

Vergaderjaar 2010–2011

**32 211**

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

**Nr. 60**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2011

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in tweede termijn op 15 maart 2011 (Handelingen II 2010/11, nr. 60, behandeling Bestrijding misstanden seksbranche) ben ik ingegaan op enkele vragen over de vormgeving van de strafbaarstelling van de klant, nu het registratiebewijs als verificatiemiddel is komen te vervallen. Aan het slot van het debat heb ik uw Kamer toegezegd dat ik het proces naar de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarin de nadere normering zal worden vervat, zal beschrijven. Met deze brief doe ik die toezegging gestand. Ik maak – in het bijzonder in de richting van de heer Rouvoet – graag van de gelegenheid gebruik om nader in te gaan op de contouren van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur.

Het tweede deel van deze brief heeft betrekking op het amendement op stuk nr. 25 van de leden Gesthuizen en Arib. Daarbij ga ik in op het gesprek dat ik conform mijn toezegging aan mevrouw Gesthuizen, heb gevoerd met de politieman aan wie zij in het debat refereerde. Ook geef ik – zoals toegezegd – mijn finale oordeel over het desbetreffende amendement.

Na de mondelinge behandeling op 15 maart 2011 zijn nog enkele amendementen ingediend. Het lijkt mij zinvol dat uw Kamer ook daarover mijn oordeel kent. Ik geef dat aan het slot van deze brief.

#### *Strafbaarstelling klant*

Ik hecht eraan nogmaals te benadrukken dat de registratieplicht en het landelijk register van prostituees belangrijke instrumenten vormen om de aanpak van misstanden in de prostitutie te ondersteunen. Zij zijn zelfstandig van grote betekenis; daarover kan geen misverstand bestaan. Samen met het verbod op de exploitatie van een prostitutiebedrijf zonder vergunning, wordt zo een duidelijker en scherper scheiding aangebracht

tussen legale en illegale prostitutie. Dat is noodzakelijk voor het toezicht en de handhaving. Het onderscheid tussen legale en illegale prostitutie vormt tevens het aanknopingspunt voor de strafbaarstelling van de klant van illegaal aanbod van prostitutie. Die strafbaarstelling vormt het sluitstuk van de voorgestelde integrale aanpak. Het scherpt in dat ook de vraagkant, de klant, een belangrijke verantwoordelijkheid draagt. Die verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in het feit dat de klant die kiest voor illegaal aanbod van prostitutie in het wetsvoorstel strafrechtelijk wordt aangesproken.

Voor de strafbaarstelling van de klant zoals die in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen, vormde het registratiebewijs een belangrijk element. Immers, op grond van de delictsomschrijving was strafbaar degene die gebruik maakt van de seksuele diensten van een prostituee die geen registratiebewijs voorhanden heeft. Aan de hand van het registratiebewijs zou de klant zich er eenvoudig van kunnen vergewissen dat hij diensten van een geregistreerde – en dus legaal werkende – prostituee zou afnemen.

Het vervallen van het registratiebewijs had als gevolg dat de formulering van de strafbaarstelling moest worden aangepast. Bij gelegenheid van de derde nota van wijziging is nu als norm gesteld dat de klant dient na te gaan of hij diensten afneemt van een prostituee die is ingeschreven in het landelijk register van prostituees. Een nadere concretisering van de wijze waarop de klant zich ervan dient te vergewissen dat sprake is van legale prostitutie – met andere woorden: welk handelen er van de klant wordt verwacht – zal worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur waarnaar in de strafbaarstelling wordt verwezen. Daarbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende vormen van aanbod van prostitutie en de wijze waarop de klant het legale karakter daarvan dient na te gaan. Er zal specifiek worden omschreven op welke wijze de klant in het gegeven geval aan de norm kan voldoen. Tijdens de tweede termijn heb ik een aantal gedachten daarover ontvouwd.

Bij aanbod via prostitutiebedrijven is naar mijn mening voldoende dat de klant nagaat of het desbetreffende bedrijf vergund is. Het is van belang daarbij op te merken dat het wetsvoorstel de exploitant van een prostitutiebedrijf verplicht om uitsluitend geregistreerde prostituees voor zich te laten werken. De verwachting is gerechtvaardigd dat ten aanzien van prostitutiebedrijven aanstonds duidelijk zal zijn welke bedrijven legaal en welke illegaal prostitutie aanbieden. Dat geldt zeker voor bordelen en raamprostitutie. De exploitant van een seksinrichting zal ervoor zorg moeten dragen dat binnen en buiten zichtbaar is dat hij over een vergunning beschikt. Ten slotte draagt het feit dat prostitutiebedrijven in hun advertenties een vast telefoonnummer en vergunningnummer moeten opnemen, aan de duidelijkheid bij. Dit brengt mij tot de conclusie dat het in deze situatie – die het grootste deel van het aanbod aan prostitutie omvat – voldoende is om in de algemene maatregel van bestuur op te nemen dat klanten de vergunning van het prostitutiebedrijf moeten controleren om in overeenstemming met de norm te handelen. Tegen klanten die zich aan dit bonafide deel van de prostitutiebedrijven onttrekken, zal kunnen worden opgetreden. De wijze waarop illegale prostitutiebedrijven zich affichereren, maakt dat kwaadwillende klanten kunnen worden opgespoord. Te denken valt aan de praktijk waarbij prostitutie illegaal in bijvoorbeeld massagesalons, kapsalons en nagelstudio's wordt aangeboden. Wanneer daartegen wordt opgetreden, zullen ook de op dat moment daar aanwezige klanten strafrechtelijk kunnen worden aangepakt.

Ten aanzien van aanbod van prostitutie buiten het kader van prostitutiebedrijven ligt dit complexer, omdat er in die situatie geen vergunning of registratiebewijs als verificatiemiddel bestaat. Er zal een geloofwaardig systeem moeten worden ontwikkeld om de klant te kunnen laten controleren of de desbetreffende prostituee onder het door haar opgegeven nummer geregistreerd is. Ook hier zie ik evenwel mogelijkheden voor een uitvoerbaar systeem met behoud van de privacy van de prostituee. Daarbij is de functionaliteit van het landelijk register van prostituees van belang. Gedacht zou kunnen worden aan de mogelijkheid dat de klant, telefonisch of via internet, aan de hand van de combinatie van het registratienummer en het geregistreerde telefoonnummer van de desbetreffende prostituee navraag doet of de prostituee in het landelijk register is ingeschreven. Ik merk daarbij op dat de klant in de meeste gevallen zal reageren op prostitutie die via advertenties in de krant of op internet wordt aangeboden. De klant zal zich in dat geval vooraf van het legale karakter van de aangeboden diensten kunnen vergewissen.

Ik heb goede nota genomen van de zorg van met name de heer Rouvoet dat er voor een sluitend systeem een koppeling moet zijn tussen het registratienummer en de desbetreffende prostituee. Dat vormt een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking. De algemene maatregel van bestuur biedt de mogelijkheid om de wijze waarop de klant onder deze omstandigheden kan controleren of de prostituee is ingeschreven in het landelijk register specifiek op die situatie toe te snijden. Ik merk daarbij op dat ook tegen de prostituee die zich bedient van een nummer dat niet aan haarzelf toebehoort, kan worden opgetreden. Door een adequate handhaving van dat illegale aanbod wordt de klant in zekere zin bijgestaan.

In het vorenstaande heb ik de contouren waarlangs de algemene maatregel van bestuur vorm zal krijgen, beschreven. De nadere concretisering zal samenhangen met het nog te ontwikkelen landelijk register van prostituees en de technische toepassingsmogelijkheden die dat register biedt. Juist die toepassingsmogelijkheden moeten worden vertaald naar de algemene maatregel van bestuur. De ondersteuning van de ontwerpers van het landelijk register is daarbij van belang. Een staatsrechtelijk gegeven is dat zolang de Eerste Kamer haar oordeel over het wetsvoorstel nog niet heeft uitgesproken, er geen onomkeerbare stappen zullen worden gezet, bijvoorbeeld aangaande de aanbesteding van de opdracht om het landelijk register in te richten. In de tussentijd zullen wel verkenningen worden verricht ter zake de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur. Het ontwerp daarvan hoop ik kort na de zomer ter consultatie te kunnen aanbieden aan het veld. Graag zeg ik toe het ontwerp bij die gelegenheid tevens aan de Tweede Kamer toe te zenden. Ik ben mij ervan bewust dat zonder de algemene maatregel van bestuur de strafbaarstelling van de klant niet in werking zal kunnen treden. Ik wijs er overigens op dat in het wetsvoorstel is geregeld dat de strafbaarstelling van de klant niet eerder in werking treedt dan een jaar na de invoering van het landelijk register van prostituees. Er is dus enige tijd beschikbaar.

Ik verwacht in een geloofwaardig systeem te kunnen voorzien waarin de strafbaarstelling van de klant in stelling kan worden gebracht. Ik ben realistisch: handhaving van juist dit onderdeel uit het wetsvoorstel zal niet altijd eenvoudig zijn. Dat was overigens een notie die op dit punt ook al in het wetsvoorstel was vervat toen het registratiebewijs daarvan nog een onderdeel uitmaakte. De strafbaarstelling onderstreept dat de klant een verantwoordelijkheid heeft, en dat hij ervan doordrongen moet zijn dat hij gebruik dient te maken van legale prostitutie. Daarom wordt ook van hem enige inspanning gevraagd. Daar gaat tevens in preventieve zin belangrijke signaalwerking vanuit.

Conform mijn toezegging tijdens de tweede termijn in de richting van mevrouw Gesthuizen, heb ik op 18 maart 2011 een gesprek gevoerd met de heer Booij, de geestelijk vader van het voorstel voor een «vergewisplicht» voor exploitanten van websites waarop pornografie wordt aangeboden, hetwelk is vervat in het amendement op stuk nr. 25 van de leden Gesthuizen (SP) en Arib (PvdA). Het was een openhartig gesprek met een bevlogen politiemann. Er was begrip voor elkaars standpunten. De heer Booij heeft zijn ervaringen uit de opsporingspraktijk toegelicht. Bij de aanpak van seksuele dienstverlening op internet waarbij minderjarigen zijn betrokken, kan het soms lastig zijn voor politie en openbaar ministerie om aan te tonen dat de kennelijke leeftijd van de afgebeelde persoon beneden de leeftijd van achttien jaar is. Het gaat dan om grensgevallen. Ik kan mij de frustratie bij de politie daarover in bepaalde gevallen goed voorstellen. Ik juich het toe dat vanuit de praktijk van de opsporing ideeën worden ontwikkeld en initiatieven worden genomen voor de verdere verbetering van de aanpak van deze misdrijven. Het onderschrijft de bijzondere betrokkenheid van de politie, en in het bijzonder de heer Booij, bij dit belangrijke onderwerp.

De heer Booij heeft aangegeven dat aanbod van seksuele dienstverlening op internet waarbij minderjarigen zijn betrokken meer vanuit de bestrijding van mensenhandel zou moeten worden benaderd. Wij hebben besproken met welke praktische maatregelen daaraan beter invulling kan worden gegeven. De Taskforce Aanpak Mensenhandel heeft het tegenaan van mensenhandel via het internet – daaronder begrepen de uitbuiting van minderjarigen – reeds als prioriteit benoemd. Ik zal de Taskforce Aanpak Mensenhandel vragen de door de heer Booij genoemde knelpunten hierbij te betrekken. Tevens zal ik in overleg met een aantal exploitanten verkennen of een systeem van zelfregulering zou kunnen worden bewerkstelligd.

In aanvulling op de kanttekeningen die ik eerder bij het amendement heb gemaakt – in het bijzonder het feit dat de regeling een ander beleidsterrein dan prostitutie bestrijkt en niet goed in het onderhavige wetsvoorstel past – breng ik nog het volgende naar voren.

Bij de beoordeling van de vraag of het voorstel in een wettelijke regeling moet worden vervat, dient ook oog te zijn voor de uitvoerbaarheid en de proportionaliteit. De in het amendement opgenomen regeling behelst in feite een verplichting voor exploitanten van websites waarop pornografische afbeeldingen worden aangeboden om tenminste een kopie van een identiteitsbewijs van elke afgebeelde persoon te kunnen overleggen. De veelheid aan pornografisch materiaal, de veelal buitenlandse herkomst en de mogelijke gedateerdheid ervan maken dat dit voor de exploitant van een website een feitelijk onmogelijke opgave is.

Naast twijfels over de uitvoerbaarheid, heb ik ook sterke twijfels over de proportionaliteit van de invoering van een zo vergaande verplichting. Het voorstel richt zich op een beperkt aantal grensgevallen, waartegen bovendien reeds kan worden opgetreden. Meer dan voorheen zet het openbaar ministerie daar ook op in. Tegelijkertijd kan bij het overgrote deel van de op internet aangeboden pornografische afbeeldingen over de meerderjarigheid van de afgebeelde personen geen misverstand bestaan. Exploitanten zouden desondanks worden verplicht om van elke afgebeelde persoon de identiteit te achterhalen.

Ten slotte – tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling heb ik dat ook aangestipt – wijs ik erop dat het openbaar ministerie zich tegen het voorstel heeft gekant vanwege de contraproductiviteit ervan. Ik ben gevoelig voor het door het openbaar ministerie – vanuit de praktische

deskundigheid van de vervolgingspraktijk – ingenomen standpunt. Het amendement zou een beletsel kunnen vormen voor de vervolging van zaken die daarvoor juist wel in aanmerking komen. Op grond van de strafbaarstelling van kinderpornografie is vervolging immers ook aangewezen ter zake afbeeldingen waarop sprake is van een persoon die eruit ziet als een kind, maar die in werkelijkheid de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Het allerbelangrijkste is dat krachtig wordt ingezet op de bestrijding van het op internet aanbieden van seksuele dienstverlening waarbij minderjarigen zijn betrokken. Dat kunnen we nu ook al met het bestaande strafrechtelijke instrumentarium. En dat doen wij ook, én met resultaat. Uw Kamer wordt daarover periodiek geïnformeerd bij gelegenheid van de voortgangsberichten. Het komt aan op doordacht en gericht rechercheren naar specifieke misdrijven. De inzet van de Task Force Mensenhandel zal de aanpak verder versterken.

Alles afwegende kom ik tot de conclusie dat ik de aanvaarding van het amendement op stuk nr. 25 ontraad.

#### *Reactie op amendementen die zijn ingediend na 15 maart 2011*

Het amendement op stuk **nr. 49** is een technische verbetering van het amendement op stuk nr. 24, waarover ik het oordeel al aan de Kamer had gelaten.

Het amendement op stuk **nr. 50** is louter technisch gewijzigd ten opzichte van het amendement op stuk nr. 14. De aanvaarding daarvan had ik in mijn brief van 11 maart gemotiveerd ontraden. Dat oordeel blijft ongewijzigd. Hetzelfde geldt voor het amendement op stuk **nr. 52** dat alleen in de toelichting is gewijzigd ten opzichte van het amendement op stuk nr. 26.

Het amendement op stuk **nr. 53** is inhoudelijk gewijzigd ten opzichte van het amendement op stuk nr. 27, en komt op onderdelen tegemoet aan de kanttekeningen in mijn brief van 11 maart. Het amendement lijkt nu sterk op het amendement op stuk nr. 38, maar de reikwijdte is breder. Daarom heeft laatstgenoemd amendement mijn voorkeur, maar ik laat het oordeel aan de Kamer.

Het amendement op stuk **nr. 56** bevat een beperkte inhoudelijke wijziging ten opzichte van het amendement op stuk nr. 11. In mijn brief van 11 maart heb ik opgemerkt het laatstgenoemd amendement niet nodig te achten, gelet op mijn toezegging de gewenste explicitering van het begrip «slecht levensgedrag» op te nemen in een algemene maatregel van bestuur. Het gewijzigd amendement brengt daarin geen verandering. Ik laat het oordeel hierover aan de Kamer.

De amendementen op stuk **nr. 57** en stuk **nr. 58** regelen de betrokkenheid van de Kamer bij de algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8, derde lid, respectievelijk 29, eerste lid. Ik heb de Kamer toegezegd dat zij tijdig en nauwgezet wordt geïnformeerd over de invoering van het wetsvoorstel. De invoering omvat zeker ook de algemene maatregelen van bestuur, dus mijn toezegging heeft ook daarop betrekking, en de Kamer kan dus in de mate waarin zij dat wenst, daarover met mij spreken. Een *formalisering* van deze parlementaire betrokkenheid lijkt mij niet noodzakelijk, maar ik laat het oordeel over deze amendementen aan de Kamer.

Het amendement op stuk **nr. 59** is een technische wijziging van het amendement op stuk nr. 21, dat zag op het schrappen van de registratieplicht voor prostituees. In de brief van 11 maart heb ik de registratieplicht als een onmisbaar element van het wetsvoorstel gekwalificeerd. De wijziging brengt hierin geen verandering.

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