gegeven waarbinnen ook de werkzaamheden van prostituees kunnen vallen: loondienst (dienstbetrekking), resultaat uit overige werkzaamheden en zelfstandig ondernemerschap. Het zelfstandig ondernemerschap is verbonden aan voorwaarden en verplichtingen. Uit de jurisprudentie blijkt dat indien gewerkt wordt met of voor een tussenpersoon (bijvoorbeeld een escortbureau of een bordeexploitant), er sprake is van loondienst (dienstbetrekking). Verder heeft de Belastingdienst het zogeheten voorwaardenpakket voor de prostitutiebranche geïntroduceerd (Stcrt. nr. 2699, 30 december 2008). Als de exploitant dit voorwaardenpakket heeft geaccepteerd, worden op basis van deze afspraken de fiscale verplichtingen afgewikkeld.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering meer toelichting kan geven op het voorwaardenpakket van de Belastingdienst, hoe het nu werkt met de «opting-in regeling» en waarom het de verwachting is dat de sociale positie van de prostituee hiermee zal verbeteren.

Het voorwaardenpakket bevat afspraken over de verhouding tussen de medewerker (prostituee) en de exploitant, en de fiscale verplichtingen inzake omzetbelasting en loon-/inkomstenbelasting. Uitgangspunt van het voorwaardenpakket is een meer zelfstandige en onafhankelijke positie van de prostituee. Zo geldt in de relatie medewerker-exploitant onder meer dat de medewerkers zonder opgaaf van redenen klanten mogen weigeren, niet verplicht zijn mee te drinken of te animeren, een inkomstenoverzicht krijgen en zelf hun kledingkeuze mogen bepalen. De fiscale verplichtingen

worden op grond van het voorwaardenpakket afgehandeld via de administratie van de exploitant. De heffing van de verschuldigde belasting over de inkomsten van de medewerker gebeurt via de wettelijke regeling «opting-in», een al bestaande regeling volgens artikel 4, aanhef en onderdeel f van de Wet op de loonbelasting 1964. De verschuldigde belasting wordt dan via de loonbelasting ingehouden op de verdiensten. De verschuldigde omzetbelasting wordt via de aangifte van de exploitant gedaan.

De medewerkers hebben zodoende van de fiscale afhandeling geen verdere (administratieve) last. In de situatie van het voorwaardenpakket krijgen de prostituees van de exploitant uiteindelijk een nettobedrag in handen waar alle verschuldigde belasting al van betaald is. De ervaring van de Belastingdienst is dat de prostituees tevreden zijn over de werking van het voorwaardenpakket en de opting-in regeling.

De leden van de SP-fractie ontvangen signalen dat de arbeidsverhoudingen ten gunste van de exploitanten en de Belastingdienst zijn geregeld. De opting-in regeling geeft exploitanten de voordelen van een werkgever zonder de nadelen (geen sociale lasten, geen betaling van de tijd dat op klanten gewacht wordt) en geeft de prostituees de nadelen van een zelfstandige zonder de voordelen. Deze leden vragen hierop een reactie en hoe hierin verbetering wordt aangebracht.

Met het voorwaardenpakket wordt een verduidelijking van de arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche tot stand gebracht. Indien het voorwaardenpakket niet wordt nageleefd of indien niet wordt gekozen voor het voorwaardenpakket, wordt het uitgangspunt van loondienst toegepast (met alle gevolgen van dien voor de fiscaliteit, premies en sociale zekerheid). Voor de werkgever in de branche betekent voldoen aan het voorwaardenpakket, waar de opting-in regeling een onderdeel van is, een administratieve verplichting, waarbij het nakomen van die verplichting meer rechtszekerheid geeft. De exploitant is op grond van het voorwaardenpakket verantwoordelijk voor de administratie van de omzet en de administratie betreffende de aangifte en de afdracht van de verschuldigde belastingen. Dit betreft niet alleen zijn eigen aandeel, maar ook dat van de prostituees. Voor de prostituee geeft het voorwaardenpakket zowel een meer zelfstandige en onafhankelijke positie als een vereenvoudiging van de fiscale afwikkeling van haar inkomsten.

De leden van de SP-fractie vragen of de opting-in regeling al eens is geëvalueerd en zo nee of dit alsnog kan gebeuren. Deze leden hebben signalen ontvangen dat in de praktijk niet alle voorwaarden gerespecteerd worden die bij de regeling horen en vragen een reactie op dit punt.

De toepassing van het voorwaardenpakket in de branche is nog maar kort geleden gestart (1 januari 2009). Er is een evaluatie voorzien in 2013. Dit is afgestemd met de branche- en belangenorganisaties. Indien er concrete signalen zijn met betrekking tot het niet nakomen van de voorwaarden, wordt daarnaar een onderzoek ingesteld door de Belastingdienst. In een aantal gevallen is al een dergelijk onderzoek verricht.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het kan dat veel exploitanten niet in de gelegenheid worden gesteld om een bankrekening te openen. Deze leden vinden dat onwenselijk; het is van belang dat exploitanten een goede administratie kunnen voeren. Ook prostituees ondervinden problemen bij het regelen van bankzaken en het afsluiten van verzekeringen. Deze leden vragen of de regering bereid is hiernaar te kijken en met oplossingen te komen.

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar de brief van de Minister van Financiën van 18 januari 2010 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 27 863, nr. 35) waarin hij aangeeft dat het noodzakelijk is dat zeker gesteld wordt dat bedrijven in

integriteitgevoelige sectoren toegang hebben tot betaalfaciliteiten. Deze bedrijfstakken categoriaal uitsluiten van betaalfaciliteiten die noodzakelijk zijn voor een maatschappelijk geaccepteerde deelname aan het economisch verkeer, is ongewenst. Een bank moet evenwel tegen misbruik kunnen optreden en een individuele afweging kunnen maken of zij een cliënt al dan niet wil accepteren, de toegang tot betaalfaciliteiten is geen absoluut recht. De Minister van Financiën heeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) verzocht haar leden te vragen het beleid van banken van categoriaal weigeren van coffeeshops te herzien. In plaats daarvan zou een individuele toetsing kunnen plaatsvinden van de mate waarin een specifiek bedrijf een acceptabel of een onacceptabel risico vormt voor de bank. De voorzitter van de NVB heeft de Minister van Financiën toegezegd dat de banken hiertoe bereid zijn.

De leden van de SP-fractie zien nog grote verschillen in arbeidsrechtelijke positie tussen prostituees en mensen die werkzaam zijn in andere branches. Zij wijzen erop dat deze zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht.

Naar mijn mening gaat het niet zozeer om verschillen in de arbeidsrechtelijke positie van prostituees en mensen die werkzaam zijn in andere branches. Het arbeidsrecht is immers, net als in andere branches, ook van toepassing in de prostitutiebranche. Wel is er in de prostitutiebranche voortdurend discussie over de arbeidsverhoudingen. Hierboven is al gewezen op het voorwaardenpakket voor de prostitutiebranche van de Belastingdienst. De verwachting is dat de sociale positie van prostituees hiermee wordt verbeterd.

Om te zorgen dat prostituees en hulpverleners op de hoogte zijn van onder meer arbeidsrechten, sociale zekerheid en het voorwaardenpakket van de Belastingdienst, wordt hierover informatie verstrekt via de «digitale sociale kaart» voor prostitutie.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeveel gemeenten er sprake is van goed functionerende uitstapprogramma's voor prostituees en wat de meest recente stand van zaken is met betrekking tot de subsidieregeling. De subsidieregeling voor uitstapprogramma's prostituees (RUPS) loopt in 2009 en 2010. In de loop van 2009 zijn in het kader van de RUPS uitstapprogramma's opgestart in negen gemeenten/regio's. Daarnaast zijn voor het einde van de aanvraagtermijn van 31 december 2009 nog zeven aanvragen ingediend en enkele aanvullingen aangevraagd. Deze worden momenteel beoordeeld. De uitvoering van de projecten vindt plaats in 2010, met enige uitloop in 2011 vanwege het feit dat enkele projecten met vertraging van start zijn gegaan.

De leden van de SP-fractie vragen naar de opvatting van de regering over het nut en de noodzaak van GGD-controles voor prostituees. Zij vragen hoe deze zo goed mogelijk kunnen worden gestimuleerd en of deze bij voorkeur plaatsvinden op locatie (bij de prostituee) of juist bij de GGD. Het nut en de noodzaak van GGD-controles zijn onomstreden. De meest gewenste en effectieve aanpak is een combinatie van benadering op locatie (zoals bij de bordelen en de ramen), bij de GGD en via het internet. Prostituees hebben vaak een voorkeur voor een benadering op locatie. GGD'en hebben vaak afspraken om, al dan niet op locatie, prostituees te zien in verband met soa, seksuele gezondheid en hygiëne vraagstukken. Deze afspraken zijn afhankelijk van het soort bedrijf en de omstandigheden ter plekke. Een relevante omstandigheid in dit verband is de aan/afwezigheid van een soa-polikliniek. Bij een controle op locatie zijn eveneens adequate voorzieningen van belang, onder meer met het oog op de privacy en de wijze waarop met bloedmonsters wordt omgegaan.

Indien benadering op locatie niet mogelijk is, dan kunnen speciale spreekuren van de GGD met ruimere openingstijden een oplossing bieden.

Verschillende strategieën blijven nodig voor een effectief soa-(preventie)beleid voor de verschillende vormen van prostitutie. GGD'en zijn gericht op het verlenen van laagdrempelige soa-zorg aan onder andere prostituees en klanten. Deze werkzaamheden worden ondersteund door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) via het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Hygiënerichtlijnen ten bate van controles door de GGD'en zijn opgesteld door het Landelijk Centrum voor Hygiëne en Veiligheid (LCHV) van het RIVM. Prostituees zijn een zeer mobiele groep, en zij moeten bereikt worden met communicatiemiddelen die zo dicht mogelijk bij hun beleving komen. Het internet is cruciaal voor informatieverstrekking. Het Ministerie van VWS subsidieert Soa Aids Nederland, via het CIb/RIVM, om voorlichtingsmateriaal voor deze doelgroep te ontwikkelen en informatie te verstrekken, bijvoorbeeld via www.prostitutie.nl. Soa Aids Nederland draagt tevens zorg voor diensten aan GGD-medewerkers en andere professionals die met prostituees werken.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de hulpverlening aan prostituees en de voorlichting over zowel hun sociale positie als de gezondheidssituatie, bijzondere aandacht verdienen. Zij vroegen hoe het kan dat diverse subsidies aan organisaties zoals de Rode Draad, Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees (SHOP), Soa Aids Nederland, en anderen onder druk staan, en of er ook rijkssubsidies zijn of enkel gemeentelijke subsidies.

Ik deel de mening van de leden van de SP-fractie op dit punt. Om die reden is de «digitale sociale kaart» voor prostitutie ontwikkeld in verschillende talen, waarin informatie voor prostituees en hulpverleners is opgenomen over onder meer gezondheid, arbeidsrechten, sociale zekerheid, signalen van mogelijke uitbuiting en hulpadressen opgenomen. Met betrekking tot subsidies aan verschillende organisaties kan worden opgemerkt dat er niet alleen sprake is van gemeentelijke subsidies. Ook de rijksoverheid subsidieert projecten. Er is bijvoorbeeld een subsidie voor 3 jaar verstrekt aan De Rode Draad voor een landelijk informatie-project prostituees en arbeid. Verder worden in het kader van de (tijdelijke) Regeling uitstapprogramma's prostituees (RUPS) rijkssubsidies verstrekt aan diverse organisaties, waaronder SHOP en De Rode Draad.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering zich realiseert dat de verbetering en bescherming van de arbeidspositie en de leefomstandigheden van prostituees een van de belangrijkste doelstellingen van het huidige prostitutiebeleid was, en van mening is dat het wetsvoorstel in lijn is met deze doelstelling. Op welke wijze draagt de verplichte registratie en de criminalisering van ongeregistreerde prostituees bij aan de bevordering van de autonomie en weerbaarheid van prostituees en, de versterking van hun sociale positie en de stimulering van goede hulpverlening.

De positieverbetering van de prostituee behoort inderdaad tot de doelstellingen van het prostitutiebeleid en ik meen dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan het realiseren daarvan. De strafbaarstelling van de niet-geregistreeerde prostituee is op zichzelf niet bedoeld als positieversterking. Het is een onvermijdelijk gevolg van de keuze voor algehele verplichte registratie, waarvan, zoals duidelijk zal zijn, ik verwacht dat deze bijdraagt aan een zo groot mogelijk zicht op de branche. De prostituee die zich in een kwetsbare positie bevindt, heeft daar baat bij. Met een zo groot mogelijk zicht op de branche kunnen misstanden immers beter gesigna-

leerd worden, en kan de branche worden geschoond van criminogene factoren. Dit zal uiteindelijk bijdragen aan de normalisering van de branche, hetgeen ten goed komt aan de positie van de prostituee.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar een brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 239, nr.1), waarin de staatssecretaris van VWS stelt het wenselijk te vinden dat wordt gemonitord of de positie van prostituees met de nieuwe wetgeving inderdaad verbetert en of zij bijvoorbeeld weerbaarder worden en goed bereikbaar zijn voor hulp- en zorgverleners. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot genoemde brief van de staatssecretaris VWS en of de regering bereid is om niet achteraf, maar vooraf een zogenaamde Emancipatie Effect Rapportage te laten uitvoeren met betrekking tot de effecten van het wetsvoorstel op de positie van prostituees.

Artikel 39 van het wetsvoorstel bepaalt dat binnen vijf jaar na inwerking-treding van de wet verslag zal worden uitgebracht over de doeltref-fendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Hierbij zal ook aandacht besteed worden aan de sociale positie van de prostituee. Omdat in het voortraject van het opstellen van het wetsvoorstel reeds uitvoerig is gesproken met professionals en experts op het gebied van prostitutie-beleid over de verwachte effecten van mogelijke maatregelen – voor zover die op dit moment te overzien zijn – is het niet noodzakelijk om vooraf een Emancipatie Effect Rapportage te laten uitvoeren. Uiteraard zal, indien de monitoring van VWS daartoe aanleiding geeft, door mij worden gezien of tussentijdse aanpassing van regelgeving nodig is.

De leden van de SGP-fractie merken op dat slechts weinig gemeenten uitstapprogramma's hebben, en vragen of de regering overweegt in het wetsvoorstel de verplichting op te nemen om concrete maatregelen te nemen ten aanzien van uitstapprogramma's en of het mogelijk is dat gemeenten niet alleen melden dat er een mogelijkheid is om uit te stappen, maar hier ook actief aandacht aan besteden door middel van een gesprek bij registratie. Zij vragen of een dergelijk gesprek op basis van het wetsvoorstel al noodzakelijk is, of dat het voldoende is als informatie wordt meegegeven.

Zoals gemeld, meen ik dat een aanvullend verplicht informatiegesprek een verdere toegevoegde waarde kan hebben. Dat gesprek is bij nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen; verwacht mag worden dat zeker ook aandacht zal worden besteed aan uitstapprogramma's.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts welk flankerend beleid er wordt ingezet om te komen tot voldoende opvangmogelijkheden voor vrouwen die besloten hebben uit de prostitutie te stappen en hoe ervoor wordt gezorgd dat er voldoende capaciteit beschikbaar is. Voor 2009 en 2010 is € 15 miljoen vrijgemaakt in de Justitiebegroting voor de stimulering van uitstapprogramma's door instellingen en gemeenten in het land. Deze uitstapprogramma's bieden bijvoorbeeld weerbaarheids-trainingen, hulp bij het zoeken naar ander werk, woonruimte etc. Vrouwen die slachtoffer zijn geworden van mensenhandel kunnen terecht in de daarvoor bestemde opvang (vrouwenopvang of jeugdzorg). Om te zorgen dat er voor deze groep voldoende capaciteit beschikbaar is, zal naar verwachting in het voorjaar van 2010 een categorale opvangvoorziening worden geopend met 50 plekken. Daarop vooruitlopend zijn op 1 december 2009 reeds 17 noodopvangplekken beschikbaar gekomen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen er aandacht voor dat de begrippen «seksuele handelingen» en «seksuele diensten» beide gebruikt worden zonder dat zij tot elkaar zijn gerelateerd.

De kern van prostitutie bestaat uit verrichten van seksuele handelingen. In artikel 1 komt dat begrip drie keer voor, steeds in combinatie met «betaling» en «een ander». Met «seksuele diensten» wordt bedoeld op dergelijke handelingen, maar omdat handelingen niet kunnen worden aangeboden, is om taalkundige redenen op de twee plaatsen waar die constructie wordt gebruikt (artikel 1 en artikel 29, eerste lid), gekozen voor «diensten». Ik acht het niet nodig in een afzonderlijke begripsbepaling de verhouding tussen deze begrippen te expliciteren, aangezien hieromtrent naar mijn mening geen misverstand kan bestaan.

De leden van de fractie van de SP vragen wanneer incidentele handelingen vallen onder het begrip prostitutie. Is dit niet onvermijdelijk een grijs gebied, en hoe wordt daarmee omgegaan?

In de memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting ad artikel 1, onder Prostitutie) is primair de link gelegd met het element «zich beschikbaar stellen» in de zin van een structurele beschikbaarheid. Hoewel er, zo geef ik zonder meer toe, wel een grijs gebied zal zijn, verwacht ik niet dat dit in de praktijk tot veel problemen aanleiding zal geven. De vraag zal immers alleen spelen in het kader van de handhaving, en iemand die incidenteel seksuele handelingen verricht en daar op enigerlei wijze voor beloond wordt, zal niet snel in beeld komen in het kader van de handhaving. Het wetsvoorstel beoogt niet een heksenjacht te openen op iedereen die wel eens voor een seksuele handeling betaald wordt; het oogmerk van het wetsvoorstel is de regulering van de structurele prostitutie.

Artikel 3

De leden van de fractie van de SGP vragen of artikel 3 (dat bepaalt dat bij gemeentelijke verordening regels kunnen worden gesteld over de voor publiek waarneembare wijze waarop een prostituee haar werkzaamheden inricht), betekent dat de gemeenten de vrijheid hebben elk denkbare uiting die duidelijk maakt dat er sprake is van prostitutie, tegen te gaan, en of het stellen van regels ook een volledig verbod op publieke uitingen mag inhouden.

Artikel 3 spreekt nadrukkelijk van het stellen van regels over de inrichting van werkzaamheden. Gezien de woorden van de wet gaat het nadrukkelijk om reguleren. Een redelijke uitleg van die bepaling betekent dat gemeenten een ruime mogelijkheid hebben om het artikel lokaal in te kleuren, maar een totaal verbod is niet aan de orde.

Voorts vragen deze leden of gemeenten op basis van artikel 3 kunnen besluiten om thuiswerken tegen te gaan.

Ik meen dat artikel 3 die ruimte niet biedt. Het wetsvoorstel reguleert door middel van vergunningen seksbedrijven. Artikel 10, eerste lid, bepaalt daarbij dat er een maximum kan worden gesteld aan het aantal vergunningen dat wordt verleend. Artikel 23 maakt het voorts mogelijk dat voor een bijzonder vorm van een seksbedrijf, namelijk een prostitutiebedrijf, helemaal geen vergunning wordt verstrekt; de zogeheten nuloptie. Een prostituee die thuis op een zodanige wijze werkt dat zij niet als een prostitutiebedrijf kan worden gekwalificeerd, is niet vergunningplichtig. Het kan haar op grond van de wet dus niet verboden worden als prostituee werkzaam te zijn.

Artikel 5

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom is gekozen voor een registratieperiode van drie jaar: indien vrouwen voor korter tijd hun diensten aanbieden, leidt dat tot niet-relevante gegevens in het systeem. Is drie jaar niet te lang, met name in geval van dwang? Zou een jaar niet meer waarborgen bieden om iets te doen met tussentijds geconstateerde aanwijzingen van dwang en onvrijwilligheid?

Vrijwel iedere keuze van een periode is arbitrair. Ik heb mede met het oog op een beheersing van de administratieve lasten en de voor de prostituee aan de registratie verbonden kosten gekozen voor een periode van drie jaar. Voor het systeem als zodanig is het niet belastend dat het «niet-relevante» gegevens bevat: het gaat er primair om dat van een prostituee op te vragen is of zij (nog) geregistreerd staat. Een prostituee die het zelf bezwaarlijk vindt dat zij geregistreerd blijft terwijl zij uit de prostitutie is gestapt, kan op grond van artikel 5, tweede lid, onder a, bewerkstelligen dat de registratie ongedaan wordt gemaakt. Een kortere registratieperiode heeft inderdaad tot gevolg dat er vaker een contactmoment is met de prostituee. Hoewel contactmomenten kunnen bijdragen om een beter beeld te krijgen van de prostituee, weegt dit aspect naar mijn oordeel onvoldoende zwaar om te kiezen voor een kortere registratieperiode. Het contactmoment bij (her)registratie behoeft immers niet het enige contactmoment te zijn.

Artikel 11

De leden van de CU-fractie vragen, verwijzend naar de artikelen 9 en 11, tweede lid, of het seksbedrijf vergunningplichtig is, of de seksinrichting, of beide. Voorts vragen deze leden of de vergunning wordt verleend aan de natuurlijke persoon of aan de rechtspersoon, en of onder «niet overdraagbaar» moet worden verstaan dat er bij een bestuurswisseling bij een rechtspersoon een nieuwe vergunning moet worden verleend.

De exploitant is vergunningplichtig: hij heeft een vergunning nodig om een seksbedrijf uit te mogen oefenen. Onder seksbedrijf kunnen, op grond van de definitie in artikel 1, drie typen activiteiten vallen. De vergunning vermeldt voor welke activiteit de vergunning wordt verleend; dat wordt bepaald in artikel 16, eerste lid, onder c. De vergunning wordt verleend aan een natuurlijke persoon, gelet op de definitie van exploitant. Omdat er eisen worden gesteld aan de persoon van de exploitant, kan een vergunning niet worden overgedragen aan een andere exploitant: de burgemeester zou dan immers geen kans hebben om de persoon van die «nieuwe» exploitant te beoordelen. Indien aan een bestuurder van een rechtspersoon (of, indien dat ook een rechtspersoon is: de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoonlijke persoon) een vergunning is verleend, en deze persoon treedt uit het bestuur, dan zal inderdaad een nieuwe vergunning aangevraagd moeten worden. Of deze daadwerkelijk wordt verleend, zal afhangen van het antwoord op de vraag of de aanvrager aan alle relevante vereisten voldoet.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het mogelijk is een vergunning voor onbepaalde tijd te verlenen, terwijl een tijdelijke vergunning automatisch de mogelijkheid biedt te toetsen of nog aan de voorwaarden wordt voldaan.

Het is aan de burgemeester – al dan niet aan de hand van door de raad geformuleerde criteria – om te beslissen of een vergunning voor bepaalde dan wel voor onbepaalde tijd wordt verleend. De aard van het seksbedrijf, de lokale omstandigheden, bekendheid met de aanvragen: het zij allen factoren die het goed denkbaar maken dat de vergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend. De bepaling zoals die nu luidt, biedt alle

mogelijkheid om – periodiek, of indien er een aanleiding voor is – te bezien of de vergunninghouder nog voldoet aan de vereisten, en dus of de vergunning in stand kan blijven. Het bij wet bepalen dat de vergunning slechts voor een bepaalde tijd wordt verleend, leidt niet alleen tot discussie voor welke periode de vergunning dan verleend mag worden, maar vooral tot onnodige administratieve lasten. Waar mogelijk, moet de regeldruk verminderen.

Artikel 14

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de SGP bevestig ik dat een strafrechtelijke veroordeling vanwege een zedendelict of mensenhandel zal vallen onder de kwalificatie: in enig opzicht van slecht levensgedrag. Dit zal tot uiting komen in de algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 14, zesde lid, die de bedoelde kwalificatie nader zal omschrijven.

Artikel 16

De leden van de fractie van de SGP-fractie vragen of het niet goed zou zijn in de vergunning op te nemen dat het niet is toegestaan om gebruik te maken van de vergunning voor prostitutie onder dwang. De gedachte achter deze suggestie spreekt mij aan, maar het ligt niet in de rede om in een vergunning een verbod op te nemen van iets wat – ook zonder vergunning – strafbaar is.

Artikel 17

De leden van de fractie van de SGP vragen of een vergunning ook ingetrokken kan worden als sprake is van veroordeling vanwege een zeden-, vemogens- of geweldsdelict of mensenhandel. Bij een veroordeling vanwege een van de door deze leden genoemde delicten kan worden geconcludeerd dat de vergunninghouder – in de bewoordingen van artikel 14, eerste lid, onder c – in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Daarmee is één van de intrekkinggronden van artikel 17 vervuld. Dat betekent dat de vergunning zelfs moet worden ingetrokken. De aanhef van artikel 17 heeft immers een imperatieve strekking – anders dan in artikel 18, dat een opsomming bevat van de omstandigheden waarbij een vergunning kan worden (geschorst of) ingetrokken.

Artikel 20

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de bepaling dat het is verboden «onvolledige gegevens te verstrekken» zich verhoudt tot de in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geboden mogelijkheid een onvolledige aanvraag aan te vullen. Naar aanleiding van deze vraag is het artikel geschrapt. Zoals het was geformuleerd, wringt het met de Awb, met name artikel 4:5, eerste lid. De Awb zelf regelt dat eventueel de aanvraag niet in behandeling wordt genomen. En artikel 17 van het onderhavige wetsvoorstel voorziet in intrekking van een vergunning indien deze gebaseerd blijkt op onjuiste of onvolledige gegevens. Dit zullen voldoende prikkels zijn voor een correcte aanvraag. Voor een verbod, en de daarmee verbonden sanctionering in de Wet op de economische delicten, is bij nadere beschouwing dus geen noodzaak.

Artikel 24

De leden van de fractie van de SP benadrukken dat het voor de sociale positie van de prostituee van belang is dat er een goede algemene maatregel van bestuur (amvb) tot stand komt die nadere regels stelt over hygiëne, het zelfbeschikkingsrecht en de veiligheid, en dat er in overleg met de belangenorganisaties goede landelijke minimumvoorwaarden tot stand komen. Zij vragen of de Kamer betrokken wordt bij de amvb. De keuze voor gedelegeerde regelgeving betekent in de regel dat de Kamer niet wordt betrokken bij het opstellen van een amvb. Het heeft mijn voorkeur deze lijn ook hier te volgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat in het wetsvoorstel enkel de onderwerpen worden benoemd, waarvoor in het bedrijfsplan maatregelen dienen te worden opgenomen. Deze leden missen hier maatregelen ter bescherming van de vrijwilligheid met betrekking tot de te verrichten werkzaamheden en uitstapmogelijkheden, evenals een beschouwing hoe dergelijke naar de mening van de leden terecht bij de exploitant neer te leggen zorgplichten zich verhoudt tot een relatie van dienstbetrekking en de contractvrijheid in deze branche. In dit verband herinneren zij de regering aan de motie-Anker c.s. (31 700 VI, nr. 38; uitstapprogramma's structureel onderdeel van het prostitutiebeleid) en de motie-Anker (25 437, nr. 60; rechten van prostituees in de wet).

Deze leden vragen voorts waarom in de delegatiegrondslag voor de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de in het bedrijfsplan en te treffen maatregelen, het aspect over de bescherming van de gezondheid van de klanten ontbreekt, terwijl dat niet is uitgezonderd in de grondslag voor aanvullende regelgeving bij gemeentelijke verordening. Artikel 24, derde lid, bevat een dwingende grondslag voor een algemene maatregel van bestuur. De bescherming van de gezondheid van de klanten is naar mijn mening niet een aspect waaromtrent in het kader van dit wetsvoorstel nadere regels nodig zijn. Daarom ontbreekt dat aspect in de delegatiegrondslag in het derde lid. De delegatiegrondslag in het vierde lid is geformuleerd als een «kan-bepaling», en er is geen reden om het gemeenten onmogelijk te maken desgewenst nadere regels te geven over de bescherming van klanten. Daarom is de uitzondering in het derde lid niet opgenomen in het vierde lid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat eerder in dit verband is gesproken over een adequaat modelcontract. Ziet de regering mogelijkheden om dit wetsvoorstel aan te vullen met een verplicht modelcontract of standaardbepalingen voor een dergelijk contract of algemene voorwaarden in een algemene maatregel van bestuur, waarin naast de in artikel 24 en op pagina 19 van de memorie van toelichting genoemde onderwerpen ook een regeling wordt opgenomen met betrekking tot zaken als arbeidstijden en verlofregelingen? Kan via algemene regels ook worden tegengegaan dat de risico's van niet kunnen werken geheel op prostituees worden afgewenteld? Zou ook een onderwerp als (gelegenheid tot) scholing in de Nederlandse taal – als middel tot zelfstandigheid en bescherming tegen machtsmisbruik – tot een verplicht onderdeel van een bedrijfsplan kunnen worden opgenomen, of ziet de regering dit primair als een eigen verantwoordelijkheid voor de individuele prostituee?

De inhoud van de algemene maatregel van bestuur staat nog niet vast. Ik zal in dat kader de door deze leden genoemde onderwerpen afwegen. De grondslag in de wet biedt voldoende ruimte. Ik zie dus geen noodzaak het wetsvoorstel aan te vullen. De effecten van het wetsvoorstel zullen na vijf jaar worden geëvalueerd. Zou eerder de noodzaak tot aanvullingen

blijken, dan moet op dat moment worden gezien op welke wijze daaraan invulling kan worden gegeven.

Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom de bepaling inzake het bedrijfsplan en de daaraan bij algemene maatregel van bestuur of gemeentelijke verordening te stellen eisen niet is meegenomen in de strafbaarstelling krachtens de Wet op de economische delicten. Gegarandeerd dient te worden dat een bedrijfsplan geen eenmalige papieren werkelijkheid wordt. Deze leden vragen of het wetsvoorstel aanvulling behoeft met een verbod op handelen in strijd met het bedrijfsplan of de verleende vergunning?

De vraag van deze leden vat ik op als kritiek op het ontbreken van een sanctie als de regels over het bedrijfsplan niet worden nageleefd – en ik deel die kritiek bij nadere beschouwing. De opzet van de voorgestelde regeling was dat het bedrijfsplan (met de daarin beschreven maatregelen) zou worden gebruikt als toets of een vergunning afgegeven zou kunnen worden; daarom ook bepaalt artikel 24, tweede lid, dat het bedrijfsplan bij de aanvraag moet worden overgelegd. Bij nota van wijziging is geregeld dat de vergunning wordt ingetrokken indien aan het licht treedt dat er geen bedrijfsplan (meer) is: in artikel 17 is nu ook artikel 24 vermeld. Het niet naleven van de maatregelen die – deels verplicht – in het bedrijfsplan staan, kan leiden tot het intrekken van de vergunning. Ik acht dit een effectievere sanctie dan het opnemen van een verbod om in strijd met het bedrijfsplan te handelen, te handhaven via de Wet op de economische delicten.

Artikel 28

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom toezichthouders het recht krijgen zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden bij een redelijk vermoeden dat daar prostitutie plaatsvindt. Acht de regering prostitutie zonder de nodige vergunningen een zo ernstig feit dat daarvoor het recht op privacy van de woning mag worden geschonden? Deze leden willen weten wanneer er in dit geval sprake van een redelijk vermoeden. Is dat het geval wanneer een vrouw (of man) regelmatig mannelijke (of vrouwelijke) bezoekers heeft? Wanneer een vrouw (of man) seksuele contacten met meerdere partners heeft? Wanneer een vrouw (of man) zich op een bepaalde manier kleedt?

De bevoegdheid zonder toestemming van de bewoner binnen te treden in het kader van toezicht, is van belang omdat anders toezichthouders volledig afhankelijk zijn van de toestemming van de bewoner. Overigens zal tot een dergelijke vorm van binnentreden niet lichtvaardig besloten worden – al was het maar omdat dan het risico bestaat dat de rechter niet toestaat het eventueel op die wijze verkregen bewijsmateriaal te gebruiken. Het moet aan de professionaliteit van de toezichthouders overgelaten worden hoe ze tot een zodanig vermoeden komen dat zij gebruik van deze zware bevoegdheid gerechtvaardigd achten. De door de leden genoemde voorbeelden doen onvoldoende recht aan de ernst van de situatie. Bij nadere beschouwing zou de oorzaak daarvan kunnen liggen in de formulering van het artikel. Het enkele feit dat er (vermoedelijk) prostitutie plaatsvindt in een woning, is uiteraard onvoldoende grond voor de zware bevoegdheid als voorgesteld: prostitutie als zodanig is immers niet verboden. Beoogd was een bevoegdheid te creëren die het mogelijk zou maken «misstanden achter de voordeur» te kijken indien (vermoed wordt) daar een prostitutiebedrijf is gevestigd. Het enkele feit dat het om een woning gaat, mag geen reden zijn dat er geen toezicht kan plaatsvinden. Derhalve is nu bij nota van wijziging als grond voor het zonder toestemming binnentreden in een woning gewijzigd opgenomen (het vermoeden) dat daar bedrijfsmatig prostitutie plaatsvindt.

Artikel 33

De leden van de SGP-fractie willen toegelicht zien waarom in artikel 33 voor een «kan-bepaling» is gekozen.

De gebruikte formulering biedt ruimte voor een bestuurlijke afweging indien een aanvraag van een vergunning wordt ontvangen van een aanvrager van wie minder dan vijf jaar geleden een vergunning is ingetrokken. Het kan zijn dat de aanvraag een andere activiteit betreft, of een andere locatie, of er zijn verbeteringen doorgevoerd: allemaal omstandigheden die ertoe zouden kunnen leiden dat toch (weer) een vergunning wordt verstrekt. De bedoeling van het artikel is het bestuur te faciliteren: het artikel biedt een grond om zonder meer een vergunning te weigeren. De «kan-bepaling» optimaliseert de strekking van het artikel. Een strikte regel dat op elke aanvraag in de gegeven omstandigheden negatief zou moeten worden beschikt, zou het bestuur onnodig belemmeren.

Artikel 38

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het doen vervallen van een grondslag voor een gemeentelijke verordening geen overgangsrechtelijke voorziening of «omhangbepaling» behoeft.

Bij de inwerkingtreding van artikel 38 vervalt artikel 151a van de Gemeentewet. Op datzelfde moment vervallen van rechtswege de (bepalingen uit de) gemeentelijke verordeningen die zijn gebaseerd op artikel 151a, omdat vanaf dat moment de grondslag aan die bepalingen is komen te ontvallen. Wel bevat het wetsvoorstel een grondslag (artikel 10, tweede lid; in casu een opdracht voor gemeenten) om bij verordening regels te stellen over het uitoefenen van een seksbedrijf in de gemeente. Dat is een bredere grondslag dan die welke nu is opgenomen in de Gemeentewet. Gemeenten zullen dus aan de slag moeten om een verordening vast te stellen; denkbaar is dat zij waar mogelijk daarin bepalingen uit hun verordening ex artikel 151a Gemeentewet overnemen. Dit kan zonder twijfel het beste worden overgelaten aan de gemeenten – al dan niet geholpen door een modelverordening van de VNG. Overgangsrecht is daarbij niet nodig. Bij de inwerkingtreding van de wet zal rekening worden gehouden met de tijd die gemeenten nodig hebben om hun verantwoordelijkheden inhoud te geven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin