

Vergaderjaar 2013–2014

33 885

Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 16 april 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Minimumleeftijd	5
3. Strafbaarstelling van de prostituee	8
4. Registratieplicht	9
5. Vergunningenstelsel	11
6. Verbod bij het vermoeden van mensenhandel	12
7. Huisdoorzoeking	13
8. Consultatie	13
9. Evaluatieperiode	14

1. Inleiding

Met gereserveerde sympathie hebben de leden van de fractie van de VVD kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: het wetsvoorstel). Het betreft een wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel inzake regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, hierna: het oorspronkelijke wetsvoorstel) (Kamerstuk 32 211). Dat wetsvoorstel omvatte naast een verplicht vergunningenstelsel ook een registratieplicht voor prostituees. Tijdens de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Eerste Kamer is de motie-Strik c.s. aanvaard (Kamerstukken I, 32 211, nr. L), waarin de regering is verzocht te voorzien in de

splitsing van het wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel voert die motie uit. Deze leden delen de wens van de regering om spoedig tot heldere en concrete wet- en regelgeving te komen teneinde misstanden in de seksbranche beter te kunnen bestrijden, in het bijzonder mensenhandel en gedwongen prostitutie. Hiertoe is het volgens deze leden noodzakelijk dat een landelijk verplicht vergunningstelsel voor alle soorten seksbedrijven wordt ingevoerd.

Om het achterliggende doel van het wetsvoorstel te bereiken is het overigens naar het oordeel van deze leden heel belangrijk om de sociale en rechtspositie van prostituees te verbeteren. Kan de regering aangeven of en hoe de door prostituees ervaren problemen ten aanzien van het afsluiten van verzekeringen, hypotheek en overig contact met banken worden benaderd en opgelost? De regering heeft daartoe op verzoek van deze leden actie ondernomen. Wat zijn de concrete resultaten daarvan? De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de noodzakelijke hechte samenwerking tussen politie en gemeenten. Zeker waar het gaat om illegale prostitutie is deze naar hun mening van groot belang. Juist de politie is vanwege haar expertise in het opsporen van strafbare feiten onmisbaar in de vroege signalering en aanpak van mensenhandel en gedwongen prostitutie. Kan de regering bevestigen dat het met dit wetsvoorstel mogelijk blijft dat gemeenten toezichtstaken overdragen aan de politie? Zal de regering de goede ervaringen met de ketenaanpak ook aan andere gemeenten adviseren?

De aan het woord zijnde leden hebben voorts ten aanzien van het wetsvoorstel nog enkele vragen dan wel op- of aanmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hoewel zij betreuren dat de wet aanzienlijke vertraging heeft opgelopen en zowel de registratie- als de vergewisplicht voor respectievelijk prostituees en klanten vervallen, hopen zij dat met deze novelle de het oorspronkelijke wetsvoorstel een spoedige parlementaire afronding en inwerkingtreding tegemoet kan zien. Deze leden hebben over het wetsvoorstel nog enkele vragen.

Voornoemde leden merken op dat artikel 3 van het van het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt geschrapt, omdat de bevoegdheid van de gemeenteraad om regels te stellen over zijn eigen huishouding op grond van artikelen 121 en 149 van de Gemeentewet, niet ter discussie zal staan. Hoewel in artikel 121 Gemeentewet staat dat de gemeente regels kan stellen zolang die niet strijdig zijn met bestaande regelgeving, vrezen deze leden dat het laten vervallen van het oorspronkelijke artikel 3 onnodige beperkingen oplegt en onduidelijkheid kan doen bestaan ingeval gemeentelijke regels vanwege de lokale situatie verdergaand zijn dan wettelijk vastgelegd. Deelt de regering deze zorg? Zo nee, waarom niet? Wat is in praktische zin de ruimte die een gemeente kan uitoefenen om alsnog, conform het vervallen artikel 3, regels te stellen over de voor publiek waarneembare wijze waarop een in die gemeente werkende prostituee haar werkzaamheden verricht? Hoe moet thuisprostitutie worden gezien in het licht van de definitie «seksbedrijf» of «escortbedrijf»?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen vast dat het oorspronkelijke wetsvoorstel omstreden onderdelen bevatte en mede daardoor een moeizame parlementaire behandeling kende, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer. Deze leden zullen niet al hun uitgesproken zorgen en het grote aantal vragen en opmerkingen herhalen die zij bij de eerdere wetsbehandeling hebben gesteld en geplaatst. Zij zijn van mening dat het verstandig is dat de minder omstreden onderdelen van het oorspronkelijke wetsvoorstel ingevoerd worden. Dan kan bijvoorbeeld de uniforme vergunningplicht voortvarend ter hand worden genomen, waarna de discussie voor zover

nodig over andere (omstreden) onderdelen opnieuw gevoerd zou kunnen worden. De behandeling van dit wetsvoorstel moet daarmee niet opnieuw worden belast. Daarom zullen deze leden zich beperken tot enkele vragen en opmerkingen.

Voornoemde leden vragen of ook met (belangengroepen van) prostituees en met prostituees zelf is overlegd over het oorspronkelijke en voorliggende wetsvoorstel. Zo ja, wat was de reactie op dit wetsvoorstel? Zo nee, kan dat alsnog gebeuren? Dit is niet op te maken uit de consultatie en het is ook niet genoemd in de toelichting.

De aan het woord zijnde leden constateren dat gemeenten zelf bij verordening regels kunnen stellen inzake prostitutie. Ook na het vervallen van artikel 3, blijft de basis hiervoor artikel 10, tweede lid, van de wet. Om wat voor regels gaat het? Kunnen hiervan voorbeelden worden gegeven uit de huidige praktijk? Kan het hier bijvoorbeeld ook gaan om een (gemeentelijke) registratieplicht? Graag krijgen deze leden hierop een toelichting.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben in het verleden gepleit voor nadere regulering van de prostitutiebranche, hierin gesterkt door de uitkomsten van verschillende evaluaties van de opheffing van het bordeelverbod. Nadere regulering levert een bijdrage aan het voorkomen en bestrijden van misstanden in de prostitutiebranche, hetgeen nog onvoldoende het geval is door onder meer gemeentelijke en regionale verschillen in beleid en het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag daarom in maatregelen die primair als doel hadden misstanden in deze branche tegen te gaan. Het oorspronkelijke wetsvoorstel kon daarom op steun rekenen van de leden van de CDA-fractie. Bij het onderhavige wetsvoorstel hebben zij nog enkele vragen, met name ten aanzien van het vervallen van de registratieplicht en de vergewisplicht. Deze leden merken op dat artikel 24 veel concrete maatregelen zal vergen van de exploitant ten aanzien het verplichte bedrijfsplan. Deelt de regering de mening dat de uitwerking van dit artikel frequente controle vergt? Kan de regering aangeven in welk kader, hoe vaak en op welke wijze hierop controle en toezicht gaat plaatsvinden?

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstelen hebben daar nog enkele vragen over.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij ontvangen graag een nadere toelichting van de regering over de maatregelen die worden genomen om de positie van de sekswerkers te verbeteren. Is de regering bereid om actief te investeren in de (rechts)positieverbetering van sekswerkers? Welke alternatieven voor informatievoorziening kunnen worden aangeboden, naast de informatievoorziening via de exploitant? Is de regering bereid om de voorgestelde aanpassingen van de wet en andere via lagere wetgeving voorgestelde maatregelen te toetsen aan de effecten voor de positie van sekswerkers?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij betreuren de lengte van het wetgevings-traject en het schrappen van de registratie- en vergewisplicht. en vrezen dat voorliggende aanpassing van het wetsvoorstel etc. leidt tot grotere verschillen in het gemeentelijk beleid ten aanzien van zowel de regulering als de bestrijding van de misstanden. Zij zijn van mening dat iedere gemeente zich bewust moet zijn van de gevaren van misstanden in de prostitutiesector en dat dit tot uitdrukking moet komen in het gemeentelijk beleid. Kunnen gemeenten op basis van de artikelen 121 en 149 Gemeentewet alsnog een gemeentelijke registratieplicht invoeren? Voornoemde

leden zien dat gemeenten op dit moment al verschillende eisen stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de taal. Onderkent de regering het gevaar dat mensenhandelaars telkens de zwakste schakel in de gemeentelijke keten zoeken? Hoe wordt dit voorkomen En op welke wijze kan uniformering van het vergunningstelsel toch bereikt worden?

De leden van de SGP-fractie vinden het teleurstellend dat er na een zo lange discussie over het oorspronkelijke wetsvoorstel nog steeds geen aanscherping van de wet heeft plaatsgevonden, terwijl vrouwen dagelijks in de prostitutie misbruikt worden en er sprake is van veel slachtoffers van mensenhandel in deze sector. Zij vinden dat er nu snel een duidelijke en effectieve wet moet komen. In dat licht vinden zij het standpunt van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) dat dit wetsvoorstel mensenhandelaren juist in de kaart kan werken, verontrustend. Ook het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie (College van p-g OM) laat een vergelijkbare visie horen. Met het vervallen van de registratieplicht vervalt immers een effectief middel om zowel in contact te komen met de betrokken vrouwen als een middel om mensenhandelaren te belemmeren in de snelle verplaatsing van vrouwen naar andere gemeenten. Zij willen daarom graag nog eens van de regering horen of er geen alternatieve mogelijkheden zijn om ditzelfde doel toch nog te bereiken.

Deze leden zien tegelijkertijd dat de Eerste Kamer het oorspronkelijke wetsvoorstel nog steeds niet heeft aanvaard en begrijpen vanuit dat oogpunt dat de regering met dit wetsvoorstel komt. Dat neemt niet weg dat ze het nu voorliggende voorstel een veel slechtere keuze vinden. Wel vinden zij het belangrijk dat de leeftijdsgrens voor prostitutie omhoog gaat, al zijn deze leden voorstander van een beleid waarin de legalisering van prostitutie vanwege de gebleken misstanden die er het gevolg van zijn, wordt teruggedraaid. Deze leden zijn voorstander van een beleid waarin vrouwen de kans krijgen via uitstapprogramma's naar een normaal beroep door te stromen en waarin sprake is van een stevige aanpak van misbruik van vrouwen door prostituanten en exploitanten en waarin souteneurschap weer strafbaar is gesteld. Waarom wordt daarvoor niet gekozen?

De leden van de SGP-fractie vragen voorts waarom gemeenten vanwege de veel voorkomende dwang in deze branche niet de verplichting krijgen om vrouwen actief te helpen om uit deze sector te stappen. Is de regering bereid om een dergelijke verplichting onderdeel van de wet uit te laten maken? Is de regering met deze leden van mening dat het behulpzaam zijn bij het uitstappen uit deze branche een belangrijke bijdrage kan leveren aan het bestrijden van misstanden, waar ook gemeenten een verantwoordelijkheid voor hebben?

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering een belangrijke rol voor de informatievoorziening aan prostituees weggelegd ziet voor de exploitanten. Deze leden vragen of dit niet teveel een situatie veronderstelt waar sprake is van normale arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Waarom is hiervoor gekozen? Moet gezien het karakter van deze branche en de grote mate van dwang niet verondersteld worden dat exploitanten die informatievoorziening onvoldoende vorm zullen geven? Hoe wordt vastgesteld of exploitanten dit in de praktijk wel doen? Waarom krijgen gemeenten hier niet meer verplichtingen om de prostituees te wijzen op hun rechten? Is de regering bereid gemeenten te stimuleren om met een registratieplicht te komen? Mogen gemeenten die gegevens ook onderling uitwisselen om mensenhandel te bestrijden?

2. Minimumleeftijd

De leden van de VVD-fractie kunnen de voorgestelde verhoging van de minimumleeftijd voor prostituees naar 21 jaar in beginsel onderschrijven. Ook zij vinden het van belang dat te jeugdige vrouwen en mannen buiten de prostitutie worden gehouden. Het is wenselijk de lichamelijke integriteit van jongvolwassenen te beschermen. Daarnaast is het onverteerbaar dat de vrijwilligheid van prostitutie in een vooralsnog onbekend aantal gevallen betwijfeld kan worden. Wel kunnen volgens deze leden vraagtekens worden geplaatst bij de handhaafbaarheid van de voorgestelde verhoging van de minimumleeftijd. Hierbij sluiten zij zich aan bij de door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies vermelde opmerkingen. Er dient voor te worden gewaakt dat handhaving van de voorgestelde maatregelen belastend is voor prostituees. Het lijkt in de praktijk immers tamelijk lastig voor de klant om de leeftijd van de prostituee in kwestie te verifiëren. Het vragen naar een identiteitsbewijs van de dame of heer is geen optie, gelet op de privacy-problemen die dit oplevert en het risico dat dit averechts werkt doordat prostituees het illegale circuit zullen verkiezen. In de memorie van toelichting merkt de regering hierover op dat zij het aan de prostituee en de klant overlaat om hiervoor in de praktijk een oplossing te vinden. Juist gezien de hoogte van de strafmaat van de klant die gebruikmaakt van diensten van een prostituee die jonger is dan 21 jaar en het feit dat de leeftijd van de prostituee een objectief bestanddeel is van de delictomschrijving, zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat het wenselijk is dat in de wet duidelijker wordt gemaakt op welke wijze de leeftijd van de prostituee op effectieve wijze door de klant kan worden geverifieerd. Zonder een acceptabele handhavingsmethodiek is deze strafbaarstelling problematisch. De in de memorie van toelichting geplaatste opmerking dat een klant maar moet afzien van het verrichten van seksuele handelingen met een prostituee van wie hij of zij betwijfelt of deze 21 jaar of ouder is, laat deze problematiek onverlet. Deelt de regering de mening dat zonder een effectieve mogelijkheid om de leeftijd van de prostituee te verifiëren de voorgestelde strafbaarstelling van de klant vervoert? De aan het woord zijnde leden zijn echter van oordeel dat deze strafbaarstelling wel behulpzaam zou kunnen zijn om de geconstateerde misstanden daadwerkelijk aan te pakken. Een voor de prostituee veilige maar voor de klant effectieve manier om de leeftijd te controleren is dan eveneens noodzakelijk. Ziet de regering praktische mogelijkheden om de leeftijd van de prostituee door de klant te laten controleren, die niet de tamelijk grofmazige voorgestelde oplossing van het geheel afzien van het verrichten van seksuele handelingen inhouden en die voorts niet tot privacyproblemen voor de prostituee leiden?

In dit kader vragen deze leden nadrukkelijk naar de problematiek van het handelsregister. Acht de regering het wenselijk dat inschrijving alleen kan met omschrijving «prostituee»? Deelt de regering de mening dat dit aan een inschrijving in de weg kan staan? Zo ja, hoe denkt zij dit op te lossen? Hoeveel prostituees hebben zich na inschrijving weer uitgeschreven? De aan het woord zijnde leden onderschrijven het concept van de strafbaarstelling van de klant zoals geregeld in artikel 29 van dit wetsvoorstel. Deze bepaling zou kunnen bijdragen aan de daadwerkelijke en effectieve aanpak van illegale prostitutie en daarmee gepaard gaande problemen. Wel plaatsen deze leden vraagtekens bij de hoogte van de strafmaat, gelet op het feit dat het voor de klant in de praktijk erg lastig zal zijn om de leeftijd van de prostituee te verifiëren. Het vinden van een oplossing voor dat probleem zal naar hun oordeel dan ook cruciaal zijn voor het effectief kunnen toepassen van voornoemd artikel. Is er bewust voor gekozen om de omstandigheid dat een prostituee werkzaam is voor een exploitant aan wie geen vergunning voor een seksbedrijf is verleend, te verwijderen als bestanddeel van de strafbepaling? In de memorie van

toelichting van het oorspronkelijke wetsvoorstel werd dit immers nog gepresenteerd als een mogelijkheid om illegale prostitutie aan te pakken.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering redeneert dat de prostituee er zelf belang bij heeft om te kunnen aantonen dat zij de vereiste leeftijd heeft bereikt doordat de klant het risico loopt strafbaar te zijn als hij seksuele handelingen verricht met een mogelijk te jonge prostituee. Hoewel deze leden begrijpen dat de al dan niet vrijwillige prostituee geen omzet kan of wil mislopen, vrezen zij dat het door de regering voorgestelde «in de praktijk een oplossing vinden» ook kan uitmonden in het vervalsen van een identiteitsbewijs, met daarop een hogere leeftijd dan feitelijk juist is. Kan de regering toelichten waarom artikel 29 van het wetsvoorstel niet tot een papieren maatregel verwordt? Immers, bij vervalsing zijn contactmomenten (zie nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) niet aan de orde.

De aan het woord zijnde leden vraagtekens bij het voornemen de inwerkingtreding van artikel 2 te stellen op een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, om zo geen abrupte inkomenseffecten te veroorzaken voor werkzame prostituees onder de 21 jaar. Kan worden geconcludeerd dat prostitutie onder de 21 jaar, hoewel regering en parlement zich hiertegen uitspreken anno 2014, wordt gedoogd tot 2015 door de latere inwerkingtreding van artikel 2? Zo nee, waarom niet? Kan daarbij gezien het feit dat voorliggende wet al bij het parlement aanhangig is sinds 2011, niet worden vermoed dat prostituees onder de 21 jaar al hebben kunnen anticiperen op inkomenseffecten als gevolg van de inwerkingtreding, waardoor deze maar in zeer beperkte mate abrupt zullen zijn? Zo nee, waarom niet? Hoeveel gemeenten hanteren momenteel al een leeftijds-grens en hebben zogenoemde uitstapprogramma's? Welke genoemde andere varianten voor uitstel zijn overwogen? Wat waren hiervan de voor- en nadelen?

De leden van de SP-fractie merken op dat toezichthouders individuele prostituees mogen controleren op leeftijd. Het is vergunninghouders verboden prostituees jonger dan 21 werkzaam te laten zijn. De klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee jonger dan 21 kan worden gestraft met een hechtenis van maximaal 12 maanden. Wat wordt bedoeld met de zinsnede «het risico op overtreding van deze norm ligt geheel en al bij de klant»? Bij twijfel over de leeftijd loopt de klant dus het risico strafbaar te zijn. Als de klant dat risico niet wil lopen, dan zal hij af moeten zien van het verrichten van seksuele handelingen met een mogelijk te jonge prostituee. De regering laat het aan de prostituee en de klant over om hiervoor in de praktijk een oplossing te vinden. Deze leden vragen naar de uitvoerbaarheid in de praktijk. Is hiermee nu een duidelijke norm gesteld die in de praktijk ook te handhaven is? Ook de Afdeling advisering van de Raad van State is hier kritisch over. Hoe realistisch is het om te verwachten dat de prostituee haar paspoort of ID-bewijs zodanig toont dat alleen pasfoto en geboortedatum zichtbaar zijn, zoals de regering suggereert? Bestaat hier geen weerstand tegen onder prostituees? Is hierover met hen overlegd? Welk effect beoogt deze strafbe-paling precies? Welke mogelijke ongewenste neveneffecten zal dit voorstel hebben en hoe worden deze ondervangen? Graag krijgen voornoemde leden hierop een uitgebreide reactie.

De leden van de SP-fractie hebben voorts enkele vragen over de overgangsregeling van een jaar voor de minimumleeftijd. Hoe groot is nu feitelijk het bezwaar dat het nog enige tijd zou duren voordat de beoogde minimumleeftijd van 21 jaar wordt bereikt? Deze wijziging leidt ertoe dat iemand die het beroep van prostituee legaal uitoefent, dit tijdelijk niet meer mag en pas bij het bereiken van de 21-jarige leeftijd weer legaal als prostituee werkzaam kan zijn. Het risico bestaat dan toch dat jonge

prostituees in de illegaliteit verdwijnen? Bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam spreekt expliciet die vrees uit. Hoe groot is dit risico? Wat wordt eraan gedaan om dit te voorkomen? Is een iets ruimere overgangstermijn niet verstandiger, om te voorkomen dat jonge prostituees in de illegaliteit verder werken tot zij 21 jaar worden?

De leden van de CDA-fractie krijgen graag een nadere toelichting op de voorgestelde controleplicht op de leeftijd van de prostituee door de klant. De reactie van de regering op het commentaar van de Afdeling advisering van de Raad van State hieromtrent roept veel vragen op. Het zich niet vergewist hebben van de registratie wordt vervangen door de plicht om de leeftijd te controleren. De regering geeft echter in de memorie van toelichting zelf al de kern aan van de te verwachten problematiek, namelijk dat zonder registratie van prostituees en zonder prostitutiepas het evenwel voor de overheid niet mogelijk is te regelen dat de klant een reële mogelijkheid heeft om zo nodig de leeftijd van een prostituee te verifiëren. Baart het de regering geen zorgen dat klanten geen reële mogelijkheid hebben om de leeftijd te controleren en dat zij het hiermee dus aan de prostituee en de klant laat om hiervoor in de praktijk een oplossing te vinden? Creëert de regering hiermee geen wassen neus? Verwacht zij daadwerkelijk dat klanten afzien van het bezoeken van een prostituee omdat zij niet het risico willen lopen dat zij jonger is dan 21 jaar? Zal artikel van het wetsvoorstel over het binnentreden van een woning in de praktijk een serieuze stok achter de deur zijn voor deze bezoekers? Verwacht de regering dat prostituees in verband met het mislopen van omzet met hun identiteitsbewijs gaan zwaaien vanachter de ramen om aan te tonen dat ze wel degelijk 21 jaar zijn? Geeft de regering met haar opvattingen zoals verwoord in de memorie van toelichting niet blijk van een gebrek aan realiteitszin ten aanzien van de prostitutiebranche? Doelt zij met de formulering «denkbaar is» in de memorie van toelichting op meer mogelijkheden voor de prostituee behalve het tonen van haar paspoort of identiteitsbewijs om haar leeftijd te laten controleren? Als dat het geval is, kan de regering dan aangeven welke andere mogelijkheden dit zijn? Wat kunnen de strafrechtelijke consequenties voor de klant zijn als een prostituee een vals paspoort of identiteitsbewijs toont en de klant hiermee succesvol wordt misleid ten aanzien van de leeftijd van de prostituee?

De leden van de PVV-fractie merken op dat toezichthouders in het wetsvoorstel de mogelijkheid krijgen om individuele prostituees te controleren op leeftijd. Vervolgens wordt aangegeven dat een dergelijke controle alleen hoeft bij prostituees van wie het vermoeden bestaat dat zij de vereiste leeftijd nog niet hebben. Op welke wijze wordt deze indicatie gekregen?

De leden van de D66-fractie delen de zorgen van de NRM en anderen over de mogelijke verschuivingseffecten van de verhoging van de leeftijd voor sekswerkers van 18 naar 21 jaar. Hoe taxeert de regering de risico's van deze verhoging? Hoe wordt voorkomen dat sekswerkers tussen 18 en 21 jaar, of nog jonger, in de illegaliteit verdwijnen? Welke middelen zet de regering in om strafrechtelijke handelingen zoals mensenhandel, misbruik en uitbuiting te voorkomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn voorstander van de leeftijdsverhoging naar 21 jaar. Zij nemen kennis van de zorgen omtrent het bewijzen van die leeftijd. Welk verschil is er met de huidige situatie waarin een klant ook zal moeten weten of een prostituee meerderjarig is? Kan de klant zich, als er sprake is van een exploitant, bij deze exploitant van vergewissen of een prostituee inderdaad 21 jaar of ouder is in plaats van bij de prostituee zelf? Dit aangezien de exploitant krachtens artikel 22 deze verantwoorde-

lijkheid heeft. Ten aanzien van de handhaving vragen deze leden hoe wordt omgegaan met prostituees die jonger zijn dan 21 jaar. Is er voor deze doelgroep gegarandeerd hulpverlening aanwezig? Is deze hulpverlening ook specifiek aanwezig voor de doelgroep tussen 18 en 21 jaar?

De leden van de SGP-fractie vragen bij wie de bewijslast ligt dat de prostituee nog geen 21 jaar is. Zou het niet beter zijn om ook strafbaar te stellen degene die redelijkerwijs moet vermoeden dat het om iemand gaat die nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt?

Deze leden vragen voorts om verduidelijking over het overgangsrecht. Waarom is een prostituee jonger dan 21 jaar niet meteen na inwerking-treding van deze wet strafbaar? Is de voorbereidingstijd van de uiteinde-lijke wet niet dermate lang dat door iedereen al geruime tijd rekening gehouden kan worden met dit verbod?

3. Strafbaarstelling van de prostituee

De leden van de VVD-fractie merken op dat de NRM heeft geadviseerd om de strafbaarstelling van de prostituee als voorgesteld in artikel 30 van het wetsvoorstel niet in te voeren. Deze leden vinden het van groot belang om de positie van prostituees te versterken om zo de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en mensenhandel binnen de gehele seksbranche aan te pakken. Zij plaatsen vraagtekens bij de voorgestelde strafbaarstelling, nu de positie van prostituees hierdoor niet lijkt te worden versterkt. Voor deze kwestie vraagt ook de Vereniging voor Vrouw en Recht «Clara Wichmann» aandacht. Het is in de ogen van deze leden twijfelachtig of strafbaarstelling van prostituees bijdraagt aan het voorkomen dat de prostituee die te jong is, toch gaat werken of aan het werk blijft. Ook kan de strafbaarstelling een belemmering vormen om de hulp van politie en justitie in te roepen. Kan de regering hier nader op ingaan? Op basis waarvan verwacht zij dat strafbaarstelling van prostituees bijdraagt aan het weerbaar maken van deze groep personen? Op welke wijze kan deze maatregel worden geëvalueerd? Overigens merken deze leden op dat de thans voorgestelde redactie van artikel 30 van het wetsvoorstel nog immer het niet-hebben van een registratiebewijs als bestanddeel van de strafbaarstelling bevat. Kan de regering bevestigen dat dit kennelijk een verschrijving is?

De leden van de PvdA-fractie nemen met zorg kennis van de koppeling van sancties aan het werken als prostituee onder de leeftijd van 21 jaar door de voorgestelde wijziging van de artikel 2 van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat slachtoffers van mensenhandel moeten worden beschermd en geholpen en niet worden gestraft. Voornoemde leden vrezen dat als gevolg van dit wetsvoorstel een extra drempel wordt opgeworpen voor slachtoffers om zich kenbaar te maken. Kan de regering toelichten of zij deze vrees al deelt? Welke andere manieren zijn denkbaar voor toezichthouders om jonge prostituees aan te spreken, in plaats van wettelijk vast te leggen dat het werken onder de 21 jaar strafbaar is?

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een uitgebreide reactie op het advies van de NRM om de strafbaarstelling van prostituees te laten vervallen en om voor de resterende strafbaarstellingen onderscheid te maken tussen de vergunde sector (waar de exploitanten er verantwoordelijk voor zijn dat er straks geen prostituees jonger dan 21 jaar werkzaam zijn in hun bedrijf) en de niet-vergunde sector (de klant van 18- tot 21-jarige prostituees).

De leden van de D66-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van het strafbaar stellen van mensen die onder de leeftijd van 21 jaar als sekswerkers werken. Welk probleem wordt hiermee opgelost? Hoe worden jongeren die in de prostitutie werken met deze strafbaarstelling geholpen? Waaruit blijkt dat deze strafbaarstelling bijdraagt aan het voorkomen dat jongeren in de prostitutie gaan werken? Waarom worden prostituees die in de vergunde of in de niet-vergunde prostitutiesector werken strafbaar gesteld? Is de regering bereid om alle bepalingen die zien op de strafbaarheid van prostituees te laten vervallen? Waarom worden klanten die gebruikmaken van de vergunde prostitutiesector strafbaar gesteld als blijkt dat de sekswerker tussen de 18 en 21 is? Voornoemde leden vinden dat de verantwoordelijkheid in de vergunde sector bij de exploitant moet liggen en dat de klant ervan uit moet kunnen gaan dat hij gebruikmaakt van een legale dienst waarin onder andere aan de leeftijdseis tegemoet wordt gekomen. Is de regering bereid om deze strafbaarstelling voor klanten in de vergunde sector te schrappen?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het oorspronkelijke wetsvoorstel dat de prostituee die nog niet de leeftijd van 21 jaar heeft bereikt met een geldboete in de eerste categorie wordt gestraft. Welke drempels werpt dit op voor deze jonge vrouwen om bij problemen contact te zoeken met hulpverlening of andere instanties en welke drempels werpt dit op als zij eruit willen stappen?

4. Registratieplicht

Hoewel de leden van de VVD-fractie, gelet op het feit dat het hier een legaal beroep betreft moeite hebben gehad met de oorspronkelijk voorgestelde registratieplicht, hebben zij (gelet op de complexe problematiek die binnen de seksbranche is geconstateerd) destijds ondanks deze aarzelingen voor deze registratieplicht gestemd. Deze leden betreuren het dat deze registratieplicht op onoverkomelijke bezwaren is gestuit in het wetgevingsproces, temeer nu deze maatregel reeds zijn waarde heeft bewezen in de praktijk. Zij zien dit echter als een politieke realiteit. Reden te meer om met gezwinde spoed te komen tot een alternatief maar effectief stelsel om genoemde misstanden te kunnen bestrijden. Wel vragen zij of en zo ja hoeveel gemeenten zelfstandig een registratieplicht voor prostituees hebben ingevoerd. Kan de regering aangeven of deze initiatieven actief vanuit de overheid worden ondersteund? Als dit het geval is, op welke wijze wordt dit gedaan?

De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat eventuele verschuivingseffecten, namelijk dat mensenhandel zich meer verplaatst naar de illegale prostitutiesector, scherp dienen te worden gemonitord. Deelt de regering deze mening? Zo ja, op welke wijze gaat zij controle over de effecten van de in deze wet voorgestelde maatregelen als de leeftijdsverhoging en de landelijke vergunningplicht uitoefenen? Op welke wijze gaat zij het zicht vergroten op de gehele prostitutiebranche en de misstanden daarin?

De leden van de PvdA-fractie delen de zorgen van het College van p-g OM en de NRM dat de mogelijkheid om prostituees tijdens de contactmomenten bij de registratie te informeren over hun rechten, door het vervallen van de registratieplicht, verdwijnt. Zij doen de suggestie de verstrekking van informatie op te nemen in artikel 26 en 24. Voornoemde leden constateren dat de regering moeilijkheden bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorziet bij een dergelijke wettelijke verplichting. Kan de regering dit nader toelichten? Waarom is het niet mogelijk als voorwaarde te stellen voor het verlenen dan wel continueren van een vergunning dat een contactmoment plaatsvindt tussen prostituee en vergunningverlener, waarbij de nodige informatie wordt verstrekt?

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op het feit dat de NRM betreurt dat met het vervallen van de registratieplicht het zo belangrijke contactmoment is verdwenen voor mannen en vrouwen die in de prostitutie willen werken. Kan dit contactmoment op een andere wijze worden bewerkstelligd? Op welke wijze gaat de regering dit aanmoedigen?

Ook vragen deze leden een reactie op de suggestie van de NRM om de inhoud van het vierde en vijfde lid van artikel 4 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (informatie en voorlichting aan de prostituee over rechten, risico's en hulp) te handhaven door deze te verwerken in de artikelen 24 en 26 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Ook het College van Procureurs-Generaal beveelt dit aan. Waarom is hier niet voor gekozen?

De leden van de CDA-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het wetsvoorstel een wel zeer uitgeklede variant betreft van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Tijdens de plenaire behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Tweede Kamer gaf de regering aan dat een sluitend geheel van regulering met vergunningen voor bedrijven en registratie door prostituees, een verhoging van de prostitutieleeftijd naar 21 jaar, de strafbaarstelling van klanten van illegale prostitutie en een goede aandacht voor de positie van de prostituee allemaal onderdelen van de wet zijn die een belangrijke meerwaarde bieden bij de aanpak van deze misstanden. De regering gaf aan dat het oorspronkelijke wetsvoorstel naar haar mening goed in elkaar zat en dat wijzigingen op onderdelen risico's vormen voor de samenhang van het geheel. Vernoemde leden vragen naar aanleiding hiervan of het oorspronkelijk wetsvoorstel nog steeds goed in elkaar zit en of de samenhang niet in gevaar is gekomen door de voorgestelde wijzigingen. Heeft het oorspronkelijke wetsvoorstel niet substantieel aan kracht ingeboet nu de daarin opgenomen registratieplicht voor prostituees en de daarmee samenhangende vergewisplicht voor klanten zijn geschrapt? Deze leden verwijzen hierbij ook naar de kritiek van de NRM en het College van p-g OM) op het wegvallen van de registratieplicht. Vormde de registratieplicht niet een van de kernpunten van het oorspronkelijke wetsvoorstel dat ertoe dient om misstanden in de branche tegen te gaan, zoals mensenhandel en uitbuiting? Hoe beoordeelt de regering de zogeheten Utrechtse aanpak, waarbij de betrokken instanties door de registratie van prostituees bij de GGD goed konden beoordelen of er sprake was van mensenhandel? Deelt de regering de mening dat met het wegvallen van de registratieplicht een concreet handvat voor dergelijke contactmomenten niet meer voorhanden is? Deelt de regering voorts de opvatting dat exploitanten door middel van een registratieplicht kunnen aantonen dat zij legaal werken, dat gemeenten een aanknopingspunt hebben voor contact met de prostituee en dat het leven van exploitanten van kwade wil iets moeilijker wordt gemaakt? De regering onderschrijft het belang van een goede informatievoorziening. Hoe wil zij die concreet vormgeven, als tegelijkertijd de suggestie van de NRM terzijde wordt geschoven om dit wettelijk te regelen? De aan het woord zijnde leden merken verder op dat gemeenten vrij zijn om naar Utrechts voorbeeld zelf een registratie te regelen. Zal de regering gemeenten hierin stimuleren?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ten aanzien van het illegale circuit hoe de bestrijding hiervan meer vorm moet krijgen, juist nu de registratieplicht in onderhavig wetsvoorstel is komen te vervallen. Hoe kan een gemeente zicht houden en dus waar nodig ingrijpen als prostitutie zich verplaatst naar andere delen van een stad of naar massage-salons, nagelstudio's, schoonheidssalons of sauna's? In antwoord op eerder gestelde Kamervragen (Kamerstukken 2011–2012, aanhangsel Handelingen, nr. 2304) stelt de regering dat ook de in het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht voor prostituees een

maatregel vormt die in dit verband van belang is. De registratieplicht in combinatie met de algehele vergunningplicht ondervangt de verschuiving naar het deel van de prostitutiebranche dat thans nog niet gereguleerd is» Hoe beoordeelt de regering de verschuiving naar de illegale prostitutie nu de registratieplicht verdwijnt?

Voorts vernemen de aan het woord zijnde leden graag van de regering of zij kan bevestigen dat door het vervallen van de registratieplicht in onderhavig wetsvoorstel privacyargumenten verkozen lijken te worden boven een krachtige en eensgezinde aanpak van misstanden in de prostitutiebranche.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij drie redenen kan geven waarom is afgezien van de registratieplicht voor prostituees, juist in het kader van de bestrijding van mensenhandel.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat door het afzien van de registratieplicht er geen duidelijk contactmoment meer is waarbij de gemeente of de GGD informatie kan verstrekken aan de prostituee over gezondheid, veiligheid en hulpverlening. Voorlichting aan prostituees vormt juist bij uitstek de basis van de bestrijding van misstanden, waaronder uitbuiting en mensenhandel. Welke andere mogelijkheden kunnen worden benut om gemeenten op deze punten een zorgplicht te geven?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de registratieplicht een belangrijk middel was in de strijd tegen illegale prostitutie. Nu krijgen klanten naar de mening van deze leden terecht de verplichting om duidelijk te krijgen of er sprake is van strafbare prostitutie. Zij vragen zich af of er toch niet op de een of andere manier objectiveerbaar duidelijkheid kan worden geboden of er sprake is van een legale vorm van prostitutie? Is het risico niet groot dat de exploitant door misleiding de suggestie probeert te wekken dat er sprake is van een prostituee die ouder is dan 21 jaar? Zal de bereidheid er zijn om een paspoort te tonen? Wat wordt er concreet gedaan om op dit punt de wet te handhaven? Blijft dit onderdeel van het wetsvoorstel niet teveel hangen in goede bedoelingen?

5. Vergunningenstelsel

De leden van de VVD-fractie merken op dat het verplichte vergunningenstelsel zoals geïntroduceerd in artikel 9 van het oorspronkelijke wetsvoorstel blijft gehandhaafd. Hierdoor wordt het verboden een seksbedrijf uit te oefenen, tenzij daarvoor een vergunning is verleend. Deze leden zien het nut en de toegevoegde waarde van een dergelijk vergunningensysteem. Dit geldt temeer nu het landelijk vergunningenregister alle beschikkingen bevat, dus ook de geweigerde, ingetrokken en geschorste vergunningen. Zien deze leden het goed dat de voorgestelde vergunningenplicht ook ziet op thuisprostitutie? Zo ja, wie dient dan exact over de vergunning te beschikken en hoe verhoudt de voorgestelde vergunningplicht zich tot het bestemmingsplan? Spelen voorschriften behorende bij een bestemmingsplan een rol bij het eventueel afgeven van een vergunning?

Het is op dit moment volgens voornoemde leden nog niet duidelijk op grond van welke criteria een prostituee «bedrijfsmatig» werkt, een seksbedrijf exploiteert en dus vergunningplichtig is. Kan de regering meer helderheid verschaffen over de invulling van de gehanteerde criteria? Kan zij heldere uitgangspunten formuleren die bij het invullen van het begrip «bedrijfsmatig» een rol spelen en daarbij aangeven welke indicatoren per definitie leiden tot de conclusie dat sprake is van bedrijfsmatigheid? Dit zou ten goede komen aan de rechtszekerheid.

Daarnaast vragen deze leden op welke wijze kan worden opgetreden tegen een overtreding op grond van artikel 9 van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Kan een overtreding slechts bestuursrechtelijk worden aangepakt of is het overtreden van de in dat artikel neergelegde norm ook strafbaar gesteld? Zo ja, op grond van welk artikel in welke wet is overtreding van voornoemd artikel strafbaar gesteld? Gaat het hier om de Wet op de economische delicten? Zo ja, is het dan in het kader van duidelijkheid en rechtszekerheid niet goed om in het wetsvoorstel een verwijzing naar deze wet op te nemen? Zo nee, waarom niet? Voorts vragen deze leden of bij het opstellen van de artikelen 14 en 15 is overwogen om het overleggen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) verplicht te stellen. Zo ja, waarom is dit vereiste niet in genoemde artikelen opgenomen? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om het overleggen van een VOG door degene die een vergunningsaanvraag indient als criterium voor het eventueel verkrijgen van een dergelijke vergunning in de wet op te nemen?

De leden van de CDA-fractie vragen naar het nut van een uniforme vergunningplicht voor exploitanten van seksbedrijven, nu de registratieplicht is komen te vervallen. Wat is de relevantie van het feit dat een gemeente op de hoogte is van de informatie voortvloeiende uit artikel 17 van het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar straks mogelijk geen zicht heeft op de essentie van het seksbedrijf, namelijk de prostituees die er werkzaam zijn? De verbodsbepaling uit het oorspronkelijke wetsvoorstel voor een exploitant om een prostituee die niet beschikt over een registratiebewijs, voor zich te laten werken) is veranderd in de verplichting voor exploitanten om op de hoogte zijn van de leeftijd van de prostituee. Wat is in de praktijk de uitwerking van het verbod voor vergunninghouders om prostituees jonger dan 21 jaar op grond van het artikel 22 van het wetsvoorstel voor zich te laten werken? Blijkens de memorie van toelichting kunnen toezichhouders de prostituees op leeftijd controleren, maar volgens de regering behoeft een dergelijke controle alleen bij prostituees van wie het vermoeden bestaat dat zij de vereiste leeftijd nog niet hebben. Deze leden vragen de regering om een reactie op de problematiek dat prostituees in de leeftijd van (ongeveer) 17 tot 21 jaar, op grond van hun uiterlijk vaak zullen worden beschouwd als 21-plus. Is voor een echt effectieve controle van de leeftijd niet noodzakelijk dat prostituees zich geregistreerd hebben? Verwacht de regering dat exploitanten op basis van onderhavig wetsvoorstel de prostituees in hun seksbedrijven stante pede om hun legitimatie zullen vragen, nog los van de vraag of exploitanten van seksbedrijven in het illegale circuit hieraan invulling geven?

6. Verbod bij het vermoeden van mensenhandel

De leden van de VVD-fractie zouden het een goede en nuttige toevoeging vinden als het thans voorgestelde artikel 22 wordt uitgebreid met sub c waarin het de exploitant wordt verboden om een prostituee van wie hij vermoedt of redelijkerwijs behoort te vermoeden dat deze een slachtoffer is van mensenhandel (zoals strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht) voor zich te laten werken. Deze leden zijn van mening dat de exploitant van een seksbedrijf een bijzondere verantwoordelijkheid draagt in het bestrijden van uitbuiting en mensenhandel in de prostitutie en dat hij daarop daadwerkelijk moet kunnen worden aangesproken. Is de regering bereid het voorgaande aan artikel 22 toe te voegen? Zo nee, waarom niet? Voorts geldt ook ten aanzien van dit artikel dat in de wet niet specifiek is voorzien van een strafbaarstelling. Is ook ten aanzien van dit artikel hierin voorzien via de Wet op de economische delicten? Zo ja, dan zijn voornoemde leden ook met betrekking tot dit

artikel van mening dat het aanbevelenswaardig is om een verwijzing naar de Wet op de economische delicten in dit wetsvoorstel op te nemen.

7. Huisdoorzoeking

De leden van de VVD-fractie zijn positief gestemd over de nieuwe formulering van artikel 28 van het wetsvoorstel, nu gemeentelijke toezichthouders hierin de mogelijkheid wordt gegeven om een woning binnen te treden zonder de toestemming van de bewoner, als er signalen van bedrijfsmatige prostitutie zijn zonder dat daarvoor de benodigde vergunning is afgegeven. Zien deze leden het goed dat gemeenteambtenaren in artikel 28, eerste lid, van het wetsvoorstel de bevoegdheid krijgen om strafbare feiten op te sporen? Hoort deze taak niet meer bij politieambtenaren nu zij belast zijn met het opsporen van strafbare feiten?

De leden van de PVV-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om bij de toelichting op artikel 28 van het wetsvoorstel op te nemen dat de burgemeester van een bepaalde gemeente in het kader van prostitutiecontroles zijn bevoegdheid tot het uitschrijven van een machtiging tot binnentreden kan delegeren aan een hulpofficier van justitie?

De leden van de D66-fractie gaan ervan uit dat bij de aangepaste bevoegdheid tot het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner, nog steeds toestemming van de rechter-commissaris of van de officier van justitie nodig is. Zij ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet is geregeld dat artikel 28 van het wetsvoorstel ook het binnentreden van andere plaatsen dan woningen regelt, ook als daar niet daadwerkelijk een seksbedrijf is gevestigd. Is het niet denkbaar dat een exploitant er – al dan niet legaal – voor zal kiezen vrouwen te laten werken op andere plaatsen dan woningen? Er is dan toch niet automatisch sprake van bedrijfsmatig werken? Op basis van welke grondslag mag dan wel in die andere plaatsen binnentreden worden?

8. Consultatie

De leden van de PvdA-fractie delen de zorgen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat met dit wetsvoorstel niet langer een sluitend geheel van regulering voorligt. Kan de regering toelichten welke gevolgen dit heeft voor de uniformiteit van lokale bepalingen? Hoe wordt voorkomen dat met de inwerkingstelling van deze wet een waterbedeffect optreedt?

Voornoemde leden bemerken dat bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) onverminderd zorgen blijven bestaan over het risico op gescheiden kolommen van toezicht. Zij delen het standpunt van de VNG dat goede samenwerking tussen gemeenten en politie essentieel is. In hoeverre blijft het ook na invoering van dit wetsvoorstel mogelijk dat gemeenten toezichtstaken overdragen aan de politie en dat hierover afspraken worden gemaakt in driehoeksverband? Is artikel 27 van het wetsvoorstel op deze uitgangspunten gebaseerd?

De leden van de D66-fractie merken op dat de VNG zorgen heeft geuit over het toezicht en de handhaving van onderhavig en oorspronkelijk wetsvoorstel. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op de betrokkenheid van de politie bij de controle van de nieuwe prostitutiewet en een overzicht van de financiële gevolgen en capaciteitslasten hiervan, zowel voor gemeenten als voor de politie.

9. Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie zijn teleurgesteld over het verlengen van de oorspronkelijk korte evaluatieperiode van drie jaar na inwerkingtreding van de wet. Zij hechten groot belang aan het goed en tijdig kunnen monitoren van de effecten van dit wetsvoorstel. In verband met de lange fase van inwerkingtreding van de wet vrezen zij dat een evaluatie pas plaatsvindt nadat ruim vier jaar is verstreken. Kan de regering deze zorgen wegnemen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ten aanzien van de evaluatieperiode of met het oog op het invoeren van een vergunningplicht voor gemeenten het niet van belang is pas na vijf jaar te evalueren en al na drie jaar de stand van zaken te bespreken.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman