

Vergaderjaar 1999–2000

**25 437**

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

**Nr. 24**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 14 februari 2000

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 27 januari 2000 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over:

- **de brief van de minister van Justitie d.d. 8 juni 1999 inzake nakoming toezeggingen gedaan tijdens plenaire behandeling wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod (25 437, nr. 19);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 23 september 1999 inzake toepasselijkheid Wet arbeid vreemdelingen op het prostitutiebedrijf (25 437, nr. 20);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 1 november 1999 t.g.v. o.m. het advies van de landsadvocaat inzake handhaving van art. 3 van het Uitvoeringsbesluit arbeid vreemdelingen en arbeid in prostitutie (J99-829);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 23 december 1999 inzake inwerkingtreding op 1 oktober 2000 van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod (J00-5);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 26 januari 2000 inzake handhaving gemeentelijk prostitutiebeleid.**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

Mevrouw **Barth** (PvdA) complimenteerde de minister met al het werk dat reeds verricht is op dit dossier. Het handboek lokaal prostitutiebeleid ziet er prachtig uit en het bevat veel informatie. Ook de aanpassing van het besluit justitiële documentatie, de nieuwe handleiding voor mensenhandel en de aanpassing van de B17-procedure laten zien dat er met voortvarendheid gewerkt wordt.

Zij kon instemmen met het besluit de invoering drie maanden uit te stellen. De argumenten van de VNG zijn zeer overtuigend; beter goed dan snel.

Mevrouw Barth kon zich niet vinden in de argumenten van de minister om voorlopig de Arbo-wet niet van toepassing te verklaren op zelfstandige prostituees, omdat er nog onduidelijkheden bestaan rondom de opheffing van het bordeelverbod en de minister de evaluatie wil afwachten.

Artikel 27 van de Arbo-wet biedt de mogelijkheid om deze wet voor zelf-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Brood (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Duijkers (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Kamp (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA).

standigen te laten gelden als de veiligheid of de gezondheid van betrokkenen in het geding is. Als er één branche is met risico's voor gezondheid en veiligheid, is het wel de prostitutie. Het gaat daarbij onder andere om goede hygiëne, SOA-preventie, brandveiligheid, voldoende lucht en licht en een waarschuwingssysteem voor opdringerige en agressieve klanten. De landelijke overheid moet hier haar verantwoordelijkheid nemen en niet wachten op de evaluatie. Een evenwichtige invoering van de opheffing van het bordeelverbod is van groot belang. Het gaat daarbij niet alleen om openbare orde, om het handhaven van het strafrecht, ook de sociale aspecten zijn zeer belangrijk. Zij vroeg de minister dan ook met klem alsnog hiermee aan de slag te gaan.

De situatie rondom de identificatie van prostituees baart eveneens grote zorgen. Volgens de minister kan het probleem dat gerezen is vanwege de twee rechtszaken over het prostitutiebeleid in Amsterdam en Rotterdam binnen bestaande regelgeving worden opgelost. Op grond van de Vreemdelingenwet kan wél gecontroleerd worden. Maar het was toch ook de bedoeling dat ook administratiefrechtelijk gecontroleerd zou kunnen worden of iemand die dat werk doet wel meerderjarig is, legaal in Nederland verblijft en het werk vrijwillig doet? Dat was nu juist de meerwaarde van dit wetsvoorstel! Bovendien wordt uitgegaan van een werkgevers-werknemersrelatie tussen bordeelhouder en prostituee, terwijl uit de jurisprudentie blijkt dat daar het probleem zit. Die relatie is er vaak niet, in elk geval niet officieel, en daarom kan de bordeelhouder niet worden aangesproken op het beschikken over een kopie van het identiteitsbewijs. Regelmatige controles zijn zeer belangrijk. Als er sprake is van een goede relatie tussen de vrouwen en de zedenpolitie, zullen de vrouwen eerder aangifte doen als zij het slachtoffer worden van dwang, mishandeling et cetera.

Het is goed dat de minister overleg gaat voeren met de VNG en een aantal gemeenten. Als de wet moet worden aangepast, moet dat heel snel gebeuren. Mevrouw Barth verzocht de minister de Kamer zo snel mogelijk over een en ander te informeren. Het systeem moet waterdicht zijn op 1 oktober zodat kwaadwillende bordeelhouders niet in staat zijn mazen in de wet te benutten! Het wetsvoorstel beoogt heldere normen te creëren: dit mag wel en dat niet. Er zijn gemeenten die proberen die heldere normen wat meer op te rekken. Harderwijk en Katwijk trachten via bestemmingsplannen prostitutie in hun gemeenten praktisch onmogelijk te maken, terwijl uit Amsterdam berichten komen dat men de jongensprostitutie naar de tippelzone wil verplaatsen. Een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is echter om prostitutie door minderjarigen niet meer te gedogen. Natuurlijk hebben gemeenten het recht hun bestemmingsplannen op een bepaalde manier in te richten. Als een gemeente hard kan maken dat aldaar prostitutie niet mogelijk is op grond van argumenten inzake ruimte, milieu of overlast, heeft die gemeente een zaak. Het bestemmingsplan is echter niet bedoeld om tegemoet te komen aan morele bezwaren tegen prostitutie. Een nulloptie op grond van morele overwegingen is niet aan de orde. Dat behoort niet tot de rechtskracht van een gemeente. De landelijke wetgever gaat over de normstelling in de wet. Als de landelijke wetgever prostitutie legaal maakt, kan het niet zo zijn dat een gemeente het op grond van morele overwegingen aldaar weer illegaal maakt.

Zowel in de brief van 8 juni als in latere brieven wordt gesteld dat er voor de handhaving in principe voldoende menskracht aanwezig is. Kan de minister ingaan op de breed gedragen vrees van verplaatsing naar ongrijpbare escortcircuits? In de Bijlmermeer bijvoorbeeld komen binnen bepaalde bevolkingsgroepen escortservices voor. Die zijn ontzettend moeilijk in kaart te brengen, laat staan aan te pakken. Opsporing vergt zeer intensieve aandacht van de politie. Uiteindelijk staat of valt het succes van dit wetsvoorstel met de beschikbaarheid van voldoende menskracht.

Als het goed is, zullen prostituees en bordeelhouders na de legalisatie gewoon belasting betalen. Met name voor prostituees is het heel belangrijk dat zij anoniem belastingaangifte kunnen doen. Het betreft immers geen vak waar mensen rond voor uitkomen. De mogelijkheden daartoe verschillen echter in de diverse belastingregio's. Het kan zelfs afhangen van de desbetreffende inspecteur. Is de minister bereid een soort landelijk beleid in dezen te bevorderen?

Zelfs met de nadere legalisering van bordelen, schijnt het nog steeds heel moeilijk te zijn om een lening te krijgen bij de bank. Daardoor worden goedwillende bordeelhouders haast gedwongen met één been in de illegaliteit te blijven staan, omdat dan alleen met zwart geld geïnvesteerd kan worden. Is de minister bereid hierover te spreken met de Nederlandse vereniging van banken?

De heer **Dittrich** (D66) was erg geschrokken van de uitspraak van de Raad van State dat de jeugdzedenpolitie niet de mogelijkheid heeft mensen om identificatie te vragen, terwijl dit juist in dit circuit van groot belang is. Naar aanleiding van Kamervragen heeft de minister geantwoord dat die mogelijkheden er wel zijn, dat er overleg met de betrokken partners zal plaatsvinden en dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt met een wetsvoorstel om de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) alsmede de controlemogelijkheden wat uit te breiden. Hierbij dient ook de Wet op de identificatieplicht betrokken te worden. Op grond van die wet kunnen bijvoorbeeld bij voetbalwedstrijden of in het openbaar vervoer allerlei vragen gesteld worden over de identificatie. Het is dan toch vreemd dat dit in het prostitutiecircuit niet mogelijk is, terwijl daarbij vaak sprake is van minderjarigen of van mensen die er onvrijwillig werken? Wil de minister een eventuele aanpassing van deze wet in dat beraad aan de orde stellen? Bovendien is snelheid in dezen geboden. Het is immers ongewenst dat er een gat in de controlemogelijkheden zit als de wet in werking treedt.

Naleving van de wet moet zeker in het begin zeer nauwkeurig gevolgd worden, teneinde het mensen van buiten de EU onmogelijk te maken hier illegaal in de prostitutie te werken. Illegale arbeid in de prostitutie brengt immers allerlei andere illegale activiteiten met zich mee.

De heer Dittrich toonde zich verheugd over het advies van de landsadvocaat dat artikel 3 van het besluit niet echt veranderd hoeft te worden, zij het dat duidelijker gemaakt moet worden dat het een beleidsdoelstelling van de regering is dat illegale prostituees moeten worden geweerd. Hoe gaan gemeenten om met het nieuwe beleid? Is er een overzicht van gemeenten die met hun bestemmingsplannen proberen prostitutie uit te bannen? Bij de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod moet grondig gekeken worden naar de redenen die sommige gemeenten hanteren om prostitutie uit te bannen.

Door de aanneming van een amendement van mevrouw Barth is strafbaarstelling van de prostituant mogelijk wanneer de prostituee minderjarig is. De heer Dittrich herhaalde dat hij de indruk heeft dat het hier gaat om symboolwetgeving. Het is namelijk zeer moeilijk vast te stellen of iemand minderjarig is. Het staat nu echter in de wet. In hoeverre treft de politie reeds voorbereidingen om een en ander adequaat te controleren? De heer Dittrich deelde de zorgen met betrekking tot escortservices. In hoeverre kan de politie controleren of deze escortservices geen vergaarbak worden van illegalen en minderjarigen?

Hoe staat het met betrekking tot de aanstelling van een nationale rapporteur vrouwenhandel?

Ook de heer Dittrich ging akkoord met uitstel van de invoeringsdatum. De wet moet namelijk zo goed mogelijk worden uitgevoerd.

De heer **Nicolaï** (VVD) sprak zijn welgemeende complimenten uit voor het handboek. Het ziet er niet alleen goed uit, maar is het ook inhoudelijk zeer geschikt om het beleid op een goede manier te laten implementeren. Het is zeer belangrijk dat prostituee en prostituant gevraagd kunnen worden naar leeftijd, identiteit en legaliteit. Als die mogelijkheid niet voldoende bestaat, moet de wet zeer snel worden aangepast.

De heer Nicolaï meende dat het logisch is ook hier de Arbo-richtlijnen te hanteren die in het hele rechtsstelsel gehanteerd worden. Freelancers als zelfstandigen vallen daar niet onder. Men moet voorzichtig zijn met het creëren van uitzonderingscategorieën.

Wat de werkvergunningen betreft, kon de heer Nicolaï zich vinden in de lijn van het kabinet. Wat wordt er bedoeld met de opmerking dat er misschien een situatie kan ontstaan waarin wel degelijk behoefte bestaat aan prostituees van buiten de EU en dat die deur dus wel moet worden opengezet? Het is een heel verkeerd signaal als betoogd wordt dat het voor Nederland van wezenlijk belang zou zijn Afrikaanse meisjes te halen om alhier in de prostitutie te gaan werken. Dat is het meest verkeerde signaal dat je zou kunnen afgeven.

De heer Nicolaï herhaalde de opvatting van de VVD met betrekking tot de nulloptie voor gemeenten. Gemeenten moeten alle ruimte hebben om via hun bestemmingsplannen alle mogelijkheden te benutten. Als een grote stad kan besluiten in een groot aantal wijken geen prostitutie te willen, waarom zou een kleine stad dan om vergelijkbare redenen niet kunnen zeggen dat het in de hele stad niet kan?

De heer **Van der Staaij** (SGP) herhaalde dat de SGP fundamentele en principiële bezwaren heeft tegen de opheffing van het bordeelverbod. Hij betreurde het dat gemeenten niet expliciet de mogelijkheid hebben om de nulloptie in te voeren en hoopte dat gemeenten over voldoende bestuursrechtelijke mogelijkheden beschikken om de vestiging van bordelen tegen te gaan. Morele overwegingen zijn niet alleen in het strafrecht aan de orde. Zij spelen ook een rol bij de vaststelling van een bestemmingsplan.

Hij juichte het van harte toe dat bepaalde gemeenten zoeken naar mogelijkheden om mensen die zich niet gelukkig voelen in de prostitutie in staat te stellen te breken met dat bestaan.

Er is een verhoogde inzet van politie en justitie nodig om de doelstellingen van het wetsvoorstel te bereiken. Is de veronderstelling van de minister dat handhaving binnen de bestaande sterkte mogelijk is wel juist?

Waarom staat in de aanwijzing aanpak mensenhandel dat er geen gerichte opsporing aan de orde is met betrekking tot het delict van artikel 248.b Wetboek van Strafrecht, het plegen van ontucht met een zestien of zeventienjarige prostituee? Wat zijn daarvan de achtergronden?

Wat de Wet arbeid vreemdelingen en het toelatingsverbod voor prostituees uit niet-EU-landen betreft, is nog eens grondig bestudeerd of artikel 3 van het uitvoeringsbesluit gehandhaafd kan worden. Dat heeft geleid tot de conclusie dat het toelatingsverbod gebaseerd kan blijven op de WAV. Daarmee wordt afstand genomen van eerdere passages in de stukken. Gedurende de wetsbehandeling werd daarover veel meer twijfel opgeroepen. Er kan echter geen absolute garantie gegeven worden dat artikel 3 van het uitvoeringsbesluit absoluut waterdicht is. De mogelijkheid wordt geopperd om het in de WAV zelf te regelen. Wat vindt de minister daarvan?

De heer Van der Staaij vroeg zich af waarom het artikel opnieuw moet worden vastgesteld. Komt er dan een verandering in de formulering? Het artikel wordt vastgesteld voor een beperkte periode van twee jaar. Die voorlopigheid is geen goede keuze. Vrouwen van buiten de EU komen vaak vanuit een zeer kwetsbare positie in eigen land in Nederland terecht.

Het gaat daarbij om verwerpelijke vormen van moderne slavernij. Deze bepaling zou derhalve niet aan een tijdslimiet gebonden moeten zijn. De heer Van der Staaij sloot zich aan bij de opmerkingen over de controle-mogelijkheden voor gemeenten op identiteit, nationaliteit en verblijf-status. Waarom is de minister in dezen optimistischer dan de VNG? Is er al inzicht in de uitspraak van de rechtbank in Rotterdam? Wanneer kan het overleg over de controle-mogelijkheden worden afgerond?

De heer **Biesheuvel** (CDA) wees op de grote belangstelling voor dit wets-voorstel zowel van de zijde van de nationale als van de internationale pers. Het is goed dat aan criminele uitwassen en uitbuiting rondom de prostitutie een halt wordt toegeeroepen. Er is tot nu toe reeds veel gebeurd op het terrein van de handhaving. Het ligt echter toch gecompliceerder dan aanvankelijk werd verondersteld. Daarom is het niet meer dan logisch dat tot uitstel van de invoeringsdatum besloten is.

Als de zorg van de VNG over de mogelijkheden tot het vragen van identificatie bewaarheid wordt, is er een groot probleem en zal het zeer moeilijk zijn om uitbuiting en uitwassen tegen te gaan.

Uit krantenberichten blijkt dat er sprake is van een weglekeffect naar de escortservices. Dat baart grote zorgen. Kan de minister aangeven of het inderdaad zo is dat, nu het bordeelverbod wordt opgeheven, veel vrouwen uit die branche zich niet willen laten registreren, ook niet als zelfstandigen en liever het schimmige circuit van de escort ingaan dan de kans grijpen die hen nu wordt geboden? Hij sloot zich aan bij de opmerkingen over de Arbo-wetgeving. Het zou inderdaad beter zijn als een vrouw zich als zelfstandige zou vestigen dan te werken in een arbeidsrelatie. Het zal echter nooit een normaal beroep worden. Men zal op een verjaardagsfeestje niet gauw als beroep prostituee opgeven.

De heer Biesheuvel had met zeer veel belangstelling het handboek lokaal prostitutiebeleid gelezen. Uit de artikelen 3.1.3. en 3.1.5 van dat handboek blijkt dat gemeenten worstelen met het werven van een en ander. Een nuloptie is niet mogelijk met het oog op het Wetboek van Strafrecht. In het handboek staat vervolgens dat een beslissend oordeel over de rechtmatigheid van een op de gemeentelijke autonomie gegrond verbod opgedragen is aan de rechter. Kan in een bestemmingsplan prostitutie wel voldoende expliciet benoemd worden? Is een bestemmingsplan niet te algemeen geformuleerd? Als een gemeenteraad tot de conclusie komt geen prostitutie in de gemeente te willen, is het dan aan de landelijke politici om te beoordelen wat daarvoor de morele of andere gronden zijn? Er is immers in openbaarheid een politieke afweging gemaakt. Hij betwijfelde dan ook of een bestemmingsplan in voldoende mate kan dienen als instrument voor wat een politieke meerderheid in een gemeente wil.

De heer Biesheuvel sloot zich aan bij de opmerkingen over artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit bij de WAV. Het is inderdaad opvallend dat in de brief wordt gesproken over opnieuw vaststellen en voor een beperkte periode. Afgesproken is dat er een evaluatie zal plaatsvinden, maar de heer Biesheuvel schaarde zich achter het door de heren Van der Staaij en Nicolai verwoorde standpunt.

### **Antwoord van de regering**

De **minister** kon tot zijn grote genoegen mededelen dat de oud-advocaat-generaal mevrouw Korvinus bereid gevonden is de functie van nationaal rapporteur mensenhandel te aanvaarden. Zij zal de regering als onafhankelijk functionaris bijstaan in en adviseren over de bestrijding van mensenhandel. Er zal jaarlijks een rapportage worden gepresenteerd over de ontwikkelingen op het terrein van de mensenhandel. Ten behoeve van haar onderzoek zal zij worden gemachtigd om inzage te krijgen in straf-dossiers. Uiteraard zullen aan deze bevoegdheid de voorwaarden verbonden worden dat zij daarmee uitermate voorzichtig omgaat, dat het

geanonimiseerd wordt en de gegevens niet herleidbaar zijn tot natuurlijke personen. Zij krijgt de beschikking over een ondersteunend bureau met vier medewerkers. Over de datum van indiensttreding zal nader overleg gevoerd worden.

Het wetsvoorstel opheffing van het bordeelverbod is zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer grondig behandeld. Niet iedereen is het met dit wetsvoorstel eens geweest. Het is daarom verheugend te constateren dat iedereen wel positief meewerkt aan de uitvoering en van mening is dat er hard en zorgvuldig wordt gewerkt.

Zoals bekend zal de wet op verzoek van de VNG pas op 1 oktober in werking treden. De VNG wil er zeker van zijn dat de gemeenten klaar zijn. Niet alle doelstellingen van de nieuwe wetgeving zullen op korte termijn na inwerkingtreding ten volle worden bereikt, maar daaraan wordt hard gewerkt. Op 1 oktober is het klaar. De wet zal na twee jaar worden geëvalueerd.

Het handboek lokaal prostitutiebeleid geeft een duidelijke beschrijving van wat er mogelijk is, hoe men kan reageren en dergelijke. Het levert een bijdrage aan een goede implementatie van de nieuwe wetgeving.

Een prostituee kan zelfstandig werken of als werknemer. De zelfstandig werkende prostituee is zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de arbeidsomstandigheden. De Arbo-regelgeving is in dat geval niet van toepassing. Op grond van artikel 27 van de Arbo-wet bestaat de mogelijkheid om delen van de wet bij AMvB ook voor zelfstandigen te laten gelden als daarvoor aanleiding is. De minister stelde voor eerst te kijken hoe dit in de praktijk door zelfregulering wordt opgepakt. Na de evaluatie kan eventueel worden overgegaan tot toepassing van artikel 27. Gemeenten kunnen volgens artikel 45 van de Arbo-wet op grond van bijzondere omstandigheden van plaatselijke aard nadere voorschriften stellen omtrent de arbeidsomstandigheden. De minister achtte toepassing van dit artikel vooralsnog niet wenselijk. De ontwikkelingen op Arbo-gebied zullen nauwlettend worden gevolgd. De minister verwachtte overigens dat zelfstandig werkende prostituees zich in de toekomst wel degelijk zullen gaan organiseren.

Voor prostituees in een gezagsverhouding is de Arbo-wet rechtstreeks van toepassing.

Terecht is door iedereen gesproken over het moeilijke punt van de identiteit en is verwezen naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam en de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De minister meende dat het langs andere wegen wel mogelijk zal zijn voldoende over identiteit en leeftijd te weten te komen. Er zal zeer spoedig overleg plaatsvinden met de verschillende gemeenten over deze problematiek. Als een wettelijke aanpassing nodig is, speelt natuurlijk ook de datum van inwerkingtreding – 1 oktober – een rol. Daarin zou nog enige verschuiving kunnen plaatsvinden, maar geprobeerd moet worden 1 oktober te halen.

Waarom is in de aanwijzing aanpak mensenhandel opgenomen dat geen gerichte opsporing met betrekking tot artikel 248b Wetboek van Strafrecht – ontucht met minderjarige prostituees – aan de orde is? Tijdens de parlementaire behandeling is reeds gewezen op het feit dat de handhaafbaarheid daarvan bijzonder lastig is. Het gestelde in de aanwijzing houdt in dat er geen gerichte politieactie zal worden ondernomen. Dat laat echter onverlet dat de politie bij de feitelijke constatering van overtreding van dit artikel wel degelijk zal optreden. Hiervoor zal aandacht gevraagd worden in het project van de politie prostitutie/mensenhandel. September vorig jaar is de politie met financiële ondersteuning van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie gestart met dat project. Daarin zijn alle politiekorpsen vertegenwoordigd. Dit project wil ten aanzien van prostitutie een eenduidige werkwijze bij de politie bevorderen en daardoor de doelstellingen van de wetswijziging optimaal ondersteunen.

Het is inderdaad mogelijk dat op oneigenlijke gronden delen van bestemmingsplannen worden vastgesteld waardoor in bepaalde gemeenten geen prostitutie kan plaatsvinden. Het is echter in de eerste plaats aan de rechter om dat te beoordelen c.q. te toetsen. Die zal daarbij zeker de wetsgeschiedenis in het achterhoofd houden.

Ook nu moeten mensen die in de prostitutie werken belasting betalen. De belastingdienst heeft een portefeuillehouder aangewezen die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een uniform landelijk beleid in dezen. De minister achtte het geen directe taak van de overheid om ervoor te zorgen dat banken gaan investeren in behuizing van prostituees, in seksclubs en dergelijke. Als banken daarin goede investeringsmogelijkheden zien, zullen zij dat zeker doen.

Over de inzet van politie en justitie voor met name controle van de escort-services zullen op lokaal niveau afspraken gemaakt worden. Dit zal gebeuren aan de hand van een analyse van de plaatselijke situatie en zal worden vastgelegd in het zogenoemde handhavingsarrangement. In hoeverre er sprake is van een verplaatsing naar escortservices, is op dit moment nog niet te zeggen. In het monitoringsonderzoek zal daaraan bijzondere aandacht worden besteed. De minister zegde toe zich te zullen beraden op de consequenties van het onderzoek dat in Amsterdam is gedaan naar verdringingseffecten binnen de prostitutie naar de escort-services. De resultaten van dat onderzoek worden binnen een maand verwacht.

Er zijn geen gegevens bekend van gemeenten die actief bezig zijn om prostitutie te voorkomen dan wel uit te bannen. In het monitorings- en evaluatieonderzoek wordt het beleid van de gemeenten gevolgd en in kaart gebracht. De aan dit onderzoek voorafgaande nulmeting wordt op korte termijn verwacht. De uitkomsten van dat onderzoek zullen naar de Kamer gezonden worden.

De gemeenten zijn druk bezig met het implementeren van een en ander. De VNG heeft impliciet aangegeven ervan uit te gaan dat bij de inwerking-treding op 1 oktober de gemeenten inderdaad klaar zullen zijn.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ziet in de WAV zelf geen plaats om categorieën aan te wijzen die niet voor afgifte van een tewerkstellingsvergunning in aanmerking komen. Een dergelijke aanwijzing hoort naar zijn oordeel in lagere regelgeving thuis. De tekst van het Uitvoeringsbesluit wordt niet gewijzigd, maar wel de nota van toelichting daarop.

De toelating van mensen uit niet-EU landen om in Nederland prostitutiewerkzaamheden te verrichten, betreft een zeer moeilijk punt. Aan de ene kant wordt de prostitutie gelegaliseerd en genormaliseerd terwijl aan de andere kant de prostitutiebranche een bijzondere is die om specifieke voorzieningen vraagt. Er is inderdaad sprake van een soort spagaat. De periode van twee jaar betreft een soort overgangperiode. De landsadvocaat acht deze termijn mogelijk. Na twee jaar moet bekeken worden of er inderdaad behoefte is aan prostituees van buiten de EU en of daarmee een Nederlands belang gediend is. De minister stelde zich voor hierover te gelegener tijd in overleg te treden met zijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Barth** (PvdA) vreesde met de minister vrij diepgaand van mening te verschillen over de toepassing van de Arbo-wet. Waarom wachten op een evaluatie als nu reeds in de praktijk blijkt hoe slecht de situatie in sommige gevallen is? Het is immers overduidelijk dat het nooit een gewoon beroep wordt. Er komen geen normale arbeidsverhoudingen die ervoor zorgen dat dit in overleg tussen volwaardige werkgevers en werknemers goed geregeld wordt. In de prostitutie zal nooit sprake zijn van een poldermodel. De overheid heeft in dezen dan ook een speciale

taak. De vrouwen moeten vaak onder mensonterende omstandigheden hun werk doen. Bovendien is er vaak sprake van een semi-zelfstandigheid. De Embassyclub in Rotterdam moet op last van de rechter weer geopend worden, omdat het volgens de rechter niet zeker is dat de minderjarigen die er herhaaldelijk zijn aangetroffen, ook op de loonlijst stonden. Het is een semi-zelfstandigheid die ervoor zorgt dat de werkgevers in de sector hun verantwoordelijkheid ontlopen. Die overheid moet er dus wel degelijk voor zorgen dat er sprake is van goede werkomstandigheden. Juist de sociale kant vormde voor mevrouw Barth een belangrijke motivatie om in te stemmen met dit wetsvoorstel. Zij kondigde aan zich te zullen beraden over het eventueel indienen van een motie.

Wat vindt de minister van de mogelijkheid om over de vestiging van bordelen regionaal beleid te voeren? Hoe verhoudt zich dat tot het beleid zoals dat landelijk is geformuleerd?

Mevrouw Barth verzocht de minister alsnog te willen ingaan op haar opmerkingen over de minderjarigen prostitutie waarover in Amsterdam gesproken wordt. Is de minister van plan de gemeente Amsterdam daarop aan te spreken in het driehoeksoverleg?

Over het besluit arbeid vreemdelingen is vorig jaar een zeer ingewikkelde discussie gevoerd. Daarbij is afgesproken dat gewacht zou worden op de evaluatie en dat is een goede afspraak.

De heer **Dittrich** (D66) was zeer verheugd over het feit dat mevrouw Korvinus bereid gevonden is om als nationaal rapporteur mensenhandel op te treden. Hopelijk kan zij snel van start gaan met haar werkzaamheden.

De Arbo-wetgeving is van toepassing op diegenen die in een arbeidsrelatie werken en niet op freelancers, tenzij daarop een uitzondering wordt gemaakt volgens artikel 27. Het is inderdaad juist dat vrouwen soms onder mensonterende omstandigheden hun werk moeten doen, maar er zijn ook initiatieven waarbij vrouwen zich proberen te ontworstelen aan bordeelhouders, pooiers en dergelijken en zelf een pand huren om daar te werken. Zij zullen dan zelf de mogelijkheden moeten aanpakken om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Het is goed eerst af te wachten hoe de branche dat zelf kan reguleren. Bij de evaluatie van de wet kan bekeken worden hoe het in de praktijk gegaan is. Als blijkt dat het door allerlei omstandigheden niet mogelijk is de zaken goed te regelen, moet bekeken worden hoe de overheid daarmee moet omgaan. Als de Arbo-wetgeving nu van toepassing wordt verklaard, zal dat waarschijnlijk symboolwetgeving zijn omdat niet dwingend kan worden opgetreden tegen zelfstandigen die werken in omstandigheden die niet aan de eisen van die wetgeving voldoen. De heer Dittrich volgde het regeringsstandpunt op dit punt.

Het is grenzeloos naïef te veronderstellen dat prostituees van buiten de EU op vrijwillige basis in Nederland zouden kunnen werken. Hoe weet je of een vrouw vrijwillig in de prostitutie wil werken, zeker als zij bijvoorbeeld uit Afrika komt waar sprake is van een geheel andere cultuur waarin vrouwen verstoten worden, koopwaar zijn van mensensmokkelorganisaties?

De heer **Nicolaï** (VVD) kon zich vinden in de beantwoording van de minister. Het is inderdaad heel belangrijk dat het identiteitsprobleem geregeld wordt voordat de wet in werking treedt.

Hij deelde de opvatting van de minister met betrekking tot de Arbo-regelgeving. Het streven is erop gericht het beroep van prostituees zoveel mogelijk een gewoon beroep te laten zijn. Als het gaat om freelancers en Arbo-regels, kan het eigenlijk alleen maar functioneren in de praktijk als de branche meewerkt.

Wat de werk- en verblijfsvergunning voor prostituees van buiten de EU betreft, kon de heer Nicolaï zich niets voorstellen bij de opmerking dat bij



de evaluatie wellicht blijkt dat Nederland een wezenlijk belang heeft bij niet-EU prostituees.

Ten slotte toonde hij zich geïnteresseerd in het regeringsstandpunt over de onderzoeken naar verschuivingseffecten. Daarop moet vóór inwerking-treding van de wet een veel beter zicht zijn. Als alles mooi geregeld is en er toch sprake is van een verschuiving naar escortservices, thuisprostitutie en naar 06, is er immers niet veel bereikt.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vroeg zich af of het werkelijk reëel is te veronderstellen dat de handhaving binnen de reguliere sterkte van politie en justitie kan worden opgevangen. Het beleid schiet immers het gestelde doel voorbij, als het weglekken naar het criminele circuit kan worden tegengehouden en daarvoor is mankracht nodig.

Over de gemeentelijke beleidsvrijheid valt veel te zeggen. Terecht wil de minister geen heksenjacht ontketenen tegenover gemeentebesturen die binnen de grenzen van de wet pogen de komst van bordelen in hun gemeente tegen te gaan.

Gelukkig is het niet de bedoeling dat het toelatingsverbod in de WAV voor prostituees van buiten de EU na twee jaar automatisch vervalt. Het zou echter beter zijn als nu reeds in beginsel wordt besloten dat deze bepaling moet blijven bestaan. Het is goed dat er na twee jaar op zijn minst een inhoudelijke discussie volgt.

Ten slotte vroeg de heer Van der Staaij of de uitspraak van de rechtbank in Rotterdam een vergelijkbare strekking heeft als die van de rechtbank in Amsterdam? Is er hoger beroep aangetekend bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De heer **Biesheuvel** (CDA) had niet zonder reden gesproken van een spagaat: enerzijds wordt er een verbod opgeheven en wordt ernaar gestreefd een aantal lijnen door te trekken, bijvoorbeeld met betrekking tot arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid enzovoorts, en anderzijds is dat niet strikt mogelijk. Vanwege het bijzondere karakter moet misschien juist wel verder gegaan worden. Hij stelde zich voor om binnen de fractie nader te spreken over de arbeidsomstandigheden. Nagegaan dient te worden of artikel 27 de mogelijkheid biedt goede arbeidsomstandigheden af te dwingen.

Het wetsvoorstel treedt op 1 oktober in werking en reeds nu is er sprake van anticiperend gedrag. Het daarom ontzettend belangrijk goed in de gaten te houden wat er gebeurt. De vrees dat er sprake zal zijn van een groot weglekeffect naar de escortservices speelt daarbij een rol. In theorie is het immers denkbaar dat de legale bordelen niets meer voorstellen als de wet in werking treedt en dat dan bekeken moet worden hoe een branche te reguleren waarvoor geen wetgeving bestaat.

Hij sloot zich aan bij de opmerkingen over de mogelijkheden voor identificatie en bij de opmerkingen over tewerkstelling van prostituees uit niet-EU-landen.

De **minister** herhaalde nogmaals dat het een van de doelstellingen van de nieuwe wetgeving is om een en ander uit het illegale circuit te krijgen en daarmee een betere situatie te bereiken ook ten aanzien van de arbeidsomstandigheden. Hij gaf er de voorkeur aan te wachten op de evaluatie en dan te bezien of toepassing van de Arbo-wet nodig is. De Arbo-wet is echter wel van toepassing op de werkgevers. Het is belangrijk de eerstkomende twee jaar te bekijken, of er sprake is van een werkgevers-werknemersrelatie in de zin van de Arbo-wet. De minister hoopte dat de prostitutiewereld zich meer zal gaan organiseren en een overlegpartner kan gaan worden.

Het is natuurlijk altijd mogelijk om regionaal beleid te voeren, maar deze wet is heel duidelijk gemeentelijk georiënteerd.

De minister zegde toe aandacht te vragen voor het gedoogbeleid in Amsterdam ten aanzien van minderjarige jongensprostitutie. Het is immers niet de bedoeling dat dit gebeurt.

De minister benadrukte dat het zijn bedoeling is het identiteitsprobleem zo goed mogelijk geregeld te hebben voordat de wet in werking treedt. Er zijn twee mogelijkheden: óf de bestaande wettelijke middelen geven voldoende ruimte om de identiteit te kunnen vaststellen op een manier zoals die gewenst is, óf de wet moet worden aangepast als dat niet mogelijk is. Het is dan zaak dat te doen vóór 1 oktober, omdat men ervan moet kunnen uitgaan dat de wet opheffing bordeelverbod dan inderdaad in werking treedt.

In deze regeerperiode komt er meer politie. Het is belangrijk dat er aandacht is voor dit beleid, maar het heeft natuurlijk altijd met prioriteiten te maken. Als het in het begin al verkeerd loopt, is het zeer moeilijk dat te corrigeren. Er zal dus aandacht gegeven worden aan voldoende capaciteit bij politie en OM.

Natuurlijk is het niet de bedoeling een heksenjacht te ontketenen tegen illegale prostituees. Wat de nuloptie betreft zullen de gemeenten moeten echter wel hun verantwoordelijkheid in dezen moeten nemen en niet op allerlei manieren moeten proberen de wet te ontduiken en zo toch te komen tot een nuloptie.

De minister deelde de opvatting dat na opheffing van het algemeen bordeelverbod er sprake is van een spagaat: enerzijds wordt de prostitutiebranche legaal, anderzijds kan sommige regelgeving niet overkort van toepassing zijn op deze branche. Het moet van geval tot geval bekeken worden. Het basisprincipe is echter dat het legaal is.

De minister had kennis genomen van de diverse opvattingen met betrekking tot de vraag of het uiteindelijk een Nederlands belang is om, zelfs als er hier een tekort aan prostituees is, personen uit buiten EU-landen te werven. Hierop wordt bij de evaluatie teruggekomen.

De twee uitspraken van de president van de rechtbank in Rotterdam in kort geding van 21 januari 2000 betreffen de rechtmatigheid van een besluit van de burgemeester van Rotterdam tot sluiting van twee seksclubs en tot intrekking van de exploitatievergunningen. Exploitanten hebben bezwaar gemaakt tegen deze besluiten en aan de president van de rechtbank om schorsing daarvan gevraagd. In beide zaken is de burgemeester tot het nemen van deze besluiten overgegaan omdat uit diverse controles is gebleken dat illegale dames in de inrichting zijn aangetroffen en bij één controle is in een van de zaken ook een minderjarige dame aangetroffen. De president heeft het verzoek om een voorlopige voorziening in de ene zaak afgewezen, omdat is komen vast te staan dat er strafbare feiten zijn gepleegd. In de andere zaak heeft de president de gevraagde schorsing toegewezen tot zes weken nadat op de bezwaren is beslist. Hij is van oordeel dat in onvoldoende mate is komen vast te staan dat er strafbare feiten zijn gepleegd. Het ging om vier vrouwen afkomstig uit landen die associatieovereenkomsten hebben met de Europese Unie. Naar zijn oordeel kan niet zonneklaar worden bewezen dat tussen genoemde vrouwen en verzoekers een werkgevers-werknemersrelatie bestond die een tewerkstellingsvergunning noodzakelijk maakt in de zin van Wet arbeid vreemdelingen. In deze zaken is, anders dan in de Amsterdamse zaak, niet aan de orde of de gemeente kan beschikken over voldoende informatie om een effectief prostitutiebeleid te voeren. Het gaat in de Rotterdamse zaak om de vraag of de feiten én omstandigheden die uit de controles naar voren zijn gekomen, een beslissing tot sluiting en/of intrekking al dan niet rechtvaardigen. Het verloop van de verdere procedure moet worden afgewacht. Zoals bekend ligt thans bij het Europese Hof te Luxemburg een prejudiciële vraag ter beantwoording voor over de rechtspositie van een prostituee uit een associatieland. Dat heeft hiermee direct te maken, want het ging om vier dames uit EU-associatielanden. Het is bepaald een andere zaak dan in Amsterdam.

In Amsterdam ging het om de vraag of iets in de APV geregeld kon worden of dat een wettelijke basis noodzakelijk is.

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe