

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Met de inwerkingtreding van de Wet opheffing algemeen bordeelverbod werd de prostitutiesector in 2000 gelegaliseerd.² Het bordeelverbod (de strafbaarheid van het beroepsmatig gelegenheid geven tot prostitutie) en het souteneursverbod (de strafbaarheid van het voordeel trekken uit de inkomsten van een prostituee) werden als zodanig afgeschaft. Daarvoor in de plaats kwamen aangescherpte bepalingen op het terrein van mensenhandel, bepalingen die thans zijn neergelegd in art. 273f Sr.³

In 2007 stelden Job Cohen en Lodewijk Asscher, als burgemeester respectievelijk wethouder van Amsterdam, dat de legalisering geen verbetering had gebracht in de positie van de prostituees. Cohen en Asscher verklaarden zich daarom voorstander van aanscherping van het strafrecht, in het bijzonder van de herinvoering van het souteneursverbod, ook wel het pooierverbod genoemd.⁴ Naar aanleiding van de berichtgeving hierover in de media werd minister van Justitie Hirsch Ballin door Kamerlid Van der Staaij (SGP) gevraagd zijn visie te geven op de oproep van Cohen en Asscher. De minister liet weten dat de herinvoering van het pooierverbod een punt van discussie was dat later zou worden bezien in het bredere kader van nieuwe prostitutiewetgeving.⁵ Van der Staaij diende desondanks samen met anderen een motie in waarin de regering werd verzocht 'maatregelen te nemen of te bevorderen om de praktijken van pooiers tegen te gaan, en daartoe met voorstellen te komen om het souteneurschap strafbaar te stellen'. Volgens de motie werd dit verzoek ingegeven door de oproep vanuit de gemeente Amsterdam,

² Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), *Stb.* 1999, 464 (in werking getreden op 1 oktober 2000).

³ In hoofdstuk 2 volgt een nadere beschrijving van deze ontwikkeling.

⁴ Zie o.m. 'Strengere wet moet vrouwen beschermen', *Het Parool* 20 september 2007, p. 1; 'Cohen: pooierverbod', *De Telegraaf* 21 september 2007, p. 30; 'Cohen pleit voor 'pooierverbod', *De Volkskrant* 21 september 2007, p. 3; 'CDA wil gesprek met A'dam over misstanden prostitutie', *Nederlands Dagblad* 3 oktober 2007, p. 3; 'Vrouwenhandel 'PvdA en CDA zijn voor pooierverbod'', *Nederlands Dagblad* 3 oktober 2007, p. 3.

⁵ Zie *Aanhangsel Handelingen II*, 2007/08, 555, p. 1193 (vragen van het lid Van der Staaij (SGP) met antwoorden van de minister van Justitie).

maar ook door een kort daarvoor verschenen WODC-rapport waarin tot de conclusie werd gekomen dat pooiers nog steeds een veel voorkomend verschijnsel waren.⁶ De motie werd aangenomen.⁷

In 2008, bij de verdere voorbereiding van de nieuwe prostitutiewetgeving, gaven de betrokken ministers te kennen dat zij niet voornemens waren een nieuw specifiek souteneursverbod in te voeren:

‘Naar de huidige stand van zaken lijkt het erop dat een afzonderlijk strafrechtelijk souteneurverbod nodig noch wenselijk is. Allereerst is de strafbaarstelling van mensenhandel (artikel 273f Sr) voldoende ruim om de activiteiten van een souteneur onder te brengen. In aanvulling op de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel wordt de aanpak van souteneurs bestuurlijk benaderd. De term exploitant zal in het wetsvoorstel nader worden gedefinieerd. Onder omstandigheden kan het zijn dat een souteneur aan de kenmerken van een exploitant voldoet en dus vergunningplichtig is. Wanneer hij in die gevallen geen vergunning heeft, handelt in strijd met vergunningvoorwaarden of exploiteert in strijd met een gemeentelijk verbod, is hij in overtreding en strafbaar (ingevolge de WED). Op deze wijze zal dan ook invulling worden gegeven aan de motie-Van der Staaij.’⁸

Het standpunt van de regering kreeg zijn beslag in de in 2009 voorgestelde Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, die thans nog bij de Eerste Kamer aanhangig is. Dit wetsvoorstel vormt samen met een in 2014 bij de Tweede Kamer ingediende novelle de beoogde nieuwe landelijke regelgeving in de prostitutiesector.⁹

In de periode tussen 2008 en 2013 is het thema van het souteneursverbod in het kader van de aanhangige prostitutiewetgeving niet meer uitgebreid aan de orde

⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200-VI, nr. 82 (Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008; Motie om het souteneurschap strafbaar te stellen). Het bedoelde WODC-rapport is de uitgave ‘Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod’ door A. Daalder (2007), onder meer gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 25 437, nr. 54. Overigens kan in dit verband ook worden gewezen op een eerdere motie ingediend door Kamerlid Agema (PVV) met de strekking art. 432 (oud) Sr te doen herleven, waardoor landloperij, bedelarij en soutenage opnieuw strafbaar zouden worden gesteld als commune overtreding, met de mogelijkheid de veroordeelde te plaatsen in een rijkswerk-inrichting (*Kamerstukken II 2006/07*, 29 325, nr. 15). In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op het oude art. 432 Sr, waarin het souteneursverbod besloten lag.

⁷ *Handelingen II 2007/08*, 27 november 2007, 28, p. 2194 (de fracties van de SP, GroenLinks, de PvdD, de Christen-Unie, de SGP, het CDA en de PVV stemden vóór, de overige fracties tegen).

⁸ *Kamerstukken II 2007/08*, 25 437, nr. 56 (Brief van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), p. 5. In het overleg met de Kamercommissies ontving dit standpunt kritiek, maar ook de nodige steun; zie *Kamerstukken II 2007/08*, 25 437, nr. 63 (Verslag van een Algemeen Overleg) en voorts het artikel ‘Er komt geen pooierverbod’, *Het Parool* 20 juni 2008, p. 11. Het standpunt van de regering werd later dat jaar herhaald in *Kamerstukken II 2008/09*, 31 700-VI, nr. 10, p. 40.

⁹ Wetgevingsdossiers 32 211 (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) respectievelijk 33 885 (Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).

geweest. Bijzondere aandacht kreeg het thema weer in april 2013, toen Peter Lemaire, raadsheer en strafsectorvoorzitter bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, in de Volkskrant pleitte voor herinvoering van een pooierverbod. Dat standpunt herhaalde hij enkele maanden later op een symposium over prostitutie.¹⁰ In beide gevallen werd minister Opstelten naar aanleiding van het pleidooi van Lemaire door enkele Kamerleden gevraagd zich daarover uit te laten. De minister gaf aan het niet eens te zijn met het voorstel van de raadsheer. Hij wees erop dat de uitoefening van dwang jegens prostituees of het profiteren daarvan reeds strafbaar was op grond van art. 273f Sr. Het bestaande instrumentarium volstond derhalve, waarbij de voorgenomen wijzigingen in het vergunningenstelsel het effectief optreden tegen mensenhandel eveneens ten goede zouden komen, aldus de minister.¹¹ Wel vormde de hernieuwde aandacht voor het pooierverbod voor hem aanleiding de onderhavige inventarisatie te laten uitvoeren, teneinde een beter beeld te krijgen van de opvattingen in het juridisch werkveld over het pleidooi van Lemaire, en van de daarbij gehanteerde argumenten.

1.2 Opzet en verantwoording

Op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) de uitvoering van de inventarisatie ondergebracht in een onderzoek naar de zedendelicten in het Wetboek van Strafrecht, een onderzoek dat door de Vakgroep Strafrecht & Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen op het moment van schrijven nog wordt uitgevoerd.

In het kader van dat zedenonderzoek zijn diepgaande semigestructureerde interviews gehouden met zeventien juristen: vijf officieren van justitie dan wel advocaten-generaal, vijf rechters dan wel raadsheren, vijf strafrechtadvocaten, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, en een strafrechtswetenschapper. Ten behoeve van de onderhavige inventarisatie is bij die interviews een vraag over het pooierverbod toegevoegd, waarbij het voorstel van Peter Lemaire tot uitgangspunt is genomen (zie bijlage 1). De inzet van deze interviewvraag en van de voorliggende verslaglegging is zoals gezegd het verkrijgen van een beter beeld van de opvattingen in het juridisch werkveld over de opvattingen van Lemaire. Deze verslaglegging treedt niet in de inhoudelijke beoordeling van de gegeven argumenten en is dus zuiver beschrijvend te noemen. Wel worden argumenten inventariserend gecategoriseerd.

¹⁰ Zie hierover paragraaf 3.1.

¹¹ Zie *Handelingen II* 2012/13, 23 april 2013, 78, 6, p. 11-12 (Vragen van het lid Oskam aan de minister van Veiligheid en Justitie over het bericht "Rechter: pooierverbod herinvoeren") en *Kamerstukken II* 2013/14, 28 638, nr. 108 (Mensenhandel; Verslag van een Algemeen Overleg), p. 15, 28. Bij de algemene beschouwingen werd dit regeringsstandpunt door de minister-president bevestigd (*Handelingen II* 2013/14, 26 september 2013, 29 7713, p. 6).

Enkele gevolgen van de koppeling aan het zedenonderzoek alsook bepaalde andere bijzonderheden verdienen hier vermelding.

Ten eerste betreffen de interviews kwalitatief onderzoek, waardoor de interviewresultaten niet representatief kunnen worden geacht voor een bepaalde doelgroep, zoals de staande of zittende magistratuur. In het algemeen waren deze interviews erop gericht argumenten vóór of tegen bepaalde wetswijzigingen te genereren, waarbij het in het kader van deze inventarisatie in het bijzonder ging om het zichtbaar maken van zeventien opvattingen over de oproep van Lemaire tot herinvoering van een pooierverbod.

Ten tweede is aangesloten bij het uitgangspunt van het zedenonderzoek dat de interviewresultaten van de vijftien respondenten uit de rechtspraktijk (kort gezegd: de officieren van justitie, de rechters en de advocaten) op basis van anonimiteit worden verwerkt. De overige twee respondenten worden op naam weergegeven.

Ten derde kan het volgende worden opgemerkt over de expertise en de bijzondere samenstelling van de respondentengroep. In verband met het onderzoek naar de zedentitel in het Wetboek van Strafrecht, zijn de respondenten zo veel mogelijk geselecteerd op basis van hun expertise op het gebied van het zedenrecht. De respondenten die werkzaam zijn bij het openbaar ministerie, zijn aangezocht op voorspraak van een officier van justitie die lid is van de WODC-begeleidingscommissie van het zedenproject.¹² De respondenten uit de zittende magistratuur zijn met toestemming van de Raad van de Rechtspraak voorgedragen door het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht. De vijf strafrechtadvocaten zijn in overleg met de begeleidingscommissie benaderd op basis van hun ervaring met zedenzaken. Mr. Corinne Dettmeijer-Vermeulen is in haar hoedanigheid van Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen geïnterviewd in verband met de aspecten die het mandaat van de Nationaal Rapporteur raken. Dr. Renée Kool, universitair hoofddocent bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen aan de Universiteit Utrecht, is geïnterviewd in verband met haar wetenschappelijke expertise op het gebied van zedendelicten.

Omdat het thema van het pooierverbod samenhangt met art. 273f Sr (mensenhandel), en omdat expertise op het terrein van zedendelicten en expertise op het terrein van mensenhandel weliswaar vaak maar niet noodzakelijkerwijs samen gaan, rijst de vraag in welke mate de respondentengroep vertrouwd is met art. 273f Sr en de daaraan verbonden rechtspraktijk. Tegen de achtergrond van deze vraag moet worden gewezen op een viertal wijzigingen dat in de respondentengroep van de inventarisatie heeft plaatsgevonden (deze wijzigingen gelden niet voor het bredere zedenonderzoek). Allereerst is een respondent toegevoegd. Dit

¹² De uitvoering van deze inventarisatie is door het WODC niet verbonden aan de werkzaamheden van de genoemde begeleidingscommissie. In zoverre zijn de inventarisatie en het zedenonderzoek gescheiden projecten.

betreft een raadsheer bij een gerechtshof, die met toestemming van de Raad voor de Rechtspraak is benaderd in verband met de omstandigheid dat raadsheer Peter Lemaire reeds tot de respondentengroep van het zedenonderzoek behoorde.¹³ Door de toevoeging van deze raadsheer kon de respondentengroep die op Lemaire's voorstel zou reageren uit zeventien personen blijven bestaan, in het bijzonder uit vijf leden van de zittende magistratuur naast vijf leden van het OM en vijf advocaten. De toegevoegde raadsheer is zeer ervaren op het terrein van mensenhandelzaken. Daarnaast hebben twee officieren van justitie en een advocaat-generaal bij een ressortsparket bij de beantwoording van de interviewvraag over het pooierverbod aangegeven dat zij, naar hun eigen mening, te weinig mensenhandelzaken hadden behandeld om een afgewogen beoordeling te geven. Omdat zij zich in dit kader geheel van inhoudelijke beantwoording hebben onthouden, zijn voor deze respondenten drie nieuwe aangezocht. De nieuwe respondenten, eveneens twee officieren van justitie en een advocaat-generaal, zijn geselecteerd op basis van hun bijzondere expertise op het gebied van mensenhandel. Deze in totaal vier toegevoegde respondenten kunnen dus zonder meer specialisten worden genoemd waar het gaat om art. 273f Sr. Ditzelfde geldt vanzelfsprekend voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Met betrekking tot de overige respondenten kan weliswaar geen objectieve inschatting worden gemaakt van de individuele expertise per respondent, maar evident is naar voren gekomen dat zij vertrouwd waren met art. 273f Sr, met concrete mensenhandelzaken en met de bijbehorende jurisprudentie. De noodzaak voor het maken van een nader kwalitatief onderscheid binnen de respondentengroep is in die zin niet gebleken. Een schematische weergave van de respondentengroep is opgenomen in paragraaf 4.1.

Een vierde bijzonderheid bij deze inventarisatie heeft te maken met de opvattingen van Lemaire. Zoals gezegd zijn deze opvattingen de basis geweest voor de interviewvraag over het pooierverbod. Ter verduidelijking van de bedoelde bijzonderheid moeten hier twee perioden worden gescheiden. De eerste periode is die waarin Lemaire in de media de genoemde uitspraken deed over het pooierverbod en waarin hij ons, op ons verzoek, nadere informatie verstrekke over zijn visie, ten behoeve van het opstellen van de interviewvraag. De tweede periode is die waarin hij door ons uitgebreid is geïnterviewd over het zedenrecht en over het pooierverbod, en waarin hij tevens besloot een notitie te schrijven over de door hem gewenste herinvoering van het pooierverbod (het interviewverslag is opgenomen als bijlage 2 en zijn notitie is opgenomen als bijlage 3; een samenvatting van zijn visie wordt gegeven in hoofdstuk 3). De meeste overige respondenten zijn over het pooierverbod geïnterviewd tussen deze twee perioden in, dus voorafgaand aan het lange interview met Lemaire en nog voordat hij zijn notitie

¹³ Deze opmerking brengt mee dat de inbreng van Peter Lemaire in het zedenonderzoek niet meer op volledig anonieme basis plaatsvindt. Voor deze ontsluiting heeft Lemaire zijn toestemming gegeven.