

**25 437**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod)**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 13 april 1999

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **VVD**-fractie zouden gaarne een (beknopt) overzicht ontvangen van de hoofdlijnen van de wetgeving en de handhaving daarvan op het gebied van het onderhavig wetsvoorstel in de verschillende landen van de Europese Unie.

De leden van de **CDA**-fractie zouden in dit stadium vooral informatie willen ontvangen over de feitelijke gevolgen van de voorgestelde legalisering van het bordeelwezen.

Het voorgestelde artikel 151a verklaart de gemeenteraad bevoegd, voorschriften te geven met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Staat het gemeenteraden vrij deze voorschriften zo vast te stellen dat zulke bedrijven niet in die gemeente kunnen worden gevestigd? Wordt daarom in het opschrift van het wetsvoorstel gesproken van de opheffing van het algemene bordeelverbod?

Onderkent de minister dat het onwenselijk is, gemeenten die tot nu het bordeelwezen buiten de deur hebben weten te houden, te dwingen zulke bedrijven toe te staan?

De leden van de **CDA**-fractie zouden – zoals door deze fractie ook bij de behandeling van eerdere wetsvoorstellen over dit onderwerp is betoogd – het onaanvaardbaar achten als voor bordelen op gelijke voet met andere bedrijven buitenlandse personeel kan worden geworven, vergunningen voor het vestigen van de inrichting kunnen worden verkregen, en subsidies kunnen worden gevraagd. Zij verzochten om een nauwgezette uiteenzetting of, en zo ja op welke juridische gronden, dit kan worden afgewezen.

Hoe beoordeelt de minister de gevaren van een verlegging van vrouwenhandel en inzet van illegale prostituees naar de prostitutie buiten bordelen? Neemt hij de waarschuwingen terzake in WODC-rapport 173

<sup>1</sup> Samenstelling:

Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA) (plv. voorzitter), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), de Haze Winkelman (VVD), Meeter (PvdA) en Ruers (SP).

(«Georganiseerde criminaliteit in Nederland») ter harte? Welke beleidsmaatregelen komen daarbij in aanmerking?

Op welke wijze zal de handhaving van het verbod, ontucht te plegen met prostituees beneden de 18 jaar, worden georganiseerd? Zal de handhaving van dit verbod zowel straatprostitutie en prostitutie aan huis, als prostitutie in bordelen betreffen?

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie waarom in de considerans nog steeds wordt gerept van «het voornemen de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting af te schaffen»? Had de considerans niet moeten worden herzien toen artikel 32 van het Wetboek van Strafrecht was vervallen ingevolge de op 1 januari jl. in werking getreden Wet van 18 juni 1998 (Stb.340) tot vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met instemming van de wetswijziging kennis genomen. Toch is er ook sprake van ambivalente gevoelens, omdat het een gegeven is dat veel vrouwen niet uit geheel vrije en autonome keuze op deze manier werken.

Zij zeiden echter met de minister van mening te zijn dat het een moderne samenleving past prostitutie als gegeven te beschouwen.

Door de voorliggende wetswijziging zijn gemeenten straks in staat lokaal beleid te ontwikkelen. Hetgeen controle en decriminalisering mogelijk maakt. Deze leden toonden zich positief over de betere beschermingsmogelijkheden voor minderjarigen en onvrijwillige prostituees. In dat kader zeiden zij tevreden te zijn met de beide aangenomen amendementen (stuknrs. 8, 9 en 17) die strafbaarstelling van prostituanten beogen.

De leden hier aan het woord zouden graag nog enkele vragen beantwoord zien die betrekking hebben op de handhaafbaarheid. Hoe denkt de minister te voorkomen dat buitenlandse vrouwen meer in de illegaliteit zullen verdwijnen? Zou het effect van de wet niet kunnen zijn dat een relatief klein aantal officiële prostituees het inderdaad wat beter krijgt, maar dat een groter aantal in het illegale circuit verdwijnt? Hoe beoordeelt de minister de toenemende druk om voor prostituees uit derden landen een uitzondering te maken op basis van de Wet arbeid vreemdelingen? Hoe ziet de minister de handhaving van deze wet in het licht van de initiatieven van enkele gemeenten om te komen tot uitzendbureaus voor buitenlandse prostituees?

Waar liggen voor de minister de grenzen van het legaliseren van het beroep van prostituee? Voorziet de minister onder invloed van deze wet een ontwikkeling naar een situatie waarin het beroep als passende arbeid gezien zou kunnen worden? Hoe zou deze ontwikkeling voorkomen kunnen worden?

Hoe zal worden bevorderd dat de gemeenten tijdig een beleid ontwikkelen ter uitvoering van de onderhavige wet? Hoe waardeert de minister de relatie met de Gemeentewet in deze?

Hoe kan de strafbaarstelling van prostituanten van prostituees jonger dan 18 worden gerealiseerd? Hoe moet de prostituut zich op de hoogte stellen van de leeftijd van de prostituee?

Meer in het algemeen vroegen de leden van de PvdA-fractie hoe de uitvoeringspraktijk zal worden geëvalueerd, en waar de criteria liggen t.a.v. gewenste dan wel niet-gewenste uitvoeringspraktijken? Waarover zal

na één jaar worden gerapporteerd, en wat is het terrein van de evaluatie na twee jaar waarover is gesproken?

De leden van de fractie van **D66** hadden met grote instemming kennis genomen van de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Op zichzelf zeiden zij de beoogde opheffing van het bordeelverbod als passend in deze tijd te beoordelen. Niettemin vroegen zij aandacht voor een aantal onderwerpen. Zij zeiden daarop graag de reactie van de minister te vernemen..

De leden hier aan het woord toonden zich bezorgd over het ontbreken van eenduidige landelijke regelingen bij een zo belangrijke zaak als deze. De vorm en de voorwaarden waarop vergunningen als bedoeld in dit wetsvoorstel kunnen worden verleend wordt geheel aan gemeenten overgelaten. Zij kunnen daarbij gebruik maken van hun verordenende bevoegdheid en de mogelijkheden om een ruimtelijk beleid te voeren door aanpassing van een bestemmingsplan. Door aan de VNG over te laten om een modelvergunning op te stellen, wordt aan de VNG terzake een bevoegdheid toegekend, die aan de wetgever toebehoort en zeker bij een wetsvoorstel als het onderhavige behoort te blijven. Doordat gemeenten niet verplicht zijn het VNG model te hanteren kunnen per gemeente verschillende regels van toepassing zijn en daarmee komt de handhaafbaarheid van die regels in gevaar. Bovendien kunnen die regels niet van toepassing zijn op escortservices, thuiswerkers en tippelzones, zodat in elk geval een groot deel van de prostituees ongeregeld zal blijven terwijl met dit wetsvoorstel de suggestie wordt gewekt, dat hiermee de gehele prostitutie wordt gelegaliseerd althans gesaneerd. Door het ontbreken van een landelijke richtlijn is het denkbaar dat de rechter daarover zal moeten worden geraadpleegd. Ook de vier grote steden hebben hun zorg op dit punt geuit. Wat is de reactie hierop van de minister?

Vervolgens gingen de leden van de fractie van D66 in op het onderzoek dat in opdracht van de minister van Justitie door het NISSO is gedaan naar de aard en omvang van minderjarige (allochtone) meisjes die (gedwongen) in de prostitutie werken. In dat onderzoek werd een aantal aanbevelingen gedaan, o.a. het maken van een protocol voor onderzoek vanuit de politie naar gedwongen prostitutie. Wat is met deze aanbevelingen gedaan of wat is de minister voornemens met deze aanbevelingen te gaan doen?

De belangrijkste groep betrokkenen bij dit wetsvoorstel heeft bij de behandeling niet of nauwelijks aandacht gekregen, de prostituee zelf. Veel aandacht was er voor de vergunninghouder en de aan hem/ haar te stellen voorwaarden. De leden hier aan het woord waren van mening dat tenminste evenveel aandacht behoort te worden gegeven aan de prostituees. Zij dienen voorgelicht te worden over de rechten en plichten die volgen uit dit wetsvoorstel. Er dienen middelen te worden vrijgemaakt om organisaties als De Rode Draad en het Prostitutie Informatie Centrum, beiden te Amsterdam, in staat te stellen werkgroepen te houden, informatie te verstrekken, hulp te verlenen, te verwijzen etc. In het verleden is wel gepoogd een zgn. Eroticakeur te ontwikkelen. Deze leden zeiden dat een positieve en verstandige poging te vinden om de positie van de prostituee te verbeteren. Door de indiening van dit wetsvoorstel zullen veel minderjarige en illegale prostituees wellicht nog meer in een isolement komen. Daarom dient de hulp en informatieverlening zich ook tot die groep uit te strekken. Is de minister bereid daar daadwerkelijk middelen voor ter beschikking te stellen?

De leden van de fractie van **Groen Links** zeiden voorstander te zijn van legalisering van seksbedrijven. Zij konden zich derhalve vinden in de

voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht ter opheffing van het algemeen bordeelverbod. Deze leden wilden de wetswijziging met name beoordelen op de mogelijkheden die de wetswijziging biedt tot verbetering van maatschappelijke positie van prostituees (m/v). Het gaat daarbij, naast verbetering van de arbeidsomstandigheden, in de eerste plaats om normalisering van de arbeidsverhoudingen binnen seksbedrijven. Met name omtrent laatstgenoemde hadden de leden van de fractie van Groen Links enige vragen.

Deelt de minister de inschatting dat de voorkeur van de meeste prostitutiewerksters uitgaat naar de positie van zelfstandig ondernemster(er)? Is bekend welk deel van de prostitutiewerksters als zelfstandige en welk deel in loondienst zal gaan werken?

Op welke wijze zal opheffing van het bordeelverbod de arbeidspositie van de groep zelfstandig werkende prostitutiewerksters verbetert?

Is het de minister bekend dat in de bedrijfssector van de prostitutie sprake is van schijnconstructies, waarin exploitanten profiteren zowel van «voordelen» door de prostituee als zelfstandige (door het niet betalen van sociale lasten) als van voordelen door hen gelijktijdig als werknemers in loondienst te beschouwen (door het stellen van bepaalde eisen aan prostituees)? Hoe kunnen dergelijke schijnconstructies worden tegen gegaan? Is hier bijvoorbeeld een rol weggelegd voor de uitvoeringsorganen, de belastingdienst en/ of de gemeentelijke overheid? Zo ja, welke?

In prostitutiebedrijven is veelal sprake van een zgn. «percentageregeling», waarbij prostituees meer dan 50% van hun verdiensten moeten afstaan aan de exploitant. De betaling voor de dienstverlening komt daarmee niet in verhouding te staan tot de geleverde diensten. Zijn dergelijke praktijken als uitbuiting met dwangaspecten te kenschetsen en vallen deze derhalve onder de delictomschrijving van artikel 250a?

Acht de minister het mogelijk dat gemeenten door middel van een vergunningenstelsel deze «percentageregeling» verbieden? De leden hier aan het woord deelden mee dat een dergelijk voorstel in Rotterdam in voorbereiding is.

Hoe stelt de minister zich, arbeidsrechtelijk gezien, de arbeidsverhouding voor van prostituees die tijdelijk en incidenteel enkele dagdelen per maand in bordelen werken, hetgeen met name in de homo- prostitutiebedrijven het geval is? Wordt daarbij gedacht aan bij voorbeeld «oproepcontracten» en «nulcontracten»?

Deelt de minister de constatering dat de onderhandelingspositie van de individuele prostituee op dit moment nog zwak is? Er is geen sprake van een CAO en het ontbreekt aan een voldoende organisatiegraad van prostitutiewerksters. Hoe kan de onderhandelingspositie van prostituees versterkt worden nu (nog) geen sprake is van een vakbond van prostituees, maar slechts een belangenorganisatie, zoals De Rode Draad, met een bescheiden rijkssubsidie die tot en met 1999 is verleend?

Wordt het wenselijk geacht dat gemeenten de huidige exploitanten met een strafrechtelijk verleden tijdelijk een uitweg bieden via een overgangsperiode waarin zij hun activiteiten kunnen voortzetten? Indien hiervoor niet gekozen wordt maakt mogelijke bestuursrechtelijke beroep door deze exploitanten tegen het niet- verlenen van de vergunning, met het argument dat in dat geval sprake zou zijn van onbehoorlijk bestuur, het onthouden van de vergunning aan deze groep exploitanten onmiddellijk na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel toch onuitvoerbaar?

Hoe kan het verbod op prostitutie- contacten met prostituees onder de 18 jaar, met name aanhouding opsporing van strafbare prostituanten, in de praktijk worden gehandhaafd?

De leden hier aan het woord vroegen of de minister kan onderschrijven dat wanneer monitoring uitwijst dat, na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, zich ongewenste ontwikkelingen voordoen als vlucht naar oncontroleerbare vormen van prostitutie, de bijstelling van beleid niet dient te wachten op de evaluatie van de wetswijziging?

De leden van de fracties van **SGP**-, **RPF**- en **GPV** hadden met uiterst gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij wilden evenwel ter verbreding en verdieping van hun inzichten met betrekking tot de uitgangspunten en effecten van het wetsvoorstel gaarne een aantal vragen aan de regering voorleggen.

Allereerst vroegen deze leden of de in de toelichtende stukken en in de Handelingen van de Tweede Kamer (Handelingen II, 1998–1999, nrs. 44 en 45) veelvuldig genoemde modelverordening van de VNG reeds beschikbaar is en aan de Kamer zou kunnen worden overgelegd. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van een handreiking ten behoeve van het lokaal handhavingsbeleid? Kan deze handleiding, eventueel in concept, voor de afhandeling van c.q. de stemming over het wetsvoorstel aan de Kamer worden overgelegd?

Kan het half-gedecentraliseerde prostitutiebeleid – deze leden doelden op het verbod van een zgn. nulbeleid voor gemeenten en op de toepassing van starters – en andere overheidssubsidies niet de facto tot een (bewust nagestreefde) spreiding en stimulering van exploitatie van prostitutiegelegenheden over gemeenten waar deze gelegenheden thans nog niet voorkomen? Kan tevens een nadere invulling worden gegeven aan de uitspraak van de minister van Justitie dat subsidiegevers over een (grote?) discretionaire bevoegdheid beschikken?

Prostitutie, zo stelden deze leden, hoewel ook thans als zodanig niet strafbaar gesteld, en exploitatie van prostitutie, thans verboden, zullen, indien het wetsvoorstel wordt aanvaard, juridisch tot normale vormen van arbeid respectievelijk bedrijf moeten worden gerekend. Tegelijkertijd wordt van regeringszijde opgemerkt dat het om een bijzonder beroep en om een buitengewone branche gaat, waardoor volledige gelijke behandeling met elke andere vorm van beroep of bedrijf weer niet aan de orde is. Op grond van welk juridisch gegeven of criterium wordt dit onderscheid gerechtvaardigd indien, wat de prostitutie betreft, van volledige vrijwilligheid sprake is?

De minister van Justitie heeft tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 1998–1999, nr. 45, blz. 3158 m.k.) gesproken over «het zeer persoonlijke karakter van de dienstverlening van een prostituee». Welke relatie wordt hier bedoeld, die tussen exploitant en prostituee of die tussen prostituee en prostituant? Wat houdt dit zeer persoonlijke karakter in deze verhouding(en) in en welke juridische consequenties brengt dat voor de beëindiging van de verhouding(en) mee? Meer in het bijzonder vroegen deze leden of de uitspraak van de minister (t.a.p.) betekent dat de arbeidsovereenkomst tussen een bordeelhouder en een prostituee «in beginsel» een gewone arbeidsovereenkomst «met specifieke elementen» is. Wat betekenen de woorden «in beginsel» in concreto?

Welke dwingendrechtelijke bepalingen van het arbeidsovereenkomstenrecht kunnen met een beroep op het «in beginsel» eventueel wel/ niet opzij worden gezet? Zijn opzeggingstermijnen en -verboden van toepassing op beëindiging van de arbeidsovereenkomst? Deze leden

vroegen tenslotte of zij ervan uit mochten gaan dat de beantwoording van al deze vragen geschiedt in overeenstemming met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De leden hier aan het woord stelden in het kader van het begrip «passende arbeid» de vraag of het niet een paradoxale situatie genoemd moet worden dat het arbeidsbureau wèl aangemelde vacatures in de prostitutiebranche zal opnemen, maar werk in die branche niet zondermeer als passende arbeid zal aanmerken. Zijn er voorbeelden van arbeid te geven waarvoor hetzelfde geldt? Vergelijk ook het op de Wet arbeid vreemdelingen stoelende uitvoeringsbesluit, dat een generaal verbod op tewerkstelling in de prostitutie bevat. Wat is de uitkomst van, dan wel de stand van zaken met betrekking tot, het overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de vraag of en zo ja, hoe lang artikel 3 van het uitvoeringsbesluit, gebaseerd op artikel 8 van de Wet arbeid vreemdelingen, zal blijven bestaan?

De leden van de fracties van SGP, RPF en GPV stelden de vraag of deze vrouwen, in elk geval zolang het uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen van kracht is en zij niet vrijwillig het land verlaten, onmiddellijk nadat de voorgestelde wet in werking zal zijn getreden het land uitgezet worden of dat hun aanwezigheid hier te lande tijdelijk zal worden gedoogd?

Hoe verhoudt zich de impliciete verplichting voor gemeenten om een expliciete bestemming voor bordelen in bestemmingsplannen op te nemen tot het regime van de Wet op de ruimtelijke ordening, indien van de behoefte aan zulk een bestemming niet is gebleken? Zijn er voorbeelden te geven van (materiële) verplichtingen voor gemeenten om specifieke bestemmingen op te nemen voor inrichtingen die noch actueel voorkomen noch in een gebleken behoefte voorzien? Zijn voorbeelden te geven van benoemingen en omschrijvingen van een bordeelbestemming?

Deze leden vroegen verder op welke verwijzingen naar jurisprudentie en/of literatuur de opvatting van de regering steunt dat een algeheel gemeentelijk verbod op de exploitatie van prostitutie «waarschijnlijk» of «vermoedelijk» door de rechter in strijd geacht zal worden met artikel 19, derde lid, Grondwet? Kan nader onderbouwd worden de stelling dat afbreuk wordt gedaan aan het recht op vrije vestiging en vrije beroepskeuze indien niet in iedere gemeente in Nederland een bordeel kan worden gevestigd? Wat betreft artikel 58 van de Arbeidsomstandighedenwet, dat gemeenten de bevoegdheid geeft in bijzondere gevallen voorschriften te geven op lokaal niveau, vroegen deze leden, uitgaande van de toepasselijkheid van de Arbowet op free lancers in de prostitutiebranche, of genoemd artikel meebrengt dat iedere gemeente deze voorschriften (vooraf) ter goedkeuring dient voor te leggen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De voorzitter van de commissie,  
Heijne-Makkreel

De griffier van de commissie,  
Hordijk