

Vergaderjaar 2011–2012

32 211

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 november 2011

1. Algemeen

Graag zeg ik de vaste commissies dank voor het uitbrengen van het voorlopig verslag. Uit het verslag blijkt een (kritische) belangstelling voor het wetsvoorstel, waarbij veelal de geschetste problematiek en doelstellingen worden onderschreven, maar er nog vragen leven over diverse aspecten van het voorstel – in het bijzonder de registratieplicht voor prostituees en in samenhang daarmee de persoonlijke levenssfeer. Ook zijn er vragen, en soms ook twijfels, over de effectiviteit van het voorstel als geheel. In deze memorie van antwoord zal ik uitvoerig ingaan op hetgeen naar voren is gebracht in het voorlopig verslag, met als inzet brede steun te verwerven voor het wetsvoorstel. De problematiek vraagt immers om een breed gedragen wet, in het parlement, in de branche en in de samenleving.

Ik volg in de beantwoording de volgorde van de vragen in het voorlopig verslag, tenzij inhoudelijke samenhang aanleiding gaf om vragen gecombineerd te beantwoorden.

2. Maatschappelijke problematiek

De leden van de CDA-fractie geven aan goede nota genomen te hebben van de twijfels van onder meer de Raad van State over de bijdrage van dit wetsvoorstel aan het bestrijden van misstanden in de seksbranche, alsmede van de reactie van de regering daarop. Die reactie heeft de ook bij deze leden bestaande twijfels niet weggenomen, en zij vragen de regering daarom nogmaals de bijdrage die het wetsvoorstel levert aan de bestrijding van misstanden, te verduidelijken en te concretiseren in het licht van die kritiek.

De Raad van State heeft in zijn advies aangegeven dat met het creëren van nieuwe administratieve verplichtingen en de voorgestelde maatregelen de misstanden in de prostitutiebranche niet in die mate worden bestreden als met het wetsvoorstel wordt beoogd. De Raad wees er in dat verband onder meer op dat het registreren van prostituees weinig bijdraagt aan die bestrijding, dat de vergunningeisen niet voor elk

seksbedrijf gelden en dat de nuloptie haaks staat op het nastreven van landelijk uniform beleid. De Raad was van oordeel dat de aandacht zich niet zozeer zou moeten richten op het verkrijgen van zicht en grip op de (legale) prostitutiebranche en op het vervolmaken van een papieren werkelijkheid, maar vooral op een effectieve aanpak van de misstanden, die zich in het bijzonder voordoen in het illegale circuit. Ik deel de kritiek van de Raad van State op onderdelen niet. De in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen zullen wel degelijk situaties en gedragingen reguleren. Alle typen seksbedrijven, dus ook escortbedrijven, worden immers vergunningplichtig en onderworpen aan strenge voorwaarden: voorwaarden omtrent het (strafrechtelijk) verleden en het gedrag van de exploitant, voorwaarden omtrent de bedrijfsvoering en voorwaarden met betrekking tot de rechten van prostituees. Het verplichte vergunningstelsel reguleert dus juist situaties en gedragingen binnen de branche. De onderhavige wetgeving is in dat opzicht vergelijkbaar met andere ordeningswetgeving, zoals de Drank- en Horecawet. De sancties op het niet naleven van de voorgeschreven gedragingen zijn streng en uniform. Het illegaal uitoefenen van een seksbedrijf wordt, in geval van opzet, op grond van de Wet economische delicten als misdrijf gestraft. In alle gemeenten gelden dezelfde intrekings- en weigeringsgronden voor de vergunning. Zeker nu er een landelijk register van geweigerde en ingetrokken vergunningen komt, kunnen gemeenten zicht krijgen op wat zich in andere gemeenten op dit vlak voordoet. Dit is een belangrijk hulpmiddel om onder exploitanten het kaf van het koren te scheiden. Exploitanten die zich niet aan de regels houden, zullen niet langer een seksbedrijf kunnen uitbaten. Daarmee wordt wel degelijk, en naar mijn mening in belangrijke mate, een bron van misstanden bestreden. Het ligt daarbij niet in de rede om aan alle typen seksbedrijven dezelfde voorwaarden te verbinden. Gelet op de specifiek aan prostitutie gerelateerde problemen is het verantwoord en gerechtvaardigd om prostitutiebedrijven aan een verdergaande regulering te onderwerpen. Ik hecht eraan daarbij nogmaals te benadrukken dat het wetsvoorstel voor de vergunningverlening ter zake alle seksbedrijven een aantal belangrijke voorwaarden introduceert. Daarmee wordt voorzien in een belangrijk landelijk uniform toetsingskader.

Ook de registratie van prostituees is een zinvol en onmisbaar element in het wetsvoorstel, en levert een bijdrage aan de bestrijding van misstanden. Veel prostituees zijn op dit moment niet systematisch bereikbaar voor informatie. Zij bevinden zich in een grijs gebied waar toezicht en controle thans niet goed mogelijk zijn, en uitbuiting op de loer ligt. De registratieplicht ondervangt een mogelijke verschuiving naar een deel van de prostitutiebranche dat thans nog niet gereguleerd is. Mede daarin schuilt haar toegevoegde waarde. De registratie vormt dan ook een noodzakelijke maatregel in het samenstel van maatregelen dat een sluitende regulering van de prostitutiebranche vormt. Alleen met dat bouwwerk kan een effectieve en robuuste aanpak van misstanden in de prostitutiebranche tot stand worden gebracht. Daarnaast vormt de registratieplicht een belangrijker pijler voor de leeftijdsverhoging voor prostitutie. Immers, prostituees die de leeftijd van (straks) 21 jaar nog niet hebben bereikt, zullen zich niet kunnen laten registreren.

Vermoedelijk zijn veel prostituees niet op de hoogte van hun rechten en plichten. Dit zal in het bijzonder gelden voor buitenlandse prostituees, wier positie sowieso al kwetsbaar is. Bij registratie wordt de prostituee, in een voor haar begrijpelijke taal, gewezen op haar rechten en plichten. Zij wordt voorgelicht over de mogelijkheden van hulpverlening, over gezond en veilig werken en over hoe te handelen op het moment dat zij wordt uitgebuit. Bij een grote groep prostituees is dit soort informatie nu onbekend. Daarnaast biedt de registratie contactmomenten waarop experts mogelijk misstanden kunnen signaleren. Om deze reden is bij

(derde) nota van wijziging een gesprek aan de registratie toegevoegd (artikel 6). Bij amendement is hierbij opgenomen dat de GGD geraadpleegd moet worden omtrent de organisatie van het gesprek. Ik juich toe dat op deze wijze het gesprek allerminst een louter administratieve verplichting is, maar veeleer hulpverlenend van karakter. Deze georganiseerde (verplichte) contactmomenten zouden er zonder registratie niet zijn. Door de wijze waarop de registratie thans is vormgegeven, meen ik dat voor kritiek niet zonder meer kan worden teruggegrepen op het advies van de Raad, dat immers betrekking had op een wetsvoorstel waarin de registratie een andere opzet had.

De registratie en de voor prostituees verbonden verplichtingen aan het adverteren bieden voorts aan de gemeenten en de politie een titel om controle uit te oefenen en toezicht te houden op dit deel van de prostitutiebranche, en om met de prostituee in gesprek te gaan. In de huidige situatie ontbreekt een dergelijke titel. Zonder registratie zou dit deel van de prostitutiebranche ook straks volledig buiten het zichtveld van de toezichthouder blijven. Aldus zou malafide exploitanten de mogelijkheid van een legale, maar ongereguleerde afzetmarkt worden geboden. Ik acht dat een onwenselijk en onaanvaardbaar vooruitzicht. Op grond van de evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod is mijn conclusie dat het onverantwoord is om een deel van de prostitutiebranche ongereguleerd te laten.

De Raad geeft aan dat de aandacht moet worden gericht op met name het illegale deel van de branche. Met zowel de brede vergunningplicht als de registratie van prostituees wordt in een sluitend geheel van regulering voorzien. Beide instrumenten zijn juist noodzakelijk om een onderscheid te maken tussen legale en illegale prostitutie. Zonder duidelijk onderscheid kan de aandacht ook niet op illegaliteit worden gericht. Bovendien wordt de aanpak van het illegale deel versterkt door het sanctie-instrumentarium dat met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd.

Ten slotte, wat betreft kritiek van de Raad van State, merk ik op dat naar mijn overtuiging de nulloptie niet haaks staat op het streven naar landelijk uniform beleid. Het wetsvoorstel voorziet op een groot aantal belangrijke punten in uniformering: indien er in een gemeente sprake is van prostitutie of andere vormen van seksuele bedrijvigheid, dan gelden daarvoor landelijke eisen en regels. Dat schept een uniform kader. Daaraan doet geen afbreuk dat het een zaak van iedere gemeente afzonderlijk blijft of prostitutiebedrijven zich in de gemeente mogen vestigen (de nulloptie – waartoe overigens slechts besloten kan worden op basis van wettelijke criteria). Het zou een onnodige inbreuk op de gemeentelijke autonomie zijn als landelijk wordt geregeld dat elke gemeente (een aantal) prostitutiebedrijven moet toelaten. De nulloptie past bij een robuuste aanpak van misstanden in de seksbranche.

De leden van de D66-fractie zien dat de overheid enerzijds moet streven naar het tot stand brengen van een genormaliseerde branche, waarin de prostituee volwaardig haar beroep kan uitoefenen, terwijl er anderzijds sprake is van forse misstanden, die vragen om een gedegen aanpak. In dat verband stellen deze leden vast dat het wetsvoorstel vooral inspeelt op de misstanden in de branche en niet zozeer ziet op de positieverbetering van de prostituees. Zij vragen de regering aan te geven welke rol de overheid zichzelf toebedeelt wat betreft die positieverbetering. Ook zijn deze leden geïnteresseerd in de betrokkenheid van de regering bij dit vraagstuk en vragen zij of er voornemens zijn de betrokkenheid bij deze branche verder te intensiveren.

Dit wetsvoorstel richt zich in hoofdzaak op de bestuurlijke regulering van de prostitutiebranche en de bestrijding van misstanden. Zoals ook uit de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod naar voren is gekomen, is een van die misstanden de vaak slechte positie van de prostituee. Daarom zie ik het bestrijden van misstanden en het verbeteren van de

positie van de prostituee niet als een tegenstelling; deze elementen versterken elkaar. De bestrijding van misstanden komt de positie van de prostituee ten goede, en de verbetering van de positie van de prostituee draagt bij aan de bestrijding van misstanden. Het beleid en de voorgestelde wetgeving zijn op beide gericht. In het wetsvoorstel wordt de prostituee in een betere positie gebracht ten opzichte van de exploitant. Het wetsvoorstel bevat voorts de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) waarin aanvullende eisen aan de exploitant worden gesteld, die evenzeer de positie van de prostituee versterken. Daarnaast wordt de prostituee bij registratie nadrukkelijk, zowel schriftelijk als mondeling, over haar rechten en plichten geïnformeerd. Zo wordt getracht de prostituee in een positie te brengen waarin zij zelf voor haar rechten kan opkomen. Ook buiten het wetsvoorstel worden in onderhavig verband door de overheid verschillende initiatieven ontplooid. Er worden vanuit verschillende departementen projecten gefinancierd die (mede) positieverbetering ten doel hebben. Belangrijk is ook de inzet van de Belastingdienst op de regeling van «opting-in», waarbij met het voorwaardepakket een verduidelijking van de arbeidsverhoudingen tot stand is gebracht, met als streven een zelfstandiger en onafhankelijke positie van de prostituee, wat naar verwachting de sociale positie van de prostituee zal verbeteren.

Ten slotte is er een plan van aanpak sociale positie prostituee aangekondigd, waarin aanvullende initiatieven zijn opgenomen. Dit plan is 27 oktober jl. aan de Tweede Kamer aangeboden. Een (nog) verdere intensivering lijkt vooralsnog niet noodzakelijk, maar het kabinet zal uiteraard de ontwikkelingen nauwgezet volgen, mede met het oog op de evaluatie van de wet. Indien in dat kader nauwere betrokkenheid nodig blijkt, zal actie worden ondernomen.

3. Registratieplicht prostituees

Registratieplicht

De leden van de CDA-fractie zien nog niet duidelijk hoe de regulering bijdraagt aan het zicht krijgen op de branche en aan het verduidelijken van de scheidslijn tussen illegale en toegestane activiteiten, nu het wetsvoorstel zelf een geheel nieuwe scheidslijn daartussen creëert. Ook constateren deze leden dat de registratie een kernelement van de wet is, maar dat daarbij niet of nauwelijks een element van toetsing aanwezig is. Deze leden vragen of de registratieplicht ook van toepassing is op incidenteel werkende prostituees, en zo ja, of de registratieverplichting dan niet disproportioneel is. Hoe verhoudt dat zich dan tot de doeleinden van de wet? Is het niet zo dat er een groot «grijs» gebied is tussen de duidelijke verplichting tot registratie en het niet van toepassing zijn van die registratieplicht, zo vragen deze leden. En wat betekent dat in termen van rechtszekerheid?

Op de betekenis van dit wetsvoorstel is ingegaan in de vorige paragraaf. Wat betreft de registratie geldt dat eenieder die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling, zich dient te laten registreren. Hiertoe behoren dus ook de incidenteel werkende prostituees. Kenmerkend is het beschikbaar zijn voor het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling. De frequentie van het feitelijk verrichten van handelingen is niet relevant. Door de verplichting voor iedere prostituee om zich te laten registreren, wordt juist voorkomen dat er een «grijs» gebied kan ontstaan met betrekking tot de vraag wie zich moet laten registreren. Een algehele registratieplicht biedt bovendien duidelijkheid voor de toezichthouders en voor de klanten van de prostituees.

De leden van de VVD-fractie en de SP-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de motie die in de Tweede Kamer met algemene stemmen is aangenomen (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 41), waarin twijfels worden geuit over de effectiviteit van de registratieplicht, de juridische houdbaarheid van de registratieplicht en het ongewenste neveneffect van de registratieplicht namelijk dat prostituees zich zullen terugtrekken in de illegaliteit, waardoor de effectiviteit van het gehele wetsvoorstel ter discussie is gesteld?

De regering is in genoemde motie verzocht met een plan van aanpak te komen om de beschreven zorgen weg te nemen en hiertoe intensief overleg te voeren met de hulpverleners en de mensen die werkzaam zijn in de branche. Is de regering bereid de behandeling van dit wetsvoorstel op te schorten totdat dit plan van aanpak is uitgevoerd en de zorgen daadwerkelijk zijn weggenomen?

Ik heb begrip voor de zorgen die in deze motie doorklinken, en ik zal de motie dan ook ruimhartig uitvoeren. In de Tweede Kamer heb ik uitdrukkelijk aangegeven te streven naar een zorgvuldige invoering van de voorgestelde maatregelen, mede ook vanwege het benodigde draagvlak. Er zullen in dat kader nog veel werkzaamheden verricht moeten worden, gedeeltelijk in samenspraak met de branche en met gemeenten. Met het oog daarop is het juist bijzonder gewenst de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten en af te ronden, omdat dan de juridische basis is gelegd om de diverse uitvoeringsmaatregelen daadwerkelijk ter hand te nemen en uitvoeringsregelingen te finaliseren. De opdracht tot het bouwen van het registratiesysteem, gesprekken met gemeenten, voorlichting aan prostituees: voor de uitwerking van al deze zaken is het nodig dat er ten principale steun is voor het wetsvoorstel. Ik wil ervoor waken in een dubbele klem terecht te komen: geen wetgeving omdat de uitvoering er nog niet is, geen uitvoering omdat de wet er nog niet is. Ik maak graag van de gelegenheid gebruik te schetsen op welke wijze ik voornemens ben uitvoering te geven aan de motie.

Stichting De Rode Draad is inmiddels subsidie verleend om – na aanvaarding van het wetsvoorstel – de regeling ter zake de registratie onder de aandacht van prostituees te brengen en hen hierover te informeren. Er zullen bijeenkomsten worden georganiseerd waarin prostituees zullen worden voorgelicht over de verschillende maatregelen uit de wet om eventuele weerstand tegen de registratie te verminderen. Zo zullen zij worden geïnformeerd over de mogelijkheid om zich te laten registreren via een andere gemeente dan die in de regio waar de prostituee woonachtig is. Ook zullen zij worden geïnformeerd over de waarborgen waarmee de registratie omgeven zal zijn. Deze bestaan uit directe doorhaling van de registratie indien een prostituee stopt met werken, geen internationale uitwisseling van registratiegegevens zal plaatsvinden, beveiliging van het registratiesysteem, geen koppelingen met andere IT-systemen (zoals van de Belastingdienst). Maar het belangrijkste is dat er bij het landelijke register uitsluitend kan worden nagaan of de desbetreffende prostituee geregistreerd is – niemand kan zelf op zoek gaan in het systeem welke personen allemaal in het systeem geregistreerd staan.

Voorts zullen prostituees nadrukkelijk worden geïnformeerd over het feit dat ter bescherming van de privacy in plaats van naam-, adres- en woonplaatsgegevens alleen het burgerservicenummer in het systeem vermeld zal worden. Dat aspect komt hierna nader aan de orde. Verder heb ik de Tweede Kamer toegezegd er alles aan te zullen doen dat het systeem dat ontwikkeld wordt ter uitvoering van de registratie, veilig zal zijn en dat de Kamer tijdig, dus voorafgaand aan de invoering, en nauwgezet zal worden geïnformeerd over de wijze van invoering.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de bestrijding van misstanden in de seksbranche niet ook zou kunnen worden geïntensi-

veerd met andere maatregelen, bijvoorbeeld door de mogelijkheden van de bestuurlijke aanpak en de BIBOB-wetgeving optimaal te benutten. Ik onderschrijf het nut van de genoemde maatregelen. Zij maken deel uit van het totale pakket, en zullen waar mogelijk zeker worden ingezet. Deze maatregelen kunnen evenwel niet worden beschouwd als *alternatief* voor de voorgestelde regelgeving. Er is echt meer nodig om de prostitutie te reguleren en om de misstanden in de seksbranche te bestrijden. De aanpak die het wetsvoorstel mogelijk maakt, kan niet worden gemist. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is uit evaluaties gebleken dat vooruitgang was geboekt in de regulering van het vergunde deel van prostitutiebranche, maar ook dat een aantal problemen nog moest worden aangepakt. Het toenmalige kabinet heeft daarom aangekondigd met specifieke wetgeving te komen, met het onderhavige wetsvoorstel als resultaat.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe de registratie en vergunningplicht zullen bijdragen aan een reductie van vrouwenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie. Hoe wordt voorkomen dat dit een papieren werkelijkheid blijft?

Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de mening van de regering dat een registratieplicht voor prostituees bijdraagt aan het verminderen van onvrijwillige prostitutie. Ook vragen deze leden op welke wijze de regering de inbreuk op de privacy en de mogelijke verzwakking van de positie van prostituees heeft afgewogen tegen het belang van de registratie.

En de leden van de SP-fractie hebben grote zorgen over de discrepantie tussen het middel registratie en de doelstellingen. Zij hebben de indruk dat registratie het karakter heeft van kanalisatie, een middel zonder intrinsieke werking naar de doelstellingen. Zij verwijzen naar de conclusie van de Raad van State: een papieren tijger die wordt opgetuigd, maar weinig zal doen aan de misstanden.

In reactie op deze vragen breng ik in herinnering dat uit de evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod is gebleken dat er twee belangrijke oorzaken zijn voor de grote problemen binnen de prostitutiebranche. Eén oorzaak is het ontbreken van zicht op de niet vergunde bedrijven, escortbedrijven en thuiswerkers. Willen maatregelen effect hebben, dan moeten de groepen waar deze maatregelen betrekking op hebben, kunnen worden bereikt. Op dit moment kan dat met betrekking tot een groot deel van de prostitutiebranche niet. Er is niet bekend wie als prostituee werkzaam is, en dus kan er ook niet vastgesteld worden of de prostituee hulp nodig heeft. Prostituees die in bordelen of achter de ramen werkzaam zijn, zijn wel zichtbaar en worden dan ook regelmatig bezocht door toezichthouders en hulpverleners. Veel prostituees zijn echter niet werkzaam in bordelen of achter een raam. Deze prostituees komen mogelijk zelden of nooit in contact met toezichthouders of hulpverleners. Misstanden kunnen daarom juist hier gemakkelijk blijven voortbestaan. De registratieplicht vergroot het zicht en de grip op de branche en haalt deze prostituees uit de anonimiteit. De registratieplicht voorziet in contactmomenten tussen prostituee en gemeente, tussen prostituee en toezichthouder en tussen prostituee en hulpverlener. De plicht tot registratie kan een moment van bezinning doen ontstaan, indien de prostituee die vrijwillig voor het vak heeft gekozen, op zo'n moment bij zichzelf te rade gaat of zij op de ingeslagen weg voort wil gaan. En voor nieuwkomers betekent registratie dat het niet mogelijk is in een opwelling in de prostitutie te stappen. Door de controles op het geregistreerd zijn, moet het werken zonder registratie zo lastig worden, dat dit leidt tot een keuze tussen stoppen of registratie. Op de derde optie (niet-geregistreerd verder werken) kom ik hierna terug, bij de vraag van GroenLinks over de risico's van niet-registratie. Als wordt gekozen voor stoppen, bijvoorbeeld omdat er sprake was van dwang en men om die reden het registratiege-

sprek niet aandurfde, dan is dat dus winst. Naar verwachting zullen deze overwegingen vooral spelen bij minderjarige prostituees en bij gedwongen prostitutie. Deze groepen zullen derhalve naar verwachting kleiner worden. Wat betreft de meerderjarige prostituees die zich laten registreren, wordt in ieder geval een ander doel bereikt: contact met en zicht op de prostituee in kwestie.

Een tweede oorzaak met betrekking tot het voortbestaan van misstanden is de vluchtigheid van de branche. Experts uit het veld wijzen erop dat de prostitutiebranche zeer inventief is en onderhevig aan vele verplaatsingen en verschuivingen. Verplaatsingen naar gemeenten waar geen of minder strenge regels gelden, en verschuivingen naar vormen van prostitutie die niet gereguleerd zijn. Het is om deze reden van groot belang dat er een wettelijke regeling komt voor alle vormen van prostitutie. Het geheel van regulering moet sluitend zijn om verplaatsingen en verschuivingen te voorkomen.

De registratieplicht voor prostituees voorziet in samenhang met het verplicht vergunningenstelsel voor bedrijven in dit sluitende geheel. Met deze sluitende regulering kan voor al het prostitutieaanbod worden vastgesteld of dit legaal of illegaal plaatsvindt. Aan de hand hiervan kan ook gericht worden opgetreden. Zonder registratieplicht is dat niet mogelijk, omdat in ons land prostitutie als zodanig niet strafbaar is. Een deel van de branche zou zich aan elke vorm van regulering onttrekken. Er zal daarom geen sprake zijn van een vergroting van het illegale circuit; het illegale circuit zal met elke registratie namelijk worden verkleind.

Het belang van de registratie, afgewogen tegen de wijze waarop deze in het thans voorliggende voorstel is vormgegeven, en waarbij nadrukkelijk rekening is gehouden met de persoonlijke levenssfeer – dit aspect komt in paragraaf 4 nader aan de orde – maakt dat ik de keuze voor registratie gerechtvaardigd en aanvaardbaar acht. Zelfs al zou de registratie niet in volle omvang leiden tot de beoogde resultaten: elke verbetering is winst ten opzichte van ongewijzigde voortzetting van de huidige situatie. Het staat eenieder vrij kritiek te hebben om de voorgestelde maatregelen, maar niets doen is geen optie. Daarvoor is er teveel mis.

De leden van de PvdA-fractie vrezen vooral een verdere regulering van het legale deel van de seksbranche, terwijl het illegale deel niet wordt aangepakt; zij achten de kans groot dat het illegale deel groter wordt. Kan de regering aangeven hoe zij denkt deze negatieve neveneffecten te voorkomen?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering nader kan toelichten waarop zij de veronderstelling baseert dat het risico van niet-registratie niet groot zou zijn.

Deze vragen hebben betrekking op de hiervoor genoemde derde optie: niet-geregistreerd (verder) werken. Zou dit op grote schaal voorkomen, dan zou dit inderdaad betekenen dat het aandeel van illegale prostitutie toeneemt. Het is niet doenlijk om te schatten hoe groot deze groep zal zijn. Maar de voorgestelde wetgeving en het beleid zijn erop gericht om te zorgen dat prostituees zich laten registreren. De drempel voor registratie is om die reden bewust zo laag mogelijk gehouden. Voorlichting over de nadelen van niet-geregistreerd werken, en informatie over de waarborgen waarmee de registratie is omgeven, moeten de heersende zorg en scepsis wegnemen en prostituees overtuigen van het belang en de noodzaak zich te laten registreren.

Een prostituee die uiteindelijk welbewust de keuze maakt om zich niet te laten registreren, draagt zelf een verantwoordelijkheid voor de gevolgen van die keuze. Door handhaving van de registratieplicht wordt het werken zonder registratie niet aantrekkelijk: het illegaal voortzetten van de werkzaamheden is niet zonder risico's. Indien een prostituee zich niet registreert, heeft ze geen registratienummer. Dat is een vereiste om als prostituee te mogen adverteren. Indien wordt geconstateerd dat door een

prostituee wordt geadverteerd zonder registratienummer, dan kan gericht worden opgetreden. Uiteraard is niet uit te sluiten dat een groep van prostituees er toch voor zal kiezen zich niet te laten registreren. Bij constatering van deze overtreding door een toezichthouder blijft die keuze niet zonder gevolgen. Daarbij wijs ik overigens wel op dat 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. Onder meer in het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, is neergelegd dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, in beginsel niet worden vervolgd (het non punishment-beginsel). 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.

Ten slotte is van belang dat ook vanuit de vraagzijde het ongeregistreerd werken onaantrekkelijk wordt gemaakt. De klant die zich er niet van vergewist heeft of hij gebruikt maakt van de diensten van een niet-geregistreerde prostituee, loopt immers het risico op strafvervolging. De verwachting is gerechtvaardigd dat de klant de diensten van legaal werkende prostituee zal verkiezen boven de diensten van een illegaal werkende prostituee.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering de verwachting koestert dat prostituees die zich niet mogen laten registreren vanwege de leeftijdsgrens van 21 jaar of de verblijfsrechtelijke eis, om deze reden de uitoefening van het vak beëindigen. Zo nee, is de regering zich ervan bewust dat deze groep en de prostituees die er voor kiezen om zich niet te laten registreren, minder bereikbaar zijn voor hulpverlening en politie? Ik betrek hierbij de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks in hoeverre de registratieplicht effectief is in het bestrijden van onvrijwillige prostitutie, gelet op het gevaar van niet melden, wat juist kan leiden tot minder zicht op thuiswerkers en escortservices? Ook de leden van de D66-fractie geven aan dat vrouwen in de anonimiteit willen blijven werken en ervoor kiezen zich niet te laten registreren. Dit zal een averechtse situatie creëren. Zij vragen zich af of niet gezorgd dient te worden voor een daadwerkelijk effectief optreden.

Evenals in het hierboven gegeven antwoord op een verwante vraag van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks, geldt ook hier dat voorlichting en informatieoverdracht belangrijk zijn. In deze categorie gaat het er dan specifiek om uit te dragen wat de risico's zijn van ongeregistreerd werken – en dat het dus goed zou zijn om te stoppen als men omwille van leeftijd of verblijfsstatus niet als prostituee geregistreerd kan worden. Deze boodschap, mogelijk gepaard gaand met het aanbieden van een uitstapprogramma, zou tot het beoogde doel moeten leiden. Prostituees beneden de leeftijd van 21 jaar die niet-geregistreerd (en dus vermoedelijk heimelijk) werkzaam zijn, zullen inderdaad minder bereikbaar zijn voor hulpverlening en politie. Dit verschilt echter niet van de huidige situatie, waarin prostituees soms lastig bereikbaar zijn. Hulpverlening en politie moeten dan extra inspanningen leveren om deze groep te bereiken. Nu richt deze inzet zich veelal op illegaliteit en minderjarigheid, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal dat op illegaliteit en niet-geregistreerd zijn. Daarbij zal de aandacht voor de aanpak van prostitutie door minderjarigen overigens onverminderd een prioriteit zijn. Voor wie geen verblijfsstatus hebben, zal het niet kunnen registreren vermoedelijk geen verschil maken: zij zullen nu al zo weinig mogelijk contact met de politie willen hebben.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering zich ervan bewust is dat een illegale positie zal leiden tot een grotere kans op misbruik en chantage door klanten of pooiers en tot een verkleining van de aangiftebereidheid door prostituees van misbruik en uitbuiting? Hun eigen strafbaarheid maakt henzelf immers kwetsbaar en angstig om in contact te treden met de politie of hulpverleners. Tegelijkertijd kunnen klanten met de dreiging om anoniem aangifte te doen een grote macht over hen uitoefenen. Acht de regering de manifestatie van deze gevolgen onwenselijk en ernstig? Op welke wijze heeft de regering deze gevolgen van een verdere marginalisering van prostituees meegewogen bij het formuleren van dit wetsvoorstel? En welke maatregelen heeft ze voorzien om de kans op deze schadelijke effecten te verkleinen?

De aanneming van de leden van de fractie van GroenLinks dat de registratieplicht door mensenhandelaren en klanten als pressiemiddel zou kunnen worden misbruikt, wil ik weerleggen. Juist de uitoefening van ongeoorloofde druk, zoals door deze leden genoemd, vormt een aanknopingspunt voor strafrechtelijk optreden op grond van de strafbaarstelling van mensenhandel. Wat betreft de kwetsbaarheid voor misbruik wijs ik op het eerder genoemde non punishment-beginsel en voorts op de relatief lichte strafbedreiging (een boete van maximaal € 380) die op overtreding van de registratieplicht is gesteld. Bovendien ben ik, zoals ik de nota naar aanleiding van het verslag (p. 26) heb gesteld, graag bereid om te bevorderen dat in de strafvorderingsrichtlijnen van het OM wordt opgenomen dat bij een eerste overtreding een boete van minder dan € 100 zal worden gevorderd. Daarmee kan worden voorkomen dat een eerste overtreding van de registratieplicht leidt tot vermelding daarvan in op de justitiële documentatie. Ik deel dus niet de opvatting dat de klant een overtuigend machtsmiddel in handen heeft – en dus ook niet dat de door deze leden genoemde gevolgen daarvan zich zullen voordoen. Daarenboven loopt de klant bij gebruikmaking van dienstverlening van een niet-geregistreerde prostituee zelf risico dat hij zich schuldig maakt aan een strafbaar feit, waarop in artikel 29 een strafbedreiging van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie is gesteld (een boete van maximaal € 7600). 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. En een anonieme aangifte zal de klant die daarmee wil dreigen, weinig bieden: Meld Misdad Anoniem beperkt zich tot meldingen van ernstige misdrijven, en via dat kanaal zal er derhalve niets gebeuren met meldingen van niet-geregistreerde prostituees.

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat in dit voorstel vermoedens van vrouwenhandel geen reden mogen zijn om registratie te weigeren. Kan de regering dit nader toelichten? Immers registratie biedt geen waarborg dat betrokkene geen slachtoffer is van mensenhandel is of wordt.

Nu het aanvankelijke idee is verlaten om het een vermoeden van mensenhandel als weigeringsgrond voor de registratie op te nemen, is het volgens de leden van de fractie van GroenLinks nog duidelijker dat de registratie als prostituee geen waarborg biedt voor de vrijwilligheid van de prostitutie. De registratie creëert volgens deze leden de schijn van vrijwilligheid, veiligheid en legaliteit, en kan ook handhavers op het verkeerde been zetten. De leden van de fractie van GroenLinks willen daarom van de regering weten welke maatregelen ze wel voor ogen heeft om onvrijwillige prostitutie uit te bannen. Hoe zal de regering de mate van vrijwilligheid toetsen?

Bij de voorbereiding van de voorgestelde wetgeving is overwogen om een vermoeden van slachtofferschap als weigeringsgrond bij registratie op te nemen. Daarvan is afgezien, omdat een vermoeden een te lichte grond

is om iemand te belemmeren om legaal werk te verrichten. Vermoedens kunnen wellicht eenvoudig ontstaan, maar het is zeer lastig onvrijwilligheid daadwerkelijk vast te stellen: veelal kan dat pas na meerdere malen intensief met de prostituee te hebben gesproken. Dat maakt «onvrijwilligheid» geen goed criterium om inschrijving te weigeren. Ook de geconsulteerde organisaties hebben aangegeven dat de mogelijke toegevoegde waarde hiervan zeer beperkt zal zijn. Tegen deze achtergrond is het juist ongewenst slachtofferschap als weigeringsgrond op te nemen, omdat slachtofferschap als weigeringsgrond een schijnzekerheid creëert met betrekking tot de geregistreerde prostituee. Er zal dus moeten worden uitgedragen dat het geregistreerd zijn geen enkele indicatie geeft omtrent de vrijwilligheid van de prostituee. Dat betekent dat ook met betrekking tot een geregistreerde prostituee klanten en exploitanten er zich van bewust dienen te zijn dat zij slachtoffer kan zijn van mensenhandel. En tijdens het gesprek in het kader van de registratie zal extra alertheid gevraagd mogen worden van de deelnemers. Mocht tijdens het gesprek het ernstige vermoeden ontstaan dat er sprake is van prostitutie onder dwang, dan moet hiervan melding worden gemaakt bij de politie, aldus artikel 6, derde lid. Maar aanwezige deskundigen kunnen mogelijk aan lichtere signalen ook al professioneel opvolging geven, en direct of indirect proberen aan deze situatie een einde te maken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de conclusie deelt van de verkenning onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken waarop de Raad van State doelt, dat een bepaalde mate van dwang alleen is vast te stellen na een zware intakeprocedure uitgevoerd door kenners van het veld. Wat houdt het onderzoek van de gemeente bij een registratie exact in? Welke mogelijkheden staan een ambtenaar met een vermoeden van mensenhandel ter beschikking om deze dwang te bestrijden?

Zoals hiervoor is geantwoord, is het al dan niet registreren als prostituee niet afhankelijk van het antwoord op de vraag of zij vrijwillig kiest voor dit beroep – mede omdat het inderdaad moeilijk is om vast te stellen of er sprake is van gedwongen prostitutie. Dat neemt het belang van het gesprek, dat bij de derde nota van wijziging is opgenomen, niet weg. Het is belangrijk dat dit contactmoment goed vorm wordt gegeven. Het gesprek is geen administratieve handeling waarin louter wordt nagegaan of een prostituee de juiste leeftijd heeft en beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Dit gesprek dient ertoe de prostituee uitgebreid van informatie en voorlichting te voorzien en – zeer belangrijk – eventuele signalen van mensenhandel op te vangen. Bij de implementatie van de wet zal de gemeenten met klem worden geadviseerd de zedenpolitie en andere deskundigen te betrekken bij het gesprek – hetgeen overigens niet hoeft te betekenen dat al deze partijen daadwerkelijk bij het gesprek aanwezig zijn. Deze partijen hebben vaak reeds ervaring met het oppikken van mogelijke signalen. Verder is met name de rol van de GGD van groot belang. De vertrouwensrelatie tussen prostituee en de GGD-medewerker is belangrijk om de positie van de prostituee te versterken. Om deze reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat de burgemeester de GGD raadpleegt omtrent de organisatie van de gesprekken.

Daarnaast zullen ook gemeenteambtenaren hierin ervaring moeten opdoen. In het versterkingsplan bestuurlijke aanpak van mensenhandel is het ontwikkelen van trainingen voor gemeenten ten behoeve van de aanpak van mensenhandel als actiepunt opgenomen. Daarnaast 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. Comensha heeft zijn expertise op dit terrein aan gemeenten aangeboden.

Tot slot zal ook nog eens goed en zorgvuldig gekeken worden naar de praktijkervaringen met de methode van de registratie die de gemeente Utrecht volgt. In die gemeente registreert de GGD al enige tijd prostituees, werkzaam in de raamprostitutie. De ervaringen met deze werkwijze zullen worden meegenomen in de handreiking voor gemeenten, die zal worden ontwikkeld ter implementatie van deze wet.

De leden van de D66-fractie wijzen op het feit dat dit voorstel van wet in één contactmoment per drie jaren voorziet. In hoeverre zal dit daadwerkelijk effect hebben op het signaleren van bijvoorbeeld eventuele onvrijwilligheid? Deze leden vragen de regering dan naar de afwegingen betreffende de intensiviteit van dit contactmoment. Een kort contactmoment, eens in de drie jaar, waar maar op een aantal oppervlakkige punten getoetst zal worden, zal naar de mening van de leden van de D66-fractie geen effect hebben op die dwang.

Op het aspect «dwang» in relatie tot het gesprek, is hiervoor reeds ingegaan.

Een (verplicht) contactmoment om de drie jaar acht ik een adequate frequentie. Het is een afweging tussen praktische belasting voor de prostituee, die beperkt moet blijven, en de wens periodiek contact te hebben met de prostituee. Het is uiteraard niet de bedoeling dat het contact rond de registratie het enige contact is in een periode van drie jaar. Gedurende de loop van de registratieperiode zullen er in het kader van het toezicht andere contactmomenten met de prostituee worden gecreëerd. Een frequentere meldingsplicht voor de prostituee acht ik om die reden niet noodzakelijk. En niet onbelangrijk voor het draagvlak: het zal de animo voor registratie niet doen toenemen. Zowel de registratie zelf als de controle op de registratie voorzien in een contactmoment. Het referentiekader prostitutie en mensenhandel van de politie geeft aan dat elk vergund prostitutiebedrijf zes keer per jaar bezocht zou moeten worden; in dat kader ligt ook contact met de daar werkzame prostituees in de rede. Voorts kunnen GGD-en, naast de bezoeken die zij thans reeds afleggen, een laagdrempelig spreekuur inrichten, waar prostituees een vertrouwelijk gesprek kunnen voeren.

De leden van de SP-fractie vragen of er bij het ontwerpen en de indiening van het wetsvoorstel nog is overwogen om ook de klanten te registreren. Zo ja, waarom is dit niet verder uitgewerkt? Zo neen, waarom niet? Wat vindt de regering van de mogelijkheid tot criminalisering van de beroepsbeoefenaar door middel van het unieke en persoonsgebonden registratienummer dat bijvoorbeeld bij advertenties verplicht gevoerd wordt te worden? In hoeverre kan brandmerking worden voorkomen?

Bij de indiening van het wetsvoorstel is niet overwogen om ook de klanten te registreren. Zoals hierboven uitvoerig is uiteengezet is de registratieplicht voor prostituees voorgesteld om een aantal oorzaken van de problemen binnen de prostitutiebranche aan te pakken. Door registratie kan ondermeer het zicht en de grip op de branche worden vergroot en de vluchtigheid van de branche tegen worden gegaan. In dit kader heeft het registreren van klanten geen toegevoegde waarde. Dat neemt niet weg dat ik van oordeel ben dat klanten een verantwoordelijkheid hebben. Door te kiezen voor illegale prostitutie houdt de klant immers dat deel van de prostitutie in stand waar misstanden zich makkelijker voordoen. Klanten moeten dus afzien van illegaal aanbod, en zich bewust worden van het onderscheid tussen legaal en illegaal aanbod. Om die verantwoordelijkheid te onderstrepen, richt het onderhavige wetsvoorstel zich ook tot de klant. Er is voorzien in een vergewisplicht; overtreding daarvan levert een strafbaar feit op.

Mij is niet duidelijk waarom vermelding van het registratienummer zou leiden tot criminalisering of brandmerking van prostituees. Door vermelding toont een prostituee juist aan dat zij niet werkzaam is in het illegale deel van de prostitutiebranche waar zich vaak de (criminele) misstanden voordoen. En een advertentie van een prostituee verandert niet van karakter als daaraan een registratienummer wordt toegevoegd: het kenmerk van dergelijke advertenties is toch immers om kenbaar te maken dat het om prostitutie gaat.

De leden van de SP-fractie hebben grote zorgen over de discrepantie tussen het middel registratie en de doelstellingen. Zij stellen dat het vermoeden van mensenhandel niet per definitie als een middel wordt toegepast om op te gaan treden. Zij vragen waarom dat niet gebeurt, hoe harmonisatie wordt en rechtsongelijkheid op dit gebied wordt voorkomen. Hoewel er, zoals eerder in deze memorie van antwoord is uiteengezet, niet voor is gekozen (signalen van) onvrijwilligheid als weigeringsgrond voor inschrijving in het register op te nemen, is er wel oog voor dat er tijdens het registratiegesprek een ernstig vermoeden kan ontstaan dat er sprake is van prostitutie onder dwang. Dergelijke signalen moeten worden doorgegeven aan de politie. De politie zal elk signaal van mensenhandel beoordelen en waar nodig verder onderzoeken. Van hulpverleners of toezichthouders die bij een andere gelegenheid een vermoeden van mensenhandel krijgen, wordt uiteraard verwacht dat zij dit ter kennis brengen van de politie. De politie werkt aan de hand van het vastgestelde referentiekader prostitutie en mensenhandel. Ook de Aanwijzing Mensenhandel van het OM is hierbij richtinggevend. Het is niet wenselijk het dagelijkse opsporingswerk van de politie nog verder in te kaderen. Er moet sprake zijn van maatwerk en een professionele inschatting op basis van vaardigheden, ervaring en expertise. De rechter is in laatste instantie degene die waakt over de rechtsgelijkheid per individueel geval.

De leden van de GroenLinks-fractie en van de D66-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat vrouwen niet alleen gedwongen kunnen worden zich te prostitueren, maar ook om zich te laten registreren als prostituee.

Deze leden constateren terecht dat niet kan worden uitgesloten dat er mogelijk prostituees zullen zijn die tot registratie zullen worden gedwongen. Een dergelijke registratie zou in mijn ogen bijzonder bezwaarlijk zijn indien registratie de schijn zou wekken dat een geregistreerde prostituee vrijwillig werkt. Dan zou registratie immers een misstand toedekken. Dat is juist de reden geweest om af te zien van het hanteren van vrijwilligheid als voorwaarde voor registratie, en ervoor te kiezen slechts twee formele criteria ten grondslag te leggen aan de registratie. Registratie – zelfs indien afgedwongen – biedt echter wel een belangrijk contactmoment met de prostituee, en daarmee een kans om bijvoorbeeld te achterhalen of de prostituee gedwongen is. Daaropvolgend bestaat de mogelijkheid van toezicht en controle. Aan het feit dat denkbaar is dat een registratie is afgedwongen, kan naar mijn mening dan ook geen beslissend argument tegen de registratieplicht worden ontleend.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat de regels die de regering stelt ten aanzien van exploitanten voornamelijk betrekking hebben op hygiëne, gezondheid en veiligheid. Deze leden vragen hoe de regering waarborgt dat elke prostituee haar zelfbeschikkingsrecht kan uitoefenen.

In artikel 24, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel staan gezondheid, veiligheid en zelfbeschikkingsrecht op één lijn. In de amvb met nadere regels zal onder meer worden opgenomen dat de prostituee het volste recht heeft om bepaalde handelingen te weigeren. De exploitant die de in deze regels vastgelegde 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 GroenLinks-fractie vragen hoe de regering waarborgt dat prostituees zonder consequenties uit het vak kunnen stappen, en of een prostituee die zonder registratie heeft gewerkt, ook gebruik kan maken van een uitstapprogramma zonder te hoeven vrezen voor strafrechtelijke consequenties. Deze leden vragen voorts of de evaluatie van de uitstapprojecten inmiddels bekend is en zo ja, welke resultaten deze laat zien. Indien al gereed, verzoeken zij om toezending.

De tijdelijke rijksregeling voor de uitstapprogramma's (RUPS) is afgelopen en de verantwoordelijkheid voor de uitstapprogramma's wordt overgedragen aan gemeenten. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van gemeenten om de toegankelijkheid van de uitstapprogramma's te regelen. Op dit moment is er nog geen registratieplicht, en zijn alle uitstapprogramma's toegankelijk voor alle prostituees. Ik ga er zonder meer vanuit dat het in het kader van de hulpverlening ook voor gemeenten niet relevant zal zijn of (na inwerkingtreding van de wet) een prostituee met of zonder registratie heeft gewerkt. De enige bedoeling van uitstapprogramma's is immers prostituees te helpen het bestaan als prostituee te beëindigen. Als registratie in de toekomst verplicht wordt, zal werken zonder registratie strafrechtelijke consequenties hebben.

De evaluatie van de uitstapprogramma's is beschikbaar, en wordt tegelijk met deze memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gezonden. In de aanbiedingsbrief ga ik kort in op de inhoud van de evaluatie.

Het is de leden van de fracties van SGP en ChristenUnie opgevallen dat in artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel sprake is van een identiteitsbewijs «niet zijnde een rijbewijs». Zij vragen waarom het rijbewijs als identificatie wordt uitgezonderd en of dit zich verdraagt met de Wet op de identificatieplicht. Wordt het rijbewijs niet meer als – algemeen – identificatiebewijs geaccepteerd?

Het rijbewijs is een algemeen erkend identiteitsbewijs, maar in situaties waarin gegevens over verblijfsstatus en nationaliteit belangrijk kunnen zijn, voldoet een rijbewijs niet, omdat het rijbewijs daaromtrent geen informatie bevat.

Persoonlijke levenssfeer en verwerking bijzondere persoonsgegevens

De leden van de CDA-fractie stellen dat de regering in strikte zin gelijk heeft met het standpunt dat de registratie van prostituees niet valt onder de verwerking van «gevoelige gegevens» in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Maar de opname van niet-gevoelige gegevens in een registratie als deze die op zichzelf wel gevoelig is, geeft deze gegevens in combinatie met elkaar een gevoeligheid. Waarom houdt de regering vast aan de kwalificatie van deze gegevens als «niet-gevoelig», zo vragen deze leden.

In mijn brief van 11 maart 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 33) heb ik gesteld dat de registratie van dit beroep, juist omdat het niet een gewoon beroep is, uiterst zorgvuldig dient te gebeuren. Ik onderken zeer wel dat het hier een gevoelig gegeven betreft. De kwalificatie «persoonsgegeven» maakt zonder meer al dat de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is. De opmerking van de leden van de fractie van D66, dat de regering anders zou hebben aangegeven, moet op een misverstand berusten. In de memorie van toelichting staat in paragraaf 3.1.2 dat het kabinet van mening is dat de registratieplicht voldoet aan de Wbp, en in de toelichting bij artikel 8 staat dat de Wbp van toepassing is op het register. Er kan verschil van opvatting zijn over de

vraag of het hier om een *bijzonder* persoonsgegeven gaat, maar de toepasselijkheid van de Wbp als zodanig is geen punt van discussie. Overigens geldt er voor bijzondere persoonsgegevens, anders dan de leden van de fractie van de SP lijken te veronderstellen, geen absoluut verbod op de verwerking daarvan. Artikel 16 van de Wbp verbiedt weliswaar onder meer de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands seksuele leven, maar artikel 23, eerste lid, van de Wbp bepaalt dat het verbod niet van toepassing is, indien is voldaan aan een van de vijf in dat artikellid genoemde voorwaarden. In het kader van dit wetsvoorstel is de voorwaarde, genoemd onder e, relevant: indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang, er passende waarborgen worden genomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de verwerking bij wet wordt bepaald, is verwerking toegestaan. Een verwerking op grond van deze voorwaarde moet worden gemeld bij de Europese Commissie.

Principiële tegenstanders van registratie zullen de wijze van uitvoering mogelijk minder van belang achten. Maar voor wie huisvuil staat tegenover registratie, zal de zorgvuldigheid van de uitvoering van de registratie naar verwachting bepalend zijn voor het eindoordeel. Ik heb toegezegd te zorgen voor een uiterst zorgvuldige uitvoeringspraktijk, waarvoor de uitwerking zal plaatsvinden in een amvb, bij het opstellen waarvan overleg zal worden gevoerd met belangenorganisaties van prostituees. Daarenboven geldt dat (op grond van artikel 51, tweede lid, van de Wbp) over het ontwerp van die amvb advies moet worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens. En tot slot volgt, conform de vaste procedure, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Er mag dus op worden vertrouwd dat er langs deze weg een regeling tot stand komt met passende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen het door de regering gemaakte onderscheid tussen het seksuele privé-leven en het professionele leven aan de orde. Zij vragen in dit verband hoe de regering de jurisprudentie beoordeelt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Niemietz tegen Duitsland) en van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Schecke & Eifert, Bavarian Lager Co. Ltd, Österreichischer Rundfunk). Mede gelet op het Unierechtelijke effectiviteitsbeginsel is het voor deze leden moeilijk te vatten dat de Privacyrichtlijn zodanig uitgelegd kan worden dat prostituees geen recht zouden hebben om de uitoefening van hun vak niet prijs te geven, nu prostitutie een kwetsbaar en controversieel beroep is.

In de genoemde jurisprudentie zie ik als rode draad dat er niet altijd een strikte scheiding kan worden aangebracht tussen privé-leven en professioneel leven, en dat er dus oog moet zijn voor de kans dat er privé-elementen betrokken zijn bij het professionele leven. Maatregelen die primair betrekking hebben op het professionele leven, moeten in die situatie mogelijk met meer waarborgen worden omkleed dan het geval zou zijn indien het om puur professionele aangelegenheden gaat. In Niemietz tegen Duitsland ging het bijvoorbeeld over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op de werkplek. In de genoemde jurisprudentie van het Hof van Justitie speelde de vraag naar de geoorlooftheid van het bekendmaken wie landbouwsubsidies had ontvangen, welke ambtenaren aan een bepaald overleg hadden deelgenomen of wie een inkomen boven een bepaald plafond ontving: professionele aangelegenheden, maar wel met (mogelijk) effect op de persoonlijke levenssfeer. Er zal dus telkens een afweging moeten worden gemaakt, met expliciete aandacht voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In die drie genoemde gevallen werd de inmenging – na afweging – overigens aanvaardbaar geacht. Ik wijs er bovendien op dat het in deze drie kwesties ging om de *openbaarmaking* van de gegevens, zodat de feiten algemeen

bekend zouden worden. In het kader van dit wetsvoorstel worden de verstrekte gegevens niet openbaar gemaakt. Het gegeven dat iemand als prostituee werkzaam is, wordt (zorgvuldig) verwerkt. Ik beschouw dat niet als het «prijsgeven» van die informatie: er is in ieder geval geen sprake van prijsgeven aan de openbaarheid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan aangeven waar en hoe het begrip «seksueel leven» van de richtlijn nader is gedefinieerd, bijvoorbeeld door de Europese Commissie die dit begrip in haar voorstel voor de Privacyrichtlijn heeft geïntroduceerd?

Een duiding als door deze leden gevraagd, is mij niet bekend. Noch in het zogeheten «explanatory memorandum» van het Dataprotectieverdrag van de Raad van Europa noch in de preambule van de Privacyrichtlijn is een nadere uitwerking van het begrip te vinden. Wel is het een ruimer begrip dan «seksuele oriëntatie», welk begrip doorgaans gebruikt wordt bij de non-discriminatiewetgeving.

De registratieplicht maakt volgens de leden van de VVD-fractie een onmiskenbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van prostituees. Beginselen waaraan getoetst moet worden bij een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zijn het noodzakelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Hoe motiveert de regering deze inbreuk op de persoonlijke levenssfeer nu de effectiviteit beperkt is en de maatregel de toets van de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsbeginselen waarschijnlijk niet zal doorstaan? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering de motivering nader te onderbouwen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat een registratieplicht slechts aanvaardbaar is als wordt voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, en daarmee aan het vereiste van doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit? Kan de regering deze vraag beantwoorden vanuit het uitgangspunt dat de registratieplicht valt in de categorie van bijzondere persoonsgegevens (vanwege de informatie over iemands seksuele leven), en vanuit het uitgangspunt dat alleen de algemene bepalingen van de Privacyrichtlijn van toepassing zouden zijn? De leden van de fractie van D66 refereren aan Europese jurisprudentie en wetgeving, onder verwijzing naar de notitie die in opdracht van de Vereniging Vrouw en Recht is opgesteld en waarin wordt geconcludeerd dat het door de regering gemaakte onderscheid tussen het persoonlijke en beroepsmatige seksleven er niet toe doet. Zij vragen de regering in het licht daarvan een reactie over de registratie van gegevens van de prostituees en de mogelijke strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens. Ook vragen zij een reactie omtrent de noodzakelijkheid op basis waarvan een uitzondering kan worden gemaakt ten behoeve van de registratie van bijzondere gegevens. Is het vergemakkelijken van toezicht en handhaving volgens de regering een voldoende zwaarwegend belang om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens te rechtvaardigen, zo vragen deze leden.

De registratieplicht leidt tot verwerking van persoonsgegevens. Dat betekent dat expliciete aandacht moet zijn voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Er moet bezien worden of er inmenging is in de persoonlijke levenssfeer, en of die inmenging gerechtvaardigd is. Wat betreft de registratie wijs ik erop dat de omvang van hetgeen op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel geregistreerd zal worden, zeer beperkt is: in een register worden drie cijferreeksen opgenomen; slechts een daarvan is – en niet eens direct – te herleiden tot een natuurlijke persoon. De prostituee zal per registratie twee keer in persoon moeten verschijnen (bij aanvraag inschrijving en bij het gesprek waarin haar het registratienummer wordt verstrekt). De prostituee kan ervoor kiezen dit in een andere gemeente dan haar woonplaats te laten gebeuren. Niet onbelangrijk is erop te wijzen dat het door de voorgestelde registratie-

plicht mogelijk wordt de prostituee van informatie te voorzien, in een gesprek te wijzen op de risico's van het beroep, en voorlichting te geven over de mogelijkheden tot hulp, zowel in haar werkzame leven als bij stoppen met het werk. Dat is de enige wijze waarop structureel contact met een prostituee tot stand kan worden gebracht. Voorts leidt de registratieplicht tot een scheiding tussen de prostituees met en de prostituees zonder registratie, wat een onmisbaar aangrijpingspunt is voor controle door toezichthouders en politie. Controle is van essentieel belang voor het krijgen van zicht en grip, en voor het terugdringen van misstanden. De aanduiding «vergemakkelijken», die in de schriftelijke stukken is gebruikt, kan mogelijk het misverstand hebben doen ontstaan dat de registratieplicht een bijkomstig middel zou zijn. Uit hetgeen hieromtrent in de schriftelijke voorbereiding en in de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer naar voren is gebracht, zal duidelijk zijn geworden dat deze aanduiding het belang van de registratie niet adequaat tot uitdrukking brengt. Mijn overtuiging is dat de gekozen maatregelen proportioneel zijn, en noodzakelijk voor de doelstellingen van het wetsvoorstel. Ik verwacht stellig dat een rechter hierover niet anders zal oordelen. Dat is dus anders dan de leden van de VVD-fractie, die verwachten dat de maatregel een toets op deze criteria niet zal doorstaan – maar zij geven niet aan waarop zij die verwachting baseren. Wat betreft de eis van doelmatigheid geldt uiteindelijk dat de praktijk de enige toets is voor de effectiviteit van de registratieplicht. Mijn verwachting is de registratieplicht effectief zal blijken te zijn om de doelstellingen van het wetsvoorstel te realiseren. De evaluatie zal dit moeten uitwijzen. Ik meen derhalve dat het voorstel voldoet aan de criteria die worden gehanteerd in verband met de verwerking van *bijzondere* persoonsgegevens – en daarmee dus ook aan de meer algemene bepalingen over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering heeft bevestigd dat bij beëindiging van de activiteiten alle gegevens uit het register worden verwijderd, maar tegelijk heeft aangegeven dat het niet uit te sluiten is dat officiële instanties nog wel «aantekeningen» hebben die zij kunnen bewaren; althans, dat niet is uit te sluiten dat die niet worden vernietigd. Hoe wordt dan gewaakt dat jeugdige vrouwen niet later nog op onaangename manier worden geconfronteerd met hun verleden, zo vragen deze leden.

In de passage uit de nota naar aanleiding van het verslag waaraan de leden van de fractie van het CDA refereren, heb ik willen aangeven dat niet uitgesloten kan worden dat een toezichthouder in het kader van zijn bevoegdheden beschikt over aantekeningen met betrekking tot prostituees. Het ligt in de rede dat dergelijke gegevens worden vernietigd op het moment dat betrokkene niet meer als prostituee werkzaam is. Deze gegevens hebben immers op dat moment hun relevantie in het kader van de uitoefening van bevoegdheden verloren. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) waarborgt dat dergelijke gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt (artikel 10, eerste lid, Wbp). Op grond van artikel 12, tweede lid, Wbp geldt een geheimhoudingsplicht voor degene die gegevens verwerkt. Degene die deze geheimhoudingsplicht overtreedt, maakt zich schuldig aan het misdrijf als omschreven in artikel 272 Sr (schending wettelijke geheimhoudingsplicht). Onder deze omstandigheden geldt geen klachtvereiste voor het misdrijf en is derhalve ambtshalve vervolging mogelijk. Door middel van het recht op kennisneming kan de betrokkene verifiëren of hem of haar betreffende persoonsgegevens worden verwerkt (artikel 35, eerste lid, Wbp). Op het moment dat zou blijken dat gegevens te lang worden bewaard, bestaan op grond van de artikelen 36 e.v. Wbp mogelijkheden voor de betrokkene om de verwij-

dering van deze gegevens te bewerkstelligen. Daarbij is tevens beroep op de rechter mogelijk (artikel 46, eerste lid, Wbp).

De registratie van de prostituees met gebruikmaking van het Burgerservicenummer (BSN) betekent volgens de leden van de VVD-fractie dat de gegevens in het beoogde register heel gemakkelijk kunnen worden gekoppeld met allerlei andere registers, hetgeen zij zeer onwenselijk achten. Uit de branche stappen en een nieuwe start maken wordt bijna onmogelijk als prostituees hun verleden met zich meeslepen. Is de regering bereid om het BSN uit het register te halen en andere maatregelen te treffen om de identiteit van de geregistreerden vast te kunnen stellen?

Aanvankelijk was het de bedoeling om in het register de naam, het adres en de woonplaats van de prostituee op te nemen, alsmede een pasfoto. Uiteindelijk is ervoor gekozen alleen het BSN op te nemen in het register, gekoppeld aan een uniek registratienummer en telefoonnummer. Hoewel het register zelf slechts zeer beperkt toegankelijk is, en de gegevens uit het register niet verstrekt worden, is toch voor deze beperking gekozen om tegemoet te komen aan de bezwaren tegen het opslaan van persoonsgegevens. Voor een register dat het mogelijk moet maken om te controleren of een bepaalde persoon in dat systeem gekoppeld is aan het registratienummer dat is toegekend aan een prostituee, is werken met het BSN de minst bezwaarlijke methode. Versleuteling van de drie nummers die in het register worden opgeslagen, reduceert de bruikbaarheid van deze cijferreeksen voor derden tot nihil.

De leden van de VVD-fractie memoreren dat de registratie geldt voor een periode van drie jaar en drie maanden. Worden de gegevens daarna automatisch vernietigd? En wat als de betrokkene vergeet de registratie te verlengen? Is zij strafbaar als zij dan toch haar werkzaamheden verricht, zo vragen deze leden.

De in het register opgenomen gegevens worden vernietigd zodra de (ex-)prostituee daarom verzoekt, óf na verloop van de geldigheidsduur van de registratie: drie jaar en drie maanden. Bij algemene maatregel van bestuur zal in het verlengde van die bepaling worden geregeld dat uiterlijk aan het einde van die periode de opgeslagen gegevens automatisch worden vernietigd. Indien een prostituee vergeet de registratie te verlengen, maar haar werkzaamheden voortzet, is ingevolge artikel 30 van het wetsvoorstel sprake van een overtreding.

De leden van de fractie van de VVD melden dat de Europese Commissie overweegt om in de herziening van de Europese privacyrichtlijn een zogenaamd «recht om vergeten te worden» in te voeren. Nu is het volgens deze leden bijna onmogelijk om op het internet vergeten te worden, maar een verplichting de gegevens na een periode van drie jaar door te halen, onderschrijven zij ten zeerste. Eén van de gegevens die in het register staat, is het BSN. Deze leden herhalen hun stelling dat de gegevens van het register via dit BSN gemakkelijk gekoppeld kunnen worden aan andere registers, en vragen nu hoe de regering voorkomt dat als de gegevens in het register worden doorgehaald, vergeten wordt dat ook in andere registers te doen. Met andere woorden, hoe garandeert de regering dat als de gegevens in het register worden doorgehaald, de koppeling met andere registers of verdere verstreking van gegevens aan andere registers of gebruikers teniet wordt gedaan?

De stelling van deze leden dat via BSN eenvoudig koppelingen mogelijk zijn, betekent niet dat deze koppelingen ook gelegd worden. Het landelijk register is een zelfstandig register, uitsluitend bedoeld om te kunnen controleren of een prostituee geregistreerd is. Er worden geen gegevens verstrekt uit het register, en het register wordt niet gekoppeld aan enig ander register. De door de leden van de VVD-fractie geschetste situatie

over achterblijvende gegevens in andere registers zal zich zo dus niet kunnen voordoen.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het register waarin de prostituee moet zijn ingeschreven, bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens zal bevatten, en dat het register dus in de hoogste risicoklasse zal vallen als bedoeld in Achtergrondstudies en Verkenningen nummer 23 van het College Bescherming Persoonsgegevens. Welke beveiligingsmaatregelen worden getroffen om te voldoen aan de eisen die het College Bescherming Persoonsgegevens stelt aan gegevensverwerkingen die in de hoogste risicoklasse vallen? Door wie wordt dit register beheerd? Wie heeft er toegang tot dit register? Hoe heeft de regering het autorisatiebeheer geregeld?

Een register met bijzondere persoonsgegevens valt niet zonder meer in de hoogste risicoklasse (III). Uit de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde publicatie blijkt dat bijzondere of daarmee vergelijkbare persoonsgegevens worden verwerkt volgens de normen van risicoklasse II. De verwerking van meerdere verzamelingen van persoonsgegevens wordt in risicoklasse III geplaatst. Voor risicoklasse II gelden overigens ook al diverse extra eisen ten opzichte van de risicoklassen 0 en I. Het register zal dus minimaal aan de eisen van risicoklasse II moeten voldoen. Want ik ben het zeer met deze leden eens dat er strenge beveiligingseisen moeten gelden. Ik heb ICTU al gevraagd verkennend naar deze materie te kijken. Er zullen diverse beveiligingsmaatregelen rond de registratie worden getroffen. Deze beveiligingsmaatregelen hebben betrekking op de «technische» bescherming van de informatie en het strikte toegangs- en gebruiksregime dat voor het register zal gaan gelden. Technische bescherming van de informatie in het register zal plaatsvinden door middel van encryptie en bijvoorbeeld door het optrekken van extra zogeheten firewalls. Hiermee moet het onmogelijk worden om in het register in te breken. Indien dat toch zou gebeuren, dan wordt daar alleen encrypte informatie aangetroffen, die voor niemand leesbaar is. En zou onverhoopt de inhoud van het register «op straat komen te liggen», dan worden daarmee dus geen tot een prostituee te herleiden gegevens openbaar. Met betrekking tot de toegang en het gebruik van de informatie zal gelden dat een klant, om te kunnen nagaan of een prostituee geregistreerd is, geen toegang krijgt tot het register, en dat hem geen gegevens uit het register verstrekt zullen worden: hij kan slechts nagaan of de nummer-combinatie van een prostituee in het register voorkomt («hit – no hit»). Voorts zal gelden dat door middel van autorisatie slechts toegang wordt verleend aan degenen die daartoe gerechtigd zijn. Ook het raadplegen van het systeem is slechts na autorisatie mogelijk. Ook zullen er niveaus in (beperkte) gebruikersrechten gaan gelden. Behandelend gemeenteambtenaren die intermediair zijn tussen prostituee en register, hebben zelf geen toegang tot het register.

ICTU zal, nadat het wetsvoorstel parlementaire steun heeft verworven, opdracht krijgen de diverse beveiligingsmaatregelen verder uit te werken, met het oog op de te ontwerpen amvb. Wat betreft de vraag naar het beheer en de verstrekking: in het wetsvoorstel is reeds uitdrukkelijk opgenomen dat het register beheerd zal worden door een landelijke beheerorganisatie, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie (artikel 4, eerste lid), en dat de gegevens alleen zullen 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 (artikel 8, eerste lid).

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de landelijke en lokale gegevens veilig zijn, met name ten aanzien van noodzakelijk gewenste correcties door de geregistreerde, inzage door derden, inclusief onderzoekers en de Belastingdienst. Welke waarborgen bestaan hierover en

welke beroepsmogelijkheden? Hoe vindt verwijdering van de gegevens plaats? Is er tracking en tracing mogelijk van en over de gegevens? In hoeverre is lering getrokken uit de deconfiture van het wetsvoorstel EPD? De bescherming van de gegevens is hiervoor aan de orde gekomen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan tegen het besluit tot inschrijving bezwaar en beroep worden aangetekend. Ook de Wet bescherming persoonsgegevens is van toepassing op de registratie. Verwijdering van gegevens vindt plaats door het schrappen van de gegevens uit het register. Daarbij zal het proces zo worden ingericht dat het om een complete verwijdering gaat: gegevens zullen op geen enkele wijze bewaard blijven. De lagere regelgeving zal hierin voorzien. Tracking & tracing (opgevat als de mogelijkheid om te achterhalen waar iemand is geregistreerd en dan die persoon – elektronisch – te volgen, zodat er een beeld ontstaat van diens gedragingen) zal met betrekking tot de prostituee niet kunnen plaatsvinden. Het register bevat immers slechts registratiegegevens die door de registerende ambtenaar zijn ingevoerd. Zoals eerder aangegeven, kunnen toezichthouders bijvoorbeeld niet nagaan welke personen in Nederland allemaal als prostituee geregistreerd staan en deze volgen. Indien een prostituee van werkplek verandert en in een andere gemeente gaat werken, betekent dit niet dat haar gegevens in deze gemeente terechtkomen. Het gaat om één, landelijk, register; er is geen gemeentelijke registratie. Bij de (nadere) maatregelen om te zorgen dat de registratiegegevens veilig zullen worden bewaard, wordt uiteraard lering getrokken uit ervaringen met andere registraties. Daarbij zij opgemerkt dat het Elektronisch Patiënten Dossier een registratie is van een geheel andere orde dan het – in omvang en opzet – betrekkelijk eenvoudige register van prostituees.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre de regering de kritiek van veel deskundige organisaties heeft meegewogen dat meer toezicht en naleving ook of zelfs beter te bereiken is met een intensivering van de handhaving van de huidige regels. Is de regering wel voornemens de handhaving te intensiveren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom heeft ze er niet voor gekozen eerst deze weg te bewandelen en te evalueren op effectiviteit alvorens deze ingrijpende en riskante maatregelen te nemen? Vanzelfsprekend acht ik een intensivering van toezicht en handhaving in vooral het illegale deel van de seksbranche van belang. Die benadering vormt, als gezegd, in mijn ogen evenwel geen alternatief voor wat nu aan wettelijke maatregelen wordt voorgesteld. Uit de Korpsmonitor prostitutie & mensenhandel 2010 bleek dat in sommige regio's 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. Ook is de taakverdeling tussen gemeenten en politie in de niet-vergunde branche verschillend geregeld. Ik heb de regio's daarop verzocht mij voor 1 oktober 2011 te laten weten hoe zij dit toezicht op de niet-vergunde prostitutiebranche zullen verbeteren, mede omdat uit de Korpsmonitor 2010 ook bleek dat juist in het niet-vergunde deel van de branche zich slachtoffers van mensenhandel bevonden. Met dit wetsvoorstel zal het bestuurlijk toezicht door gemeenten worden versterkt en als gevolg daarvan kan (strafrechtelijk) opsporingscapaciteit gericht worden ingezet op het opsporen van illegale prostitutie en mensenhandel. Ook de invoering van de registratieplicht voor prostituees draagt ertoe bij dat de beperkte capaciteit effectiever en efficiënter kan worden ingezet.

De leden van de GroenLinks-fractie brengen onder de aandacht dat het toezichthoudend comité van het VN-Vrouwenverdrag zich vorig jaar uiterst kritisch heeft uitgelaten over het wetsvoorstel en erop heeft aangedrongen om eerst de risico's en gevolgen van de invoering van een registratieplicht te onderzoeken, constateren dat de regering tot nu toe

hierop niet is ingegaan en zij vragen of de regering dit bij de beantwoording alsnog kan doen.

Deze leden doelen denkkelijk op het CEDAW (Committee on the Elimination of Discrimination against Women). Op deze kritiek is ingegaan in de brief van 5 juli 2010, van de staatssecretaris van OCW (Kamerstukken II 2009/10, 30 420, nr. 154). Daarin is er onder meer op gewezen dat er onderzoek is verricht naar de registratie van prostituees, waarbij de privacy nadrukkelijk een onderdeel was. Daarnaast hebben in de consultatieronde diverse relevante instanties advies uitgebracht over de invoering van een registratieplicht. Het betreft hier gezaghebbende instanties als de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, De Rode Draad, de Raad van Korpschefs en het College van procureurs-generaal. Daarbij is aandacht besteed aan de risico's en de gevolgen van een registratieplicht. Ook is aan het CEDAW gemeld dat belangenorganisaties en prostituees betrokken zullen worden bij het opstellen van de amvb waarin onder meer ook de nadere uitwerking van de registratie regeling zal vinden.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen, onder verwijzing naar de vrij ernstige kritiek van de Raad van State, op grond van welke argumentatie de regering meent dat haar standpunt met betrekking tot de verwerking van (gevoelige) persoonsgegevens in het kader van de registratieplicht zich in alle opzichten (onder andere ook de pasfoto) verdraagt met de Europeesrechtelijke jurisprudentie op basis van artikel 8 van het EVRM.

Artikel 8 EVRM bepaalt dat eenieder recht heeft op respect voor onder meer zijn privéleven. Hiervoor ben ik al ingegaan op mijn opvatting dat het privéleven niet wordt aangetast door een niet-openbare registratie van een beroep – en zeker niet als het gebeurt op de wijze waarin dat in het kader van dit wetsvoorstel vorm zal krijgen. Het element «pasfoto» kan verder buiten beschouwing blijven, nu het registratiebewijs (met pasfoto) geen onderdeel meer uitmaakt van het wetsvoorstel.

4. Seksbedrijf en vergunningsplicht

Seksbedrijf

De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom bij de definitie van «escortbedrijf» de elders in de definities gehanteerde woorden «tegen betaling» ontbreken.

Hoewel de woorden «tegen betaling» in de definitie van «escortbedrijf» (lijken te) ontbreken, staan zij er materieel wel in, omdat zij deel uitmaken van het begrip «prostitutie» (en overigens ook van het begrip «prostituee»), dat wordt gebruikt in de definitie. Een (iets) uitgeschreven definitie van «escortbedrijf» zou dan ook luiden: de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling, in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee.

Vergunningplicht

De leden van de PvdA-fractie en van de GroenLinks-fractie vragen de regering om een beoordeling van de gevolgen van amendement nr. 61. Zij geven aan dat de gemeenten thuiswerkende prostituees vergunningplichtig kunnen maken, wat niet ten goede komt aan de voorgestelde uniformering van het wetsvoorstel. De leden van de GroenLinks-fractie vragen eveneens om een nadere uitleg van dit amendement. Zij vragen waarop deze regels betrekking kunnen hebben en of deze mogelijkheid niet dezelfde feitelijke consequentie heeft als een expliciete vergunningplicht voor thuiswerkers. Zij vragen of de regering dit wenselijk acht. Deze leden vragen of de regering de verwachting van de Vereniging voor

Vrouw en Recht onderschrijft, dat de nuloptie en de lokale beleidsvrijheid tot het stellen van nadere regels, prostituees in feite dwingen om voor een exploitant te gaan werken. Hoe denkt de regering de mogelijkheid tot zelfstandig werken te waarborgen?

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie vragen hoe het ontbreken van een vergunningplicht voor zelfstandig werk zich verhoudt met de nuloptie.

Ingevolge (het gewijzigde) artikel 3 van het wetsvoorstel kunnen bij gemeentelijke verordening nadere regels worden gesteld aan de in de gemeenten werkende prostituees. De nadere regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de voor het publiek waarneembare wijze waarop thuisprostitutie plaatsvindt. Ook is het denkbaar dat thuisprostitutie aan een vergunning wordt gebonden.

Het amendement dat tot het huidige artikel 3 heeft geleid, komt tegemoet aan de wens van een aantal gemeenten om de huidige werkwijze met thuiswerkvergunningen te continueren. Een vergunningplicht voor thuiswerk door prostituees bestaat slechts in een beperkt aantal gemeenten. Na inwerkingtreding van de wet zal dit aantal naar verwachting niet toenemen. Gemeenten die nu niet de noodzaak tot een thuiswerkvergunning zien, zullen dat naar verwachting ook in de toekomst niet zien. Ik erken dat een dergelijke vergunningplicht in beperkte mate ten koste gaat van de voorgestane uniformiteit, maar ik wil deze gemeenten in hun huidige succesvolle aanpak niet in de weg staan. Niet uitgesloten kan worden dat dit verplaatsingen naar gemeenten zonder thuiswerkvergunning ten gevolg zal hebben. Binnen het kader van de voorgestelde wetgeving acht ik dat aanvaardbaar. Immers, verplaatsing naar gemeenten zonder enige vorm van regulering is door de voorgestelde wetgeving niet mogelijk: de registratieplicht voor prostituees geldt overal. De achterliggende doelen van de uniformering en het tegengaan van verplaatsingseffecten, te weten het verkrijgen van zicht en het kunnen bestrijden van misstanden, komen daarom niet in het gedrang. De nuloptie voor prostitutiebedrijven heeft in beginsel geen betrekking op thuisprostitutie, dus er kan bij gemeentelijke verordening niet besloten worden dat er geen vergunningen voor thuisprostitutie worden afgegeven. De gemeentelijke regels zullen immers moeten passen binnen het wettelijk kader (zie mijn reactie op het amendement waarbij artikel 3 is gewijzigd: brief van 28 maart 2011; Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 62). Om deze reden deel ik dan ook niet de mening van de Vereniging voor Vrouw en Recht dat prostituees gedwongen zullen worden om voor een exploitant te gaan werken. Thuiswerk zal in bijna alle gevallen mogelijk zijn. Dit blijft ten gevolge van het wetsvoorstel voldoende gewaarborgd.

De leden van de SP-fractie vragen hoe een harmonisatie tot stand komt met betrekking tot intakegesprekken met vergunningaanvragers, zowel de individuele prostituees (zo deze onder de vergunningplicht vallen) als de seksbedrijven, door verschillende gemeenteambtenaren. Deze leden vragen ook welke middelen en maatregelen de regering denkt toe te passen om een mogelijke vlucht naar thuiswerk te kunnen inventariseren. Artikel 6, eerste lid, bepaalt dat de prostituee bij registratie in een gesprek, op een voor haar begrijpelijke wijze, wordt voorgelicht over de rechten van prostituees, de risico's van de voorgenomen werkzaamheden en de mogelijkheden tot hulp bij het beëindigen daarvan. Degelijke gesprekken vinden plaats bij elke registratie; het gaat dan om gesprekken met de prostituees. Vergunningen worden gevraagd voor bedrijven; met de aanvrager daarvan wordt geen gesprek gevoerd.

Met het wetsvoorstel is er voor gekozen om de registratie bij een beperkt aantal gemeenten neer te leggen. Deze gemeenten hebben in de regel, samen met lokale partners als de GGD en politie, reeds ruime ervaring met de prostitutiebranche en prostituees. Om deze reden worden deze

registrerende gemeenten reeds heel wel in staat geacht om juiste voorlichting te geven. Met de leden van de SP-fractie hecht ik waarde aan een zekere afstemming tussen de gesprekken in verschillende gemeenten. Om deze reden zullen vooraf bijeenkomsten georganiseerd worden met experts en de registrerende gemeenten over de wijze waarop dergelijke gesprekken zullen moeten plaatsvinden.

Op dit moment ontbreekt een goed zicht op de prostitutiebranche. Aantallen prostituees in bordelen, in escortbedrijven of thuiswerkend zijn niet bekend. Het sluitende geheel van regulering, de registratie van prostituees en de diverse ter zake adverteren in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen, hebben mede ten doel om dit zicht te vergroten. Nu gemeenten en politie meer zicht krijgen op de branche zal daarmee ook een mogelijke vlucht naar thuiswerk inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Overigens geldt ook voor de thuiswerkende prostituee de registratieplicht; kiezen voor thuiswerk kan in die zin dus niet als een vlucht worden beschouwd. Zoals eerder in deze nota naar voren gebracht, schuilt de kracht van het onderhavige wetsvoorstel in het feit dat in een sluitend systeem van regulering wordt voorzien.

De leden van de D66-fractie onderschrijven, in het licht van gesignaleerde grove misstanden, in beginsel de voorgestelde centralisatie met betrekking tot een landelijk register, een landelijke vergunningsplicht en een algehele registratieplicht. Zij vragen de regering daarbij wel nadere duidelijkheid te verschaffen over bepaalde specifieke elementen die deze aanpak kenmerken. Zij vragen de regering aan te geven waarom de landelijke vergunningplicht tevens ziet op de locatiegebonden prostitutie, nu gemeenten, bij monde van de VNG, aangeven deze tak van de branche prima zelf kunnen reguleren. Zij vragen hoe dit ingrijpen is te verenigen met de gemeentelijke autonomie.

Een landelijke sluitende regeling, ook met betrekking tot locatiegebonden prostitutie, acht ik absoluut noodzakelijk om de ernstige misstanden die zich in de prostitutiebranche voordoen, te kunnen bestrijden. Deze opvatting wordt gesteund door diverse experts zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Het ontbreken van uniformiteit en het bestaan van lokale en regionale verschillen in prostitutiebeleid is een van de oorzaken van het voortbestaan van misstanden. Ook in de locatiegebonden prostitutiebedrijven. Geconcludeerd moet worden dat het geheel lokaal beleggen van prostitutiebeleid, waartoe bij de opheffing van het bordeelverbod is besloten, onvoldoende effect heeft gesorteerd. De vluchtigheid van de branche, die zich kenmerkt door een groot aantal verplaatsingen, kan alleen bestreden worden op basis van landelijke regels en met behulp van landelijke faciliteiten. Dit raakt de gemeentelijke autonomie, maar ik wijs er wel op dat deze in grote mate is gerespecteerd. Bij het wetsvoorstel is zo veel mogelijk aangesloten bij de model-APV van de VNG, gemeenten blijven te allen tijde bevoegd met betrekking tot het al dan niet toestaan van (typen van) prostitutiebedrijven en zij behouden de mogelijkheid om bij gemeentelijke verordening nadere regels te stellen. Gemeenten blijven autonoom met betrekking tot het voeren van prostitutiebeleid. De verplichtingen uit het wetsvoorstel richten zich in hoofdzaak op de prostitutiebranche, en niet op gemeenten. Daarnaast vindt centralisatie en uniformering slechts plaats met betrekking tot die zaken die noodzakelijk worden geacht om misstanden te bestrijden. Voor deze centralisatie en uniformering bestaat grote steun, ook onder gemeenten.

Vergunningvoorwaarden

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de voorwaarden voor weigering van een vergunning aan de exploitant/beheerder van een seksbedrijf, mits gehandhaafd, kunnen bijdragen aan het verbeteren van

de situatie in de branche. Zij vragen de regering hoe de bepaling van artikel 14, eerste lid, onder f, moet worden gehanteerd, waarin is bepaald dat een vergunning wordt geweigerd indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de aanvrager in strijd zal handelen met aan de vergunning verbonden beperkingen of voorschriften. Verder vragen zij wat er gebeurt indien er zich een geval als bedoeld onder het eerste lid, sub g, van dit artikel voordoet (tewerkstelling minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en illegale vreemdelingen).

Met artikel 14 van het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de huidige door gemeenten gehanteerde systematiek van vergunningverlening, zoals dat bijvoorbeeld ook in de Drank- en Horecawet is opgenomen. Indien er aanwijzingen zijn dat voor het seksbedrijf personen tewerkgesteld zijn of zullen zijn die, indien het prostituees betreft, nog niet de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt of die, indien het overige personen betreft, nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, of die slachtoffer zijn van mensenhandel of verblijven of werken in strijd met de Vreemdelingenwet, zal geen vergunning worden verleend of zal een verleende vergunning onmiddellijk worden ingetrokken. Deze bepaling biedt derhalve een ruime grondslag om aan signalen van de desbetreffende misstanden gevolgen te verbinden, óók wanneer nog geen sprake is van een verdenking in strafrechtelijke zin. Ik wijs erop dat een vergelijkbare bepaling thans is opgenomen in de Modelverordening voor prostitutiebeleid van de VNG. Veel gemeenten zullen derhalve reeds ervaring hebben bij de toepassing van deze bepaling.

Uniformiteit en verschillen tussen gemeenten

De leden van de CDA-fractie constateren dat het landelijke vergunningenstelsel de gemeentelijke autonomie beperkt en dat met centralisatie uniformering wordt nagestreefd om zodoende onder meer verschuivingsverschijnselen tegen te gaan. Deze leden vragen of bestaande gemeentelijke vergunningssystemen inhoudelijk sterk uiteen lopen en of er veel gemeenten zijn die ten onrechte geen vergunningstelsel kennen. Voorts vragen deze leden hoe de noodzaak tot uniformering zich verhoudt tot de door het wetsvoorstel toegestane mogelijkheden tot differentiatie in de vorm van de nulloptie, het stellen van een maximum en de mogelijkheid die het voorstel biedt om bij verordening nadere regels te stellen. Daarbij vragen deze leden of de uniformering, mede gezien de mogelijke verschillen inzake gemeentelijke handhaving, in de praktijk niet gerelativeerd moet worden. De leden van de PvdA-fractie vragen of de nulloptie niet zal leiden tot ongewenste gemeentelijke verschillen die de regering met dit wetsvoorstel juist wil bestrijden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de nulloptie niet een waterbedeefte ten gevolge zal hebben. Zij vragen op welke wijze de regering dit in overeenstemming brengt met het doel om meer uniformering te krijgen.

Gemeentelijke vergunningenstelsels (en het prostitutiebeleid van gemeenten) lopen op een aantal belangrijke punten uiteen. De belangrijkste betreffen de vergunningvoorwaarden, de weigering- en intrekkinggronden voor de vergunning en het al dan niet vergunningplichtig zijn van escortbedrijven. Het is op deze punten dat de uniformering van grote waarde acht. De uniformering met betrekking tot de vergunningvoorwaarden en de intrekking- en weigeringsgronden heeft ten doel misstanden te bestrijden door duidelijk aan te geven wat de gedragsregels, rechten en plichten van betrokkenen zijn. Deze behoren overal hetzelfde te zijn, verschillen zijn onwenselijk. Voor iedereen dient duidelijk te zijn wat wel en wat niet getolereerd wordt en op straffe waarvan. De wettelijke uniformering strekt zich dan ook uit tot deze belangrijke punten. Gemeenten blijven – binnen de wettelijke kaders – zelf verantwoordelijk voor het al dan niet toestaan van prostitutiebedrijven (nulloptie), het instellen van een maximum of het bij verordening vaststellen van nadere

regels. Uniformering op deze punten is niet noodzakelijk voor de realisering van de in het wetsvoorstel genoemde doelstellingen. Ik wil het uitgangspunt van uniformering niet relativeren. Gemeentelijke handhaving zal gericht zijn op uitvoering en handhaving van de wet. Met betrekking tot handhaving kan uiteraard verschil bestaan in intensiteit. Gemeenten beoordelen dit lokaal en leveren maatwerk, maar dit gebeurt voortaan op basis van een uniforme uitgangssituatie. Dat is een wezenlijk andere situatie dan de bestaande, waarin gemeenten ook zelf de uitgangssituatie bepalen. Ik heb geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat gemeenten geen uitvoering aan de wet zullen geven. Op dit moment staan bepaalde gemeenten prostitutiebedrijven niet toe; dat is niet problematisch gebleken. Gemeenten hebben en houden die vrijheid. Van een (ongewenst) waterbedeffect zou sprake zijn, indien bedrijven kunnen uitwijken naar gemeenten waar geen regels, minder regels of minder strenge regels gelden. Vanwege de wettelijke uniformiteit zal er na invoering van dit voorstel wat dat betreft nog maar weinig onderling verschil kunnen zijn tussen gemeenten die instemmen met de vestiging van prostitutiebedrijven. Immers, ingevolge het wetsvoorstel is het uitoefenen van een seksbedrijf zonder vergunning een economisch delict: zowel in gemeenten die de exploitatie van een prostitutiebedrijf toestaan als in gemeenten die een nulbeleid hanteren. De nulloptie draagt dus niet bij aan (het voortbestaan van) misstanden in de branche. Wel is het zeer ongewenst dat sommige gemeenten op dit moment geen vergunningen voor escortbedrijven kennen. Door het ontbreken van een vergunning is geen enkele zicht op en controle van exploitanten mogelijk, wat gezien de ernst van de mogelijke misstanden, als zorgwekkend en ongewenst dient te worden aangemerkt. De algehele vergunningsplicht zal een einde maken aan die situatie.

Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat er aan verschillende seksbedrijven verschillende eisen worden gesteld. Zij vragen waarom er hier ten behoeve van uniformiteit niet gekozen is voor eenduidigheid. Dit laatste zou van belang zijn omdat uit de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat juist deze uniformering van groot belang is voor het kunnen uitvoeren van een goed beleid en een adequaat toezicht. Het wetsvoorstel bevat regels omtrent seksuele bedrijvigheid. Uit de definitie van het begrip seksbedrijf blijkt dat het gaat om het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling, of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard tegen betaling. Aan een exploitant die gelegenheid geeft tot prostitutie dienen andere en zwaardere eisen te worden gesteld dan aan de exploitant van bijvoorbeeld een pornobioscoop, omdat hij vanwege de specifieke activiteiten in een prostitutiebedrijf een grotere verantwoordelijkheid heeft te dragen. De aard van het aanbod van de seksuele bedrijvigheid is derhalve bepalend voor de eisen die worden gesteld. Enig onderscheid is naar mijn mening verantwoord en gerechtvaardigd, omdat onverminderd geldt dat aan alle typen seksbedrijven voorwaarden worden gesteld die adequaat toezicht mogelijk maken.

5. Toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie vragen welke voorschriften over de prostitutie hun legitimatie vinden in het belang van sterke handhaving en bij welke voorschriften de reële mogelijkheden tot handhaving worden betwijfeld of van minder prioriteit worden geacht hoewel toch sprake is van opname in de regeling. Dit mede met het oog op te verwachten verschuivingen naar het illegale circuit van activiteiten waarvoor de wettelijke voorschriften moeilijk uitvoerbaar of controleerbaar zijn.

Het verplichte vergunningenstelsel, met de daaraan verbonden voorwaarden, en de registratie van prostituees zijn vormen de basis voor een sterke handhaving. Door deze maatregelen ontstaat een duidelijk zichtbaar onderscheid tussen legale en illegale prostitutie, waardoor gemakkelijker en gericht kan worden opgetreden. Het landelijk register van vergunningen en geregistreerde prostituees biedt ondersteuning bij deze handhavingstaak. Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om voor te schrijven welke prioriteit aan de handhaving van de diverse onderdelen van de wet moet worden toegekend. Hierover dienen lokaal afspraken te worden gemaakt. Het is daarbij, gezien de aard van de problematiek, evident dat de meeste problemen zich in het illegale deel van de branche zullen voordoen. De bij de aanpak betrokken partijen zijn hiervan op de hoogte, en zullen hun inzet dan ook op dit illegale deel richten.

Met betrekking tot de strafbaarstelling van de klant, zijn de reële handhavingsmogelijkheden beperkter, nu een dergelijke overtreding vaak lastig zal zijn vast te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het toezicht zal plaatsvinden op de eenmaal geregistreerde prostituees en bedrijven met vergunning, gelet op het belang om het toezicht te intensiveren om tijdig eventuele misstanden te kunnen opsporen. Het toezicht op bedrijven die een vergunning hebben, zal gebeuren aan de hand van die vergunning. De bedrijven worden volgens de richtlijnen die de politie hiervoor heeft opgesteld minimaal zes keer per jaar bezocht en gecontroleerd. Het valt aan te bevelen, dat ook gemeenten die deze controles gaan uitvoeren, deze minimale controlefrequentie hanteren. Controles van zelfstandig werkende prostituees en escortbedrijven zullen gebeuren aan de hand van advertenties die zij plaatsen in dagbladen of op internet. Hierbij wordt gericht gezocht naar onregelmatigheden. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van het protocol «Toezicht via afspraak», dat ontwikkeld is binnen het programma «Handhaven op niveau». Een prostituee wordt daarbij door de politie, die zich uitgeeft als klant, uitgenodigd op een hotelkamer. Zodra zij de kamer betreedt, maakt de politie zich als zodanig bekend en voert de controle uit. In de nieuwe situatie zullen gemeenten een grotere rol gaan spelen in toezicht en handhaving dan zij tot nu toe hebben gedaan. Dat speelt politiecapaciteit vrij om op zoek te gaan naar misstanden.

Voorts vragen de leden van fractie van de PvdA of de regering kan aangeven welke extra middelen beschikbaar zijn om deze taak uit te voeren, niet alleen de registratie en de vergunning maar vooral ook het toezicht en de handhaving?

De bestrijding van mensenhandel heeft de laatste jaren steeds meer vorm gekregen. Partijen raken steeds meer op de hoogte van de problematiek, en trachten, al dan niet via een keten-aanpak, misstanden te bestrijden. De prioriteit is zowel landelijk als regionaal en lokaal sterk gegroeid. De bij de aanpak betrokken partijen investeren nadrukkelijk in de aanpak, waaronder ook toezicht en handhaving. Een treffend voorbeeld is de grootschalige actie in de Doubletstraat te Den Haag, in april van dit jaar. Dergelijke gecombineerde wijzen van optreden zijn voorbeelden van een efficiënte inzet van middelen. Dat is ook nodig, want er worden geen extra middelen beschikbaar gesteld voor toezicht en handhaving.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering aangeeft aan dat met de in dit voorstel beschreven maatregelen, toezicht en de handhaving makkelijker zullen zijn. Deze leden vragen of de regering kan toelichten waarom zij deze verwachting heeft?

Het prostitutiebeleid wordt momenteel op gemeentelijk niveau nog verschillend ingevuld. Zo heeft de ene gemeente de escortbranche wel

vergund en de andere gemeente niet. In deze situatie kan er dus nog sprake zijn van niet-vergunde, maar wel legale ondernemingen. In de nieuwe situatie komt hieraan een einde: voor alle vormen van prostitutie gaat een vorm van regulering gelden. Wat betreft bedrijven geldt dat niet-vergund dan per definitie illegaal is, en voor niet-geregistreerde prostituees geldt hetzelfde. Daarnaast bevat het wetsvoorstel uniforme advertentieplichtingen. Exploitanten worden verplicht te adverteren met een vergunningnummer en vast telefoonnummer, prostituees met het registratienummer en opgegeven telefoonnummer. Aan de hand van deze verplichtingen kan veel gemakkelijker worden vastgesteld of er sprake is van illegale bedrijvigheid en kan gericht worden opgetreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen ten slotte wat de gevolgen zijn van deze benadering voor de bedrijven en prostituees die om allerlei redenen zich niet laten registreren en geen vergunning aanvragen? Uit de wet volgt dat bedrijven en prostituees die werken zonder vergunning respectievelijk registratie strafbaar zijn. Deze bedrijven en prostituees zullen toch in de markt enige zichtbaarheid moeten hebben om diensten te kunnen aanbieden en zullen dus opgespoord kunnen worden.

6. Strafbepalingen

Aanpak van de klant die gebruik maakt van illegale prostitutie

De leden van de CDA-fractie vragen nu de registratiepas met pasfoto is komen te vervallen, of de regering kan melden langs welke weg het voor de klant mogelijk zal worden om een prostituee te identificeren als geregistreerde. Hoe ziet de regering de uitvoerbaarheid en werking in de praktijk bij prostitutie buiten het kader van een prostitutiebedrijf? Deze leden vragen of er hierdoor, naast de verschuiving naar de illegaliteit wegens het ontvluchten van registratie, niet een extra verschuiving naar de illegaliteit zal plaatsvinden. Zij vragen of zelfstandig werkende prostituees niet in de richting van prostitutiebedrijven gedwongen zullen worden en of de regering dat wenselijk acht.

Ook de leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie willen vernemen hoe de strafbaarstelling van klanten vormgegeven en gehandhaafd zal worden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarnaast of de concept-amvb, waarin het registratieproces zal worden vormgegeven, toegestuurd kan worden.

De leden van de fracties van SGP en ChristenUnie betreuren het dat het registratiebewijs is komen te vervallen en vragen de regering of, als gevolg van deze wijziging, niet de verwachting gegrond is dat er weinig terecht zal komen van een effectieve strafbaarstelling van de klant. Ook zij vragen welke mogelijkheden de klant heeft om na te gaan of er sprake is van illegale prostitutie.

Ik zie de strafbaarstelling van de klant als een belangrijk sluitstuk van regelgeving. De klant is in belangrijke mate verantwoordelijk voor het in stand houden van misstanden, als hij illegaal aanbod blijft afnemen. Om die verantwoordelijkheid te benadrukken, wordt in het wetsvoorstel van de klant een (beperkte) inspanning gevraagd: hij dient zich ervan te vergewissen of de prostituee zich geregistreerd heeft. Met de kantenkenning dat het geregistreerd zijn – zoals hiervoor aan de orde is gekomen – geen garantie is dat het om vrijwillige prostitutie gaat, vormt deze vergewisplicht een bijdrage aan het bestrijden van misstanden. Als stok achter de deur fungeert daarbij het strafbaar stellen van het nalaten van de wettelijke verplichting.

Indien een klant een bordeel of raam bezoekt, of diensten afneemt van een escortbedrijf, moet hij zich ervan vergewissen of het om een vergund bedrijf gaat. Bij een escortbedrijf moet in de advertenties het nummer van

de vergunning worden vermeld. Bij inrichtingen moet aan de buitenzijde zichtbaar zijn of voor die inrichting een vergunning is verleend. Ook binnen moet de vergunning of een afschrift daarvan zichtbaar zijn. In die situatie hoeft de klant zich er niet nader van te vergewissen of de daar werkzame prostituees zijn geregistreerd. Een vergund prostitutiebedrijf mag immers, op straffe van intrekking van de vergunning, slechts geregistreerde prostituees voor zich laten werken. Dit zal nadrukkelijk worden gecontroleerd. De klant mag er daarom op vertrouwen dat de aldaar werkzame prostituees geregistreerd zijn. Klanten die zich aan dit bonafide deel van de prostitutiebedrijven onttrekken, kunnen strafrechtelijk worden aangepakt, indien zij gebruik maken van prostitutie die illegaal, bijvoorbeeld in massagesalons of kapsalons, wordt aangeboden. De directe vergewisplicht met betrekking tot prostituees is dus slechts aan de orde indien klanten diensten wensen af te nemen van zelfstandig werkende prostituees. De zelfstandig werkende prostituee is verplicht om bij het adverteren melding te maken van haar registratienummer en opgegeven telefoonnummer. De klant zal de combinatie van deze gegevens moeten verifiëren bij het landelijke registratiesysteem. Is die combinatie daarin niet opgenomen, dan moet hij aannemen dat de prostituee niet geregistreerd is. Afnames van haar diensten zou dan strafbaar zijn. Mede vanwege die strafbedreiging mag worden aangenomen dat een klant zal kiezen voor legaal aanbod boven illegaal aanbod. Omdat het werk vooral te vinden is in het legale deel van de prostitutie, ligt een vlucht in de illegaliteit dus niet in de rede, maar zal er mogelijk juist sprake zijn van een tegenovergestelde beweging, waarin vooral vraag zal zijn naar legale prostitutie.

De strafbaarstelling moet vooral beoordeeld worden als uitdrukking van medeverantwoordelijkheid van de klant om misstanden tegen te gaan. De handhaafbaarheid zal nimmer eenvoudig zijn, omdat contacten in de beslotenheid plaatsvinden. Dit was overigens niet anders met het registratiebewijs. Bij algemene maatregel van bestuur zal nader geregeld moeten worden wat de klant precies moet doen én op welke wijze de klant kan aantonen dat hij aan zijn vergewisplicht heeft voldaan, indien een toezichthouder daarom verzoekt. Desgevraagd heeft ICTU aangegeven dat vooralsnog twee systemen daarvoor geschikt lijken te zijn. Het eerste systeem gaat uit van controle door zogeheten logging. Indien bij controle een klant aangeeft dat hij zich van de geldigheid van een registratie vergewist heeft, kan de toezichthouder dit door inzage in het nationale register controleren. Controle vindt dan plaats aan de hand van telefoon- of IP-nummers. Het tweede systeem gaat uit van controle door middel van sms. De klant die zich ervan vergewist heeft dat een prostituee geregistreerd is, ontvangt een bevestiging per sms. In deze sms zou dan het registratienummer van de te bezoeken of bezochte prostituee moeten staan, en de klant kan dat dan tonen aan de toezichthouder. De precieze uitwerking zal nog moeten plaats vinden, maar is pas zinvol als er duidelijkheid is over de aanvaarding van het wetsvoorstel. Eerder in deze memorie van antwoord heb ik aangegeven dat het daarom gewenst is de behandeling voort te zetten en af te ronden. Dan kan, voordat de wet in werking treedt, verder worden gewerkt aan de amvb en vooral aan de uitwerking van technische systemen. De inwerkingtreding van de wet zou daarvan eventueel afhankelijk gesteld kunnen worden. Overigens is er zo nodig ook na de inwerkingtreding enige tijd, omdat de wet een gefaseerde inwerkingtreding kent. Artikel 29 (dat de grondslag biedt voor de amvb met de nadere uitwerking van de vergewisplicht) is het eerste jaar na inwerkingtreding van artikel 4 (het landelijk register van prostituees) nog niet van toepassing. Zodra het ontwerp van de amvb gereed is, kan ik dit ter informatie aanbieden aan de Eerste Kamer, waarbij het mijn voorkeur een amvb-tekst te zenden nadat daarover onder meer door de Afdeling advisering van de Raad van State advies is uitgebracht. In lijn met mijn toezegging dienaangaande aan de Tweede Kamer, ben ik uiteraard gaarne

bereid om ook de Eerste Kamer tussentijds te informeren, op het moment dat de contouren van de vergewis-methode scherper zijn omlind. Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie of prostituees vanwege de registratieplicht zich gedwongen voelen voor prostitutiebedrijven te gaan werken, merk ik op dat ook een prostituee in een prostitutiebedrijf geregistreerd moet zijn. Zij kan de plicht dus niet op die wijze ontlopen, dus ik verwacht geen beweging richting prostitutiebedrijven – althans niet omwille van de registratieplicht. Een dergelijke beweging zou naar mijn oordeel overigens niet als onwenselijk beschouwd moeten worden, nu ten gevolge van de strikte eisen en verplichtingen met betrekking tot prostitutiebedrijven, daar een voor prostituees veiliger werkomgeving wordt gecreëerd.

Sanctionering prostituee

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de registratieplicht ongeclausuleerd voor alle prostituees wordt geïntroduceerd. In dit verband wijzen zij op de bezwaren die voor de zelfstandig werkende prostituee aan deze maatregel verbonden zijn. Zoals ik eerder in deze memorie heb aangegeven, vormt de registratie een noodzakelijke maatregel in het samenstel van maatregelen dat een sluitende regulering van de prostitutiebranche vormt. Wanneer de registratieplicht niet zou gelden voor zelfstandig werkende prostituees, zouden ten aanzien van dit deel van de branche ook straks zicht en grip ontbreken. Daaraan kleeft het risico van een verschuivingseffect, waar ook uitbuiters en malafide exploitanten misbruik van zouden kunnen maken. Juist omwille van de positie van de zelfstandig werkende prostituee is gekozen voor een registratieplicht en niet een verdergaande regulering in de vorm van bijvoorbeeld een vergunningplicht.

De leden van de fractie van de PvdA vragen welk doel wordt gediend met de strafbaarstelling van ongeregistreerde prostituees. Deze leden vragen of met deze maatregel niet juist de slachtoffers worden gecriminaliseerd. Ik herhaal graag dat ik de registratie zie als een belangrijk instrument 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. Dat maakt het geheel tot een sluitend systeem. Ik hecht eraan te benadrukken dat in het geval sprake is van een slachtoffer van gedwongen prostitutie, het niet in de rede ligt over te gaan tot vervolging wegens overtreding van het verbod om ongeregistreerd prostitutie te bedrijven. Dit is hiervoor al aan de orde gekomen (het non punishment-beginsel).

7. Overig

De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat in het voorstel geen aparte voorziening getroffen voor de BES-eilanden; zij gaan er dus van uit dat toepassing in de BES-eilanden ook beoogd is. Deze conclusie is niet juist: op grond van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt een regeling alleen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of op andere wijze onmiskenbaar uit een wettelijk voorschrift volgt. Dat is in casu niet het geval, en dus zal de wet alleen gelden voor het Europese deel van Nederland.

In de brief van 11 maart 2011 wordt onder meer ingegaan op de evaluatiebepaling. Er staat dat is gekozen voor «een evaluatie binnen drie jaar na de inwerkingtreding van artikel 4 van deze wet» (Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 33, blz. 10). Helaas staat in artikel 40 van het (gewijzigde) voorstel van wet niet «binnen drie jaar», maar: binnen jaar. Gelet op het bovenstaande citaat kan er geen misverstand bestaan over de evaluatietermijn in kwestie, maar deze onvolkomenheid zal worden hersteld bij de eerste gelegenheid die zich daarvoor leent.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten