

Vergaderjaar 2011–2012

**32 211**

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

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 16 maart 2012

#### **1. Inleiding**

Na ontvangst van de memorie van antwoord hebben leden van zeven fracties nog (aanvullende) vragen. Graag beantwoord ik die vragen met deze nadere memorie van antwoord, in de volgorde waarin de vragen zijn opgenomen in het nader voorlopig verslag.

#### **2. Doel en effectiviteit wetsvoorstel**

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering nogmaals toe te lichten waarom is gekozen voor een verhoging van de leeftijdsgrens van 18 naar 21 jaar. Deze keuze bevreemdt hen, omdat prostituees onder de 21 jaar en degenen zonder geldige papieren nu zijn uitgesloten van registratie en dus van het contactmoment. Draagt deze maatregel dan bij aan het bestrijden van misstanden in de seksbranche? Deze leden vragen waarop de veronderstelling is gebaseerd dat jonge prostituees door de leeftijdsverhoging worden aangemoedigd om te stoppen met werken en of het niet waarschijnlijker is dat deze groepen verder de illegaliteit in zullen verdwijnen, elk contact met de hulpverlening of de politie zullen mijden en daardoor een groot risico lopen op uitbuiting. Duidelijk is dat de meningen over de effectiviteit van een leeftijdsverhoging als maatregel ter bestrijding van gedwongen prostitutie uiteenlopen, zowel in de politiek als in het prostitutieveld. Diverse gemeenten met een concentratie van prostitutie en goed zicht op de problemen in de prostitutiebranche zijn krachtig pleitbezorger voor leeftijdsverhoging. De woordvoerders van de fracties van het CDA, de VVD, de PVV, de ChristenUnie en de SGP spraken tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer expliciet hun steun uit voor de leeftijdsverhoging naar 21 jaar. Deze fracties hebben erop gewezen dat een leeftijdsverhoging zal bewerkstelligen dat prostituees weerbaarder zijn op het moment dat zij hun activiteiten gaan uitoefenen. Ik onderschrijf deze veronderstelling op grond van de volgende overwegingen. Personen van 21 jaar en ouder:

- hebben tijd gehad om als volwassene na te denken over de zwaarte en risico's van het werk, alsmede de mogelijke gevolgen daarvan voor de toekomst;
- zullen zich vaak ook beter kunnen weren. Zij hebben immers doorgaans meer ervaring in de sociale omgang als volwassene met volwassenen. Dat is in de omgang met exploitanten en onderhandelingen met klanten van wezenlijk belang;
- zullen vaker een opleiding hebben afgerond, waardoor zij economisch minder afhankelijk zijn van het beroep van prostituee en meer mogelijkheden hebben om desgewenst het werk als prostituee te beëindigen. Dan bestaan er meer perspectieven op alternatieven.

Prostituees jonger dan 21 jaar kunnen zich niet laten registreren en om deze reden niet legaal binnen de branche werkzaam zijn. Met de instrumenten uit het wetsvoorstel kan krachtig worden opgetreden tegen illegale prostitutie. Om deze reden wordt het voor deze groep minder aantrekkelijk om als prostituee werkzaam te zijn, en daarom mag worden aangenomen dat er sneller voor stoppen zal worden gekozen. Indien prostituees jonger dan 21 jaar er toch voor kiezen om binnen de branche werkzaam te zijn, betekent dat overigens niet dat zij zich niet langer tot de hulpverlening of politie zouden kunnen richten. Hulpverlening is voor iedereen. De vraag of een prostituee geregistreerd is en ouder dan 21 jaar, is voor hulpverleners niet relevant. Ook de politie zal een hulpvraag vanuit deze groep niet negeren. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, zullen slachtoffers van bijvoorbeeld uitbuiting niet worden beboet. Prioriteit zal altijd liggen bij het vervolgen van de daders en het bevrijden van de prostituee uit haar benarde positie. De kans op uitbuiting acht ik dus niet waarschijnlijker worden door de leeftijdsverhoging.

De leden van de PvdA-fractie hebben veel twijfels over de effectiviteit van het zogeheten contactmoment. Zij vragen of dat contactmoment slechts een maal per drie jaar plaatsvindt en of het niet de voorkeur verdient om contactmomenten met een zekere regelmaat te organiseren, los van de verplichte registratie, in ieder geval vaker dan eens in de drie jaar. Overigens hebben deze leden ook veel twijfels omtrent de mogelijkheid die een contactmoment biedt om misstanden te signaleren. Zij vragen de regering om een nadere toelichting op de voorgestelde werkwijze. Ik ben het met deze leden eens dat er bij voorkeur meerdere contactmomenten dienen te zijn. Ingevolge het wetsvoorstel zijn er, alvorens de prostituee daadwerkelijk met een registratienummer aan het werk gaat, minimaal twee contactmomenten bij de gemeente. Het volgende verplichte contactmoment is inderdaad pas weer na drie jaar, bij de vernieuwing van de registratie. Een hogere frequentie van verplichte contactmomenten kent diverse nadelen: de administratieve last voor de prostituee en de overheid neemt toe en er zal dan weer een systeem van controle en sanctie moeten worden ingericht op het niet naleven van deze nieuwe verplichting. Het is de bedoeling dat er naast deze contactmomenten ook andere – niet verplichte – contacten zullen zijn. Zeker de prostituees die in bordelen of achter de ramen werkzaam zijn, zijn zichtbaar en zij zullen dan ook regelmatig bezocht kunnen worden door toezichthouders en hulpverleners. Ik realiseer me dat dergelijke contacten lastiger tot stand zijn te brengen met prostituees die niet zichtbaar werken. Gaat het om in vrijheid werkende thuisprostituees, dan is dat minder een probleem dan als het gaat om prostituees die gedwongen «onzichtbaar» werken. Het toezicht (en ook de hulpverlening) zal zich dan extra moeten inspannen om juist ook die categorie te bereiken. De kans op contact langs die weg is naar verwachting groter dan de kans op contact op basis van een frequenter verplicht contactmoment – want die verplichting zal door deze categorie prostituees worden ontdoken. Dat laat

de noodzaak van een verplicht contactmoment onverlet, maar vooralsnog ben ik van mening dat een keer per drie jaar daarvoor voldoende is. Ik heb begrip voor de twijfels die deze leden hebben over de mogelijkheid die een formeel contactmoment biedt om misstanden te signaleren. Het is juist daarom dat «slachtofferschap» geen criterium om registratie te weigeren. Maar de kansen die er zijn, moeten gegrepen worden. En daarnaast is het zaak de verplichte en de niet-verplichte contactmomenten optimaal te benutten om door middel van mondelinge en schriftelijke informatieverstrekking de prostituee in een positie te brengen om, indien nodig, zelf stappen te ondernemen. In het informatiepakket zal daartoe onder meer informatie worden opgenomen over de rechten van de prostituee, de risico's van de werkzaamheden en de mogelijkheden uit de branche te stappen, alsmede contactgegevens van hulpverleningsdiensten en politie.

De leden van de PvdA-fractie zijn nog niet overtuigd dat de voorstellen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, en een bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden en het tegengaan van vrouwenhandel. Zij wijzen op de aankondiging van Amsterdam niet tot registratie over te gaan bij een vermoeden van dwang, om te voorkomen dat de overheid uitbuiters legitimeert. Zij vragen hoe het gevaar van door de overheid gelegitimeerde uitbuiting kan worden voorkomen, nu een vermoeden tot dwang geen weigeringsgrond is.

De burgemeester van Amsterdam is een uitgesproken voorstander van de registratieplicht van prostituees, maar hij vindt het een punt van zorg dat een vermoeden van slachtofferschap en/of vrijwilligheid geen weigeringsgrond is. Ik lees zijn brief zo dat het zijn voorkeur zou hebben een prostituee in die gevallen niet te registreren, maar een passend zorgpakket aan te bieden. Ik begrijp die wens van de gemeente Amsterdam. Idealiter wordt een slachtoffer niet geregistreerd, maar wordt hulp geboden om te stoppen met het werk. Indien bij het registratiegesprek een duidelijk vermoeden van slachtofferschap bestaat, moet de gemeente er ook alles aan doen om de prostituee, onder meer door het aanbieden van een zorgpakket, uit haar benarde positie te bevrijden. De praktijk wijst echter uit dat dat niet altijd gemakkelijk zal zijn. Prostituees kunnen namelijk niet gedwongen worden om hulpverlening te accepteren. In veel gevallen zullen zij, uit angst voor de pooier, hulp zelfs weigeren. Het is voor deze groep van evident belang dat er dan toch registratie plaatsvindt. Op deze manier blijft het slachtoffer in ieder geval in zicht en zal zij zich niet in het illegale circuit hoeven te gaan bewegen. Uitbuiting en onvrijwilligheid zijn zeer ernstige misstanden die bestreden moeten worden. Het niet-registreren van mogelijke slachtoffers draagt niet bij aan de verbetering van hun positie. Zonder registratie komt een slachtoffer immers in het illegale circuit, tenzij zij stopt met dit werk – maar het is de vraag of zij in de positie is daartoe te besluiten. Zonder registratie is de kans groot dat een slachtoffer geheel verdwijnt uit het zicht van politie, gemeenten en hulpverlening. Op brede schaal moet worden uitgedragen dat registratie geen keurmerk is, geen waarborg dat er niets aan de hand is. Dat geldt op het moment van registratie, maar ook daarna. Het is immers niet uit te sluiten dat na verloop van tijd een in vrijheid begonnen – en dus probleemloos geregistreerde – prostituee later in minder florissante omstandigheden terecht komt. Het blijft voor alle betrokkenen – inclusief de klanten – van belang bij elk contact alert te zijn op mogelijke misstanden. Bij dat besef kan en mag dus niet de indruk ontstaan van door de overheid gelegitimeerde uitbuiting.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie richt het wetsvoorstel zich met name op het verder reguleren van het reeds gereguleerde deel van de prostitutiebranche, en biedt het nauwelijks aanknopingspunten om het illegale deel aan te pakken. Deze leden vragen of met dit wetsvoorstel

niet juist het risico groeit dat het illegale deel van de prostitutie zal toenemen; zij vragen welke maatregelen de regering denkt te kunnen treffen om dat te voorkomen.

Het wetsvoorstel beoogt alle vormen van seksuele bedrijvigheid te reguleren, zodat er een duidelijk onderscheid ontstaat tussen legaal en illegaal aanbod, wat een onmisbaar uitgangspunt is voor controle op de naleving. Dat is het begin van de aanpak van misstanden. Ik zie dus niet waarom het illegale deel van de branche groter zou worden met dit wetsvoorstel. Integendeel: een groter deel van de branche gaat onder de vergunningplicht vallen dan nu het geval is. Als het gereguleerde deel van de branche, onder meer door aan vergunning verleende voorwaarden, op orde is, kan de inzet van gemeenten en politie eenvoudiger op het illegale deel van de prostitutiebranche gericht worden – met als verwacht effect dat het illegale deel juist zal afnemen.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de regering terecht de aanpak van mensenhandel tot prioriteit heeft benoemd, maar dat de vervolproblematiek nauwelijks wordt aangepakt. Zij vragen of de regering ervan op de hoogte is dat de wachtlijst voor opvang van mensenhandelslachtoffers bij de landelijke organisatie Comensha steeds langer wordt. Voorts vragen deze leden of de regering het met deze leden eens is dat een serieuze aanpak van mensenhandel impliceert dat er voldoende opvangcapaciteit voor slachtoffers van mensenhandel wordt gecreëerd. Zijn er voornemens om de opvangcapaciteit uit te breiden?

Ik ben het met deze leden eens dat er voldoende opvangcapaciteit dient te zijn. Het verheugt me dan ook, te kunnen melden dat de wachtlijst niet langer wordt. Sinds de komst van de «Pilot categorale opvang slachtoffers mensenhandel» in juni 2010 is het tekort aan opvangplaatsen aanzienlijk verminderd. Bij brief van 1 februari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 72) heb ik, mede namens de minister voor Integratie en Asiel en de staatssecretarissen van VWS en SZW, de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de opvang voor de verschillende groepen slachtoffers structureel wordt georganiseerd, zodat het aantal opvangplekken en de binnen die opvang gegeven zorg en hulp goed aansluiten bij de vraag. Bovendien wordt, om te voldoen aan de grote vraag naar opvangplekken, het aantal opvangplaatsen binnen de categorale opvang uitgebreid van 50 naar 70.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering te reageren op de brief van de Raad van Hoofdcommissarissen over het conceptwetsvoorstel. Volgens de Raad is een ander beleid nodig dan met het wetsvoorstel kan worden bereikt, omdat de prostitutiebranche steeds dynamischer, professioneler en onzichtbaarder is geworden en steeds meer bedreven wordt achter façades van andere bedrijven en via internet of in de quasiprivesfeer. Deze leden verzoeken tevens om een reactie op de visie van de Raad over de handhaving.

Volgens de Raad van Hoofdcommissarissen is er een preventief beleid nodig, met meer bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het accent moet maar de mening van de Raad vooral ook liggen bij de zorg voor de sociale en maatschappelijke positie van de prostituees en het tegengaan van uitbuiting in plaats van het «opjagen» van de prostituees. Met die uitspraken ben ik het eens. Alleen reactief prostitutiebeleid, waarmee achter de ontwikkelingen in de branche wordt aangelopen, is niet de oplossing voor de bestaande grote problemen. Er is veel meer nodig en daaraan wordt door dit kabinet hard gewerkt. De consultatiereactie van de Raad dateert van 15 januari 2009, en na dat moment is het wetsvoorstel inhoudelijk gewijzigd, en sluit het meer aan bij de wens van de Raad. Zo is de verantwoordelijkheid van het bestuur in het wetsvoorstel vergroot door onder andere de toevoeging van het verplichte gesprek, is er veel aandacht voor uitstapprogramma's voor prostituees en is er een Plan van aanpak versterking sociale positie prostituees. Ik wens hier overigens te

benadrukken dat er van het «najagen» van prostituees nooit sprake is geweest en ook niet zal zijn.

Wat betreft toezicht en handhaving bepleitte de Raad in 2009 voor meer centralisatie. Naar de mening van de Raad blijven er ten gevolge van een decentrale aanpak versnippering en ongelijke aanpakken bestaan, en de Raad verwacht dat de met het wetsvoorstel beoogde eenduidigheid en rechtsgelijkheid bij de controle en handhaving niet wordt gerealiseerd. De Raad ziet als belangrijkste bezwaar dat een situatie blijft bestaan waarbij seksbedrijven zich vooral vestigen in de gemeenten die de minste mogelijkheden hebben voor of eisen stellen aan handhaving en toezicht op bedrijven. In het wetsvoorstel is gekozen voor aan aantal uniforme kaders waarbinnen voor gemeenten een beperkte ruimte blijft bestaan om een lokale kleur aan het prostitutiebeleid te geven. In een grote stad als Amsterdam zal het prostitutiebeleid niet hetzelfde zijn als in een kleine gemeente. Ik wil er daarbij op wijzen dat lokale invulling slechts op een beperkt aantal aspecten mogelijk is. Met betrekking tot de meeste, belangrijkste delen van het prostitutiebeleid is differentiatie niet mogelijk. Deze zijn verplichtend voorgeschreven. Het kabinet stelt in het wetsvoorstel een uniformering voor met betrekking tot de vergunningvoorwaarden en de weigering- en intrekkinggronden voor de vergunning. Hiermee voorziet het wetsvoorstel in landelijke uniforme eisen voor alle seksbedrijven. Zij dienen door gemeenten als strikte voorwaarden met betrekking tot vergunningverlening gehanteerd te worden. Door deze uniformering zullen al te grote gemeentelijke en regionale verschillen tot een minimum beperkt worden. Dat ontnemt (malafide) exploitanten de mogelijkheid zich te verplaatsen naar een gemeente waar lichtere vergunningvoorwaarden gelden. Verder werkt de politie met het referentiekader prostitutie en mensenhandel waarin zij zelf heeft aangegeven waar toezicht en handhaving in de prostitutiesector en de opsporing van mensenhandel aan moeten voldoen.

De leden van de CDA-fractie menen dat vooral in de niet-locatiegebonden bedrijven moeilijk zicht is te krijgen op de daarin werkzame prostituees. Wanneer een bedrijf de wet wil ontlopen, zal het naar verwachting moeilijk zijn vast te stellen wie daar werkzaam zijn en ook of de registratieplicht door de prostituees is nageleefd. Juist waar het om werkelijke misstanden gaat, is dit ongewenst. Kan de regering hierop reageren? Bij escortbedrijven is de seksuele dienstverlening door prostituees weliswaar niet locatiegebonden, maar in de kern gebeurt de dienstverlening van het escortbedrijf – de bemiddeling – op basis van een voor een bepaalde plaats afgegeven vergunning, en een daarmee verbonden vast telefoonnummer. Het landelijk register van escortbedrijven bevat deze gegevens, en biedt zo de instrumenten om de exploitant van het escortbedrijf te detecteren. In het wetsvoorstel zijn aanvullende bepalingen opgenomen die specifiek betrekking hebben op prostitutiebedrijven en dus ook escortbedrijven. Zo is in het wetsvoorstel opgenomen dat de exploitant dan wel een door hem aangewezen vertegenwoordiger voor toezichthouders aanwezig dient te zijn gedurende de uren dat een prostitutiebedrijf geopend is. Voorts is in het kader van toezicht en handhaving de bepaling opgenomen dat er te allen tijde een actuele bedrijfsadministratie beschikbaar moet zijn voor de toezichthouders. In deze bedrijfsadministratie moeten de gegevens zijn opgenomen van de voor het prostitutiebedrijf werkzame prostituees. De toezichthouder verkrijgt daarmee direct inzicht in het actuele personeelsbestand van de exploitant. Indien bij controle blijkt dat de administratie niet klopt doordat bijvoorbeeld niet van alle (beweerdelijk) beschikbare prostituees de benodigde persoonsgegevens aanwezig zijn, dan wordt de exploitant daarvoor verantwoordelijk gesteld en bestaat de mogelijkheid zijn vergunning in te trekken.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel ook dient om zicht te krijgen op de thuiswerkers, maar het is voor hen de vraag of zich hier wel de misstanden voordoen die de regering met prioriteit zou moeten bestrijden. Om welke bijzondere misstanden gaat het in de thuisbranche?

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 souteneurs. Souteneurs zijn 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 leden van de **SP**-fractie willen weten of zij het juist zien dat deze wet primair beoogt zicht te krijgen op de branche en pas in tweede instantie opsporing van minderjarige prostituees en van gedwongen prostitutie – zowel nationale als internationale mensenhandel – beoogt te bevorderen. Derhalve vragen deze leden aan de regering om een feitelijke uitleg van hoe er geopereerd zal worden als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven. Indien de aan het woord zijnde leden impliceren dat het wetsvoorstel teveel gericht is op het verkrijgen van meer zicht op de branche, en dat opsporing minder belangrijk is, dan deel ik die visie niet. Wel kan gesteld worden dat het reguleren als het ware vooraf gaat aan de opsporing; het biedt daarvoor de basis. De registratieplicht en het verplichte vergunningstelsel voor (alle) seksbedrijven vormen samen een zoveel mogelijk sluitend systeem binnen de branche, waarbij elke vorm van prostitutie onder enige vorm van regulering komt te vallen. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin een aantal vormen van prostitutie op geen enkele wijze is gereguleerd. Deze regulering is noodzakelijk om controle mogelijk te maken, onder meer door gemeentelijke toezichthouders. De politie kan zich dan vooral richten op de opsporing van minderjarige prostituees en van gedwongen prostitutie. Overigens berust de aanpak van misstanden niet alleen op deze wet. Ik verwijs hier naar mijn brief van 2 februari 2012 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 73), met daarin ondermeer mijn reactie op 10 maatregelen om mensenhandel aan te pakken. Wat betreft de daar (herhaalde) toezegging van een wetsvoorstel over de verhoging van de maximumstraf op mensenhandel: dat is inmiddels ingediend (Kamerstukken II 2011/12, 33 185, nr. 2; de bedoelde verhoging is opgenomen in artikel I, onder D). Dit zal de mogelijkheden voor de opsporing vergroten – bijvoorbeeld met betrekking tot de voorlopige hechtenis.

Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid te controleren of de prostituee geregistreerd staat, aldus de leden van de SP-fractie. Indien dit het geval is, dan wordt de gemeentelijk controleur geacht een contactmoment te hebben om te bezien of er misschien sprake is van onvrijwilligheid. De leden schetsen zeer uitvoerig aan aantal scenario's die zich zouden kunnen afspelen in die situatie, maar het is hun niet duidelijk in hoeverre de registratieplicht een bijdrage levert aan de bestrijding van prostitutie door minderjarigen, van gedwongen prostitutie of van mensenhandel. Wat is het voordeel van een contactmoment door een controleur boven een contactmoment door een gespecialiseerde veldwerker? Deze leden stellen dat de regering de veel geuite stelling onderschrijft dat de prostituee door de registratieplicht minder bereikbaar zal zijn voor de hulpverlening. Weegt dit nadeel op tegen het voordeel van het in kaart brengen van of zicht hebben op de seksbranche?

Door de registratieplicht zal meer zicht en grip op de gehele branche verkregen worden, omdat hiermee ook informatie beschikbaar komt over zelfstandigen die werkzaam zijn in escort, in de thuisprostitutie of in

niet-vergunde bordelen. Deze prostituees thans vrijwel volledig aan het zicht onttrokken. Gebleken is dat zich in dit deel van de seksbranche veel misstanden voordoen. Bij naleving van de registratieplicht komen ook deze prostituees in beeld. De registratie op zich zelf garandeert niet dat prostituees geen slachtoffer zijn van gedwongen prostitutie. Dit betekent echter niet dat de registratieplicht geen toegevoegde waarde zou hebben. Registratie is een belangrijke maatregel om de aanpak van gedwongen prostitutie te ondersteunen en een essentieel element in de beoogde regulering van de prostitutiebranche. De daadwerkelijke opsporing en vervolging van gedwongen prostitutie is een zaak van politie en justitie, binnen het kader van het strafrecht. Door de invoering van een verplicht vergunningenstelsel, in combinatie met de registratieplicht en het landelijke register van onder meer escortvergunningen, wordt een zoveel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren en de strafrechtelijke bestrijding van gedwongen prostitutie en andere misstanden beter kan ondersteunen.

Een contactmoment met een controleur is van een andere orde dan het contact met een gespecialiseerde veldwerker; het is dus geen kwestie van kiezen. Ik wil graag benadrukken dat nut en noodzaak van contactmomenten door gespecialiseerde hulpverleners onomstreden zijn, maar om misstanden daadwerkelijk te kunnen aanpakken, is ook de inzet van toezichthouders noodzakelijk. Het moet op een misverstand berusten als de indruk is ontstaan dat dezerzijds de stelling wordt onderschreven dat een prostituee door de registratieplicht minder bereikbaar zal zijn voor de hulpverlening. Voor hulpverleners die contact zoeken met prostituees zal, zoals hiervoor al is gesteld, het niet van belang zijn of een prostituee geregistreerd is: zowel de geregistreerde als de niet-geregistreerde prostituee kan immers hulp behoeven. Bovendien kan een hulpverlener niet controleren of een prostituee al dan niet is geregistreerd: hij zal het moeten doen met de informatie die de prostituee hem daaromtrent verstrekt.

In de door de leden van de SP-fractie omschreven scenario's kunnen de door de controleur bij de contactmomenten opgevangen signalen van slachtofferschap worden doorgegeven aan de politie. Deze signalen kunnen een aanknopingspunt bieden voor opsporing. Zo werkt de registratieplicht als een ondersteunend instrument bij de bestrijding van mensenhandel.

Deze contactmomenten rond de registratie bieden de mogelijkheid om de prostituee schriftelijk en mondeling van informatie te voorzien. De prostituee kan onder meer worden geïnformeerd over de rechten van de prostituee, de risico's van de werkzaamheden en de mogelijkheden uit de branche te stappen, alsmede contactgegevens van hulpverleningsdiensten. De wet maakt deze contactmomenten mogelijk: of prostituees de hulp aanvaarden en vervolgstappen zetten, is aan hen.

Tegen prostitutie door minderjarigen wordt niet op grond van deze wet, maar op grond van de relevante bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht opgetreden. De strafwaardigheid van misstanden zoals prostitutie door minderjarigen is evident – dit wetsvoorstel behoeft op dit punt dus geen nadere regels te bevatten.

De leden van de **D66**-fractie blijven worstelen met de vraag of met de registratie- en vergunningenplicht de doelen van het wetsvoorstel, tegengaan van mensenhandel en andere misstanden in de prostitutiebranche, worden behaald. Deze leden onderscheiden vrijwillig en de onvrijwillig werkende prostituees, en daarnaast noemen zij als derde groep prostituees jonger dan 18 en of zonder verblijfstitel. Deze leden wijzen op berichten uit de belangengroeperingen van prostituees, zoals het Landelijk Platform Prostitutie, dat met invoering van de Wet regulering prostitutie een groot deel van de vrijwillig werkzame prostituees in de

illegaliteit verdwijnt. Zij zullen weigeren zich te laten registreren. Wat betreft de onvrijwillig werkende prostituee stellen deze leden dat zij zich onder dwang zal laten registreren, maar niet zal worden opgespoord, nu er slechts één contactmoment is in drie jaar en drie maanden. Zij concluderen dat onvrijwillig werkende prostituees buiten het bereik van deze wet blijven, en zien graag een reactie van de regering op deze problematiek.

Nu de drempel om zich te laten registreren zo laag mogelijk is gehouden, en een goede controle op registratie mogelijk is, verwacht ik, anders dan het Landelijk Platform Prostitutie, dat prostituees zullen inzien dat het beter is zich te laten registreren. Het werkelijk beeld zal pas enige tijd na de invoering bekend zijn. Ik vind de door de leden genoemd signalen onvoldoende om af te zien van de invoering van de registratieplicht. Voor de onvrijwillig werkende prostituee die tot registratie gedwongen wordt, geldt dat de registratie kan bijdragen aan het beëindigen van die situatie. Registratie leidt overigens tot minimaal twee contactmomenten, omdat het ermee begint dat er schriftelijk informatiemateriaal wordt overhandigd aan de prostituee die zich komt laten inschrijven – al dan niet gedwongen. Maar de inschrijving is geen louter administratieve handeling waarin slechts wordt nagegaan of een prostituee de juiste leeftijd heeft en beschikt over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Met degene aan wie een registratienummer wordt verstrekt, vindt een gesprek plaats. In dat gesprek wordt gesproken over de verstrekte informatie, met het doel de prostituee bewust te maken van haar positie, bijvoorbeeld ten opzichte van een exploitant, en van de mogelijkheden die er zijn om met het werk te stoppen. En nadrukkelijk biedt het gesprek ook kansen eventuele signalen van mensenhandel op te vangen. De burgemeesters moeten de GGD raadplegen omtrent de organisatie van de gesprekken; ook de zedenpolitie en andere deskundigen kunnen mogelijk bijdragen aan (de organisatie van) de gesprekken. Deze partijen hebben vaak reeds ervaring met het opvangen van mogelijke signalen. Daarnaast zullen ook gemeentebesturen hierin ervaring moeten opdoen. Er zijn en worden diverse initiatieven genomen om de ambtenaren van alle betrokken diensten bewust te maken van mensenhandel en op te leiden om signalen van slachtoffers van mensenhandel te kunnen herkennen.

Zoals ik ook in de memorie van antwoord heb aangegeven, acht ik een (verplicht) contactmoment om de drie jaar een adequate frequentie. Het is een afweging tussen praktische belasting voor de prostituee, die beperkt moet blijven, en de wens periodiek contact te hebben met de prostituee. Een frequentere meldingsplicht voor de prostituee acht ik om die reden niet noodzakelijk. En niet onbelangrijk voor het draagvlak: het zal de animo voor registratie niet doen toenemen. Het is uiteraard niet de bedoeling dat het contact rond de registratie het enige contact is met overheidsfunctionarissen in een periode van ruim drie jaar. Gedurende de loop van de registratieperiode zullen er in het kader van het toezicht andere contactmomenten met de prostituee worden gecreëerd. Het referentiekader prostitutie en mensenhandel van de politie geeft aan dat elk vergund prostitutiebedrijf zes keer per jaar bezocht zou moeten worden; in dat kader ligt ook contact met de daar werkzame en dus – al dan niet gedwongen – geregistreerde prostituees in de rede. Daarnaast is het de bedoeling dat ook de hulpverlening contact vindt met de prostituees – in alle varianten: vrijwillig werkend en geregistreerd, vrijwillig werkend, maar niet geregistreerd, niet-vrijwillig werkend, maar gedwongen geregistreerd, en niet-vrijwillig werken en (gedwongen) niet-geregistreerd. Voor de hulpverlening is die onderverdeling niet relevant.

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen weten of de regering – naast het contact rond de registratie – andere mogelijkheden heeft onderzocht om prostituees actief nader te informeren, bijvoorbeeld via de GGD,

hulpverlening, politie, zelforganisaties en de seksbranche zelf. Zou er zonder registratieplicht niet eenzelfde resultaat kunnen worden bereikt. De regering wijst erop dat met name prostituees die niet in een bordeel werkzaam zijn, moeilijk bereikbaar zijn. Zouden deze niet kunnen worden benaderd langs de weg waarop zij zichzelf aanbieden? Kunnen escortbureaus of soortgelijke bedrijven niet verplicht worden toegang te bieden tot hun personeelsleden, teneinde hen te informeren, zonder dat zij verplicht worden zich te registreren?

De registratieplicht is bedoeld om meer zicht en grip op de prostitutiebranche te verkrijgen, en is daarnaast een bijzonder geschikt middel om prostituees over hun positie te informeren. De registratie is niet opgezet om informatie te verstrekken aan de prostituees – maar de mogelijkheid om dat te doen wordt optimaal gebruikt, door het verstrekken van schriftelijk materiaal bij het eerste contact rond de registratie, en door het gesprek bij het tweede contact. Daarnaast zullen alle door deze leden genoemde sectoren uit de samenleving ook waar mogelijk hun rol moeten spelen – maar in veel gevallen laat die zich niet goed in een wettelijke verplichting vatten. Er zijn dus veel mogelijkheden voor de informatieverspreiding, maar omdat informatieverspreiding niet de bestaansreden is van de registratieplicht, leiden die alternatieven er niet toe dat kan worden afgezien van de registratieplicht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering rekening gehouden heeft met het risico dat handhaving van de registratieplicht een doel op zichzelf kan worden, wat misschien zelfs ten koste gaat van de aandacht en capaciteit voor de bestrijding van misstanden.

Ik heb vertrouwen in de professionals die met de handhaving zijn belast, en ben dus niet bang dat de handhaving van de registratieplicht een doel op zich zelf wordt. Het is uiteraard niet te doen om het beboeten van prostituees die niet geregistreerd blijken. Het gaat erom een handvat te hebben om te kunnen controleren of een prostituee geregistreerd is of niet. Dat controlemoment biedt vervolgens de kansen voor verdere actie, indien daarvoor aanleiding is. De registratieplicht en de handhaving zijn dus nadrukkelijk geplaatst in een breder kader. Gericht toezicht en efficiënte handhaving leiden tot een goede inzet van de beschikbare capaciteit.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering verwacht dat deze wetwijziging er, anders dan nu, toe leidt dat de opsporing en handhaving zich zullen richten op de gehele seksbranche, inclusief het niet-geregistreerde en niet-vergunde deel? Zo ja, waarop baseert ze deze verwachting?

Handhaving, dus controle op de naleving van de voorschriften, zal zich uitstrekken over de gehele seksbranche. Dit betreft dan een groter deel van de branche dan thans het geval is. Ik verwacht dat de opsporing zich met name op het illegale deel zal richten, meer in het bijzonder op illegale deel van de prostitutiebranche, gelet op de mensenwaardige situaties die zich daar kunnen voordoen. Voor alle duidelijkheid voeg ik daaraan toe dat ook bij geregistreerde prostituees sprake kan zijn van uitbuiting en mensenhandel. Het wetsvoorstel introduceert de brede vergunningplicht en de registratie van prostituees, en deze wet zal dus een impuls geven aan de handhaving en opsporing over de volle breedte. Bovendien wordt de aanpak van het illegale deel versterkt door het sanctie-instrumentarium dat met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Dit, gevoegd bij het groeiend besef van de ernst van de misstanden, geeft me het vertrouwen dat deze wet effect zal hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarop de regering de verwachting baseert dat de registratieplicht zal leiden tot een vermindering van gedwongen of minderjarige prostitutie. Is het risico niet groot

dat bij een te hoge drempel voor de registratie, prostituees ervoor zullen kiezen «ondergronds» verder te gaan? Welke onderbouwing heeft de regering voor de verwachting dat organisaties of personen die verdienen aan het afdwingen van prostitutie, deze inkomensbron laten varen uit angst voor de registratie?

Hiervoor heb ik al gesteld dat ik van oordeel ben dat de drempel voor registratie in het wetsvoorstel zo laag mogelijk is gehouden. Het wetsvoorstel houdt rekening met bestaande gevoeligheden. Zo hebben, om eventuele angst voor herkenning tegen te gaan, prostituees een ruime keuze uit gemeenten via welke zij zich kunnen laten registreren. Bovendien zal de registratie met voldoende waarborgen zijn omgeven. Ik deel dan ook niet de vrees van de leden van de GroenLinks-fractie dat prostituees die legaal hun beroep willen uitoefenen, vanwege de registratie de illegaliteit in zullen gaan. Die keuze wordt bovendien mijn inziens niet aantrekkelijk, doordat de registratieplicht goed kan worden gehandhaafd. Om die reden verwacht ik dat er gekozen zal worden voor registratie. Aangezien de leeftijd van 21 voorwaarde is voor registratie, mag verwacht worden dat het voor prostituees onder de 21 jaar lastig wordt te werken. Voor minderjarige prostituees geldt dat à fortiori, omdat zij eerder zullen opvallen in een omgeving waar 21 jaar de ondergrens is dan in een omgeving waar 18 jaar de ondergrens is. Gedwongen prostitutie is minder eenvoudig waar te nemen; eerder in deze nadere memorie van antwoord heb ik al gesteld niet te kunnen uitsluiten dat er sprake zal kunnen zijn van gedwongen registratie. Uiteraard is ook niet uit te sluiten dat er prostituees, hetzij uit vrije wil, hetzij gedwongen, niet geregistreerd worden – en daardoor niet zo zichtbaar worden als wenselijk wordt geacht. Het zal dan aankomen op slim rechercheren om dan toch uit te komen bij die prostituees – en degenen die hen dwingen, indien van dwang sprake is. Ik heb niet de illusie dat de registratieplicht een einde maakt aan alle misstanden in de branche, en dat degenen die daaraan flink verdienen, vanwege de registratieplicht nu opeens ordentelijke burgers zullen worden. Maar niets doen is geen optie. We moeten de kansen die het wetsvoorstel biedt, gaan benutten, in een poging meer grip en zicht te krijgen op de seksbranche als geheel, en op de prostitutiebranche in het bijzonder. Dit wetsvoorstel en de daarin opgenomen registratieplicht zijn daarbij onmisbaar.

De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat de regering zich met dit wetsvoorstel vooral laat leiden door de behoefte misstanden te bestrijden. Zij vragen echter welke maatregelen de regering neemt om prostituees die vrijwillig werken, een veilige werkplek en een sterkere rechtspositie te bieden?

Dit wetsvoorstel richt zich op de bestuurlijke regulering van de prostitutiebranche en de bestrijding van misstanden. Zoals ook uit de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod naar voren is gekomen, is een van die misstanden de vaak slechte positie van de prostituee. Er bestaat dan ook geen tegenstelling tussen de bestrijding van misstanden en de verbetering van de positie van prostituees – overigens niet alleen van degenen die vrijwillig werken. In het wetsvoorstel wordt de prostituee in een betere positie gebracht ten opzichte van de exploitant. Zo legt het wetsvoorstel aan exploitanten verplichtingen op die betrekking hebben op de positie van de prostituee. Het kabinet vindt namelijk dat de exploitant van een prostitutiebedrijf een grote rol moet spelen bij de bescherming van de voor hem werkzame prostituees. Om deze reden worden hem bij algemene maatregel van bestuur verplichtingen opgelegd tot het nemen van maatregelen ter bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Zo worden tevens fundamentele rechten van de prostituee in relatie tot de exploitant vastgelegd. Het bekendmaken van het bestaan en de inhoud van die rechten – onder meer rond de registratie – zal prostituees kunnen helpen bij de uitoefening van

hun werkzaamheden. Verder verwijs ik graag naar de bijlage bij mijn brief van 27 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 32 211, nr. 63) waarin het Plan van aanpak is opgenomen dat door de Minister van SZW en mij is opgesteld ter versterking van de sociale positie van de prostituee.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** voelen de behoefte een meer principiële voorvraag te stellen ten aanzien van prostitutie. Zijn de grote misstanden, waaraan dit wetsvoorstel via uniformering van de regulering van de seksbranche wat tracht te doen, niet inherent aan deze branche? Acht de regering een seksbranche met substantieel minder misstanden realistisch in de nabije toekomst?

Aan de seksbranche zijn inderdaad vaak grote misstanden verbonden, maar dat mag geen reden zijn daarin te berusten. Een alternatief waarop deze leden mogelijk doelen, zou een totaal verbod zijn op alle activiteiten in de seksbranche. De haalbaarheid van een dergelijk idee is in mijn ogen nihil; en ik ben ervan overtuigd dat met een formeel verbod de misstanden niet verdwenen zullen zijn. Daarom zet ik in op regulering en op bestrijding van misstanden. Uit de laatste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod is gebleken dat er een aantal oorzaken is aan te wijzen voor het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche, waaronder de gemeentelijke en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningenbeleid, en het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escortbranche en thuiswerkers. Het wetsvoorstel heeft onder meer de aanpak van deze oorzaken ten doel. Door het verkleinen van lokale en regionale verschillen, door het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche, door alle vormen van prostitutie onder één vorm van regulering te brengen, en door het vergemakkelijken van toezicht en handhaving verwacht ik dat deze oorzaken krachtig bestreden kunnen worden – met als beoogd effect een vermindering van misstanden.

Verder missen de leden ChristenUnie-fractie in dit wetsvoorstel maatregelen met betrekking tot preventie. Was het niet gepast geweest ook op dat gebied de wetgeving aan te scherpen en meer maatregelen te nemen? De uitstapprogramma's van het vorige kabinet worden nu aan gemeenten overgelaten. Houdt de regering een vinger aan de pols bij het overpakken van deze uitstapprogramma's door gemeenten? Zo ja, op welke wijze? Is de regering bereid de Kamer op de hoogte te houden via voortgangsrapportages?

De Regeling Uitstapprogramma's Prostituees (RUPS) was een tijdelijke regeling, bedoeld om de ontwikkeling van uitstapprogramma's te stimuleren. Uit de evaluatie (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 109), die in november 2011 ook aan de Eerste Kamer is gezonden, bleek al dat RUPS op dit punt geslaagd is. Op basis van de evaluatie is een handreiking opgesteld voor gemeenten of instellingen ter ondersteuning van het opzetten, uitbreiden of verbeteren van uitstapprogramma's. De handreiking is op diverse manieren onder de aandacht van gemeenten gebracht en ook bij de implementatie van deze wet zal met behulp van de handreiking de noodzaak voor de ontwikkeling dan wel behoud van uitstapprogramma's worden benadrukt.

Inmiddels is duidelijk dat ook de overdracht van de uitstapprogramma's naar de gemeenten geslaagd is. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd per brief van 15 december 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 68). Nu de uitstapprogramma's een geheel gemeentelijke aangelegenheid zijn geworden, ligt het niet in de rede om op nationaal niveau voortgangsrapportages op te stellen.

### 3. Registratieplicht

De regering heeft aangegeven dat in het register drie cijferreeksen worden opgenomen en slechts één daarvan is – niet eens direct – te herleiden tot een natuurlijke persoon. De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering hoe die ene cijferreeks dan indirect te herleiden is tot een natuurlijke persoon. Welke tussenstappen moeten daarbij worden genomen? Welke handelingen moeten worden verricht om de cijferreeks te herleiden tot een natuurlijke persoon? Hoe rijmt dit verder met de opmerking van de regering dat alleen het BSN wordt opgenomen in het register, dat is gekoppeld aan een uniek registratienummer en telefoonnummer? Is de registratie nu beperkt tot een drietal cijferreeksen, of is ook het BSN te vinden in het register? Hoe wordt gegarandeerd dat gegevens uit het register niet verstrekt worden en hoe wordt dat gecontroleerd? Welke garanties worden daartoe opgenomen in het nog te ontwikkelen systeem. Voorts heeft de regering aangegeven dat in het landelijk register uitsluitend kan worden nagegaan of de desbetreffende prostituee geregistreerd is. Niemand kan zelf op zoek gaan welke personen allemaal in het register staan. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af hoe dit technisch wordt afgedwongen? Stelt de amvb hieraan ook eisen? Met die ene cijferreeks wordt gedoeld op het burgerservicenummer (BSN). Aan dit nummer zijn uiteraard persoonsgegevens verbonden die, voor degenen die toegang hebben tot het register, te herleiden zijn tot een natuurlijk persoon. Versleuteling van dit nummer in het register, betekent echter dat deze cijferreeks door derden niet gebruikt zal kunnen worden. Indien ondanks alle te treffen beveiligingsmaatregelen ingebroken zou worden in het register, dan zal alleen encrypte informatie worden aangetroffen, die voor niemand leesbaar is.

In het register wordt het BSN opgenomen, gekoppeld aan een uniek registratienummer en telefoonnummer. De registratie is beperkt tot dit drietal cijferreeksen. Door middel van autorisatie wordt gegarandeerd dat uitsluitend bevoegden gegevens verkrijgen uit het systeem. Zoals uiteengezet in de memorie van antwoord, krijgt een klant geen toegang tot het systeem; hij kan slechts nagaan of het registratienummer van de prostituee in het register voorkomt, in combinatie met een telefoonnummer. Door het uitsluitend opnemen van het drietal cijferreeksen dat bovendien versleuteld is, kan uit het register niet worden afgelezen welke personen daarin geregistreerd staan. De algemene maatregel van bestuur (amvb) zal eisen aan het systeem bevatten, en verder zal het technisch ontwerp zo worden ingericht dat toegang tot het register uitsluitend mogelijk is voor degenen die daartoe geautoriseerd zijn.

De leden van de fractie van de **VVD** memoreren dat de regering schrijft dat de amvb de verplichting zal bevatten dat de in het register opgenomen gegevens automatisch worden vernietigd na drie jaar, tenzij de prostituee de registratie verlengt. De leden vragen of het dan niet meer voor de hand ligt dat deze verplichting ook zou moeten gelden voor die gegevens die niet in het register zijn opgenomen, maar die toezichthouders naar aanleiding van de gegevens uit het register wel hebben «aangetekend».

Wanneer de prostituee daarom verzoekt, zal de registratie in het landelijk register direct worden doorgehaald, waarna alle informatie die met betrekking tot de gestopte prostituee in het register is opgeslagen, wordt vernietigd. Voor zover dit voor de uitoefening van de toezichthoudende taak noodzakelijk is en proportioneel, gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, mogen gegevens die naar aanleiding van de gegevens uit het register door toezichthouders zijn «aangetekend», worden bewaard, met inachtneming van de daarvoor geldende regels. Hierbij wil ik overigens benadrukken dat het wettelijk niet toegestaan is dat toezichthouders daarnaast een eigen register bijhouden.

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van het antwoord dat gebruik van het BSN niet betekent dat er koppelingen met andere gegevens of systemen worden gelegd, hoe de regering zo zeker weet dat dit niet gebeurt.

Een dergelijke koppeling zou een aparte wettelijke grondslag vergen, en deze ontbreekt in het voorliggende wetsvoorstel. Het register is uitsluitend bedoeld voor het toezicht op de naleving van de registratieplicht. Daarnaast is het zo dat het register beheerd worden door een landelijke beheerorganisatie, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Dat mag gezien worden als een extra waarborg dat er geen koppeling zal plaatsvinden.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering aan te geven of en, zo ja, hoe aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit is voldaan met de registratieplicht waarbij wordt geregistreerd dat iemand prostituee is, en dit gegeven wordt gekoppeld aan het burgerservicenummer. Deze leden vinden het antwoord dat de gegevens niet openbaar gemaakt zullen worden, niet afdoende.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of de geregistreerde gegevens onder de noemer «persoonlijke gegevens» zijn te brengen? Zo ja, is de regering van mening dat het al dan niet openbaar maken van de geregistreerde gegevens bepaalt of de persoonlijke gegevens mogen worden geregistreerd? Zo ja, waarop baseert de regering dit? Volgens deze leden is de omvang van de registratie niet bepalend voor de afweging of de registratieplicht voldoet aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Zij vragen om een nadere onderbouwing. Het al dan niet openbaar maken van geregistreerde gegevens is niet het bepalend criterium voor de vraag of een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk en proportioneel is, zo antwoord ik de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks – al is het wel een element in de afweging. Het registreren van iemand als prostituee is onmiskenbaar het verwerken van persoonsgegevens, en een dergelijke registratie moet, tegen de achtergrond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM, dus voldoen aan alle vereisten van de Wet bescherming persoonsgegevens, en met de nodige waarborgen zijn omkleed om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te houden. In die zin is de omvang van wat geregistreerd wordt, wel een factor van belang. De eerste vraag is evenwel die van de noodzaak. 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. Aan de eis van de proportionaliteit is voldaan omdat er van de prostituee heel weinig wordt geregistreerd, dit weinige bovendien niet dan wel niet direct herleidbaar is tot de persoon, en er daarnaast door de vrije keuze van de gemeente via welke de registratie plaatsvindt, optimaal oog is voor de persoonlijke levenssfeer van de prostituee. Bij de verdere vormgeving van het register en de registratie zal er voortdurend aandacht zijn voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Omdat het wettelijk kader dat eist, maar ook omdat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor de leden van de Staten-Generaal een ijkpunt zal zijn voor de beoordeling van de amvb – waarvan ik heb aangegeven dat deze tijdig ter kennis zal worden gebracht van de beide kamers. Ook het College bescherming persoonsgegevens wordt om advies gevraagd. Een deugdelijke amvb is een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerking-treding voor de gehele wet, dus ik ben doordrongen van de noodzaak een dergelijke amvb op te stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie geven aan dat de regering noemt als mogelijkheid het registreren in een andere gemeente. Geldt dit ook als de prostituee haar werk uitoefent in de gemeente waar zij woont? Zo ja, vindt

er in dat geval geen gegevensuitwisseling plaats in het kader van de handhaving? Kan de regering inzage geven in de wijze waarop ze middels de aangekondigde amvb de veiligheid van bijzondere persoonsgegevens zal garanderen? Zal daarin onder andere geregeld worden dat alle gegevens worden doorgehaald bij beëindiging van de werkzaamheden als prostituee, dat er geen koppeling plaatsvindt met andere bestanden, er geen internationale uitwisseling zal plaatsvinden en het opbouwen van afgeleide registers niet mogelijk is noch toegestaan?

Ook als de prostituee haar werk uitoefent in de gemeente waar zij woont, kan zij zich in een andere daartoe aangewezen gemeente laten registreren. Deze gemeenten hebben alleen tot taak prostituees in te schrijven in het landelijk register van prostituees. Indien een toezichthouder van een andere gemeente dan de gemeente waar de prostituee is ingeschreven deze prostituee wil controleren, dan kan deze toezichthouder alleen via het landelijk register nagaan of de prostituee is geregistreerd. Er vindt op dit punt geen informatie-uitwisseling tussen gemeenten plaats.

De in het register opgenomen gegevens worden vernietigd zodra de (ex-)prostituee daarom verzoekt, óf na verloop van de geldigheidsduur van de registratie: drie jaar en drie maanden. Bij algemene maatregel van bestuur zal in het verlengde van die bepaling worden geregeld dat uiterlijk aan het einde van die periode de opgeslagen gegevens automatisch worden vernietigd. Zoals hiervoor – in antwoord op vergelijkbare vragen van de VVD-fractie – is aangegeven, zal er geen koppeling plaatsvinden met andere bestanden, geen internationale uitwisseling plaatsvinden, en mogen er geen eigen registers worden bijgehouden.

De leden van de **CDA**-fractie vragen om bevestiging van de veronderstelling dat in de memorie van antwoord (p. 2) met de zin «Veel prostituees zijn op dit moment niet systematisch bereikbaar voor informatie» slechts bedoeld kan worden op bereikbaarheid rond de registratie.

Immers, toegang tot het register voor dergelijke doelen is er toch niet? Die veronderstelling is juist. Het landelijk register heeft als enig doel te kunnen controleren of een prostituee geregistreerd is. Bovendien worden, anders dan aanvankelijk de bedoeling was, de naam-, adres- en woonplaatsgegevens niet opgeslagen in het register, dus ook praktisch gezien kan het register niet voor ander doeleinden worden gebruikt.

De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat door het wegvallen van het vereiste van een foto op de registratiekaart, de fraudegevoeligheid van het registratiesysteem enorm is toegenomen, omdat persoonsverwisselingen eenvoudig kunnen plaatsvinden. Kan de regering precies beargumenteren waarom zij dit op de koop toe neemt, dan wel waarom zij dit probleem niet zo ziet? Hoe kan de politie en hoe kan de klant zich ervan vergewissen dat er geen sprake is van een persoonsverwisseling, vooral in de context van niet-locatiegebonden bedrijven?

Niet alleen de foto is weggefallen: de bezwaren tegen de registratiebewijs waren zo groot dat het wetsvoorstel in het geheel niet meer voorziet in een registratiebewijs. Dat bemoeilijkt inderdaad de vaststelling van de identiteit van de prostituee, met name door de klant. Politieambtenaren en andere toezichthouders hebben de mogelijkheid inzage in identiteitspapieren te vorderen, dus zij kunnen wel vaststellen wie zij voor zich hebben – en via het burgerservicenummer controleren of de prostituee in kwestie is ingeschreven in het landelijk register. Zoals ik ook in de memorie van antwoord heb aangegeven, moet de strafbaarstelling van de klant vooral beoordeeld worden als uitdrukking van diens medeverantwoordelijkheid om misstanden tegen te gaan. Ik ben van mening dat het goed is als de wetgever tot uitdrukking brengt dat ook klanten een verantwoordelijkheid hebben om geen gebruik te maken van illegale prostitutie. Daar gaat belangrijke signaalwerking vanuit. Immers, de klant die kiest voor illegale prostitutie houdt dat deel van de prostitutie in stand waar misstanden zich

makkelijker kunnen voordoen. Daarom wordt van de klant een inspanning verlangd. Indien de prostituee in kwestie mogelijk een ander is dan hij mocht veronderstellen op basis van de gebruikte combinatie van registratie- en telefoonnummer, kan dat de klant niet worden aangerekend. Voor het door deze leden aangesneden probleem is er overigens niet zozeer een verschil tussen locatiegebonden en niet-locatiegebonden prostitutie, maar tussen het al dan niet werken in een seksinrichting. Bij een inrichting is de exploitant ervoor verantwoordelijk dat aldaar uitsluitend geregistreerde prostituees werkzaam zijn.

Ook de leden van de **D66**-fractie hebben een vraag over de fraudegevoeligheid van de registratie. De registratie voorziet volgens de derde nota van wijziging in het verschaffen van een uniek registratienummer aan de prostituee. Met het registratienummer, haar telefoonnummer en een BSN wordt zij geregistreerd. Deze leden menen dat de gegevens echter gemakkelijk onderling kunnen worden uitgewisseld, zodat ook de niet geregistreerde prostituee een registratienummer kan opgeven. Welke middelen en mogelijkheden heeft de controleambtenaar, die – gelet op de regels van privacy – niet over een naam, een geboortedatum en adres van de prostituee beschikt, om deze uitwisseling van gegevens te doorzien? Een prostituee zal zich ten overstaan van controlerende ambtenaren desgevraagd dienen te kunnen identificeren op grond van de Wet op de identificatieplicht. Aan de hand hiervan kan de ambtenaar de identiteit van de prostituee vaststellen en vervolgens via het burgerservicenummer checken of zij is geregistreerd onder het opgegeven registratienummer.

Voorts maken de leden van de **D66**-fractie zich zorgen over de ontwikkeling van ICT-programmatuur betreffende de registratie, die noodzakelijk is om de controle te kunnen uitoefenen, alsmede over de veiligheid daarvan. Ervaringen met onder meer DigiNotar en met het recentelijk mislukte ICT-project bij de waterschappen stemmen weinig hoopvol. Uit de memorie van antwoord blijkt dat deze systemen nog moeten worden ontwikkeld. Derhalve kunnen vragen over de werking, de effectiviteit en de veiligheid van het systeem nog niet worden beantwoord. Evenmin kan de vraag naar de omvang van de ontwikkelkosten worden beantwoord. Deze leden zouden graag zien dat hierover sluitende garanties worden verkregen, alvorens de wet in stemming wordt gebracht.

In de memorie van antwoord heb ik inderdaad aangegeven dat er nog diverse werkzaamheden verricht worden, gedeeltelijk in samenspraak met de branche en met gemeenten. Met het oog daarop noemde ik het juist bijzonder gewenst de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten en af te ronden, omdat dan de juridische basis is gelegd om de diverse uitvoeringsmaatregelen daadwerkelijk ter hand te nemen en uitvoeringsregelingen te finaliseren. De opdracht tot het bouwen van het registratiesysteem is één van deze maatregelen: voor de uitwerking hiervan is het nodig dat er binnen de Eerste Kamer voldoende steun is voor het wetsvoorstel. Ik wil mijnerzijds graag de toezegging doen de inwerking-treding van (onderdelen van) de wet aan te houden totdat de amvb ter kennis is gebracht van het parlement en op basis daarvan het vertrouwen bestaat dat de uitwerking en de effectiviteit van het systeem, inclusief de veiligheid, goed is geregeld.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering uitputtend en eenduidig inzicht kan geven in de toegang tot het register: wie of welke instanties, onder welke voorwaarden, voor welke doeleinden en op welke momenten.

Uitsluitend de beheerorganisatie heeft toegang tot het systeem voor zover dat voor zijn taken (data-entry, functioneel beheer, autorisatiemanagement) noodzakelijk is. Dus de behandelend gemeenteambtenaren die intermediair zijn tussen prostituee en register, hebben zelf geen toegang

tot register. Voor het overige geldt dat er gegevens uit het systeem verstrekt kunnen worden aan gemeenteambtenaren 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.

Zowel de ambtenaren als de klanten zal slechts worden meegedeeld of bepaalde nummers (in combinatie) in het register zijn opgenomen.

De leden van de **SP**-fractie vragen of het juist is dat de politie niet alleen toegang heeft tot het register, maar ook gegevens daaruit over kan nemen voor het eigen register.

Voor zover dit voor de uitoefening van de toezichthoudende taak noodzakelijk en proportioneel is, gelet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, mogen gegevens worden bewaard. Het gegeven wordt dan een politiegegeven, en valt als zodanig onder de daarvoor geldende wettelijke regels.

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen graag weten waarom de regering de registratie niet zodanig inricht dat signalen van mensenhandel zo adequaat mogelijk worden opgepikt. De regering wil bij aanneming van dit wetsvoorstel gemeenten dringend adviseren de zedenpolitie en andere deskundigen te betrekken bij het gesprek rond de registratie. Waarom kiest zij niet voor meer verplichtende voorschriften ten aanzien van deze procedure? Waarom kiest zij niet voor meer landelijke waarborgen dat de uitstapprogramma's toegankelijk blijven voor iedereen?

De organisatie van de registratie is een gemeentelijke verantwoordelijkheid: de gemeenten kunnen, met kennis van de lokale omstandigheden, het beste bepalen hoe de procedure precies wordt ingericht. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, zullen bij de implementatie van de wet gemeenten met klem worden geadviseerd de zedenpolitie en andere deskundigen te betrekken bij het gesprek of ten minste bij de voorbereiding ervan. De registratie zal bovendien plaatsvinden in een beperkt aantal gemeenten, die alle reeds ervaring hebben met prostitutie. Ik heb vertrouwen in de lokale deskundigheid, gesteund door handreikingen die samen met de gemeenten zullen worden opgesteld. De gemeente Amsterdam heeft zich bereid verklaard een voortrekkersrol te vervullen bij de voorbereidende bijeenkomsten met gemeenten en de ontwikkeling van een digitaal systeem.

Voor mijn reactie op de vraag over de uitstapprogramma's verwijs ik naar mijn antwoord op een vraag daarover van de leden van de fractie van de ChristenUnie, aan het slot van paragraaf 2.

De gemeentelijke vrijheid ten aanzien van een vergunningplicht voor thuisprostitutie kan een zelfstandig werkende prostituee in problemen brengen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een verbod van een nulloptie voor deze categorie de enige beperking is die de wet oplegt aan gemeenten.

Bij gemeentelijke verordening kunnen nadere eisen worden gesteld aan in de gemeente werkende prostituees. Deze bepaling is bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen, vooral om ruimte te bieden aan gemeenten die inzake thuisprostitutie momenteel werken met vergunningen. De nulloptie ziet niet op thuisprostitutie: gemeenten kunnen thuisprostitutie dus niet verbieden. Indien er een vergunningplicht geldt, zullen aanvragen voor een vergunning altijd in behandeling moeten worden genomen. Gemeenten dienen die vergunningen aan de hand van bestemmingsplannen, de woon- en leefomgeving, de openbare orde, en de veiligheid en gezondheid van prostituees of klanten te beoordelen. De eventueel aan de vergunning te verbinden voorwaarden zullen aan de eisen van

redelijkheid moeten voldoen. Overigens bestaat een vergunningplicht voor thuiswerk thans slechts in een beperkt aantal gemeenten. Ik verwacht niet dat dit aantal na inwerkingtreding van de wet zal toenemen. Dat betekent dus dat de inwerkingtreding van de wet niet de zelfstandig werkende prostituee in de problemen brengt.

De leden van de GroenLinks-fractie memoreren dat de regering voldoende gewaarborgd acht dat prostituees zich niet gedwongen zien voor een exploitant te gaan werken als gevolg van de vergunningplicht. Op welke waarborgen doelt de regering precies, zo vragen deze leden.

Ik ben hier uitvoerig op ingegaan in de memorie van antwoord (Kamerstukken I 2011/12, 32 211, nr. C, p. 21). De nuloptie voor prostitutiebedrijven heeft in beginsel geen betrekking op thuisprostitutie, dus er kan bij gemeentelijke verordening niet besloten worden dat er geen vergunningen voor thuisprostitutie worden afgegeven. Het feit dat thuiswerk in beginsel dus mogelijk blijft, zie ik als de bedoelde waarborg.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering heeft overwogen om ten aanzien van gemeenten die een dergelijke vergunningplicht hanteren, criteria op te stellen voor een vergunning waardoor een thuiswerker recht krijgt op een vergunning bij het voldoen aan deze criteria.

Zoals hiervoor aangegeven, kunnen gemeenten niet besluiten dat er geen vergunningen worden afgegeven. Gemeenten zullen aan de hand van voornoemde criteria moeten beoordelen of een thuiswerker in aanmerking komt voor een vergunning. Gemeenten kunnen aan deze vergunning nadere eisen stellen. Bij het opstellen van deze eisen dienen gemeenten echter nadrukkelijk de belangen van de thuiswerker te betrekken en bovendien mogen deze niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de eisen te dienen doelen. Juist omdat het hier om lokaal beleid gaat, is niet overwogen landelijk uniforme criteria op te stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen waarom de regering er niet voor kiest om met betrekking tot de thuisprostitutie een vergunningsplicht op te tuigen in alle gemeenten. Is de regering niet bang dat in de praktijk een deel van de prostitutie – georganiseerd als seksbedrijf – als thuisprostitutie zal worden georganiseerd en zich zo aan het toezicht onttrekt? Wat doet de regering om ontduiking van dit wetsvoorstel via deze weg tegen te gaan?

Ik vind het te ver gaan om prostitutie die in de beslotenheid van de eigen woning plaatsvindt aan een algemene wettelijke vergunningsplicht te onderwerpen. In de meeste gevallen zijn deze werkzaamheden niet voor de buitenwereld waarneembaar, bestaat er geen overlast en komt de openbare orde niet in het geding. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, komt het amendement dat geleid heeft tot artikel 3 tegemoet aan de wens van een aantal gemeenten om de huidige werkwijze met thuiswerkvergunningen te continueren, ik wil deze gemeenten hierin niet hinderen. Door de registratieplicht ben ik niet bang dat dit deel van de branche zich aan het toezicht zal onttrekken.

In het geval een seksbedrijf wordt georganiseerd als thuisprostitutie, is ingevolge artikel 9 een vergunning nodig. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als er meerdere prostituees op eenzelfde (thuis-)adres werkzaam, omdat er dan sprake van het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie.

#### **4. Strafbepalingen**

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken nader in te gaan op het dilemma dat als er (vanuit de wens om prostituees niet te criminaliseren) geen hoge boetes gesteld worden op niet-naleving van de registratieplicht, de drang tot registratie afneemt.

De eerste drang die ervaren zou moeten worden, is het feit dat hier om een wettelijke verplichting gaat. De naleving daarvan wordt ondersteund door een financiële prikkel. Er is voor gekozen deze niet al te hoog te laten zijn. Of een hoge boete in casu directe invloed heeft op de naleving, is niet met zekerheid te zeggen. Indien we daar niettemin vanuit gaan, kan worden gesteld dat het herhaaldelijk moeten betalen van een betrekkelijke geringe boete, hetzelfde effect kan hebben. Gericht toezicht is dus van belang, en dat kan plaatsvinden dankzij het instrument van de registratie. Dat is in dit verband het belangrijkste element. Zou bij de evaluatie van de wet blijken dat de registratieplicht slechts beperkt wordt nageleefd, dan kan worden bezien of de boetehoogte daarmee verband houdt. Dat zou een reden kunnen zijn alsdan een andere boetecategorie in de wet op te nemen. Daarbij zal overigens het gehele stelsel van boeten in openbare schouw moeten worden genomen, omdat een boete in een redelijke verhouding tot andere boetes moet staan.

#### «Vergewisplicht»

De leden van de **VVD**-fractie vragen een reactie op de vraag hoe de privacy van de klant wordt gewaarborgd, waarbij zij uitgaan van de beide mogelijkheden die in de memorie van antwoord zijn genoemd: het contact dat de klant met het landelijk register zoekt, wordt bewaard, of de klant ontvangt een sms-bericht ter bevestiging dat de prostituee geregistreerd staat. De leden van de **PvdA**-fractie vragen eveneens naar de praktische uitwerking van de vergewisplicht, en hoe deze plicht gecontroleerd gaat worden. Zij vragen of het administratieve systeem al beschikbaar is waarmee kan worden aangetoond dat een klant niet naar de registratie van de prostituee heeft gevraagd.

Vooropgesteld zij, dat de uitwerking van de methode of methoden van vergewissen nog niet volledig is ontwikkeld. In de memorie van antwoord is uitdrukkelijk gesteld dat nadere uitwerking eerst ter hand wordt genomen als zeker is dat er voldoende steun is voor (de uitgangspunten van) het wetsvoorstel. De vragen die de leden van de VVD-fractie stellen, kunnen op dit moment dus nog niet definitief beantwoord worden. Bij een keuze voor een systeem waarbij de klant aan de toezichthouder laat zien dat hij contact met het landelijk register heeft gehad, moet deze inderdaad het sms-bericht of de e-mail van het register bewaren tot enig moment na het gebruik van de seksuele dienst van de prostituee van wie hij de registratie is nagegaan. Een dergelijk plicht als zodanig vormt geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Ook een voorziening die het een toezichthouder mogelijk maakt na te gaan of een klant zijn vergewisplicht is nagekomen, zal zodanig moeten worden vormgegeven dat deze geen ongerechtvaardigde inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de klant.

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering het niet strijdig acht met het legaliteitsbeginsel nu bij algemene maatregel van bestuur nader geregeld wordt hoe de klant moet nagaan of de prostituee geregistreerd staat.

Het binnen een wettelijke strafbaarstelling aanknopen bij voorschriften die op een lager niveau worden geconcretiseerd in bijzondere (ordenings)-wetgeving, is niet ongebruikelijk. Zo zijn veel van de voorschriften die door middel van het strafrecht van de Wet op de economische delicten worden gehandhaafd, afkomstig uit regelgeving die bij amvb of bij ministeriële regeling tot stand zijn gebracht; het concrete voorschrift is dan dus in lagere regelgeving vindbaar. Deze wijze van regelgeving (*gelede normstelling*) is niet strijdig met het legaliteitsbeginsel.

Ook de leden van de **D66**-fractie vragen of wordt voldaan aan het legaliteitsbeginsel als de invulling van de vergewisplicht bij amvb

plaatsvindt, en zij vragen of de prostituant door deze methode van wetgeving in voldoende mate kan nagaan wat er van hem wordt verwacht om strafvervolging te voorkomen.

Op het eerste deel van de vraag is het antwoord hierboven reeds gegeven. Het is uiteraard belangrijk dat het gebodsvoorschrift voldoende kenbaar is. De kenbaarheid van lagere regelgeving, zeker indien deze in een amvb is vastgelegd, is overigens niet anders dan regels die bij wet in formele zin zijn vastgesteld. Dat neemt niet weg dat dit gebodsvoorschrift actief en duidelijk aan de desbetreffende doelgroep zal moeten worden gecommuniceerd. Een goede voorlichting is van belang. Rond de invoering van de wet zal – mede om deze reden – op ruime schaal publiciteit worden gezocht om duidelijk te maken wat de rechten en plichten zijn die uit deze wet voortvloeien.

De leden van de D66-fractie noemen voorts twee bezwaren aan deze wetgeving, en vragen de regering om een reactie. Als eerste bezwaar noemen zij dat de klant steeds ofwel over een computer, ofwel over een opgeladen mobiele telefoon dient te beschikken om zich te kunnen vergewissen van het feit dat er sprake is van legale prostitutie.

Voor de klant die niet over dergelijke elektronische apparatuur beschikt, staat evenwel altijd de mogelijkheid open om een prostitutiebedrijf te bezoeken. In dat geval wordt van hem slechts vereist dat hij de vergunning van dat bedrijf controleert, wat eenvoudig te doen is omdat de exploitant ervoor moet zorgen dat buiten en binnen het pand zichtbaar is dat hij over een vergunning beschikt. Het is derhalve niet zo dat degene die niet over een computer of een (opgeladen) mobiele telefoon beschikt, van prostitueebezoek wordt uitgesloten.

Als tweede bezwaar noemen de aan het woord zijnde leden dat bij de voorgestelde strafbaarstelling van een toonplicht wordt uitgegaan, hetgeen zou betekenen dat indien een prostituant zich op zijn zwijgrecht beroept, het OM niet aan bewijsvoering toekomt.

Die consequentie zal de strafbaarstelling niet snel hebben. Als gezegd, zal bij het nader uitwerken van de strafbaarstelling een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende vormen van aanbod van prostitutie. Ten aanzien van degenen die zich bevinden in een prostitutiebedrijf waarvan duidelijk blijkt dat de exploitant over een vergunning beschikt, is reeds door de kenbaarheid van de afgegeven vergunning komen vast te staan dat zij normconform handelen. Ditzelfde geldt voor klanten die diensten afnemen via een vergund escortbedrijf. Dit is dus al een aanzienlijke inperking van de reikwijdte van de strafbaarstelling. Voor klanten die gebruik (willen) maken van het aanbod van prostitutie buiten het kader van de prostitutiebedrijven, zal op grond van de amvb een ander regime gelden. Dat regime zal van de klant eisen dat hij – binnen een nader te bepalen tijdsspanne – via de mobiele telefoon of de computer het telefoonnummer en het registratienummer van de prostituee heeft gecontroleerd alvorens gebruik te maken van de geboden seksuele dienstverlening. Naleving van deze plicht kan overigens ook los van enige strafbaarstelling worden nageleefd door klanten, vanuit de eigen wens geen diensten af te nemen van niet-geregistreerde prostituees. Deze klanten kunnen middels het registratiesysteem nagaan of dit het geval is. Als een toezichthouder een klant vraagt of hij zich ervan heeft vergewist of de prostituee is geregistreerd, dan kan een klant die aan die plicht heeft voldaan, dat simpelweg aan de hand van een sms-bericht of een e-mail aantonen. Weigert de klant die medewerking, dan is er een vermoeden van een strafbaar feit. De toezichthouder kan de klant dan om diens identiteitsgegevens vragen. Deze wijze van handhaving impliceert derhalve geen andere toonplicht dan dat betrokkene in het kader van het toezicht op vordering van de toezichthouder een identiteitsbewijs dient aan te bieden. Die verplichting volgt uit de Wet op de identificatieplicht. In combinatie met een voorziening die het een toezichthouder mogelijk

maakt na te gaan of een klant zijn vergewisplicht is nagekomen, kan verder worden nagegaan of een klant een overtreding heeft begaan. Vaak zullen bij de toezichthouder op dat punt reeds sterke vermoedens bestaan indien hijzelf weet of vermoedt dat de bewuste prostituee niet geregistreerd is.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of naar het risico dat de strafbaarstelling de klanten ervan zal weerhouden misstanden te melden. Primair wijs ik op de mogelijkheid dat een klant die een misstand wil melden, dit anoniem doet. Verder hoeft een melding van een misstand niet per se gebaseerd te zijn op kennis uit de eerste hand. En (vermoede) misstanden kunnen zich ook voordoen in vergunde prostitutiebedrijven. In al die gevallen lopen de klanten niet het risico zelf vervolgd te worden.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks welke gegevens de prostituee aan de klant dient te overhandigen: betreft dit alleen het registratienummer, of ook het BSN?

De prostituee is verplicht in advertenties haar registratienummer en haar (werk)telefoonnummer bekend te maken, omdat zij onder die combinatie in het landelijk register staat ingeschreven. Als de klant niet via een advertentie in contact is gekomen met de prostituee, dan moet zij deze twee nummers ter plekke aan de klant bekend maken ter verificatie in het landelijk register. Haar persoonlijke identiteit behoeft zij op geen enkele wijze aan de klant kenbaar te maken. Aan een toezichthouder zal een prostituee desgevraagd wel een identiteitsbewijs moeten overhandigen, met een burgerservicenummer, omdat hij moet kunnen vaststellen of de prostituee degene is die bij de eerdergenoemde nummers hoort. Omdat in het landelijk register niet de naam van de prostituee wordt opgeslagen, zal hij deze controle aan de hand van het burgerservicenummer moeten kunnen uitvoeren.

#### *Vervolging gedwongen prostituees en wegnemen drempels aangiftes*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is het OM aanwijzingen te geven over het niet-vervolgen van een slachtoffer van gedwongen prostitutie vanwege een overtreding van de registratieplicht. Ook vragen deze leden waarom de regering niet kiest voor een wettelijke uitsluitingsgrond. Een niet geregistreerd slachtoffer van gedwongen prostitutie zal doorgaans immers zijn weerhouden van registratie. De zekerheid zelf niet vervolgd te worden, zal de nu al hoge drempel naar aangifte vanwege mensenhandel verlagen, aldus deze leden.

Ik deel de opvatting van deze leden dat de drempel om aangifte wegens mensenhandel te doen, zo laag mogelijk moet zijn, al kan de vraag gesteld worden of het vooruitzicht van een (betrekkelijke lage) geldboete een wezenlijke drempel vormt op het moment dat een prostituee de stap overweegt om aangifte te doen van zoiets ingrijpends als mensenhandel. In de memorie van antwoord heb ik hieromtrent opgemerkt dat bij het optreden tegen een prostituee die zich schuldig maakt aan overtreding van een van de in de voorgestelde wetgeving opgenomen verbodsbepalingen, rekening zal worden gehouden met de positie waarin zij verkeert. Onder meer in het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel, is neergelegd dat slachtoffers van mensenhandel die onder dwang tot het plegen van strafbare feiten zijn gebracht, in beginsel niet worden vervolgd (het non punishment-beginsel). In de Nederlandse praktijk maakt het openbaar ministerie gebruik van de mogelijkheid om zaken te seponeren. In het licht van het bovenstaande ligt vervolging van een slachtoffer van gedwongen prostitutie wegens overtreding van het verbod om zonder registratiebewijs prostitutie te bedrijven, niet in de rede. Er zal rond de invoering van de wet een scala aan activiteiten plaatsvinden, waaronder voorlichting over het doen van aangifte van

mensenhandel, ook door slachtoffers daarvan. Daarin zal worden uitgedragen dat bij gedwongen prostitutie strafvervolgning wegens het zonder registratie gewerkt hebben, niet aan de orde is. Ter voorbereiding op de invoering van de wet zullen er ook contacten zijn met politie en OM, waarbij ook dit punt – voor zover dat nog nodig is – aan de orde kan komen. In de praktijk kan zo hetzelfde effect worden bereikt als met een wettelijke uitsluitingsgrond, die indertijd niet is overwogen.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat de drempel om aangifte vanwege mensenhandel te doen, nu al groot is vanwege de mogelijke repercussies ten aanzien van de slachtoffers. Toch heeft de samenleving belang bij dergelijke aangiftes, juist om misstanden te kunnen bestrijden. In dat opzicht willen deze leden graag een nadere opheldering over de onlangs aangekondigde aanscherping van de verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel. Is de regering niet bevreesd dat hierdoor het aantal aangiften juist zal verminderen?

Bij de aanpak van mensenhandel staat het belang van de slachtoffers voorop. De medewerking van slachtoffers aan de opsporing en vervolging van mensenhandelaren is ook cruciaal in de strijd tegen mensenhandel. Mede gelet op de hoge prioriteit die de aanpak van mensenhandel heeft, zal daarom een eventuele verdere aanscherping van de verblijfsregeling alleen na zorgvuldig onderzoek plaatsvinden. Uitgangspunt is en blijft hierbij dat slachtoffers van mensenhandel de ondersteuning, bescherming en zorg zullen krijgen die ze nodig hebben. Voor personen die misbruik van de verblijfsregeling willen maken, zal de toegang zo veel mogelijk worden afgesloten dan wel tot een minimale duur worden beperkt.

## 5. Tot slot

### *Rol GGD bij hulpverlening*

De leden van de fractie van **D66** juichen het toe dat de GGD een voorlichtende taak krijgt bij het registratiegesprek. Zij wensen evenwel niet dat de GGD taken toebedeeld krijgt die raken aan de opsporing. Hoe kunnen deze taken gescheiden worden, en hoe wordt aan de opsporingstaak voldaan? Opsporing en vervolging zijn taken van politie en OM, en niet van de GGD. Indien medewerkers van de GGD zelf worden ingezet bij het gesprek, en zij bij die gelegenheid, op basis van kennis en ervaring, het vermoeden hebben dat er sprake is van misstanden, dan kunnen zij dat melden aan politie of OM. Het is echter niet de bedoeling dat de GGD'ers worden ingezet als verlengstuk van de politie. De GGD zal daar zonder twijfel ook zelf alert op zijn. Ik hecht er overigens aan hier te benadrukken dat het gesprek niet is opgezet om misstanden op te sporen. Dat zou contraproductief kunnen uitpakken. Het is geen verhoor, maar een informatief gesprek, ten dienste van de positie van de prostituee. Uiteraard zullen ook medewerkers van de politie, die kunnen deelnemen aan het gesprek, zo nodig hun indrukken uit het gesprek (in dit geval intern) melden, waarna er binnen de organisatie besloten wordt wat daarmee wordt gedaan.

### *Financiële aspecten*

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of het risico groot is dat een signalering van misstanden zonder gevolg blijft, indien er geen geld bijkomt, en er dus geen mogelijkheden zijn voor noodzakelijke vervolgstappen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of er sprake zal zijn van de strenge(re) handhaving die in de schriftelijke stukken in het vooruitzicht wordt gesteld, als noch bij de politie noch bij de gemeenten extra middelen ter beschikking komen voor toezicht en

handhaving, maar er alleen een efficiencyslag in het vooruitzicht wordt gesteld.

Financiële middelen zijn altijd eindig. Het zal aankomen op zo efficiënt mogelijk werken, op basis van wisselende prioriteiten, zodat wisselend toch voldoende aandacht kan worden gegeven aan veel onderwerpen. De mogelijkheid van efficiencywinst door het slim organiseren van toezicht moet niet worden onderschat.

De leden van de **D66**-fractie verwijzen naar een bedrag van € 150 miljoen waaruit de gemeenten, naast tal van gedecentraliseerde taken ook de kosten de invoering van de registratiemethodiek en controlemaatregelen moeten bekostigen. Zij vragen of artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet op dit punt in voldoende mate is nageleefd.

In de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 32 211, nr. 3) is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor decentrale overheden, in casu de betrokken gemeenten. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 32 211, nr. 8) is aandacht besteed aan de financiën. Verder wijs ik er op dat in de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 9) is aangegeven dat de jaarlijkse kosten die gepaard gaan met het registratiegesprek, aan de desbetreffende gemeenten zullen worden vergoed (€ 550 000).

Gemeenten die werkzaamheden verrichten in het kader van dit wetsvoorstel, kunnen voor de hieraan verbonden kosten leges heffen, op grond van artikel 229 van de Gemeentewet. Dit geldt dus ook voor de registratie en de daarmee samenhangende controle door de gemeenten. Deze gemeentelijke leges zijn per saldo kostendekkend. Aangezien de conclusie was en is dat er geen (negatieve) financiële gevolgen zijn voor de betrokken gemeenten, is het aangeven van de wijze waarop de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen, niet aan de orde. Ik meen dat op deze wijze de door de leden genoemde wettelijke bepaling is nageleefd.

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