

## 4

### Bestrijding misstanden seksbranche

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) ( 32211 ).**

(Zie vergadering van 30 oktober 2012.)

#### De voorzitter:

Ik heet de Minister van Veiligheid en Justitie nogmaals van harte welkom in de Eerste Kamer.

Ik breng de Kamer in herinnering dat de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op 30 oktober 2012 na de eerste termijn van de Kamer op verzoek van de minister van Veiligheid en Justitie is aangehouden. Op 8 maart 2013 is een brief ontvangen van de minister van Veiligheid en Justitie inzake de herbezinning. Op 26 maart 2013 hebben de commissies BZK/AZ en V&J een brief aan de minister van Veiligheid en Justitie gestuurd met aanvullende vragen. De minister van V&J heeft hierop bij brief van 19 april 2013 gereageerd. Bij deze brief waren de antwoorden van de minister op de inbrengen van de woordvoerders in eerste termijn gevoegd. Deze antwoorden zullen bij de Handelingen van vandaag worden gevoegd. Op 23 april 2013 hebben de commissies deze brief besproken en voorgesteld de plenaire behandeling vandaag te hervatten in tweede termijn en indien nodig nog voort te zetten met een derde termijn.

(Het bijvoegsel is opgenomen aan het eind van deze editie.)<sup>1</sup>

De beraadslaging wordt hervat.



#### Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Voorzitter. Graag danken wij de minister voor de beide brieven met de uitkomsten van de herbezinning op de landelijke registratieplicht van prostituees en de daaraan gekoppelde "vergewisplicht". De laatste brief geeft een goed overzicht van de alternatieven die de minister in ogenschouw heeft genomen en zijn afweging om vast te houden aan het voorliggende wetsvoorstel. Ook danken wij de minister voor de schriftelijke beantwoording van de vragen die wij in eerste termijn stelden.

De CDA-fractie staat volledig achter het doel van het wetsvoorstel: zicht krijgen op de prostitutiebranche en de bestrijding van de misstanden in die branche. Dit vereist een goed werkende, effectieve aanpak, die wordt gefaciliteerd door de wetgeving. De invoering van een landelijke vergunningplicht voor de exploitatie van seksbedrijven kan daarin een cruciale rol vervullen. Ik kom daar straks op terug. Ook de verhoging van de leeftijdsgrens voor legale prostitutie naar 21 jaar is een vooruitgang. Over de effectiviteit van andere onderdelen van het wetsvoorstel bestaat echter twijfel. De minister heeft onze fractie nog niet kunnen overtuigen van de toegevoegde waarde van een verplicht landelijk registratiesysteem voor prostituees en de vergewisplicht voor de klant.

Mijn bijdrage in deze tweede termijn bestaat uit twee delen. Ik ga eerst in op het wetsvoorstel zelf, vooral op de registratie, de vergewisplicht en de vergunningplicht. Sinds de indiening van het wetsvoorstel een paar jaar geleden heeft de bestrijding van misstanden in de seksbranche niet stilgestaan. Wij kunnen van de nieuwe ontwikkelingen op dat terrein in de praktijk leren wat een effectieve aanpak is. In het tweede deel van mijn bijdrage ga ik in op de betekenis van die ontwikkelingen voor het voorliggende wetsvoorstel.

Eerst maak ik enkele opmerkingen over het wetsvoorstel. Tijdens de eerdere fase van de behandeling is al het nodige gezegd over het registratiesysteem. Het systeem is louter passief. Het vermoeden van uitbuiting, mensenhandel of andere misstanden vormt geen reden om registratie te weigeren. De registratieplicht creëert een onderscheid tussen de legaal werkende, geregistreerde prostituees, en de niet-legaal werkende prostituees, maar zegt niets over de omstandigheden waaronder zij werken. Mijn fractie heeft begrepen dat de betekenis van de registratie vooral schuilt in het mogelijk maken van een verplicht contactmoment tussen de overheid – lees: de hulpverleningsinstanties – en de prostituee. Dat doet de serieuze vraag rijzen of er niet eenvoudiger en doeltreffender manieren zijn om hetzelfde doel te bereiken. Wij denken in dit verband in het bijzonder aan de vergunningplicht voor exploitanten van seksbedrijven en de daaraan te verbinden voorwaarden, zoals die gehanteerd worden in het Amsterdamse model. Ik kom daar aanstonds op terug.

Ook gezondheidsorganisaties als Rutgers Wpf en Soa Aids hebben bij brief van 14 maart 2013 laten weten tegen een landelijke registratieplicht te zijn, omdat zij averechtse effecten verwachten, namelijk een groter illegaal circuit en grotere kwetsbaarheid. Ook twijfelen zij aan de sluitendheid van het systeem, omdat het naar hun verwachting massaal ontduken zal worden. In de door hen opgeworpen alternatieven wordt eveneens sterk de nadruk gelegd op persoonlijk contact. Dat hoeft naar hun mening niet noodzakelijkerwijs via een landelijke registratie bereikt te worden.

Graag wil ik de minister nog enkele concrete vragen stellen over de registratie. In de brief vermeldt de minister dat in het registratiesysteem geen adresgegevens worden opgenomen. Kan de minister dit nader toelichten? Die adresgegevens zullen toch wel ergens bekend zijn? Hebben hulpverlenende instanties en opsporingsinstanties wel toegang tot die adresgegevens?

Waarom is de minister beducht voor het waterbedeffect dat zou ontstaan als er geen landelijke registratieplicht is? Immers, wanneer in bepaalde gemeenten niet actief wordt opgetreden tegen misstanden, omdat de mankracht of expertise ontbreekt, of omdat het probleem te weinig zichtbaar of bekend is, biedt ook landelijke registratie weinig voordelen. Ook als er geregistreerd wordt in een andere plaats dan de eigen werkplaats, zal het zicht op en het contact met de persoon in kwestie lastig worden.

Verder stelt de minister in zijn brief dat registratie het zicht verbetert op de groep prostituees van 21 jaar en ouder, waardoor het toezicht, de handhaving en de hieraan gekoppelde hulpverlening zich juist beter kunnen richten op niet-geregistreerde prostituees, zoals die van onder de 21 en de niet-EU burgers. Kan de minister deze uitspraak nader toelichten? De registratie zelf is passief en heeft geen voorspellende waarde voor de afwezigheid van mis-

## Van Bijsterveld

standen. Die kunnen zich toch ook bij geregistreerden voordoen?

De zogenaamde vergewisplicht vormt het sluitstuk van het registratiesysteem. De minister zegt dat de handhaving daarvan nimmer eenvoudig kan zijn, omdat de contacten in de beslotenheid plaatsvinden. Onze fractie ziet niet in hoe een "hit" van een telefoonnummer met een registratienummer helderheid kan verschaffen over de registratie van een bepaald persoon, zonder dat het risico van een persoonsverwisseling zich voordoet. Bovendien geldt er voor de klant geen bewaarplicht of toonplicht van de sms die gestuurd wordt.

Ik kom nu te spreken over de vergunningplicht. Naar onze verwachting is het niet de registratieplicht, maar juist de vergunningplicht waarvan wij veel te verwachten hebben. De in het wetsvoorstel gehanteerde definitie van seksbedrijven is immers ruim. Niet de inrichting staat centraal, maar de desbetreffende activiteiten staan centraal. De minister stelt ook dat wanneer prostitutie het aanzien heeft van louter thuiswerk, er toch vaak een bedrijf achter zit. Ook in zulke gevallen geldt dus een vergunningplicht. Die vergunningplicht vormt naar onze mening de sleutel tot het verkrijgen van zicht op de prostitutees. Dit is belangrijk, omdat de anonimiteit en onzichtbaarheid van vele prostitutees vooral een probleem is wanneer zij niet helemaal zelfstandig werken. Uitbuiting, slechte arbeidsomstandigheden en mensenhandel doen zich bij geheel zelfstandig werkenden waarschijnlijk weinig voor. De vergunningplicht achten wij derhalve cruciaal.

In het tweede deel van mijn betoog ga ik in op de ontwikkelingen in de praktijk. In onze bijdrage in eerste termijn hebben wij aangedrongen op pilots op gemeentelijk niveau en de ondersteuning daarvan door de minister van Justitie. Op deze manier kan meer ervaring worden opgedaan met de effectieve bestrijding van misstanden in de seksbranche. Voor de inspanningen die enkele grote steden, in het bijzonder Utrecht en Amsterdam, hebben verricht op dit vlak en de gehanteerde innovatieve aanpak heeft mijn fractie buitengewoon veel waardering. Naar onze overtuiging verdienen zulke inspanningen volop steun. In de expertmeeting die de Kamer heeft georganiseerd, hebben wij kennis genomen van de op de persoon gerichte aanpak in Utrecht, ondersteund door een lokale registratie, ingebed in een bredere beleidsstrategie.

Na de opschorting van de behandeling van dit wetsvoorstel is in Amsterdam eind 2012 de nota Aanpak dwang en uitbuiting aangenomen. Het is hier niet de plaats om deze nota uitgebreid te beschrijven, maar graag licht ik er wel een paar elementen uit. De nota stelt de vergunningplicht centraal en zet erop in om datgene wat het wetsvoorstel via een landelijke registratieplicht wil regelen, juist in het kader van de vergunningplicht te bereiken. Daardoor is naar het oordeel van onze fractie de registratieplicht eigenlijk overbodig geworden. De nota, die de hele branche op het oog heeft, gaat uit van een integrale aanpak, gebaseerd op bestaande wettelijke mogelijkheden. Bij de integrale aanpak, waarvoor coördinatie en informatie-uitwisseling cruciaal zijn, werken vele instanties samen: de politie, het OM, de Belastingdienst, de IND, de Kamer van Koophandel, het ministerie van SZW en zorgverleners. Ook het hele bestuurlijke instrumentarium, van de ruimtelijke ordening tot de Bibob, wordt daarbij ingezet. In de aanpak worden drie niveaus onderscheiden, namelijk dat van grove misstanden als mensenhandel, dat van overtreding van vergunningvoorschrif-

ten en dat van arbeidsomstandigheden. Aangrijpingspunt in dit zogenaamde barrièremodel is de vergunningplicht. Een gespecificeerd bedrijfsplan en eisen aan bedrijfsadministratie nemen daarbij een belangrijke plaats in. Toezicht bestaat vooral op de naleving van de vergunningvoorwaarden. Op deze manier wordt het de kwaadwillende exploitant zo moeilijk mogelijk, zo niet onmogelijk gemaakt, moet de lakse exploitant ernst maken met het voldoen aan de eisen en wordt toegezien op acceptabele arbeidsomstandigheden van de prostituee. Ook het contact met de hulpverlening komt via de vergunningvoorwaarden aan bod. Bij twijfel over de vrijwillige aanwezigheid van de prostituee is voorzien in een stappenplan, waarvan een proces-verbaal door de politie het eindpunt is.

Het model van Amsterdam kan een voorbeeld zijn voor andere gemeenten in Nederland. Naar de verwachting van mijn fractie kan het ook in middelgrote en kleinere gemeenten werken. Het maakt de landelijke registratieplicht eigenlijk overbodig. De vergunningplicht speelt een centrale rol: via voorwaarden en toezicht op de naleving ervan wordt de vergunninghouder bij de les gehouden. Graag vernemen wij de reactie van de minister op de Amsterdamse aanpak en de stelling die wij, daaraan gekoppeld, hebben geformuleerd.

De opheffing van het bordeelverbod in 2000 beoogde, zoals de minister het in zijn brief van 8 maart jongstleden omschreef, "bij te dragen aan een schone, legale prostitutiesector waarin geen uitbuiting plaats vindt". De achterliggende doelstelling daarvan was "de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik". Die doelstellingen zijn, jammer genoeg, niet bereikt. Evaluaties laten daarover geen misverstand bestaan. Ook de minister bevestigt dit: de prostitutiebranche is een criminogene branche. Voor het huidige wetsvoorstel zijn wij ervan overtuigd dat een vergunningplicht, mits die daadwerkelijk met toezicht en handhaving gepaard gaat, een verbetering kan betekenen. Dit sluit ook aan bij een manier van wetgeven waarin initiatieven vanuit de praktijk worden ondersteund.

Op die manier hebben wij serieus willen kijken naar de voorstellen over de registratieplicht en de vergewisplicht. Wij zijn echter nog niet overtuigd van de betekenis van de registratieplicht en de vergewisplicht. Daarbij staan effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid centraal en niet zozeer de privacyoverwegingen. Graag horen wij de reactie van de minister op onze vragen en observaties.

### De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Van Bijsterveld. Er ging net een telefoon. Ik verzoek zowel de leden als de niet-leden van de Kamer om hun mobiele telefoons uit te zetten, dan wel op de trilstand te zetten.

Het woord is aan de heer Reynaers.

□

### De heer Reynaers (PVV):

Voorzitter. Voordat ik verderga met de behandeling van dit wetsvoorstel in tweede termijn, maak ik graag van deze gelegenheid gebruik om de minister te bedanken voor de herbezinning op het wetsvoorstel, de uitgebreide schriftelijke beantwoording van de in eerste termijn gestelde vragen en, niet te vergeten, het eerste concept van de AMvB, waarin diverse bepalingen uit de wet een nadere invulling zullen krijgen. Met belangstelling heeft mijn fractie kennis genomen van deze informatie, die inmid-

dels veel vraagtekens heeft weggenomen. Dat stelt mij ook in staat, mij in mijn tweede termijn te beperken tot enkele wezenlijke punten die nog bespreking behoeven.

In eerste termijn is mijn fractie al vrij duidelijk geweest over hoe zij over het onderhavige wetsvoorstel denkt. Er zitten zaken in waar de PVV-fractie veel waarde aan hecht. De minimumleeftijd van 21 jaar is daarvan wellicht het meest sprekende voorbeeld. Mijn fractie ziet echter ook de meerwaarde van de vergunningplicht en de registratieplicht. Zij ziet de registratieplicht als een contactmoment en aanknopingspunt voor voorlichting, hulpverlening, toezicht en handhaving. Mijn fractie is minder enthousiast over de vergewisplicht, met name over de twijfelachtige handhaafbaarheid daarvan. Dat blijft wat mijn fractie betreft een zwak punt in het wetsvoorstel. Ik kom daar aan het slot van mijn betoog nog over te spreken.

Met interesse nam de fractie van de Partij voor de Vrijheid kennis van de heroverweging in de brief van 8 maart 2013 van de minister en de aanvulling daarop in de brief van 19 april 2013. Het is die laatste brief die daarbij in het bijzonder interessant was. Daarin gaat de minister immers in op enkele opties die in de heroverweging de revue passeerden. Die brief lijkt mij dan ook een aardige kapstok om het eerste deel van mijn betoog aan op te hangen.

Mijn fractie is verheugd dat de heroverweging niet direct heeft geleid tot aanpassingen aan het wetsvoorstel en fundamenteel andere keuzes, niet omdat andere keuzes niet goed denkbaar of niet verdedigbaar zouden zijn, beslist niet, maar omdat het halverwege een plenair debat in deze Kamer een geheel andere route inslaan bepaald geen aanbeveling verdient en een zorgvuldig wetgevingsproces over het algemeen ook niet ten goede komt.

De fractie van de Partij voor de Vrijheid kan zich vinden in het handhaven van de registratieplicht. De overwogen alternatieven voor de registratieplicht zijn naar het oordeel van mijn fractie in werkelijkheid geen alternatieven. Het inzetten op hulpverlening en de sociale positie van prostituees is simpelweg geen alternatief voor de registratieplicht. Die inzet is noodzakelijk, maar voor mijn fractie is het geen kwestie van kiezen. Het is en-en: registratie én inzetten op hulpverlening, registratie én het verbeteren van de sociale positie van prostituees. Voor de inzet op toezicht en handhaving geldt hetzelfde. Ook daar is het niet óf registreren óf toezien en handhaven, maar allebei. De verwachting van de fractie van de Partij voor de Vrijheid is niet dat de registratieplicht een oplossing voor alle problemen in de seksbranche oplevert, maar een aardig aanknopingspunt is het wel. Naar verwachting zal een prostitutiebranche met geregistreerde prostitutie hulpverlening, toezicht en handhaving enigszins vergemakkelijken. Er kan immers gericht gewerkt worden als de branche in kaart gebracht is en problemen beter zichtbaar worden.

Kort en goed stelt de fractie van de PVV vast dat wat in de heroverweging en de toelichting daarop "alternatieven" worden genoemd, in werkelijkheid geen alternatieven zijn, maar parallelle sporen waarop ingezet moet worden bij het opsporen en bestrijden van misstanden in de seksbranche. De registratie ziet mijn fractie daarbij als niet meer dan een middel om dat te bereiken. Wat de PVV-fractie betreft is het alle hens aan dek en alle zeilen bij. Mijn fractie staat dan ook een integrale aanpak voor waarbij geen middel onbenut gelaten wordt om daadwer-

kelijk iets te doen aan de vele misstanden die er momenteel nog zijn.

Voor certificering, ook genoemd in de toelichting op de heroverweging, voelt de PVV-fractie overigens wel wat; niet als alternatief voor registratie – voor certificering is nu eenmaal registratie nodig – maar als verlengstuk van registratie. In de toelichting op de heroverweging is de optie van certificering wel even besproken, maar vooral vanuit de optiek dat voor certificering ook registratie nodig zal zijn. Dat zal zo zijn, maar dan dringt zich de vraag op waarom toch niet voor certificering is gekozen. Die vraag leg ik hierbij dan ook graag nog voor aan de minister. Is certificering serieus overwogen, niet als alternatief voor registratie, maar als op zichzelf staand instrument om misstanden te bestrijden? Zo nee, is de minister dan wellicht bereid om alsnog te onderzoeken in welke vorm certificering een bijdrage zou kunnen leveren aan de bestrijding van misstanden in de seksbranche en op welke voordelen en bezwaren dat zou stuiten? Is de minister tot een dergelijk onderzoek bereid? De fractie van de PVV kan zich namelijk wel voorstellen dat als de registratieplicht een feit is, een certificeringsplicht een volgende, bijzonder effectieve stap zou kunnen zijn. Niet dat prostituees een examen zouden moeten afleggen, maar een aantal minimumvoorwaarden zou op zich wel aan prostituees mogen worden gesteld, zoals kennis over hygiëne, soa's, rechten en plichten en basiskennis van de Nederlandse taal. Dat zou bijzonder nuttig zijn voor een prostituee, omdat zij zich toch begeeft in een wereld waarin zij zich bijzonder kwetsbaar opstelt. Het is immers op die punten dat een tekort aan kennis al snel zal leiden tot misstanden of minstens de prostituee in een kwetsbare, afhankelijke positie zal brengen. Onder het huidige wetsvoorstel is dat niet of nauwelijks te ondervangen met een enkel contactmoment, dat weliswaar nuttig, maar toch ook zeer beperkt is.

Een heel ander punt waar ik graag nog kort even op inga, is toch weer de strafbaarstelling van de klant bij het verzaken van zijn vergewisplicht. In mijn eerste termijn ben ik daar tamelijk uitgebreid op ingegaan. Ik dank de minister dat hij in de schriftelijke beantwoording van de vragen daar niet minder uitgebreid op ingegaan is. Mocht echter de indruk zijn ontstaan dat mijn fractie tegen de strafbaarstelling an sich is, dan is dat onjuist en zet ik dat bij dezen graag nog even recht. Mijn fractie is geen uitgesproken voorstander van de strafbaarstelling, maar dat betekent niet dat zij daarom meteen tegen een strafbaarstelling van de klant is.

Het punt is dat wij van de strafbaarstelling bitter weinig verwachten. De handhaafbaarheid is uiterst twijfelachtig en het beboeten van de klant verandert niets aan de benarde positie waarin sommige prostituees verzeild zijn geraakt. De vergewisplicht lost geen misstanden op en biedt, als we niet uitkijken, juist mogelijkheden om een schijn van legaliteit in stand te houden. Daar komt de geringe pakkans nog bij. De minister erkent dat en bevestigt dat handhaving op dit punt zeer moeilijk zal zijn.

De PVV-fractie onderschrijft dat ook op de klant een verantwoordelijkheid rust, maar of dat nu juist deze verantwoordelijkheid zou moeten zijn, is maar zeer de vraag. Gelet op het feit dat de klant onmiddellijk na het verlaten van de locatie waar hij een prostituee bezocht, de gegevens al mag wissen en er bovendien geen toonplicht bestaat, komt het er, als wij het goed zien, op neer dat het welhaast steeds heterdaadsituaties moeten zijn, wil de strafbaarstelling van het verzaken van de vergewisplicht überhaupt iets opleveren. Wat de fractie van de PVV be-

treft kan de beschikbare politiecapaciteit nuttiger worden gebruikt. Voor de ene klant die gepakt wordt wegens het verzaken van zijn vergewisplicht, zijn er 100 anderen die niet gepakt worden. Medeverantwoordelijk of niet, de vergewisplicht van de klant zal niet leiden tot een schone, legale seksbranche. Dit sluitstuk van het wetsvoorstel is dan ook gedoemd tot een dode letter te verworden.

Een praktisch punt van zorg is ook de kennis van de vergewisplicht die van de klant mag worden verwacht. Hoe gaat de minister de vergewisplicht onder de aandacht van de prostitueebezoekers brengen? Ik moet er eerlijk gezegd niet aan denken dat daar een landelijke radio- en televisiecampagne op losgelaten wordt of een Postbus 51-spotje of iets dergelijks. Dat zou erg veel weg hebben van reclame voor prostitueebezoek. Maar hoe moet het dan wel? Hoe denkt de minister de tienduizenden toeristen die in Nederland een prostituee bezoeken duidelijk te maken hoe de tamelijk abstract vormgegeven vergewisplicht in zijn werk gaat? Of is het de prostituee zelf die de klant daarop zou moeten wijzen? In dat geval ligt de verantwoordelijkheid niet waar de minister die zou willen leggen, namelijk bij de klant. De vergewisplicht blijft een beetje de zwakste schakel in dit wetsvoorstel. Dat is jammer, want voor het overige is het wetsvoorstel wel degelijk een stap in de goede richting.

Een laatste punt waar mijn fractie nog graag duidelijkheid over wil, is de vraag of het landelijke register van prostituees zelf nog informatie oplevert aan de hand waarvan misstanden kunnen worden gesignaleerd. Dat is een gevoelig punt, want wij begeven ons hier natuurlijk op het privacydomein. Wordt bijvoorbeeld bijgehouden welke nummercombinaties worden opgevraagd, wanneer en hoe vaak? Een combinatie die buitensporig veel wordt opgevraagd, kan immers duiden op uitbuiting van een en dezelfde prostituee, maar bijvoorbeeld ook op een geval van registratiefraude: de situatie dat meerdere prostituees onder een en dezelfde nummercombinatie werken. Op zichzelf levert dat dus interessante informatie op, maar het is mijn fractie nog niet helemaal duidelijk of die informatie überhaupt beschikbaar komt en of die, als ze beschikbaar komt, dan ook gebruikt mag worden en tot welk niveau. Graag krijg ik op dit punt nog een reactie van de minister.

Ik rond af. Er zit genoeg in dit wetsvoorstel waarmee we aan de slag kunnen en effectiever tegen misstanden kunnen optreden. Om die reden zal mijn fractie onderhavig wetsvoorstel steunen. Niets doen is gezien de ernst van de situatie immers geen optie.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Voorzitter. Ruim een halfjaar geleden is het voorstel voor de zogeheten Prostitutiewet in dit huis besproken en Kamerbreed van fundamentele kritiek voorzien. Grofweg gesproken sprak een ruime meerderheid van deze Kamer steun uit voor de voorgestelde uniformering van het vergunningstelsel, maar tegelijkertijd was er een groot aantal bezwaren ten aanzien van de voorgestelde registratieplicht van prostituees. Ook mijn fractie heeft deze bezwaren uitvoerig van argumenten voorzien. Met zijn verzoek om aanhouding leek de minister te erkennen dat hij serieus aan de slag moest met alternatieven of inperking van het wetsvoorstel om het benodigde draagvlak in de Kamer te verwerven.

Onze teleurstelling is daarom groot na het lezen van de antwoorden op de in eerste termijn gestelde vragen en de brief van 16 april. De minister schetst weliswaar andere opties, maar voorziet ze van dezelfde argumenten als eerder gewisseld in de schriftelijke ronde. Die hebben ons eerder niet weerhouden van ernstige bedenkingen. Op welke gronden verwacht hij deze Kamer nu wel te kunnen overtuigen? En waarom heeft hij er niet voor gekozen om de twee onderdelen van het wetsvoorstel los te koppelen, zodat een uniform vergunningstelsel, waar alle betrokken actoren om verleggen zitten, zo snel mogelijk kan worden ingevoerd?

Blijkbaar hecht de minister zozeer aan de registratieplicht dat hij het risico neemt dat beide onderdelen van het wetsvoorstel de eindstreep niet halen. Ik zal hieronder nader ingaan op de argumenten die de minister gebruikt om de noodzaak van deze plicht te onderbouwen, en op de argumenten waarmee hij andere opties van de hand wijst.

Vooropgesteld stel ik vast dat de registratieplicht van prostituees dient te voldoen aan de criteria van artikel 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ook de minister erkent dit, omdat het hier gaat om bijzondere persoonsgegevens, die een extra bescherming verdienen. Dat betekent dat de registratieplicht alleen legitiem is als deze noodzakelijk is voor het dienen van een zwaarwegend belang. De bestrijding van misstanden dient een zwaarwegend belang, maar is een registratieplicht hiervoor noodzakelijk en wordt het doel met de plicht wel bereikt? Voor een antwoord toets ik de argumenten van de minister.

Volgens de minister wordt de bestrijding van misstanden ondersteund doordat de registratieplicht de overheid enerzijds in staat stelt om prostituees te informeren over hun rechten en de mogelijkheid om misstanden aan te geven of uit de sector te stappen en anderzijds meer zicht en grip geeft op de vergunde sector.

Mijn fractie meent dat er voor de informatie aan prostituees tal van andere, minder ingrijpende wegen te bewandelen zijn. Denk aan een gesprek of informatiepakket bij de verstrekking van een vergunning, de inschrijving bij de Kamer van Koophandel of bij de verstrekking van soa-voorzieningen of andere medische verzorging of hulpverlening.

Meer dan het verstrekken van informatie hoeft overigens niet verwacht te worden van zo'n intake bij de registratie. De veronderstelling dat prostituees ter plekke zullen vertellen dat ze gedwongen in de seksbranche werken, wordt door hulporganisaties als naïef bestempeld. De registratieplicht draagt dus niet bij aan de bestrijding van onvrijwillige prostitutie. In Utrecht zijn signalen van vermoedens van dwang doorgegeven aan de politie, maar hoe gefundeerd deze signalen waren en tot welke stappen ze hebben geleid, wordt in de beantwoording niet duidelijk. Het is bovendien al vaker gememoreerd: een registratie zegt niets over dwang en andere misstanden, zij zegt alleen iets over de registratie zelf. Wel creëert de registratie een schijn van legitimiteit. Uit het recente onderzoek van Wagenaar cum suis blijkt dat in Utrecht ook wordt geregistreerd indien er signalen van mensenhandel zijn geconstateerd. Wel zal veel capaciteit voor toezicht op misstanden verloren gaan aan de handhaving van de administratieve plicht, die de betrokken prostituees dus tegelijkertijd geen enkele veiligheid biedt.

Het is vervolgens de vraag of prostituees wel worden bereikt met de registratieplicht. Zullen ze zich wel aanmel-

## Strik

den? Alle betrokken organisaties uit het veld en ook het toezichthoudend comité op het Vrouwenverdrag hebben de verwachting uitgesproken dat de meerderheid van de prostituees zich niet zal melden voor de registratie.

Bereikt de overheid het tweede doel, namelijk meer zicht en grip op de vergunde sector, als een wezenlijk deel van de prostituees zich niet zal laten registreren? Dat laat zich raden. Het zicht wordt naar verwachting zelfs minder, want door de strafbaarstelling van het ongeregistreerd zijn, raken meer prostituees in de onvergunde sector en in de illegaliteit. Dit ondermijnt het doel van bestrijding van misstanden. Immers een prostituee die strafrechtelijk vervolgd kan worden, is kwetsbaar, want zij is te chanteren en uit te buiten. Misstanden zelf zal ze niet aangeven. En is het voorkomen van gedwongen prostitutie niet juist het ultieme doel dat we moeten nastreven?

Toch concludeert de minister in zijn brief dat juist het loslaten van de registratieplicht zal leiden tot verplaatsing van de prostituees van de vergunde naar de onvergunde sector, als de vergunningen strenger gehandhaafd worden. Waarop baseert de minister dit? De evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod biedt voor deze verwachting geen enkele basis.

Verschillen in gemeentelijk beleid ten aanzien van vergunningen leiden wel tot een waterbedeffect. Om die reden is mijn fractie het eens met de minister dat een lokale registratieplicht geen oplossing is. Maar de al bestaande gemeentelijke verschillen heft het wetsvoorstel niet op, nu gemeenten de mogelijkheid behouden om onder voorwaarden geen enkel seksbedrijf toe te staan en er enorme verschillen zijn in de voorwaarden voor een vergunning, de leges en de intensiteit van toezicht en handhaving. Waarom kiest de minister er niet voor om criteria voor het gemeentelijk vergunningenbeleid vast te leggen in de wet of in een AMvB? De Vereniging voor Vrouw en Recht wijst er overigens op dat het voldoen aan de voorwaarden in de praktijk niet tot de daadwerkelijke verlening van de vergunning leidt. Is de minister bereid om in het belang van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel deze plicht wel op te nemen in de AMvB?

Dezelfde vereniging wijst erop dat gemeenten steeds meer maatregelen treffen die het thuiswerk feitelijk onmogelijk maken, zoals beperkingen in het bestemmingsplan, een verbod op adverteren of het publiceren van vergunningaanvragen met naam en toenaam. De gemeente Den Haag verbiedt bijvoorbeeld zelfstandig escortwerk. Deze beleidsontwikkelingen dwingen prostituees steeds meer om voor een exploitant te gaan werken, met inlevering van hun eigen regie en controle. Doordat er een maximumbeleid wordt gevoerd, zien zij geen kans om een corporatie met collega's te starten. Wat vindt de minister van dergelijke ontwikkelingen? Is hij met ons van mening dat zelfstandig werken en zelfbeschikking de kans op uitbuiting verkleinen? Is hij bereid de uniformering van vergunningsvoorwaarden verder door te voeren om de afhankelijkheid van prostituees te verminderen en hun positie te verbeteren? Is hij tevens bereid om via het vergunningstelsel meer waarborgen in te bouwen zodat prostituees hun rechten kunnen halen? Wagenaar cum suis beveelt aan om sekswerkers een grotere stem te geven in de vormgeving en uitvoering van het prostitutiebeleid. Een sterke zelforganisatie kan toezicht en handhaving effectiever maken, signalen van mensenhandel oppikken, de overheid adviseren, de belangen van sekswerkers vertegenwoordigen en hen voorlichten en adviseren. Is de minister bereid om alsnog een dergelijke structuur

van zelforganisaties te ondersteunen en ermee samen te werken? Ik dien daarvoor een motie in.

---

## Motie

---

**De voorzitter:** Door de leden Strik, Scholten, Backer, Witteveen, Quik-Schuijt en Vos wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat uit onderzoek en uit de praktijk blijkt dat betrokkenheid van prostituees en hun zelforganisaties bevorderend werkt bij het voorkomen en bestrijden van misstanden in de prostitutiebranche en de positie van prostituees versterkt;

verzoekt de regering, te onderzoeken op welke wijze zelforganisaties van prostituees bij de totstandkoming en uitvoering van het prostitutiebeleid kunnen worden betrokken en hoe het representeren van de belangen van sekswerkers, het voorlichten van sekswerkers over entree tot en exit uit de prostitutie, directe dienstverlening, conflictbemiddeling en beleidsadvisering mede bij hen kunnen worden neergelegd,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter K (32211).

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Door de steeds verdere inperking van de vergunningverstrekking lopen ook geregistreerde prostituees het gevaar dat zij niet in de vergunde sector aan de slag kunnen, waardoor ze alsnog in de onvergunde sector terechtkomen. Dat is niet bepaald een positieve prikkel tot registratie.

Al met al betekent het wetsvoorstel dat een aanmerkelijk grotere groep prostituees gecriminaliseerd zal worden: degenen die zich niet kunnen registreren vanwege hun leeftijd of nationaliteit, degenen die zich niet willen registreren om hun privacy te beschermen en degenen die hun zelfstandigheid willen bewaren of geen werkplek kunnen verkrijgen in de vergunde sector. Waarom is de intentie om meer handhaving op de vergunde sector te zetten, terwijl de kansen op misbruik en misstanden juist in de onvergunde sector aan de orde zijn? Ik sluit me graag aan bij de vragen van de eerdere woordvoerders over de vergewisplicht en de strafbaarstelling van klanten. Waar de minister zijn capaciteit gaat inzetten, is ook nog de vraag. Het lijkt erop dat de capaciteit vooral wordt ingezet voor handhaving van de registratieplicht, de vergunde sector en de vergewisplicht, zaken die juist niet bijdragen aan de bestrijding van misstanden.

De minister komt in zijn brief tot de slotsom dat hij de beoogde doelen niet zal bereiken met de alternatieven die hij heeft onderzocht. Naar onze mening verzuimt hij echter nog steeds om te onderbouwen waarom zijn voorstel de beoogde doelen wél zou bereiken. Dat vormt de belangrijkste toetsingsvraag voor ons als medewetgever. De maatregel is zeer ingrijpend voor het privéleven van de prostituees, terwijl de noodzaak niet is aangetoond. Bovendien zijn de passende waarborgen die een dergelijke

## Strik

ingreep vereisen, niet inzichtelijk gemaakt voor de Eerste Kamer. De bijlage biedt niet het door ons gevraagde inzicht in de waarborgen die in de AMvB worden vastgelegd. De minister kondigt aan, een privacy impact assessment te gaan doen, maar voor ons als medewetgever is dat mosterd na de maaltijd. Of het wetsvoorstel en alle mogelijke effecten ervan de toets aan het recht op privacy kunnen doorstaan, behoren wij te kunnen toetsen voordat wij ons finale oordeel over het voorstel geven.

Ook bieden de AMvB en het inzicht dat de minister ons heeft willen geven geen duidelijk beeld van de gegevensverstrekking aan derden. Wordt de prostituee geïnformeerd over het doorgeven van haar gegevens? Wie zijn precies die derden die de gegevens kunnen inzien en welke gegevens betreft het? Acht de minister het mogelijk dat gegevens die in dit kader aan de politie zijn verstrekt, langs deze weg terecht kunnen komen bij de autoriteiten van het land van herkomst? Erkent de minister het risico voor de prostituee bij terugkeer, met name als in het betreffende land prostitutie strafbaar is?

De samenleving is niet zo maakbaar als de minister misschien aanneemt. Wel zijn bepaalde mechanismen in de samenleving voorspelbaar, maar die ziet de minister kennelijk niet graag onder ogen. Ik citeer professor Wageenaar: "Het idee is dat je met regulering meer greep krijgt. Maar het effect zal zijn dat door meer regels mensen zich juist aan het zicht onttrekken. Dat is een bestuurskundige wetmatigheid."

Wat overblijft is een wet die minder onschuldig is dan een symboolwet, omdat hij zelfs averechts werkt. Ik roep de minister daarom alsnog op om het wetsvoorstel te splitsen zodat wij spoedig het wél werkbare en wenselijke deel van het voorstel in werking kunnen laten treden. Ik heb daarvoor een motie.

---

### Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Strik, Scholten, Backer, Quik-Schuijt en Vos wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de introductie van de uniforme vergunningplicht en van de registratieplicht de handhaving van het prostitutiebeleid beoogt te verbeteren;

overwegende dat de uniforme vergunningplicht breed wordt gedragen, maar dat het nut, de noodzaak en de juridische houdbaarheid van de registratieplicht voor prostituees wordt betwijfeld;

overwegende dat het nut van deze registratieplicht onwezen blijft en naar het oordeel van deskundigen geen wezenlijke bijdrage levert aan de bestrijding van mensenhandel;

verzoekt de regering om te voorzien in splitsing van dit wetsvoorstel door middel van een novelle, waardoor de invoering van de uniforme vergunningplicht voortvarend ter hand kan worden genomen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter L (32211).

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

In het al eerder genoemde onderzoek wordt het volgende geconstateerd: "Er vindt relatief weinig reflectie plaats over de onbedoelde gevolgen van het beleid, de manier waarop beleidsproblemen worden geformuleerd, het zogenaamde "framen", of de richting van het beleid in relatie tot de oorspronkelijke doelen. Veel uitvoeringsbeslissingen zijn reactief, gericht op het oplossen wat op een bepaald moment als een dringend vraagstuk wordt gezien. Dit kan leiden tot grote invloed van een mediaklimaat op het beleid, of tot rechtsstatelijk dubieuze maatregelen. Het gevolg is dat de last van de strijd tegen mensenhandel gedragen wordt door het slachtoffer in plaats van de uitbuiters."

De onderzoekers wijzen erop dat prostitutiebeleid dat gedreven wordt door rechtsstatelijke principes, juist een krachtig instrument kan zijn in het beschermen van de rechtspositie van deze kwetsbare groep. Ik verzoek de minister zich hierdoor te laten inspireren en wacht met belangstelling de beantwoording af.

□

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoorden. Minder tevreden zijn wij over de gang van zaken betreffende het wetgevingsproces, met name in dit laatste stadium. Eigenlijk zijn wat krassere termen, voor zover in dit huis geoorloofd, hier gepaster. Deze Kamer heeft immers een half jaar geleden unaniem, bij monde van mevrouw Duthler, partijgenote van de minister, uitgesproken dat zij het onderdeel registratie van het wetsvoorstel contra legem, onuitvoerbaar en onnodig achtte. Wij waren zelfs bang voor een averechts effect. De minister leek te begrijpen dat er voor het wetsvoorstel in deze vorm in deze Kamer onvoldoende draagvlak was, getuige zijn verzoek om de behandeling op te schorten. Een halfjaar later behandelen we exact hetzelfde voorstel. Dat roept belangrijke vragen op, zowel aan de minister als aan onszelf.

Kan de minister mijn fractie duidelijk maken waarom wij nu wel voor het voorstel zouden moeten stemmen? Waarom zou het feit dat alternatieven zijn onderzocht en te licht bevonden – ik kom daarop terug – het voorstel nu wel aanvaardbaar maken? In alle uitvoerige antwoorden die wij van de minister hebben gekregen, ben ik dat niet tegengekomen. Kan de minister daar nog eens op ingaan? Is het volgens de minister nu slikken of stikken, of ziet hij nog mogelijkheden om aan het oordeel van de Kamer over de registratie tegemoet te komen? Zo ja, welke?

Deze gang van zaken roept vooral de vraag op hoe wij hiermee als Eerste Kamer moeten omgaan. Wij laten ons voorstaan op de wetenschappelijke rationaliteit waarmee wij wetsvoorstellen bekijken. Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, is onveranderd ten opzichte van het wetsvoorstel waarvan we zeiden dat het op delen ondeugdelijk was. Welke reden hebben wij vandaag om dat oordeel te veranderen? Als de wet inclusief dit onderdeel nu wel wordt aangenomen, terwijl de omstandigheden niet veranderd zijn, zal mij toch het onaangename gevoel bekruipen dat hier de politieke opportuniteit de overhand heeft gekregen. Dat lijkt mij, gezien de gevoelige aard van het voorliggende wetsvoorstel, niet opportuun. Wat vinden mijn collega's daarvan?

## Quik-Schuijt

Beleefdheidshalve ga ik thans nogmaals in op het ongewijzigde wetsvoorstel. Een aantal van mijn vragen is onbeantwoord gebleven. De belangrijkste is wel die over de rechtspositie van de sekswerker ten opzichte van de exploitant en de overheid. Wij hebben hierover een aantal vragen gesteld, omdat het onze overtuiging is dat er vanzelf meer grip en zicht op de branche zou komen als zowel het werken in een bedrijf als het werken als zzp'er, als zelfstandige onafhankelijke sekswerker, beter geregeld zou zijn. In oktober 2011, anderhalf jaar geleden, is aan de Tweede Kamer informatie toegezegd over aanvullende acties op het gebied van de sociale zekerheid. De minister verwijst nu naar een website en het onderzoek Pensioen van zelfstandigen, dat in maart aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Dat is echter niet het enige dat wij graag geregeld zouden zien. Wij vinden dat bij een legaal bedrijf normale arbeidsvoorwaarden horen. Sekswerkers willen niet in loondienst, omdat exploitanten eisen stellen waaraan zij niet willen voldoen. Omdat de beroepsgroep niet georganiseerd is, kunnen zij geen, in hun ogen acceptabele, arbeidsvoorwaarden afdwingen. Daardoor is de opt-inconstructie tot stand gekomen. Deze voorziet echter onvoldoende in verantwoorde arbeidsomstandigheden. Hetzelfde probleem speelt bij de zelfstandig gevestigden. Het lukt hun veelal niet om een bankrekening, hypotheek en ga zo maar door te krijgen, terwijl zij wel gewoon belasting betalen. Wij hebben gewezen op de situatie in Nieuw-Zeeland, waar een sterke vakbond, New Zealand Prostitutes Collective, niet alleen de belangen van de sekswerkers vertegenwoordigt maar ook adviseert over beleid en dergelijke. Bovendien vroeg ik aandacht voor de constructie van een coöperatieve vorm waarbij de prostituee in dienst is van de coöperatie. De minister heeft daar niet naar gekeken, maar in het zojuist gepubliceerde onderzoek Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid, gefinancierd door Platform31, de gemeentes Den Haag, Rotterdam en Utrecht en de universiteiten van Leiden en Sheffield, is wel naar Nieuw-Zeeland gekeken. Het rapport stelt, in de aanbevelingen 5 en 6, dat de benadering die in Nieuw-Zeeland met succes wordt gehanteerd, tot voorbeeld kan strekken. Met een uniform vergunningstelsel en goede arbeidsvoorwaarden in de seksbedrijven en in de thuisprostitutie wordt de branche zodanig genormaliseerd dat het zicht daarop vanzelf verbetert. Ik krijg hierop graag een reactie.

Ik kom nog even terug op artikel 28. Daarin staat dat de in artikel 27 genoemde ambtenaren bevoegd zijn om zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden waar bedrijfsmatig prostitutie plaatsvindt of waar dit naar redelijk vermoeden plaatsvindt. Er staat in het artikel niet dat het om een woning gaat waar vermoedelijk zonder vergunning bedrijfsmatig prostitutie plaatsvindt. Ik neem echter aan dat het gaat om die vergunning. Een prostitutiebedrijf is immers legaal, zij het vergunningplichtig. Wij willen graag weten of er andere woningen zijn waar binnengetreden mag worden bij het vermoeden dat daar een op zichzelf legaal bedrijf wordt uitgeoefend zonder de daarvoor vereiste vergunning. Ik hoop dat de minister dat weet.

Ik sluit dit deel van mijn betoog af met de herhaling dat de SP-fractie de invoering van een verplicht en uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf toejuicht, waarbij wij de nuloptie in de toekomst graag geschrapt zouden willen zien.

Dat kunnen wij helaas niet zeggen over de registratieplicht voor alle prostituees. De minister heeft veel vragen over de zin, de betrouwbaarheid en de juridische goedlooftheid van een landelijk registratiesysteem trachten te beantwoorden. Hoe een nog te bedenken systeem zal uitpakken voor de privacy van betrokkenen, blijft evenwel in nevelen gehuld. Dat geldt eveneens voor de vraag of het College bescherming persoonsgegevens de uiteindelijke Algemene Maatregel van Bestuur zal goedkeuren en de vraag wat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van onze constructie zal vinden. Het in artikel 8 EVRM vastgelegde mensenrecht is een van de belangrijkste en meest ingeroepen mensenrechten in Straatsburg. Registratie als prostituee is verwerking van een bijzonder persoonsgegeven. Daarvoor geldt, naast de algemene eis van proportionaliteit, subsidiariteit en noodzakelijkheid, dat registratie slechts is toegestaan indien gerechtvaardigd door een zwaarwegend algemeen belang. De eis van een zwaarwegend algemeen belang is zwaarder dan de eis van noodzakelijkheid.

Ik ga op alle drie de eisen in, allereerst op de proportionaliteit. In de titel van het wetsvoorstel staat nog "bestrijding van misstanden". Anders dan "zicht en grip krijgen op" zou dit een legitiem doel kunnen zijn. Dit doel is in de loop van de wetsbehandeling echter verlaten. Is de minister het met ons eens dat zicht en grip krijgen op de branche een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van alle sekswerkers in Nederland niet kan rechtvaardigen en dat deze inbreuk dus niet proportioneel is ten opzichte van het gestelde doel "zicht en grip krijgen op"?

Wij zullen volledigheidshalve toch nog even bespreken of het oorspronkelijke doel, het bestrijden van misstanden, deze inbreuk wel rechtvaardigt. Wij hebben in eerste instantie betoogd dat wij het uiterst onwaarschijnlijk achten dat het eenmalige gesprek bij registratie met boa's, gemeentelijke ambtenaren die misschien wel een training hebben gehad maar altijd nog onvoldoende gespecialiseerd zijn om mensenhandel te herkennen, in voldoende mate zal bijdragen aan de opsporing van misstanden, dat wil zeggen zo veel misstanden aan het licht zal brengen dat de schending van de privacy van alle prostituees in Nederland daardoor gerechtvaardigd wordt. Blijft de minister erbij dat dat gesprek en het uitreiken van een folder mensenhandel en jeugdprostitutie aan het licht zullen brengen? Anders dan in het arrest *Khelili vs. Zwitserland* van het Europees Hof gaat het hier om registratie van een legale activiteit. Deze wordt pas illegaal door invoering van deze wet. In wezen wordt hier prostitutie wederom illegaal gemaakt, met als gevolg dat velen ondergronds zullen gaan. En dat is nu juist de reden waarom we het bordeelverbod destijds hebben afgeschaft. We zijn met dit wetsvoorstel dus terug bij af. Wij vinden de verplichte registratie van alle prostituees dus niet proportioneel. Ik geef een voorbeeld ter vergelijking: in de tweedehandsautohandel zijn ook veel misstanden, overweegt de minister ook hier een vergelijkbare registratieplicht te introduceren om zicht en grip te krijgen op ...?

In zijn brief van 19 april jongstleden heeft de minister ons duidelijk gemaakt welke alternatieven hij heeft overwogen in het kader van de subsidiariteit. Wij kunnen de vaststelling van de minister volgen dat er geen redelijk alternatief is in de zin van wetgeving. De vraag of intensivering van hulpverlening, van toezicht en handhaving, versterking van de rechtspositie van prostituees eenzelfde of beter resultaat zou kunnen bewerkstelligen wat betreft zicht en grip op de branche, is door de minister be-

## Quik-Schuijt

antwoord in de zin dat zonder registratieplicht naar verwachting een groot deel van de prostituees die werkzaam zijn in de vergunde bedrijven zich verplaatst naar de onvergunde sector. Wij begrijpen deze gedachtegang niet: handhaving en toezicht lijken ons in het belang van de prostituee. Er wordt immers in hoofdzaak gecontroleerd of de exploitant zich houdt aan de vergunningsvoorwaarden en die zijn in het belang van de werkers. Of zien wij dat verkeerd? Voor zover controle op illegaliteit plaatsvindt, wordt dit niet anders als er een algemene registratieplicht is ingevoerd; illegalen kunnen zich niet registreren. Of bedoelt de minister dat er sprake is van een gedoogbeleid, dat illegale prostituees op dit moment wel degelijk in de vergunde sector werken omdat er toch geen sprake is van toezicht en handhaving?

Onze conclusie is in elk geval dat de registratieplicht niet voldoet aan de eisen van subsidiariteit, omdat de genoemde combinatie van intensivering hulpverlening, toezicht en handhaving samen met een sterke rechtspositie mede dankzij een sterke vakbond meer zullen bijdragen aan het krijgen van zicht en grip op de branche en dus wel degelijk een alternatief kunnen zijn.

Om de noodzakelijkheid te beoordelen moet worden vastgesteld hoe groot het probleem is en in hoeverre dit met het strafrecht en andere beleidsmaatregelen niet of onvoldoende aangepakt kan worden. Ten eerste wijzen wij hier op het eerder genoemde rapport van Platform31 waarin wordt onderbouwd dat het probleem veel groter gepresenteerd wordt dan het werkelijk is. Ten tweede verwijzen wij naar de vragen die wij hebben gesteld in het kader van de implementatie van de richtlijn mensenhandel. Wij wijzen in deze vragen op punten waarop het Nederlands beleid niet voldoet aan de richtlijn. Het gaat om het strafbaar stellen van het gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie betrokkene weet of kan vermoeden dat zij slachtoffer is van mensenhandel, om wettelijke vastlegging van het non-punishmentbeginsel, om bescherming en ondersteuning onafhankelijk van het meewerken aan een strafzaak (de B9-regeling), om het terugsturen van voormalige minderjarigen via opvanghuizen in de landen van herkomst zonder monitoring wat er met hen gebeurt nu zij immers niet in die tehuizen blijken aan te komen. En, ik heb het eerder genoemd maar het is wezenlijk voor een "gezonde" branche zonder uitzonderlijk veel misstanden, een sterke rechtspositie voor alle sekswerkers, o.a. door subsidiëring van een vakbond die opkomt voor de rechtspositie van de leden en het beleid meebepaalt: het Nieuw Zeelandse model.

In het kader van het non-punishmentbeginsel wijs ik op een artikel in de krant van vanochtend over een slachtoffer van uitbuiting en mensenhandel dat op 13-jarige leeftijd naar Nederland werd gebracht en nu na zes jaar wordt uitgezet naar India waar ook haar uitbuiters heen gevlucht zijn.

Nu het opsporen van mensenhandel weliswaar niet formeel het doel van de registratie is maar op de achtergrond toch steeds als doel mee blijkt te spelen, stellen wij voor dat de minister eerst de richtlijn mensenhandel volledig implementeert alvorens te stellen dat het nodig is om alle prostituees te registreren om misstanden te voorkomen.

Dit alles leidt naar onze mening tot de conclusie dat registratie al in strijd met de wet zou zijn als er geen sprake was van een bijzonder persoonsgegeven. Registratie die niet voldoet aan het noodzakelijkheids criterium, voldoet a

priori niet aan het hier aan de orde zijnde nog zwaardere criterium van zwaarwegend algemeen belang.

Dit alles kan tot een geen andere conclusie leiden dan dat dit deel van het wetsvoorstel, de algemene registratieplicht, naar het er nu naar uitziet niet kan worden gesteund door de SP-fractie in deze Kamer. In de overtuiging dat de wonderen de wereld nog niet uit zijn, wachten wij evenwel de beantwoording van onze vragen door de minister af.

□

De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Mij past allereerst dank aan de regering in de persoon van de minister voor de schriftelijke reactie op mijn vragen in eerste termijn.

Op 30 oktober 2012 gaf ik in mijn bijdrage in eerste termijn van de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel te kennen niet negatief te staan tegenover dit wetsvoorstel, al gaf ik tegelijkertijd blijk van de nodige scepsis over de effectiviteit van het voorstel dat twee doelen wil dienen: regulering van de prostitutie en bestrijding van misstanden.

Na schorsing van de beraadslaging op 30 oktober hebben zich opnieuw allerlei deskundigen gemeld – en die blijken er in grote getale te zijn – met commentaar op het wetsvoorstel. Dat commentaar spitst zich vooral toe op de landelijke registratieplicht. Die zou averechts werken en de privacy van de prostituees in gevaar brengen of kunnen brengen. In de Kamer bleek destijds verder weinig bijval voor de vergewisplicht van de klant. Wij hebben dat zo-even opnieuw vernomen.

Op 30 oktober heb ik gevraagd of bij de intensivering van toezicht en handhaving het accent niet dreigde te verschuiven van de bestrijding van prostitutie naar de bestrijding van mensenhandel. Volgens de minister in bijlage twee bij zijn brief van 19 april jongstleden is daarvan geen sprake. Volgens enkele van de eerder bedoelde commentaren van deskundigen is het beeld dat veel of de meeste prostituees machteloos slachtoffer zijn van gewetenloze misdadigers, volkomen in strijd met de realiteit. Ik denk dat dit echter nog niet betekent dat er geen sprake zou kunnen zijn van misstanden. Wanneer echter deze stelling van als serieus aangemerkt onderzoekers juist zou zijn en er in de overgrote meerderheid van de gevallen sprake zou zijn van een in hoge mate zelfstandige keus voor wat genoemd wordt "een beter leven", wat zou dat dan moeten betekenen voor het zware accent op de bestrijding van mensenhandel? Dit is een nadere vraag bij het punt dat ik in eerste termijn opvoerde.

Voor mij blijft vaststaan dat prostitutie een onuitroeibaar kwaad zal blijven. Als morele remmingen bij betrokkenen wegvallen, zal repressie niet de gewenste oplossing bieden. Een verbod wil de regering niet overwegen. Dat is in lijn met de eerder gekozen richting. Het seksbedrijf is geen normaal bedrijf, waardoor er altijd een stigma op zal blijven rusten. Het is mijn opvatting dat deze activiteiten daardoor nimmer zullen gedijen in een sfeer van legaliteit en openbaarheid. Het voorstel zal daarom geen einde maken aan de prostitutie noch aan de misstanden, maar ik herhaal de woorden van de minister: "Niets doen is geen optie". Afzwakking of schrapping van de registratieplicht en het schrappen van de vergewisplicht zullen volgens mij niet bijdragen aan de effectivering van het doel van het voorstel.



## Holdijk

Ik meen dat er een beroep gedaan mag worden op allen die verantwoordelijkheid dragen en die betrokken zijn bij de problematiek die zich hier aandient, inclusief deze Kamer.



De heer **Ester** (ChristenUnie):  
Voorzitter. Het is nu zeven maanden geleden dat we in dit huis in eerste termijn plenair debatteerden met de minister over de prostitutiewet. De Kamerbrede kritiek noopte de minister tot een time out om zich te bezinnen op de kernmaatregelen van zijn wetsvoorstel. Zeven maanden voor bezinning is een lange tijd, bijna een sabbatical, en dat schroeft uiteraard de verwachtingen van de Kamer op. De vrucht van deze lange reflectieperiode bestaat uit een brief waarin op de kritiek van de Kamer wordt ingegaan en een proeve van een Algemene Maatregel van Bestuur. Ik behandel in deze tweede termijn de brief van de minister in combinatie met het separate document met de beantwoording van de vragen van mijn fractie in eerste termijn en daaraan gekoppeld de concept-AMvB. Dank overigens aan de minister en zijn ambtenaren voor de uitvoerige behandeling van onze vragen.

Mijn fractie is blij dat de minister stelt dat mensenhandel een prioriteit van dit kabinet is. Daar is ook alle aanleiding toe. De rapportages van het Coördinatiecentrum Mensenhandel liegen er niet om. Het aantal slachtoffers van mensenhandel stijgt voortdurend en ligt nu boven de 1.200 gevallen per jaar. De meeste gevallen blijken prostitutie-gerelateerd. Mensonterend, voorzitter. Het aangescherpte beleid zien we vooral terug in de ingestelde Task Force Aanpak Mensenhandel, de aanpak van het loverboyprobleem en de verhoging van maximumstraffen voor mensenhandel. Mijn fractie hoort graag van de minister of er evidentie is dat deze meer integrale en hardere aanpak ook effect heeft gesorteerd. Blijft de gekozen insteek ongewijzigd of is er aanleiding andere accenten toe te voegen? De brief laat ons op dit toch wezenlijke punt in het ongewisse.

De argumenten voor een landelijk verplicht en uniform vergunningstelsel voor seksbedrijven deelt mijn fractie. Gemeenten vragen daar ook nadrukkelijk om. Het voorkomt waterbedeften. Registratie, zo laat de gemeente Utrecht zien, leidt tot meer zicht op de branche en leidt tot een zekere institutionalisering van het contact met prostituees. Koppeling tussen vergunningtoekenning en registratie is een goede zaak. Wel wil ik hier nogmaals vragen hoe om te gaan met exploitanten die prostituees dwingen zich te laten registeren, zo de status van legaliteit verwerven, maar gewoon op oude voet doorgaan. De seksbranche zal niet aarzelen om dit middel in te zetten als de continuering van haar bedrijf op het spel staat, met alle gevolgen van dien. Staat de minister hier niet tamelijk machteloos? Dringt zich hier niet het klassieke vraagstuk van "law in the books" en "law in action" op?

Dit klassieke probleem doet zich ook voor bij wat de minister het sluitstuk van zijn aanpak noemt: de vergewisplicht. Voor mijn fractie blijft dit een kwetsbaar onderdeel van het wetsvoorstel. De klant van een bordeel moet administratieve handelingen verrichten om zich ervan te vergewissen dat het om een vergund bedrijf gaat. Hij moet een telefoonnummer bellen, en het bewijs daarvan bewaren in zijn telefoon, om te checken of het bordeel vergund is en de prostituee geregistreerd is. Meerdere partijen, waaronder de mijne, spraken uit dat deze

administratieve transacties zich slecht verhouden met de psychologie van de bordeelbezoeker op het moment dat hij van de diensten van een prostituee gebruik wil maken. Is de minister niet wat naïef op dit punt? Heeft hij indicaties dat deze vergewisplicht gaat werken? Is hiermee ervaring opgedaan in andere landen? Graag een reactie op deze kwestie. Overigens wil mijn fractie onderstrepen dat het goede van de vergewisplicht is dat ook de klant in de ketenaanpak van regulering van prostitutie en tegengaan van mensenhandel niet langer buiten schot blijft. Ook de klant wordt aangesproken en moet zijn verantwoordelijkheid te nemen. Het beleid dient zich op zowel de vraag als de aanbodkant te richten. Maar we moeten wel de mogelijkheden tot omzeiling van de regelgeving goed in beeld houden.

Dan de verhoging van de leeftijdsgrens tot 21 jaar. De minister lijkt de mogelijke neveneffecten wat formalistisch te benaderen door zijn stelling dat prostituees onder de 21 jaar zullen wachten tot ze de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt en zich dan zullen laten registreren. Groepen in een kwetsbare positie redeneren niet formalistisch. Dit roept de vraag op hoe de minister wil voorkomen dat er nieuwe circuits van illegale jeugdprostitutie gaan ontstaan. Hoe schat de minister de effectiviteit van handhavingsmethoden op dit punt in?

De minister wijdt veel zorgelijke woorden aan de kwetsbare positie van de prostituee. En mijn fractie deelt deze zorg. Wij menen dat een van de beste middelen om de weerbaarheid van prostituees te verhogen, het realiseren van goede uitstapprogramma's is. Wij constateren evenwel dat deze programma's naar gemeenten zijn overgeheveld. Hierdoor blijft dit onderdeel van het verhaal van de minister hangen in een wolk van goede bedoelingen. De minister geeft in antwoord op vragen van mijn fractie daarover een aantal voorbeelden van gemeentelijke uitstapprogramma's op basis van de RUPS. Daarmee blijft echter de vraag onbeantwoord of de minister in algemene zin heeft vastgesteld of er al dan niet sprake is van een mismatch tussen vraag- en aanbod. Volgt de minister deze overdracht van de uitstapprogramma's van nabij en komt daar nog een aparte rapportage over? En dat niet alleen in het kader van de begrotingsbehandeling van zijn departement, maar ook in het kader van de implementatie en uitvoering van het voorliggend wetsvoorstel. De minister weet dat dit voor mijn fractie een fundamentele kwestie is.

Het gaat bij dit alles om een curatieve aanpak. En daar is niets mee mis. De vraag is evenwel wat de minister, of breder het kabinet, kan bieden in het kader van een preventieve aanpak. Dat wil zeggen: aan het begin van de mensenhandeldketen. Tot welke inzichten heeft zijn bezinningsperiode op dit punt geleid? Mijn fractie zou graag van de minister vernemen wat Nederland hier aan beleid inzet, ook als reactie op de Europese richtlijn, en welk budget hiervoor beschikbaar is. Gaandeweg in het debat is deze focus op preventie en ingrijpen in het begin van de keten wat op de achtergrond geraakt. Mijn fractie betreurt dit en wil graag de balans weer in het debat krijgen.

De Kamer heeft kennis kunnen nemen van het internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk. Het was zelfs aanleiding om nog wat meer voorbereidingstijd te vragen voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel. Het lijkt me van belang de minister een korte reflectie te vragen op de kernconclusies van het onderzoek in relatie tot het wetsvoorstel. Daar is ook aanleiding toe. De studie laat bijvoorbeeld

## Ester

zien dat registratie bemoeilijkt wordt door de zeer hoge mobiliteit van prostituees, zowel geografisch, tussen bedrijven, gemeenten en zelfs landen als in de tijd, dus het afwisselen van perioden van werken en niet-werken in de seksbranche. De onderzoekers spreken van "extreme mobiliteit" en dit, zo merkt mijn fractie op, verhoudt zich niet goed tot de eis van registratie, en dus ook herregistratie, op gemeentelijk niveau. En ook de praktische koppeling met de vergewisplicht kan dan snel schipbreuk leiden. Welke lering trekt de minister uit de bevindingen en hoe verhouden deze zich tot de belangrijkste maatregelen, vooral wat betreft de registratieplicht, maar ook de vergewisplicht, die in het wetsvoorstel zijn neergelegd?

Ik ben blij dat de minister mijn fractie toezegt de wet omvattend te zullen evalueren en wel binnen drie jaar. Mag ik deze toezegging zo verstaan dat alle onderdelen van de wet daarbij tegen het licht worden gehouden, dus zowel de effectiviteit van de registratieplicht, de vergewisplicht als de handhaafbaarheid? Daarin worden naar ik aanneem ook de technische, procedurele en organisatorische aspecten van het prostitutieregister betrokken, inclusief de veiligheids- en privacymaatregelen zoals neergelegd in de AMvB. Ik vraag daarbij ook aandacht voor de balans tussen preventief en curatief beleid en verzoek daarbij ook de uitstapprogramma's te betrekken. Dat alles uiteraard in het licht van het aantoonbaar terugdringen van misstanden in de seksbranche. Daar gaat het immers om. Is dit een lijn waar de minister zich in kan vinden? Dat scheelt mijn fractie een motie op dit punt van evaluatie van de wet. In deze context wil mijn fractie de minister vragen of het CBP inmiddels advies heeft uitgebracht over de ontwerp-AMvB, met name wat het register betreft en zo ja wat de strekking van dit advies was. Overigens bevat de AMvB geen regeling dat de klant gehouden is de vergewisgegevens te bewaren. Zie ik dat goed? Is er inmiddels een oplossing gevonden voor het feit dat er geen toonplicht is?

De seksbranche is in de ogen van mijn fractie een droeve sector. Zeker, dat is een moreel oordeel, maar dat gaan we hier niet uit de weg. De talrijke verhalen rond mensenhandel, uitbuiting, intimidatie, mishandeling en verkrachting kunnen niet genegeerd worden. Het liefst zagen wij een verbod op prostitutebezoek en het strafbaar stellen van de klant, maar dat is helaas nog een brug te ver. Mijn fractie is van mening dat het debat over regulering van prostitutie en het bestrijden van misstanden in de seksbranche een afronding moet krijgen. Het heeft ook wel lang genoeg geduurd. Misstanden moeten ferm worden bestreden en slachtoffers moeten effectief worden beschermd. Gemeenten, VNG, OM en politie vragen om scherpere beleidsrichtlijnen en verzoeken om een snelle implementatie van een registratieplicht. Mijn fractie meent dat we nu moeten doorzetten. Wel hebben we een aantal vragen gesteld waar we graag een antwoord op krijgen. Ik zie uit naar de reactie van de minister.

□

Mevrouw **Scholten** (D66):

Voorzitter. Het debat op 30 oktober 2012 had een interessant einde. De minister heeft toen om een periode voor herbezinning gevraagd en die hebben wij hem na beraad gegeven met daarbij een aantekening, die werd uitgesproken door mevrouw Duthler als woordvoerder van de woordvoerders in dit debat. Mevrouw Duthler zei name-

lijk dat bezinning echt moet leiden tot bezinning en niet tot nadere uitwerking.

Ik roep deze woorden nog maar even in herinnering aan het begin van mijn inbreng in dit debat, omdat mijn fractie – en ik in het bijzonder – buitengewoon teleurgesteld zijn door de brief van 8 maart, waaruit bleek dat de minister toch doorging op dit wetsvoorstel zonder dat daaruit een nadere uitwerking bleek. We zijn dus eigenlijk weer bezig met hetzelfde debat en dat blijkt ook uit de inbreng van de vorige sprekers. Het enige nieuwe wat uit de brief sprak, was dat het wetsvoorstel breed werd gedragen door de ambtgenoot van deze minister, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat zal niemand verbazen, omdat minister Asscher als wethouder van de gemeente Amsterdam een fel voorstander was van de regulering van de prostitutie. En dat is hij nog steeds, zo blijkt. Mijn fractie vindt het hernemen van de behandeling van het wetsvoorstel op deze manier, zonder serieuze toezeggingen, ronduit teleurstellend en onbevredigend.

De minister heeft in zijn brief van 8 maart nog een aantal opties weergegeven, waaruit zou blijken welke gedachten hij heeft gehad en waarom hij die gedachten niet heeft uitgevoerd. Daar kom ik dadelijk nog op terug, omdat twee gedachten in de overwegingen zijn neergelegd die wel bijzondere aandacht verdienen en die eventueel ook zouden kunnen leiden tot een oplossing van het probleem waarvoor we hier staan.

Wat is nu precies dat probleem waarvoor wij hier staan? De minister verwoordde het aldus: het gaat om de misstanden in de prostitutie. Die moeten we te lijf gaan. Ik verdeel dat in twee punten: het gaat om de mensenhandel en om de gedwongen prostitutie. Dat is de doelstelling van de minister met deze wet.

Ik wil graag weten wat nu precies het aantal mensen is in de prostitutie die in deze groep zouden thuishoren. Dan zouden wij tot de conclusie moeten komen dat we die aantallen niet weten. In diverse onderzoeken worden verschillende cijfers gegeven, omdat de groep niet statisch is. Mijn collega Ester heeft dat zojuist ook al voorbeeldig verwoord. Prostituees verplaatsen zich voortdurend. De gemeente Amsterdam heeft het over 5.000 tot 8.000 prostituees binnen de stadsgrenzen, waarvan wie 8%-90% gedwongen prostitutie zou zijn. Ik verwijs naar het Programma prostitutie Amsterdam. Tussen 8% en 90% zit nogal wat ruimte. Volgens cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel gaat het om 90% gedwongen en 10% vrijwillig. Dat is een heel ander cijfer, maar waar is de onderbouwing? En over welke periode worden deze percentages berekend?

Het Platform31-rapport gaat uit van dagcijfers vanwege de hoge mobiliteit. Ik zeg het maar heel kort, omdat het al genoemd is. In dit rapport worden op een willekeurige dag een aantal van 2.200 prostituees geteld. Dit was in de grote steden Rotterdam, Utrecht en Den Haag. Over landelijke cijfers durven de onderzoekers geen uitspraak te doen, maar ze zijn stellig in hun bewering dat het ver beneden de aangenomen 30.000 ligt.

We weten het getal dus gewoon niet. Met het Platform31-rapport in de hand vraagt mijn fractie zich af of het probleem dat de minister met dit wetsvoorstel wil oplossen werkelijk zo groot is. Of laten we ons leiden door de beladenheid van het onderwerp en is hier niet simpelweg sprake van een moreel oordeel dat leidt tot moralistisch beleid? Dat is nu niets voor een uitgesproken liberaal als onze minister van Veiligheid en Justitie.

## Scholten

Dat moralistische komt ook weer terug in de brief van 8 maart 2012. Daarin noemt de minister 1.222 mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Waar het woordje "mogelijk" voor staat, wordt niet duidelijk gemaakt, maar de brief wekt zo wel de suggestie dat er een groot probleem is dat moet worden opgelost.

In eerste termijn heb ik al gezegd dat de fractie van D66 kan instemmen met een landelijk vergunningsstelsel. De minister streeft naar een legale branche waar misstanden "hard" worden aangepakt en de sociale positie van de prostituee wordt verbeterd. Dit wetsvoorstel voorziet daarin met artikel 24.

Een prostitutiebedrijf dient volgens het wetsvoorstel te beschikken over een bedrijfsplan met onder meer maatregelen op het gebied van hygiëne, bescherming van gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees. Gemeenten kunnen een vergunning weigeren wanneer deze eisen niet worden nageleefd. De vergunningsplicht is daarmee een krachtig bestuurlijk instrument dat registratie van de in dat bedrijf werkzame prostituees sowieso overbodig maakt. Registratie van de individuele prostituee is dan dubbelop. Dat heb ik de minister al gezegd.

Anders dan de minister in zijn antwoord zegt, gaat het niet alleen om controle van de leeftijd en legaliteit. Het gaat daarbij ook om het toezicht op de sociale omstandigheden, de arbeidsomstandigheden van de prostituee en het toezicht op de openbare orde. Die voorwaarden zijn effectief voor een gezonde bedrijfsvoering. Die voorwaarden hebben alle een plaats gekregen in het voorontwerp van een concept-Algemene Maatregel van Bestuur dat de minister aan ons ter inzage heeft gegeven. Wat daar ook in moet, is een klachten- of meldpuntregeling voor prostituees ter bescherming van hun sociale en arbeidsrechtelijke positie. De motie die collega Strik heeft ingediend, gaat ook in op dit punt maar gaat daarin iets verder. Waarom de minister desondanks vindt dat ook in seksbedrijven met een vergunning registratie nodig is, is mijn fractie een raadsel. Graag nodig ik de minister uit om daar nog eens op in te gaan.

Voor de thuiswerkers is een vergunning niet nodig. Ook volgens de minister verstoren zij de openbare orde niet. Dus moet de overheid hier van wegblijven. Een gemeente kan het thuiswerken ook niet verbieden. Ook geldt de nuloptie niet voor thuiswerkers. Waarom zij zich dan wel dienen te registreren is mijn fractie onduidelijk. Datzelfde geldt voor de Belles de Jour.

Het zal geen verbazing wekken wanneer ik zeg dat mijn fractie nog steeds niet overtuigd is van het nut van de registratie en de vergewisplicht van de klant. Ook mijn fractie wil dat misstanden hard worden aangepakt, maar gewaakt moet worden voor niet werkzame regels respectievelijk overregulering als instrument voor een zogenaamde "harde" aanpak. Registratie is daar een voorbeeld van. De minister zegt in zijn antwoord dat hij ervan overtuigd is dat de prostituee zich zal registreren omdat zij zal inzien dat dit handiger en beter voor haar is. Die overtuiging deelt mijn fractie echter niet. De minister gebruikt het bestwilargument. Mijns inziens moet de overheid daar verre van blijven. En dan nog iets, waar de overheid voor moet uitkijken: met registratie krijgt de overheid zicht op de branche, aldus de minister. Wat moeten wij ons voorstellen als het aangekondigde initiatiefwetsvoorstel-Hylkens/Seegers dat ook de prostituee strafbaar maakt, na dit wetsvoorstel wordt aangenomen en de registratie inmid-

dels een feit is? Dan is het met de lijsten van de registratie gemakkelijk opsporen. En zouden we dat moeten willen?

Last but not least, het kost ook nog wat. Het opzetten van het registratiesysteem kost al ongeveer 150 miljoen, iets minder dan de helft van het bedrag dat staatssecretaris Teeven wil bezuinigen op de gevangnissen, waarover we het ook nog moeten hebben. Daarnaast heb je de beheerskosten en de kosten van de gemeenten. Zo zal de overheid jaarlijks € 550.000 bijdragen in de kosten van de registratiegesprekken en de kosten van de tolken. Heeft dat alles prioriteit in deze tijden van bezuiniging, terwijl gemeenten daarnaast nog vele taken krijgen toebedeeld zonder voldoende bijbehorende budgetten? Ook daarop krijg ik graag de reactie van de minister.

Dit alles staat nog los van de privacyaspecten. De minister is ervan overtuigd dat deze voldoende zijn geborgd, maar niet duidelijk is welke persoonlijke gegevens van de prostituee worden genoteerd bij het registratiegesprek en gedeeld worden met de politie en/of derden. De prostituee wordt daarover niet geïnformeerd. Hier is dus sprake van uitwisseling van gevoelige gegevens zonder medeweten en zonder toestemming van de betrokken prostituee. De registratiegegevens worden weliswaar vernietigd, maar nu moment dat deze bij de politie liggen worden deze gegevens gegevens in de zin van de Wet politiegegevens en vallen ze niet meer onder de bescherming van de Wet regulering prostitutie en de voorgestelde AMvB, ervan uitgaande dat het College bescherming persoonsgegevens deze AMvB zal goedkeuren. Onder de Wet politiegegevens kunnen deze gegevens wel met derden gedeeld worden, dus met de Belastingdienst en de Vreemdelingenpolitie en dus ook met buitenlandse opsporingsdiensten. Voor prostituees uit landen waar prostitutie strafbaar is, kan dit tot gevolg hebben dat zij het risico lopen bij terugkeer te worden aangehouden en vervolgd. Los daarvan is mijn fractie niet overtuigd van een voor de minister gunstige afloop van de aangekondigde procedure onder de Wet bescherming persoonsgegevens in samenhang met artikel 8 EVRM. Daarover is in de eerste termijn voldoende gezegd, dus daar wil ik het nu bij laten. Mijn fractie blijft er vooralsnog bij dat we die registratie en die vergewisplicht niet moeten doen.

Ook is mijn fractie er niet van overtuigd dat de handhaving gaat lukken. De politie zal de registratie van de prostituee en de vergewisplicht van de prostitueebezoeker moeten controleren. Niet duidelijk is hoe de minister zich dit voorstelt. Collega Reynaers is daar uitvoerig op ingegaan. In het antwoord bagatelliseert de minister de vergewisplicht als een uiting van medeverantwoordelijkheid van de klant om misstanden tegen te gaan. De minister erkent daarmee impliciet dat handhaving onmogelijk is. Als handhaving onmogelijk is, moeten we dat niet willen; dan moeten we dat niet doen.

Als het allemaal zo moet van de minister, is het wel belangrijk dat er extra politiecapaciteit wordt ingezet om in te kunnen grijpen wanneer er gedwongen prostitutie geïmplementeerd wordt.

Mijn fractie ziet wel een oplossing in de opties die de minister heeft laten vallen, namelijk de optie om zonder registratie in te zetten op hulpverlening en verbetering van de sociale positie van prostituees en de optie om meer in te zetten op toezicht en handhaving. Voor beide opties heeft de minister helaas niet willen kiezen. De minister houdt coûte que coûte vast aan het verplichte contactmoment en is bang dat zonder dat de branche niet volledig wordt bereikt. Mijn fractie betreurt het dat de mi-

## Scholten

nister deze keuzes niet aandurft. Met verhoging van de capaciteit, zowel bij de politie als bij de opvang- en voorlichtingsinstituten, met een goede controle op vergunde bedrijven en het opsporen van onvergunde seksbedrijven kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het tegengaan van misstanden. En wat ik mis en wat wel van groot belang is voor de branche, is het overleg met de branche zelf. Nu worden alle regels over de hoofden van de beroepsgroep bedisseld en vastgesteld. Dat is in verre buitenland zoals Nieuw-Zeeland anders. Daar hebben de prostituees een met overheidssteun georganiseerde stem. Helaas is in Nederland de Rode Draad die stem kwijtgeraakt.

Als laatste punt wil ik de minister wijzen op een recent interview van staatssecretaris Teeven in het blad van Amnesty. Toen het ging over de strafbaarheid van de illegaal deed hij daarin de volgende uitspraak die ik toch wel tekenend vind: "We maken weleens meer wetgeving die niet werkt". Ik krijg die zin maar niet uit mijn hoofd.

Mijn fractie zal het wetsvoorstel niet steunen, tenzij de minister toezegt de registratieplicht en de vergewisplicht te laten vallen en uitsluitend in te zetten op het uitwerken van het landelijk vergunningsbeleid. Als de desbetreffende motie wordt aangenomen, kan de novelle effect hebben, maar als die novelle niet de goedkeuring van de minister kan wegdragen, zou het ook zou kunnen zijn dat hij toezegt dat hij het vergunningsbeleid in werking laat treden en de registratieplicht en de vergewisplicht niet. Dan zijn we bij het doel waarvoor we in dit debat onze bijdrage hebben willen leveren. Ik hoor graag het antwoord van de minister.

□

De heer **Witteveen** (PvdA):

Mijnheer de voorzitter. In deze tweede ronde over de Prostitutiewet is het toch van mijn kant pas de eerste bijdrage aan het debat, waarbij ik de eer heb in de voetsporen te treden van Pauline Meurs. Uiteraard heb ik mij allereerst voorbereid voor het verslag van de eerste ronde te lezen. Er is veel aandacht besteed aan de registratieplicht, de vergewisplicht en de nuloptie. De privacy van de prostituee stond centraal in het debat. Over deze onderwerpen zal ik vandaag natuurlijk ook iets zeggen, maar eerst wil ik de Kamer een lekenanalyse voorleggen van de situatie waarin de wet een interventie betekent en dan vooral ingaan op de vraag wat we van een wet op dit moment wel en niet redelijkerwijs mogen verwachten.

Als we terugkijken naar de opheffing van het bordeelverbod zien we dat het streven, in elk geval vanuit mijn partij, om tot een vorm van emancipatie van de prostituee te komen en van sekswerk een normaal beroep te maken door onderscheid te maken tussen legaal en illegaal werk, volstrekt niet uit de verf is gekomen. Het idee was goed, maar de uitvoering en de handhaving zijn ernstig tekortgeschoten. De Vereniging voor Vrouw en Recht constateert ons inziens terecht dat het voor prostituees nog steeds moeilijk is om zelfstandig en onafhankelijk te werken zonder tussenkomst van een exploitant, en dat prostituees nog steeds geen toegang hebben tot zakelijke vormen van dienstverlening zoals bankrekeningen, een creditcard, zakelijke kredieten, een lening of hypotheek en ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. We moeten wel vaststellen dat sekswerk nog allerm minst een normaal beroep is geworden. Wie voor een exploitant werkt, bevindt zich in een semilegale of semi-illegale werksfeer

zonder fatsoenlijke sociale voorzieningen bij een werkgever die vermoedelijk geen belasting betaalt. Er rust een stigma op het beroep, met als gevolg dat de meeste mensen geen oog hebben voor het leed achter de soms schone schijn.

Als de hoop indertijd was om in de nieuwe wettelijke structuur ook effectiever te kunnen optreden tegen misdrijven in en rond prostitutie, waaronder zeer zware misdrijven als bedreiging, afpersing, mishandeling, geweldpleging, ontvoering en mensenhandel, is men ook bedrogen uitgekomen. Mede door de open grenzen in Europa lijkt de omvang van mensenhandel te zijn toegenomen en gebeuren er buiten het zicht misdrijven waarvoor we ons moeten schamen dat ze op Nederlands grondgebied voorkomen. Terecht plaatst de minister van Justitie de bestrijding van mensenhandel en de daarmee gepaard gaande uitwassen bovenaan de prioriteitenlijst; er is nog veel werk te verzetten. Ik teken hierbij aan dat misstanden in de prostitutie zich niet beperken tot de ernstigere vormen van mensenhandel, maar dat er vele vormen en gradaties bestaan van dwang, uitbuiting, vernedering en pestering.

We moeten intussen constateren dat in de loop van de jaren een scheiding der geesten is opgetreden onder degenen die zich professioneel met prostitutie bezighouden. Er zijn twee elkaar uitsluitende frames of denkkaders in omloop: enerzijds dat van de emancipatie van de sekswerker, dat vooral leeft onder die hulpverleners en organisaties die zich sterk maken voor de rechten van de prostituee, anderzijds dat van de bestrijding van mensenhandel dat sterk naar voren komt in de keten van professionals die werken voor politie en justitie. De prostituee wordt gezien als zelfbewuste werkneemster of potentieel slachtoffer. Soms is zij beiden tegelijk.

De twee groepen professionals hebben in het dagelijks leven wel met elkaar te maken maar zijn toch heel verschillend georganiseerd. Er is niet één effectieve keten of één effectief netwerk van betrokken professionals. In debatten komt, niet onverwacht, een dialoog tussen doven naar voren, waarvan het debat over de privacy van de registratieplicht de nodige voorbeelden biedt. De hardnekkigheid van de problemen maakt dialoog en samenwerking niet eenvoudiger. Degenen die financieel van prostitutie profiteren en vaak ook betrokken zijn bij allerlei illegale activiteiten, hebben te veel mogelijkheden om aan de greep van de overheid te ontsnappen. Ook vormen de snelle veranderingen in het veld van de prostitutie een uitdaging voor hulpverleners die een langdurige vertrouwensrelatie met hun klanten willen opbouwen. Frustratie ligt overal op de loer.

Dat er een grens is getrokken tussen legale en illegale prostitutie heeft, zoals iedereen beseft, ook niet tot gevolg gehad dat de legale prostitutie vrij is van dwang en geweld en trouwens ook niet dat wat illegaal gebeurt, altijd onder dwang plaatsvindt. Als ergens wordt opgetreden, treedt al snel een waterbedeffect op naar gemeenten waar niet wordt opgetreden. De capaciteit van zowel politie en justitie als de hulpverlening is beperkt en de mensen die er werken, zullen vaak het gevoel hebben weer eens achter de feiten aan te lopen. Hoe uit deze impasse te geraken?

Bij mijn gesprekken de afgelopen weken met talloze mensen kon ik ook een positief gegeven opmerken. Er is bij werkelijk iedereen die ik sprak een groot gevoel van betrokkenheid en urgentie aanwezig. De mening overheerst dat er geen behoefte is aan wetgeving die er op

## Witteveen

papier mooi uitziet als zij voor de praktijk niet op zijn minst een klein beetje nuttig is. Het wordt tijd om problemen op te lossen, de handen uit de mouwen te steken en voorbij de grenzen van de wetstekst te kijken. De grote steden zijn de Haagse politiek ver vooruit; daar wordt binnen de juridische mogelijkheden van de gemeente een realistischer beleid gevoerd, waarvan het succes of falen overigens nog niet duidelijk is. Er zijn nog nieuwe initiatieven in voorbereiding. Het manco is echter dat een nationaal kader ontbreekt. Zo ontstaan er telkens weer afstemmingsproblemen tussen gemeenten. Er zijn ook gemeenten die nog helemaal niet aan een prostitutiebeleid zijn begonnen, met als gevolg dat prostituees met vele regimes en vormen van willekeur te maken krijgen.

Ik kom tot een tussenconclusie. Verwijzend naar het gevoel van urgentie dat ik heb waargenomen om zowel de positie van de prostituees te versterken als misstanden krachtig aan te pakken, lijkt het mijn fractie ongewenst dat dit debat een onduidelijke uitkomst krijgt. De wetgever heeft vandaag de kans om een signaal af te geven naar alle betrokkenen – en zeker de grote steden – dat het de overheid ernst is om aan de problemen te werken. De wet die we nu in behandeling hebben, is echter verre van volmaakt; ik denk dat iedereen in dit huis het daarover wel eens is. Deze wet kan daarom alleen als tussenstation dienen naar een meer definitief arrangement. De wet moet daarom ruimte bieden voor doorlopende monitoring van de uitvoering en snelle terugkoppeling, waarbij op een termijn van niet meer dan een of twee jaar opnieuw naar de wetgeving wordt gekeken. Zo kan een kader tot stand komen voor nationaal beleid waarin gemeenten, politie, justitie en hulporganisaties inbreng kunnen leveren en met elkaar vorm kunnen geven aan maatregelen die echt werken. De dialoog moet weer op gang komen, zowel voor de emancipatie van het beroep als voor de bestrijding van misstanden.

Mevrouw **Scholten** (D66):

Het is een heel creatieve oplossing, mijnheer Witteveen. U trekt een tussenconclusie waarbij u zegt: laten we de wet vast invoeren, dan kunnen we zien waar het uitkomt. Begrijp ik het zo goed? Als ik het goed begrijp, lopen we een enorm risico, want dan is de wet ingevoerd en weten we nooit of er na uw tussenconclusie nog een nieuwe stap wordt gezet. Dan kunnen we weer drie jaar wachten op een evaluatie. U weet zelf hoe lang een wetgevingsproces duurt. Kunt u dit nog eens nader toelichten voordat we er verder over gaan denken?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Mevrouw Bakker, mijn creatieve oplossingen ...

Mevrouw **Scholten** (D66):

Scholten.

De **voorzitter**:

Bij mijn weten is het nog steeds "Scholten".

De heer **Witteveen** (PvdA):

Mijn excuses. Ik herneem mijzelf. Ik trok een tussenconclusie als stapje op weg naar beschouwingen over zowel de problemen als de kansen die hier op tafel liggen. Als ik al creatieve oplossingen te bieden heb, komen ze in ieder geval ver na de tussenconclusie. Ik vraag mevrouw Scholten dus om nog even geduld te hebben en mij mijn beoog te laten afmaken.

Voorzitter. Mijn fractie ziet de volgende uitgangspunten voor een dergelijke aanpak. Ten eerste moet van alle kanten worden geïnvesteerd in een betere ketensamenwerking, waarbij alle betrokken instanties in beeld komen en de kloof tussen het politieke/justitiële en het hulpverlening-/vrouwenrechtencircuit wordt opgeheven. Het is aan de regering om hier het initiatief te nemen. Dat kan alleen als er goede regie op zit. Wij willen van de minister graag zo concreet mogelijk weten hoe de regering dit voor zich ziet.

Ten tweede is er nu een ernstig capaciteitstekort. Als mensenhandel een prioriteit is in het beleid, dienen er adequate middelen en menskracht ter beschikking te komen. De vraag van onderop in de organisatie zou leidend moeten zijn. Is de minister dat met ons eens?

Ten derde moet worden nagegaan of er, met name in aantrekkelijke vestigingsplaatsen als de Amsterdamse wallen, de mogelijkheid bestaat om exploitanten zo nodig met harde hand tot vormen van zelfregulering te bewegen. Inzet van de Belastingdienst is vereist om het onduidelijke van belasting aan te pakken.

Ten vierde moeten gemeenten de ruimte krijgen om beleid uit te proberen, het liefst in overleg binnen de VNG en met de rijksoverheid. Het gaat erom door snelle evaluatie van deze experimenten in de gaten te krijgen wat wel en niet werkt en wat de succes- of faalfactoren zijn.

Ten vijfde – ik ben zeer benieuwd naar de opvatting van de regering hierover – moet er meer bottom-up worden gewerkt. Nationale wetgeving kan nu een opening bieden voor interactieve beleidsvorming en kan dan op termijn hopelijk weer het eindstation zijn.

Jarenlang heeft de overheid de problemen onderschat en te weinig in uitvoering en handhaving geïnvesteerd. Politie en OM hebben lang weinig prioriteit gegeven aan mensenhandel gerelateerde delicten, terwijl in de rechterlijke macht soms te weinig kennis aanwezig bleek om complexe zaken goed te beoordelen. Als het de regering ernst is om prioriteit te geven aan de bestrijding van mensenhandel, zoals in het regeerakkoord staat, dan moet daar een heel concreet verhaal bij te geven zijn over de bedragen die ermee gemoeid zullen zijn en de organisatievormen die ervoor nodig zijn. Dat gemeenten ten opzichte van prostituees die in hun gemeente werkzaam wilden zijn een wisselend beleid voerden, is lang geaccepteerd. Ook dat beeld moet veranderen. Voor mijn fractie is een forse investering in handhaving en toezicht een harde voorwaarde, want als er geen overtuigende en consequente inzet is vanuit de overheid, kan er niets terecht komen van de doeleinden van de wet.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik heb twee vragen. De heer Witteveen zegt dat we verschillen tussen gemeenten moeten zien te voorkomen. De capaciteit moet worden ingezet daar waar er vraag naar is vanuit de praktijk. Ik kan daar op zich inkomen. Hoe verhoudt het voorstel om gemeenten de ruimte te geven om uit te proberen, zich echter tot de wens van de heer Witteveen tot meer uniformering om zodoende het waterbedeffect te voorkomen?

Mijn andere vraag gaat over de praktijk. Wat bedoelt de heer Witteveen met die praktijk? Het kan zijn dat gemeenten heel andere belangen en wensen hebben dan bijvoorbeeld de mensen die in het veld werken of de prostituees. Wil de heer Witteveen ingaan op deze twee vragen?

## Witteveen

De heer **Witteveen** (PvdA):

Dat doe ik heel graag. Om te beginnen denk ik dat we, wanneer we een nationaal beleidskader krijgen dat in wetgeving is vastgelegd, niet alles tot op de vierkante centimeter moeten dichttimmeren maar ruimte moeten bieden voor discussie en initiatieven van onderop. De meest waardevolle inzichten zullen namelijk zo dicht mogelijk bij de praktijk te vinden zijn. Daarom ben ik dus voor het openbreken van de stilte die nu tussen organisaties heerst om weer een dialoog op gang te brengen. Mijn schets is eigenlijk bedoeld om dat naar voren te brengen. Ik hoop dat dit voldoende duidelijk is voor mevrouw Strik.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Onder "praktijk" verstaat de heer Witteveen dus alle actoren, zowel gemeentelijke overheid als prostituees?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ja. Ik had het niet voor niets over alle professionals die in dit veld op een of andere manier hierbij betrokken zijn. Ik denk dan aan politie en justitie, maar ook aan hulporganisaties en de Belastingdienst. Ik denk aan allerlei betrokkenen die op een of andere manier iets doen aan dienstverlening, controle, toezicht enzovoorts en dus iets zouden kunnen bijdragen aan enerzijds de doelstelling om de prostitutie onafhankelijker te maken zodat sekswerkers weer zelfstandig kunnen werken, en anderzijds de doelstelling om ernstige misdrijven tijdig op te sporen en te bestrijden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Oké, maar in mijn inbreng ben ik uitgebreid ingegaan op gemeentelijke praktijken die het juist voor prostituees moeilijker maken om die zelfbeschikking te behouden. De heer Witteveen zegt dat we gemeenten juist de ruimte moeten geven. Hoe verhoudt zich dat tot het belang van prostituees om zelfstandig te kunnen werken en voor hun belangen te kunnen opkomen?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Mijn fractie is er niet voor om gemeenten maximale ruimte te geven. Daarom zijn wij ook helemaal geen voorstander van de nuloptie. Wij willen dat er een duidelijk landelijk kader is waarbinnen gemeenten zich moeten opstellen en moeten meewerken aan het debat. De dialoog moet van twee kanten komen; ruimte bieden maar ook duidelijkheid bieden.

De **voorzitter**:

Volgens mij was er nog een tweede vraag. Of zijn ze allebei voldoende beantwoord, mevrouw Strik?

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Mijn eerste vraag was wat de heer Witteveen bedoelt met "de praktijk". Hij bedoelt daarmee "alle actoren". Ik constateer dan wel dan er grote spanning zit tussen de belangen en de wensen van die verschillende actoren. Ik heb van de heer Witteveen eigenlijk nog niet goed begrepen voor welke belangen hij daadwerkelijk kiest. Het kan immers ook betekenen dat hij de Belastingdienst niet de ruimte wil geven maar juist meer opdrachten wil geven, bijvoorbeeld om in het belang van de zelfstandige prostituees te werken. Ik heb de heer Witteveen die spanning nog niet horen erkennen.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Die spanning ga ik niet ontkennen; die spanning is er. Dat verklaart ook het gevoel van urgentie bij de mensen die bij dit debat betrokken zijn. Wij hebben in dit debat eigenlijk heel weinig aandacht voor de rol van de Belastingdienst. Als je echter denkt aan een scenario waarbij sekswerker gaandeweg een normaal beroep wordt, zoals een aantal woordvoerders hier graag zou voorstaan, hoort daar natuurlijk bij dat exploitanten belasting betalen. Dat hoort allemaal bij de normalisering, zoals ook fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden daarbij horen. We zijn daar ver van af, dat geef ik toe. Er zijn niet alleen spanningen, we zijn ook ver af van een ook maar enigszins acceptabele praktijk.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Begrijp ik goed dat de partij van de heer Witteveen ook voorstaat dat het een zo veel mogelijk normaal beroep wordt?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Jazeker.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Het is mooi wat de heer Witteveen allemaal zegt; ik kan mij er helemaal in vinden. Wat betekent het echter concreet voor het wetsvoorstel? Misschien komt hij later in zijn betoog nog op deze vraag?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Daar kom ik inderdaad later nog aan toe. Ik ben daar nog lang niet. Als u mij nog even tijd gunt ...

De **voorzitter**:

Gaat u verder.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Voorzitter. Allereerst stel ik vast dat van alle kanten in het debat waardering bestaat voor de vergunningplicht. Dat roept de vraag op – ook opgeroepen door het CDA en door ons in eerdere fasen, via een vraag aan de minister – of het mogelijk is om de gewenste contacten met prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel en van daaraan gerelateerde misdrijven te bereiken door een opkomstplicht voor de prostituee aan de vergunningsvoorwaarden te koppelen. Een exploitant zou dan om zijn vergunning moeten denken als hij vrouwen slecht behandelt of toelaat dat zij door derden slecht worden behandeld, uiteraard onder druk van regelmatige controles in zijn bedrijf. Waarom ziet de minister blijkens zijn antwoorden aan de Kamer niets in een aan de vergunningplicht alleen gekoppelde contact- en interventiemogelijkheid?

Wij zien dus, net als het CDA eerder in dit debat, goede mogelijkheden om de voorwaarden die aan de vergunningplicht worden verbonden zo in te richten dat er een opkomstplicht ontstaat voor de prostituee. Dit zou het gewenste aangrijpingspunt kunnen zijn voor contact dat, als het goed gaat, tot een duurzame vertrouwensrelatie zou kunnen leiden. Gezien de stand van het debat, wil ik de minister in overweging geven om hier heel serieus op in te gaan, omdat het wellicht een mogelijkheid biedt om te ontsnappen aan alle kritiek die geuit is ten aanzien van de privacyaspecten van de registratieplicht en de effecten van de registratieplicht zelf.

Uiteraard moet ik ook iets zeggen over de meer omstrede onderdelen waarop in het debat zo uitgebreid is inge-

## Witteveen

gaan. De minister stelt dat de registratieplicht onontbeerlijk is als aangrijpingspunt voor contact met slachtoffers. Mijn fractie is vooralsnog niet geneigd om met deze redenering mee te gaan. De grote vraag is immers hoe op basis van een incidenteel contact gewerkt kan worden aan een langdurige vertrouwensrelatie die de hulpverlening aan de prostituee nodig heeft om effectief te zijn. Pas als er een heel goed verhaal bij is, is de registratieplicht wellicht een waardevol element in de strategie van de wetgever. Daarbij denkt mijn fractie, met de minister, dat het inderdaad onwenselijk is dat elke gemeente haar eigen registratieplicht invoert, met heel verschillende waarborgen voor de privacy.

Wat de hulpverlening aan slachtoffers van mensenhandel betreft, kan pas sprake zijn van een overtuigende aanpak van de zijde van de overheid als er ook voldoende adequate opvangmogelijkheden zijn voor deze slachtoffers. Daarbij is het verblijf in een politiecel niet tot die adequate opvangmogelijkheden te rekenen; dat is een noodmaatregel die nu echter met een zekere regelmaat plaatsvindt. Wat zijn de plannen van de minister eigenlijk wat betreft deze pijler van zijn aanpak?

Ik zie dat er een vraag is.

### De voorzitter:

Zo te zien was het nog een overpeinzing van mevrouw Quik, maar er lijkt nu ook een vraag te komen.

### Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Ik vraag me af of ik had moeten weten wat ik nu ga vragen.

### De voorzitter:

Dat stel ik op prijs.

### Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Voor zover mij bekend, is er in Nederland een heel grote opkomst van prostituees bij de GGD. Voor zover ik weet, hebben wij daar cijfers over, maar daar lag dus zojuist mijn twijfel. Welk percentage meldt zich bij de GGD voor soa-controle en dergelijke? Voor zover mij bekend, is dat percentage heel hoog. Is dat dan niet een betere ingang dan de registratie? Immers, dan heb je die mensen bij je. Je hebt daar dan de kans om een vertrouwensband op te bouwen, anders dan bij de registratie.

### De heer Witteveen (PvdA):

Ik wil deze vraag graag overnemen en aan de minister stellen. Kan hij er informatie over geven in dit debat? Ieder aangrijpingspunt moet je natuurlijk benutten en als dit genoeg zou zijn, ben ik met mevrouw Quik eens dat wij er de voorkeur aan zouden moeten geven. Ik heb echter van veel hulpverleners gehoord dat zij behoefte hebben aan die extra mogelijkheid om contact te kunnen leggen als een eerste oriëntatie, waar uiteraard verder en langduriger contact op zou moeten kunnen volgen.

Voorzitter. Een onderdeel van de wet dat op zich wel weer heel waardevol is, is het optrekken van de grens voor legale prostitutie van 18 jaar naar 21 jaar. Dan rijst uiteraard wel weer de vraag naar de capaciteit die nodig is om op dit vereiste effectief toezicht uit te oefenen.

Vanuit de wereld van de hulpverlening is de stelling verkondigd, en uitgebreid beargumenteerd, dat verscherping van de regels bepaalde groepen vrouwen de illegaliteit in zal jagen. Mijn fractie, net als ongetwijfeld andere fracties hier, wil weten hoe de registratieplicht zal uit-

pakken voor de volgende vier groepen vrouwen. Ten eerste vrouwen die zich niet kunnen registreren (18-jarigen tot 21-jarigen en niet-EU prostituees); ten tweede vrouwen die reden hebben om te vrezen voor hun privacy en veiligheid als hun gegevens bekend worden; ten derde vrouwen die niet voor een exploitant willen werken en die desnoods illegaal hun zelfstandigheid willen bewaren; en ten vierde vrouwen die niet in de vergunde sector terecht kunnen vanwege een tekort aan veilige en betaalbare werkplekken. Als deze effecten optreden is dat heel ernstig. Een sterke toestroom naar verschillende vormen van legaliteit maakt het er voor politie en hulpverlening niet bepaald gemakkelijker op om hun taken te vervullen. Wie illegaal is, staat buiten de bescherming van de wet, waardoor klanten, pooiers, bemiddelaars en handelaren meer greep op hen krijgen en de drempel om dan naar de politie en de hulpverlening te gaan een stuk hoger ligt. Ook deze kwesties zijn voor mijn fractie van groot gewicht. Van een goede beantwoording van deze vragen hangt mede ons oordeel over de wet af.

De PvdA-fractie heeft zwaar ingezet op het bieden van deugdelijke waarborgen voor de privacy bij invoering van een registratieplicht. De concept-AMvB lijkt die deugdelijke waarborgen te bieden en dankzij de privacy impact assessment ook wel te voldoen aan de zware eisen die gesteld worden in de motie van het lid Franken over privacy. Een vraag heb ik er nog wel over. Klopt mijn indruk dat aan de klant die aan de vergewisplicht voldoet, wordt meegedeeld wat voor gegevens er over de prostituee bij de overheid bekend zijn? Is de mededeling dat de persoon in kwestie legaal werkt, niet al genoeg? De stukken zijn op dit punt niet helemaal duidelijk. Ergens zweeft de suggestie dat eventueel aan derden een burgerservice-nummer zou kunnen worden verstrekt. Dat gaat natuurlijk om een heel gevoelig gegeven. Voor de fractie van de Partij van de Arbeid is het ondenkbaar dat iets dergelijks zou gebeuren. Op dit punt willen wij graag de verzekering dat het echt niet kan in de voorziene structuur.

Dit brengt ons bij de evenzeer omstreden vergewisplicht. Er is al veel gezegd over dit onderwerp. Ik moet bekennen dat ik als buitenstaander zeer sterk aan Kafka moet denken. Het lijkt een absurde maatregel. De redenering dat de hele wet juist de vergewisplicht als sluitstuk nodig heeft, begrijpt mijn fractie bovendien niet goed. De minister wil het misschien nog eens uitleggen. Vooral van belang is dan de vraag wat er in de praktijk met de op papier geschapen vergewisplicht zal gebeuren. Gaat de politie echt prioriteit leggen bij het controleren van de vergewisplicht, terwijl er andere zaken zijn die dringender de aandacht vragen? Hoe eenvoudig wordt het voor de bezoeker van een prostituee om zich in de zin van de wet te vergewissen?

Ik moet toegeven dat toen ik er wat langer over nadacht, ik toch een verre van kafkaësk potentieel voordeel zag dat mogelijkerwijze aan de vergewisplicht toekomt. Zoal u hoort, druk ik mij voorzichtig uit, voorzitter. Door iets van de klant te eisen, de vrijblijvendheid enigszins te verminderen, wordt een symbolisch begin gemaakt met het medeverantwoordelijk stellen van de klant voor misstanden. Zonder die klanten, zonder de vraag naar sekswork, zouden de misstanden er tenslotte niet zijn. Mogelijk is een optimistisch scenario denkbaar waarbij bezoekers van prostituees zich meer en meer verantwoordelijk voelen voor de werkomstandigheden van de prostituee met wie zij worden geconfronteerd. Reden voor dat optimisme is er zeker. Zo blijkt dat van de anonieme meldin-

## Witteveen

gen over mensenhandel ongeveer 15% afkomstig is van klanten van prostituees. Iets van een besef begint dus te dagen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

In de Europese richtlijn wordt voorgesteld om degenen strafbaar te stellen die gebruikmaken van de diensten van een prostituee van wie zij weten of vermoeden dat zij slachtoffer is van mensenhandel. Daar heeft de regering niet in willen meegaan. Dat lijkt mij echter veel realistischer dan het strafbaar stellen van iedereen die naar een willekeurige prostituee gaat.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik weet niet welke reactie ik daarop moet geven. Wij zullen het binnenkort ongetwijfeld nog uitgebreid hebben over de richtlijnen inzake mensenhandel. Dit aspect lijkt mij van voldoende belang om daar aandacht aan te besteden.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Is dat volgens u niet genoeg? Daar gaat het toch eigenlijk om? Het gaat niet om het opsporen van wel of niet geregistreerde mensen, maar om het opsporen van de ellende daarachter. Zou dat niet genoeg zijn? Daarmee voorkomen wij dat alle prostituees in Nederland geregistreerd moeten worden en dat alle mannen die deze prostituees bezoeken strafbaar zijn als zij zich niet houden aan de vergewisplicht.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik beperk mijn antwoord even tot de vergewisplicht, want daar sprak ik over. Ik kan mij heel moeilijk voorstellen dat dit voor de overheid een uitvoerbaar en handhaafbaar beleid is. Wel kan ik mij voorstellen dat een dergelijke vergewisplicht er op termijn toe leidt dat bezoekers van prostituees toch eens nadenken over de arbeidsomstandigheden van de persoon met wie zij te maken hebben. Dat is heel erg nuttig, niet alleen voor het opsporen van misstanden, maar ook voor het streven om de bedrijfstak een normaler aanzicht te geven. Bij een normaal bedrijf hoort dat men over en weer een bepaalde redelijke verwachting heeft als men een contract met elkaar sluit. Als ik het juridisch vertaal, zou het in dit geval gaan om een dienstverleningscontract. Bij een dergelijk contract is er sprake van een verantwoordelijkheid bij de beide bij het contract betrokken partijen. Ik geef onmiddellijk toe dat wij nu bezig zijn met een rozige toekomst die heel ver van ons vandaan ligt, maar als wij de weg naar normalisatie willen inslaan, zoals veel fracties, waaronder mijn fractie, graag willen, dan zou de vergewisplicht weleens een opening kunnen bieden. Uiteraard ben ik zeer benieuwd of de minister in dezen enigszins met mij meedenkt.

Ik doe nog een andere suggestie, die ik ontleen aan de brief van de Vereniging voor Vrouw en Recht. Deze vereniging stelt voor om een ombudsman voor prostituees in te stellen, waar vrouwen met hun klachten terecht kunnen en die ook de bevoegdheid heeft om klachten aan te pakken. Dat lijkt ons een goed idee. Wij zien dit als een van de volgende stappen op weg naar normalisering van het sekswerk. Is de minister dat met ons eens en is hij bereid de hiervoor benodigde maatregelen te stellen?

Een ander onderwerp dat bij mijn fractie vragen heeft opgeroepen, betreft de nuloptie. Uit de antwoorden van de minister begrijp ik dat de term "nuloptie" eigenlijk niet correct is, omdat gemeenten nooit geheel de deur kunnen

sluiten voor seksondernemingen, maar daar wel bepaalde voorwaarden aan kunnen stellen. Ons vermoeden dat de nuloptie in strijd is met de Europese marktordening, lijkt dus niet op te gaan. Toch vragen wij de minister hoe ver gemeenten die niets met seksbedrijven te maken willen hebben, mogen gaan in hun pogingen juridische instrumenten – die daar wellicht niet voor bedoeld zijn – te gebruiken om vestiging van deze ondernemers te ontmoedigen. Als het de facto onmogelijk is om in een dergelijke gemeente sekswerk aan te bieden, dan verdraagt zich dit mogelijk niet met het Europees recht.

Ik kom tot mijn conclusies. Al met al hebben wij bij dit wetsvoorstel, dat wij uitdrukkelijk zien als een tussenstation op weg naar een betere situatie, nog heel veel vragen. De kwestie van de capaciteit is voor ons een zwaarwegend punt. Ook over de effecten van de registratieplicht voor uiteenlopende groepen vrouwen willen wij meer zekerheid hebben. Wij willen de minister nogmaals de suggestie van de CDA-fractie aanbevelen om te denken aan een oplossing via de vergunningsplicht. Het is voor mijn fractie niet eenvoudig om met het wetsvoorstel in te stemmen. Wij zien derhalve de antwoorden van de minister met buitengewoon veel belangstelling tegemoet.

□

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. Hoe zwaar dit wetsvoorstel op de maag van deze Kamer en deze minister ligt, blijkt wel uit het feit dat er zeven maanden zijn verstreken tussen de eerste termijn van de plenaire behandeling van de kant van de Kamer en de tweede termijn van vandaag. Aan de eerste termijn in oktober gingen behalve een uitgebreide schriftelijke behandeling al een informatiebijeenkomst en diverse gesprekken met deskundigen vooraf. Alleen al in dit huis is het wetsvoorstel ruim twee jaar in behandeling. Dat is een hele tijd. Het geeft aan dat de Kamer beslist niet over één nacht ijs gaat en zich echt wil laten overtuigen van de effectiviteit, de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en de rechtsstatelijkheid van dit wetsvoorstel.

Dat misstanden in de seksbranche afschuwelijk zijn en dat mensenhandel één van de meest afschuwelijke misdrijven is, staat voor mijn fractie vast. Ik denk dat dit voor iedereen zal gelden. Ook staat het voor mijn fractie vast dat dit met alle mogelijke middelen moet worden bestreden. Het is een gegeven dat prostitutie in Nederland een gelegaliseerd beroep is, net zoals niet alle prostituees slachtoffer zijn, maar eerder zouden willen dat hun beroep op meer respect zou kunnen rekenen dan nu vaak het geval is. Ik verwijs naar de Deense televisieserie Borgen. In een aflevering over het Deense prostitutiebeleid verzuchtte een prostituee dat zij zich nog nooit zo vernederd had gevoeld als tijdens een informatiebijeenkomst waarin prostituees werden neergezet als slachtoffers in plaats van mondige vrouwen met een bijzonder beroep. Wat er ook van zij, de bedoeling is niet om vanmiddag een discussie te voeren over de omvang van het probleem dat door het wetsvoorstel moet worden opgelost. Elk slachtoffer van misstanden in de seksbranche, elk slachtoffer van mensenhandel is er één te veel. De bedoeling is een antwoord te krijgen op de vraag of dit wetsvoorstel uiteindelijk de toets van effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en rechtsstatelijkheid kan doorstaan.

Zoals ik in mijn eerste termijn al heb aangegeven, zitten de belangrijkste aarzelingen van mijn fractie bij de re-



## Duthler

gistratieplicht van prostituees en de vergewisplicht van klanten van prostituees, dus bij de privacybescherming en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet. De minister heeft schriftelijk uitvoerige antwoorden gegeven op de gestelde vragen, waarvoor onze dank. Wij hebben meer en beter zicht gekregen op de uitwerking van het wetsvoorstel in de praktijk. Dat wordt door ons gewaardeerd. Dat zicht is ook belangrijk om dit wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen. Toch leven bij mijn fractie nog verschillende vragen. Deze zal ik nader toelichten.

Eerst zal ik ingaan op de registratieplicht. In haar bijdrage in eerste termijn heeft mijn fractie verschillende vragen gesteld over de privacybescherming van prostituees en de beveiliging van het register. De minister heeft uitgebreid geantwoord op onze vragen in de brief van 19 april jongstleden. Ook heeft hij een raamwerk van een AMvB in een bijlage bij de brief gevoegd. Deze AMvB bevat een uitwerking van de registratieplicht en het registratiesysteem. Tot genoegen van mijn fractie schrijft de minister in zijn brief dat het register volgens de eisen van "privacy by design" wordt ontworpen en ontwikkeld. Eerst worden de eisen en randvoorwaarden vastgesteld die op grond van de geldende wet- en regelgeving voor privacy gesteld worden aan de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Vervolgens wordt het functioneel en technisch ontwerp van de applicaties ter hand genomen. De minister beperkt de eisen en randvoorwaarden in zijn brief tot de eisen op het vlak van beveiliging, beheer, autorisatie en authenticatie. Ik neem aan dat de minister de bedoeling heeft dat deze eisen ook betrekking hebben op bijvoorbeeld de mogelijkheid dat betrokkenen – geregistreerde prostituees dus, of hun klanten – te allen tijde hun recht op inzage in hun gegevens kunnen uitoefenen en dat in geval hun gegevens niet correct zijn, deze gecorrigeerd worden en dat ook derden dat zullen doen, indien dat van toepassing zou zijn. Kan de minister bevestigen dat de gestelde eisen ook betrekking hebben op de privacyrechten van betrokkenen? Ook neemt mijn fractie aan dat deze eisen niet alleen worden gesteld aan en bepalend zijn voor het ontwerp van de applicaties, maar dat zij worden gesteld aan het gehele register waarvan de applicaties onderdeel uitmaken. Wil de minister ook dat bevestigen?

Gegevens van prostituees zijn bijzondere gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. De verwerking van deze gegevens zal dus met meer privacywaarborgen moeten zijn omkleed dan die van gewone persoonsgegevens. Mijn fractie vindt dat in de AMvB nog niet terug. Wil de minister bevestigen dat hij bij de uitwerking van de eisen die hij stelt aan het ontwerp, de ontwikkeling en de ingebruikname van het register daar voldoende rekening mee zal houden?

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Wat vindt mevrouw Duthler van een privacy impact assessment nadat wij hier het wetsvoorstel zouden hebben aangenomen, dus als ter uitvoering van het wetsvoorstel een privacy impact assessment zou worden gedaan? Is mevrouw Duthler het niet met mij eens dat dit eigenlijk voorafgaand aan de uitvoering, namelijk bij het indienen van het wetsvoorstel, aan ons zou moeten worden voorgelegd?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

De resultaten van een privacy impact assessment moeten meer zicht bieden op de concrete eisen die je stelt aan het register, aan het systeem en aan de applicaties waarmee

je dat register voert. Ik vind dat het niet aan deze Kamer is om de minister hierover zo gedetailleerd om informatie te vragen. Ik vind het wel heel belangrijk dat wij bevestigd krijgen dat de eisen die gesteld worden, betrekking hebben op en gerelateerd worden aan de normen die gelden voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Deze zullen altijd in risicoklasse 2, 3 of misschien zelfs 4 vallen. Met het oog op het geldende normenkader ben ik heel blij met de toezegging dat een privacy impact assessment wordt uitgevoerd. Ik ben nog blijer met het feit dat het systeem wordt ontwikkeld en ontworpen volgens de eisen van privacy en security by design. Dat is nog veel belangrijker dan de privacy impact assessment.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Er zijn verschillende niveaus: het niveau van de wetgeving, het formuleren van de wet en de wettelijke criteria, en het niveau van de uitvoeringsaspecten. Mevrouw Duthler betreft het nu louter op de uitvoeringsaspecten, maar de beoordeling van het wetsvoorstel staat of valt toch met de toets aan het recht op bescherming van persoonsgegevens? Dat vereist toch ook een privacy impact assessment?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Het recht op privacybescherming kun je alleen invullen als je weet wat de concrete uitwerking van de verwerking van de gegevens is. Het recht op privacybescherming moet je per concreet geval beoordelen. Het is niet absoluut, net zoals andere rechten niet absoluut zijn. Je moet heel concreet nagaan wat het in de uitwerking betekent. Als mevrouw Strik mij vraagt of ik het recht op privacybescherming belangrijk vind, antwoord ik natuurlijk met "ja". Op de vraag of ik ervan overtuigd ben dat deze registratie de toets van privacybescherming kan doorstaan, kan ik alleen antwoord geven als ik zicht heb op de concrete uitwerking in de praktijk. De minister heeft hiervoor een handreiking gedaan in zijn AMvB. Daarover stel ik nu nog nadere vragen.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Ik heb toch het gevoel dat mevrouw Duthler er genoeg mee neemt dat zij al in een eerder stadium een onderdeel moet vellen terwijl op de uitvoeringsaspecten pas later meer zicht wordt gegeven. Ik vraag mij af hoe zich dat verhoudt tot het standpunt van de VVD ten aanzien van bijvoorbeeld constitutionele toetsing. Mevrouw Duthler heeft daarvan duidelijk aangegeven dat het aan de Eerste Kamer is om de toets aan de Grondwet uit te voeren. Wij moeten weten of de wetgeving die hier passeert, in alle opzichten voldoet aan de criteria en de eisen van het recht op bescherming van persoonsgegevens. Ik vraag mij af hoe mevrouw Duthler dit denkt te kunnen doen met de huidige informatie.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Vandaar mijn vraag en verzoek aan de minister om nog meer duidelijkheid te geven over de uitwerking in de AMvB. Als ik straks mijn betoog vervolg, zult u nog meer vragen van mij horen over de uitwerking in de AMvB en in de praktijk. Nogmaals: om het recht op privacybescherming goed te kunnen beoordelen, heb ik echt meer informatie nodig over de uitwerking. Het gaat om het doel, het aantal betrokkenen, het gehanteerde beveiligingsniveau en de vormgeving van het identity management. Ik zal straks nog een vraag stellen over de verstrekking van ge-

## Duthler

gevens aan derden. Ik hoop dat dit niet mogelijk is, maar ik heb dit niet kunnen terugvinden. Al deze aspecten zullen door mij worden betrokken en meegewogen bij de beoordeling van de privacybescherming.

### De voorzitter:

Ik stel voor dat wij dit deel van het betoog afronden. Mevrouw Strik mag nog één vraag stellen en daarna vervolgt mevrouw Duthler haar betoog.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Volgens mij zit mevrouw Duthler al heel erg op de uitvoeringsaspecten. De vraag die voorafgaat aan de vraag of het proportioneel is en dergelijke, is of de invoering van een registratieplicht noodzakelijk is. Om die vraag te beantwoorden, hebben wij niet meer uitvoeringstechnische details nodig. Die vraag stel ik nu dus, in het kader van de toets aan het recht op privacy.

### Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Dat was precies mijn vraag. Ik heb groot respect voor de technische kennis van mevrouw Duthler, maar voor dit soort bijzondere persoonsgegevens is een zwaarwegend algemeen belang noodzakelijk. Als er geen aanwijsbaar zwaarwegend algemeen belang voor registratie is, kom je in mijn optiek helemaal niet toe aan hoe de AMvB er dan ook zal uitzien. Wat is volgens mevrouw Duthler het zwaarwegend algemeen belang in dezen?

### Mevrouw Duthler (VVD):

De minister heeft dat al eerder aangegeven: het zicht en grip krijgen op de branche en de omvang van de problematiek, om in te kunnen grijpen en iets te kunnen doen aan de problematiek.

### Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Denkt mevrouw Duthler dat dit daartoe een effectief middel is?

### Mevrouw Duthler (VVD):

Of het effectief is, is een andere vraag. Het doel van de registratie is mij echter door de beantwoording van de minister duidelijk geworden.

Voorzitter. Mijn fractie heeft nog enkele vragen over het ontwerp van de AMvB. In de AMvB beperkt de minister de periodieke audit tot de beveiligingsmaatregelen. Is de minister bereid, de periodieke audit uit te breiden tot naleving van de AMvB en de van toepassing zijnde privacywetgeving? Zo hecht mijn fractie nogal aan het daadwerkelijk wissen van de inschrijfggegevens van de prostituee door gemeenten nadat zij haar inschrijfnummer heeft ontvangen en aan het ongedaan maken van de registratie als zij na drie maanden haar inschrijfnummer niet heeft opgehaald. Kan de minister bevestigen dat de periodieke audit inderdaad, zoals gezegd, ziet op de naleving van de AMvB en de naleving van de van toepassing zijnde privacywetgeving en niet alleen op de toepassing van de beveiligingsmaatregelen?

Verder staat er in de toelichting op de AMvB dat gemeenten conform de Wbp een privacyreglement voor het registratieproces moeten opstellen waarin bekend wordt gemaakt hoe invulling wordt gegeven aan het zorgvuldig beheer van de gegevens. Ik neem aan dat de minister hiermee bedoelt dat de gemeenten een privacyreglement zullen opstellen waarin zij bekendmaken hoe zij invulling geven aan de zorgvuldige verwerking van persoonsgege-

vens. Volgens de Wbp hoeven zij geen privacyreglement op te stellen – de minister wordt immers beheerder van het register – maar het lijkt mijn fractie heel verstandig om dat wel te doen. Het gaat niet alleen om het zorgvuldig beheer van gegevens, maar ook om de zorgvuldige verwerking van gegevens, ook in de Wbp. Verwerking is een veel ruimer begrip dan beheer. Het gaat daarbij om het geheel van handelingen, vanaf het moment van verzamelen tot en met het moment van vernietigen van gegevens. We kunnen niet zorgvuldig genoeg zijn. Als we willen dat alle stakeholders die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wetgeving, zorgvuldig met persoonsgegevens omgaan en de privacy van prostituees zo goed mogelijk beschermen, moeten we beginnen met zorgvuldige wetgeving, een zorgvuldige AMvB met zorgvuldig gekozen terminologie.

### Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

Bent u klaar met het blokje over de AMvB?

### Mevrouw Duthler (VVD):

Nee, nog niet helemaal.

De minister heeft in zijn schriftelijke beantwoording van vragen aangegeven dat het registratiesysteem niet gekoppeld kan worden aan andere systemen van de overheid, bijvoorbeeld aan dat van de Belastingdienst. Mijn fractie heeft behoefte aan meer zekerheid en duidelijkheid op dit punt. Waar staat dat in het wetsvoorstel en waar staat dat in de AMvB? Hoe voorkomt de minister dat gegevens uit dit register worden verstrekt aan andere instanties? Hoe voorkomt de minister dat dit in de toekomst gebeurt? Ik neem aan dat de gewone Wbp van toepassing is; die kent geen gesloten verstrekkingenregime, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Wet politiegegevens. Als de verenigbaarheidstoets van artikel 9 van de Wbp wordt doorstaan, kunnen persoonsgegevens uit het register op grond van dit wetsvoorstel worden doorgegeven. Hoe garandeert de minister dat het registratiesysteem niet gekoppeld kan en zal worden aan andere systemen van de overheid? Hij kan het wel zeggen en schrijven, maar waar staat het in de wet of in de AMvB? Misschien heb ik niet goed gekeken, maar dan hoor ik dat natuurlijk graag.

### Mevrouw Quik-Schuijt (SP):

De minister heeft steeds gezegd dat het zwaarwegende algemeen belang was dat men zicht kon krijgen op de sector. Toch heeft mevrouw Duthler tijdens de eerste termijn van de behandeling in oktober nogmaals gevraagd wat nou het zwaarwegende algemeen belang is en waarom de minister van mening is dat voldaan wordt aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Nadien heeft de minister niets meer toegevoegd aan alles wat hij al gezegd heeft. Mag ik concluderen dat mevrouw Duthler bij nader inzien toch vindt dat het zicht en de grip op de branche voldoende is om te kunnen spreken van zwaarwegend algemeen belang?

### Mevrouw Duthler (VVD):

Ik heb de tekst van de brief nu niet concreet bij me, maar ik heb de antwoorden van de minister over deze specifieke vragen gelezen. Ik vond het op dit moment niet nodig om daarop nu nog nader in te gaan. Zoals ik al zei, is de problematiek van mensenhandel natuurlijk heel ernstig. Over de vraag hoe groot die is, verschillen de meningen en de onderzoeken. De heer Witteveen zei dat ook al. Daar

## Duthler

wil ik ook uit blijven. Het feit dat er iets aan moet gebeuren, staat natuurlijk buiten kijf.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

Ik heb de brief wel bij mij. Misschien kan mevrouw Duthler even zoeken wat hij er precies over geschreven heeft, maar in het wetgevingsproces is heel duidelijk toegegeven dat het opsporen van mensenhandel geen doel kan zijn van dit wetsvoorstel. Het ging uitsluitend om het zicht en grip krijgen op branche. Tijdens de hele behandeling is dat uitermate duidelijk naar voren gekomen.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Die is nodig als eerste stap. Zo heb ik het begrepen, maar misschien kan de minister daarop in zijn tweede termijn ook nog ingaan.

Mijnheer de voorzitter. Dan kom ik op de vergewisplicht, artikel 29 van het wetsvoorstel. Dit blijft een zwak punt van het wetsvoorstel, en dan met name de vergewisplicht door klanten die diensten afnemen van zogenaamde thuiswerkers. Klanten van vergunde bedrijven en escortbedrijven kunnen immers voldoen aan hun vergewisplicht door "bij betreden van een seksinrichting waar te nemen dat zichtbaar is gemaakt dat een vergunning is verleend voor het prostitutiebedrijf, dan wel door contact te zoeken met een escortbedrijf dat is ingeschreven in het vergunningenregister. Klanten van thuiswerkers dienen na te gaan of de prostituee is ingeschreven in het prostitutieregister door bij de beheerder op te vragen of het door de prostituee gebruikte telefoonnummer en het door haar opgegeven registratienummer in die combinatie in het prostitutieregister voorkomen."

Tijdens de eerste termijn heeft mijn fractie de minister gevraagd hoe hij zich dit concreet in de praktijk voorstelt. Ook andere fracties hebben diezelfde vraag gesteld. Eerlijk gezegd heeft de minister in zijn schriftelijke eerste termijn daarop geen helder antwoord gegeven, althans niet overtuigend. Zo gaf de minister als antwoord op onze vraag naar het bewaren van bewijs door de klant aan dat "dergelijke berichten van hun telefoon of uit hun inbox verwijderd kunnen worden als de klant de locatie verlaat waar hij gebruik heeft gemaakt van de diensten van een prostituee." Dat is heel mooi, want de klant hoeft alleen het bewijs bij zich in de buurt te houden op het moment dat hij gebruikmaakt van de diensten.

Het lijkt mijn fractie echter ondenkbaar dat op hetzelfde moment dat een klant gebruikmaakt van de diensten, een ambtenaar belast met het toezicht op de naleving van de vergewisplicht, binnenkomt met het verzoek aan de klant om de sms in zijn telefoon te laten zien zodat deze kan controleren of hij aan zijn vergewisplicht heeft voldaan. Het moet bijna altijd een heterdaadje zijn. Anders kan het niet en is de vergewisplicht een wassen neus. Nu de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de vergewisplicht door klanten van thuiswerkers in de praktijk erg lastig zal worden, is de kans groot dat prostituees hun toevlucht zullen zoeken in het thuiswerk. Controle daarop is veel lastiger dan op vergunde bedrijven of escortbedrijven, en dat komt de effectiviteit van dit wetsvoorstel niet ten goede. Hoe kijkt de minister hiertegen aan? Heeft de minister daarover nog verder nagedacht? Graag krijg ik een reactie van de minister.

Mijn fractie acht het van groot belang dat de misstanden in de seksbranche worden aangepakt. Laat daarover geen misverstand bestaan. Het is belangrijk dat de wetgeving en de uitvoering daarvan op een zorgvuldige wijze

tot stand komen c.q. plaatsvinden. De vragen over het register en de privacybescherming zijn met name bedoeld om de zorgvuldigheid te verbeteren en de uitvoeringspraktijk richting en meer concrete handvatten te geven bij de uitwerking. De vragen over de uitvoering en handhaafbaarheid van de vergewisplicht liggen mijn fractie zwaar op de maag. Is de minister bereid om het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen?

Ik rond af. Op onze overige vragen uit de eerste termijn die zagen op de effectiviteit van het wetsvoorstel, heeft de minister uitvoerig geantwoord. Daarover heeft mijn fractie nu geen nadere vragen. Mijn fractie is benieuwd naar de antwoorden op de vragen over de uitwerking van de registratieplicht, de privacybescherming van prostituees en de handhaafbaarheid van de vergewisplicht. Mijn fractie wacht die antwoorden met veel belangstelling af.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Mevrouw Duthler richt haar vragen op de uitwerking. Daarvan laat zij het afhangen hoe zij het wetsvoorstel zal beoordelen. Ik heb toch nog een vraag over de registratieplicht als zodanig. In eerdere rondes was zij daarover zelf ook uitermate kritisch. Zij gaf net aan dat zij het doel van bestrijding van de misstanden in de seksbranche onderschrijft. Dat doen wij hier allen. De vraag blijft voor ons natuurlijk of de registratieplicht noodzakelijk is om dat doel dichterbij te brengen. Kan zij daar nog op ingaan?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Het wordt een herhaling van zetten, want dit heb ik al aangegeven. Om de privacybescherming goed te kunnen beoordelen heb je meer informatie nodig over de uitwerking daarvan.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Nee, mevrouw Duthler herhaalt zichzelf. Ik stel echt een andere vraag. Acht de VVD-fractie een registratieplicht noodzakelijk om de misstanden in de seksbranche te bestrijden?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

De minister heeft ons als Kamer geantwoord en gemotiveerd waarom hij die contacten belangrijk vindt om zicht en grip te krijgen op de branche. Dat was voor mijn fractie voldoende.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Ik heb in mijn eerste termijn aangegeven dat er tal van andere manieren zijn om die contactmomenten te organiseren. Ik heb ook aangegeven dat veel prostituees zich niet zullen aanmelden voor registratie – dat is niet mijn verwachting maar die van heel veel anderen – waardoor je juist minder zicht krijgt op de prostitutie. Kan mevrouw Duthler ingaan op die twee argumenten?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Mevrouw Strik heeft dit ook aan de minister gevraagd. Ik wacht graag af wat de minister op die vraag gaat antwoorden. Daarnaast ben ik ook benieuwd.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

Het standpunt van de VVD-fractie staat dus nog niet vast?

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Het VVD-standpunt staat nog niet vast.

## Duthler

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Mevrouw Duthler heeft op 30 oktober gezegd: het lijkt erop dat het slachtoffer met de strafbaarstelling van niet-registratie door het wetsvoorstel wordt gecriminaliseerd en de mensenhandel wordt gelegaliseerd. Moet ik begrijpen dat zij van mening is veranderd?

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Nee, mevrouw Quik citeert nu een zinsnede uit mijn hele betoog en herhaalt de rest daarvan niet. Het lijkt mij nu niet aan de orde om daarop zo sec te reageren.

□

De heer **De Lange** (OSF):

Voorzitter. Ik spreek mijn bijdrage van vandaag mede namens de Partij voor de Dieren uit.

Op 30 oktober 2012 hebben we in eerste termijn gesproken over het voorstel inzake de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32211). Vanuit deze Kamer en ook vanuit mijn fractie waren er de nodige bedenkingen. Op verzoek van de minister werd het overleg opgeschort omdat de minister behoefte had aan een periode van "herbezinning". Op 8 maart 2013 ontving de Kamer een herbezinningsbrief en op 19 april 2013 ontving de Kamer een schriftelijke beantwoording van de minister op vragen in eerste termijn vanuit deze Kamer gesteld.

Vandaag zetten we het debat voort, en daarbij staat natuurlijk centraal of de schriftelijke beantwoording van de minister in eerste termijn adequaat is en wat die herbezinning heeft opgeleverd. Wat waren de bezwaren tegen het wetsvoorstel in oktober 2012? Dat waren er nogal wat. Laat ik de pijnpunten kort opsommen: ten eerste het ontbreken van adequate cijfermatige onderbouwing over een reeks van beweerde misstanden in de prostitutiebranche, ten tweede de registratieplicht van prostituees, ten derde het seksbedrijf en de vergunningsplicht en ten vierde de strafbepalingen.

Ik zal de verleiding weerstaan om alle argumenten opnieuw aan de orde te stellen, hoewel ik niet onder de indruk ben van de schriftelijke reactie van de minister op de meeste punten. Het is wat erg veel welles-nietes naar mijn smaak. Ik ga vooral in op de brief van de minister van 8 maart 2013, waarin het woord "herbezinning" centraal staat. Welke nieuwe gezichtspunten levert de brief op? Als we de mooie woorden laten voor wat ze zijn, mooie woorden dus, dan moeten we helaas constateren dat de brief helemaal niets nieuws bevat. Met veel omhaal van woorden worden de oude standpunten afgestoft, overgoten met een saus van herbezinning en opnieuw lauw opgediend. In feite was de herbezinning dus overbodig en had dat dit alles reeds in 2012 kunnen en moeten plaatsvinden. "Herbezint eer gij begint" is het dus eigenlijk.

Het is ook passend om kort in te gaan op het feit dat de minister de vragen die de Kamer in eerste termijn heeft gesteld, schriftelijk heeft beantwoord. Mijn fractie heeft grote moeite met deze procedure, omdat hierdoor het plenaire debat uitgekleeft en geblokkeerd wordt. In een echt debat is er de mogelijkheid tot interruptie, tot het vragen om verduidelijking en het aandringen op een nadere toelichting. Door de wijze waarop de minister de Kamer in eerste termijn tegemoet is getreden, wordt het plenaire debat gereduceerd tot een soort schriftelijke afhan-

deling. Mijn fractie acht dit ongewenst en maakt zich zorgen over de mogelijke precedentwerking ervan.

Omdat de herbezinningsbrief geen nieuwe gezichtspunten biedt en niet aan de bezwaren die in eerste termijn zijn genoemd, tegemoetkomt, heeft het uitstel van de behandeling van ruim een halfjaar in feite niets opgeleverd. Het is alleen een herhaling van zetten. Het meest schrijnende is het ontbreken van een deugdelijke cijfermatige onderbouwing. Helaas laat de minister zich hier niet leiden door feiten die door iedereen controleerbaar zijn, maar vooral door onderbuikgevoelens, wat past in de sfeer van het wetsvoorstel. Dat kan nooit een basis zijn voor adequate wetgeving.

Uiteraard is iedereen voorstander van het effectief bestrijden van mensenhandel. Dat het reguleren van de prostitutiebranche daarvoor de aangewezen weg is, is tot dusver nergens overtuigend aangetoond. Wel heeft de voorgestelde registratieplicht aanzienlijke onwenselijke bijverschijnselen, zoals door sekswerkers in de branche bij diverse gelegenheden tot in detail uit de doeken is gedaan. Dit aspect is in de herbezinningsbrief niet terug te vinden. Dat valt te betreuren, want zonder medewerking vanuit het veld is het voorstel gedoemd te mislukken. Een aanpak van "over ons, maar zonder ons" heeft nog nooit tot iets zinvol geleid. In dat verband is het uiterst verhelderend om de folder te lezen van Soa Aids Nederland, een organisatie die zich niet verliest in academische beleidsbeschouwingen, maar verstandige meningen baseert op eigen ervaring. Hoe denkt de minister over de voorstellen die in deze folder worden gepresenteerd en die grotendeels haaks staan op het voorliggende wetsvoorstel?

In het vergunningenstelsel valt het volgende op. Enerzijds ziet de wetgever de prostitutiebranche als een bedrijfstak als elke andere. Anderzijds wordt gesteld dat allerlei vormen van regulering nodig zijn die voor geen enkele andere bedrijfstak gelden. De nuloptie die gemeenten in staat stelt om prostitutiebedrijven te weren, is dan ook erg curieus. De vaagheid van de criteria zet de deur open voor het kiezen van de nuloptie op oneigenlijke gronden. Bovendien is het moeilijk om in te zien waarom bij bepaalde bedrijven, bijvoorbeeld in de horeca, niet dezelfde gronden om een vergunning te weigeren zouden kunnen gelden. Het is naar de mening van mijn fractie van tweeën één: of prostitutie en seksuele dienstverlening zijn een bedrijfstak als elke andere, of ze zijn dat niet. Ik ontkom er dan ook niet aan om een eerder gestelde vraag te herhalen. Wat is er nu zo bijzonder aan een seksbedrijf dat we bij wet een dergelijke uitzonderingspositie invoeren?

Het nut van strafbepalingen staat of valt met de mogelijkheden van handhaving. In het wetsvoorstel wordt de klant strafbaar gesteld als hij gebruikmaakt van de diensten van een illegaal aanbod tot prostitutie. Van de klant wordt verwacht dat hij bij een zelfstandig werkende prostituee de combinatie van een registratienummer en een telefoonnummer verifieert bij het landelijk registratiesysteem. In feite wordt de hoerenloper tegen wil en dank bevorderd tot onbezoldigd opsporingsambtenaar. Dat seksuele lust en rationeel gedrag elkaar in het algemeen uitsluiten, is een biologische werkelijkheid die op beleidsniveau niet volledig onbekend zou moeten zijn. Hoe stelt de minister zich dit voor? Moet bij elk verdacht pand een straatagent geposteerd worden die de komende en gaande man aan een ondervraging onderwerpt? Wetgeving die niet overtuigend gehandhaafd kan worden, erger nog,

## De Lange

wetgeving die vooral de lachlust opwekt, dient niet geïmplementeerd te worden.

De wijze van beantwoorden van de vragen van de Kamer in eerste termijn acht mijn fractie ongewenst. De herbezinning heeft slechts geleid tot een herhaling van zetten zonder enige aanpassing van het wetsvoorstel op de punten waarop ernstige kritiek bestond en dus nog steeds bestaat.

Mijn fractie heeft ernstige bedenkingen over de procedure en over de feitelijke inhoud van het wetsvoorstel. Ze zal het voorstel niet steunen, tenzij het huidige debat nog heel nieuwe gezichtspunten oplevert.

### De voorzitter:

Ik constateer dat geen van de leden in tweede termijn nog het woord wenst. Er is een langere pauze voorzien vanwege het bezoek aan de Hoge Raad van de commissie V&J.

De vergadering wordt van 16.25 uur tot 19.00 uur geschorst.

### Voorzitter: Franken

#### De voorzitter:

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van het voorstel inzake de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Op de agenda staat nu het antwoord van de regering in tweede termijn. Ik geef daartoe het woord aan de minister van Veiligheid en Justitie.



#### Minister Opstelten:

Voorzitter. Ik dank de leden van de Eerste Kamer voor hun inbreng in deze tweede termijn. Ik stel het buitengewoon op prijs dat de Eerste Kamer mijn verzoek tot hervatting van de wetsbehandeling heeft ingewilligd en dat de Kamer mij de gelegenheid biedt om antwoorden te geven op de interventies in tweede termijn.

Het is een belangrijk onderwerp. We hebben er de tijd voor genomen. Ik wil daar nog iets over zeggen. De Kamer heeft kunnen zien en aan mij kunnen merken dat ik met dit wetsvoorstel worstel. Dat is nadrukkelijk het geval. In het belang van de zaak heb ik gemeend om, uiteraard na goed overleg in het kabinet, met de brieven te komen die zijn aangegeven. Ik wil dat toch nog een keer toelichten. Ik heb, ook toen, heel aandachtig geluisterd naar wat in de Kamer werd gezegd. Ik heb toen oprecht – ik vraag de Kamer om dat te respecteren en te accepteren – gezegd: laten we even een time-out nemen om hierover na te denken, want dat is belangrijk. Dat heb ik gedaan. Ik heb toen ook nagedacht. Daar zitten geen politieke implicaties aan vast. De gedachte daaraan wil ik totaal wegnemen. Ik vind het plezierig als er met zo'n wetsvoorstel een open debat is. Ik ben van niets zeker, zo kan ik de Kamer zeggen. Ik ben alleen zeker van mijn eigen standpunt en dat van het kabinet. Daar is dit onderwerp ook belangrijk genoeg voor.

Ik heb in die tijd niet stilgezeten. Ik heb niet gezegd: laten we het eens een tijdje laten rusten. Er is weer met iedereen in het veld, en niet de geringsten, gesproken. Daaruit is naar voren gekomen dat, los van allerlei alternatieven die we hebben gewikt en gewogen en die ik in de tweede brief nog wat scherper heb aangegeven dan in de eerste brief, dit toch het model is dat aan mij is aange-

geven door de steden, de politie, het Openbaar Ministerie, sommige hulpverleners, maar ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, die ik in dit verband natuurlijk ook hoogacht. Ik heb alle opties ingebracht die hier vandaag naar voren zijn gebracht, namelijk een heel nieuw wetsvoorstel, de motie over het uitsplitsen en de variant van mevrouw Scholten. Maar goed, ik zal in dit debat ook luis-teren, maar dat is uiteindelijk de afweging.

Voor mij is toen ook heel belangrijk geweest dat in de eerste termijn van de senaat eigenlijk iedereen het scherpste opereerde op het punt van de registratieplicht en de privacyaspecten. Langzamerhand zijn we gegroeid naar een model dat volgens mij, als ik goed naar iedereen heb geluisterd, goed aanvaardbaar zou moeten zijn. Tegen de normaal geldende afspraak in dat we niet aan AMvB's gaan werken voordat de senaat over het wetsvoorstel heeft gesproken, hebben we dat hier in de dynamiek van het debat toch wel gedaan en hebben we de grondtonen van de AMvB aan de Kamer voorgelegd. Dat was namelijk belangrijk genoeg, niet alleen voor de Kamer maar ook voor ons, om het te kunnen motiveren. We hebben dezelfde doelen als de leden van de Kamer, maar de een benadert die anders dan de ander: het tegengaan van de gedwongen en aan mensenhandel gerelateerde prostitutie, het goed aanpakken van de mensenhandel met alle instrumenten die we hebben, het verbeteren van de positie van de prostituees en van de mogelijkheden tot hulpverlening, alsmede de verbetering van toezicht en handhaving. Dat is allemaal terug te lezen in het wetsvoorstel. Het is duidelijk dat er op dit punt geen licht zit tussen de opvattingen van de Kamer en mijn opvattingen. Dat is ook het uitgangspunt.

In de brief van 19 april aan de Eerste Kamer heb ik tijdens de herbezinningsperiode meerdere alternatieven voor dit wetsvoorstel overwogen, zoals ik al zei. Het Nederlandse prostitutiebestel, waarin prostitutie legaal is, is voor mij nog altijd het uitgangspunt. Er is gekeken naar een zwaardere inzet op de hulpverlening en naar de enorme intensivering van toezicht en handhaving – ik kom daar zo meteen op terug – die de laatste jaren heeft plaatsgevonden. In steden worden met onze steun voortdurend heel grote acties uitgevoerd. De capaciteit is dus toegenomen en zal in de komende jaren door het toenemen van het aantal zaken, die ook allemaal ter hand worden genomen, nog toenemen. Natuurlijk is elke capaciteit beperkt, maar dat zijn de keuzes die we maken en moeten maken.

Ook certificering en registratie door individuele gemeenten is aan de orde geweest. De opties bieden ofwel geen goed alternatief om de bestaande problemen aan te pakken, ofwel kennen dezelfde bezwaren. Nu er geen goede alternatieven zijn, blijf ik dus vasthouden aan de landelijk uniforme registratie. Ik kom daar zo dadelijk nog op terug naar aanleiding van de vragen. Het biedt mogelijkheden voor contact, toezicht en handhaving, het haalt misstanden uit het verborgene en voorkomt een waterbedeffect. Verschillende steden zijn bezig. Amsterdam en Utrecht zijn geprezen. Ik ken ze van binnen en van buiten en weet dus hoe ze het doen. Dat geldt trouwens ook voor de andere steden, die ik niet tekort wil doen. Die steden willen graag dat deze wet erdoor komt, om hun beleid te ondersteunen. Dat doen we van onderop. Daarover is geen enkel misverstand mogelijk.

De heer Witteveen had in zijn betoog vijf punten. Daarop kom ik nog terug. Hij zei ook: dit is niet de ideale wet. Ik noem dit even, omdat ik er zelf ook zo in sta. Ik zeg als

## Opstellen

minister niet dat dit de ideale wet is. Bij elk kritisch punt kan ik me daarom hier en daar ook wel iets voorstellen. Je moet echter wel een stap zetten. Zo zit ik erin. Ik wil ook dat tussenstation dat is genoemd. Dat vind ik zelf ook. We zijn in de Tweede Kamer ook bezig met andere debatten over mensenhandel en prostitutiebeleid, maar laten we deze stap zetten. Dat is mijn grondtoon. Ik kom er nog verder op terug.

De vraag is gesteld of we jaarlijks gaan monitoren. Er is een korte evaluatietermijn. Ik heb in de Tweede Kamer toegezegd dat ik met een nulmeting kom betreffende de situatie op dit moment, aan de hand van de feiten. Die zal eind van dit jaar klaar zijn. Dan gaan we in alle opzichten elk instrument monitoren en kunnen we telkens bekijken waar we staan.

Dit wilde ik ter inleiding aan de Kamer zeggen.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik hoor de minister natuurlijk zeggen dat dit geen ideale wet is. Wij zijn het daar geheel mee eens. Ik hoop dat dit debat ertoe leidt dat wij samen die wet een beetje beter kunnen maken. Daarvoor zijn allerlei zeer zinvolle suggesties gedaan. De minister zal daarop ongetwijfeld ingaan.

Ik hoor de minister ook spreken over de AMvB en over de ervaringen in Amsterdam en Utrecht. Ik heb daar een paar vragen over. In Amsterdam en Utrecht is men aan de slag gegaan met registratieverplichting op basis van gemeentelijke bevoegdheden. Mag ik aannemen dat de minister daarover intensief contact heeft gehad met deze gemeenten? Is hij van plan om de ervaringen die daar de komende maanden worden opgedaan, te gebruiken om de concept-AMvB in te kleuren? Of is de concept-AMvB zijn laatste bod en zegt de minister: daar doe ik het mee?

Minister **Opstelten**:

Dit wordt natuurlijk nadrukkelijk opgebouwd met de gemeenten. Wij zijn daar nog niet klaar mee. Daarom is het goed dat wij dit debat hebben. Daarmee kan daar invloed op worden uitgeoefend.

Voordat gemeenten aan de slag gaan, komen zij altijd even bij mij om te kijken of dat verstandig is. Wat is de situatie van het wetsvoorstel? Komt dat nog? Kunnen de modellen die wij hebben ingevoerd worden? Kan daarmee rekening worden gehouden? Gaan wij schouder aan schouder verder werken?

De heer **De Lange** (OSF):

Ik beluister twee belangrijke punten in wat de minister tot nu toe gezegd heeft. Laat mij die even aan de orde stellen. Het eerste is dat hij suggereert dat er een belangrijke overlap is tussen mensenhandel enerzijds en prostitutie anderzijds. In alle eerlijkheid merk ik op dat in alle cijfers die ik bestudeerd heb en bij alle mensen die ik gesproken heb voor die bewering weinig feitelijke onderbouwing te vinden is. Ik hoor hierover graag de mening van de minister.

Het tweede is dat de minister betoogt dat hij met allerlei mensen gesproken heeft, met gemeenten enzovoorts. Dat is niet onbelangrijk, begrijp me goed, maar ik beluister niet dat hij heeft gesproken met mensen uit het veld, met de prostituees zelf. Mijn mailbox zit vol met reacties van juist mensen uit die sfeer; reacties die naar mijn smaak buitengewoon ter zake en buitengewoon verstandig zijn. Ik wil graag weten welke gesprekken de minister met die mensen en hun organisaties gevoerd heeft en welke conclusies hij daaruit trekt.

Minister **Opstelten**:

Op de feiten kom ik zo dadelijk terug. Ik zal een aantal zaken noemen waarin de relatie tussen mensenhandel en prostitutie aan de orde is. Het CoMensha, het OM en de politie geven daar feiten van. Verder is er natuurlijk overleg geweest met vertegenwoordigers van de groep prostituees. Wij zijn het echter niet altijd eens. Wat de heer De Lange zegt, is natuurlijk juist. Wij bestrijken het hele veld, maar wij hoeven het niet overal mee eens te zijn. Wij moeten uiteindelijk ook hier onze verantwoordelijkheid nemen.

De heer **De Lange** (OSF):

Het leven zit vol met dingen waar mensen het niet mee eens kunnen zijn. Dat is duidelijk. In deze Eerste Kamer proberen wij een evenwichtige afweging te maken van alle elementen die belangrijk zijn om tot goede wetgeving te komen. Bij een evenwichtige afweging is vooral de mening van de mensen die in dat veld werken van uitermate groot belang. Wetgeving die niet stoelt op een zekere mate van instemming van deze mensen, is gedoemd te falen. Het lijkt mij een heel eenzijdige voorstelling van zaken als in de rapportage niet die elementen naar voren worden gebracht waarmee de minister het niet eens is. Ik krijg sterk de indruk dat dit het geval is.

Minister **Opstelten**:

Nee, dat is niet het geval. De heer De Lange kent natuurlijk de geschiedenis van dit wetsvoorstel. Anderen hebben al gezegd dat het al twee jaar hier ligt. Het is afkomstig van mijn voorgangers. Mag ik mijzelf dan ook voorganger noemen? Het heeft enige tijd geduurd. In de Tweede Kamer is dit soort afwegingen heel goed aan de orde geweest. Een zorgvuldig en diepgaand debat heeft uiteindelijk geleid tot brede overeenstemming in de Tweede Kamer. Daar zijn wij niet over één nacht ijs gegaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De vragen van de heer De Lange waren ook mijn vragen. De minister geeft aan dat sommige hulpverleners het met hem eens waren. Ik maak daaruit op dat een groot aantal hulpverleners het niet met hem eens was. Ik wil graag van de minister horen op welke wijze hij zowel prostituees als hulpverleners bij dit proces heeft betrokken en ook in hoeverre hij de onderzoeken naar de effectiviteit van dit wetsvoorstel daarbij heeft betrokken. Door verschillende mensen waaronder ook ik is verschillende keren verwezen naar het recente vergelijkend onderzoek met Oostenrijk. Er zijn ook voorbeelden uit Nieuw-Zeeland aangehaald. Die wijzen allemaal in de richting dat registratieplicht niet effectief maar juist averechts werken. Op welke wijze heeft de minister deze goed onderbouwde conclusies betrokken bij dit voorstel en bij zijn herbezinning?

Minister **Opstelten**:

Ik verwijs nogmaals naar de voorgeschiedenis van de wet. Ik zal die groepering helemaal bij de uitvoering betrekken, maar wij moeten eerst tot een wet komen. Ik heb in de afweging en in de heroverweging gekeken naar de kritische punten van de Kamer lagen. Die lagen bij de vergewisplicht en bij de privacyaspecten van de registratieplicht. Ik heb daarover natuurlijk diepgaand met de gemeenten en de steden gesproken en gevraagd wat zij nodig hebben. Ik heb ook gesproken met de Nationaal Rapporteur en met de Task Force Aanpak Mensenhandel waarin iedereen zit. Ook het CoMensha hebben wij erbij

## Opstellen

betrokken. Die geven ons de cijfers. Op die manier ga je af op de expertise van de steden en van andere.

**Mevrouw Scholten (D66):**

Ik sluit mij helemaal aan bij de vorige vragenstellers. Ik begrijp uit het antwoord dat de minister nog niet heeft gesproken met de in het veld werkzame prostituees, maar het voornemen heeft geuit om dit bij de uitwerking van de wet, mocht die worden aangenomen, wel te gaan doen. Dat stel ik dan maar vast.

Om te voorkomen dat er een fout in de Handelingen komt, merk ik op dat naar mijn stellige overtuiging in Amsterdam nog niet geregistreerd wordt. Dat is alleen in Utrecht het geval. De vraagstelling van de heer Witteveen doet anders vermoeden. Ik vind dat dit niet zo in de Handelingen moet komen.

**Minister Opstellen:**

Dat is juist. Utrecht heeft dat systeem opgebouwd, maar Amsterdam heeft wel gevraagd of men daar in afwachting van de wet zelfstandig kan beginnen of dat men moet wachten. Men denkt daar wel over in Amsterdam, want men vindt het een belangrijk dossier. Iedereen wil dat er stappen gezet worden. Dat is de conclusie die ik heb getrokken en dat is voor mij een steun in de rug, niet omdat ik het zelf verzin maar omdat ik check waar de verantwoordelijkheden liggen en wat men wil. Vandaar dat het kabinet, alles afwegende, heeft besloten om hiermee door te gaan.

Natuurlijk hebben we niet over afzonderlijke prostituees gesproken. Ik sluit niet uit dat we dat straks wel doen. Zij zijn echter ruim vertegenwoordigd in de partijen die de leden zelf hebben gesproken, zoals Sao-Aids en de Vereniging voor Vrouw en Recht. Hun standpunten zijn bekend; die hebben we betrokken bij de heroverweging. Uit cijfers van CoMensha blijkt dat er in 2012 ten opzichte van 2011 een stijging van 64% van het aantal meldingen is van vrouwen die mogelijk slachtoffer van uitbuiting in de prostitutie zijn.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

U suggereert dat er meer mensenhandel is. Maar volgens de stukken die ik daarover heb gelezen, gaat het erom dat de Koninklijke Marechaussee meer attent is op dit probleem en dus meer meldt. Er is geen sprake van meer mensenhandel.

**Minister Opstellen:**

Ik kom nog toe aan de cijfers. We zetten veel capaciteit in op dit punt. De top stuurt dat aan. De voorzitter van het College van pg's is de aanvoerder, en de burgemeester van Den Haag zit daarin, evenals de waarnemend korpschef van de Nationale Politie, de heer Bik. Verder noem ik wethouders, burgemeesters en vertegenwoordigers van de hulpverleners. Zij trekken die kar. Zij zeggen, met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, mevrouw Dettmeijer: alsjeblieft, zet dit door. Dat heeft mij en mijn collega's gestimuleerd om dit te doen.

**De heer De Lange (OSF):**

Over feiten en cijfers het volgende. Ik ben natuurwetenschapper, en ik denk dat de natuurwetenschappen niet die voortgang gemaakt zouden hebben die ze in de afgelopen 200 jaar gemaakt hebben als daar op dezelfde wijze met cijfers en feiten was omgegaan als de minister dat doet. "Het zou kunnen dat", "het is mogelijk dat" is naar

mijn stellige overtuiging geen basis voor vergaande wetgeving. Wat vindt de minister daarvan, zonder dezelfde zinnen nog eens te herhalen?

**Minister Opstellen:**

Er is veel over dit wetsvoorstel, dat in het hele proces is veranderd, gesproken. De pas is eruit gehaald, waaraan wel degelijk onderzoek ten grondslag heeft gelegen. Ik geef straks een aantal actuele cijfers.

**Mevrouw Scholten (D66):**

Het is niet mijn bedoeling om dit debat te vertragen. We moeten inderdaad naar een conclusie toe. Maar voor mijn begrip het volgende. Ik hoorde de minister net zeggen dat hij tussen oktober en nu heeft overlegd met organisaties als Soa-Aids en de Vereniging voor Vrouw en Recht. Dat wil ik onmiddellijk geloven. Daar heeft de minister aan toegevoegd dat hun standpunten zijn meegenomen in de overwegingen die hij bij ons heeft neergelegd. Maar het wonderlijke is dat die overwegingen volstrekt gelijk zijn aan het wetsvoorstel uit oktober. Wat is de invloed van de genoemde organisaties, die zich pertinent niet gelukkig voelen met dit wetsvoorstel, met name als het gaat om de registratie en allerlei andere effecten?

**Minister Opstellen:**

Inderdaad heeft die consultatie niet tot een ander standpunt geleid. Maar daarom hebben we hun standpunten wel afgewogen. Dat hebben we de eerste keer gedaan en de heroverweging heeft niet tot een ander standpunt geleid. We hebben alles nog een keer bekeken, waarna we tot de conclusie zijn gekomen dat vergunningverlening op nationaal niveau via een uniform systeem het beste is, gekoppeld aan de registratieplicht. Dat zijn de harde punten. Als sluitstuk noem ik de vergewisplicht. Maar de twee andere punten zijn de kernpunten.

Ik kom toe aan de registratieplicht. De heer Witteveen vroeg hoe die plicht uitpakt voor vrouwen die niet kunnen registreren en vrezers voor hun privacy, en voor zelfstandig werkenden die niet in de vergunde sector terechtkomen. Leidt verscherping van de regels tot meer illegaliteit? Alle prostituees zullen ervan overtuigd moeten worden dat er geen nadelen aan registratie kleven, terwijl ze daarentegen wel last kunnen krijgen als ze niet zijn geregistreerd. De drempel voor registratie is zo laag mogelijk, en de prostituee heeft de keuze in welke gemeente ze zich laat registreren. Er hoeven weinig gegevens te worden verstrekt. Het systeem wordt veilig: de prostituee hoeft niet bang te zijn dat haar gegevens openbaar worden. Daarnaast is er geen koppeling, zeg ik nadrukkelijk, met andere systemen, zoals die van de Belastingdienst. Op basis hiervan hoeft er geen vrees te zijn voor een vlucht in de illegaliteit.

Is het mogelijk om contactmomenten te bereiken door een opkomstplicht, gekoppeld aan vergunningvoorwaarden? Het overgrote deel van de prostituees werkt thuis en in de hotelsector. Omdat dat deel niet vergunningplichtig is, kunnen hieraan geen vergunningvoorwaarden worden verbonden. Er is een heel nieuwe vorm van prostitutie in de hotels, reden waarom de heer Bik heeft gevraagd dit wetsvoorstel aan te nemen. Indien ervoor wordt gekozen om iedere prostituee vergunningplichtig te maken, vergt ook dat weer een vorm van inschrijving. Zonder registratie is er geen zicht op welke prostituees wel en welke niet voldoen aan de voorwaarden. Ik ben derhalve van mening dat deze optie niet zal leiden tot een betere aanpak.

## Opstellen

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik heb begrepen dat de vergunningplicht, zoals voorzien in het wetsvoorstel, extreem ruim is. Daar staan we ook achter. Zien wij het goed dat eigenlijk alleen de zelfstandige werkers buiten de vergunningplicht vallen, zodat eigenlijk alle andere prostituees, waar een persoon of een instantie achter staat, onder die plicht vallen?

Minister **Opstelten**:

Dat is in de kern wat ik net zei. Dat klopt.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Doen de misstanden zich voor bij de zelfstandige werkers, of juist bij degenen die in een andere context werken?

Minister **Opstelten**:

Vaak in de sfeer van hotels en massagesalons. Natuurlijk zijn er ook de niet-vergunningplichtige en niet-bedrijfsmatige zzp'ers. De registratieplicht is juist voor hen een belangrijke mogelijkheid om ze te bereiken.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Doen zich bij die zelfstandige werkende personen ook echt de misstanden voor die het wetsvoorstel beoogt te bestrijden?

Minister **Opstelten**:

Jazeker, omdat er misstanden zijn als gedwongen prostitutie en mensenhandel. Vandaar dat er grote acties worden gevoerd door politie, OM, steden en gemeenten.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Maar dat gebeurt toch niet bij de zelfstandig werkende prostituees?

Minister **Opstelten**:

Dat is een punt van toezicht en aandacht, maar het zou kunnen zijn dat zzp'ers zonder vergunning opereren. Daar kunnen misstanden plaatsvinden. Om die reden zal ik straks de cijfers geven van wat in de handhaving aan de orde is geweest. Dan wordt het ook zichtbaar.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Als we het hebben over de niet-vergunningplichtigen, ziet dat naar mijn mening op de hotels, de massagesalons en de thuiswerkers. Volgens mij kunnen we vaststellen dat de misstanden zich bij de thuiswerkers niet voordoen, maar wel bij de massagesalons, de hotels en andere schimmige bedrijven. Klopt dat?

Minister **Opstelten**:

Dat is dezelfde vraag als die van mevrouw Van Bijsterveld. Het kan natuurlijk wel en het gebeurt ook wel. Daar hebben we geen zicht op, maar het zijn wel de feiten die de steden, het Openbaar Ministerie en de politie mij aangeven.

De heer **De Lange** (OSF):

De minister zegt dat misstanden kunnen optreden. In de stukken noemt hij de prostitutiesector een criminogene sector. Je zou hetzelfde kunnen beweren van de financiële sector en de tweedehandsautosector. Dat leidt in veel gevallen ook tot criminaliteit. Bedoelt de minister nu te zeggen dat we in al die gevallen, waar misstanden kunnen optreden, wetgeving moeten maken om die mogelijke misstanden aan te pakken? Zou het niet wat verstandiger

zijn in de omgang met onze beperkte middelen om daar waar cijfermatig en feitelijk aantoonbaar misstanden zijn dan maatregelen te nemen die het probleem aanpakken? Zou dat niet een wat verstandiger benadering zijn dan die waar we vanavond over spreken?

Minister **Opstelten**:

De heer De Lange en ik kunnen erover van mening verschillen, maar wat mij betreft zijn er aantoonbaar misstanden. Wij hebben dit voorstel niet voor niets gedaan. Er is ook een geweldig debat over de prostitutie en vervolgens over de mensenhandel aan de gang. Dat is niet voor niets een heel scherpe prioriteit van het kabinet. We proberen daar ook steeds meer capaciteit voor in te zetten.

Mevrouw **Scholten** (D66):

Nogmaals, het is niet mijn bedoeling om het debat te vertragen, maar de minister zegt dingen die ik echt niet begrijp. Het enige wat mevrouw Van Bijsterveld vroeg was of er geen misstand kan zijn als iemand thuiswerkt, want hij of zij kiest helemaal voor zichzelf – uit vrije wil – om thuis te werken. De minister antwoordt dat er inderdaad misstanden kunnen zijn. Als de minister dat wil volhouden, zijn we naar mijn mening echt toe aan een definitie van "misstanden", zodat we kunnen beoordelen wat er dan eventueel thuis voor misstanden kunnen zijn op grond waarvan die prostituee, die ten onder gaat aan misstanden, geregistreerd moet worden. Ik zou wel heel graag willen weten in welk concreet geval, waarin iemand thuiswerkt en daar vrijwillig voor kiest, hoe zij aan misstanden ten onder gaat.

Minister **Opstelten**:

Ik versta onder "misstanden" natuurlijk niet het gewone thuiswerk, want dat is legaal. Dat kan; dat hebben we in ons land geaccepteerd en daar zal ik ook niets van zeggen. Het gaat erom dat ook daar, in verschillende vormen, sprake kan zijn gedwongen prostitutie. Dat moet mevrouw Scholten ook begrijpen. Daar kunnen en zullen ook zaken zijn – en zijn er ook zaken – van relaties, waarin gedwongen prostitutie overgaat in mensenhandel, waar er ketens zijn en waar het op die manier, onder dekmantels, gebeurt. Laten we wat dat betreft ook niet naïef zijn – daar verdenk ik niemand van – maar dit zijn de ernstigste misstanden die bestaan. Bij thuiswerkers, als het gewoon gebeurt, komt niemand eraan. Daar hebben we het niet over.

De heer **Witteveen** (PvdA):

Om het allemaal wat concreter te maken: het lijkt mij dat misstanden overal in de prostitutie kunnen voorkomen. Zelfs bij thuiswerkers kan sprake zijn van bedreiging, afpersing, chantage enzovoort. In die hotels is zeker sprake van misstanden. Ik wil graag van de minister weten hoe dit wetsvoorstel dat soort misstanden in de hotelbranche kan bestrijden.

Minister **Opstelten**:

Zeker. Als is niet geregistreerd is, is er sprake van illegaliteit en illegaliteit wordt aangepakt. Daarmee bevrijden we een heleboel dames van het werk dat zij gedwongen doen en pakken we dat aan. Dat zijn de grote acties, die in hotels moeten plaatsvinden, maar waarvoor er meer houvast moet zijn.



## Opstellen

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik wil daar nog even op terugkomen. Wat kan een burge-meester eigenlijk doen op basis van deze wet als hij erachter komt dat in hotels in zijn gemeente ernstige misstanden in de vorm van mensenhandel en dergelijke plaatsvinden?

Minister **Opstelten**:

Als daar aantoonbaar zaken plaatsvinden, waarbij naar zijn of haar mening het vermoeden van mensenhandel bestaat, komt er een inval door de politie. Dat gebeurt nu ook al. Het gaat er wel om of vervolgens het bewijs kan worden geleverd om daar een zaak van te maken, waarin uiteindelijk de opdrachtgevers, de lieden die daar schuldig aan zijn, worden opgepakt en voor de rechter komen. Daar zijn we mee bezig en om die reden hebben we dit instrument nodig.

Tegen degenen die mochten denken dat er niet onder dwang thuis wordt gewerkt, moet ik toch zeggen dat dit niet juist is. Ook dat komt namelijk voor.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Mijn vraag sluit hier enigszins bij aan. Het is een technische vraag. De minister geeft aan dat thuiswerkers zich moeten registreren, juist om gerichte controle mogelijk te maken. Ze hoeven geen vast telefoonnummer op te geven en kunnen met een 06-nummer volstaan. Dat komt in het register te staan. Op welke manier kan een toezicht-houder gerichte controle uitoefenen als het adres van een thuiswerker niet geregistreerd is? In het register staan het 06-nummer en het bsn, maar er mag juist geen koppeling plaatsvinden met andere registers.

Minister **Opstelten**:

Ik kom natuurlijk op allerlei vragen nog terug, ook over de registratie en de koppeling van bestanden. Als je even een inleidend woord hebt, moet je niet meteen alle vragen in het hele debat beantwoorden. Ik wil proberen daar heel precies in te opereren. Ik kom daar zeker op terug.

De vraag is gesteld of het contactmoment te bereiken door een opkomstplicht gekoppeld aan vergunningvoorwaarden. Ik wil herhalen dat ik niet van mening ben dat deze optie leidt tot een betere aanpak.

De vraag is gesteld hoe op basis van incidenteel contact wordt gewerkt aan de vertrouwensrelatie die de hulpverlening nodig heeft. Mijns inziens is er geen sprake van een incidenteel contact.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Ik hoor de minister antwoorden dat naar zijn idee zo'n opkomstplicht gekoppeld aan de vergunningplicht niet beter zal werken, maar de vraag was of het mogelijk is om het zo te regelen.

Minister **Opstelten**:

Natuurlijk zou dat technisch zo kunnen worden geregeld. Bij een vergunning kan natuurlijk een aantal voorwaarden worden aangegeven. Ik heb alleen gezegd dat het overgrote deel van de prostituees natuurlijk thuis en in de hotelsector werkt. Die bereik je niet. Indien ervoor gekozen zou worden om iedere prostituee vergunningplichtig te maken, vergt ook deze optie een vorm van inschrijving. Dat is weer de andere kant. Je krijgt natuurlijk een waterbed. In dit kleine land, waarin natuurlijk veel geschoven wordt en waarin men ook van de ene plaats naar de andere plaats gaat, is het juist voor degenen die handhaven

wel heel belangrijk om een eenheid van opvatting te hebben, een unité de doctrine, omdat dit veel beter is om de beperkte capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. Gevraagd is om een eenvormige manier van werken, zodat het werk in de handhaving veel beter, adequater en vooral effectiever en efficiënter kan worden gedaan.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik begrijp die roep om uniformering heel goed. Dat is ook de reden waarom de Eerste Kamer in meerderheid erg voor de uniformering van dat vergunningstelsel is. De vraag is dan wel waarom gemeenten altijd nog zo veel mogelijkheden hebben om hun eigen beleid op dat punt nader in te vullen waardoor tussen die gemeenten verschillen ontstaan.

Minister **Opstelten**:

De criteria ten aanzien van die vergunningen zijn in de wet aangegeven. Ook de waarborgen ten aanzien van de registratie zijn in de wet opgenomen en komen straks in de AMvB. Dat kan niet anders. Het registratieregister wordt niet door de gemeenten beheerd maar door mij. Dat is natuurlijk wel een waarborg maar die bouwen we op met de gemeenten. En we maken natuurlijk ook een keuze welke gemeenten dat gaan doen en waar dat gebeurt, want niet iedereen behoeft dat te doen en is daar toe in staat.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik heb in mijn eerste termijn ook voorbeelden genoemd. Zo verschillen de voorwaarden en verschilt de handhaving en bestaan er ook nog andere manieren zoals bestemmingsplannen, het publiceren van aanvragen en het wettelijk verbieden van thuiswerken en zelfstandige escorts et cetera. Door al die mogelijkheden die op gemeentelijk niveau blijkbaar worden toegestaan, krijg je dus toch dat waterbedeffect. Dus hoe intensief wil de minister nu stappen gaan zetten om toch ook op al die terreinen uniformiteit te bereiken om te zorgen dat er niet alsnog verplaatsingen plaatsvinden door die verschillen?

Minister **Opstelten**:

Gewoon door de wet, want die geeft die criteria aan wat betreft de vergunningen. Bestemmingsplannen zijn lokaal beleid, dus dat zal ik ook niet aantasten. Daarnaast wijs ik erop dat gemeenten zich op een aantal criteria niet kunnen beroepen, bijvoorbeeld niet op religieuze of culturele criteria. Het is belangrijk dat wij het in ons land voor elkaar krijgen dat ik en de collega's samenwerken met de steden waarom het gaat, om langs de kaders van de wet dit heel gericht te doen en tot afspraken te komen. De steden willen dat. De vier grote steden zijn stevig wat betreft vooral hun eigen beleid, maar op dit punt willen ze graag langs een eenheid van opvattingen opereren. Dus ik heb daar zeer veel vertrouwen in, maar dan moet je wel het kader hebben van de wet.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik kan mij ook voorstellen dat in navolging van de bestuurlijke aanpak van andere vormen van georganiseerde misdaad, gemeenten werken op basis van uniforme beleidslijnen. Is dat geen manier om langs deze weg de uniformering van de uitwerking van de vergunningplicht te bevorderen? Zou het niet goed zijn om een uniforme beleidslijn, zoals die nu ook gehanteerd wordt bij de bestuurlijke aanpak van andere vormen van georganiseerde

## Opstelten

misdaad en die in de praktijk vrij goed werkt, ook voor dit onderwerp te hanteren?

### Minister **Opstelten**:

Ja. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit gaat inderdaad langs de harde criteria van de wet en die moet je in dit geval ook toepassen. Er zijn daarbij marges waarbinnen de steden en het lokaal bestuur kunnen opereren en dat moeten we ook absoluut zo houden. Den Haag is geen Amsterdam en die legt andere prioriteiten ten opzichte van Amsterdam ten aanzien van wat men wel en niet aanpakt. Laten we dat ook zo houden. Het is wel zo dat ten opzichte van het verleden veel meer capaciteit en kwaliteit worden ingezet en dat het in alle steden ook een politiek item van de eerste orde is om gedwongen prostitutie en mensenhandel aan te pakken. Dat staat op de politieke agenda. Dat was een aantal jaren geleden nog absoluut niet het geval maar nu wel. Ik denk dat dit ons moet motiveren. In ieder geval is dat bij ons wel gebeurd en ik hoop ook u te overtuigen om mij enigszins te volgen in dezen.

De contactmomenten met de prostituee dragen bij aan de verbetering van haar sociale positie. Door de prostituee uitvoerig te informeren over haar rechten is de prostituee beter op de hoogte van de mogelijkheden die zij heeft om uit te stappen en hulp te zoeken indien er sprake is van uitbuiting. De registratie zelf, de hernieuwing van de registratie en de controle op de registratie bieden ook voldoende gelegenheden om met de prostituee in contact te komen. Het gesprek bij de gemeente is overigens niet opgezet als onderzoek, maar is primair informierend van aard om vervolgens afspraken te maken.

### Mevrouw **Scholten** (D66):

Ik begrijp het niet. De minister zegt dat de registratie voldoende controlemogelijkheden geeft om met de prostituee in contact te komen. Echter, uit de stukken blijkt dat er een eenmalig contactmoment is in drie jaar, zijnde het contactmoment. En daarna is er geen contactmoment. Als ik het goed heb begrepen, heeft de ambtenaar niet eens een idee waar de prostituee woont. Hij heeft een 06-nummer en een burgerservicenummer, maar hij weet niet waar de prostituee woont. Wat is dan het nut van de uitspraak: daarna is er controle mogelijk? Kan de minister dat uitleggen?

### Minister **Opstelten**:

Dat kan ik zeker. Ik denk dat er sprake is van een misverstand bij mevrouw Scholten. De registratie gaat langs alle harde lijnen van de privacy, maar vervolgens kan naast het contactmoment eens in de drie jaar, geheel vrijwillig een afspraak worden gemaakt met betrekking tot scholing, informatie en educatie. Dat is ongelofelijk belangrijk. Vanuit mijn verleden als burgemeester van Rotterdam kan ik zeggen dat we er toen enorm veel succes mee hebben gehad. Dus die twee dingen moet je wel scheiden. Het register is met alle waarborgen omringd. Daar komt niemand tussen. Dat is belangrijk en dat is ook uw terechte punt.

### De heer **De Lange** (OSF):

De minister bezingt de voordelen van de contactmomenten voor de prostituees. Dat de hulpverleningsindustrie daar zo over denkt, daar kan ik mij iets bij voorstellen. Echter, als ik de stukken lees van individuele prostituees en van verenigingen van prostituees kan ik alleen maar

constateren dat die zegeningen van dat contactmoment in elk geval tot die doelgroep nog niet zozeer zijn doorgedrongen. Dus hoe denkt de minister de waarde van die contactmomenten te realiseren als de mensen die het betreft daar – laat ik het heel voorzichtig zeggen – nogal weerspanning tegenover staan?

### Minister **Opstelten**:

Dat ben ik niet eens met de heer De Lange. Een contactmoment kan soms niet goed verlopen, maar het kan soms ook wel goed verlopen. Het kan tijdelijk goed verlopen of het kan langdurig goed verlopen. Het gaat er natuurlijk om welke inzet je daarbij hebt, welke zorgvuldigheid je daarbij betracht, welke capaciteit en welk programma je inzet en welke doelstelling je hanteert. Het uitgangspunt van de steden is om dingen te doen die de problemen van deze vrouwen oplossen en de mensenhandel aanpakken. Daar gaat het om. We hebben het nu over een extra instrument. Daarvan is nog niet bewezen dat het enorm goed zal werken, maar we gaan het wel met elkaar monitoren. Ik weet ook niet of het een succes wordt, maar ik ben er wel van overtuigd dat een dergelijk instrument een bijdrage kan leveren. Dus waarom zouden we het dan niet proberen? De risico's zijn namelijk niet groot.

### Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Ik kom toch nog even terug op twee onbeantwoorde vragen die mij belangrijk voorkomen. Het contactmoment is er geweest, maar daarna lijkt mij controle ook zinnig. Hoe kan de gemeentelijke ambtenaar, de boa of de politie erachter komen waar de vrouwen zitten, met alleen een 06-nummer of een bsn?

### Minister **Opstelten**:

Ik ben bezig met het punt van de registratie. Als mevrouw Quik het niet erg vindt, wil ik het graag punt voor punt afwikkelen. Ik zeg nog een keer dat onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds het beheer van het register en het contactmoment en anderzijds de afspraken die daarna plaatsvinden in de hulpverlening et cetera. Dat zijn andere zaken. Vervolgens is er natuurlijk altijd de mogelijkheid dat er, los van wat hier is gebeurd en is geregistreerd, iets gebeurt. De politie kan, los van de contactmomenten, bij controles ergens tegenaan lopen waarbij de pooier is betrokken en eventueel ook de prostituee. Dat kan natuurlijk ook naast elkaar gebeuren.

### Voorzitter: **Putters**

### Minister **Opstelten**:

Indien ambtenaren mogelijke signalen van dwang herkennen, kunnen zij trachten om de prostituee naar hulpverlening te begeleiden en een melding doen bij de politie.

Mevrouw Duthler heeft gevraagd naar de vergewisplicht. Ik beantwoord dat technisch; aan het slot van mijn betoog kom ik er nog inhoudelijk op terug. De daadwerkelijke handhaving van de vergewisplicht zal in de praktijk inderdaad nimmer eenvoudig zijn, omdat contacten in beslotenheid plaatsvinden. Een aantal leden heeft dat ook gezegd en ik heb het in mijn brief geschreven. De strafbaarstelling moet daarom vooral worden beoordeeld als uitdrukking van medeverantwoordelijkheid van de klant om misstanden tegen te gaan. De heer Witteveen heeft dat ook in zijn betoog gezegd. De vlucht naar thuiswerk wordt echter voorkomen door de registratieplicht. De re-

## Opstelten

gistratie en de voor de thuiswerker aan het adverteren verbonden verplichtingen bieden de gemeenten en de politie een titel om ook op dit deel van de sector controle en toezicht uit te oefenen.

Ik zal de toegang tot het register, inclusief de vergewisplicht, nog eens uiteenzetten. Burgers die aan de vergewisplicht willen voldoen, ontvangen op geen enkel moment informatie uit het register; laat dat duidelijk zijn. Zij ontvangen in het kader van de vergewisplicht enkel de melding of een opgegeven combinatie van registratienummer en telefoonnummer in het register is opgenomen of niet: hit/no hit. Registrerende gemeenten hebben zelf ook geen toegang tot het register van prostituees. Het enige wat de registrerende gemeente doet, is het invoeren van de gegevens in het register, maar zij heeft geen toegang daartoe. Zelfs toezichthouders zullen geen toegang hebben tot het register van prostituees. Toezichthouders kunnen enkel door aanlevering van een deel van de driecijfercombinatie de andere cijfercodes uit het register ontvangen. Zij kunnen het register dus bevragen maar hebben er geen toegang toe. Dat is belangrijk.

De fractie van de ChristenUnie heeft gevraagd hoe moet worden omgegaan met de door exploitanten gedwongen registraties van prostituees. Zo heb ik de heer Ester begrepen. Ik onderken zeker dat dwang ook betrekking kan hebben op registratie. Ik zie in dit verband echter ook een positief punt. Het is juist deze groep prostituees waarmee contact moet plaatsvinden; contact waarmee niet alleen mogelijke misstanden kunnen worden gesignaleerd maar waarin de prostituee tevens goed kan worden geïnformeerd.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
Ik weet niet of ik het helemaal duidelijk voor me zie. De toezichthouder wil gerichte controle uitvoeren. Hij heeft een 06-nummer of gegevens van de prostituee. Op welke manier kan hij dan het adres opvragen van de betrokkene?

**Minister Opstelten:**  
Dat zeg ik net: niet.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
De minister zegt dat de toezichthouder niet zelf toegang heeft tot het register, maar dat hij gegevens daaruit kan opvragen.

**Minister Opstelten:**  
Ja, hij kan even checken met de nummers die iedereen kent, maar hij krijgt geen gegevens.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
Kan hij wel het adres opvragen?

**Minister Opstelten:**  
Nee.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
Maar hoe kan de persoon dan gericht controleren? Hoe kan de toezichthouder zich dan toch begeven naar de prostituee om een controle uit te oefenen?

**Minister Opstelten:**  
Hij heeft een afspraak. Dat kan, want bij het intreden in het register worden er afspraken gemaakt. Of je komt

eens in de drie jaar terug, of zo vaak als je met elkaar afspreekt.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
Als iemand komt voor de registratie, is er een afspraak. Dan is er contact. Verder zijn er echter geen gegevens bekend die herleidbaar zijn tot de persoon en is het adres evenmin bekend. Als de toezichthouder in de tussentijd, op grond van wat voor signaal dan ook, een gerichte controle wil uitvoeren, hoe heeft hij of zij dan de beschikking over de relevante gegevens?

**Minister Opstelten:**  
Hij kan – maar dat weet mevrouw Strik ook – natuurlijk bellen, want het nummer is bekend. Als hij iets op het spoor komt, kan hij bellen, want het nummer is bekend. Hij krijgt dan verder geen gegevens, maar weet wel dat iemand geregistreerd is.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
Oké, maar als hij dan ...

**De voorzitter:**  
Mevrouw Strik, ik kom toch even tussen het gesprek ...

**Minister Opstelten:**  
Dat lijkt me allemaal vrij voor de hand liggend.

**De voorzitter:**  
Had u nog een nadere vraag, mevrouw Strik?

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
Het lijkt mij vrij magertjes om op die manier controle uit te oefenen. Als iemand steeds de voicemail krijgt, is het toch lastiger om een vervolgstap te zetten.

**Minister Opstelten:**  
Het is zo simpel. Hij belt het telefoonnummer uit de advertentie en maakt een afspraak. Dat kunnen u en ik ook doen. Ik vind de vragen prima; ik waardeer ze ook. Het is voor mij ook goed om de test te ondergaan, want het systeem moet waterdicht zijn. Daar gaat het om. Daar hebben we de afgelopen maanden op geoefend. Het is waterdicht en het heeft een toegevoegde waarde.

**De voorzitter:**  
Ik zie verschillende leden bij de interruptiemicrofoon staan. Dit roept vragen op.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**  
Dat telefoonnummer moet inderdaad bekend zijn, want die dames moeten aan een clientèle zien te komen. De controleurs kunnen het telefoonnummer dus ook uit de advertenties halen. Waar is de registratie dan nog voor nodig?

**Minister Opstelten:**  
Daar ben ik mee begonnen. Ik heb het een keer of twee, drie gezegd, maar ik wil het nog een keer zeggen. Het is een contactmoment tussen de overheid en ... Ik zie dat mevrouw Quik dat heeft onthouden. Het werkt als de overheid, de diensten, zoals de GGD, en de hulpverleners die aangesloten zijn er goed mee aan de slag gaan. Dat doen ze ook. Daar worden vrijwillig afspraken over gemaakt met de prostituee. Als zij dat niet wil, gebeurt er niets. Er gebeurt niets tegen haar zin vanuit het register

## Opstellen

en vanuit de registratie. Het is de kunst om contact te krijgen met de prostituees.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Begrijp ik goed dat zowel de toezichthouders als de hulpverleners alleen een telefoonnummer uit het register tot hun beschikking hebben en dus niet aan naam- en adresgegevens kunnen komen?

Minister **Opstelten**:

Nee. De toezichthouders natuurlijk wel; dat is duidelijk. En degenen die het register beheren en bepalen wie erin komt.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Op een gegeven moment is er een contactmoment geweest en is er een vermoeden dat iemand er misschien niet vrijwillig is. Er komt een toezichthouder die dat nader wil onderzoeken of er komt een hulpverlener van de GGD die wil proberen om een vertrouwensband op te bouwen ...

Minister **Opstelten**:

Nee.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

En dan is het enige wat ze uit het register kunnen krijgen ...

Minister **Opstelten**:

Nee, dan zal er zeker een check zijn met het register. Natuurlijk. De politie en het OM kunnen hier natuurlijk altijd naar binnen. Dat moet natuurlijk ook.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Maar hebben die dan ook de naam en de adresgegevens?

Minister **Opstelten**:

Zij hebben die al, want zij zijn iets op het spoor. Zij willen dan natuurlijk checken of iemand geregistreerd is.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

En de hulpverleners en toezichthouders van de gemeente niet?

Minister **Opstelten**:

Nee, die niet.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

De situatie is dus zo dat ...

Minister **Opstelten**:

Nee, het is geen open punt waar iedereen even kan bellen en kan zeggen ...

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Nou ja, niet iedereen maar ...

De **voorzitter**:

Mevrouw Van Bijsterveld, laten we niet door elkaar heen praten. U hebt het woord.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Het gaat niet om "iedereen", maar echt om de toezichthouders van de gemeenten en de hulpverleners. Die kunnen dus niet bij de namen en de adresgegevens komen.

Minister **Opstelten**:

Niemand kan daarbij komen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

De minister zegt dat een prostituee zich niet hoeft te registreren in de eigen woonplaats. Stel dat iemand die in Den Bosch woont zich in Groningen laat registreren. Dan kun je toch moeilijk zeggen dat degenen die in Den Bosch in de hulpverlening of in de sfeer van het gemeentelijke toezicht werken, op enige reële manier via het registratiesysteem echt contact kunnen opbouwen dan wel toezicht kunnen uitoefenen op de situatie en daar zicht op kunnen krijgen?

Minister **Opstelten**:

Dat kan. Het is de ervaring dat dat gebeurt wanneer je het contact hebt en dat goed, professioneel organiseert. Je krijgt het contact omdat er een verplichting is om het te doen, binnen een sluitend systeem dat is ingesteld op en wordt bewaakt door de harde voorwaarden van privacy. Als je dat niet doet, loopt het totaal uit de hand. Dat is een van de redenen dat gemeenten zeggen: laat het ons alsjeblieft niet alleen doen.

De **voorzitter**:

Tot slot, mevrouw Van Bijsterveld.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

In mijn voorbeeld is het contactmoment dus geweest met iemand in Groningen die niet eens weet dat de betreffende persoon in Den Bosch woont. Dan kun je dat contact toch niet opbouwen?

Minister **Opstelten**:

Als iemand woont in Den Bosch en zich registreert in Groningen, gaat men er daar van uit dat het klopt. Dan worden er afspraken gemaakt. Iemand gaat eruit op het moment dat iemand zegt: ik wil eruit. Dan gaat die persoon uit het systeem.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Ik heb nog een vraag over de inschrijfggegevens die bij de gemeenten blijven tot drie maanden nadat een inschrijfnummer is verstrekt aan de prostituee en dat in het register wordt opgenomen. De ambtenaar van de gemeente is degene die het contactmoment heeft gehad met de prostituee. Is er niet het gevaar dat die ambtenaar zelf een eigen registratie gaat bijhouden omdat er mogelijk misstanden zijn gesignaleerd die mogelijk ergens anders in de gemeente tot nadere actie moeten leiden?

Dan heb ik nog een vraag. De minister zegt dat er geen derden zijn die toegang kunnen krijgen tot het register of tot het register met inschrijfggegevens, zoals ik het maar even noem, bij de gemeenten. Waar staat dat echter in de wet? Als je de gewone privacyregels toepast, namelijk, zou je op grond van de derdenverstrekkingmogelijkheid toch juridisch kunnen beredeneren dat die gegevens eventueel doorverstrekt mogen worden. Ik wil graag weten van de minister wat de juridische redenering is dan wel waar ik in de wet of in de AMvB kan lezen dat het niet het geval zal zijn. Of misschien komt het nog in de AMvB? Dan hoor ik dat graag toegezegd. Ergens moet het worden vastgelegd.

## Opstellen

### Minister **Opstelten**:

Zeker, dat ben ik met mevrouw Duthler eens, het moet in de AMvB geregeld worden. Absoluut. Het is mijn absolute drijfveer dat de waarborgen rond het register waterdicht zijn. Daarom nemen we dat soort zaken in de AMvB op, naast wat er al in de wet staat. Het gaat om privacy by design en het assessment en het wordt ook getoetst door het College bescherming persoonsgegevens. De Kamer krijgt dit nog. Als we dat niet kunnen, gaat het niet door. Dat is de drijfveer die we hebben en die steden hebben om het centraal te doen, omdat men ook zelf beseft dat als we dat niet doen, het hier en daar fout zal lopen wat betreft de privacyaspecten, de professionaliteit en de lijn daarop. Daarom is het mijn verantwoordelijkheid – dat is nogal iets – dat ik uiteindelijk het register beheer. Daar kunnen de leden en de Tweede Kamer mij weer op aanspreken als er fouten plaatsvinden. Ik denk dat dit een harde waarborg is.

### De heer **De Lange** (OSF):

Ik begin graag aan een debat met een zekere mate van verwarring, die dan vervolgens door het debat vermindert en uiteindelijk wordt opgelost. Ik maak nu eigenlijk het tegendeel mee; mijn verwarring wordt alsmaar groter. Ik zal uitleggen waarom. In al die vele jaren dat ik probeer om afspraken te maken met mensen, is mij gebleken dat dat alleen werkt als degene aan de andere kant ook een afspraak met mij wil maken. Uit alle documenten die naar voren zijn gebracht in het kader van dit wetsvoorstel bespeur ik dat er een geweldige achterdocht bestaat bij prostituees tegen alle officiële instanties die zich met het leven van deze mensen willen bemoeien. Alle pogingen om via een 06-nummer tot contact te komen, zullen – de minister zegt altijd "kunnen" – in veel gevallen geblokkeerd worden omdat gewoon niet wordt opgenomen. Dat is punt een.

### Minister **Opstelten**:

Daar is dus geen sprake van.

### De heer **De Lange** (OSF):

Dan mijn tweede punt. De minister suggereerde dat de gegevens die voor de hulpverleners alleen via een 06-nummer beschikbaar waren, in uitgebreidere zin bij de politie wel beschikbaar waren. Maakt dat de achterdocht van betrokken mensen niet alleen maar een graadje groter?

### Minister **Opstelten**:

Mag ik dan nog een keer zeggen dat het register gewoon bedoeld is om zicht te hebben in het hele veld van het prostitutiewezen? Het is wettelijk ook aangegeven dat het een verplichting is. Daar gaat het om. Vervolgens is het register niet bedoeld voor opsporing. Dat is volstrekt duidelijk. Opsporing zal niet anders geschieden dan gewoon nu. Bij hulpverlening is het precies hetzelfde. Het systeem bevat ook geen adressen. Dat wil ik hier nogmaals herhalen. Er kan dus nooit een fout gemaakt worden op dat moment, want het is niet beschikbaar. Ik wil dat idee wegnemen, want anders halen we het toch door elkaar. Neemt u mij niet kwalijk dat ik nogmaals nadrukkelijk zeg, voorzitter, dat het register alleen een register is. Het bevat geen adressen. Het is alleen bedoeld om zichtbaar te maken om wie het gaat. Hopelijk zo veel mogelijk en daarom is het goed om daar de wettelijke plicht aan te hangen. Vervolgens is het een moment van contact. Ook al is dat

maar heel spaarzaam, het is in ieder geval meer dan vroeger. Op basis daarvan kan er iets gebeuren.

Voorzitter. Ik vervolg mijn betoog. De heer Witteveen sprak over toegang tot het register inclusief vergewisplicht. Burgers die aan de vergewisplicht willen voldoen, ontvangen op geen enkel moment informatie uit het register. Zij ontvangen in het kader van de vergewisplicht enkel de melding of een opgegeven combinatie van registratienummer en telefoonnummer in het register is opgenomen of niet.

Registrerende gemeenten hebben zelf ook geen toegang tot het register van prostituees. Dat heb ik al gezegd. Zelfs toezichhouders zullen geen toegang hebben tot het register van prostituees; ik herhaal het nog maar een keer.

### Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik wil heel graag kort ingaan op wat de minister zegt over registratie. Ik denk dat het heel belangrijk is dat de minister zegt dat de registratieplicht niet is bedoeld om opsporing en controle mogelijk te maken. In de schriftelijke beantwoording van de vragen, onderaan op pagina 14, geeft de minister aan dat hij juist vindt dat er nog te weinig controle plaatsvindt op de niet-vergunde prostitutiebranche. Hij schrijft dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheden om gericht toezicht en handhaving mogelijk te maken. Waar denkt hij dan aan wat betreft dit wetsvoorstel?

### Minister **Opstelten**:

Dat heeft dus niets te maken met dat register. Dat idee wil ik meteen wegnemen.

### Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Maar ook niet met het vergunningensysteem.

### Minister **Opstelten**:

Jawel, zeker. Dat kan, zoals het nu in alle steden ook gebeurt, soms hier en daar te weinig. Het gebeurt steeds meer. Het is natuurlijk een kwestie van prioriteitsstelling. Er is capaciteit voor gemeenten om het samen met de organisaties te doen, met de politie en anderen. Daar gaat het om. Dat is controle, toezicht op de vergunning. Is er een vergunning, ja of nee.

### Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Daarvoor wordt het register dus niet gebruikt.

### Minister **Opstelten**:

Nee, daar heeft het niets mee te maken. Het register blijft daar totaal buiten.

Mevrouw Quik heeft gesproken over de jeugdprostitutie. Bij de registratie zal de prostituee uitvoerig worden geïnformeerd. Hierbij zal ook voldoende aandacht zijn voor het onderwerp "jeugdprostitutie". Bij het registratieproces zal de prostituee zich bovendien moeten legitimeren, aan de hand waarvan de leeftijd van de prostituee kan worden vastgesteld.

Mevrouw Quik heeft voorts gesproken over toezicht en handhaving. Er bestaan slechts problemen met betrekking tot thuiswerk indien daar geen toezicht en handhaving mogelijk zijn. Zonder registratieplicht zijn toezicht en handhaving niet mogelijk. Het is ongewenst dat dit deel van de branche zich volledig aan het zicht onttrekt, zoals nu het geval is. Misstanden doen zich immers niet alleen

## Opstelten

voor binnen bedrijven, maar ook thuis. Wij hebben daar zojuist nog over gesproken.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

Ik meen net gehoord te hebben dat het ook met registratieplicht niet mogelijk is, dus dat registratie niet gebruikt kan worden voor toezicht en controle. Of heb ik dat verkeerd begrepen?

**Minister Opstelten:**

Dat is zo. Maar je kunt wel, als je iets tegenkomt, vragen of men zich geregistreerd heeft. Dat is toch een eenvoudige vraag, lijkt mij. Dan heb je dat contactmoment in ieder geval zomaar bereikt. Dan laat je iemand zich registreren. Dat zou ik een heel goede, verstandige oplossing vinden.

Mevrouw Strik heeft vragen gesteld over het risico van registratie. Ik herhaal nog eens dat het registratiesysteem een gesloten systeem is, waaruit geen informatie verstrekt wordt aan andere partijen, ook niet aan derden in het buitenland. De prostituee die zich registreert, loopt derhalve op dit punt geen enkel risico.

Mevrouw Scholten vraagt waarom thuiswerkers zich moeten laten registreren. Wij hebben dit in grote lijnen al gezegd, maar ik zeg het nog een keer. De prostituees van wie bekend is dat zij thuis werken, hebben geen prioriteit bij het toezicht. Het kan bij thuiswerk echter ook gaan om prostitutie waarbij dwang wordt uitgeoefend door soute-neurs. Bij gedwongen thuiswerk maakt juist de thuissituatie de kans op uitbuiting groot, omdat dit vaak buiten het zicht van de toezichthouders en de hulpverleners plaatsvindt. De registratieplicht is noodzakelijk om ook zicht te krijgen op deze vorm van prostitutie. Bovendien zal zonder de registratieplicht naar verwachting een groot deel van de in vergunde bedrijven werkzame prostituees zich verplaatsen naar de onvergunde thuissector.

**Mevrouw Scholten (D66):**

Ik denk dat wij in deze wereld zaken moeten oplossen met de middelen die beschikbaar zijn. Als er sprake is van uitbuiting, kunnen wij het strafrecht hanteren. Wij hebben dus de registratie helemaal niet nodig. De registratie is gewoon een "dubbelopje".

**Minister Opstelten:**

Inderdaad hebben wij ook het strafrecht, maar dat hanter ik er even naast. Ik zeg nogmaals dat registratie niet bedoeld is om op te sporen, maar om het contact te leggen. Dat is belangrijk. Als wij dit middel niet toepassen, zullen alle prostituees die werkzaam zijn in vergunde bedrijven, zich verplaatsen naar de onvergunde thuissector, omdat de vrouwen daar volstrekt onzichtbaar kunnen werken, met alle risico's van dien voor deze vrouwen.

Met de prostituees moet een intakegesprek plaatsvinden en daarnaast moet er informatie verstrekt worden.

Mevrouw Scholten heeft gesproken over de kosten van het registratiesysteem en noemde daarbij grote bedragen. Zij heeft zich echter een paar nullen vergist. De kosten van de bouw van het registratiesysteem komen naar schatting neer op 1,5 miljoen euro en niet op 150 miljoen euro.

**Mevrouw Scholten (D66):**

Op dit punt moet ik de minister gelijk geven.

**Minister Opstelten:**

Grote bedragen passen niet in deze tijd, maar zij moeten wel gedekt zijn ...

**De voorzitter:**

Wij spreken hier over hoofdlijnen.

**Minister Opstelten:**

... en het bedrag van 1,5 miljoen euro is gedekt. Mijn ministerie zal deze kosten betalen; dat kunnen wij net aan. De kosten zijn nodig om te kunnen zorgen voor een strenge beveiliging van de registers. Het bedrag is inclusief de jaarlijkse kosten die ik maak om de gemeenten in hun registratieplicht te ondersteunen. De kosten staan naar mijn mening ook in verhouding tot de doelen van dit wetsvoorstel, namelijk de regulering van de branche en het tegengaan van misstanden.

Mevrouw Quik is van oordeel dat de registratieplicht niet goed mogelijk is, gelet op artikel 8 van het EVRM. Wij hebben dat aan alle kanten bekeken. Onze topjuristen, die ons daarover hebben geadviseerd, zijn tot de conclusie gekomen dat de registratieplicht niet met dit artikel in strijd is. Dat vind ik zelf ook belangrijk. Ook de persoonlijke levenssfeer is geen absoluut recht. Een inbreuk daarop is toegestaan, mits aan bepaalde criteria is voldaan. Wij hebben dat laten checken en ik ben ervan overtuigd dat wij de toets van de rechter kunnen en ook moeten doorstaan.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

De toets aan artikel 8 van het EVRM en aan onze Grondwet is een heel wezenlijk punt. De minister geeft aan dat het wetsvoorstel op dit punt keurig voor elkaar is, ook gelet op artikel 23 van de Wet bescherming persoonsgegevens, waarin staat dat registratie noodzakelijk kan zijn op grond van een zwaarwegend belang. Dat er sprake moet zijn van een zwaarwegend belang, kunnen wij onderschrijven, maar de crux wordt gevormd door de noodzaak van een registratieplicht. De minister spreekt alleen over het contact maken met de prostituees. Wij hebben al tal van andere mogelijkheden genoemd om dat contact te leggen. Er zijn allerlei organisaties wegbezuinigd die een goed contact hadden met prostituees. Zojuist gaf hij al treffend aan dat de thuiswerkers gewoon te bereiken zijn op hun 06-nummer. Kan de minister dan echt met droge ogen beweren dat het toch noodzakelijk is om een registratieplicht in te voeren?

**Minister Opstelten:**

Ja, dat is zo, zeg ik tegen mevrouw Strik. Subsidiariteit, noodzaak en proportionaliteit brengen mee dat dit een hoogstaander belang is, gelet op de doelstelling die ook mevrouw Strik in de kern onderschrijft. De registratie is niet bedoeld om allerlei dingen te weten te komen over iemand, maar om iemand te helpen en te steunen en uiteindelijk zicht op bepaalde zaken te krijgen, zodat wij vervolgens iemand de goede richting uit kunnen krijgen.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**

"Noodzaak" impliceert dat er geen andere, minder ingrijpende mogelijkheden zijn om dat contact te leggen.

**Minister Opstelten:**

Nee, de andere middelen zijn niet zwaar genoeg. Dat hebben wij met elkaar kunnen vaststellen en ook de autoriteiten die het kabinet adviseren, onderschrijven dat. Die

## Opstellen

andere middelen leiden niet tot succes in dit dossier. Wij moeten dan als wetgever onze verantwoordelijkheid nemen en dingen doen die wel kunnen helpen. Ik kan niet garanderen dat dit lukt; dat is duidelijk. In dat licht vind ik het punt van de tussenstap een goede vorm. Daarom gaan wij de werking van de wet en het registratiesysteem monitoren en evalueren. Als het niet werkt, zal ik de eerste zijn om de conclusies te trekken.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik zou het aannemen van een wet geen tussenstap willen noemen.

De **voorzitter**:

Mevrouw Strik, ik denk dat de argumenten wel gewisseld zijn tussen u en de minister.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

Voor de geschiedschrijving benadruk ik dat ik het er helemaal niet mee eens ben dat er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. Het gaat hier immers helemaal niet om bestrijding van mensenhandel; daarvoor zijn we een richtlijn aan het implementeren. Het gaat hier om zicht en grip op de branche. Zicht en grip kunnen volgens mij onmogelijk geclassificeerd worden als zwaarwegend algemeen belang.

Minister **Opstelten**:

Misstanden in de sector; zo heet de wet ook.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP):

In de loop van de geschiedenis van dit wetsvoorstel is dat opgegeven. Er is gezegd: wij zijn het er met elkaar over eens in de Tweede Kamer dat dit geen adequaat middel is om mensenhandel op te sporen. Dat staat in alle stukken. Dan houd je zicht en grip over en die zaken vind ik geen zwaarwegend algemeen belang.

Minister **Opstelten**:

Daarover verschillen wij van mening. Dat is duidelijk. Artikel 8 van het EVRM vind ik buitengewoon essentieel. Ik toets het zo, dat artikel 8 voor de rechter kan passeren. Dat vind ik belangrijk en daar heb ik goed naar gekeken.

De **voorzitter**:

Hoeveel tijd denkt de minister nog nodig te hebben?

Minister **Opstelten**:

Er zijn heel veel vragen gesteld.

De **voorzitter**:

Dat begrijp ik, maar ik check het even bij u.

Minister **Opstelten**:

Ik kan geen garanties geven, maar ik hoop dat ik over een halfuur klaar ben.

De **voorzitter**:

Ik vraag de leden om enigszins terughoudend te zijn. Ik kan niet zo goed als de Voorzitter het woord "staccato" uitspreken, maar ik vraag de minister toch om kort en bondig zijn.

Minister **Opstelten**:

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg waarom ik bang ben voor een waterbedeffect als er geen landelijk dekkend systeem

is. Een lokale invulling van het prostitutiebeleid kan leiden tot verschillen en laat mijns inziens inderdaad een ongewenst waterbedeffect bestaan. Dat is ook de opinie van de steden. Dit effect ontstaat doordat prostituees zich verplaatsen naar gemeenten zonder registratieplicht of vergunningplicht, of naar gemeenten waar deze summier geregeld zijn. Buiten het risico van een waterbedeffect leiden verschillende vormen van registratie per gemeente mogelijk tot grotere privacyrisico's dan de met waarborgen omklede landelijke registratie, zoals gemeld in mijn brief van 8 maart jongstleden. Daarom ben ik van mening dat een landelijk dekkend systeem de voorkeur heeft.

Mevrouw Quik en de heer Witteveen vroegen wat de effecten van de wet zijn op vrouwen die als zzp'er, als collectief van samenwerkende vrouwen of als coöperatie willen werken. Het zich vestigen als zzp'er wordt door de wet niet bemoeilijkt. Thuis werken – daar hebben wij het dan vaak over – maakt geen deel uit van de nuloptie. Voor thuis werken is in de meeste gevallen slechts registratie nodig. Voor het vormen van een collectief van samenwerkende vrouwen geldt dat niet. Daarbij is sprake van een prostitutiebedrijf, waarvoor een vergunning dient te worden aangevraagd. Dat geldt ook voor een coöperatie. Ik kan mij overigens voorstellen dat er gemeenten bestaan die een dergelijk initiatief van prostituees zouden willen steunen om heel andere redenen. De mogelijkheid om hieraan mee te werken bestaat uiteraard. De wet werpt hiervoor geen barrières op.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg ook naar het Amsterdamse model voor vergunningen. Ik kan vertellen dat dit zeer grote overeenkomsten vertoont met wat wij hier vandaag bespreken. Het ziet echter alleen op de vergunde prostitutiebedrijven en niet op de zelfstandig werkende prostituees. Daarvoor heeft Amsterdam – dat pleidooi heeft burgemeester Van der Laan voor u gevoerd – de landelijke registratieplicht en het wetsvoorstel nodig.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg daarnaast of het Amsterdamse model als voorbeeld voor andere gemeenten zou kunnen dienen. Er is echt behoefte aan uniformiteit. Om die reden vind ik het idee om dit model als voorbeeld voor andere gemeenten te laten dienen, niet voldoende. Het zijn natuurlijk wel impulsen om een en ander bij elkaar te brengen, met de steden overeenstemming te bereiken om het op een bepaalde manier te doen en dat dan bottom-up op te bouwen. Overal moeten dezelfde regels gelden. Dat is essentieel.

De heer Reynaers vroeg naar de certificering. Zoals gemeld in mijn brieven, heb ik de optie van certificering bekeken als alternatief voor de registratieplicht zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Certificering biedt geen alternatief voor de registratieplicht, aangezien ook certificering een zekere registratie van prostituees vraagt. De wet zal na drie jaar worden geëvalueerd. Mocht uit deze evaluatie blijken dat bovenop de registratie een vorm van certificering gewenst is, dan ben ik zeker bereid om daar op dat moment onderzoek naar te laten doen.

De heer Witteveen vroeg hoe ver gemeenten kunnen gaan om seksbedrijven te weren. Tot hoever mogen gemeenten die niets met prostitutiebedrijven te maken willen hebben, gaan in hun pogingen om juridische instrumenten te gebruiken om vestiging van ondernemers te ontmoedigen? In het wetsvoorstel is duidelijk aangegeven wat wel en niet is toegestaan. Dat omvat derhalve ook de juridische grenzen waarbinnen gemeenten kunnen opereren. Ik heb die zelf genoemd, want ik hecht daar zeer aan. Er mogen geen religieuze of culturele criteria, argu-

## Opstellen

menten of motieven worden gehanteerd. Gemeenten die verder gaan, handelen in strijd met de wet.

De heer De Lange sprak over de nuloptie. Bij prostitutiebedrijven gaat het om fysieke seksuele handelingen tegen betaling. Prostituee is gewoon een beroep, een vak, maar het is duidelijk geen beroep als alle andere. Een prostitutiebedrijf kan dan ook een specifieke uitstraling hebben, waardoor een gemeente dit prostitutiebedrijf op specifieke gronden kan weigeren, mits zij binnen de grenzen van de wet blijft. Zo is het in onze wet geregeld.

Ik kom op het blokje toezicht en handhaving. Over de registratie- en vergewisplicht heb ik het nodige gezegd. Het is een belangrijk punt, niet alleen voor de Kamerleden, maar ook voor mij. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om gericht toezicht en gerichtere handhaving uit te oefenen doordat de regels worden geüniformeerd en niet meer per gemeente verschillen. Dit maakt een efficiëncyslag mogelijk doordat de beschikbare handhavingscapaciteit efficiënter kan worden ingezet. Registratie is de verplichting die voor prostituees verbonden is aan het adverteren en biedt voorts aan de gemeenten en de politie een titel om controle uit te oefenen en toezicht te houden. In de huidige situatie ontbreekt een dergelijke titel.

De strafbaarstelling van de klant is belangrijk, maar is een sluitstuk van de regelgeving. De klant is in belangrijke mate verantwoordelijk voor het in stand houden van misstanden. Om die verantwoordelijkheid te benadrukken, wordt een beperkte inspanning gevraagd. Aan de uitwerking van de vergewisplicht wordt ruime aandacht besteed bij het opstellen van de AMvB. Onverminderd blijft gelden dat de handhaafbaarheid hiervan nimmer eenvoudig zal zijn omdat de contacten in beslotenheid plaatsvinden.

**Mevrouw Duthler (VVD):**

Wij hebben reeds een raamwerk van een AMvB gekregen, waarin de minister een uitwerking van de vergewisplicht heeft gegeven. Hij onderscheidt daarbij drie categorieën. Ik hoorde de minister zeggen dat de vergewisplicht in de AMvB nog verder wordt uitgewerkt. Waar denkt de minister dan aan? Kan hij daarin iets preciezer zijn?

**Minister Opstellen:**

Ik kom straks terug op de vergewisplicht als instrument. Ik ga nu even in op de techniek, gelet op de vragen. Ten eerste is het hele systeem nog niet volmaakt. Dat blijkt uit de vragen, opmerkingen en kanttekeningen van de Kamerleden. Ten tweede hebben wij een raamwerk voor de AMvB gemaakt, maar dat is nog niet definitief. Het is goed dat hierover in het debat allerlei vragen worden gesteld. Die kunnen dat nog aanscherpen en dat kan nog invloed hebben. Hetzelfde geldt bij de vergewisplicht. Het systeem dat ik in de brief heb geschetst, is echter de grondtoon van het verhaal. Ik kom straks nog terug op het instrument zelf.

De argumenten voor de leeftijdsverhoging naar 21 jaar zijn niet zozeer dat dit het zicht verbetert, maar dat 21-jarigen in het algemeen weerbaarder zijn. Zij zijn zich beter bewust van de keuze die zij maken en zij kunnen die afzetten tegen een andere beroepskeuze. Bovendien zijn 21-jarigen, gelet op een mogelijk langere opleiding, minder afhankelijk van het beroep van prostituee. Zij hebben meer perspectief op alternatieven.

De heer Ester heeft gevraagd hoe wij de leeftijdsgrens van 21 jaar handhaven. De leeftijdsgrens is als zodanig goed handhaafbaar. Handhaving kan op dezelfde wijze plaatsvinden als nu gebeurt ten aanzien van de leeftijds-

grens van 18 jaar. Gemeenten en politie zullen hierop wel gericht moeten inzetten. Hetzelfde geldt met betrekking tot de hulpverlening.

Mevrouw Quik heeft gevraagd naar het binnentreden van de woning. Het bewuste artikel ziet op de illegale uitoefening van een prostitutiebedrijf. Het uitoefenen van het prostitutiebedrijf zonder vergunning kan duiden op ernstige strafbare feiten. Ook indien dit in een woning gebeurt, moet het dus nader onderzocht kunnen worden. Nadat aanvankelijk het vermoeden van prostitutie een grond was voor binnentreden in een woning zonder toestemming, is artikel 28 zodanig aangepast dat het moet gaan om bedrijfsmatige prostitutie. Mits die bevoegdheid prudent wordt gebruikt, meen ik dat deze niet kan worden gemist bij de aanpak van misstanden.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

Daarover heb ik een vraag. In artikel 28 staat noch "zonder vergunning", noch "illegaal". Er staat dat er binnentreden mag worden als er een vermoeden is dat er prostitutie wordt uitgeoefend. Als er "illegaal" of "zonder vergunning" stond, zou ik dat kunnen volgen, maar dat staat er niet in!

**Minister Opstellen:**

Het uitoefenen van het prostitutiebedrijf zonder vergunning ...

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**

Maar dat staat er niet. Er staat niet "zonder vergunning", dat is het probleem, en er staat zeker niet "illegaal". Een prostitutiebedrijf zonder vergunning kun je illegaal noemen, maar dat is niet wat wij in het normale spraakgebruik onder illegaliteit verstaan.

**Minister Opstellen:**

Volgens dit artikel moet het gaan om bedrijfsmatige prostitutie. Daarvan kun je een vermoeden hebben en dan kun je binnentreden. Ik denk dat dit artikel de toets der kritiek zeker kan doorstaan, mits prudent gebruikt. Dat lijkt me in dit verband verantwoord, want er kunnen ernstige feiten plaatsvinden.

Er is gevraagd naar een deugdelijke cijfermatige onderbouwing. Een reeks van beweerde misstanden in de prostitutiebranche kan niet de basis zijn voor adequate wetgeving. Bij de evaluatie van de opheffing van het bordelverbod en van het vrijgeven van prostitutie is vast komen te staan dat alle beweringen die hierover vijftien jaar geleden zijn gedaan, niet zijn waargemaakt. De cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Co-Mensha spreken voor zich. Daaruit blijkt dat het aantal geregistreerde mogelijke slachtoffers van mensenhandel jaarlijks toeneemt. Dat er veel misstanden zijn blijkt enerzijds uit het feit dat het aantal veroordelingen in mensenhandelzaken in 2012 flink is toegenomen, met 71%. Er waren maar liefst 109 veroordelingen. Dit blijkt uit de cijfers die de nationaal rapporteur vandaag naar buiten heeft gebracht. Ook zijn in 2012 maar liefst 311 zaken bij het OM ingeschreven. In dit jaar zijn 338 zaken afgehandeld. Sinds 2000 waren deze aantallen niet zo hoog. Dit is een top. Dit is uiteraard een bewijs dat mensenhandel met veel menskracht en zeer intensief wordt aangepakt. Naar mijn mening maken deze cijfers indruk.



## Opstellen

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik vind het interessante cijfers. Ik hoop dat de minister ook toekomt aan onze vragen over de capaciteit en de organisatie daarvan, want die hebben hierop betrekking.

Minister **Opstelten**:

Zeker, daar kom ik op.

Anderzijds blijkt het grote aantal misstanden uit het feit dat OM en politie in het jaar 2012 maar liefst 106 projectmatige onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden op het terrein van mensenhandel en mensen smokkel plaatsvonden. In 2011 waren dit nog 76 onderzoeken.

De heer Ester heeft gevraagd of er evidentie is dat de integrale harde aanpak van mensenhandel effect sorteert. Die is er zeker. Dat blijkt uit de veelzeggende cijfers van de nationaal rapporteur, het OM en CoMensha, waarnaar ik zojuist verwees. Kortom, de integrale harde aanpak van mensenhandel sorteert duidelijke en concrete effecten.

Is er sprake van een ernstig capaciteitstekort in de aanpak van deze kwesties? Welke bedragen zijn met de bestrijding van mensenhandel gemoeid?

De **voorzitter**:

Ik onderbreek u even, want de heer De Lange wil een vraag stellen over het vorige punt.

De heer **De Lange** (OSF):

De minister komt met cijfers over mensenhandel. Die zijn erg interessant en misschien ook schokkend, maar ik dacht dat wij vanavond een wetsvoorstel over prostitutie en de prostitutiebranche bespraken. Ik heb de minister niet horen uitleggen in hoeverre er overlap is tussen de gepresenteerde cijfers over mensenhandel en de vermeende misstanden in de prostitutie. Zolang wij de overlap tussen die cijfers niet kennen, zijn cijfers over mensenhandel tamelijk leeg, dunkt mij.

Minister **Opstelten**:

Dat ben ik niet met u eens. Het wetsvoorstel draagt niet voor niets ook de naam van de misstanden. Dit gaat ook over mensenhandel. Wij hebben het over gedwongen prostitutie en mensenhandel. Voor de aanpak daarvan wordt onze menskracht ingezet en geïntensiveerd.

Mevrouw **Scholten** (D66):

De cijfers van de nationaal rapporteur die de minister noemt, gaan over het aantal geconstateerde vervolgingen, maar de minister zegt er niet bij dat het aantal vrijspraken daarvan vrij hoog is. Ik heb die cijfers genoemd in de schriftelijke inbreng voor de implementatiewet mensenhandel, die wij in de Eerste Kamer ook behandelen en waarvan de memorie van antwoord waarschijnlijk over een paar weken van het bureau van de minister rolt. De minister zou die cijfers ook moeten betrekken bij het begrip mensenhandel, niet alleen het aantal opsporingen. Niet alle zaken lukken en dat heeft een bepaalde oorzaak. Daar komen wij op terug bij de behandeling van de implementatiewet mensenhandel.

Minister **Opstelten**:

Natuurlijk is dat ook zo. Ik heb aangegeven welke concrete zaken wij hebben aangepakt en welke veroordelingen hebben plaatsgevonden. De laatste jaren wordt het alleen maar meer. Dit wijst op een extra inzet. De cijfers van CoMensha geven ook alle aanleiding om een toename te

constateren. Die gaan niet over het strafrecht, politie en het optreden van het OM.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

De minister heeft mij niet nodig om gelijk te krijgen, maar de cijfers die hij noemde, laten zien dat driekwart van de mensenhandelgevallen direct te maken heeft met prostitutie. Er is dus een heel duidelijke relatie tussen die twee probleemgebieden, zo blijkt ook uit onderzoek. Dit roept gelijk de volgende vraag op. Als deze twee dossiers intrinsiek met elkaar verbonden zijn, betekent dit dat de minister veel eerder in die mensenhandelketen aanwezig moet zijn. Hoe denkt hij dat te doen, mede gezien de vraag die de heer Witteveen zojuist over de menskracht stelde?

Minister **Opstelten**:

Ik kom daarop zo dadelijk terug. Verschillende leden hebben die vraag gesteld. Ik kan er nu ook op ingaan. De keten is natuurlijk essentieel. Wij mogen wel trots zijn, want wij worden internationaal geroemd om de ketenaanpak. Die wordt geleid door een door mij ingestelde taskforce onder leiding van de topman van het Openbaar Ministerie. Daarin zitten ook zware burgemeesters, de hulpverlening en de top van de politie. De hele keten zit daarin. Die bewaakt en stuurt dat buitengewoon krachtig aan. Daarmee hebben wij internationaal ook wel wat faam gemaakt, maar het is nadrukkelijk niet voldoende. Wij zitten erbovenop, maar de keten moet sterker. Die heeft natuurlijk ook altijd vertakkingen niet alleen naar de nationale ketens, maar ook naar de steden om het ook daar met hun maatwerk specifiek aan te pakken. Bijvoorbeeld Alkmaar is weliswaar niet zo'n grote stad maar wel heel actief. Het is zeer gericht aan het werk in de keten. Ik kan zo meer voorbeelden noemen. Dit wordt gestuurd vanuit de nationale ketenaanpak, geleid door de voorzitter van het College van procureurs-generaal.

Is er sprake van een ernstig capaciteitstekort? Van een capaciteitstekort is geen sprake. Sterker nog, conform de gestelde prioriteiten wordt een breed front van mensen en middelen ingezet. Ik heb die net genoemd. Daarbij noem ik natuurlijk ook de KMar, de RIECs, Inspectie SZW, Meld Misdaad Anoniem, bijvoorbeeld ook de Kamers van Koophandel en onder andere de integrale benadering van handhavingsacties. Ik heb Alkmaar genoemd, maar ik noem ook Den Haag om eens even andere steden dan Amsterdam te noemen. Zo is bij de politie sprake van gespecialiseerde mensenhandelteams. Die zijn de laatste jaren opgericht. In iedere eenheid is substantiële researchcapaciteit beschikbaar voor de aanpak van mensenhandel. Bij het OM worden mensenhandelzaken afgedaan door gespecialiseerde officieren van justitie. Het landelijk parket en het functioneel parket houden zich bijna geheel bezig met het aanpakken georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waar mensenhandel onder valt. Ook komt de ruime capaciteitsinzet tot uitdrukking in de vandaag gepubliceerde cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en in de afgedane zaken door de zittende magistratuur, het Openbaar Ministerie en de politie. Bij heel veel aspecten zijn de cijfers sinds 2000 niet zo hoog geweest als over het jaar 2012.

Dan kom ik op de vraag of er extra capaciteit in dit verband ter beschikking wordt gesteld. Gelet op de prioriteit, de noodzaak en het gevoel van urgentie toon ik aan dat ik de capaciteit telkens uitbreid. De capaciteit en het aantal uren zullen nu op een heel natuurlijke wijze toenemen, gelet op de noodzaak en vanwege het feit dat dit zo'n

## Opstellen

scherpe prioriteit en specialiteit is bij politie, OM en anderen in de integrale benadering. Dit geldt voor de aanpak van gedwongen prostitutie en mensenhandel. Bij het OM, de politie, de KMar en de Inspectie SZW heeft de aanpak van mensenhandel prioriteit. Duidelijk is wel dat de capaciteitsinzet aanzienlijk is.

Ik kan daarbij allerlei cijfers aangeven, maar misschien is dat niet helemaal nodig.

### De voorzitter:

Ik zie in de zaal geknik dat men wel behoefte heeft aan die cijfers. Ik geef u de hint.

### Minister Opstellen:

Dit vindt natuurlijk plaats bij generieke diensten en de regionale recherche. Binnen de Nationale Politie worden er tien eenheden gevormd. Die bedragen 6.649 fte. Ook de Dienst Landelijke Recherche focust onder andere op de mensenhandlonderzoeken. Daar werken 931 fte. Bij het OM zijn er onder meer de gespecialiseerde officieren van justitie. Verder is mensenhandel een van de zeven thema's in de ambitieuze doelstelling om in de periode 2009 tot 2015 een verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden te realiseren. Ik mag daarover morgen spreken met de Tweede Kamer. Bij de KMar richt met name het sluisteam te Schiphol zich zowel op de mensenhandel als op de mensensmokkel. Het gaat daarbij om ongeveer dertien fte. Voorts wordt onder de brede noemer van migratiecriminaliteit ook nog ingezet op de mensensmokkel. KMar sluit ten slotte ook vanuit de taakvelden op de mensenhandel aan. Bij de Inspectie SZW is bijvoorbeeld 35% van de capaciteit van de directie Opsporing gereserveerd voor arbeidsuitbuiting. Dat heeft hier natuurlijk alles mee te maken. In 2011 heeft de inspectie in totaal elf opsporingsonderzoeken naar arbeidsuitbuiting uitgevoerd en vier ontnemingsonderzoeken. Ook bij de gemeenten, bij de RIECs, is sprake van substantiële capaciteitsinzet.

### De heer Witteveen (PvdA):

Wij horen allemaal cijfers over de totale mensenhandel. Natuurlijk heeft maar een deel daarvan met prostitutie te maken. Er zijn ook allerlei andere vormen van mensenhandel. Is aan te geven welk percentage van deze capaciteit uiteindelijk speciaal ten aanzien van de prostitutie speelt en welk percentage geldt voor arbeidsmensenhandel of andere vormen van mensenhandel?

### Minister Opstellen:

Ik heb dat voor de Inspectie SZW net aangegeven. Ik kan geen onderscheid tussen die vormen van mensenhandel maken. Eventueel kan ik dat in een monitor leveren. Ik moet dan even bekijken wat de serie zaken is ten aanzien van gedwongen prostitutie en van mensenhandel. Ik vind wel dat het in dezelfde lijn ligt. Vervolgens heb je natuurlijk de capaciteit die wordt ingezet op het toezicht van de vergunningen. Dat is iets anders. Omdat wij eindelijk geleerd hebben om deze benadering integraal uit te voeren, met elkaar in één team, in de kern in de steden waarin dit voorkomt, is de inzet en de capaciteit daar ten eerste enorm toegenomen. Ten tweede is het gelukkig een keihard politiek item geworden in de steden, waar niemand voor weg kan komen. Dat steuntje in de rug moeten wij ook geven.

De heer Ester heeft gevraagd naar preventie. Vorig jaar heeft de Stichting M. de vernieuwde campagne SCHIJN

BEDRIEGT opgezet, waarbij klanten van prostituees bewust worden gemaakt van signalen van mensenhandel. Die heeft geleid tot een toename van het aantal meldingen van gedwongen prostitutie met 76% sinds de start van juni 2012. In 2012 is er ook een voorlichtingscampagne ontwikkeld voor scholieren, hun ouders en leraren. Bij de film is ook een lespakket voor middelbare scholen beschikbaar. Stichting M. heeft in 2012 trainingen verzorgd aan jeugdzorginstellingen onder andere over het herkennen en melden van mensenhandel. Nederland komt zijn verplichtingen in de mensenhandelrichtlijn dan ook ruimschoots na.

Mevrouw Quik vroeg of de richtlijn mensenhandel niet eerst volledig geïmplementeerd moet worden. Zij verwees naar een aantal vragen met betrekking tot de richtlijn mensenhandel die onlangs schriftelijk gesteld zijn. Omwille van de tijd zal ik deze vragen schriftelijk beantwoorden in het kader van de beantwoording ten aanzien van het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn mensenhandel.

Mevrouw Scholten vroeg naar de cijfers. Er zijn 1.222 mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Waarom spreekt de minister over mogelijke slachtoffers? CoMensha verzorgt de registratie van de slachtoffers mensenhandel. Er wordt gesproken over mogelijke slachtoffers. Ik hanteer de cijfers van CoMensha, omdat deze organisatie personen als slachtoffer registreert bij de geringste aanwijzing van mensenhandel. Dat moet dan op zichzelf nog worden vastgesteld. Daar zijn we dus heel precies mee. In de cijfers van CoMensha wordt geen onderscheid gemaakt tussen meldingen met een relatief grote mate van zekerheid van slachtofferschap en meldingen waarbij sprake is van slechts een beperkt aantal signalen.

De heer Witteveen vroeg of er sprake is van voldoende adequate opvang. Dat is een belangrijk punt voor slachtoffers van mensenhandel. Verblijf in een politiecel is geen adequate opvang. Per 1 juni 2012 is voor buitenlandse slachtoffers de categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel uitgebreid van 50 naar 70 plaatsen. Hierdoor is er niet langer een structureel tekort aan opvangcapaciteit. Er moet wel sprake zijn van doorstroming vanuit de eerste opvang naar bijvoorbeeld reguliere opvang of huisvesting. Op dat punt zijn er nog knelpunten, zeg ik eerlijk, en daarom zijn de nodige maatregelen getroffen. In dit kader is de huisvesting van slachtoffers van mensenhandel onder de taakstelling van de gemeenten gebracht. Over de voortgang wordt de Tweede Kamer voor de zomer geïnformeerd. In incidentele gevallen kunnen noodbedden worden aangeboden. Doorstroom naar een eerste opvangplek vindt doorgaans snel plaats.

Het aantal zaken en veroordelingen is gegroeid, wat wijst op meer inzet van capaciteit. Deze wet geeft meer mogelijkheden om misstanden aan te pakken. Ook dan geldt dat men zal krijgen wat nodig is. Het is een prioriteit waarbij wordt gesteld dat er gebeurt wat nodig is. Dat is bijvoorbeeld de lijn van de leiding van de politie.

Over de taskforce heb ik al het nodige gezegd. De heer Witteveen noemde nog het aanstellen van een ombudsman.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Ik wacht nog op een moment om iets over de vergewisplicht en de handhaving te vragen.

## Opstellen

### Minister **Opstelten**:

Daar kom ik nog op. U kunt zich daarvan vergewissen.

Ik vind het aanstellen van een ombudsman een charmant idee, maar het is naar mijn mening niet nodig. Klachten over exploitanten en werkomstandigheden moeten gewoon bij de gemeente gemeld worden. De gemeente heeft vervolgens de bevoegdheid om tegen de exploitant op te treden, bijvoorbeeld door de vergunning in te trekken. Een ombudsman kan hier niets aan toevoegen. We hebben ook nog de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Ten slotte hebben alle gemeenten ook nog hun eigen ombudsman of -vrouw. Als we te veel instanties naast elkaar hebben, zou dat misschien tot verwarring leiden.

### De heer **Witteveen** (PvdA):

De reden dat wij een ombudsman meer dan een charmant idee vinden, is dat zo'n ombudsman een eigen vertrouwensrelatie kan ontwikkelen. Burgers zien een ombudsman over het algemeen als iemand die niet betrokken is bij andere overheden en zich onafhankelijk opstelt. Daardoor zal de drempel om naar hem toe te gaan, lager zijn. Ik zou toch willen dat dit idee grondig wordt onderzocht.

### Minister **Opstelten**:

Ik ben bereid om het in het overleg mee te nemen. Ik hoop dat u het met mij eens bent dat we het naast een aantal andere instituties moeten leggen, zoals de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Nationale ombudsman en de gemeentelijke ombudsmannen. Uit ervaring weet ik dat die ook zeer onafhankelijk zijn. Ik zeg toe dat ik de mogelijkheden naast elkaar zal leggen, dan weet u ongeveer hoe ik er tegenover sta. Ik zal de term "charmant idee" niet meer hanteren. Ik zal het gewoon serieus bekijken, met een positieve invalshoek.

Ik had al verwacht dat de heer Ester in zijn bijdrage de RUPS, de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees, zou noemen. De warme overdracht is positief verlopen, zoals ik in december 2011 aan de Eerste Kamer heb gemeld. Elk jaar voer ik ook met de Tweede Kamer het debat hierover, meestal naar aanleiding van onze begroting. Om na te gaan of de overdracht anno 2013 nog steeds goed verloopt, heb ik in het debat over de implementatie van de Europese richtlijn voor mensenhandel, dat 27 maart 2013 in de Tweede Kamer plaatsvond, toegezegd dat ik voor de behandeling van de begroting van Veiligheid en Justitie een overzicht zal geven van de warme overdracht van de RUPS. Hierbij zal ik een vergelijking maken tussen de huidige stand van zaken en de stand van zaken van voor de overdracht. Dan kan iedereen zien of het warm is geschied. De uitkomst van dit onderzoek zal ik meenemen in de implementatie en de uitvoering van het wetsvoorstel.

Ik heb kennisgenomen van het onderzoek in het artikel van Vrij Nederland. Bij navraag bij de betrokken gemeenten is mij verteld dat het onderzoek nog niet is afgerond, dat lokale bestuurders nog niet op de hoogte zijn van de inhoud en dat er over een groot aantal conclusies en aanbevelingen geen overeenstemming bestaat. Het is gewoon een vroeg uitgelekt onderzoek. Dat komt wel vaker voor. Het zou niet op zijn plaats zijn om nu van alles over het onderzoek van deze gemeente te zeggen.

Gevraagd is hoe eenvoudig het voor de klant van prostituees wordt om zich in de zin van de wet te vergewissen. De vergewisplicht wordt zo eenvoudig mogelijk vormgegeven. Een klant die een prostituee bezoekt via

een prostitutie- of escortbedrijf mag vertrouwen op de vergunning die aan het bedrijf is verschaft. Bij een prostitutiebedrijf moet de vergunning zichtbaar op de locatie aanwezig zijn. Een escortvergunning is gemakkelijk via het vergunningenregister te controleren. Als een klant gebruik maakt van een zelfstandig werkende prostituee, moet hij haar registratie controleren bij het prostitutieregister. Er wordt gewerkt met het hit/no hit-systeem.

De heer Witteveen vroeg of het klopt dat aan de klant die aan de vergewisplicht voldoet, wordt meegedeeld welke gegevens over de prostituee bij de overheid bekend zijn. Dat klopt niet. Er wordt alleen gewerkt met hit/no hit en verder niets. Er worden geen gegevens verstrekt en de klant heeft via het register nooit toegang tot het bsn van de prostituee.

Mevrouw Van Bijsterveld vroeg hoe adresgegevens van prostituees bij de hulpverleners en de politie kunnen komen. Hulpverleners moeten via hun eigen kanalen in contact zien te komen met de prostituees. Adresgegevens worden niet opgeslagen en kunnen niet worden verstrekt. Als er sprake is van verdenking van een strafbaar feit, kan de politie op haar eigen manier in het onderzoek de gegevens van iemand achterhalen, maar dat gebeurt buiten het register om.

### Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Ik had nog een vraag over de vergewisplicht van de klant. Als ik het goed heb begrepen, kan de klant het nummer meteen wissen, zodra hij het pand verlaat. Hij of zij heeft moeten bellen om te checken of de prostituee geregistreerd is. Wordt het telefoonnummer van de klant ergens in het register opgenomen? Het kan zijn dat dit gegeven later nog van belang is.

### Minister **Opstelten**:

U bedoelt bij de vergewisplicht? Nee. Het is hit/no hit. Sommigen van u noemden het toonplicht. Daarna is het weg.

### Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

Dus bij de organisatie waar de klant naartoe gebeld heeft, wordt zijn nummer niet opgeslagen of geregistreerd?

### Minister **Opstelten**:

Nee. Daarom is het terecht dat sommigen zeiden dat het niets anders is dan een heterdaadje. Dat benadert de werkelijkheid. Ik kom straks bij de vergewisplicht nog op mijn oordeel hierover. Ik zoek er niet meer achter. Dat is ook de beperking van het systeem. Dan is ook de aanleiding tot de kritiek op zichzelf niet mis te verstaan.

### De **voorzitter**:

Ik pols even bij de minister hoeveel tijd hij nog nodig denkt te hebben.

### Minister **Opstelten**:

Ik kom op mijn laatste punten. Daar ben ik al mee bezig.

### De **voorzitter**:

Dan gaat u verder met uw antwoord.

### Minister **Opstelten**:

Ik kom er steeds meer in. Dat bergt natuurlijk wel risico's in zich voor u.

## Opstellen

### De voorzitter:

De Kamerleden houden zich heel keurig in, zo is mijn indruk.

### Minister Opstellen:

Dat doe ik ook. Ik hoop dat u dat van mij ook vindt.

Mevrouw Duthler vroeg of ik kan bevestigen dat de eisen van de AMvB ook betrekking zullen hebben op de privacygegevens van betrokkenen en dat er een recht bestaat op inzage en correctie. Dat vind ik belangrijk. De wijziging dan wel de correctie van het telefoonnummer van de prostituee is al geregeld in het wetsvoorstel. Dat moet gebeuren via de registratiegemeente. Verder bevestig ik dat de verwerking van het bsn en het telefoonnummer van de prostituee met meer waarborgen moet zijn omkleed dan de verwerking van gewone persoonsgegevens. Bij het opstellen van de AMvB wordt daarvan uitgegaan. Indien gegevens niet juist zijn geregistreerd, zullen correcties volgens de geldende eisen worden doorgevoerd. Ik bevestig graag dat bij de uitwerking van de eisen aan het ontwerp, de ontwikkeling en de ingebruikname van het register rekening moet worden gehouden met de status van de gegevens. Mevrouw Duthler vroeg of ik bedoel dat een gemeente een privacyreglement zal opstellen waarin ze bekendmaakt hoe ze invulling kan geven ...

### De voorzitter:

Mevrouw Duthler wilde op haar vorige punt ...

### Minister Opstellen:

... aan een zorgvuldige verwerking van de gegevens. Dat is inderdaad wat ik met de toelichting op het schema van de AMvB bedoelde.

### Mevrouw Duthler (VVD):

Voordat de minister verdergaat, heb ik nog een vraag over het effectueren van de rechten van de betrokkenen. De minister zegt dat de betrokkenen, de prostituees, natuurlijk recht hebben op inzage, correctie et cetera. Ik ben daar ook van uitgegaan. Mijn vraag was echter of het ontwerp van het systeem ook rekening hield met die eisen, of het systeem zelf daar ook in voorziet. Het zou dus niet via procedures moeten worden geregeld, maar via het systeem zelf.

### Minister Opstellen:

Jazeker. Het laatste is het geval: niet via procedures maar in het systeem. Ik herhaal het graag, want ook voor mij is dat een scherpe toets: het systeem zelf moet waterdicht zijn en niet een procedure moet leiden tot een waterdicht systeem.

Mevrouw Duthler had het ook nog over de periodieke audit en over het belang van de naleving van de AMvB en het waarborgen van de privacyrechten. Dat onderschrijf ik volledig. De werkwijze van de gemeenten bij de uitvoering van de wet zal zeker worden gemonitord. Een audit kan hiervoor een goed middel zijn, maar ik moet nog precies laten uitwerken op welke wijze dat moet gebeuren.

### Mevrouw Duthler (VVD):

Een kleine vraag: kan de minister bevestigen dat dat ook in de AMvB terugkomt?

### Minister Opstellen:

Het antwoord is: ja.

Ik heb tegen de heer Ester al gezegd dat bij de evaluatie alles wordt meegenomen. De vraag was of bij de evaluatie van de wet ook de werking van het prostitutieregister wordt betrokken. Het antwoord is: ja. Dat is heel belangrijk. Je moet je de vraag stellen of het werkt, of het effectief is en of het terecht is dat we dat register hebben.

De heer Reynaers vroeg of wordt bijgehouden welke nummercombinaties hoe vaak worden opgevraagd. Uitgangspunt in het kader van de vergewisplicht is dat een bepaalde nummercombinatie die is opgevraagd, wordt bewaard. Er is niet besloten dat dit tot een actieve melding uit het register leidt. Het OM kan dergelijke gegevens uit hoofde van zijn positie natuurlijk altijd vorderen.

De heer Ester had een vraag over de vergewisplicht. De klant kan niet op grond van de wet, dus ook niet op een daarop gebaseerde AMvB, worden verplicht om vergewisgegevens te bewaren. De klant kan uiteraard wel de gegevens willen tonen, maar dat is dan de eigen beslissing. Het is dus geen verplichting.

Ik kom op het register en de uitwisseling van gegevens. Er worden geen gegevens uit het register verstrekt aan andere partijen dan die welke in de wet zijn genoemd, te weten de toezichthouders en de ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.

Over de criteria in de AMvB voor gemeentelijk beleid ten aanzien van gunning, leges en toezicht en handhaving kan ik zeggen dat de wet aan de gemeenten ruimte laat voor eigen beleid. Dat hebben we er in de loop van het debat al uitgelicht.

De vraag is gesteld hoe een hit op een telefoonnummer helderheid kan verschaffen over de registratie zonder risico van personeelsverwisseling. Ook dat heb ik al gezegd. De klant zal doorgaans telefonisch een afspraak hebben gemaakt met een zelfstandig werkende prostituee. Als de prostituee bij de controle van de registratie een ander nummer geeft, dan moet dit de klant aan het twijfelen brengen. Voor het overige kan de klant inderdaad niet nagaan of een prostituee behoort bij de telefoon waarmee zij de klant beantwoordt. Zover strekt zijn verantwoordelijkheid ook niet.

Ik kom tot slot bij het punt van de vergewisplicht. Ik heb dat tot het laatst bewaard. Ik vond het mijn plicht om, gelet op alle vragen, aan te geven wat mijn antwoord op dat punt is. We hebben ook niet voor niets een voorstel gedaan. Ik luister natuurlijk wel naar wat de vragen vanuit de Kamer zijn, maar ik luister ook naar mijn eigen antwoorden. Ik kan het volgende hierover zeggen. De wet – en verder is dat niet het geval – biedt de mogelijkheid om af te zien van de inwerkingtreding van de vergewisplicht. Dat is een mogelijkheid. Ja, ik heb het over de vergewisplicht. Ik kan gewoon besluiten om de vergewisplicht niet in te voeren. Nu er grote twijfel bestaat over de werkbaarheid van de vergewisplicht en ook over het effect daarvan in het beleid als geheel, ben ik bereid om artikel 29, waarin de vergewisplicht is geregeld, niet in werking te laten treden. Dat wilde ik zeggen. Dan is wat dat betreft mijn positie ook duidelijk.

Dit zijn mijn antwoorden in tweede termijn.

### De voorzitter:

Ik denk dat u nog wat vragen krijgt van de leden bij de microfoon.

### Mevrouw Strik (GroenLinks):

Dit doet mij denken aan een wetsvoorstel dat we hier een tijdje geleden aan de orde hadden, namelijk het wetsvoor-

## Opstelten

stel inzake de herziening ten nadele. Het lijkt een soort nieuwe traditie van dit kabinet te worden om een wetsvoorstel hier in stemming te laten brengen en vervolgens te zeggen: maar dit deel gaan we niet uitvoeren. Waarom komt de minister niet met een novelle?

### Minister Opstelten:

Dat hoeft niet. Het kan, gelet op de positie van de wet. We kunnen dat met elkaar besluiten. Ik vind het ook een goed punt. Het is ook geen beslissend sluitstuk. Ik heb in mijn betoog steeds gezegd dat de vergunning en de registratie aan elkaar zijn gekoppeld. Daar is het technisch ook niet mogelijk. Het is niet voor niets in de wet opgenomen. Het schema zal nu als volgt zijn. Als de Kamer de wet aanneemt, dan gaan we de AMvB verder uitwerken langs de afgesproken lijnen en het samen met de steden en andere partners in alle zorgvuldigheid opzetten. Dan komt er een advies van het College bescherming persoonsgegevens en gaat de AMvB langs de ministerraad, de Raad van State en weer naar de ministerraad. Dan leg ik de AMvB ook terug bij de Tweede Kamer en bij de Eerste Kamer. Dat zal dan leiden tot de invoering van de hele wet per 1 juli 2014. We gaan ook evalueren. We gaan per jaar monitoren. Dat biedt ook de mogelijkheid om aan het eind van het jaar een hele monitor te hebben, een nuloptie van de situatie van de prostitutie. Dat heb ik met de Tweede Kamer afgesproken. Dan kunnen wij het per jaar goed bekijken. De wet biedt nu juist de mogelijkheid om die vergewisplicht niet uit te voeren of gefaseerd uit te voeren. Tot aan de evaluatie over drie jaar denk ik dat er geen aanleiding is om die vergewisplicht uit te voeren. Laten wij bij het begin beginnen.

### De heer De Lange (OSF):

Ik heb ongeveer tien uur van mijn kostbare leven geluisterd naar het betoog van de minister waarin de vergewisplicht het sluitstuk en de kern van het wetsvoorstel werd genoemd. Velen hebben betoogd dat het voornamelijk voer voor cabaretiërs zou zijn, maar dat terzijde. Nu op eens moeten wij beluisteren dat de minister overweegt een wetsvoorstel in stemming te brengen waarvan vervolgens de kern buiten werking wordt gesteld. Hoe kunnen wij dat serieus nemen? Ik heb daar heel grote moeite mee. Een wetsvoorstel met kennelijk cruciale elementen die vervolgens buiten werking worden gesteld, lijkt mij vervangen te moeten worden door een wetsvoorstel waar dat element is uitgehaald. Klip en klaar.

### Minister Opstelten:

In mijn hele betoog heb ik gezegd dat de kernpunten van het wetsvoorstel liggen bij de unité de doctrine: eenheid van opvattingen, vergunningen en registratie. De vergewisplicht is een sluitstuk. Ik heb ook gezegd dat dat heel betrekkelijk is. Een aantal uwer heeft dat ook gezegd. Naar mijn mening is het goed om met elkaar die afweging te maken, want zo is het systeem van de wet. Het is geen handigheidje, het is gewoon luisteren en vervolgens aangeven wat belangrijk en minder belangrijk is. In de opbouw van de wet is dit een heel goede systematiek.

### De voorzitter:

Ik stel voor dat u niet steeds dezelfde vragen aan de minister stelt. Hij heeft zijn antwoord nu al twee keer gegeven.

### Mevrouw Duthler (VVD):

Toch heb ik wel behoefte aan de argumenten van de minister om niet met een novelle te komen. Nu de wet aannemen en deze in werking te laten treden per 1 juli 2013 (de minister sprak over 1 juli 2014), verdient bepaald niet de schoonheidsprijs. Mijn fractie is voor een novelle. Ik hoor graag van de minister waarom hij die weg niet zou willen bewandelen.

### Minister Opstelten:

Om een aantal redenen. Ten eerste omdat het past in de systematiek van de wet om te besluiten dat je dat niet doet. Er zijn wel meer mogelijkheden om gefaseerd iets te doen of om het uiteindelijk niet te doen, gelet op het uitdrukkelijke verzoek van deze Kamer om de evaluatie al na drie jaar te houden en de zaak verder te monitoren.

Ten tweede is hier een novelle staatsrechtelijk en qua wetgevingstechniek niet nodig. Door een novelle kan het hele wetsvoorstel niet in werking treden en kan aan de gemeenten niet de duidelijkheid worden gegeven waarop zij zitten te wachten. Dat komt erbij. Een novelle is bovendien totaal onnodig omdat ik u kan toezeggen dat de vergewisplicht niet in werking treedt.

### Mevrouw Duthler (VVD):

Volgens mijn fractie moet een novelle heel snel kunnen omdat het om één bepaling gaat. Er zijn weleens novelles binnen zes weken in deze Kamer gekomen. Ik vraag de minister om dit echt serieus te overwegen.

### Minister Opstelten:

Dat dacht ik niet te doen omdat het niet nodig is. Het past ook niet in de systematiek van de wet omdat het gewoon mogelijk is om dit te doen. U allen gehoord hebbend, zeg ik dat wij dat niet gaan doen. Ik had het ook niet kunnen aangeven en de vergewisplicht niet kunnen laten doorgaan. Dat vond ik niet fair. Er is geen enkele aanleiding om met een novelle te komen, dat zou de zaak ook niet dienen.

### De heer Witteveen (PvdA):

Wij hebben lang naar de minister geluisterd en wat mij betreft met veel belangstelling. Het is in velerlei opzichten een erg interessante avond geworden. Ik heb twee vragen over.

De eerste betreft een juridisch-technische kwestie die ik hier op dit moment niet kan uitzoeken. Ik vraag mij af of het bij het voorliggende wetsvoorstel technisch mogelijk is om te zeggen dat de bepaling over de vergewisplicht niet wordt ingevoerd, of dat het per novelle moet gebeuren. Ik vrees dat het laatste het geval is. Een expert kan dat ongetwijfeld heel snel uitzoeken als hij de tekst van de wet bij de hand heeft.

Mijn tweede vraag betreft de discussie over de capaciteit. Die is voor mijn fractie van zeer groot belang. De minister is daar niet ingegaan op de menskracht die nodig is om het registratiesysteem te laten werken. Het gaat daarbij niet alleen om het geld maar ook om de menskracht om dat te kunnen administreren en uitvoeren. Die informatie wil ik nog graag hebben.

### Minister Opstelten:

Ik begin met de kosten van het systeem. Ik dacht dat ik die had aangegeven. Die kosten bedragen 1,5 miljoen euro. Voor is exploitatiekosten is € 150.000 gereserveerd op mijn begroting.

## Opstellen

Ik ben gaarne bereid om wat hier speelt bij de vergewisplicht nog even op een rijtje te zetten en de Kamer ruim voor de stemming een brief daarover te sturen. Dat kan ik zeker doen. Ik kan op die manier mijn standpunt nader motiveren en onderbouwen en ook van de juridische en wetstechnische kant beschouwen. Ik zie dit als een toezegging omdat u er allemaal vragen over hebt gesteld.

**De voorzitter:**  
Dank u wel.

**Mevrouw Scholten (D66):**  
Het debat neemt een interessante wending. De minister is gelet op de Kamerbrede vragen, weerstand en kritiek bereid om de vergewisplicht uit de wet te halen, welke methode daarvoor ook wordt gebruikt. Er is evenzeer Kamerbrede kritiek, er zijn stevige vragen gesteld en er is nog steeds grote onduidelijkheid over de registratieplicht. Kan ik de minister in overweging geven om te kijken of hij dit kernpunt van de wet niet zal invoeren?

Ik heb een vraag gesteld en wil even horen of ik het antwoord gemist heb. De minister zegt dat de gegevens uit het registratiesysteem niet gedeeld worden met derden. Een van de betekenissen van het registreren is dat een eventuele mensenhandel zou kunnen worden opgespoord en dan zouden die gegevens naar de politie gaan. Zo staat het in de memorie van toelichting en in andere stukken. Op dat moment worden het politiegegevens en vallen zij buiten het beschermingssysteem van de registratie voor prostituees. Welke bescherming heeft de prostituee dan nog, afgezien van het feit dat zij dat niet eens weet?

**Minister Opstellen:**  
Ik heb gezegd dat het OM zijn bevoegdheden heeft. Als dat ergens tegen aanloopt, gaan die gegevens natuurlijk naar de politie. Buiten het strafrechtelijk domein heeft de politie geen enkele toegang tot het systeem, behalve degenen die met het beheer zijn belast. Daar gaat het over.

**Mevrouw Scholten (D66):**  
Dus op het moment dat de contactambtenaar gegevens aan de politie doorgeeft, is de prostituee wat dat betreft onbeschermd?

**Minister Opstellen:**  
Ik weet niet over wie u het hebt. Ik merk dat u telkens het register en andere zaken door elkaar haalt.

**Mevrouw Scholten (D66):**  
Neeneenee!

**Minister Opstellen:**  
Ja, maar u stelt er telkens vragen over. U doet dat kennelijk om mijn vastheid te testen. Dat is nuttig voor mij. Maar daar wordt niet aangekomen. Daarnaast kan de politie gewoon hulp verlenen, en anderen kunnen van alles doen. Dan werken de politieregisters gewoon zoals ze werken. Daarom is er ook een wet waarin dat staat, met een AMvB. Dat register, dat ik ga beheren, staat daarbuiten.

Ik heb gezegd dat wat mevrouw Scholten noemde, niet past in de systematiek van de wetgeving. Dat ga ik dus niet overnemen. Maar dat wil ik wel uitleggen in de brief. Dan zou ik namelijk een heel nieuwe wet moeten maken

om te bereiken wat mevrouw Scholten wil. Ik zie dat mevrouw Scholten het daar niet mee eens is, maar het is wel waar. Dat ga ik nog eens duidelijk opschrijven voor haar. Bovendien wil ik het niet. Maar dat is nevenbei, want in de kern van de wet kan het niet. En het andere kan wel. Dat is het punt.

**Mevrouw Scholten (D66):**  
In het laatste artikel van deze wet staat dat de verschillende onderdelen van deze wet op verschillende tijdstippen kunnen worden ingevoerd. U hóeft ze dus niet in te voeren. Het systeem van de wet laat toe dat ook het registratieonderdeel niet wordt ingevoerd.

**Minister Opstellen:**  
Nog eens: dat hebben we gecheckt. Anders zou ik dit natuurlijk niet zeggen. Inwerkingtreding van de vergewisplicht kan later, en kan dus ook niet. Dat staat in de wet. Een deel van artikel 37 treedt dan niet in werking. In de brief waarin ik mijn toezegging wil neerleggen, kan ik dit nog eens bevestigen.

**De voorzitter:**  
Mevrouw Quik en mevrouw Strik krijgen nog de gelegenheid een vraag te stellen. Daarna wil ik graag van de Kamer weten of ze behoefte heeft aan een derde termijn. Anders blijven we bij de microfoon staan.

**Mevrouw Quik-Schuijt (SP):**  
Heeft de minister gezegd dat de registratie en de vergewisplicht aan elkaar zijn gekoppeld?

**Minister Opstellen:**  
Nee. De AMvB en de registratie zijn gekoppeld, maar de vergewisplicht niet. Dat kan conform de wet. Als deze Kamer de wet aanneemt, heb ik de vrije hand om die vergewisplicht al of niet in te voeren.

**Mevrouw Strik (GroenLinks):**  
Ik vraag om een reactie op de twee ingediende moties. Op de ene motie heeft de minister in feite al geantwoord, in reactie op een vraag van mevrouw Scholten. De minister zegt dat we dat deel niet uit de wet kunnen schrappen, omdat vergunningstelsel en registratieplicht aan elkaar zijn verbonden. Ik heb voortdurend begrepen dat dat twee losstaande onderdelen zijn. Het kan zijn dat er in een vergund bedrijf ongeregistreerde prostituees werken. Het kan zijn dat een geregistreerde prostituee geen vergunning krijgt. Het register wordt puur en alleen gebruikt om contactmomenten met de prostituee te creëren, terwijl een vergunningstelsel beoogt dat aan bepaalde kwaliteitscriteria wordt voldaan. Ik zie die koppeling absoluut niet. Waarom kan niet aan die motie worden voldaan?

Mijn motie over het ondersteunen van een zelforganisatie die juist wel oog heeft voor verbetering van de positie van prostituees is nog blijven liggen.

**Minister Opstellen:**  
Wat die koppeling betreft: dat zie ik anders. Ik ben dus voor koppeling. De systematiek van de wet brengt dat met zich mee. Dat heb ik urenlang hier gezegd. Ik ontraad de eerste motie.

Over de motie over het onderzoek naar zelforganisatie van de prostituees het volgende. Ik heb het afgelopen jaar de Stichting Geisha een subsidie verstrekt voor een periode van drie jaar, om te bezien hoe prostituees zich kun-

## Opstelten

nen organiseren om zelf voor hun belangen op te komen. Wat dat betreft is de motie dus overbodig. Tegen de kern ervan heb ik geen bezwaar, omdat ik dat al doe. Ik heb gezegd dat ik met de branche overleg pleeg en haar volledig zal betrekken bij de uitwerking. Daar is geen extra financiële steun voor nodig. Ik wil deze motie ontraden.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):

De minister zegt dat er al een subsidie is verstrekt aan een organisatie. De motie noemt heel bewust een aantal verschillende functies die volgens ons heel belangrijk zijn voor de versterking van de positie van prostituees. Ik kan een, twee, drie niet zien of de zelforganisatie die de minister nu ondersteunt al die functies kan vervullen. Dat hangt nauw samen met de samenwerkingsbereidheid. Misschien wil de minister daarop nog in een brief nader ingaan.

Minister **Opstelten**:

Dat wil ik zeker doen, want ik wil geen misverstand laten ontstaan. Aan de ene kant zullen we de organisaties daar volledig bij betrekken, maar aan de andere kant kan er hier en daar verschil van mening ontstaan. Ik zeg toe dat ik op tekst en dictum van de motie nader zal ingaan, zodat er ook wat dat betreft geen verschil van mening hoeft te bestaan.

De **voorzitter**:

Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden.

De vergadering wordt van 21.35 uur tot 21.40 uur geschorst.

De **voorzitter**:

Ik heb begrepen dat ik mevrouw Duthler het woord kan geven om de uitslag van het beraad in de schorsing te geven.

Mevrouw **Duthler** (VVD):

Voorzitter. De schorsing heeft opgeleverd dat Kamerbreed alle fracties veel behoefte hebben aan nadere discussie over wat vanmiddag en vanavond in deze Kamer is gewisseld en over de nadere motivering van de minister. Wij verzoeken u daarom, de derde termijn op te schorten zodat de fracties allemaal voldoende tijd hebben om alle punten te bespreken en om de brief te bespreken die de minister heeft aangekondigd.

Namens alle fracties wil ik de minister vragen om daarbij specifiek aandacht te geven aan de novelle. De Kamer heeft echt behoefte aan een novelle en niet aan een niet-inwerkingtreding. Dan nemen we een wet aan met een dode letter. Ook doen wij het verzoek om artikel 37 daarbij te betrekken. Dan weet de minister voldoende.

Ook is expliciet gevraagd om de moties van GroenLinks in de brief te betrekken, inclusief de ontkoppeling van de vergunning en de registratieplicht. Ook is een speciaal verzoek gedaan om nog op de vragen van de PvdA inzake de capaciteit in te gaan.

Zo hebben alle fracties voldoende tijd om het te bespreken in hun eigen fracties. Als we de brief hebben ontvangen, zouden we graag over twee of drie weken de beraadslagingen willen hervatten met de derde termijn.

De **voorzitter**:

Ik zie dat dit de instemming van de Kamer heeft. Dan wachten wij de brief van de minister af en zullen wij daarna de derde termijn van dit debat plannen.

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 21.42 uur.