

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)

M

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2013

Zoals toegezegd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op 28 mei jl., ga ik in deze brief in op de moties die zijn ingediend tijdens het debat, de wijze waarop kan worden afgezien van de vergewisplicht, en de vragen van de fractie van de PvdA inzake capaciteit.

Alvorens nader op deze punten in te gaan, benadruk ik nog eens het belang dat dit kabinet hecht aan het wetsvoorstel, dat tot doel heeft de regulering van de sector en het tegengaan van misstanden in de branche. Er is overeenstemming over het doel van het wetsvoorstel, maar ik constateer dat er een wezenlijk verschil van opvatting is over de wijze waarop dat doel kan worden bereikt, en dat over de uitvoerbaarheid van twee onderdelen van het voorstel bij de meerderheid van uw Kamer grote twijfel bestaat. Ik heb in dat verband goede nota genomen van de opmerkingen die door verschillende leden tijdens het debat zijn gemaakt, en heb enkele conclusies getrokken, die ik u hierbij doe toekomen.

Motie van het lid Strik c.s. (32 211, L)

Mijn oordeel is gevraagd over een motie waarin wordt verzocht om het wetsvoorstel te splitsen, door middel van een novelle, waardoor de invoering van de uniforme vergunningplicht voortvarend ter hand kan worden genomen. Dit zou betekenen dat de bepalingen rondom de registratie van prostituees komen te vervallen. Ik acht dit inhoudelijk minder wenselijk, om de redenen die in de schriftelijke stukken en tijdens de mondelinge behandeling uitvoerig aan de orde zijn geweest. Het is technisch gezien uiteraard mogelijk om via een wetswijziging de wet zo aan te passen dat alle bepalingen die betrekking hebben op de registratie worden geschrapt. Wat dan resteert van het wetsvoorstel, is zonder twijfel ook zelfstandig van betekenis. Er wordt een landelijke uniforme vergunningstelsel geïntroduceerd, waardoor de essentiële aspecten van de bedrijfsvoering

gewaarborgd zijn. Vanwege de landelijke uniformiteit kan daarbij geen waterbed-effect ontstaan. Door eisen te stellen aan exploitanten van prostitutiebedrijven, wordt gewaarborgd dat de vergunde bedrijven een veilige en verantwoorde werkomgeving bieden. Door de invoering van een landelijk register van vergunningen wordt het voorts onder meer mogelijk dat burgemeesters kennis nemen van aanvragen die in een andere gemeente zijn geweigerd, en van vergunningen die in andere gemeenten zijn ingetrokken. Dat is een belangrijk instrument om te voorkómen dat aanvragers of vergunninghouders in de ene gemeente gemakkelijk terecht kunnen als ze in een andere gemeente problemen hebben rond de vergunning. Gemeenten hebben daarnaast ruimte voor eigen beleid, bijvoorbeeld inzake de thuiswerkers. Als zij dat waar mogelijk goed op elkaar afstemmen – waarbij ik desgewenst ondersteuning zal bieden – dan kan er ook wat betreft het eigen beleid geen waterbed-effect ontstaan.

Dit is een belangrijk samenstel van maatregelen die ik in ieder geval graag op zo kort mogelijke termijn tot stand wil brengen.

Gelet op bovenstaande overwegingen, laat ik het oordeel over de motie aan de Kamer.

De strafbaarstelling van de klant (de vergewisplicht)

In het debat op 28 mei bleek voorts het bezwaar tegen de vergewisplicht Kamerbreed gedragen. Ik heb tijdens het debat al gezegd dat ik bereid ben de vergewisplicht niet in werking te laten treden. De vraag die nu voorligt, is hoe dit kan worden bereikt. Het is technisch mogelijk de wet zonder de vergewisplicht in werking te laten treden, maar ook op dit punt heb ik goed geluisterd naar de oproep van mevrouw Duthler, sprekend namens alle fracties in uw Kamer, om de vergewisplicht via een novelle uit het wetsvoorstel te schrappen. Ik ben hiertoe bereid.

Indien de motie-Strik over de splitsing van het wetsvoorstel wordt aanvaard, zullen beide zaken in één novelle worden geregeld.

Motie van het lid Strik c.s. (32 211, K)

Deze motie bevat het verzoek aan de regering om 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 kan worden belegd.

Mijn ambtgenoot van SZW en ik hechten grote waarde aan dergelijke zelforganisaties. In het recente verleden is dan ook getracht om Stichting De Rode Draad, met subsidies van beide ministeries, te kunnen laten voortbestaan. Voorts heeft Stichting Geisha subsidie ontvangen, voor een periode van drie jaar, om te bezien wat de wensen zijn van prostituees, hoe misstanden kunnen worden gesignaleerd en of en zo ja hoe een organisatie voor belangenbehartiging tot stand kan komen, bijvoorbeeld via het oprichten van een vakbond. Indien er organisaties zijn of komen die de belangen van prostituees goed kunnen representeren, ben ik vanzelfsprekend gaarne bereid die te betrekken bij de verdere beleidsontwikkeling, en bijvoorbeeld ook bij de toegezegde monitoring. In die zin acht ik de motie overbodig.

Zelforganisatie in de prostitutiebranche is een complexe materie en ik kijk dan ook uit naar de conclusies en aanbevelingen van de Stichting Geisha in het derde kwartaal van 2013.

Overigens verwacht ik dat de wijze waarop prostituees in Nieuw-Zeeland georganiseerd zijn, in Nederland lastig van de zal grond komen. Daar liggen met name sociaalgeografische redenen aan ten grondslag. Ten gevolge van de geïsoleerde ligging van Nieuw-Zeeland en het strenge immigratiebeleid aldaar bestaat de prostitutie-populatie met name uit Nieuw-Zeelanders. Deze relatief homogene groep heeft zich goed georganiseerd en een stem gekregen met betrekking tot onder meer mensenrechten en arbeidsomstandigheden. In Nederland ontbreekt deze homogeniteit.

Dat neemt niet weg dat ik mij, samen met de minister van SZW, uiteraard zal inzetten om eventuele barrières waar mogelijk weg te nemen. Maar ik zie het niet op mijn weg liggen te onderzoeken hoe de in de motie genoemde activiteiten bij zelfhulporganisatie kunnen worden belegd. Om die reden ontraad ik de motie.

Capaciteit

Het lid Witteveen vroeg nadrukkelijk aandacht voor de beschikbare capaciteit. Ik ga hieronder eerst in op de menskracht die nodig is om het registratiesysteem te laten werken, zowel qua administratie als qua uitvoering. Daarna volgen zeer recente cijfers over de capaciteit voor de bestrijding van mensenhandel in aanvulling op hetgeen ik hierover had opgenomen in de bijlage bij mijn brief van 19 april jl. (bijlage bij 32 211, J).

Menskracht voor het registratiesysteem

Bij het registratieproces kunnen de volgende handelingen worden onderscheiden:

- Het maken van een afspraak met de prostituee en het verstrekken van een informatiepakket;
- Het intake-gesprek met de prostituee;
- Het registreren van de prostituee door de gemeente bij het register;
- Het beheren van het register door de beheerder.
- Het controleren van een registratie door de toezichthouder.

Het maken van een afspraak en het verstrekken van een informatiepakket, geschiedt bij aanmelding van de prostituee aan de registratiebalie bij de gemeente. Dit betreft een eenvoudige handeling die, naar mijn verwachting, slechts enkele minuten in beslag zal nemen.

De daadwerkelijke inzet door gemeenten bij het intake-gesprek is op dit moment door mij niet vast te stellen. Deze zal per gemeente verschillen en is afhankelijk van bijvoorbeeld de duur van het gesprek en het aantal prostituees dat zich zal gaan registreren.

Tot op heden is alleen in Utrecht ervaring opgedaan met registratie. Bij de Utrechtse registratie zijn in de eerste maanden na de start 3 fte ingezet op de registratie. Nu is dat teruggebracht naar 1,4 fte structureel. Daarbij wordt er van uitgegaan dat er jaarlijks 750 prostituees geregistreerd worden. De beschikbare formatie valt uiteen in drie delen: 0,75 fte medewerker registratie, 0,5 fte secretariële ondersteuning, en 0,1 tot 0,2 fte voor coördinerende taken en opschaling in geval van klachten of procedures (hoorzittingen etc.) Een intake-gesprek duurt in de gemeente Utrecht gemiddeld een uur, inclusief het gebruik van een tolk. Administratieve afhandeling van het gesprek duurt gemiddeld 20 minuten per gesprek.

In ogenschouw moet worden genomen dat de grootste concentraties van prostituees zich bevinden in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Leeuwarden, Alkmaar, Den Bosch en Eindhoven. In deze mogelijke

registratiegemeenten zal de inzet van fte's derhalve groter zijn dan in andere gemeenten.

Amsterdam, waar de grootste groep prostituees werkzaam is, heeft berekend dat in het eerste jaar 6 tot 7 fte benodigd is om de registratie te verzorgen. Daarbij is er van uitgegaan dat in het eerste jaar 4.500 tot 5.500 prostituees zich zullen registreren. Amsterdam zet daarbij in op een registratiegesprek van 1,5 uur. Ook Amsterdam verwacht dat het aantal fte's na het eerste jaar kan worden teruggebracht.

Uitgaande van de Utrechtse registratie zou met de registratie van 20.000 prostituees (over een periode van 3 jaar) jaarlijks circa 12 fte gemoeid zijn. Ten opzichte van de inzet in Utrecht zal bij invoering van de landelijke registratie de inzet voor de gemeente afnemen, omdat het beheer van de registratie en het invoeren van de registratiegegevens landelijk zullen worden geregeld.

Ik verwacht dat de administratieve afhandeling een gemeente niet meer dan 10 minuten per prostituee zal kosten, omdat het slechts om de invoer van het burgerservicenummer en telefoonnummer gaat.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is destijds uitgegaan van een intake-gesprek van een half uur door een medewerker in schaal 9/10. Dat leidde tot een reservering van 550.000 euro. De verwachting is dat op basis van de nul-meting een meer betrouwbare schatting kan worden gemaakt van het aantal prostituees. De aangekondigde jaarlijkse monitoring zal tevens direct gericht zijn op het in beeld krijgen van de capaciteit die de registratie en het registratiesysteem vergen. Overigens moet worden gerekend met een korte hausse in de eerste maanden na inwerkingtreding van de wet en vlak voor het verplicht worden van de registratie (1 jaar ná inwerkingtreding). De capaciteit landelijk gezien is dus nog niet in harde getallen uit te drukken. Mocht blijken dat de geschatte variabelen niet kloppen, en dat het gereserveerde bedrag te laag is, dan zal ik de middelen vinden om mijn bijdrage aan de gemeenten te verhogen. De noodzakelijke capaciteit komt dus niet in gevaar.

Het controleren van de registratie zal onderdeel uitmaken van de reguliere handhaving en toezichtstaken en zal een aantal minuten vergen om het systeem te raadplegen.

Gegevensverwerking bij het landelijk register zal geautomatiseerd plaatsvinden. De inzet van de beheerder is daardoor minimaal en beperkt zich tot het draaiende houden van het systeem. De geschatte jaarlijkse kosten bedragen hier 150.000 per jaar.

Capaciteit voor bestrijding mensenhandel

Naar mij bleek in het debat, was er brede belangstelling voor cijfers over de inzet bij de bestrijding van mensenhandel. Ik stel daarom langs deze weg graag de mij nu bekende cijfers ter beschikking aan de Kamer.

De aanpak van mensenhandel heeft absoluut prioriteit. Over een breed front worden mensen en middelen ingezet. Allereerst zijn ambitieuze doelstellingen op mensenhandel richtinggevend voor de betrokken diensten – zoals de doelstelling van verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden 2009 – 2015, de Taskforce Mensenhandel die zeer actief is om de strijd tegen mensenhandel zo breed mogelijk te voeren onder andere door grootschalige integrale handhavingsacties in verschillende gemeenten (Amsterdam, Alkmaar, Den Haag) én inzet van gespecialiseerde teams en rechercheurs mensenhandel van de politie, gespecialiseerde officieren van justitie én gespecialiseerde rechters.

Verder komt dit tot uitdrukking in de geboekte resultaten. De resultaten zijn – over de hele linie bezien – zeer positief. Uit de laatste cijfers van de NRM blijkt onder andere dat – uitgaande van de cijfers over 2012 – sinds 2000 het grootste aantal mensenhandelzaken bij het OM is ingeschreven (maar liefst 311). Ditzelfde geldt voor het aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken (ook maar liefst 338 zaken). Het aandeel dagvaardingen voor mensenhandel binnen het totaal aantal door het OM afgehandelde mensenhandelzaken is in de periode 2008–2012 ongeveer gelijk gebleven (gemiddeld 70% variërend tussen de 65% in 2009 en de 73% in 2010). In lijn met voorgaande ontwikkeling heeft de rechter in eerste aanleg in 2012 de meeste mensenhandelzaken afgedaan (153). Het aandeel veroordelingen voor mensenhandel – dat in de periode 2004–2009 met 25% was gedaald – is zowel in 2010 als in 2012 weer flink toegenomen (naar 71%). Door het OM is mij onder andere gemeld dat in 2012 106 projectmatige onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden op het terrein van mensenhandel en mensensmokkel door politie en OM in de regio's zijn uitgevoerd (In 2011 waren dit er nog 76). Kortom, de aanpak van mensenhandel «staat» en via een breed front aan menskracht en middelen wordt mensenhandel intensief aangepakt. Het zal duidelijk zijn dat met deze ambitieuze initiatieven en doelstellingen en de concreet bereikte resultaten aanzienlijke capaciteitsinzet is gemoeid; niet alleen van de zijde van politie, OM en rechterlijke macht, maar bijvoorbeeld ook van de Koninklijke marechaussee (KMar), de gemeenten, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), de Informatie en Expertise Centra (RIECs), Kamers van Koophandel.

Het is niet mogelijk aan te geven hoeveel capaciteit precies op mensenhandel wordt ingezet. Dit onder andere gezien het feit dat de aanpak van mensenhandel over een breed front – met heel veel partijen – wordt gevoerd. Bovendien werken veel organisaties met een aantal prioriteiten (mensenhandel is daar doorgaans één van), maar de capaciteitstoedeling daarbinnen is veelal niet strikt en vaststaand. Flexibele inzet is geboden. Ik kan u – voor zover nu inzichtelijk te maken is – aangeven dat bijvoorbeeld bij de Nationale Politie sprake is van Teams mensenhandel, samengesteld uit functionarissen uit diverse onderdelen binnen de politie. De taak van de politie ten aanzien van de aanpak van mensenhandel blijft ook onder de nationale politie geborgd. In iedere eenheid is substantiële recherche-capaciteit beschikbaar (o.a. gespecialiseerde rechercheurs) die flexibiliteit en slagkracht garandeert. De inzet kan worden afgestemd op wat landelijk, regionaal en lokaal nodig is. Verder kan men een beroep doen op het multidisciplinaire Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

Wat betreft de inrichting aanpak georganiseerde criminaliteit bij de Nationale politie is binnen elke eenheid op eenheidsniveau een generieke dienst regionale recherche (DRR), die bestaat uit de afdelingen Generieke Opsporing, Thematische Opsporing, Vreemdelingenpolitie en Specialistische Ondersteuning. De totale formatie van de tien DRR-en bedraagt 6.649 fte.

De DRR verricht o.a. onderzoeken naar subjecten en netwerken op diverse geprioriteerde thema's binnen de zogeheten High Impact Crime en Ondernijning, waaronder mensenhandel. Daarnaast is er de dienst landelijke recherche (DLR). De DLR concentreert zich op zware, georganiseerde vormen van criminaliteit (vnl. op Ondernijning), die naar aard of organisatie een (inter)nationaal karakter hebben. Bij de DLR werken 931 fte. Vanuit het zogeheten speelveldmodel worden medewerkers uit de DRR en DLR ingezet, evenals in voorkomende gevallen medewerkers van de Districtsrecherche. Het speelveldmodel is een erkenning voor de complementariteit van delen van werkprocessen. Doordat het operati-

onele werkveld dichter bij elkaar wordt gebracht, kan de capaciteit ook flexibeler worden ingezet.

Wat betreft de kwalitatieve versterking opsporing hebben politie en gezag mij geadviseerd in 2011 ten aanzien van de instroom bij de politie. Het advies was om o.a. een kwalitatieve versterking door middel van zij-instroom te laten plaatsvinden op de thema's financieel-economische criminaliteit (FinEC), cybercrime en aanpak criminele samenwerkingsverbanden, waaronder de aanpak van mensenhandel. Dit advies heb ik overgenomen. Daarnaast kan ik vermelden dat er de afgelopen jaren 1.300 recherchekundigen bijgekomen zijn (HBO+ niveau). Deze hoog opgeleide rechercheurs zullen de opsporing en de aanpak van criminaliteit over de gehele linie versterken, en zullen specifiek worden ingezet binnen de geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

Bij het OM worden mensenhandelzaken afgedaan door gespecialiseerde officieren van justitie. Er is één landelijk coördinerend officier van justitie. Op elk parket heeft één van de senior-officieren van justitie mensenhandel in zijn of haar portefeuille. Binnen het OM houden het Landelijk Parket en het Functioneel Parket zich bijna geheel met de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit bezig, waar de aanpak van mensenhandel onder valt. Bij alle regioparketten zijn daarnaast teams ingericht die zich bezighouden met ondermijnende en high-impact criminaliteit. Deze teams houden zich bezig met meerdere vormen van criminaliteit, deels gestuurd door de actualiteit, dus het is niet mogelijk om aan te geven hoeveel capaciteit specifiek voor mensenhandel wordt ingezet.

Wat betreft de KMar valt de capaciteitsinzet op mensenhandel onder de brede noemer migratiecriminaliteit: vanuit de taakstelling van de KMar is de projectmatige capaciteit vooral gericht op mensensmokkel. Het Sluisteam op Schiphol richt zich wel zowel op mensenhandel als mensensmokkel (vanwege de algemene politietoekening op de luchthavens). Naast deze rechte capaciteit, stuit de KMar ook vanuit andere taakvelden op mensenhandel. Echter, de capaciteit wordt primair voor het hoofdproces ingezet, bijvoorbeeld voor het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV). Arbeidsuitbuiting is als prioriteit benoemd in het meerjarenplan van ISZW. Van de capaciteit van de directie opsporing van ISZW is 35 procent gereserveerd voor arbeidsuitbuiting.

Ook bij gemeenten en RIECs is ten slotte sprake van substantiële capaciteitsinzet. De inzet bij gemeenten is afhankelijk van lokale factoren en door mij, zonder daar uitgebreid onderzoek naar te doen, niet nader te duiden. Wel is mij de capaciteitsinzet van de gemeenten Den Haag, Amsterdam en Rotterdam bekend. Den Haag en Amsterdam zetten momenteel 7 fte in met betrekking tot de controle van het vergunde circuit. In Rotterdam richt een team van 18 fte zich op zowel het vergunde als het onvergunde deel van de branche. Binnen elke RIEC is een dossierhouder mensenhandel aangewezen die zich, in de regel fulltime, richt op mensenhandel en prostitutie.

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