

Vergaderjaar 2016–2017

33 885

Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 25 oktober 2016

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche² (hierna: Wrp) en waarderen het dat de registratieplicht en de vergewisplicht uit het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn gehaald. Dit waren voor de voornoemde leden heikele punten in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het onderliggende voorstel. Wel betreuren zij het dat er zoveel tijd overheen gegaan is tussen de behandeling in de Eerste Kamer van het vorige wetsvoorstel³ en de nu voorliggende novelle. Het gaat immers om een termijn van drie jaar. De voornoemde leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende novelle en hebben nog enkele vragen aan de regering hieromtrent.

¹ Samenstelling: Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD), Sietsma (CU)

² Kamerstukken 32 211.

³ Wetsvoorstel Wrp; Kamerstukken 32 211.

De **SP**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij waarderen het feit dat de regering besloten heeft om de registratieplicht voor prostitué(e)s en de vergewisplicht voor klanten niet langer onderdeel van de wet te doen uitmaken. Zij hebben bij dit voorliggend wetsvoorstel nog een paar vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie achten het van groot belang dat de criteria voor vergunningverlening worden geharmoniseerd. Zij zijn tevreden dat de vergunningplicht geldt voor seksbedrijven, die zo sekswerkers beschermt tegen uitbuiting en slechte werkomstandigheden, maar dat zelfstandige sekswerkers de vrijheid hebben om hun werk naar eigen voorkeur in te richten. Het is goed dat de regering expliciet heeft gemaakt dat gemeenten prostitué(e)s niet mag onderwerpen aan een registratieplicht. De leden hebben nog wel een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van de onderhavige novelle. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om naar aanleiding hiervan enkele vraagstukken aan de regering voor te leggen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van de novelle om een aantal onderdelen uit het wetsvoorstel Wrp te halen. Hoewel zij deze keuze niet steunen, realiseren zij zich dat de meerderheid van de Eerste Kamer ervoor heeft gekozen om de effectiviteit van het voorliggende wetsvoorstel Wrp te verminderen. Deze leden vinden het toestaan van prostitutie volstrekt niet passen in een beschaafd land. Het toestaan van prostitutie is een diepe en schrijnende vernedering van vrouwen. Bovendien is in de praktijk gebleken dat de legalisering niet het beoogde resultaat heeft bereikt. De SGP-fractieleden zijn van mening dat voor een effectieve handhaving van het beleid ten minste het oorspronkelijke wetsvoorstel noodzakelijk is, hoewel ook dat voorstel niet voldoet aan hun wens om prostitutie volledig tegen te gaan. Vanuit het oogpunt van de verbetering van de positie van vrouwen is het in ieder geval een eerste stap. De voornoemde leden hebben nog een aantal vragen.

2. Zelfstandige thuiswerkers

Waarin onderscheidt een zelfstandige thuiswerker zich van een prostitutiebedrijf, zo vragen de **VVD**-fractieleden. Als er geen exploitant kan worden aangewezen, zal snel worden aangenomen dat er sprake is van een thuiswerker. Het risico ontstaat dan dat mensenhandelaren slachtoffers als thuiswerkers gaan exploiteren. Hoe kijkt de regering hiertegenaan? En hoe kan bestuurlijk toezicht worden gehouden op deze groep zogenaamde thuiswerkers?

De **CDA**-fractieleden merken op dat de regering expliciet is in de bevestiging dat escortbedrijven ook onder het wetsvoorstel vallen. Volgens de regering valt ook thuisprostitutie op bedrijfsmatige wijze uitgevoerd eronder.⁴ Betekent dit dat er dan sprake moet zijn van meerdere personen die hun diensten aanbieden, of kan er ook sprake zijn van een persoon die één persoon (of meer personen) bedrijfsmatig diensten laat aanbieden of van een enkele «thuisprostitué(e)» die bedrijfsmatig het betreffende beroep uitoefent?

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 3.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering uitgesproken dat thuiswerkende prostitué(e)s niet vergunningplichtig zijn en ook niet geregistreerd mogen worden door gemeenten nu de rijksoverheid afziet van een landelijke vergunningplicht. De **PvdA**-fractieleden vragen welke instrumenten de regering zal inzetten om te voorkomen dat misstanden in de prostitutie zich zullen verplaatsen naar thuiswerkers. Heeft de regering voldoende instrumenten om zeker te stellen dat er bij thuiswerkers geen sprake is van verkapte dwang of uitbuiting?

Deelt de regering de mening van de fractieleden van **GroenLinks**, dat prostitué(e)s het beste beschermd zijn tegen dwang en uitbuiting als een sterke rechtspositie en mogelijkheden om zelfstandig te werken zijn gewaarborgd, zodat ze niet afhankelijk hoeven zijn van een derde voor wie ze werken? Is zij bekend met signalen uit het veld dat het voor zelfstandige prostitué(e)s steeds moeilijker wordt om hun vak uit te oefenen, bijvoorbeeld omdat ze moeilijker aan werk- of woonruimte kunnen komen? Ziet zij het risico dat met mogelijke onduidelijkheid over het begrip «exploitant» het nog lastiger kan worden voor sekswerkers om woonruimte te huren of dat zij uit hun bestaande woonruimte worden gezet? Verhuurders zouden immers kunnen vrezen dat zij als exploitant kunnen worden aangemerkt. Ziet de regering de noodzaak van een nadere afbakening van de definitie van «exploitant», bijvoorbeeld door er het bedrijfsmatige karakter en het oogmerk van voordeeltrekking aan te koppelen, en zo ja, op welke wijze gaat zij dat doen?

Hebben zelfstandige sekswerkers de mogelijkheid om samen te werken, zodat zij hun werkomstandigheden veiliger kunnen maken, zonder dat zij daardoor met de vergunningplicht te maken krijgen? Zo ja, onder welke omstandigheden, zo vragen de GroenLinks-fractieleden. Welke mogelijkheden zijn er momenteel om coöperaties of andere vormen van ondernemingen op te richten om in gelijkwaardigheid samen te werken, mede gelet op fiscale, financiële of andere regels?

Erkent de regering, zo vragen de GroenLinks-fractieleden, dat de veiligheid van zelfstandig werkende prostitué(e)s gebaat is bij laagdrempelig contact met de politie. Kent zij de uitkomst van een recente nulmeting dat de meeste boetes in de onvergonde sector aan thuiswerkers werd opgelegd⁵? Hoe meent zij een blijvende negatieve bemoeienis te voorkomen, waardoor thuiswerkers minder geneigd zullen zijn zich te melden bij de politie bij agressieve of gewelddadige klanten of bij signalen van dwang en uitbuiting bij collega's?

De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe de praktijk zal zijn bij de uitwerking van de regels rond thuisprostitutie. Tijdens het rondetafelgesprek in de Eerste Kamer is duidelijk naar voren gekomen dat de gekozen regels er juist voor zouden kunnen zorgen dat er meer sprake zal zijn van uitbuiting in de thuissituatie.⁶ Hoe oordeelt de regering hierover? Biedt de gekozen regeling hiervoor wel voldoende duidelijkheid? Zijn de bestuurlijke en strafrechtelijke mogelijkheden dan niet te beperkt? Hoe wordt voorkomen dat (in naam) niet-bedrijfsmatige prostitutie volledig buiten beeld blijft bij de toezichthouders en de politie?

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 193, nr. 1, bijlage, p. 27–28.

⁶ Rondetafelgesprek gehouden op 13 september 2016; Kamerstukken I 2016/17, 33 885, B.

3. Minimumleeftijd prostitué(e)

In het wetsvoorstel wordt de minimumleeftijd om als prostitué(e) te kunnen werken expliciet gesteld op 21 jaar. Het werkzaam zijn als prostitué(e) onder de leeftijd van 21 jaar wordt strafbaar, net zoals het werken voor een exploitant die geen vergunning heeft, merken de **VVD**-fractieleden op.⁷ Nu schrijft de regering in de memorie van toelichting dat de strafbaarstelling ertoe dient om de eigen verantwoordelijkheid van de prostitué(e) tot uiting te laten komen. Ook schrijft zij dat onder meer in het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de mensenhandel is neergelegd dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, in beginsel niet worden vervolgd.⁸ Wat betreft het «in beginsel»: wanneer kan er toch worden overgegaan tot vervolging? Het verbod dient volgens de memorie van toelichting als aangrijpingspunt voor de toezichthouder om een te jonge prostitué(e) te kunnen aanspreken. De norm wordt vooral geëffectueerd doordat het voor een klant strafbaar wordt om seksuele handelingen te verrichten met een prostituee die jonger is dan 21 jaar, zo schrijft de regering.⁹ Wat is de betekenis van een dergelijke strafbepaling voor prostitué(e)s zelf, anders dan dat het een aangrijpingspunt is om in contact te komen met een jonge prostitué(e), als het eigenlijke doel is klanten strafbaar te stellen? Zijn er geen andere denkbare mogelijkheden die ook tot contact met een te jonge prostitué(e) leiden, maar die geen strafbaarstelling met zich brengen?

Over de leeftijdsgrens voor toegestane prostitutie van 21 jaar zegt de regering terecht dat ook prostitué(e)s hierin zelf een verantwoordelijkheid dragen.¹⁰ Zien de leden van de **CDA**-fractie het goed dat in alle eerder voorgestelde gevallen bij nota van wijziging de strafbaarstelling van de prostitué(e) vervallen is? Wat is hiervan de ratio? De regering verwijst naar enkele instanties die dit hebben bepleit, maar een inhoudelijke onderbouwing wordt gemist. Zeker nu dit zo laat in het wetgevingsproces naar voren komt, zijn de voornoemde leden benieuwd naar een inhoudelijke nadere toelichting. Uit een oogpunt van bestrijding van het gedrag en van opsporing is deze strafbaarstelling immers het meest voor de hand liggend.

De regering vervolgt in de memorie van toelichting met het volgende: «De norm wordt vooral geëffectueerd doordat het voor een klant strafbaar wordt om seksuele handelingen te verrichten met een prostituee die jonger is dan 21 jaar.»¹¹ De leden van de **CDA**-fractie lezen dit als een «afwenteling» van handhaving van een strafnorm op de klant. Dit kan toch niet in die zin zo bedoeld zijn? De overheid heeft toch immers een zelfstandige verantwoordelijkheid om misdrijven op te sporen en te vervolgen? Bovendien dient overtreding van de norm door de klant toch ook opgespoord te worden van overheidswege? Dat doet dan overigens niets af aan het stellen van een strafnorm ten aanzien van de klant en aan het strafwaardige karakter van overtreding van die norm.

De leden van de **D66**-fractie verwachten niet dat de leeftijdsverhoging naar 21 jaar en de criminalisering van klanten er automatisch toe zal leiden dat er géén personen van 18, 19, of 20 meer aan het werk als prostitué(e) zullen gaan. Hoe wil de regering voorkomen dat het werk voor

⁷ Dat is het gewijzigde artikel 2 als gevolg van artikel 1, onder B, van het wetsvoorstel dat voorligt.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 2.

(volwassen) sekswerkers onder de leeftijd van 21 jaar straks in de praktijk gevaarlijker en meer geïsoleerd wordt? Deze groep zal zich bij misstanden ook niet snel bij de politie melden, omdat ze daarna hun werk zullen moeten neerleggen. Heeft de regering ook overwogen deze leeftijdsverhoging achterwege te laten en te kiezen voor andere maatregelen om te voorkomen dat, bijvoorbeeld, meisjes op een jonge leeftijd al kiezen voor sekswerk? Hoe wil zij zicht blijven houden op de veiligheid van deze groep prostitué(e)s?

Hebben zij het goed begrepen, zo vragen de **PvdA**-fractieleden, dat de regering heeft besloten om het verbod op het verrichten van seksuele handelingen met een prostitué(e) die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, niet onder te brengen in het Wetboek van Strafrecht? Zou zij kunnen toelichten waarom deze keus gemaakt is? Waarom wordt in artikel 28, onder H, van het wetsvoorstel geen ondergrens in leeftijd genoemd, namelijk die van 18 jaar? Hoe verhoudt deze bepaling zich tot artikel 248b van het Wetboek van Strafrecht, waarin de strafbaarheid van het verrichten van seksuele handelingen met een prostitué(e) jonger dan 18 jaar is vastgelegd? Is het de intentie van de regering dat klanten van prostitué(e)s jonger dan 18 aan de hand van beide artikelen kunnen worden vervolgd?

De fractieleden van de PvdA hebben voorts kennisgenomen van het rapport «De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling» van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen uit 2015. In dit rapport stelt de Nationaal Rapporteur vast dat het vele jaren geduurd heeft voordat de verhoging van de leeftijdsgrens voor legale prostitutie van 16 naar 18 jaar daadwerkelijk prioriteit kreeg van politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht.¹² Heeft de regering de overtuiging dat het optrekken van de leeftijd naar 21 jaar sneller en effectiever zal landen op de werkvloer? Zo ja, waar baseert de regering dat op? Zo nee, wat zal zij doen om dit toch te bewerkstelligen?

De fractieleden van **GroenLinks** hebben zorgen over de gevolgen van de minimumleeftijd van 21 jaar. Zij erkennen de kwetsbaarheid van jongmeerderjarigen, maar zijn juist bevreesd dat met hun uitsluiting, zij juist in de illegaliteit terecht kunnen komen en daardoor nog kwetsbaarder zijn. Deelt de regering deze vrees, en zo nee, waarom niet? Vergroot de illegaliteit niet juist de kans op chantage en uitbuiting, nu de prostitué(e) zich niet snel zal melden bij de politie? Hoe meent de regering dit effect te voorkomen? Waarom stelt zij de overgangstermijn op één jaar, en waarom niet langer? Op welke manier gaat zij de uitwerking van de leeftijdsgrens monitoren?

Met het van kracht worden van dit wetsvoorstel wordt eindelijk de landelijke minimumleeftijd voor prostitué(e)s opgetrokken naar 21 jaar. Deze stap in de goede richting heeft volgens de leden van de **ChristenUnie**-fractie al veel te lang op zich laten wachten. Gelukkig hebben enkele steden niet gewacht op het van kracht worden van dit wetsvoorstel, maar hebben zij vooruitlopend hierop de minimumleeftijd in hun steden reeds verhoogd naar 21 jaar. Het valt deze leden overigens op dat er wel een minimumleeftijd geldt voor prostitué(e)s, maar dat er, anders dan bij het kopen van alcohol en tabak en het bezoeken van een casino, geen minimumleeftijd geldt voor bezoekers van een prostitué(e). Zij vragen of het niet voor de hand ligt om analoog hieraan ook een leeftijdsgrens voor de prostituant te hanteren

¹² Rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, «De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling», 2015, p. 72.

van 18 of 21 jaar. Te meer daar de Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen in haar onlangs uitgekomen Monitor Mensenhandel constateerde dat verdachten van mensenhandel geregeld redelijk jong zijn. Ruim één op de vijf verdachten in 2015 is adolescent (18–22) of zelfs nog minderjarig.¹³ Hoe kijkt de regering hiertegenaan? Is zij bereid hiertoe een voorstel te doen?

4. Vergewisplicht

De fractieleden van de **VVD** lezen in de memorie van toelichting dat het geheel voor risico is van de klant de leeftijd van de prostitué(e) te achterhalen. Het is aan de klant en de prostitué(e) hiervoor een oplossing te vinden. De prostitué(e) kan haar paspoort of identiteitsbewijs bijvoorbeeld zodanig tonen dat alleen de pasfoto en geboortedatum zichtbaar zijn.¹⁴ Hoe ver dient een dergelijke «vergewisplicht» te gaan? Mag de klant afgaan op een pasfoto of geboortedatum? Of moet hij ook letten op bijvoorbeeld de echtheid van het identiteitsdocument? Welke omstandigheden zouden de klant aanleiding moeten geven om de leeftijd van de prostitué(e) in twijfel te trekken en deze proberen te achterhalen? Waar ligt de bewijslast als de prostitué(e) toch jonger dan 21 jaar blijkt te zijn? Is er sprake van een omgekeerde bewijslast?

Het komt de **D66**-fractieleden onlogisch voor dat klanten, bij aannahme en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, strafbaar kunnen zijn wanneer zij diensten afnemen van een prostitué(e) werkzaam in het *vergunde* circuit, bijvoorbeeld als deze de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt. Dient die verantwoordelijkheid – in het geval van de vergunde sector – niet bij de exploitant te liggen?

Om strafbaarstelling te voorkomen, zal een klant zich willen vergewissen van de meerderjarigheid van de prostitué(e), zo merken de fractieleden van **GroenLinks** op. De regering laat het aan klant en prostitué(e) om te regelen hoe dit gebeurt. Deelt zij de mening dat het voor de veiligheid van de prostitué(e) van belang is om niet haar persoonsgegevens te hoeven prijsgeven? Zo ja, op welke wijze kan de regering eraan bijdragen dat dit ook niet zal gebeuren, nu een klant druk kan uitoefenen om strafbaarstelling te voorkomen?

5. Toezicht en handhaving

In het voorgestelde artikel 28 wordt het voor toezichthouders mogelijk gemaakt, voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is, zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden indien daar bedrijfsmatig prostitutie plaatsvindt. Om dat vast te kunnen stellen moet er een derde worden aangewezen die «gelegenheid geeft tot...». In de praktijk blijkt dat die lastig is aan te wijzen. Als die derde inderdaad niet kan worden aangewezen, is er dan in het geheel geen grondslag meer om zonder toestemming een woning binnen te treden, zo vragen de **VVD**-fractieleden. Hoe moet het bestuurlijk toezicht op de onvergunde prostitutiebranche dan worden vormgegeven als voor het binnentreden nauwelijks meer een grondslag voorhanden zal zijn? Welke opties blijven open voor handhaving?

¹³ Rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, «Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011–2015», 2016, p. 9.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 3–4.

De leden van de **CDA**-fractie kunnen zich voorstellen dat juist opsporing in een «thuissituatie» lastig is, omdat die categorie van prostitutie ook geoorloofd kan zijn. Hoe wordt hiermee straks omgegaan in termen van toezicht en opsporing?

De leden van de fractie van **D66** hebben een vraag over de definitie van het criterium «bedrijfsmatigheid». In de memorie van toelichting staat: «Om te waarborgen dat de reguliere toezichtstaak met betrekking tot vergunde prostitutiebedrijven ook kan worden uitgeoefend als de exploitant ervoor heeft gekozen dit bedrijf in een woning uit te oefenen, wordt [...] geregeld dat toezichthouders ook in die situatie zo nodig kunnen binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Dit komt tot uitdrukking in het woord «bedrijfsmatig».»¹⁵ De voornoemde leden hebben begrepen dat bedrijfsmatigheid van toepassing is op het moment dat er sprake is van «gelegenheid geven». Kan de regering een nadere toelichting geven over wat zij precies verstaat onder «gelegenheid geven»?

De D66-fractieleden ontvangen graag tevens een heldere uiteenzetting van de regering op de benodigde capaciteit voor handhaving van en toezicht op het voorliggende wetsvoorstel. Is zij van mening dat voldoende capaciteit voorhanden is?

De fractieleden van de **SP** geven aan dat in 2000 de prostitutie is gelegaliseerd om misstanden in de prostitutie uit de illegaliteit te halen en om deze met de inzet van het bestuursrecht en het strafrecht te kunnen bestrijden. De voorwaarde om prostitutie te kunnen bedrijven, was een vergunning. Gemeenten, politie en het Openbaar Ministerie hebben de afspraken over de handhaving van de prostitutie in de gemeenten vastgelegd in een handhavingsarrangement in de lokale driehoek. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de zelfstandigwerkende prostitué(e) die vanuit huis werkt, geen vergunning meer nodig heeft en daardoor buiten het toezicht van de gemeente en politie valt. Daarmee kunnen de gemeente en de politie geen toezicht meer houden op misstanden in deze woningen. Daardoor kan ook niet worden gecontroleerd of het ook echt zo is dat de vrouw zelfstandig werkt in de woning of dat zij en anderen hiertoe in die woning worden gedwongen, noch kan onderzocht worden of er sprake is van signalen van mensenhandel of van seksueel misbruik van minderjarigen. Tijdens het rondetafelgesprek dat de leden van de Eerste Kamer op 13 september 2016 hadden met deskundigen uit het veld, hebben de deskundigen van de politie en van de gemeente Amsterdam hun bezwaren geuit over het wellicht onbedoelde effect van de onderhavige wet, namelijk dat de controle op grond van het bestuursrecht met de nieuwe wet niet meer mogelijk is bij de zelfstandig werkende prostitué(e)s. Volgens hen is dit pas na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot hen doorgedrongen.¹⁶ Het werk van de prostitutiecontroleteams in het land is gebaseerd op het bestuursrecht. Zij treden op als toezichthouders van de gemeenten en kunnen in deze specifieke sector snel overstappen op bevoegdheden uit het strafrecht als daar aanleiding voor is. Met bestuurlijke controles kunnen woningen worden gecontroleerd waar prostitué(e)s bedrijfsmatig hun diensten aanbieden (door middel van het plaatsen van advertenties, meestal, op internet). Na de wetwijziging kan de politie alleen nog maar woningen betreden op basis van het strafrecht. Dat kan alleen met een rechter-commissaris. Daarvoor is vereist dat er sprake is van een hard

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, p. 3.

¹⁶ Rondetafelgesprek gehouden op 13 september 2016; Kamerstukken I 2016/17, 33 885, B, p. 7 en 9–10.

bewijs dat sprake is van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, zoals bij mensenhandel. De politie en de gemeenten verliezen hiermee de voet tussen de deur, waardoor juist het tegenovergestelde wordt bereikt van wat met het wetsvoorstel bedoeld is. De verwachting is dat de prostitutie vanuit woningen een grote vlucht zal nemen, met openbare-ordeproblematiek van dien. Je zal immers maar met kleine kinderen naast een prostitutiewoning wonen, waar, naast het bedrijven van de prostitutie, door de diverse bezoekers crack en heroïne wordt gebruikt. Als gevolg van deze wetswijziging kan de woning dan niet meer op basis van de bestuursrechtelijke prostitutiecontrole door de politie worden gecontroleerd. Dit lijkt de SP-fractieleden toch niet de bedoeling van de wetgever. Is het nog mogelijk om het wetsvoorstel op dit onderdeel te corrigeren? Graag de reactie van de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie stellen vast dat artikel 28 van het wetsvoorstel gedurende het wetgevingsproces herhaaldelijk gewijzigd is. Zou de regering kunnen uiteenzetten hoe dit artikel zijn huidige vorm gekregen heeft? Zou zij in willen gaan op door de politie geuite zorgen tijdens de op 13 september jongstleden gehouden hoorzitting in de Eerste Kamer, dat artikel 28 van het wetsvoorstel in zijn uiteindelijke vorm te weinig ruimte biedt voor bestuursrechtelijke interventies om te kunnen controleren dat bij seksbedrijven geen sprake is van misstanden¹⁷?

De PvdA-fractieleden vragen voorts of de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie naar de overtuiging van de regering beschikken over voldoende capaciteit om de opsporing en vervolging van uitbuiting en dwang in de prostitutie effectief ter hand te kunnen nemen. Zo ja, waar baseert zij deze overtuiging op?

De leden van **GroenLinks**-fractie achten de vervanging van het criterium «bedrijfsmatig» door het veel concretere criterium dat een derde betrokken dient te zijn, een verbetering. Een aantal gemeenten heeft de vrees geuit dat door het verlies van het criterium «bedrijfsmatig» de politie te weinig rechtsgrondslag zou hebben om bestuursrechtelijk op te treden. Deelt de regering hun angst? Zo nee, welke mogelijkheden ziet zij om te kunnen blijven optreden bij een vermoeden van misbruik of mensenhandel?

Het voorliggende wetsvoorstel regelt een uniforme vergunningplicht voor alle seksbedrijven, behalve voor de zelfstandig gevestigde, thuiswerkende prostitué(e), zo merken de fractieleden van de **ChristenUnie** op. In juni jongstleden verduidelijkte de regering dat een sekswerker voor de wet al snel als een thuiswerker geldt. Zij lijkt haar diensten aan te mogen bieden zonder te zijn onderworpen aan een vorm van bestuurlijke controle. Als er geen aanwijzingen zijn dat er op de achtergrond een exploitant aanwezig is die haar in staat stelt zich te prostitueren, kan een toezichthouder eigenlijk al geen huisbezoek meer afleggen ter controle van mogelijke misstanden. Ook niet bij signalen van uitbuiting of mishandeling. Slechts de mogelijkheid van een strafrechtelijk onderzoek blijft dan nog over. Dat is echter met tal van drempels omgeven, zoals de benodigde machtiging voor het mogen binnentreden van de woning. Bovendien zijn een prostitué(e), een exploitant en een klant niet tot medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek verplicht.

Tijdens het rondetafelgesprek van 13 september jongstleden werd duidelijk dat deze verduidelijking van de regering averechtse gevolgen zou kunnen hebben. Mogelijk biedt deze verduidelijking mensenhandelaren de mogelijkheid om bestuurlijke controles te ontlopen. Zo werd er

¹⁷ Rondetafelgesprek gehouden op 13 september 2016; Kamerstukken I 2016/17, 33 885, B, p. 9–10.

tijdens dit gesprek gesteld dat als criminelen hun slachtoffer in advertenties voorstellen als een zelfstandig werkende prostitué(e), goed toezicht en adequate handhaving moeilijk wordt.¹⁸ Zo lijkt de verduidelijking van de regering te leiden tot een heuse maas in de wet. De voornoemde leden hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen: hoe taxeert de regering deze ontwikkeling? Klopt het dat op basis van dit wetsvoorstel bestuurlijke controle van zelfstandig gevestigde, thuiswerkende prostitué(e)s onmogelijk wordt? Of mogen gemeenten thuisprostitutie als bedrijfsmatig en derhalve als vergunningplichtig blijven typeren? Is hier volgens haar sprake van een maas in de wet dan wel van een «thuisprostitutielek»? Zo ja, ziet zij kans deze maas te dichten, op welke wijze en is zij daartoe bereid? Deze leden zien uit naar een duidelijke beantwoording en toelichting.

Deze novelle betekent in de praktijk een afzwakking van de mogelijkheden om prostitutie tegen te gaan ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel Wrp. Graag vernemen de leden van de **SGP**-fractie hoe de regering verwacht dat er op basis van dit wetsvoorstel effectief opgetreden kan worden tegen misstanden in de prostitutie. Welke effectiviteit is er nog te verwachten van de Wrp (inclusief de novelle)? Is de aanpak van mensenhandel in deze sector hiermee voldoende mogelijk? Op welke manier gaat de regering dit monitoren?

Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen was in de periode 2006–2010 sprake van een percentage van 58 procent van de mensenhandelzaken waarin daadwerkelijk een veroordeling wegens ten minste mensenhandel is uitgesproken. Dit is ten opzichte van andere delicten een laag percentage. Ook waren de straffen korter dan in de periode daarvoor.¹⁹ Kan op basis van de meest recente gegevens worden aangegeven hoe het er nu mee voorstaat? Is dit percentage intussen (fors) gestegen? Zijn de opgelegde straffen intussen zwaarder geworden?

Ongeachte het precieze beleid is handhaving een belangrijk probleem. In zowel de legale als de illegale sector schiet de handhaving tekort. Met name lijken exploitanten en pandjesbazen nagenoeg buiten beeld te blijven bij de handhaving. Hoe kan die aanpak verbeteren, juist nu blijkt dat er sprake is van veel dwang, zo vragen de SGP-fractieleden.

6. Gemeenten en beleid

De regering bevestigt dat gemeenten ervoor kunnen kiezen een gemeentelijke registratieplicht in te voeren.²⁰ De **CDA**-fractieleden vragen of die registratieplicht vergezeld kan gaan van een meldplicht bij een gezondheidszorg- of hulpinstantie. Kan die registratieplicht ook vergezeld gaan van de invoering van een pasjessysteem, al dan niet met foto?

De regering heeft uitdrukkelijk gewezen op het belang van een «hechte samenwerking tussen politie en gemeenten».²¹ De leden van de CDA-fractie beamen dit. Zij hebben vernomen dat in elk geval in de gemeentelijke praktijk de samenwerking uitgebreid is tot fiscale instanties, Kamer van Koophandel, sociale zaken, en hulpverleningsinstanties, althans in sommige grote gemeenten, zoals Amsterdam. Kan de regering een inzicht geven in het type van samenwerking dat er tussen deze

¹⁸ Rondetafelgesprek gehouden op 13 september 2016; Kamerstukken I 2016/17, 33 885, B.

¹⁹ Analyse van de KLPD – Dienst Nationale Recherche, «*Seksuele uitbuiting. Criminaliteitsbeeld-analyse 2012*», april 2012, p. 22.

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 13.

²¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 2.

instanties kan zijn om tot een vruchtbare opsporing te komen van misstanden in de seksbranche? De voornoemde leden menen dat een geslaagde, meervoudige samenwerking een voorbeeld voor andere gemeenten en regio's kan zijn.

Voorts vragen de fractieleden van het CDA of de regering kan bevestigen dat gemeenten met gebruikmaking van de autonome regelgevende bevoegdheid voor de eigen gemeente ook prostitutie die door dit wetsvoorstel wordt bestreken, geheel kan verbieden c.q. niet toestaan.

De **D66**-fractieleden zien een grotere uniformiteit in gemeentebestuur als een stap in de goede richting. Zo hebben deze leden met instemming gelezen dat thuiswerkende prostitué(e)s niet onder de vergunningsplicht komen te vallen. Is de regering van mening dat dit voldoende wordt gewaarborgd in het wetsvoorstel en zo ja, op welke manier? Gaat de regering optreden tegen gemeenten die thuiswerkende zelfstandigen willen hinderen of onder de vergunningsplicht willen brengen? En, zo vragen de voornoemde leden, zijn er nog andere maatregelen denkbaar volgens haar om de zelfstandigheid van deze groep te versterken, zoals het mogelijk maken van het samen huren van werkruimte door prostitué(e)s?

De **PvdA**-fractieleden vragen of de landelijke vergunningplicht daadwerkelijk tot harmonisatie tussen gemeenten leidt. Verwacht de regering dat onderlinge verschillen tussen gemeenten zullen afnemen? Zo ja, waar baseert zij dat op?

De fractieleden van de PvdA hebben voorts kennisgenomen van het feit dat de nuloptie in de novelle gehandhaafd is. Zou de regering uiteen kunnen zetten waarom deze naar haar opvatting niet strijdig is met het Europees recht van vrije vestiging? Zal de invoering van een nuloptie niet leiden tot een waterbedeffect, waarbij prostitutie van de ene gemeente naar de andere verplaatst? Zou de regering willen toelichten hoe men dit denkt te voorkomen? Acht de regering zo'n effect gewenst?

De huidige model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) gaat ervan uit dat zzp'ers aan dezelfde eisen als exploitanten moeten voldoen, inclusief een vergunningplicht. Is de regering bereid om met de VNG in overleg te treden over de aanpassingen van de model-APV indien voorliggend wetsvoorstel wordt aangenomen, en op welke manier zal zij een gemeentelijke registratieplicht bestrijden? De fractieleden van **GroenLinks** horen graag de reactie van de regering.

Aanvullend lokaal beleid is noodzakelijk menen de **SGP**-fractieleden. Slechts zes tot elf procent van de gemeenten heeft in het beleid aandacht voor uitstapprogramma's. De voornoemde leden vragen of het niet beter zou zijn indien gemeenten allemaal deze taak serieus zouden nemen, zeker gezien het grote percentage gedwongen prostitutie. Wat doet de regering concreet om zich blijvend landelijk in te zetten voor meer uitstapprogramma's? Welke maatregelen treft de regering om gemeenten te stimuleren zich hier ook voor in te zetten? Hoe wordt de bekendheid van deze mogelijkheid onder de prostitué(e)s vergroot?

7. Wetsvoorstel Wrp en gedelegeerde regelgeving

De **VVD**-fractieleden hebben nog een vraag over het wetsvoorstel Wrp. Er komt een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. In artikel 20, vijfde lid, van het wetsvoorstel wordt gesproken over de beheerder van het register. Valt de beheerder van het register ook onder

het gezag van de Minister van Veiligheid en Justitie of kan het ook een derde partij betreffen waarmee hij contractuele afspraken maakt?

Het ontwerpbesluit prostitutie en seksbranche (hierna: ontwerpbesluit) is op 6 december 2013 aangeboden aan de Eerste Kamer.²² Blijft dit ontwerpbesluit gehandhaafd of geeft het gewijzigde wetsvoorstel aanleiding dit besluit te herzien, zo vragen de leden van de VVD-fractie. In artikel 3 van het ontwerpbesluit wordt een aantal maatregelen genoemd die een exploitant moet treffen en beschrijven in zijn bedrijfsplan als bedoeld in artikel 24 van het wetsvoorstel Wrp. Het gaat onder meer om maatregelen die inhouden dat de prostitué(e) klanten en diensten kan weigeren zonder dat dat voor zijn of haar andere werkzaamheden gevolgen heeft. Aan welke maatregelen moet dan worden gedacht? Het recht om klanten en diensten te weigeren is snel opgeschreven in een bedrijfsplan, maar op welke manier kan een prostitué(e) zo'n recht daadwerkelijk effectueren, juist in die situaties waarin het weigeren wel degelijk gevolgen heeft of dreigt te hebben?

Inmiddels is de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) op 24 mei van dit jaar in werking getreden. Deze verordening stelt eisen aan het ontwerp van het register, zoals de eisen van *privacy by design* en het uitvoeren van een geveenseffectbeoordeling. De VVD-fractieleden vragen de regering of zij deze eisen ook expliciet gaat meegeven aan de ontwikkelaars van een dergelijk register en meenemen bij bijvoorbeeld de aanbesteding?

In artikel 4 van het ontwerpbesluit staat dat de door de Minister van Veiligheid en Justitie aan te wijzen beheerder en de functionaris gegevensbescherming jaarlijks verslag uitbrengen van hun werkzaamheden. Bedoelt de regering hier «verslag uitbrengen» in de zin van «verantwoording afleggen over» conform het accountabilitybeginsel van de AVG?

De **CDA**-fractieleden merken op dat het inherent aan het karakter van de novelle is dat het een wijziging aanbrengt in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Gelet op de reikwijdte van de novelle levert dit een moeilijk te lezen voorstel voor een wettekst op. Is de regering ter wille van het overzicht, bereid de leden van de Eerste Kamer een geconsolideerde versie van de tekst ter beschikking te stellen?

8. Overige

De **D66**-fractieleden ontvangen graag van de regering een uitgebreide uiteenzetting over de wijze waarop zij verwacht dat voorliggend wetsvoorstel bij zal dragen aan de vermindering van repressie en juist aan de *verbetering van de rechtspositie* van prostitué(e)s. Draagt deze wetgeving bij aan minder stigmatisering en verbetering van de positie van prostitué(e)s?

En, zo vragen de leden van de D66-fractie, wat is de reactie van de regering op de signalen van de organisatie SeksWerkExpertise, dat het aantal *legale* werkplekken enorm is teruggelopen in de afgelopen 10 jaar²³? Ziet zij dat als een zorgwekkende ontwikkeling. Zo ja, waarom, en zo nee, waarom niet?

Over de evaluatieperiode merken de D66-fractieleden nog op dat de regering schrijft dat het houden van de evaluatie inzake het wetsvoorstel Wrp gekoppeld was aan de invoering van de registratie, en dat dat nieuwe

²² Kamerstukken I 2013/14, 32 211, N.

²³ Rondetafelgesprek gehouden op 13 september 2016; Kamerstukken I 2016/17, 33 885, B, p. 23.

element destijds een betrekkelijk snelle evaluatie rechtvaardigde.²⁴ Ziet de regering de leeftijdsverhoging naar 21 jaar en de criminalisering van klanten in de vergunde sector niet ook als nieuwe elementen die een snellere evaluatie kunnen rechtvaardigen van het voorliggende wetsvoorstel?

Hoe beoordeelt de regering de eis om sekswerk te beëindigen van een sekswerker die aangifte wil doen van mensenhandel? Legt deze eis niet juist een straf op aan het slachtoffer van mensenhandel, terwijl het de mensenhandelaar is die gestraft moet worden? De D66-fractieleden ontvangen graag een reactie.

De **SGP**-fractieleden vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om zo lang de tijd te nemen om te komen met deze aanpassing van de Wrp. Was het niet mogelijk geweest om sneller tegemoet te komen aan de wensen van de meerderheid van de Eerste Kamer? Wat is de achtergrond van deze vertraging? Was het gezien de urgentie van de problematiek van mensenhandel niet beter geweest om sneller te komen met een voorstel?

Uit de Criminaliteitsbeeldanalyse Seksuele uitbuiting 2012 blijkt dat er in de praktijk veel sprake is van dwang. Zo zou er zelfs 55 procent van het geschatte aantal prostitué(e)s slachtoffer zijn van seksuele uitbuiting.²⁵ Waarom leidt de wetenschap dat er sprake is van massale uitbuiting er niet toe dat (exploitatie van) prostitutie volledig verboden wordt?

Onder andere door Peter Lemaire²⁶ is er een voorstel gedaan om te komen tot de invoering van een pooierverbod, om op die manier ervoor te zorgen dat (illegale) prostitutie beter aangepakt kan worden. Overweegt de regering in de komende tijd te komen met een voorstel voor een dergelijk pooierverbod, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

²⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 885, nr. 7, p. 22.

²⁵ Analyse van de KLPD – Dienst Nationale Recherche, «Seksuele uitbuiting. Criminaliteitsbeeld-analyse 2012», april 2012, p. 249.

²⁶ <http://www.volkskrant.nl/binnenland/raadsheer-voer-pooierverbod-weer-in-a3428596/>.