

Vergaderjaar 2000–2001

25 437

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

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2000

Onder verwijzing naar het verzoek van de vaste commissie voor Justitie van 8 september jl., stuur ik u bijgaand een drietal onderzoeksrapporten¹ die betrekking hebben op de prostitutie in Nederland, te weten:

- «*Prostitutie in Nederland in 1999*»; Mr. A. de Graaf Stichting, maart 2000;
- «*Trends in prostitutie en beleid*»; Mr. A. de Graafstichting, juli 2000;
- «*Er gaat iets veranderen in de prostitutie*»; Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek; juni 2000.

In deze brief schets ik allereerst de context van de onderzoeken. Vervolgens geef ik een beeld van de onderzoeksresultaten. Daarna ga ik in op de voorbereiding van landelijke monitor. Ten slotte geef ik een overzicht van een aantal lopende activiteiten die in het kader van het flankerend beleid in gang zijn gezet.

Context van de onderzoeken

Per 1 oktober 2000 zal de wetwijziging gericht op de opheffing van het algemene bordeelverbod in werking treden. Op verschillende niveaus werken de betrokken (overheids)organisaties aan vormgeving van het nieuwe prostitutiebeleid. Ook de voorbereiding en implementatie van het bijbehorende vergunningstelsel in de gemeenten is inmiddels in volle gang (zie hieronder bij «flankerend beleid»).

Na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving behoudt de rijksoverheid taken op het gebied van de landelijke monitoring van de ontwikkelingen op dit terrein en de evaluatie van het gevoerde beleid.

Het daartoe te starten monitoringsonderzoek heeft tot doel de gevolgen van de nieuwe wetgeving gedurende twee jaren na de inwerkingtreding te volgen. In dit onderzoek zal enerzijds worden gekeken naar ontwikkelingen in de prostitutiebranche zelf en anderzijds naar de bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau, met bijzondere aandacht voor de samenhang tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving.

De bedoeling is, de volgende door het Rijk geformuleerde hoofddoel-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

stellingen van de opheffing van het bordeelverbod in de landelijke monitoring te toetsen:

1. beheersing en regulering van exploitatie van vrijwillige prostitutie
2. verbetering van de bestrijding van onvrijwillige prostitutie
3. bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik
4. verbetering van de positie van prostituees
5. bestrijding van aan prostitutie gekoppelde criminele randverschijnselen
6. het tegengaan van illegaliteit in de prostitutie

De onderzoeksresultaten

Ter voorbereiding van de landelijke monitoring zijn, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie, onderzoeken uitgevoerd door de Mr. A. de Graafstichting en het Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek. De rapporten van deze onderzoeken treft u bijgaand aan.

Op basis van de beschikbare gegevens wordt geconcludeerd dat in circa 30% van de Nederlandse gemeenten prostitutie voorkomt. Behalve in en rond de (grote) steden komt prostitutie relatief meer voor in de grensstreken. In twaalf steden in Nederland, verspreid over het hele land, komt raamprostitutie voor. De omvang van de raamprostitutie verschilt sterk per gemeente. Het aantal gemeenten met clubs en privéhuizen is niet exact vast te stellen. Er zijn in Nederland tien gemeenten waar straatprostitutie op structurele basis voorkomt. Niet valt uit te sluiten dat er daarnaast gemeenten zijn waar straatprostitutie incidenteel voorkomt. Over de overige vormen van prostitutie, zoals thuiswerk en escort, bleken de respondenten over onvoldoende informatie te beschikken om betrouwbare uitspraken of zelfs schattingen te doen.

Het aantal prostituees dat dagelijks in de raamprostitutie, straatprostitutie en prostitutie in clubs/privéhuizen werk, wordt geschat op 6 000. Het totaal aantal prostituees dat op jaarbasis in Nederland in de prostitutie werkt, is op basis van de beschikbare gegevens niet te berekenen.

De onderzoeksresultaten maken duidelijk hoe complex het beleidsterrein van de prostitutie is en hoe moeilijk het is om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van het verschijnsel prostitutie. De onderzoeken hebben dat inzicht in kwantitatieve zin dan ook slechts in beperkte mate kunnen verschaffen en geven een meer kwalitatief beeld van het verschijnsel prostitutie. De respons op de enquêtes in de onderzoeken maakt, dat betrouwbare conclusies over de aard en omvang van de prostitutie in Nederland op basis daarvan niet goed zijn te trekken.

De voorbereiding van de landelijke monitoring

Op grond van het bovenstaande kan worden geconstateerd, dat een aantal aspecten van de wetwijziging in de onderzoeken onderbelicht zijn gebleven. Waar het gaat om illegalen en minderjarigen in de prostitutie en om de vormen van prostitutie waarheen deze categorieën prostituees zich mogelijk zullen gaan verplaatsen (o.a. clubs en privé-huizen, thuiswerk en escortbedrijven) is te weinig kwantitatieve informatie beschikbaar gekomen. Toch is ook deze informatie relevant om uiteindelijk het effect van de wetwijziging aan te kunnen geven en om te komen tot verbetering van preventie en aanpak van ongewenste vormen van prostitutie. Hoewel een belangrijk deel van de prostitutie zich van oudsher in de beslotenheid af speelt, is het streven er op gericht om in het vervolg van de landelijke monitoring meer zicht te krijgen op het totaal van de prostitutie.

Inmiddels is een interdepartementaal monitoringsoverleg prostitutie op gang gekomen, van waaruit – op basis van de nu voorliggende rapporten en met inachtneming van de geconstateerde witte vlekken – het vervolgonderzoek verder zal worden vormgegeven. Daarbij moet men zich realiseren dat met de opheffing van het bordeelverbod per 1 oktober a.s. een proces in gang wordt gezet, dat naar verwachting over twee jaar nog niet zal hebben geleid tot een stabiele situatie binnen de prostitutie en het prostitutiebeleid.

Flankerend beleid

In de afgelopen periode is veel gedaan aan flankerend beleid. Er is een Handboek Lokaal prostitutiebeleid verschenen, dat door de gemeenten is en wordt gebruikt om met het prostitutiebeleid aan het werk te gaan. Er zijn inmiddels voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenten gehouden en bij de VNG is een helpdesk ingericht, die periodiek een nieuwsbrief uitgeeft.

In de onderzoeksrapporten wordt geconstateerd dat de betrokken (overheids)instanties op verschillende niveaus aan de vormgeving van het nieuwe prostitutiebeleid werken. Ook de voorbereiding van het vergunningstelsel in de gemeenten is in volle gang. Niettemin wordt in de onderzoeken tevens een aantal spanningsvelden gesignaleerd, waardoor enkele van de hoofddoelstellingen van de wet onder druk komen te staan. Daarbij gaat het vooral om de positieverbetering van de prostituee en het tegengaan van illegaliteit in de prostitutie.

Het is derhalve van belang dat de betrokken instanties ook in de komende tijd aan het flankerend beleid aandacht blijven besteden en waar nodig nieuwe initiatieven ontplooiën. In dit verband wijs ik op een aantal lopende projecten:

- het *project prostitutie/mensenhandel van de politie* is in 1999 gestart en heeft ten doel te komen tot een eenduidige werkwijze, een goed functionerende informatievoorziening en meetbare inspanningen bij de politiekorpsen ter handhaving van het prostitutiebeleid, zowel landelijk als regionaal. Dit project loopt door tot het najaar van 2001;
- In het kader van het *actieprogramma «Handhaven op niveau»* wordt gewerkt aan een project rond de afschaffing van het algemeen bordeelverbod. Dit project heeft ten doel in een aantal steden in beeld te krijgen hoe de vele bij het prostitutiebeleid betrokken instanties het meest doeltreffend en doelmatig kunnen opereren. De kennis en ervaring die binnen dit project wordt opgedaan, zullen vervolgens in de vorm van «best-practices» worden uitgedragen naar andere handhavingpartners;
- Op 1 april jl. is de *nationaal rapporteur mensenhandel* in functie getreden. Deze onafhankelijke functionaris zal de regering jaarlijks rapporteren over ontwikkelingen op het terrein van de mensenhandel en de bestrijding daarvan. In 2001 verschijnt de eerste rapportage;
- Goede *informatie aan de prostituees zelf* is van groot belang voor het welslagen van het nieuwe prostitutiebeleid. In dat kader is subsidie verleend aan De Rode Draad (de belangenvereniging van prostituees) voor de ontwikkeling van een informatiefolder ten behoeve van prostituees. Inmiddels is de «Prostitutie Belasting Krant» verschenen, een eenmalige landelijke uitgave voor prostituees op initiatief van de Rode Draad en het Prostitutie Informatie Centrum, waarin informatie wordt gegeven over het betalen van belasting. Naast deze krant verschijnt een informatiefolder voor prostituees over de consequenties van de opheffing van het bordeelverbod.

Met deze maatregelen is een blijvende aandacht voor de ontwikkelingen in prostitutiebranche verzekerd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals