
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)

D herdruk¹

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE² EN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT / ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN³

Vastgesteld 13 december 2011

De memorie van antwoord heeft de commissies aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie danken de regering voor de beantwoording van de gestelde vragen. Op verschillende onderdelen is aan hen meer duidelijkheid verschaft, waardoor een betere beoordeling van dit wetsvoorstel mogelijk is.

² Samenstelling Veiligheid en Justitie: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU), Swagerman (VVD)

³ Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin: Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sørensen (PVV), Schouwenaar (VVD)

¹ In verband met toevoeging van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis der Koningin.

Wel hebben zij nog verschillende vragen, waarbij zij zich realiseren dat sommige vragen mogelijk pas beantwoord kunnen worden zodra de inhoud van de Algemene Maatregel van Bestuur bekend is.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering en willen naar aanleiding van deze antwoorden nog enkele vragen stellen.

De leden van de **CDA**-fractie danken de regering voor de uitvoerige beantwoording van de eerdere vragen. De beantwoording heeft het wetsvoorstel en de beoogde werking ervan op een aantal punten verduidelijkt. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van de beantwoording van de regering en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie zeggen de regering dank voor de uitvoerige memorie van antwoord. Na het lezen daarvan hebben deze leden nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie danken de regering voor de beantwoording, maar hebben toch nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen.

2. Doel en effectiviteit wetsvoorstel

In het voorstel wordt een verplichte registratie van prostituees geregeld. In een nota van wijziging is de oorspronkelijke voorgestelde leeftijdsgrens van 18 jaar naar 21 jaar verhoogd.⁴ Kan de regering nog eens aan de leden van de **PvdA**-fractie uiteenzetten waarom voor deze verhoging is gekozen? In het licht van de doelstelling van de wet bevreemdt het hen dat hiervoor gekozen is. Het doel van de regering is dat prostituees jonger dan 21 zich niet kunnen registreren. Hetzelfde geldt voor degenen die geen geldige papieren hebben. Naar de mening van deze leden zijn het vaak deze vrouwen die in een zeer kwetsbare positie verkeren en bescherming behoeven. Zij worden nu echter uitgesloten van registratie en dus van het contactmoment. Deze leden vragen zich dan af in hoeverre deze maatregel nog bijdraagt aan het doel, namelijk het bestrijden van misstanden in de seksbranche. De regering gaat er vanuit dat met deze maatregel prostituees worden aangemoedigd om te stoppen. Kan de regering uiteenzetten waar deze vooronderstelling op is gebaseerd? Is het niet veel waarschijnlijker 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?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben veel twijfels over de effectiviteit van het zogenaamde contactmoment. Begrijpen deze leden goed dat zo'n contactmoment hooguit eens in de drie jaar zal plaatsvinden? De registratie zou een contactmoment kunnen zijn en aanwijzingen kunnen geven voor de vraag of er sprake is van dwang of geweld. Het voorstel gaat er echter vanuit dat eerst registratie plaatsvindt. Dit betekent dus dat de instanties op dat moment een inschatting moeten maken van de kans op geweld of dwang - voordat de prostituee daadwerkelijk als zodanig aan het werk is. Deze leden hebben veel twijfels bij de mogelijkheid die zo'n contactmoment zal bieden om daadwerkelijk de gewenste signalering van misstanden te realiseren. Graag zouden zij een nadere toelichting ontvangen van de voorgestelde werkwijze. Als het toch gaat om het opsporen van misstanden, zou het dan niet de

⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 9.*

voorkeur verdienen om contactmomenten te organiseren, los van een verplichte registratie? Zouden deze contacten niet met een zekere regelmaat georganiseerd moeten worden, in ieder geval vaker dan eens in de drie jaar? Graag een reactie.

Meer in het algemeen dient zich bij de leden van de PvdA-fractie de vraag aan of de voorstellen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en of de voorstellen daadwerkelijk zullen bijdragen aan de bestrijding van misstanden en het opsporen en tegengaan van vrouwenhandel. De antwoorden van de regering hebben deze leden nog niet kunnen overtuigen. In dit verband wijzen zij op de aankondiging dat in Amsterdam bij een vermoeden van dwang, juist geen registratie zal plaatsvinden om te voorkomen dat de overheid uitbuiting legitimeert. Het gevaar is immers dat een deel van de slachtoffers door de uitbuiters gedwongen zal worden zich te laten registreren. Daarmee worden de uitbuiters gelegitimeerd door de overheid en kunnen zij ongestoord hun werk en uitbuitingspraktijken voortzetten. De regering stelt echter dat een vermoeden van dwang geen weigeringsgrond is. Kan de regering toelichten hoe met deze stelling het gevaar van door de overheid gelegitimeerde uitbuiting kan worden voorkomen?

In de vragen die de leden van de PvdA-fractie in de eerste ronde hebben gesteld hebben zij gewezen op het feit dat dit voorstel zich richt op het verder reguleren van het reeds gereguleerde deel van de prostitutiebranche. Als het gaat om het bestrijden van misstanden en het opsporen en voorkomen van mensenhandel, is het van groot belang om de aandacht en de interventies te richten op het illegale deel van de prostitutie. Dit voorstel biedt nauwelijks aanknopingspunten om het illegale deel aan te pakken. De vraag van deze leden is of met dit voorstel niet juist het risico groter wordt dat het illegale deel van de prostitutie zal toenemen. Welke maatregelen denkt de regering te kunnen treffen om dat te voorkomen?

De regering heeft naar de mening van de leden van de PvdA-fractie terecht de aanpak van mensenhandel tot prioriteit benoemd, maar niet alleen biedt dit voorstel weinig handvatten daarvoor, ook de vervolproblematiek wordt nauwelijks aangepakt - laat staan opgelost. Is de regering op de hoogte van het feit dat de wachtlijst voor opvang van mensenhandelslachtoffers bij de landelijke organisatie Comensha (coördinatie mensenhandel) steeds langer wordt? Is de regering het met deze leden eens dat een serieuze aanpak van mensenhandel impliceert dat er voldoende opvangcapaciteit voor slachtoffers van mensenhandel wordt gecreëerd? Heeft de regering voornemens om de opvangcapaciteit uit te breiden?

Regulering van de branche via een landelijk sluitend vergunningstelsel voor alle seksbedrijven kan in de ogen van de leden van de **CDA**-fractie er inderdaad toe bijdragen dat een beter zicht ontstaat op deze branche. Dit zal naar verwachting het geval zijn voor 'herkenbare' locatiegebonden bedrijven. Voor de escortbranche zal dit mogelijk veel minder het geval zijn vanwege het minder locatiegebonden karakter ervan. Dit geldt echter ook voor andere vormen van 'seksbedrijven'. De Raad van Hoofdd commissarissen noemt de prostitutiebranche steeds dynamischer, professioneler en onzichtbaarder en constateert dat prostitutie steeds meer bedreven wordt achter façades van andere bedrijven en via internet of in de quasiprivésfeer.⁵ Volgens de Raad is een ander beleid nodig dan met dit wetsvoorstel (in de toen nog in concept voorliggende vorm ervan) kan worden bereikt. Deze leden vragen de regering hierop te reageren. Kan de regering tegelijk reageren op de visie van de Raad van Hoofdd commissarissen over de handhaving? Deze leden zien net als de regering in dat de vergunningplicht straks een helder onderscheid creëert tussen legale en illegale (niet vergunde) bedrijven, maar zien tegelijkertijd dat daarmee de problemen niet opgelost zijn.

⁵ Brief van 15 januari 2009, bijlage bij conceptwetsvoorstel regulering prostitutie. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer; voor verwijzing zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 4.

Vooral op de hierboven bedoelde niet-locatiegebonden bedrijven is het moeilijk zicht te krijgen, menen de leden van de CDA-fractie. Ervan uitgaande dat zicht op de (legale en niet-vergunde, illegale) bedrijven zelf nog mogelijk is, doet zich bij dit soort bedrijven de extra moeilijkheid voor dat het lastig zal zijn zicht te krijgen op de daarin werkzame prostituees. Immers, 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?

In de memorie van antwoord bevestigt de regering nog eens dat het voorstel ook dient om zicht te krijgen op de thuiswerkers.⁶ Juist hier kan registratie makkelijk worden ontdoken, vermoeden de leden van de CDA-fractie. Bovendien is het de vraag of zich juist hier wel de werkelijke misstanden (mensenhandel en gedwongen prostitutie) voordoen die de regering zou willen, of met prioriteit zou moeten willen bestrijden. Om welke bijzondere misstanden gaat het dan in de thuisbranche? Kan de regering hierop nader ingaan?

Van de drie belangrijke items van dit wetsvoorstel - registratie van prostituees, de vergunningplicht voor seksbedrijven en strafbaarheid van de klant die een niet geregistreerde prostituee bezoekt - hebben de leden van de **SP**-fractie de meeste moeite met de registratie van prostituees. Voordat deze leden daar op ingaan, willen zij 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.

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. Het is niet erg waarschijnlijk dat zulks in een gesprekje, gevoerd door iemand die geen specifieke deskundigheid op dit gebied bezit, zichtbaar wordt.

Stel echter dat de prostituee zich angstig toont: een mogelijke aanwijzing voor gedwongen prostitutie. Is er sprake van mensenhandel, een 'pooierboy' of gewone 'pooierproblematiek', vraagt de controleur zich af. Het eerste scenario is dat mevrouw schrikt van haar non-verbale signalen en als het ware de deur dichtgooit. Wat kan de controleur doen? Hij kan hooguit een aantekening maken en overleggen met de GGD, wellicht zelf later nog eens langs gaan of iemand anders erheen sturen. Tot wie of welke organisatie moet de controleur zich echter richten?

Het tweede scenario is dat mevrouw zich huilend in de armen van de controleur stort. Wat kan deze doen? Een folder achterlaten over uit de prostitutie stappen? De politie waarschuwen dat de onbekende pooier mevrouw dwingt tot prostitutie? Wat kan de politie dan doen? Mevrouw naar een vrouwenopvang brengen? Haar vragen aangifte te doen en gaan surveilleren om meneer, verdacht van mensenhandel, op te pakken?

Het derde scenario houdt in dat mevrouw bevend vertelt dat ze gedwongen wordt zich te prostitueren, maar dat ze niet durft weg te gaan. Zij durft ook niet naar een geheim adres: hij weet haar altijd te vinden en dan is haar leven niet veilig. Wat kan de controleur doen? Een aantekening maken en zich voornemen nog eens langs te gaan? Of iemand van een andere organisatie erop af sturen? Naar de mening van deze leden kan de controleur vooralsnog niks. Wat verandert er wanneer mevrouw geregistreerd is? Zolang er (nog) geen registratieplicht bestaat, zal het een hulpverlener zijn die langs komt in plaats van een gemeentelijke controleur, constateren deze leden. Heeft de hulpverlener minder bevoegdheden dan de controleur? Ook deze kan de politie waarschuwen, of zelf nog eens langs gaan. De

⁶ *Kamerstukken I 2011/12, 32 211, C, p. 6.*

conclusie van deze leden is dat het voor de hulpverleningsmogelijkheden niet uitmaakt of de vrouw geregistreerd is of niet. Zij komt alleen niet in aanmerking voor een boete. Zien deze leden dat goed?

Nu belt de controleur aan bij een niet-geregistreerde prostituee. In het eerste scenario vermoedt hij dat de prostituee minderjarig is. Wat kan hij doen, vragen de leden van de SP-fractie. Mag hij door deze wet aanbellen en zonder deze wet niet? Aanbellen mag toch altijd al? Vragen om naar het bureau te komen mag ook altijd. Kan hij haar echter meenemen? Zo ja, op verdenking waarvan? Kan hij haar overdragen aan Bureau Jeugdzorg en haar ouders bellen als ze is minderjarig is? Als ze 20 jaar is kan dat alleen niet. Wat kan de controleur dan? Een goed gesprek voeren, een folder of een uitnodiging voor het uitstapprogramma overhandigen? Zien deze leden het goed dat er voor de minderjarige prostituee niets verandert door dit wetsvoorstel?

In het tweede scenario vermoedt de controleur mensenhandel. De prostituee is niet geregistreerd. Er is dus een contactmoment en mevrouw gaat op de bon en krijgt 100 euro boete. En dan? Heeft de controleur meer of andere mogelijkheden dan wanneer ze wel geregistreerd was?

Kortom, hoe deze leden het ook wenden of keren, hen is niet duidelijk in hoeverre de registratieplicht een bijdrage levert aan de bestrijding van prostitutie door minderjarigen, van gedwongen prostitutie of van mensenhandel. Wat is daarbij het voordeel van een contactmoment door een controleur, boven een contactmoment door een gespecialiseerde veldwerker? De regering onderschrijft echter de veel geuite stelling 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? Graag een toelichting op bovenstaande vragen en opmerkingen.

Meermalen is herhaald - zowel in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel als thans in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer - dat de wet tot doel heeft het tegengaan van mensenhandel en andere misstanden in de prostitutie en dat registratie van de prostituees en een vergunningplicht voor seks- en prostitutiebedrijven daartoe een oplossing biedt. De vraag waar de leden van de **D66**-fractie mee blijven worstelen is of deze doelen met de in dit wetsvoorstel gekozen methode van een registratie- en vergunningplicht worden behaald.

In de prostitutie zijn volgens deze leden twee soorten prostituees werkzaam, de vrijwillig en de onvrijwillig werkende prostituees. (Er is overigens ook nog een derde groep, de prostituee jonger dan 18 en of zonder verblijfstitel.) Uit de belangengroeperingen van prostituees, zoals het Landelijk Platform Prostitutie, komen nu al berichten dat met invoering van de Wet regulering prostitutie een groot deel van de vrijwillig werkzame prostituees de illegaliteit in verdwijnt. Zij zullen weigeren zich te laten registreren, omdat zij zich met de gevolgen van de wet (risico op schending van privacy, criminalisering van de niet-geregistreerden en criminalisering van hun klanten) niet kunnen verenigen. Door de registratie wordt de onvrijwillig werkende prostituee niet opgespoord. Haar 'faciliteerder' beschikt over haar papieren en de prostituee zal zich onder zijn dwang laten registreren. Ze heeft geen keus. Het op de registratie volgende contactmoment zal aan opsporing niet bijdragen. Dit contactmoment vindt eens in de drie jaar plaats en nu de registratie slechts geldt voor drie jaar en drie maanden en in een automatische verlenging van de registratie niet is voorzien, is er in theorie dus maar één enkel contactmoment in de registratieperiode. Deze leden concluderen dat onvrijwillig werkende prostituees buiten het bereik van deze wet blijven. Zij zien graag een reactie van de regering tegemoet op deze problematiek.

De leden van de **GroenLinks**-fractie ondersteunen in principe de intentie om prostituees beter te informeren over hun rechten en plichten. De regering lijkt echter de mening toegedaan dat verplichte registratie van prostituees noodzakelijk is om hen te bereiken en te informeren. Deze leden willen weten of de regering ook 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?

Heeft de regering rekening gehouden 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? Verwacht de regering dat deze wetswijziging 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? Waarop baseert de regering de verwachting 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 zullen kiezen voor 'ondergronds' verder 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?

Deze leden 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?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie 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?

Verder missen deze leden 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?

3. Registratieplicht

Persoonlijke levenssfeer en verwerking bijzondere persoonsgegevens

De regering geeft in verband met de registratieplicht aan dat de omvang van de gegevens die op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel geregistreerd zullen worden, zeer beperkt is.⁷ In het register worden drie cijferreeksen 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 – een paar alinea's verder⁸ – 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? Graag een reactie.

In het landelijk register kan uitsluitend worden nagegaan of de desbetreffende prostituee geregistreerd is, constateren de leden van de VVD-fractie. Niemand kan zelf op zoek gaan welke personen allemaal in het register staan. Hoe wordt dit technisch afgedwongen? Stelt de AMvB hieraan ook eisen? Graag een reactie.

⁷ Kamerstukken I 2011/12, 32 211, C, p. 16-17.

⁸ Kamerstukken I 2011/12, 32 211, C, p. 18.

De regering schrijft verder dat de Wet bescherming persoonsgegevens waarborgt dat de gegevens over prostituees die door derden worden verwerkt naar aanleiding van de registratie, niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens verwerkt. Nu leert de praktijk dat de wettelijke verplichtingen omtrent bewaring en vernietiging bijna nooit worden nagekomen, aldus de leden van de VVD-fractie. Zo'n wettelijke waarborg is dan feitelijk een wassen neus en zegt dus niet zoveel, menen zij. De regering schrijft dat in de AMvB de verplichting wordt opgenomen dat de in het register opgenomen gegevens automatisch worden vernietigd na drie jaar, tenzij de prostituee de registratie verlengt. Ligt het dan niet voor de hand 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'? Graag een reactie.

De regering schrijft tevens dat ondanks het feit dat via het BSN gemakkelijk koppelingen mogelijk zijn met andere gegevens of systemen, dit nog niet betekent dat deze koppelingen ook daadwerkelijk gelegd worden. Hoe weet de regering zo zeker dat dit niet gebeurt, vragen de leden van de VVD-fractie.

Bij de beantwoording van de vragen naar de wijze van registratie van bijzondere persoonsgegevens wordt de leden van de **PvdA**-fractie nogmaals duidelijk dat geregistreerd zal worden dat iemand prostituee is en dat dit gegeven gekoppeld wordt aan het BSN. De regering geeft toe dat er inderdaad sprake kan zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, maar dat de gegevens niet openbaar gemaakt zullen worden. Deze leden achten dit antwoord niet afdoende. Kan de regering aangeven of, en zo ja, hoe met deze registratieplicht aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit is voldaan? Uit de antwoorden van de regering blijkt dit nog onvoldoende, aldus deze leden.

Is de regering van mening dat de gegevens die worden geregistreerd, 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? De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn niet overtuigd door het antwoord van de regering waarom de registratieplicht zou voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Volgens deze leden is de omvang van de registratie niet bepalend voor deze afweging. Kan de regering een nadere onderbouwing geven?

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? Graag een reactie.

Fraudegevoeligheid registratie

De regering noemt in de memorie van antwoord de registratie van prostituees zinvol en onmisbaar. Ter toelichting volgt de opmerking: "Veel prostituees zijn op dit moment niet systematisch bereikbaar voor informatie".⁹ Op welke bereikbaarheid voor informatie doelt de regering hier? De leden van de **CDA**-fractie gaan ervan uit dat dit slechts het moment van registratie (en de daaraan voorafgaande 'intake') kan betreffen. Is dit juist? Immers, toegang tot het register voor dergelijke doelen is er toch niet? Kan de regering dit bevestigen?

⁹ Kamerstukken I 2011/12, 32 211, C, p. 2.

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. Immers, persoonsverwisselingen kunnen eenvoudig plaatsvinden, zo lijkt het voor deze leden. 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? Ook hier wijzen deze leden vooral op prostitutie in de context van niet-locatiegebonden bedrijven. Graag een reactie.

De leden van de **D66**-fractie hebben een vraag over de fraudegevoeligheid van de registratie. De registratie voorziet volgens de derde nota van wijziging¹⁰ 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?

Ook maken deze leden 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. Graag zouden zij een reactie van de regering op dit punt ontvangen.

Toegang tot register

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering uitputtend kan aangeven wie of welke instanties, onder welke voorwaarden, voor welke doeleinden en op welke momenten toegang tot het register heeft. Kan de regering hier eenduidig inzicht in bieden? Graag een uitgebreid antwoord.

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. Graag een reactie.

Gemeentelijke vrijheid registratie- en vergunningplicht

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 gemeentelijke vrijheid ten aanzien van een vergunningplicht voor thuisprostitutie kan een zelfstandig werkende prostituee in problemen brengen. Is een verbod van een nuloptie voor deze categorie de enige beperking die de wet oplegt aan gemeenten? De regering acht voldoende gewaarborgd dat prostituees zich niet gedwongen zien voor een exploitant te gaan werken als gevolg van de vergunningplicht. Op welke waarborgen doelt de regering precies? Heeft de regering 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? Graag een reactie.

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 30.

De regering beoogt met dit wetsvoorstel meer uniformiteit in de omgang met prostitutie, constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Tegelijkertijd biedt de regering met betrekking tot thuisprostitutie, aan gemeenten de keuze om deze vorm wel of niet vergunningsplichtig te maken. Ze erkent ook dat dit ten koste gaat van de uniformiteit, maar wil gemeenten niet in de weg staan bij hun huidige succesvolle aanpak. Dat valt te prijzen, maar waarom kiest de regering er in dat licht niet voor 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?

4. Strafbepalingen

De regering stelt prostituees niet te willen 'criminaliseren' door hoge boetes te stellen op niet-naleving van de registratieplicht.¹¹ Tegelijkertijd doet zich daarmee het dilemma voor dat de drang tot registratie daarmee afneemt, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Kan de regering in het licht van de in het wetsvoorstel gemaakte keuze nader ingaan op dit dilemma?

'Vergewisplicht'

De klant van de prostituee heeft een vergewisplicht, constateren de leden van de **VVD**-fractie. Voor zelfstandig werkende prostituees geldt dat de klant de combinatie van een registratienummer en telefoonnummer moet verifiëren bij het landelijke registratiesysteem. De regering heeft daarvoor twee systemen voor ogen. In beide systemen speelt het telefoonnummer of IP-nummer van de klant een rol. In het eerste systeem worden deze nummers bijgehouden, zodat achteraf gecontroleerd kan worden of een bepaalde klant inderdaad heeft geverifieerd. In het tweede systeem krijgt de klant een bevestiging per sms dat de prostituee geregistreerd staat. De klant zal deze bevestiging moeten tonen op het moment dat een toezichthouder daar om vraagt. Hoe wordt in beide systemen de privacy van de klant gewaarborgd? Kan van een klant – mede vanuit het oogpunt van privacy - worden verlangd dat hij het sms-bericht bewaart? Graag een reactie.

Met dit wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling van de klant geregeld, in die zin dat de klant verplicht is de registratie van de prostituee op te vragen alvorens van haar diensten gebruik te maken. Als dat niet gebeurd is, is de klant strafbaar. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe dit in de praktijk gaat werken en hoe dit gecontroleerd zal worden. De zogenaamde 'vergewisplicht' vereist dat er een administratiesysteem beschikbaar is, met behulp waarvan de klant zich van die vergewisplicht kan kwijten. Is dat administratieve systeem beschikbaar? Hoe kan het niet hebben opgevraagd van de registratie worden aangetoond, om daarmee het strafbare feit te kunnen vaststellen? Graag een reactie.

De leden van de **SP**-fractie hebben een vraag over de strafbaarstelling van de klant. De klant heeft een vergewisplicht of de prostituee geregistreerd staat. Omdat niemand nog heeft kunnen verzinnen hoe die klant daar achter moet komen, zal dat bij AMvB worden geregeld. Acht de regering dit niet in strijd met het legaliteitsbeginsel? Graag een reactie.

Artikel 29 van het wetsvoorstel maakt de klant strafbaar die zich er niet van heeft vergewist of de door hem te bezoeken prostituee is geregistreerd. De wijze waarop de klant deze vergewisplicht moet vervullen wordt bij AMvB bepaald, constateren de leden van de **D66**-fractie. In de memorie van antwoord zijn twee opties beschreven die mogelijk kunnen dienen als controlemethode en in de AMvB zullen

¹¹ Zie onder meer *Kamerstukken I 2011/12*, 32 211, C, p. 9.

worden opgenomen. Deze leden vragen zich af of hiermee is voldaan aan het legaliteitsbeginsel. Kan de prostituant door deze methode van wetgeving in voldoende mate nagaan wat er van hem wordt verwacht om strafvervolgung te voorkomen? Deze leden menen dat de feitelijke gedragingen die de vergewisplicht betreffen, in de wettekst zelf behoren te worden opgenomen. Bovendien kleven er nog twee bezwaren aan deze wetgeving. Uit beide opties blijkt dat de klant ofwel over een computer ofwel over een opgeladen mobiele telefoon dient te beschikken. Echter niet iedereen beschikt op het relevante moment over een computer of een (opgeladen) mobiele telefoon. Deze 'have-not' kan dus niet aan zijn vergewisplicht voldoen. Hij wordt van prostitueebezoek uitgesloten of hij stelt zich bloot aan strafwaardig gedrag. Het andere bezwaar is dat in deze wetsbepaling voor de bewijsvoering van een toonplicht wordt uitgegaan. Dat zou betekenen dat het OM aan bewijsvoering niet toekomt als de vervolgte prostituant zich op zijn zwijgrecht beroept. Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering op al deze vragen.

Acht de regering het risico niet denkbaar dat de strafbaarstelling klanten ervan zal weerhouden om misstanden in de seksbranche te melden? Zo ja, op welke wijze meent de regering dit risico te kunnen wegnemen of verkleinen? Kan de regering aan de leden van de **GroenLinks**-fractie duidelijk maken welke gegevens de prostituee aan de klant dient te overhandigen als bewijs van registratie? Betreft dit alleen het registratienummer, of ook het BSN? Graag een reactie.

Vervolging gedwongen prostituees en wegnemen drempels aangiftes

De regering geeft aan dat vervolging van een slachtoffer van gedwongen prostitutie vanwege een overtreding van de registratieplicht niet in de rede ligt. Is de regering bereid hiertoe aanwijzingen op te nemen voor het OM? Waarom kiest de regering hier niet 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 drempel naar aangifte vanwege mensenhandel verlagen, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Deze drempel is nu al groot vanwege de mogelijke repercussies ten aanzien van de slachtoffers. Voor slachtoffers zonder verblijfsvergunning gaat aangifte gepaard met tal van gevaren, zeker met de in voorbereiding zijnde strafbaarstelling van de illegaliteit in zicht. 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. De regering is voornemens de verblijfsvergunning in te trekken, zodra de strafzaak door het OM wordt geseponneerd, ook bij een beklagprocedure tegen het sepot. Verder gaat de regering onderzoeken of een beroep op bijstand door deze groep kan worden beperkt. Is de regering niet bevreesd dat hierdoor het aantal aangiften juist zal verminderen, nu de slachtoffers na het zetten van deze stap minder ondersteuning en bescherming zullen ontvangen? Hun positie is na aangifte uiterst kwetsbaar, menen deze leden. Graag een reactie van de regering.

5. Tot slot

Rol GGD bij hulpverlening

Blijkens de derde nota van wijziging¹² is aan de registratie een gesprek toegevoegd. Bij amendement¹³ heeft de GGD hierin een organiserende rol gekregen. De leden van de **D66**-fractie juichen het toe dat de GGD, die de volksgezondheid ter harte gaat, voorlichting kan geven. Het mag echter in geen geval zo zijn dat de GGD ook taken krijgt toebedeeld die raken aan de taken van de opsporingsdienst. Daartoe is de

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 30.

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 32 211, nr. 35.

GGD niet uitgerust. Hoe denkt de regering deze taken te kunnen scheiden en hoe denkt zij dat aan deze tweede taak wel kan worden voldaan?

Financiële aspecten

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een vraag over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Begrijpen zij het goed dat er geen geld bijkomt om in het geval van misstanden de noodzakelijke vervolgstappen te zetten, zoals nader onderzoek en opsporing? Is dan niet het risico groot dat signalering een lege huls blijft omdat er geen mogelijkheden zijn om er een vervolg aan te geven? Graag een reactie.

De leden van de **D66**-fractie hebben een vraag over de uitvoeringskosten. De invoering van de registratiemethodiek en controlemaatregelen vergen capaciteit. Daarin is voorzien met het in het coalitieakkoord beschikbaar gestelde Gemeentefonds van € 150 miljoen, uit welk bedrag gemeenten, die naast deze registratie worden belast met tal van gedecentraliseerde taken, moeten putten. De vraag is of artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet op dit punt in voldoende mate is nageleefd. Graag een reactie van de regering op dit punt.

De regering geeft in de memorie van antwoord aan belang te hechten aan een meer intensieve handhaving in vooral het illegale segment van de seksbranche, maar stelt dat politie en gemeenten geen extra middelen ter beschikking krijgen. De regering relativeert het gevaar dat prostituees de illegaliteit verkiezen boven de registratieplicht, omdat de nadelen daarvan te groot zijn onder een streng regime van handhaving, constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Zal het echter tot een strenge(re) handhaving komen als noch bij politie noch bij gemeenten extra middelen ter beschikking komen voor toezicht en handhaving en er alleen een efficiencyslag wordt voorgesteld? Graag een reactie.

De leden van de vaste commissies voor Veiligheid & Justitie en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis der Koningin zien de reactie van de regering - bij voorkeur binnen vier weken - met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat /
Algemene Zaken en Huis der Koningin,
Engels

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren