

---

## 7 Noten

Noot 1 (zie item 4)

### Beantwoording van de vragen, gesteld tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van wetsvoorstel 32211, op 30 oktober 2012

Diverse facties hebben zich positief uitgesproken over delen van dit wetsvoorstel, en dat memoreer ik graag, omdat het beeld te corrigeren dat het wetsvoorstel over de hele linie negatief zou zijn beoordeeld. Ik meen te mogen concluderen dat het uniform vergunningstelsel, dus het vergunningstelsel voor seksbedrijven, ruim steun geniet, evenals de leeftijdsverhoging naar 21 jaar. De kritiek was vooral gericht op de registratie van prostituees en alles wat daarmee verband houdt. Daarop hebben dan ook de meeste vragen en antwoorden betrekking.

In deze beantwoording is de inbreng van de leden, anders dan tijdens de schriftelijke behandeling, beknopt, direct toegespitst op de vragen, weergegeven. Waar mogelijk zijn, in de geest van een mondelinge behandeling, vragen van de leden zoveel mogelijk gecombineerd beantwoord, aan de hand van verschillende thema's.

Hoewel mevrouw Meurs inmiddels geen deel meer uitmaakt van uw Kamer, wordt haar naam in deze brief nog diverse malen genoemd, vanwege haar inbreng in eerste termijn.

Deze beantwoording zend ik u mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

#### Algemeen

Mevrouw **Van Bijsterveld** vroeg of het wetsvoorstel een reële bijdrage levert aan de bestrijding en voorkoming van mensenhandel. De heer **Holdijk** en mevrouw **Duthler** vroegen of de doelen van dit wetsvoorstel, regulering van de branche en het bestrijden van misstanden, daadwerkelijk zullen worden bereikt, en of het wel verantwoord is de wet in te voeren.

Dit wetsvoorstel bestrijdt op twee manieren misstanden (waaronder mensenhandel) in de seksbranche. Allereerst reguleert het uniform vergunningstelsel de situatie en gedragingen in de branche waardoor onder exploitanten het kaf van het koren wordt gescheiden en hiermee een bron van misstanden wordt aangepakt. Ten tweede worden door de registratieplicht alle in Nederland werkende prostituees geïnformeerd over hun rechten en de mogelijkheid om misstanden aan te geven of uit de prostitutiesector te stappen. Door deze regulering van de totale branche, waardoor toezicht en handhaving zich kunnen toespitsen op het illegale deel van de branche, zullen misstanden waaronder mensenhandel veel beter kunnen worden aangepakt dan op dit moment het geval is.

In antwoord op de vraag van de heer **De Lange** hoe dit wetsvoorstel misstanden op andere gebieden aanpakt, benadruk ik dat dit wetsvoorstel erop is gericht om misstanden in de prostitutiesector tegen te gaan. Waar deze misstanden een raakvlak hebben met andere criminële activiteiten, zullen de maatregelen mogelijk ook hier effect op hebben. Dit is echter niet het doel van de wet.

De heer **Holdijk** wees op de verschillende accenten zoals aandacht voor minderjarigen onvrijwilligheid, het bestrijden van mensenhandel en het sparen van slachtoffers. Verdragen al deze accenten zich met elkaar, zal bij de intensivering van toezicht en handhaving het accent van prostitutie als zodanig naar de bestrijding van mensenhandel verschuiven, en leent het wetsvoorstel zich wel voor bestrijding van mensenhandel?

Toezicht en handhaving met betrekking tot de bestuurlijke prostitutieregels ligt in handen van gemeenten, de strafrechtelijke handhaving is een zaak van politie en openbaar ministerie. Beide accenten maken, samen met hulpverlening, onderdeel uit van een integrale aanpak, en ik meen dat goede afspraken zullen bevorderen dat elk onderdeel voldoende aandacht blijft krijgen. Voor de feitelijke bestrijding van mensenhandel biedt het (internationale) strafrecht het kader; dit wetsvoorstel heeft zijn eigen waarden, en is bovendien versterkend voor de aanpak van mensenhandel.

De heer **De Lange** vroeg of onaanvaardbare zaken als mensenhandel, illegaliteit, uitbuiting, arbeid door minderjarigen en witwassen zozeer in verband staan met prostitutie dat dit speciale wetgeving op het terrein van prostitutie rechtvaardigt. Hij beschouwt de cijfermatige onderbouwing als onder de maat ter rechtvaardiging van een zo zwaar middel als het voorliggende wetsvoorstel.

De seksbranche is gevoelig voor criminaliteit: het is een criminogene branche. De relatie met (georganiseerde) criminaliteit uit zich onder meer in twee aspecten. In de eerste plaats investeren criminelen in de branche om geld wit te wassen, ten tweede houden zij zich bezig met gedwongen prostitutie. De betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit kwam in 2008 ook nadrukkelijk aan het licht naar aanleiding van de strafrechtelijke onderzoeken 'Sneep' en 'Ablak'. Ik deel de opvatting dat mensenhandel, illegaliteit, uitbuiting, arbeid door minderjarigen en witwassen strafbare feiten zijn die ook los van prostitutie gezien kunnen worden, maar constateer dat er geen enkele branche is waar deze zware feiten zo samen komen als in de prostitutiesector. Dit rechtvaardigt niet slechts het voorliggende wetsvoorstel, het maakt het ook noodzakelijk.

De problematiek laat zich zeer lastig kwantificeren en daarom bevat de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geen uitgebreide cijfermatige onderbouwing. Anders dan de heer **De Lange** vind ik de aanwezigheid/toename van het verschijnsel mensenhandel wel overtuigend aangetoond door de cijfers van het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). Werden er in 2006 nog slechts 597 meldingen van mogelijk slachtofferschap gedaan, in 2011 waren dat er 1222. Het afgelopen jaar waren er 1711 meldingen, waarvan het grootste deel prostitutie-gerelateerd (1172). Hoewel deze toename zich mogelijk laat verklaren door een toenemende aandacht vanuit politie en justitie voor dit verschijnsel, laten deze cijfers de ernst van het probleem zien. Bovendien laten de cijfers, volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen slechts een klein deel van de slachtoffers van uitbuiting in de prostitutiebranche zien, namelijk de slachtoffers die zich melden bij de politie of die bekend worden uit strafrechtelijk onderzoek.

#### Gemeenten / Nuloptie / Thuiswerk

De leden **Meurs**, **De Boer**, **Holdijk**, **Quik-Schuijt** en **Duthler** hadden allen vragen over de nulloptie.

De aanduiding 'nulloptie' ziet op de mogelijkheid voor gemeenten om bij verordening te bepalen dat in die gemeente, gelet op de in artikel 23 van het wetsvoorstel genoemde gronden, geen vergunning zal worden afgegeven voor prostitutiebedrijven. Dit element maakte vanaf het begin onderdeel uit van het wetsvoorstel. Artikel 23 bevat een limitatieve opsomming van de gronden waarop in een gemeentelijke verordening kan worden opgenomen dat geen vergunning wordt verleend voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente. De aanduiding nulloptie is dus enigszins misleidend, omdat het niet een absoluut verbod tot vestiging betreft. Daarom ook volg ik mevrouw **Meurs** niet in haar oordeel dat de nulloptie in strijd is met Europese wetgeving op het gebied van vrij ondernemerschap. Het uitgangspunt van vrij verkeer van diensten wordt niet aangetast, omdat er in Nederland voldoende gemeenten zijn waar prostitutiebedrijven gevestigd kunnen worden. Een gemeenteraad kan niet, wat mevrouw **Quik-Schuijt** vreest, op principiële gronden als het geloof of morele waarden voor een nulloptie kiezen. De heer **De Lange** sprak in dit verband van 'oneigenlijke gronden', en vroeg naar de rechtvaardiging voor de uitzonderingspositie van prostitutiebedrijven. Dat prostitutie legaal is, betekent niet dat het een bedrijfstak als alle andere is. Dit en bijvoorbeeld ook de invloed op de woon- en leefomgeving van prostitutiebedrijven rechtvaardigen naar de mening van het kabinet deze uitzonderingspositie. Er is dus een – beperkte – mogelijkheid om geen vergunningen te verlenen aan prostitutiebedrijven, en die optie blijft in stand, dit in antwoord op een vraag van de heer **Holdijk**. De verwachting is overigens niet dat door dit wetsvoorstel veel meer gemeenten zullen besluiten om een dergelijk nulbeleid te voeren. Het kiezen voor een nulloptie heeft maar tot op zekere hoogte effect op eenduidig, uniform, landelijk vergunningenbeleid. Het door enkele vragenstellers genoemde waterbedeffect wordt namelijk niet zozeer veroorzaakt door verschillen tussen gemeenten die helemaal geen prostitutiebedrijven toestaan, en gemeenten die hier wel vergunningen voor verlenen, maar door een verschil in vergunningseisen. Hierdoor zijn prostitutiebedrijven geneigd om zich te verplaatsen naar gemeenten met minder zware eisen wat betreft de vergunning. Om dit effect tegen te gaan worden alle eisen waarvan op landelijk niveau is bepaald dat deze van belang zijn voor de uniformiteit van de vergunningverlening voor het uitvoeren van een seksbedrijf, opgenomen in de wet en de amvb. Dit betreft de gedragseisen van de exploitant en beheerder en de aan hen op te leggen verplichtingen, onder andere ten aanzien van de rechten van de prostituee. Waar de amvb in detail in zal gaan op de specifieke vergunningseisen, blijft er altijd enige ruimte voor gemeenten om aanvullende eisen aan de vergunningverlening te stellen. Dit kan echter slechts tot minimale verschillen leiden, zodat de uniformiteit van het vergunningstelsel niet wezenlijk wordt aangetast. Hierdoor zal het niet nodig zijn – naar mijn verwachting ook niet na de evaluatie – de nulloptie te schrappen.

Ik bestrijd de stelling, ingenomen door de leden **Meurs** en **De Boer**, dat gemeenten thuiswerk kunnen verbieden, waardoor er slechts een keuze is tussen geregistreerd werken in een bordeel of illegaal werken thuis. De nulloptie geldt niet voor thuiswerk maar slechts voor prostitutiebedrijven. Een zelfstandig werkende thuisprostituee zal

duis nooit gedwongen worden om voor een exploitant te werken of juist in de illegaliteit. Ook in het geval een gemeente thuiswerk vergunningplichtig maakt, zal een zelfstandig werkende niet haar onafhankelijkheid verliezen. Het instellen van een vergunningplicht mag en kan niet leiden tot een verbod op thuiswerk, omdat thuiswerk niet bedrijfsmatig gebeurt, en de nulloptie gebonden is aan vergunningen voor bedrijven. Anders dan de heer **Holdijk** meent, lijkt het me niet mogelijk om een seksbedrijf als thuisprostitutie te organiseren: als er meerdere prostituees op eenzelfde thuisadres werkzaam zijn, dan is dat een vorm van bedrijfsmatige prostitutie.

Mevrouw **De Boer** vroeg mij of ik bereid ben om nadere voorwaarden te stellen aan de vergunningplicht voor thuiswerkers zodat zij in elk geval een recht krijgen op een vergunning als ze aan de voorwaarden voldoen, en zodat er waarborgen vastliggen ten aanzien van hun privacy. Zoals ik reeds eerder heb aangegeven mag thuiswerk niet verboden worden: de prostituee die zich registreert mag in beginsel altijd thuis werken. Indien gemeenten besluiten een vergunning voor thuiswerk in te voeren dan mag dit niet tot een verbod leiden en dient de vergunning verleend te worden indien aan de daaraan gestelde criteria wordt voldaan. De waarborgen hiertoe, alsmede die tot privacy-aspecten liggen besloten in dit wetsvoorstel en de Algemene wet bestuursrecht. Dit in antwoord op de vraag van mevrouw **Duthler** met betrekking tot de privacybescherming van thuiswerkers. Ik verwacht overigens niet dat veel gemeenten een vergunning voor thuiswerk zullen hanteren, dat kunnen ze in de huidige situatie namelijk ook reeds, en slechts een enkele gemeente kent een vergunning voor thuiswerk. Hiermee wordt naar mijn mening dan ook geen grotere druk gecreëerd voor thuiswerkers om voor een exploitant te werken, zoals mevrouw **De Boer** meent.

## Registratie

### *Algemeen*

Mevrouw **Meurs** vroeg om een uiteenzetting van het doel dat met de verplichte registratie van prostituees is gediend, hoe dit een bijdrage zou kunnen leveren aan de bestrijding van misstanden, en wat de registratie oplevert voor slachtoffers van vermeende misstanden.

Uit de evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod is gebleken dat er twee belangrijke oorzaken zijn voor de grote problemen binnen de prostitutiebranche, en een daarvan 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. Prostituees die in bordelen of achter de ramen werkzaam zijn, zijn zichtbaar en worden dan ook regelmatig bezocht door toezichthouders en hulpverleners. De grootste groep prostituees is echter niet werkzaam in bordelen of achter een raam, maar opereert volledig anoniem. 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 voorziet in contactmomenten tussen prostituee en gemeente. Tijdens deze contactmomenten kunnen mogelijk misstanden worden gesignaleerd, die worden doorgegeven aan de politie. Daarnaast zal de prostituee

bij de registratie een uitgebreid informatiepakket ontvangen waarmee zij geïnformeerd zal worden over bijvoorbeeld haar rechten en hoe daar voor op te komen. Hoe evident kennis hierover ook lijkt, veel prostituees beschikken hierover simpelweg niet. Het is met name de grote groep van buitenlandse prostituees die ten gevolge van een informatie-achterstand kwetsbaar is voor uitbuiting. De informatie en het gesprek biedt een kans om de prostituee bewust te maken van de situatie waarin zij zich bevindt, om haar te informeren over mogelijkheden om de uitbuitingssituatie te beëindigen, en mogelijk in contact te brengen met hulpverleners. Vanwege deze kansen heeft daarmee de registratie een duidelijke meerwaarde voor slachtoffers van misstanden.

Naar de mening van mevrouw **Meurs** criminaliseren verplichte registratie en strafbaarstelling het slachtoffer en legitimeren deze de praktijken van de mensenhandelaar. Registratie zou de schijn van legaliteit wekken en een nieuwe scheidslijn introduceren die weinig te maken heeft met waar en hoe de werkelijke misstanden plaatsvinden. Zij vroeg of ik deze kritiek erken en welke maatregelen ik zal nemen om deze gevolgen te voorkomen. De heer **Ester** vraagt hoe ervoor zorg gedragen wordt dat het register niet de schijnwerkelijkheid oproept dat iedere geregistreerde prostituee vrijwillig werkzaam is als prostituee.

Ik onderken dat er een scheidslijn zal ontstaan tussen legaal/geregistreerd aan de ene kant, en illegaal/niet-geregistreerd aan de andere kant. Dit is naar mijn mening een positief gevolg van de diverse maatregelen uit het wetsvoorstel, nu toezicht en handhaving veel gericht kunnen gaan plaatsvinden. Ik vind evenwel niet dat registratie de praktijken van mensenhandelaren legitimeert. Registratie zegt namelijk niets over de positie van de prostituee in relatie tot mogelijk slachtofferschap. Er is overwogen een vermoeden van slachtofferschap als weigeringsgrond voor registratie op te nemen. Daar is niet voor gekozen, omdat in dat geval registratie het (mogelijk onjuiste) beeld oproept dat een geregistreerde prostituee per definitie geen slachtoffer van mensenhandel is. Met het *niet* opnemen van deze weigeringsgrond is dat risico niet aanwezig. Bovendien zouden mogelijke slachtoffers die niet geregistreerd worden en wel actief blijven, daarmee in de illegaliteit belanden. Ik deel de opvatting dat daarover voor een ieder wel duidelijkheid zal moeten bestaan en ik zal daaraan bij de implementatie van de wet via communicatie en voorlichting aandacht besteden.

De heer **Ester** vroeg waarop ik de verwachting baseer dat thuiswerkers en masse gehoor zullen geven aan de registratieplicht. De heer **De Lange** gaf aan dat naar zijn mening ten gevolge van de registratieplicht waarschijnlijk een vlucht in de illegaliteit zal plaatsvinden en vroeg naar de mening van de regering hierover. Ook mevrouw **Scholten** vroeg waar ik mijn mening op baseer dat prostituees tot het inzicht komen dat het beter is zich te laten registreren.

Alle prostituees zullen er van overtuigd moeten worden dat er geen nadelen aan de registratie kleven, terwijl zij daarentegen wel last kunnen krijgen als ze niet zijn geregistreerd. De drempel voor registratie is zo laag mogelijk: de prostituee heeft keuze in de gemeente waar ze zich laat registreren, en er behoeven weinig gegevens te worden verstrekt. Het registratiesysteem wordt veilig en de prostituee hoeft niet bang te zijn dat haar gegevens pu-

bliek worden. Daarnaast is er geen koppeling van de registratie met andere systemen, zoals dat van de belastingdienst. Dergelijke diensten, en dat geldt ook voor de Vreemdelingendienst – dit in antwoord op een vraag van mevrouw **Scholten** – krijgen geen inzage in het register en krijgen ook geen gegevens verstrekt uit het register. Ik begrijp terdege dat er weerstand jegens de registratie bestaat, maar het wetsvoorstel bevat deze registratie niet voor niets, het dient een duidelijk doel. Om deze reden zal er ook op toegezien worden dat de registratieplicht wordt nageleefd. Registratie maakt werk voor de prostituee legaal, ze kan in vergunde prostitutiebedrijven werken, en ze vrijelijk kan adverteren. Juist bij thuiswerk is adverteren nodig voor klandizie. In tegenstelling tot raamprostitutie en bordelen is thuisprostitutie voor de buitenwereld immers onzichtbaar en vindt seksuele dienstverlening plaats op afspraak. De thuiswerkende prostituee werkt via diverse media, vaak internet, aanwenden om klanten te werven. Bij advertenties zal de prostituee haar registratienummer moeten vermelden, hetgeen gerichte controle mogelijk maakt. Ook de thuiswerkende prostituee zal zich derhalve moeten registreren om niet in aanraking te komen met politie en justitie. Overigens is het niet noodzakelijk voor thuiswerkende prostituees om hun privé/thuisnummer op te geven bij registratie. Anders dan exploitanten van inrichtingen hoeft zij niet een vast telefoonnummer op te geven – wat uit het oogpunt van privacybescherming ongewenst kan zijn.

#### *gesprek/dwang/signalen*

Mevrouw **De Boer** vroeg de regering te erkennen dat dwang niet alleen betrekking hoeft te hebben op de prostitutie zelf, maar ook betrekking kan hebben op de registratie. Wat houdt onderzoek bij de gemeente exact in, welke informatie zou dat op moeten leveren, en welke mogelijkheden heeft een ambtenaar met een vermoeden van mensenhandel om dwang te bestrijden?

Ik onderken zeker dat dwang ook betrekking kan hebben op registratie, maar verbindt daaraan geen negatief oordeel. Het is juist deze groep van prostituees waarmee contact moet plaatsvinden. Contact waarmee niet alleen mogelijke misstanden (of vermoedens daarvan) kunnen worden gesignaleerd, maar waarin de prostituee tevens goed geïnformeerd kan worden. In het gesprek en met informatieverschaffing wordt ook getracht de prostituee in een positie te brengen dat zij zelf voor haar rechten opkomt, onder meer door een luisterend oor te bieden, door aan te geven wat haar mogelijkheden zijn en met wie zij in contact zou kunnen treden. Met name buitenlandse prostituees hebben daarvan vaak geen enkel idee. Het gaat er derhalve bij de intake niet slechts om om ter plaatse mogelijke dwang vast te stellen, want dat vereist, zoals mevrouw De Boer terecht opmerkt, een zware procedure met kenners van het veld. En ook dan blijft het in bepaalde gevallen lastig. In dit verband vroeg mevrouw **Scholten** aan te geven wanneer er sprake is van een redelijk vermoeden van slachtofferschap en waaraan dat vermoeden moet voldoen. De wet zegt niets over de redelijkheid van een vermoeden, omdat zoiets niet in scherpe criteria te verwoorden is. Het is aan de professionals om dit vast te stellen en daar moet de wetgever ook niet in willen treden. Vaak zal dat een combinatie van factoren zijn, van antwoorden op gestelde vragen en van signalen die ter plaatse worden opgepikt. Het gesprek bij de gemeente is overigens niet opgezet als een onderzoek, maar is

primair informierend van aard. De ambtenaren die het gesprek voeren, zullen overigens wel getraind worden om mogelijke signalen van dwang te herkennen. Indien daarvan sprake is dan kunnen zij trachten de prostituee richting hulpverlening te begeleiden, en een melding doen bij de politie, gelet op artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel.

Er zijn, zoals mevrouw **De Boer** al veronderstelde, andere mogelijkheden om prostituees te informeren, zoals de GGD, het prostitutie maatschappelijk werk en andere hulpverleners. Deze partijen hebben zonder enige twijfel een belangrijke rol inzake de informatieverstrekking. Daarbij gaat het vooral om (zichtbare) prostituees en degenen die de weg in Nederland goed kennen. Een grote groep prostituees komt echter niet met hulpverlening in contact omdat zij zich anoniem in het circuit begeven. Het verplichtende karakter van de registratie beoogt dat ook deze groep wordt bereikt.

In antwoord op vragen van de leden **Ester, Scholten en Duthler** over de gang van zaken bij het registratiegesprek en de relatie met de politie, wijs ik erop dat er bij de vormgeving van het registratiegesprek gemeenten met hun partners in de keten daarover afspraken zullen maken. Indien er een ernstig vermoeden van dwang bestaat, zal dit signaal met de keten gedeeld moeten worden. Dat geldt ook voor medewerkers van de GGD. De te delen informatie kan per geval verschillen en mede afhankelijk zijn van de vraag of de betrokken prostituee open staat voor hulp. Dat zou een mogelijke drempel kunnen zijn. Vaak besluiten prostituees pas na meerdere gesprekken stappen te zetten om aan de uitbuitingssituatie te ontkomen. Hulpverlening en opsporing liggen gevoelsmatig mogelijk niet in elkaars verlengde, maar politie en OM zijn niet primair gericht op het vervolgen van prostituees: het aanpakken van misstanden is het doel van hun optreden. Ik wijs in dit verband ook op het zogeheten het non punishment-beginsel, onder meer neergelegd in het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, dat inhoudt dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, in beginsel niet worden vervolgd. 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. Melding van dwang is dus ook in het belang van de prostituees. Deze gedachtegang kan hulpverleners motiveren hun inzichten te delen met de politie. Wettelijke drempels voor de politie om in actie te komen, zijn er niet. De politie beoordeelt de noodzaak om tot actie over te gaan, en de meest geschikte wijze om dat te doen.

Mevrouw **Duthler** memoreerde het belang van geïntegreerde ketensamenwerking en ik onderschrijf dit volledig. Het afgelopen jaar is door een groot aantal partijen reeds ingezet op samenwerking. De Taskforce Aanpak Mensenhandel heeft hierover een handreiking uitgebracht, binnen het LIEC en de RIECs werken de ketens integraal samen en er vinden integrale handhavingsacties plaats in diverse gemeenten. Partijen zien steeds meer het belang, en zelfs de noodzaak, van integraal samenwerken. Het voorliggende wetsvoorstel brengt tevens geïntensiveerde integrale samenwerking met zich, bijvoorbeeld met betrekking tot de registratiegesprekken en toezicht

en handhaving. Bij de implementatie zullen partijen nogmaals gewezen worden op het belang van samenwerking, en daarin door mij, maar ook de RIECs en de Taskforce, worden ondersteund.

Mevrouw **Scholten** gaf aan dat nu prostitutiebedrijven geen prostituees jonger dan 21 jaar voor zich mogen laten werken, de registratie hier overbodig is; prostitutiebedrijven worden immers regelmatig gecontroleerd en lopen dan het risico hun vergunning te verliezen.

Ik zou het met mevrouw Scholten eens zijn indien registratie alleen over leeftijd en legaliteit zou gaan. Dat is echter niet het geval. Het informeren van de prostituee en het creëren van contactmomenten maken onlosmakelijk deel uit van de registratie. Om deze reden is het noodzakelijk dat alle prostituees zich registreren, ook de "Belles de Jour", waarmee mevrouw Scholten, naar ik aanneem, doelt op een vrouw als in de film van Luis Buñuel, met Catherine Deneuve in de rol van een getrouwde huisvrouw die besluit om op doordeweekse middagen actief te zijn als prostituee.

Mij is niet bekend, zo meld ik mevrouw **Scholten**, hoeveel gemeenten de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben overgenomen. Overigens is het zo dat de bepalingen die nu, gebaseerd op de model-APV van de VNG, zijn opgenomen in gemeentelijke verordeningen, met de inwerkingtreding van overeenkomstige bepalingen in deze wet hun gelding verliezen. Verschillen tussen gemeenten worden hiermee tot een minimum beperkt.

Mevrouw **Van Bijsterveld** vroeg of er niet verder gekeken is naar alternatieven voor contact met de prostituee. Zij dacht daarbij aan contact via het belastingrecht. Dat zou dan naar haar mening de registratie kunnen vervangen. Uiteraard is nagedacht over bruikbare alternatieven, maar deze zijn niet gevonden. Zo bestaat de indruk dat het overgrote deel van de prostituees geen belasting betaalt, en dus niet in beeld is bij de belastingdienst. Daarnaast wil ik, in ieder geval tot op zekere hoogte, de wens van de prostituee om anoniem te blijven respecteren en acht het om die reden onwenselijk om de prostituee die wel belasting betaalt, op haar thuisadres te benaderen.

#### *Registratie gemeenten*

Mevrouw **Van Bijsterveld** gaf aan dat het mogelijke effect van een landelijke registratie wordt ondermijnd doordat kleine gemeenten minder mankracht, middelen, expertise en inzet hebben om werk te maken van datgene wat ze bij de registratie tegenkomen.

Ik deel de opvatting dat er mogelijk in sommige kleine gemeenten minder opvolging gegeven zou worden aan mogelijke signalen. Om deze reden wordt de registratie niet bij alle gemeenten belegd, maar juist bij een aantal, nog aan te wijzen omvangrijker gemeenten. Er wordt momenteel verkend welke gemeenten dat kunnen zijn. Het zal gaan om gemeenten die verspreid over het land een regiofunctie vervullen en bekend zijn met het fenomeen prostitutie binnen de gemeente. Een prostituee uit Brabant kan zich dus desgewenst wel in de gemeente Groningen laten registreren, maar niet in een klein dorp in de provincie Groningen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** gaf aan zich voor te kunnen stellen dat het nuttig is om eerst ervaring op te doen met

plaatselijke verplichte registratie, zoals in Utrecht, en vroeg mij naar mijn standpunt daarover. Ik ben onder de indruk van de resultaten van de Utrechtse registratie en zal, zoals ik de Tweede Kamer ook heb toegezegd, de ervaringen uit het Utrechtse ook meenemen bij de landelijke registratie. Meer ervaring opdoen, en wachten met landelijke registratie, is naar mijn mening ongewenst. Zoals ik reeds eerder betoogd heb, maakt de registratie onderdeel uit van een sluitend geheel aan maatregelen. Daarnaast is de kracht van de nu voorgestelde registratie dat deze voor geheel Nederland en voor alle delen van de branche geldt, terwijl de Utrechtse registratie alleen betrekking heeft op raamprostitutie en bijvoorbeeld niet op thuiswerk. Een waterbedeffect en vluchtgedrag worden daarmee voorkomen.

Mevrouw **Duthler** vroeg of alle gemeenten waar registratie van prostituees gaat plaatsvinden, worden ondersteund met speciale opleidingen voor hun medewerkers en of zij bij de gesprekken zullen worden ondersteund door een tolk.

Op beide vragen kan ik bevestigend antwoorden. Gemeenten zullen inderdaad ondersteund worden met een dergelijke opleidingsmodules. Aangezien er veel ervaring is met het trainen van gemeenteambtenaren op het herkennen van signalen van mensenhandel, zal de inhoud van de opleidingsmodules op bestaande kennis en ervaringen worden gebaseerd. Bij de financiële compensatie van de registrerende gemeenten is voorts rekening gehouden met de kosten van tolken.

#### *Herregistratie – uit het register*

Mevrouw **Scholten** vroeg op welke wijze prostituees op de hoogte zullen worden gebracht van de afloop van de registratieperiode en wat er gebeurt als de prostituee zich vergeet te herregistreren. Ook vroeg zij hoe je uit het register komt en hoe je aantoonst dat je gestopt bent. Bij de uitreiken van het registratienummer, dat schriftelijk bij het gesprek plaatsvindt, zal tevens de aflooptdatum vermeld worden. De prostituee ontvangt hierover derhalve geen post thuis: niet alleen omdat er geen adresgegevens worden genoteerd, maar vooral omdat dat – om begrijpelijke redenen - onwenselijk zou kunnen zijn. Herregistratie wordt daarmee dus haar eigen verantwoordelijkheid. In het geval zij zich vergeet te herregistreren, is zij beboetbaar. Indien de prostituee het register verzoekt haar registratie te verwijderen, of indien de registratie verloopt, zullen haar gegevens in het register vernietigd worden. Aantonen dat ze gestopt is, is niet nodig. Zou ze ondanks de verwijdering haar werkzaamheden voortzetten of – zonder herregistratie – hervatten, dan zal een toezichthouder die controleert of zij in het register is opgenomen, vernemen dat de betrokken prostituee daar niet in voorkomt, wat kan leiden tot een boete. Ook hier geldt dat zij daarvoor zelf verantwoordelijk is.

#### *Financiën*

In antwoord op vragen van de leden **Meurs**, **Quik-Schuijt** en **Scholten** over de totale kosten voor het registratiesysteem kan ik melden dat er voor de realisatie van het systeem en het inrichten van het registratieproces bij gemeenten in de begroting van VenJ middelen zijn gereserveerd onder het beleidsartikel 33 Veiligheid en Criminaliteitsbestrijding. Deze middelen staan los van het po-

litiebudget. Mevrouw Meurs noemde bedragen van 25 en 40 miljoen euro, en 30 miljoen incidenteel en 30 miljoen structureel. Op basis van een eerste verkenning, uitgevoerd door de Stichting ICT Uitvoeringorganisatie (ICTU), is de schatting dat de realisatie van het systeem ongeveer 1,5 miljoen zal kosten: dus vele malen lager dan de bedragen van mevrouw Meurs. ICTU is gevraagd om de projectleiding op zich te nemen voor de realisatie van het registratiesysteem. Het exacte aantal door gemeenten te voeren gesprekken is lastig in te schatten, omdat niet duidelijk is hoeveel prostituees er in Nederland zijn. Dit ontbreken van zicht is een van de redenen waarom ik waarde hecht aan de registratie. Met de VNG is afgesproken dat het Rijk jaarlijks € 550.000,- bijdraagt in de kosten van de registratiegesprekken, inclusief tolkenkosten. Gemeenten die werkzaamheden verrichten in het kader van dit wetsvoorstel, kunnen hiervoor overigens leges heffen, op grond van artikel 229 van de Gemeentewet. Dit geldt ook voor de registratie en de daarmee samenhangende controle door gemeenten. Gemeentelijke leges zijn per saldo kostendekkend.

#### *Privacy*

Mevrouw **Meurs** roept het advies van de Raad in State in herinnering, en vraagt naar mijn argumenten om het oordeel van de Raad van State over de registratieplicht niet te volgen.

In de kern komt het erop neer dat de registratieplicht noodzakelijk is, omdat er zonder registratie geen aangrijpingspunt is voor handhavend optreden. Prostitutie is immers een legale activiteit. Slechts door de registratieplicht is er een grond om de prostituee te controleren, wat nodig is om zicht en grip te krijgen op deze branche. Daarom is de plicht noodzakelijk voor het achterliggende doel van de registratie, de bestrijding van misstanden. En dat kan ik niet anders zien dan als een zwaarwegend belang. Daarmee is dus ook een van de criteria vervuld die zijn opgenomen in artikel 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens, waaraan de leden **Meurs**, **De Boer** en **Duthler** refereerden. Daardoor is het mogelijk dit soort persoonsgegevens te verwerken, althans als dit bij wet wordt bepaald én passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Belangrijke waarborgen zijn opgenomen in de wet, zoals de wijze van inschrijven, het verwijderen van gegevens en de wijze van toegang tot het register.

Mevrouw **Meurs** stelde dat ik als nieuw inzicht had dat er sprake is van bijzondere persoonsgegevens, en dat er om die reden een afzonderlijk tussentijds onderzoek zou moeten komen naar de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Wet bescherming persoonsgegevens en het Europese mensenrechtenverdrag. Ook mevrouw **Duthler** sprak over de aard van de persoonsgegevens, en vroeg waarom ik meen dat wordt voldaan aan artikel 23, eerste lid, onder f, aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het is duidelijk dat de verwerking met de nodige waarborgen moet zijn omkleed om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te houden. Primair moet worden bezien of er een noodzaak is tot registratie. Omdat de registratie de basis vormt voor het onderscheid tussen wel of niet geregistreerde prostituees, wat het vertrekpunt is voor controle en opsporing, kan de registratieplicht in het voorgestelde systeem niet worden gemist. Een andere optie zie ik niet. Aan de eis van de proportio-

naliteit is voldaan, nu immers weinig gegevens worden geregistreerd: drie cijferreeksen, niet direct te herleiden tot een natuurlijke persoon. Ook de vrije keuze van de gemeente via welke de registratie plaatsvindt, houdt rekening met de persoonlijke levenssfeer van de prostituee. Elders wordt aangegeven hoe ook bij de verdere vormgeving van het register en de registratie aandacht is voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarom meen ik dat de registratie de toets der kritiek kan doorstaan. Daarom ook acht ik een afzonderlijk tussentijds onderzoek niet nodig. In de eerste plaats niet, omdat steeds het uitgangspunt is geweest dat het hier niet om 'gewone' persoonsgegevens gaat, en dat daarom, anders dan mevrouw **De Boer** meent, wel degelijk acht is geslagen op artikel 23. Overigens wijs ik er nogmaals op dat het ontwerp voor de amvb, waarin onder meer het register nader wordt geregeld, om advies aan het CBP zal worden gezonden, zodat het oordeel van het College bij de Kamers bekend is op het moment dat de ontwerp-amvb wordt voorgelegd. Mocht het ontwerp het College aanleiding geven opmerkingen te maken met een bredere strekking, zoals de verenigbaarheid met nationale en internationale regelgeving, dan zullen deze worden verwerkt, en kunnen de Kamers het ontwerp beoordelen in het licht van het advies van het CBP.

Mevrouw **De Boer** doet in mijn ogen geen recht aan mijn analyse van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-Khelili tegen Zwitserland. Ook de leden **Quik-Schuijt** en **Duthler** refereerden aan deze zaak. Ik heb niet gesteld dat de prostituee hier te lande zich vrijwillig laat registreren. Met 'initiatief van betrokkene' doelde ik op de gang van de prostituee naar een gemeente voor de – inderdaad verplichte – registratie) om duidelijk te maken dat niemand hier als prostituee wordt geregistreerd zonder haar medeweten/medewerking. Dat was in casu wel gebeurd, en dat was een van de omstandigheden die het Hof leidden naar het oordeel dat hier sprake was van schending van artikel 8 EVRM. Juist het bespreken en wegen van diverse omstandigheden laat zien dat het Hof tegen registratie van prostituees als zodanig geen principiële bezwaren heeft. Dat was mijn conclusie, en die blijft overeind. Vervolgens is het zaak te zorgen voor voldoende waarborgen bij de uitvoering. Diverse leden hebben daarover met zorg gesproken, de noodzaak onderstreept om de privacy van de prostituees te waarborgen, en gevraagd naar de wijze waarop dit wordt geregeld. Zoals dat in eerdere stukken heeft gestaan, en in de brief van 8 maart jl. is herhaald, vormt het privacy-aspect van de registratie het dwingende kader in de ontwerpfasen van het register. In de eerste plaats vanwege het belang van een deugdelijk systeem, maar zeker ook omdat ik ervan doordrongen ben te hebben toegezegd dat het registratiesysteem alleen zal worden ingevoerd als daarvoor voldoende steun bestaat. Werkende weg kunnen in de ontwerpfasen nadere waarborgen worden ingebouwd, en deze zullen worden opgenomen in de amvb, om de waarborgen voor een verantwoord gebruik van het register te verankeren. Zo nodig kunnen de meer technische voorschriften in een ministeriële regeling worden opgenomen. Dit is dan ook de reden, dit in antwoord op de vraag van mevrouw **De Boer**, dat de uitwerking van de veiligheid van het registratiesysteem niet in de wet is vastgelegd. Vanwege deze aanpak is het op dit moment te vroeg om gedetailleerd antwoord te kunnen geven op vragen naar

de techniek van de beveiliging van het register, zoals van de leden **De Boer** en **Ester**, in meer algemene termen, en van mevrouw **Duthler**, die hierover gedetailleerde vragen heeft gesteld, bijvoorbeeld of gebruik wordt gemaakt van asymmetrische encryptie. Er is in voorzien dat privacy enhancing technologie wordt ingezet bij het register. De keuze voor de toe te passen cryptografie moet nog worden gemaakt. Als asymmetrische encryptie noodzakelijk is voor een optimale beveiliging, dan zal dat gebeuren. Realisatie van het register vindt plaats volgens het principe van security en privacy by design. Dit geeft de zekerheid dat beveiliging en privacy integraal onderdeel uitmaken van de realisatie van het register. Bij onderdelen waarvoor sleutelbeheer van toepassing is zal voor het register een gangbare standaard zoals bijvoorbeeld Cryptographic Key Management Systems van de National Institute of Standards and Technology van toepassing zijn. Ik wend me daartoe vanzelfsprekend tot deskundigen op dit terrein. Voorzien is dat de beheerder van het register beschikt over de sleutel(s) voor toegang tot opgenomen gegevens.

Uitgangspunt bij het ontwerpen van het register is optimale bescherming van de privacy van de prostituees. In mijn brief van 26 april 2012 (Kamerstukken I 2011/12, 32211, nr. F) heb ik een (niet uitputtende) opsomming gegeven van elementen waaraan aandacht besteed zal worden bij de uitwerking van de wettelijke regels over het landelijk register van prostituees. Centraal daarbij staat steeds de privacy; daarom ook vindt er het eerder genoemde Privacy Impact Assessment (PIA) plaats, waarnaar mevrouw **De Boer** expliciet vroeg. Dit zal onderdeel zijn van het proces, zodat bij elke stap wordt bezien wat daarvan de effecten zijn op de persoonlijke levenssfeer. De leden **Meurs** en **De Boer** refereerden aan de motie-Franken, waarin criteria zijn neergelegd die betrokken moeten worden in de afweging en besluitvorming bij wetsvoorstellen waarbij van een beperking op het grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer sprake is. Het gaat, kort samengevat, over de noodzaak, effectiviteit, hanteerbaarheid en proportionaliteit van de maatregel. De motie stelt ook dat rekening moet worden gehouden met de resultaten van het hiervoor al genoemde PIA, dat moet worden voorzien in effectief onafhankelijk toezicht en controle op de uitvoering, en in een horizonbepaling of minimaal in een evaluatiebepaling. De motie-Franken is in mei 2011 aanvaard, en op dat moment lag het wetsvoorstel al in de Eerste Kamer. Dat neemt niet weg dat ook nu het voorstel kan worden bezien in het licht van de criteria, en als gesteld, meen ik dat het op de inhoudelijke criteria voldoende scoort. Wat betreft het PIA geldt dat dit zal plaatsvinden bij het ontwerpen van het landelijk register van prostituees. In die fase zal er ook aandacht zijn voor het toezicht en de controle op het gebruik van het register. En artikel 40 van het wetsvoorstel bevat een evaluatiebepaling, de eerste keer zelfs al drie jaar nadat het register operationeel is.

De heer **Ester** gaf aan te hechten aan een grondige evaluatie van dit belangrijke wetsvoorstel, en ik zeg hem graag toe dat de wet op gedegen en omvattende wijze, op alle onderdelen, geëvalueerd zal worden. Het is nog te vroeg om in concreto aan te geven hoe deze evaluatie zal plaatsvinden, maar mij lijkt het goed om onder meer samen met alle betrokken partijen, waaronder dus ook de prostituees, te bezien wat de effecten van de wet zijn. Conform de gebruikte standaardformulering zal de wer-

king van de wet in de praktijk worden onderzocht. Het ligt niet in de rede het Zweedse model daarbij te betrekken, nu dat immers geen deel uitmaakt van de wet.

Met betrekking tot de tekst van de evaluatiebepaling hebben de leden **Van Bijsterveld** en **Quik-Schuijt** overigens gewezen op het ontbreken van een woord. Ik had daarvan aan het slot van de memorie van antwoord reeds melding gemaakt. Duidelijk zal zijn dat de aanduiding «binnen drie» moet luiden: binnen drie jaar. Zoals toen al is aangekondigd, zal deze onvolkomenheid worden hersteld bij de eerste gelegenheid die zich daarvoor leent.

Niet alleen de technisch-gedetailleerde aspecten, maar ook andere door mevrouw **Duthler** genoemde elementen zoals het omgaan met de oorspronkelijke BSN-gegevens, het gebruik van deze gegevens voor andere doeleinden, 'function creep', de bewaartermijn, de vernietiging, de controle, worden meegenomen in het ontwerp: het zijn bij uitstek de elementen die een rol zullen spelen om ervoor te zorgen dat er voldoende waarborgen komen voor een veilige toepassing, naast de toepasselijke wet- en regelgeving. De inzet van privacy enhancing technologie voorziet erin dat er sprake is van het technisch afdwingen van correct gebruik en doelbinding. De eisen die worden gesteld, zullen nadrukkelijk ook betrekking hebben op de werkzaamheden die binnen de gemeenten verricht moeten worden in het kader van de registratie; ook daar zullen waarborgen worden ingebouwd om de privacy van de prostituees optimaal te beschermen. Gemeenten dienen conform de Wbp een privacyreglement voor het registratieproces op te stellen waarin staat hoe invulling gegeven wordt aan het zorgvuldig beheer van gegevens. Wat betreft de toegang kan ik mevrouw **Duthler** wel al zeggen dat uitsluitend de beheerorganisatie toegang heeft tot het systeem, en wel slechts voor zover dat voor zijn taken (data-entry, functioneel beheer, autorisatiemanagement) noodzakelijk is. De behandelend gemeentebesturen, die intermediair zijn tussen prostituee en register, hebben zelf dus geen toegang tot register. Voor het overige geldt dat er gegevens uit het systeem verstrekt kunnen worden aan gemeentelijke toezichthouders die daartoe door de burgemeester zijn aangewezen, en aan ambtenaren van politie, in het kader van het toezicht op de naleving van de registratieplicht. Ook deze ambtenaren hebben dus geen toegang tot het register: zij kunnen niet zelf in het register naar gegevens zoeken, en zij kunnen geen mutaties doorvoeren. Het is nadrukkelijk wettelijk geregeld dat overheden gegevens mogen bewaren voor zover noodzakelijk en proportioneel, met inachtneming van de daarvoor geldende regels. Koppeling met andere systemen of vestrekking aan anderen dan in de wet genoemd, vindt niet plaats.

Zoals gesteld, zal na het opstellen van het ontwerp het CBP als eerste oordelen of het ontwerp de toets der kritiek kan doorstaan. Overigens geeft het CPB niet alleen advies bij de totstandkoming van regelgeving, maar ziet het ook toe op de praktijk van gegevensverwerking (zie artikel 51 Wet Bescherming Persoonsgegevens).

### Leeftijdshoging

Mevrouw **Meurs** had een vraag met betrekking tot de leeftijdshoging. Welke maatregelen worden getroffen om jongeren tussen de 16 en 21 en niet-EU burgers te beschermen?

De registratie van prostituees van 21 jaar en ouder zorgt voor meer zicht op de branche. Doordat het zicht op de-

ze groep verbetert, zal toezicht, handhaving en de hieraan gekoppelde hulpverlening zich juist beter kunnen richten op niet-geregistreerde prostituees, zoals die van onder de 21 en niet EU-burgers. Bovendien wil ik benadrukken dat de vraag of iemand 21 jaar of ouder is niet relevant is voor hulpverleners. Te allen tijde zal een hulpvraag door hulpverleners en handhavers beantwoord worden.

Mevrouw **Scholten** vroeg of de leeftijdshoging gaat werken en niet zal leiden tot het verdwijnen van een grote groep prostituees in de illegaliteit waarmee het zicht op deze groep verdwijnt. Zij wees vervolgens op de combinatie van de leeftijdshoging, de invoering van de registratieplicht en het strafbaarstellen van ongeregistreerde prostituees, wat ertoe leidt dat prostituees jonger dan 21 jaar zich niet kunnen registreren. Ook de heer **Reynaers** vroeg naar maatregelen voor de groep 18- tot en met 20-jarige prostituees nu die groep nu abrupt een bron van inkomsten dreigt te verliezen omdat registratie voor deze groep niet mogelijk is.

De keuze om de illegaliteit in te gaan wordt onaantrekkelijk bij een goede handhaving van de registratieplicht. Met de instrumenten uit het wetsvoorstel kan krachtig worden opgetreden tegen illegale prostitutie. Om deze reden mag worden aangenomen dat prostituees onder de 21 wachten tot de vereiste leeftijd is bereikt. Ik wijs er overigens op dat de wet voorziet in een vorm van overgangsrecht. Bij een inwerkingtreding van het eerste deel van het wetsvoorstel per 1 januari 2014 en een operationeel register van prostituees per 1 juli 2014, is het conform de systematiek van artikel 37 vanaf 1 juli 2015 strafbaar om zonder registratie werkzaam te zijn als prostituee. Degenen die op 1 juli van dit jaar 19 jaar of ouder zijn, zijn op 1 juli 2015 minimaal 21 jaar oud, en zij kunnen zich tijdig laten registreren. Slechts degenen die op 1 juli van dit jaar nog geen 19 jaar zijn en als prostituee gaan werken voordat zij 21 worden, zullen op enig moment in een situatie komen te verkeren dat zij in strijd met de wet handelen als zij blijven werken als prostituee. Dat moment is voorzienbaar, omdat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel met publiciteit gepaard zal gaan. Daardoor, en gelet op de ruime termijn tussen inwerkingtreding en het moment van daadwerkelijke handhaving, meen ik dat niet van een 'abrupt' verlies van inkomsten kan worden gesproken. Ik ben overigens voorstander dat juist ook prostituees jonger dan 21 gebruik maken van de uitstapprogramma's die worden aangeboden.

Er zijn, zo meld ik mevrouw **Scholten**, andere beroepen waarbij een leeftijdseis van 21 jaar is gesteld, en wel omdat uitoefening van het beroep een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van anderen met zich brengt: buschauffeurs (Wegenverkeerswet 1994), en leidinggevenden van horeca- en slijterijbedrijven (Drank- en Horecawet). Overigens zijn er experimenten om voor buschauffeurs de leeftijdseis naar beneden bij te stellen. De leeftijdshoging voor prostituees is opgenomen ter bescherming van de beroepsbeoefenaar zelf.

Mevrouw **Van Bijsterveld** stelde dat de registratie van prostituees juist voor de kwetsbare groep van 18 tot 21 zal moeten gelden, omdat deze groep meer risico loopt om slachtoffer te worden van misstanden. Zouden niet juist zij in contact moeten komen met de GGD?

Door in te zetten op een goede handhaving van de registratieplicht zal de groep minderjarige prostituees steeds kleiner worden. Toezicht, handhaving en de bijkomende

hulpverlening zal zich hierdoor juist goed op deze groep kunnen richten.

### Vergewisplicht / Strafbaarstelling

De heer **Reynaers** gaf aan de toegevoegde waarde van de vergewisplicht minstens twijfelachtig te vinden nu die plicht de klant nooit meer kennis zal opleveren dan of er wel of niet een vergunning of registratie aanwezig is. Hij vond niet duidelijk wat de klant van een prostitutiebedrijf eigenlijk precies moet controleren.

Het is voor een klant van een prostitutiebedrijf enkel nodig te checken of er een vergunning aanwezig is. Aangezien legale bedrijven in hun advertenties een vast telefoonnummer en vergunningnummer op moeten nemen en in seksinrichtingen de vergunning, of een afschrift daarvan, zowel buiten als binnen de inrichting zichtbaar aanwezig dient te zijn, zal dit van de klant geen buitengewone inspanning vereisen. De klant mag ervan uitgaan dat de vergunning geldig en echt is. Het is aan de toezicht- en handhavingdiensten om op te treden tegen verlopen of vervalste vergunningen.

Het antwoord op vragen van de heer **Reynaers** en mevrouw **Duthler** over bewaren van het bewijs is dat dergelijke berichten van hun telefoon of uit hun inbox verwijderd kunnen worden als de klant de locatie verlaat waar hij gebruik heeft gemaakt van de diensten van een prostituee.

In antwoord op een vraag van mevrouw **De Boer** over de meerwaarde van de strafbaarstelling van prostitutie-bezoek of het niet voldoen aan de vergewisplicht, benadruk ik allereerst dat het bezoeken van een prostituee als zodanig niet strafbaar is. De klant is alleen strafbaar als deze niet voldoet aan de vergewisplicht. De strafbaarstelling en hieraan gekoppelde vergewisplicht is het sluitstuk van het wetsvoorstel. Samen met het uniform vergunningstelsel waarin eisen worden gesteld aan de exploitant en de registratieplicht voor prostituees vormt het een sluitend systeem waarbij alle betrokkenen in de prostitutiebranche op hun verantwoordelijkheid worden gewezen voor het creëren van een schonere en legale branche. De klant heeft in dit geheel de verantwoordelijkheid om geen diensten af te nemen in het illegale deel van de branche, omdat hij daarmee het illegale deel van de branche in stand houdt. Verder vroeg mevrouw **De Boer** of de regering het risico niet denkbaar acht dat de strafbaarstelling klanten ervan zal weerhouden om misstanden die zij zien in de seksbranche te melden. Dit zal niet aan de orde zijn. Ook op dit moment worden veel misstanden door klanten gemeld, vaak anoniem, onder andere bij Meld Misdaad Anoniem (M.) en de politie zelf. Bovendien hoeft een melding van een misstand niet per se gebaseerd te zijn op kennis uit de eerste hand. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat klanten misstanden, zeker niet meer anoniem, durven te melden.

De heer **Holdijk** vroeg met betrekking tot de strafbaarstelling van de klant of de reële handhavingmogelijkheden niet uiterst beperkt zijn. Mevrouw **Duthler** vroeg naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de vergewisplicht. De heer **Ester** vroeg naar de stand van zaken wat betreft de te gebruiken methode van de vergewisplicht en het realiteitsgehalte hiervan, mede gelet op de psychologie van het moment, of, zoals de heer **De Lange** het verwoordde, onderhevig aan hormonen als testosteron en adrenaline waardoor de werking van de grote hersenen

tijdelijk ondergeschikt is. De leden **Ester** en mevrouw **Van Bijsterveld** vroegen hoe de klant waterdicht kan checken of hij met een geregistreerde prostituee van doen heeft. Hoe kan de klant weten of de prostituee juiste nummers heeft doorgegeven? Mocht het een en ander niet kloppen, hoe kan de klant dan aantonen dat hij zijn vergewisplicht wel is nagekomen? Hoe kan binnen redelijke grenzen worden uitgesloten dat van persoonsverwisseling geen sprake is als het alleen maar gaat om een nummer en een telefoontoestel? Hoe kun je voorkomen dat kwaadwillende exploitanten meerdere personen laten werken onder een dezelfde registratienummer?

De daadwerkelijke handhaving van de vergewisplicht zal in de praktijk inderdaad nimmer eenvoudig zijn, omdat contacten in de beslotenheid plaatsvinden. De strafbaarstelling moet daarom vooral beoordeeld worden als uitdrukking van medeverantwoordelijkheid van de klant om misstanden tegen te gaan. Het systeem dat wordt ontwikkeld moet de klant in staat te stellen te voldoen aan zijn vergewisplicht. Het zou kunnen dat prostituees en exploitanten frauderen met registratienummers en telefoonnummers door telefoons en nummers door te geven; dit valt echter buiten de verantwoordelijkheid van de klant. Door een zo strak mogelijke vorm van toezicht en handhaving zal deze vorm van fraude worden tegengegaan en zullen kwaadwillende exploitanten hard worden aangepakt.

ICTU heeft verkennend onderzoek gedaan naar systemen om de klant in staat te stellen aan zijn vergewisplicht te voldoen. Op dit moment lijkt de voorkeur uit te gaan naar een systeem dat uitgaat van controle door middel van een sms. De klant die zich ervan vergewist heeft of een prostituee geregistreerd is, ontvangt een per sms bericht of het telefoonnummer en registratienummer bij elkaar een 'hit' vormen in het landelijk register van prostituees. De klant kan deze sms dan desgevraagd tonen aan de toezichthouder. Er geldt overigens geen toonplicht, dus hier zit nog een aandachtspunt. Ook de privacybescherming van klanten door de beheerder van het landelijk register, waarnaar mevrouw **Duthler** vroeg, zal daarbij volop aandacht krijgen.

In het geval een klant een prostituee wil bezoeken en zich niet via het register ervan wil vergewissen of zij geregistreerd is, kan hij een bordeel of een raamprostituee bezoeken, waarbij in een oogopslag duidelijk is of het een vergunde plaats betreft. Indien de klant kiest voor een thuisprostituee of escortbedrijf kan hij vóór het maken van een afspraak, met een enkele handeling voldoen aan de vergewisplicht, aangezien deze alleen mogen adverteren met een telefoonnummer en registratienummer. Het voldoen aan de vergewisplicht zal niet meer moeite kosten dan het maken van een afspraak met een escortservice of een thuisprostituee.

De heer **Ester** stelde dat als er hiaten zitten in de uitvoerbaarheid van de strafbaarstelling van de klant – zo zullen volgens hem velen redeneren – de registratie van de prostituee ook wel achterwege gelaten kan worden. Hij vroeg verder naar de balans tussen de strafbaarstelling van de klant en de registratie van de prostituee, en of er in mijn ogen sprake is van een evenwicht tussen de plichten van de klant en de plichten van de prostituee. Hoewel de handhaving van de vergewisplicht, zoals eerder vermeld, nimmer eenvoudig zal zijn, moet de strafbaarstelling van de klant vooral beoordeeld worden in het licht van de verantwoordelijkheid van de klant om mis-



standen in de prostitutiebranche tegen te gaan. De strafbaarstelling is het sluitstuk van het systeem en om die reden opgenomen in het wetsvoorstel. De registratieplicht van prostituees heeft niet het doel om hen zwaarder te belasten, maar beoogt de sociale positie van de prostituee te verbeteren door hen te informeren over hun rechten en plichten tijdens de twee contactmomenten die vooraf gaan aan de registratie. Ik beschouw het wetsvoorstel dan ook in balans.

Mevrouw **Meurs** vroeg hoe de politie het voldoen aan de vergewisplicht zal handhaven. In een situatie dat sprake is van het afnemen van diensten van niet-geregistreerde prostituees, zal de klant zonder twijfel bevestigd worden naar het naleven van zijn vergewisplicht. Juist in die situatie is de vergewisplicht van belang. Voor bezoekers van prostituees waarvan de politie weet dat ze geregistreerd zijn, zal de politie in beginsel geen belangstelling hebben. De wijze waarop de handhaving vorm zal krijgen, hangt in hoge mate samen met de nadere uitwerking van de methode(n) van vergewissen.

De vergewisplicht, en dus ook de handhaving ervan, kan overigens pas effectief worden op het moment dat de registratieplicht van de prostituees afdwingbaar is. Ingevolge artikel 37 van het wetsvoorstel is dat één jaar nadat registratie mogelijk is, dus naar verwachting per 1 juli 2015. Er is dus enige tijd voor de uitwerking en inrichting van deze plicht. Ook hiervoor geldt dat beide Kamers tijdig geïnformeerd zullen worden over de te nemen stappen.

#### **Toezicht en handhaving**

Mevrouw **Meurs** vroeg welke middelen er met dit wetsvoorstel worden vrijgemaakt voor toezicht en de handhaving. Gaat al het geld nu naar het toezicht op de registratie? Wat blijft er over voor de noodzakelijke opsporings- en rechercheactiviteiten?

Er worden geen extra middelen vrijgemaakt voor toezicht en handhaving naar aanleiding van dit wetsvoorstel. 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 mensenhandel. De aanpak van mensenhandel houdt de hoogste prioriteit en leidt tot succes. In 2012 zijn er van politie, inspectie SZW en KMar ruim 300 mensenhandelzaken bij het OM binnengekomen. Dat aantal is sinds 2008 niet zo hoog geweest. Datzelfde geldt voor het aantal van ruim 140 veroordelingen in mensenhandelzaken. Ook in de aanpak van georganiseerde mensenhandel zijn goede resultaten geboekt. Het aantal strafrechtelijke onderzoeken steeg in 2012 naar 150 en bereikte daarmee het hoogste niveau sinds 2009. Uit cijfers van Comensha bleek onlangs een stijging van het aantal meldingen van vrouwen dat mogelijk slachtoffer is van uitbuiting in de prostitutie. De invoering van de registratieplicht voor prostituees draagt ertoe bij dat de beschikbare capaciteit effectiever en efficiënter kan worden ingezet en er eerder contact is met deze vrouwen. Juist de Task Force Mensenhandel, politie, de Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (hierna aangeduid als: Nationaal Rapporteur) en gemeenten achten de registratieplicht als een onmisbaar onderdeel van het wetsvoorstel om prostitutie-gerelateerde mensenhandel nog beter aan te pakken. Het vereenvoudigt de opsporings- en rechercheactiviteiten bij de aanpak hiervan. Het

toezicht op de registratie staat vooral in het teken van de aanpak van mensenhandel.

In de begroting van VenJ zijn middelen vrijgemaakt voor de kosten van het registratiesysteem. Dit gaat niet ten koste van het politiebudget. 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.

Mevrouw **De Boer** vroeg waarom niet eerst is gekozen voor een intensivering van de handhaving van de huidige regels, en die aanpak dan te evalueren op effectiviteit. Vanzelfsprekend acht ik een intensivering van toezicht en handhaving in vooral het illegale deel van de seksbranche van belang. Die benadering vormt in mijn ogen evenwel geen alternatief voor wat nu aan wettelijke maatregelen wordt voorgesteld. Gebleken is dat in sommige regio's nog te weinig controle plaatsvindt op de niet-vergunde prostitutiebranche. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de onmogelijkheid om «gericht» toezicht en handhaving uit te oefenen, waardoor toezicht en handhaving arbeidsintensief zijn. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheden om een gericht toezicht en handhaving mogelijk te maken.

De heer **Ester** vroeg mij hoe het toezicht op thuiswerkers de facto wordt vormgegeven? Zie ik misstanden in de thuiswerkbranche? Wat heb ik in petto om hiertegen op te treden, ook in meer preventieve zin?

De prostituee van wie bekend is dat zij in vrijheid thuis – al dan niet incidenteel – haar werkzaamheden verricht, heeft niet de prioriteit van het toezicht. Maar het kan bij thuiswerk ook gaan om prostitutie waarbij dwang wordt uitgeoefend door sounteneurs. Sounteneurs zijn helaas nog altijd een veelvoorkomend verschijnsel. Bij gedwongen thuiswerk maakt juist de thuissituatie de kans op uitbuiting groot, omdat zich dit vaak buiten het zicht van de toezichthouders en hulpverleners plaatsvindt. Het kan hier dus wel degelijk gaan om werkelijke misstanden.

De heer **Ester** gaf aan de handhaafbaarheid van de wet van doorslaggevende betekenis te vinden. Hij vroeg hierop of ik concreter kan zijn op welke manier het wetsvoorstel een efficiëncyslag maakt door het slim organiseren van toezicht. Wat hapert er aan het huidige toezicht? Hoe ga ik ervoor zorgen dat de voorgestelde maatregelen effectief zullen worden gehandhaafd? Deze vragen stelt de heer Ester niet slechts met betrekking tot de handhaving van de vergewisplicht, maar evengoed voor de handhaving en het toezicht in de gehele sector. Is de efficiëncyslag zo groot dat extra geld voor handhaving en toezicht niet nodig is, en wat zijn de argumenten?

Zoals ik hiervoor heb aangegeven maakt het wetsvoorstel het mogelijk om 'gerichter' toezicht en handhaving uit te oefenen doordat de regels voor exploitanten en prostituees worden geüniformeerd en niet meer per gemeente verschillen. Dit maakt een efficiëncyslag mogelijk doordat de beschikbare handhavingcapaciteit efficiënter kan worden ingezet. Veel prostituees zijn op dit moment niet zichtbaar en 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. Een algemene registratieplicht beoogt hier verandering in te brengen. Daarin schuilt de toegevoegde waarde. 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, en om met de prostituee in gesprek te gaan. In de huidige situatie ontbreekt een dergelijke titel. Op deze wijze komen dwang en uitbuiting eerder aan het licht waardoor de aanpak van prostitutie-gereleerde mensenhandel verbetert. Zonder registratie zou dit deel van de prostitutiebranche volledig buiten het zicht van de toezichthouder blijven.

De heer **Ester** gaf aan dat ik stelde dat gemeenten en politie op basis van wisselende prioriteiten moeten gaan werken, zodat toch voldoende aandacht kan worden gegeven aan veel onderwerpen. Hij vroeg zich af of dit beleidsadagium niet haaks staat op de these dat juist specialistische kennis op het gebied van mensenhandelbestrijding dringend gewenst is.

Ik ben het met de heer Ester eens dat specialistische kennis op het gebied van mensenhandel belangrijk is. Wat ik echter heb willen aangeven is dat financiële ruimte voor (extra) handhaving en toezicht begrensd is, maar dat de wet mogelijkheden biedt om de handhaving op een efficiëntere en effectievere wijze in te zetten. Hierdoor komt ruimte vrij om specialistische kennis verder te ontwikkelen. Inzet op wisselende prioriteiten betekent niet dat er geen ruimte is voor die ontwikkeling of het gebruik van die kennis.

De heer **De Lange** gaf aan dat het zijn fractie niet duidelijk is hoe de voorgestelde wetgeving uitgevoerd en gehandhaafd kan worden en vroeg mij dit toe te lichten.

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 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 en gehandhaafd.

Mevrouw **Quik-Schuijt** vindt het verbijsterend dat in artikel 28 het vermoeden van het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder vergunning op zichzelf kennelijk voldoende rechtvaardiging is om een woning binnen te dringen. Zij acht alleen een vermoeden dat achter een voordeur ernstige strafbare feiten plaatsvinden, voldoende redengevend om een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen.

Het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder vergunning kan duiden op ernstig strafbare feiten. Dus ook indien dat in een woning gebeurt, moet dat nader onderzocht kunnen worden. Als dat mogelijk is met minder ingrijpende bevoegdheden, dan heeft dat vanzelfsprekend

de voorkeur, maar het kan niet zo zijn dat ambtenaren aan de voordeur volledig afhankelijk zijn van de toestemming van de bewoner. Overigens zal tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner niet lichtvaardig besloten worden – al was het maar omdat dan het risico bestaat dat de rechter niet toestaat het eventueel op die wijze verkregen bewijsmateriaal te gebruiken. Het moet aan de professionaliteit van de toezichthouders overgelaten worden hoe ze tot een zodanig vermoeden komen dat zij gebruik van deze zware bevoegdheid gerechtvaardigd achten. Nadat aanvankelijk het vermoeden van prostitutie een grond was voor binnentreden in een woning zonder toestemming, is artikel 28 zodanig aangepast dat het moet gaan om *bedrijfsmatige* prostitutie. Mits prudent gebruikt, meen ik dat deze bevoegdheid niet kan worden gemist bij de aanpak van misstanden. Ik zie hier dan ook geen aanleiding tot wijziging van de wet.

### Positie prostituees

Mevrouw **Meurs** zag als negatief effect van registratie dat prostituees moeilijk aan werk, huis of lening kunnen komen als bekend wordt welk werk ze hebben gedaan. Zoals mevrouw Meurs terecht stelt, is het juist de bedoeling van dit wetsvoorstel om prostituees te beschermen tegen dwang, chantage en uitbuiting, en om desgewenst te stoppen met dit werk. Het registratiesysteem is niet gekoppeld aan andere systemen van de overheid. Het is dan ook niet mogelijk dat registratie als negatief effect heeft dat bekend wordt welk werk ze hebben gedaan. Ik herhaal nogmaals dat juist het contactmoment bij registratie de mogelijkheid biedt prostituees te informeren over zaken die hen ten goede komen zoals uitstapprogramma's, rechten en plichten en rechtspositie.

De leden **Meurs** en **De Boer** waren bevreesd dat een grote groep prostituees uit het oog van gezondheidszorg en hulpverlening zal verdwijnen omdat deze groep zich niet zal registreren, maar ik deel deze vrees niet, want de toegang tot gezondheidszorg en hulpverlening wordt geenszins geweigerd indien een prostituee niet is geregistreerd.

Mevrouw **Meurs** vroeg naar alternatieven wat betreft opvang, ondersteuning en voorlichting na het faillissement van de Rode Draad, dat ook door mevrouw **De Boer** werd genoemd.

Het faillissement heeft geen gevolgen voor de implementatie van het wetsvoorstel. Op dit moment worden er met de Stichting Soa Aids Nederland en Geisha afspraken gemaakt over hun rol bij de implementatie. Deze rol ziet vooral toe op de samenstelling van de inhoud van het informatiepakket dat tijdens het contactmoment bij registratie wordt uitgereikt. Het alternatief voor het uitstapprogramma van de Rode Draad is het aanbod aan uitstapprogramma's in de gemeente Amsterdam. Vanzelfsprekend blijft veldwerk om prostituees te benaderen van essentieel belang. Ik verwacht dat de verplichte contactmomenten bij registratie een versterkend effect hebben op dit veldwerk vanwege het eerste contact dat door registratie al tot stand komt.

Mevrouw **Quik-Schuijt** verzocht om een stand van zaken over de toezegging in de brief van 27 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/2012, 32211, nr. 63) over informatie ten aanzien van aanvullende acties op het gebied van sociale zekerheid.

In deze brief is bij het onderdeel sociale zekerheid als één van de aanvullende acties aangegeven dat de huidige voorlichting op de website [www.prostitutiegoedgeregeld.nl](http://www.prostitutiegoedgeregeld.nl) inzake verzekeringen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid zal worden uitgebreid. Informatie over deze verzekeringen is eind 2011 via genoemde website beschikbaar gesteld.

Een ander onderdeel van de aanvullende acties in vorengenoemde brief betreft de toezegging dat onderzoek wordt verricht naar de gebrekkige pensioenopbouw door zelfstandigen (in het algemeen). Er wordt gekeken naar oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen. Het onderzoek «Pensioen van zelfstandigen» is op 18 maart jl. aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2012/13, 31311, nr. 97).

De heer **Ester** vroeg naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) en de zogeheten 'warme overdracht' naar gemeenten, met name Rotterdam, Haarlem, Deventer en Amsterdam. Voorts vroeg hij of er een mismatch is tussen vraag en aanbod en hoe die geslecht zou kunnen worden. Zoals ik heb aangegeven in brieven aan de Tweede Kamer en de op 12 november 2012 aan de Tweede Kamer gezonden antwoorden op de schriftelijke Kamervragen van de heer Segers, is de warme overdracht van de RUPS positief verlopen en ligt de verantwoordelijkheid voor uitstapprogramma's bij gemeenten. In Deventer heeft de gemeente er in mei 2012 voor gekozen om het uitstapprogramma voor prostituees van Scharlaken Koord voor twee jaar voort te zetten. Ook de gemeente Haarlem heeft ervoor gekozen om subsidie te verlenen aan Scharlaken Koord voor het aanbieden van een uitstapprogramma voor prostituees in de gemeente. Deze subsidie loopt tot eind 2013. In Amsterdam zijn drie partijen betrokken bij de hulp voor prostituees om uit te stappen: een zorgpartij, Scharlaken Koord en Dienst Werk en Inkomen. In Rotterdam is na het stopzetten van de rijkssubsidie uit de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees het uitstapprogramma ingebed in het gemeentelijk beleid. Gezien deze aandacht vanuit gemeenten voor uitstapprogramma's van prostituees, zie ik geen mismatch tussen vraag en aanbod. Zoals toegezegd tijdens het debat over de implementatie van de Europese richtlijn mensenhandel op 27 maart jl., zal ik de Tweede Kamer voor de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie uitgebreid informeren over de huidige stand van zaken met betrekking tot uitstapprogramma's.

Mevrouw **De Boer** vroeg of ik het risico erken dat van zelfstandige sekswerkers door inschrijving bij de Kamer van Koophandel eenvoudig alsnog privacygevoelige informatie te achterhalen is, omdat het burgerservicenummer (BSN) wordt gebruikt als btw-nummer dat dan op alle nota's moet worden gezet.

Het zal in de praktijk maar heel weinig voorkomen dat zelfstandige sekswerkers aan ondernemers factureren voor hun diensten. En alleen in dat geval zijn zij ingevolge de Wet omzetbelasting verplicht een factuur op te maken en uit te rekenen. Voor diensten aan particulieren geldt die verplichting niet. Sinds 1 januari 2013 is een wijziging van de Wet omzetbelasting van kracht die de mogelijkheid geeft een vereenvoudigde factuur op te maken voor bedragen tot € 100,- (artikelen 34d en 35a, tweede lid, Wet OB). Op zo'n eenvoudige factuur hoeft het btw-identificatienummer niet vermeld te worden. Ik acht het geschets-

te risico derhalve niet groot. Ten slotte merk ik op dat het BSN een nummer is waaruit op zichzelf nooit rechten en plichten voortvloeien. Die afweging heeft ook ten grondslag gelegen aan de politieke keuze destijds om het BSN als basis te nemen voor het btw-identificatienummer van natuurlijke personen. Het levert geen overwegende privacy-bezwaren op en maakt de uitvoering voor zowel ondernemer als Belastingdienst eenvoudiger.

Mevrouw **Quik-Schuijt** verzocht mij om op korte termijn een zelfstandigenaftrek bij fictieve dienstbetrekking te realiseren. Bovendien stelt zij dat er merkwaardige, afwijkende regels gelden in het nadeel van werknemers in het vergunde deel van de sector. Zij vroeg welke rechtvaardiging er is voor deze hybride constructie en of de regering bereid is om in overleg met de branche, sekswerkers en belastingdienst te onderzoeken welke constructie het beste past bij deze bedrijven.

Een recht op zelfstandigenaftrek valt niet te rijmen met de aanwezigheid van een fictieve dienstbetrekking. De zelfstandigenaftrek geldt voor eenmanszaken (ZZP-ers). Het voorwaardenpakket met de daarbij behorende toepassing van opting-in vereist een gezamenlijke handelwijze. Bij opting-in gaat het om een gezamenlijke verklaring van de sekswerker en de beoogde inhoudingsplichtige (de exploitant) dat de arbeidsverhouding als een dienstbetrekking moet worden beschouwd. En ook op andere onderdelen van het voorwaardenpakket is een schriftelijke overeenkomst nodig tussen exploitant en sekswerker. Zowel werknemers als werkgevers hebben baat bij de opting-in regeling. De belastingdienst evalueert deze regeling in 2013 in overleg met de branche.

Mevrouw **De Boer** vroeg welke maatregelen worden genomen voor een veilige werkplek en een sterkere rechtspositie van prostituees die vrijwillig willen werken. In artikel 24, eerste lid, onder b, staan veiligheid, gezondheid en zelfbeschikkingsrecht op één lijn. In de amvb met nadere regels wordt 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. Door dit wetsvoorstel wordt de prostituee in een betere positie gebracht ten opzichte van de exploitant. Het kabinet is van mening dat de exploitant een grote rol moet spelen bij de bescherming van de voor hem werkzame prostituees. In de amvb worden tevens de fundamentele rechten van de prostituee in relatie tot de exploitant vastgelegd. De prostituee wordt tijdens het registratiegesprek over deze onderwerpen geïnformeerd.

### Mensenhandel

Mevrouw **Meurs** vroeg naar de initiatieven om in samenspraak met andere landen internationaal beleid te voeren bij het aanpakken en opsporen van mensenhandel. Op internationaal niveau draagt Nederland op vele manieren bij aan de bestrijding van mensenhandel. Nederland speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het bevorderen van EU-brede operationele samenwerking tegen mensenhandel. Samen met het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland de leiding bij het zogenoemde EMPACT-project mensenhandel. De EMPACT-projecten hebben tot doel om de operationele samenwerking tussen de lidstaten te versterken ten aanzien van de acht prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit die in juni 2011 door de

JBZ-Raad zijn vastgesteld. De projecten richten zich op zaken als verbetering van de informatie-uitwisseling via Europol, meer en betere analyses van deze informatie door Europol, meer gezamenlijke opsporingsonderzoeken, zo mogelijk in de vorm van Joint Investigation Teams (JITs), en ontneming van criminele winsten. Inmiddels nemen negentien lidstaten deel aan het EMPACT-project mensenhandel. Nederland zoekt daarnaast actief samenwerking met de bronlanden waar veel slachtoffers van mensenhandel vandaan komen. Deze samenwerking kan operationeel (opsporingsonderzoek) of niet-operationeel (bijvoorbeeld capaciteitsopbouw) van opzet zijn. Momenteel wordt door mijn ministerie samen met een aantal opsporingsdiensten gewerkt aan het versterken van de samenwerking met Hongarije.

Nederland (vertegenwoordigd door de gemeente Amsterdam en de IND) neemt deel aan een door Frankrijk geleid EU-project om richtlijnen op te stellen voor de identificatie van slachtoffers van mensenhandel. In opdracht van Buitenlandse Zaken verzorgt het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) trainingen over arbeidsuitbuiting voor 14 landen in Midden- en Zuidoost-Europa, waaraan de Inspectie SZW ook een bijdrage levert. Ten slotte organiseert Nederland samen met Polen en Cyprus in april een EU-conferentie over multidisciplinaire operationele samenwerking tegen mensenhandel onder de titel «Putting Rantsev into Practice». Voor deze conferentie zijn van alle EU-lidstaten experts uitgenodigd van zeven verschillende organisaties: politie, OM, grensbewakingsdienst, immigratiedienst, de arbeidsinspectie (of "SIOD"), een gemeente en de coördinerende instantie (ministerie of andere organisatie).

In antwoord op de vraag wat de resultaten en de lessen zijn van de internationale initiatieven en hoe deze zich verhouden tot het wetsvoorstel wijs ik op de train-the-trainersessies die in juni in Nederland gehouden worden voor de zes betrokken lidstaten op basis van het in het Franse project ontwikkelde trainingsmateriaal voor de identificatie van potentiële slachtoffers van mensenhandel. Verder heeft bijvoorbeeld de operationele samenwerking met landen als Bulgarije en Roemenië geleid tot betere informatie-uitwisseling en succesvolle vervolging van meerdere criminele organisaties. Dergelijke internationale samenwerking vergt langdurige investering in contacten en wederzijds begrip van de nationale situatie. Het wetsvoorstel draagt ertoe bij dat we beter zicht en betere grip krijgen op misstanden in de prostitutie. Dit verbeterde zicht en grip leidt ertoe dat er nog betere focus kan worden aangebracht in de internationale samenwerking. Het wetsvoorstel draagt ook bij aan de implementatie van de EU-mensenhandelstrategie, waarin o.a. inzicht krijgen in en voorkomen van mensenhandel als prioriteiten zijn benoemd.

De heer **Ester** vroeg naar mijn opvatting over op 19 juni 2012 verschenen EU-strategie 2012–2016 voor de uitroeiing van mensenhandel in 2012–2016.

De onderwerpen die Nederland bij de Commissie had aangedragen als input voor de mededeling, zoals het stimuleren van multidisciplinaire samenwerking, aandacht voor arbeidsuitbuiting en het verbeteren van operationele samenwerking, maken alle onderdeel uit van de mededeling. De mededeling sluit daarmee goed aan op het Nederlandse beleid en de Nederlandse prioriteiten; de Europese prioriteiten maken al deel uit van het Nederlandse beleid. Wat eigen accenten betreft zou Nederland

graag gezien hebben dat in de strategie aandacht zou zijn besteed aan de rol die gemeentes kunnen spelen bij het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Op voorstel van Nederland is de bestuurlijke aanpak van mensenhandel daarom wel opgenomen in de raadsconclusies bij de strategie die de JBZ-Raad in oktober 2012 heeft aangenomen.

De heer **Ester** vroeg om een inhoudelijke reactie op het in oktober 2012 uitgekomen rapport «Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012» van de Nationaal Rapporteur. De Nationaal Rapporteur fungeert als onafhankelijk monitoring mechanisme van de Nederlandse inspanningen ter bestrijding van mensenhandel. Ik acht de rapporten van de Nationaal Rapporteur dan ook van groot belang voor het verder aanscherpen van de aanpak van mensenhandel. Zo ook het rapport «Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012». De aanbevelingen die de Nationaal Rapporteur hierin doet, worden uiterst serieus genomen, zoals blijkt uit mijn reactie die ik de Tweede Kamer op 25 februari 2013 heb doen toekomen (Kamerstukken II 2012/13, 28638, nr. 96). Zo worden – mede in het verlengde van de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur om mensenhandelzaken meer te concentreren bij een beperkt aantal rechters en juridisch medewerkers – mensenhandelzaken die worden aangebracht door het Landelijk Parket sinds 1 januari 2013 afgedaan door vier speciaal daartoe aangewezen gerechten. Daarnaast vraagt de Nationaal Rapporteur nadrukkelijk aandacht voor het recht op schadevergoeding van het slachtoffer. In dat kader zijn maatregelen getroffen, zoals de mogelijkheid voor slachtoffers om een aanvraag in te dienen voor een financiële tegemoetkoming van het Schadefonds geweldsmisdrijven in het geval van ernstig psychisch of lichamelijke letsel wanneer zij hun schade niet op andere wijze vergoed krijgen. Aandacht verdient verder dat in het kader van het onlangs door de Tweede Kamer aanvaardde wetsvoorstel conservatoir beslag ten behoeve van het slachtoffer (Kamerstukken 33295) een regeling wordt voorgesteld die inhoudt dat in de gevallen waarin én een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd én een ontnemingsmaatregel is opgelegd, het door het CJIB geïnde geld eerst strekt tot voldoening aan de schadevergoedingsmaatregel. Bovendien komt het slachtoffer van mensenhandel in aanmerking voor toekenning van het restant van de schadevergoedingsmaatregel als de veroordeelde niet binnen acht maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis heeft voldaan. Het CJIB verstrekt de uitkering en de Staat neemt de vordering op de veroordeelde over. Op deze wijze wordt ingezet op een verdere versterking van de inspanningen van de overheid om het slachtoffer bij te staan bij het innen van de aan hem toegekende schadevergoeding.

Mevrouw **Scholten** kan ik op haar vraag antwoorden dat de bestrijding van mensenhandel een belangrijke prioriteit is voor het OM en daar ook al geruime tijd als specialisatie wordt gezien. Als doelstelling is geformuleerd dat het aantal criminele samenwerkingsverbanden, waaronder organisaties die zich bezighouden met mensenhandel, dat wordt aangepakt, in 2015 moet zijn verdubbeld ten opzichte van 2009.

Daarnaast speelt de Task Force Mensenhandel – onder voorzitterschap van de voorzitter van het College, de heer Bolhaar – een belangrijke rol bij het verder versterken van de integrale aanpak van mensenhandel. Ook in de ka-

derbrief OM is aangegeven dat mensenhandel prioriteit dient te hebben. De kaderbrief is het richtinggevend kader voor hoofdofficieren. Daarnaast bestaat er een OM-Aanwijzing mensenhandel, waarin voor opsporing en vervolging bijvoorbeeld uiteen wordt gezet welke zaken prioriteit hebben en hoe er met slachtoffers dient te worden omgegaan. Deze aanwijzing wordt momenteel geactualiseerd, om recente ontwikkelingen zoals de nieuwe EU-mensenhandelrichtlijn erin te kunnen verwerken. Uit onlangs verkregen cijfers van de Taske Force Mensenhandel blijkt dat er in 2012 ruim 300 mensenhandelzaken bij het OM zijn binnengekomen. Dat aantal is sinds 2008 niet zo hoog geweest. Datzelfde geldt voor het aantal van ruim 140 veroordelingen in mensenhandelzaken. Het aantal strafrechtelijke onderzoeken steeg naar 150 en bereikte daarmee het hoogste niveau sinds 2009. De door mevrouw **Scholten** gesignaleerde structurele daling van het aantal veroordelingen herken ik derhalve niet.

Mevrouw **Scholten** vroeg naar mijn inzet op de vervolging van mensenhandelaren en of ik met dit wetsvoorstel ook een instrument voorhanden heb om mensenhandelaren actiever te vervolgen. Voorts vroeg zij wat er met de aldus verzamelde gegevens gebeurt en of er voldoende menskracht beschikbaar is om al die mensenhandelzaken op te pakken.

Mensenhandel is al jaren een prioriteit bij opsporing en vervolging en de aanpak daarvan blijft ook de komende jaren de volle aandacht krijgen. Om prostitutie-gerelateerde mensenhandel aan te pakken is dit wetsvoorstel een noodzakelijk instrument. Door deze wet ontstaat er beter zicht op de prostitutiebranche waardoor ook misstanden als mensenhandel beter in beeld komen en doelgerichter kunnen worden aangepakt. Het bestuurlijk instrumentarium wordt door dit wetsvoorstel uitgebreid. De politie kan zich dan vooral richten op de opsporing van gedwongen prostitutie.

Mevrouw **De Boer** vroeg waarom er niet wettelijk is geregeld dat slachtoffers van mensenhandel niet zullen worden vervolgd en welke garanties prostituees jonger dan 21 jaar of afkomstig uit een niet EU land, die zich niet kunnen registreren, krijgen als ze slachtoffer zijn van uitbuiting. Staat hen ook strafrechtelijke vervolging te wachten? Bij het optreden tegen een prostituee die zich schuldig maakt aan overtreding van een van de in de voorgestelde wetgeving opgenomen verbodsbepalingen, zal rekening 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 praktijk maakt het openbaar ministerie gebruik van de mogelijkheid om zaken te seponeren.

Anders dan mevrouw **Quik-Schuijt** stelde, is het doel van registratie niet het identificeren van slachtoffers van mensenhandel, al zal er tijdens het registratiegesprek wel veel aandacht moeten zijn voor het opvangen van mogelijke signalen van mensenhandel. Dat is lastig, omdat de ervaring leert dat een vermoeden van onvrijwilligheid vaak pas na meerdere intensieve gesprekken kan worden vastgesteld - zoals ook door mevrouw Quik-Schuijt werd onderkend. In eerste instantie is het doel van het gesprek het zo goed mogelijk informeren van de prostituee zodat

zij in de positie komt om zelf actie te kunnen ondernemen ten aanzien van haar sociale positie. Verder zullen ook na de registratie contacten tussen toezichthouders, hulpverleners en prostituees van groot belang blijven om eventuele slachtoffers van mensenhandel op te sporen en hun het vertrouwen te geven om aangifte te doen, ondanks eventuele angst voor represailles.

De heer **Ester** vroeg om verduidelijking van de sancties van wetsovertreding, met name met betrekking tot de exploitant en de klant die de wet overtreedt.

Allereerst kunnen er bestuurlijke maatregelen worden getroffen tegen overtredingen van exploitanten, zoals de tijdelijke sluiting van een prostitutiebedrijf of het intrekken van een vergunning. Daarnaast wordt het uitoefenen van een prostitutiebedrijf zonder vergunning verboden op basis van de wet economische delicten artikel 1 onder 2 en kan bij een overtreding hiervan strafrechtelijk worden ingegrepen, zoals aangegeven in artikel 32 van het wetsvoorstel. Voor wat betreft de sancties tegen een klant die niet aan de vergewisplicht heeft voldaan, deze zijn zoals beschreven in artikel 29, eerste lid, van het wetsvoorstel een hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

In antwoord op de vraag van de heer **Ester** wil ik benadrukken dat dit wetsvoorstel volledig in lijn is met het regeerakkoord en als geheel bijdraagt aan een harde aanpak van mensenhandel en de daaraan gerelateerde prostitutie.

Mevrouw **Van Bijsterveld** vroeg mij of de drempel die registratie oplegt voor exploitanten van kwade wil voldoende is. Het feit dat een exploitant zijn vergunning riskeert indien hij een niet-geregistreerde prostituee voor zich laat werken maakt de drempel dermate hoog dat ik het een effectief middel vindt om, gezamenlijk met de andere maatregelen in het wetsvoorstel, onder exploitanten het kaf van het koren te scheiden.

Mevrouw **Meurs** vroeg mijn oordeel over de in de EU-strategie genoemde voornemens met betrekking tot opleiding van veldwerkers om mensenhandel te herkennen en het inrichten van één kamer bij rechtbanken, speciaal voor mensenhandel.

Ik onderschrijf de genoemde voornemens uit de EU-strategie. Het trainen van personen die beroepsmatig in aanraking kunnen komen met mensenhandel in het herkennen van signalen in combinatie met het bieden van handelingsperspectief maakt al geruime tijd deel uit van de integrale aanpak van mensenhandel die ik voorsta. Zo organiseert Stichting M. in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie workshops voor zorg- en hulpverleners om hen te stimuleren informatie te delen over signalen van mensenhandel. Wat betreft specialisatie bij de zittende magistratuur zijn – mede naar aanleiding van aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur – hierover reeds de nodige afspraken gemaakt. Per 1 januari 2013 is per gerecht de behandeling van mensenhandelzaken geconcentreerd bij een klein aantal rechters en juridisch medewerkers met expertise op dit gebied. Mensenhandelzaken die worden aangebracht door het Landelijk Parket kunnen per genoemde datum worden afgedaan bij vier speciaal daartoe aangewezen gerechten.