

Vergaderjaar 2012–2013

32 211

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

J

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 april 2013

De leden van de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin² hebben kennisgenomen van de brief van de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 8 maart jl.³ met de uitkomst van de herbezinning naar aanleiding van de vragen van de Kamer tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32.211). Zij hebben besloten het verzoek van de minister tot hervatting van de plenaire behandeling in te willigen, maar willen daarvoor graag nog antwoord ontvangen op een tweetal vragen die zijn opgenomen in de brief aan de minister van 26 maart 2013.

De minister heeft op 19 april 2013 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
K. van Dooren

¹ Samenstelling Veiligheid en Justitie:

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

² Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin:

Holdijk (SGP), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Vliegthart (SP), De Vries (PvdA), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Sörensen (PVV), Schouwenaar (VVD), Kok (PVV), Duivesteijn (PvdA)

³ Kamerstukken vergaderjaar 2012–2013, 32211 ek-I

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 26 maart 2013

De leden van de vaste commissies voor V&J en BZK/AZ hebben kennisgenomen van uw brief d.d. 8 maart jl. met de uitkomst van de herbezinning naar aanleiding van de vragen van de Kamer tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32.211). Zij hebben besloten uw verzoek tot hervatting van de plenaire behandeling in te willigen, maar willen daarvóór graag nog antwoord ontvangen op een tweetal vragen die bij hen leven.

Allereerst hebben de commissies een vraag over de alternatieven of andere «opties» die zijn overwogen. In de conclusie van uw brief lezen zij namelijk dat u «alle argumenten en opties opnieuw zorgvuldig gewogen» heeft. De commissies hebben in uw brief inderdaad de weging van de argumenten terug kunnen lezen. De andere «opties» vinden zij in de brief echter niet of nauwelijks terug. Kunt u de commissies informeren over de andere opties die u tijdens de periode van herbezinning heeft overwogen, alsmede uw weging daarvan?

Verder hebben de commissies een vraag betreffende de amvb, die een uitwerking zal bevatten van de registratieplicht en het registratiesysteem. De commissies lezen met instemming in uw brief dat de amvb zal worden voorgehangen bij de Kamer. Zij zouden graag ook vóór de voortzetting van de plenaire behandeling kennis willen nemen van de inhoud van de amvb. Kunt u de amvb (of een concept daarvan) derhalve vóór de hervatting van de plenaire beraadslaging aan de Kamer sturen?

De leden van de commissies zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag uiterlijk 19 april 2013.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A. Broekers-Knol

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2013

Met genoegen heb ik kennis genomen van de brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, mevrouw mr. A. Broekers-Knol, van 26 maart jl., waarin wordt gemeld dat de leden van de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin hebben besloten tot inwilliging van mijn verzoek tot hervatting van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211) – onder voorbehoud op 7 mei. Ik stel dat bijzonder op prijs.

In de brief is aangegeven dat de commissies voordien antwoord wensen te ontvangen op een tweetal vragen die bij hen leven. Met deze brief geef ik graag gehoor aan deze wens, mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Tevens ontvangt u hierbij, eveneens mede namens de minister van SZW, de antwoorden op de vragen die zijn gesteld tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

1. Overwegingen alternatieven tijdens herbezinning

Allereerst willen de commissies geïnformeerd worden over de andere opties die – naast voortzetting van het voorliggende ontwerp – tijdens de periode van herbezinning zijn overwogen, alsmede de weging daarvan.

Uit de evaluaties van het bordeelverbod in 2002 en 2007 bleken de volgende problemen in de prostitutiesector voort te bestaan: onvrijwillige prostitutie en uitbuiting, slechte sociale positie van de prostituee en prostitutie door minderjarigen en illegale migranten (buiten de vergunde sector). De belangrijkste oorzaken hiervoor bleken de gemeentelijke verschillen in het prostitutiebeleid en vergunningenbeleid en het gebrek aan zicht op de niet-vergunde sector, escortsector en thuiswerksector. Het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche heeft als doel aan de hand van deze analyse door regulering de bestaande problemen in de prostitutiebranche aan te pakken. Over dat doel bestaat tussen mij en de leden van de beide kamers der Staten-Generaal geen enkel verschil van inzicht.

Ik heb alternatieven gezien voor die elementen uit het wetsvoorstel waarover de meeste vragen zijn gesteld: de registratieplicht van prostituees en de vergewisplicht.

Registratie laten vervallen en inzetten op hulpverlening en sociale positie van prostituees

In deze optie vervalt registratie en wordt ingezet op intensivering van hulpverlening, onder meer via contactmomenten, en op informatieverstrekking met betrekking tot bij voorbeeld rechten en plichten, gezondheidsrisico's van het vak, en uitstapprogramma's. Deze hulpverlening zou via bestaande instanties zoals de GGD, de Stichting Soa Aids Nederland en lokale initiatieven gestalte kunnen krijgen. Het nadeel van deze optie is dat een groot deel van de branche – bijvoorbeeld vrouwen die niet zichtbaar zijn doordat ze regelmatig van werkplek wisselen of in de onvergunde sector werken – onbereikbaar blijft voor hulpverlening en informatie. Prostituees kunnen niet gedwongen worden in contact te

traden met hulpverlening, noch verplicht worden zich te laten informeren, omdat een rechtsgrond hiertoe in dit alternatief ontbreekt. Prostituees die nu onzichtbaar zijn, blijven dat bij dit alternatief. Met deze optie wordt daarom een groot deel van de oorzaken van de problematiek in de sector niet aangepakt.

Registratie laten vervallen en inzetten op de intensivering van toezicht en handhaving

In deze optie zullen politie en toezichthouders intensiever toezicht houden en handhaven op de door gemeenten verstrekte vergunningen voor prostitutiebedrijven. Deze optie voorziet niet in een oplossing voor het waterbedeffect dat kan ontstaan bij het introduceren van een landelijke vergunningsplicht zonder registratieplicht voor de prostituees. Zonder die registratieplicht zal naar verwachting een groot deel van de prostituees die werkzaam zijn in vergunde bedrijven, zich verplaatsen naar de onvergunde (thuiswerk)sector. Door een vergroting van deze onvergunde sector, waar weinig tot geen zicht op is en geen regulering geldt, zal het lastige en arbeidsintensieve werk voor de politie nog moeilijker worden indien het primaire aangrijpingspunt voor toezicht, te weten controle op de naleving van de registratieplicht, ontbreekt. Dat is, ook gelet op de beschikbare capaciteit bij politie en toezichthouders, ongewenst. Ik wil hier geenszins de indruk wekken dat er onvoldoende capaciteit is voor de bestrijding van mensenhandel en misstanden in de prostitutiebranche. Bestrijding van mensenhandel is een prioriteit en dat komt tot uitdrukking in de daarvoor beschikbare capaciteit bij politie en openbaar ministerie. Ook zet ik mij ervoor in zoveel mogelijk capaciteit bij politie beschikbaar te hebben voor de uitvoering van de primaire politietaken door verhoging van de inzetbaarheid met 5000 fte's door vermindering van de administratieve lasten. Ook dit komt de uitvoering van prioriteiten ten goede.

Certificering

In deze optie ligt de nadruk op het stellen van eisen aan de beroepsgroep, zoals een minimumleeftijd, met een vorm van certificering waarbij prostituees worden verplicht om aan bepaalde kwalificaties te voldoen willen zij hun beroep in Nederland kunnen uitoefenen. Daaraan wordt gekoppeld een contactmoment om prostituees over deze eisen te informeren en mogelijke signalen van mensenhandel op te vangen. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 8 maart jl., vergt ook deze optie een vorm van inschrijving. Zonder registratie is er namelijk geen zicht op welke prostituees wel en welke niet voldoen aan de eisen. Ook deze optie vergt een veilig en privacybeschermend systeem. Op basis hiervan heb ik de conclusie getrokken dat deze optie niet leidt tot een beter zicht op de branche en een betere aanpak van misstanden in de sector.

Registratie door individuele gemeenten

In deze optie zijn gemeenten vrij ten aanzien van hun eisen aan in de gemeente werkende prostituees. Gemeenten zouden ieder voor zich, binnen de wettelijke kaders, bij APV een registratieplicht voor prostituees in hun gemeente kunnen instellen, zoals dit is gebeurd in een deel van de gemeente Utrecht. Een groot nadeel van deze optie is echter dat enkele gemeenten wel een dergelijke registratie zullen instellen, terwijl andere gemeenten dit niet nodig achten. Dit gaat ten koste van de uniformiteit en leidt naar verwachting tot een waterbedeffect, doordat prostituees zich verplaatsen naar gemeenten zonder registratieplicht of naar gemeenten waar de registratieplicht summier geregeld is. Buiten het risico van een waterbedeffect, leiden verschillende vormen van registratie per gemeente, zoals gemeld in mijn brief van 8 maart jl., mogelijk tot grotere privacyri-

sico's dan de voorgenomen, met waarborgen omklede landelijke registratie. Behalve deze bezwaren is er ook nog het volgende praktisch bezwaar. De prostitutiebranche kenmerkt zich door een enorme vluchtigheid waardoor de werklocatie van prostituees regelmatig wisselt. Een registratie per gemeente kan ertoe leiden dat prostituees zich in elke gemeente waar ze zich vestigen, opnieuw moeten laten registreren. Dit zorgt voor meer kosten voor de gemeenten en de prostituees.

Het laten vervallen van de strafbaarstelling klant en bijbehorende vergewisplicht

Door het laten vervallen van de strafbaarstelling van de klant zal het sluitstuk van het wetsvoorstel verloren gaan. De klant zal immers op geen enkele manier meer worden geconfronteerd met zijn verantwoordelijkheid om misstanden tegen te gaan. Het is de bedoeling dat klanten diensten afnemen in het legale deel van de sector, en dat het illegale deel van de sector steeds kleiner wordt.

Hoewel ik mij bewust ben van de complexiteit om dit deel van het wetsvoorstel te handhaven, beschouw ik het laten vervallen van de strafbaarstelling als een onwenselijke optie. Het schonen van de branche is immers een gedeelde verantwoordelijkheid van de exploitant, de prostituee, de klant en de overheid. Alle betrokkenen zullen een bijdrage moeten leveren om het tegengaan van misstanden in de branche tot een succes te maken.

Zweedse model

Afgezien van de bovenstaande alternatieven voor het wetsvoorstel in de huidige vorm bestaan er natuurlijk nog andere manieren om het prostitutiebeleid vorm te geven. Deze opties, zoals het Zweedse model, zijn echter niet in lijn met ons prostitutiebestel. In Nederland is ervoor gekozen de prostitutiesector te legaliseren en de sociale positie van prostituees te verbeteren. Het wetsvoorstel gaat uit van en borduurt voort op die fundamentele keuze. Opties zoals een verbod op prostitutie zijn hierdoor niet overwogen. Gezien de uitgebreide media-aandacht voor het Zweedse model zal ik toch kort uiteenzetten waarom ik dit voor Nederland geen geschikte optie acht.

Het Zweeds model houdt in het strafbaar stellen van de klant. Volgens dit model is het niet verboden om in de prostitutiesector te werken, maar zijn klanten van prostituees strafbaar bij het afnemen van diensten van een prostituee. De strafbaarstelling wordt op verschillende manieren ingevuld (o.a. door het stellen van een boete of het verplichten van klanten tot het volgen van een cursus). Het Zweedse model beschouwt elke vorm van prostitutie als uitbuiting of mensenhandel en stelt dat geen enkel persoon vrijwillig kiest voor prostitutie. Hiermee worden mensenhandel en prostitutie per definitie over een kam geschoren. Het Zweedse model zou een radicale omslag betekenen ten opzichte van het beleid van de afgelopen 10 jaar. Het Nederlandse beleid gaat er vanuit dat burgers er zelf voor kunnen kiezen om in de prostitutie te stappen. Daarom richt het zich op regulering van de branche, terwijl misstanden streng worden aangepakt. Overigens spreken onderzoeken naar de effectiviteit van het Zweedse model in de bestrijding van mensenhandel elkaar tegen. Waar sommige onderzoekers aangeven dat in Zweden het aantal slachtoffers van mensenhandel sinds de strafbaarstelling van de klant drastisch is afgenomen, beweren andere onderzoekers dat juist de *zichtbaarheid* van slachtoffers van mensenhandel is afgenomen, en niet het daadwerkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel. Dat vermindert ook de mogelijkheid om slachtoffers te helpen. Ten slotte komen er geluiden uit het veld dat het Zweedse model de verbetering van de sociale positie van de prostituee tegengaat en de hulpverlening bemoeilijkt.

Conclusie

Gelet op het bovenstaande zijn er, zoals ik bij brief van 8 maart 2013 uw Kamer, mede namens mijn ambtgenoot van SZW heb gemeld, feitelijk drie alternatieven voor het wetsvoorstel zoals dat in uw Kamer voorligt:

1. Het wetsvoorstel zonder registratie en vergewisplicht
2. Het wetsvoorstel met daarbij een andere vorm van registratie
3. Geen wet, maar lokale invulling van prostitutiebeleid

De beoogde doelen (regulering van de totale sector en het tegengaan van misstanden in de branche) worden naar mijn overtuiging niet bereikt indien de registratie van prostituees geen doorgang vindt. Zonder dit onderdeel van de wet zal er geen sluitend geheel van regulering zijn, waardoor delen van de sector onzichtbaar blijven. Elk alternatief voor het voorgestelde registratiesysteem leidt niet tot een beter resultaat, en een lokale invulling van prostitutiebeleid kan leiden tot verschillen en laat een ongewenst waterbedeffect bestaan.

Kortom, het huidige wetsvoorstel is als geheel, inclusief vergunningenstelsel, registratie van prostituees en strafbaarstelling van de klant, naar mijn mening de beste optie om de prostitutiesector te reguleren en misstanden tegen te gaan. Daarbij ben ik samen met de minister van SZW van mening dat het huidige wetsvoorstel de meeste kans biedt om de sociale positie van de prostituee te verbeteren.

2. De algemene maatregel van bestuur (amvb)

De tweede vraag van de commissies betreft de amvb met een uitwerking van de registratieplicht en het registratiesysteem. De commissies zouden graag kennis willen nemen van de inhoud van de amvb, en zij verzoeken om toezending van de amvb (of een concept daarvan) vóór de voortzetting van de plenaire behandeling – de facto uiterlijk 19 april.

Als bekend, had ik een procedure voor ogen waarbij de activiteiten rond de amvb daadwerkelijk van start zouden gaan na de aanvaarding van het wetsvoorstel door uw Kamer, of ten minste een instemming met de uitgangspunten ervan, meer in het bijzonder van het landelijk register van prostituees c.a.. Mijn bedoeling was de tijd tot in de zomer te gebruiken voor het ontwerpen van het register en alle processen daaromheen, dat vervolgens advies zou worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP), waarna het ontwerp, met het advies van het CPB, uiterlijk in oktober aan beide kamers der Staten-Generaal ter kennis zou worden gebracht. In hoofdlijnen wil ik deze procedure en dit tijdpad blijven volgen, ook al omdat ik mijn herhaaldelijk gedane toezeggingen wil nakomen om bij het opstellen van de amvb diverse partijen te betrekken, niet in de laatste plaats de gemeenten die een deel van de uitvoering zullen verzorgen.

Ik wil niettemin – binnen de mogelijkheden – uiteraard graag gehoor geven aan het verzoek van de commissies. Daarom is een vliegende start gemaakt met de amvb.

In **bijlage 1**⁴ vindt u een schematische amvb, gekoppeld aan de wettelijke bepalingen die richtinggevend zijn voor de inhoud ervan, met toelichtende opmerkingen die een beeld geven van de voorwaarden die leidend zijn bij het opstellen van de bepalingen en voor de uitvoering in de praktijk. Omdat de amvb meer zal regelen dan de registratieplicht en het registratiesysteem, zijn voor een goed beeld ook de andere elementen al opgenomen in de amvb, waaronder, in overeenstemming met de minister van SZW, maatregelen die beogen de positie van de prostituee ten opzichte van de exploitant van een seksinrichting te versterken, en de sociale positie van de prostituee te verbeteren.

⁴ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 148330.37

Ik meld hier ook graag hoe de amvb verder gestalte krijgt, en vooral op welke wijze inhoud wordt gegeven aan doelstelling om de privacy-aspecten optimaal te regelen. Na aanvaarding van het wetsvoorstel wordt op basis van de hiervoor gemelde vliegende start voortvarend verder gewerkt, aan de voorbereiding voor de bouw en het beheer van het register. Dit begint met een procesontwerp, volgens de regels van security en privacy by design, alsmede PSA's (project startarchitecturen) voor dat register. De eisen en randvoorwaarden ten aanzien van beveiliging, beheer, autorisatie en authenticatie worden vastgesteld. Deze eisen en randvoorwaarden zijn bepalend voor het functioneel en technisch ontwerp van de applicaties. Bij dit proces zullen vertegenwoordigers van gemeenten en van toezichthouders/handhavers nauw worden betrokken om te komen tot een in de praktijk goed werkbaar geheel. Tegelijkertijd wordt een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd, waardoor in alle stadia adviezen inzake privacy-aangelegenheden direct kunnen worden verwerkt in het procesontwerp. De betrokken partijen staan in de startblokken ten behoeve van een zorgvuldige en snelle realisatie.

Ik meen u op deze wijze het op dit moment maximale inzicht te bieden in mijn gedachten over de amvb, en in de samenhang van proces en inhoud. Dit is mijn inzet in de gesprekken met betrokkenen, maar mijn houding daarbij is open. Ik zal – indien aan de orde – wijzigingen tussen de huidige opzet en het dan voorliggende product inzichtelijk maken en toelichten op het moment dat het definitieve ontwerp ter kennis van beide kamers wordt gebracht.

3. Ten slotte

Voorts doe ik u hierbij toekomen de antwoorden op de vragen die bij de behandeling van het wetsvoorstel in eerste termijn zijn gesteld (u zie **bijlage 2**⁵). Het aantal vragen was groot, en zelfs een beknopte mondelinge beantwoording zou veel tijd vergen. Door een schriftelijke reactie meen ik optimaal recht te doen aan de vragenstellers, en mijn inbreng in de eerste termijn bij de voortzetting van de mondelinge behandeling kort te kunnen houden. Het debat kan dan vervolgens worden toegespitst op de kernvragen rond het wetsvoorstel.

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

⁵ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 148330.37