

Vergaderjaar 2000–2001

25 437

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

Nr. 27

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 juli 2001

In de vaste commissie voor Justitie¹ bestond er bij onderstaande fracties behoefte een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de minister van Justitie over zijn brief d.d. 25 september 2000 inzake drie onderzoeksrapporten betreffende prostitutie in Nederland (25 437, nr. 26). Deze vragen alsmede de daarop door de minister gegeven antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Swindels-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Post

¹ Samenstelling:

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

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), vacature GroenLinks, De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

1

De drie rapporten hebben aan het licht gebracht dat er nog veel informatie over de omvang en vormgeving van prostitutie in Nederland ontbreekt. De minister is van plan bij de evaluatie nu bestaande «witte plekken» zo veel mogelijk in te vullen. Is hij bereid daarbij met name aandacht te besteden aan een eventuele verschuiving van prostitutie naar de escort-branche en het illegale circuit, en aan het in kaart brengen van prostitutie door en van minderjarigen?

Ja. De regering heeft op dit moment wel signalen, maar geen harde bewijzen dat er sprake is van een verschuiving van minderjarige en illegale prostituees van de meer zichtbare vormen van prostitutie (zoals raamprostitutie) naar meer verborgen en daardoor minder controleerbare vormen van prostitutie (zoals thuiswerk, tippelzone en escort). Uit diverse onderzoeken blijkt, dat bij veel betrokkenen verwachtingen en vermoedens bestaan dat dergelijke verschuivingen (zullen) plaatsvinden. Ook van de kant van de politie komen er inmiddels signalen dat er verschuivingen plaatsvinden, doch ook daar bestaat geen inzicht in de mate waarin dit gebeurt. Het is risicovol om beleid te baseren op iets waarin nog onvoldoende inzicht bestaat. Daarom is het noodzakelijk om verschuivings-effecten nader te onderzoeken, in aanvulling op de nulmetingen die zich primair hebben gericht op de zichtbare vormen van exploitatie van prostituees. Gelet op het feit dat juist de verborgen sectoren van de prostitutie lastig te onderzoeken zullen zijn, zal het aanvullend onderzoek vooral kwalitatief van aard kunnen zijn. De verwachting dat dit onderzoek een volledig inzicht in die verborgen sectoren zal kunnen bieden is, gelet op de complexe materie, niet reëel. Het aanvullend onderzoek zal wel voldoende concrete informatie moeten opleveren om eerdergenoemde verwachtingen en vermoedens te kunnen toetsen en eventuele trends binnen de prostitutie te kunnen signaleren. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan vervolgens waar nodig het beleid worden bijgesteld. Ook de informatie die wordt verkregen via de verschillende betrokken uitvoeringsorganisaties o.a. (politie, belastingdienst, Gak) zal waar mogelijk worden betrokken bij dit onderzoek. In 2001 zullen in het kader van de landelijke evaluatie en monitoring van het prostitutiebeleid meerdere onderzoeken worden verricht, waaronder in ieder geval ook een onderzoek naar de ontwikkelingen binnen en verschuivingen tussen de verschillende soorten prostitutie na de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Het accent zal hierbij vooral liggen op de aspecten onvrijwillige prostitutie, exploitatie van minderjarigen en exploitatie van personen zonder geldige verblijfstitel. Met name deze aspecten zijn immers onvoldoende aan de orde gekomen in de nulmetingen. Verder zal onderzoek worden gedaan naar het gemeentelijk prostitutiebeleid. Waar nodig zullen in de tweede helft van 2001 nog onderzoeken plaatsvinden om het inzicht in de prostitutie en het prostitutiebeleid te vergroten. Daarbij valt te denken aan onderzoek naar verschillende aspecten die verband houden met de positie van de prostituee (zie het antwoord op vraag 5) In 2002 zullen de onderzoeken voor het merendeel worden herhaald. Op deze manier wordt een goede basis verkregen voor de evaluatie van de wetswijziging, die twee jaar na de inwerkingtreding plaats zal vinden. Overigens is het de regering niet duidelijk wat vragenstellers bedoelen met «het illegale circuit». Met de opheffing van het bordeelverbod en de daarmee samenhangende wet- en regelgeving wordt beoogd een duidelijke scheiding aan te brengen tussen legale en niet-legale vormen van exploitatie van prostitutie. Legale vormen van exploitatie moeten beheerst en gereguleerd worden. Niet-legale vormen van exploitatie moeten actief bestreden worden. De wetswijziging creëert de voorwaarden voor een adequate aanpak. In dit verband wordt onder *legale vormen van exploi-*

tatie van prostitutie verstaan de exploitatie van *vrijwillige prostitutie*. Onder *niet-legale vormen van exploitatie* vallen de ongewenste (strafbare) vormen van prostitutie waarbij gebruik wordt gemaakt van minderjarigen, illegalen of waarbij personen (bedrijfsmatig) worden gedwongen tot het verrichten van seksuele handelingen. De aanduiding «verschuiving naar het illegale circuit» is onjuist. Er zijn weliswaar signalen dat verschuivingen optreden tengevolge van de opheffing van het bordeelverbod en de daarmee samenhangende intensivering van controles bij exploitanten. Reeds bij de aankondiging van de wetswijziging bleken met name prostituees afkomstig uit landen van buiten de EU te verdwijnen uit de meer zichtbare (lees: gecontroleerde) vormen van prostitutie. Onduidelijk is, of zij uit de prostitutie stapten of zich verplaatsten naar meer verborgen vormen van prostitutie, dan wel naar het land van herkomst of een ander land zijn vertrokken. Een bepaalde groep zal zich uit vrees voor de belasting verplaatsen. Maar een andere categorie zal zich verplaatsen, omdat het om verboden vormen van exploitatie gaat. Bij intensievere controles in het kader van het vergunningstelsel of door de politie zou bijvoorbeeld minderjarigheid van prostituees of het ontbreken van verblijfsvergunning aan het licht kunnen komen. Het is niet zo dat die laatste categorie prostituees (al dan niet onder druk van de exploitant) «vlucht in de illegaliteit». De voorheen ook al verboden («illegale») activiteiten worden «slechts» verplaatst naar een andere, minder zichtbare en minder gemakkelijk te controleren vorm van prostitutie in Nederland of naar het buitenland. Wanneer met het «illegale circuit» wordt bedoeld, de seksinrichtingen die vergunningplichtig zijn doch die geen vergunning hebben aangevraagd, vertrouwt de regering er op dat de inzet van bestuur en politie er uiteindelijk toe zal leiden dat dit circuit gesaneerd zal worden. Daarmee zullen minderjarigen en personen zonder geldige verblijfsvergunning in dergelijke inrichtingen niet meer kunnen worden geëxploiteerd. Zoals gezegd vragen de escortbranche en andere exploitatievormen waarbij geen vaste werkplek bestaat om een specifieke benadering. Hierop wordt ingegaan bij het antwoord op vraag 16.

2

Uit het onderzoek «Er gaat iets veranderen in de prostitutie» blijkt bijvoorbeeld dat een op de vijf prostituees aangeeft als minderjarige met het werk te zijn begonnen. Hoe verhoudt zich dat tot het feit dat in 1998 niet meer dan 36 minderjarige slachtoffers van mensenhandel bij politie en justitie bekend waren?

Met de (voorbereiding van) de opheffing van het algemeen bordeelverbod is bij politie en OM meer aandacht en prioriteit ontstaan voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Dit verklaart, dat tot die tijd een gering aantal minderjarige slachtoffers van mensenhandel bij politie en justitie bekend waren.

3

Is de minister bereid te reageren op de inhoud van het Amsterdamse rapport «Escort in Amsterdam» van het bureau Eysink, Smeets en Etman? Hoe beoordeelt de minister het feit dat sommige gemeenten de escortbranche stimuleren, door deze vorm van prostitutie als enige in de APV toe te staan?

Voor het onderzoek naar de escort in Amsterdam bestaat veel waardering. Het is een uitgebreide scan van een lastig te onderzoeken sector in de prostitutie. Het onderzoek geeft inzicht in de lokale escortbranche en de wijze waarop dienstverlening en contacten tussen klanten en prostituees plaatsvinden. De informatie uit het onderzoek zal ook nadrukkelijk worden betrokken bij de ontwikkeling van specifiek beleid en maatregelen, gericht op de escortsector. De regering heeft op dit moment onvoldoende inzicht

in de wijze waarop de Nederlandse gemeenten hun lokale of regionale prostitutiebeleid hebben vormgegeven en hun vergunningstelsel hebben ingericht. Op dit punt zal dan ook nader onderzoek plaatsvinden. Wanneer daaruit zou blijken dat sommige gemeenten de escort als enige vorm van prostitutie in de APV toestaan, dan zou de regering dat, gelet op de doelstellingen van de wetswijziging, betreuren. Het niet onder het vergunningstelsel brengen van de escortbranche, waar Amsterdam vooralsnog voor kiest, heeft risico's. Waar er signalen zijn dat onvrijwillige prostituees, waaronder slachtoffers van mensenhandel, zich onder meer naar deze sector verplaatsen, zou iedere mogelijkheid om in deze sector toezicht te houden moeten worden benut. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel volgt om die reden de ontwikkelingen op dit punt en heeft de aandacht van de burgemeester van Amsterdam hiervoor gevraagd. Gemeenten zijn overigens niet verplicht een vergunningstelsel in te voeren en zijn vrij in het formuleren van het beleid (vgl. art 151a Gemeentewet). Gelet op de gekozen systematiek ligt de verantwoordelijkheid voor de invulling van het lokale prostitutiebeleid dan ook bij de gemeente, waarbij in laatste instantie de rechter tot een beslissend oordeel over de rechtmatigheid van een op de gemeentelijke autonomie gegrond beleid kan worden geroepen. Overigens blijkt een aantal provincies paraplu-bestemmingsplannen geheel of gedeeltelijk te hebben afgewezen die sommige gemeenten hadden opgesteld om prostitutie buiten de gemeentegrenzen te houden (zie ook Binnenlands Bestuur d.d. 20 april 2001).

4

Hoe beoordeelt de minister het feit dat een aantal gemeenten bewust kiest voor een nul-optie, omdat men morele bezwaren tegen prostitutie heeft? Hoe zal de minister daar mee omgaan?

Het is de regering niet bekend hoeveel gemeenten een nuloptiebeleid voeren. Dit wordt nog nader onderzocht. Als gemeenten inderdaad een nuloptie nastreven is het onbekend met welke motieven zij dat hebben gedaan. Een nuloptie kan overigens betekenen dat de gemeente wel een vergunningstelsel heeft ingevoerd maar een beleid voert dat gericht is op ontmoediging van vestiging ofwel een vergunningstelsel heeft ingevoerd maar in regionaal verband een maximumbeleid heeft afgesproken dat in de praktijk neer komt op een nulsituatie voor de desbetreffende gemeente. Ook is het mogelijk dat een gemeente een vergunningstelsel heeft ingevoerd maar via bestemmingsplannen een beleid voert dat gericht is op ontmoediging van vestiging, dan wel dat in de APV nog steeds een verbod is opgenomen. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.

5

Uit de twee «Profeit»-studies komt naar voren dat verbetering van de positie van prostituees nog onvoldoende van de grond komt. Zo «voelt op dit moment geen enkele instantie zich de hoofdverantwoordelijke voor het terrein van arbeidsomstandigheden, -voorwaarden en -verhoudingen». Ook wordt in veel gemeenten «verbetering van de positie van de prostituee» uitsluitend gedefinieerd als «voorkoming van Soa-overdracht». Hoe beoordeelt de minister deze conclusies?

Een van de doelstellingen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod is de *bescherming* van de positie van de prostituee. De maatregelen in dit kader moeten ertoe bijdragen dat vrouwen in vrijheid kunnen bepalen hoe zijn hun leven in willen richten, dat zij meer zeggenschap krijgen over hun situatie en dat nog bestaande belemmeringen worden weggenomen. Dit algemene doel kent verschillende facetten. Een aantal van die facetten is arbeidsgerelateerd, zoals arbeidsomstandigheden,

arbeidsvoorwaarden en de mogelijkheid om gebruik te maken van de voorzieningen die ook andere beroepsgroepen ter beschikking staan. Andere facetten zijn meer maatschappijgerelateerd. Het gaat daarbij om de maatschappelijke acceptatie (normalisatie) van het beroep van prostituee als zodanig. Dit betreft bijvoorbeeld een goede toegang tot «normale» voorzieningen zoals gezondheidszorg, uitkeringen, verzekeringen en banken. Op de verschillende facetten van de positie van de prostituee wordt hieronder nader ingegaan. Overigens kan er, gezien de brede definiëring en complexiteit van de positie van de prostituee, niet één instantie worden aangewezen als verantwoordelijke hiervoor. Maar de afzonderlijke facetten vallen voor een belangrijk deel wel binnen de beleidsverantwoordelijkheid van onderdelen van de overheid. Er bestaat een duidelijke afbakening in verantwoordelijkheden, maar er zijn daarnaast afspraken gemaakt over samenwerking tussen diverse instanties. De afspraken over flankerend beleid die voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod door het ministerie van SZW, de VNG, Justitie en BZK werden gemaakt, zijn neergelegd in het «Handboek Lokaal Prostitutiebeleid» (deel I, pag. 34–42). Na de opheffing van het bordeelverbod is het zogeheten «Monitoringsoverleg Prostitutie» ingesteld, met het oog op de monitoring en evaluatie van het desbetreffende beleid. Naast verantwoordelijke departementen en handhavende diensten nemen ook enkele ngo's deel aan dit overleg. Op deze wijze kan op een integrale en actieve wijze worden gewerkt aan de doelstelling om de prostituees zich te laten ontwikkelen tot een normale en legale beroepsgroep.

Waar het gaat om arbeidsgerelateerde aspecten van de positie van de prostituee, kan in eerste instantie worden gedacht aan de arbeidsomstandigheden binnen seksinrichtingen. Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod wordt niet langer gedoogd dat deze inrichtingen niet voldoen aan de vereisten in de Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1990, 94) en de Arbeidstijdenwet (Stb. 598, 95), wanneer er sprake is van een arbeidsverhouding als bedoeld in die wetten. De verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving van de Arbo-Wet en de ATW ligt bij de Arbeidsinspectie (AI). Mede in verband met de beperkte capaciteit is bepaald dat de AI na de opheffing van het bordeelverbod niet op eigen initiatief direct handhavende taken uitoefent. Dit neemt niet weg dat bij klachten of ongevallen de AI altijd zelfstandig onderzoek zal verrichten. Met het oog op de verbetering van de arbeidsomstandigheden in de prostitutiesector zijn binnen elke regio van de AI twee inspecteurs als contactpersoon belast met het leggen van contacten met (vooral) gemeenten waarin zich concentraties van prostitutie bevinden. De AI heeft hiervoor tevens een speciale brochure ontwikkeld met Arbo-items, welke brochure voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod is verstuurd naar alle gemeenten. Bovendien is deze brochure verzonden naar GGD-en, werkgevers-, en werknemersorganisaties, de stichting Soa-bestrijding, Mr. De Graafstichting, het Prostitutie Informatie Centrum, etc.). Via het vergunningenbeleid zijn immers diverse (gemeentelijke) regelingen van toepassing, onder meer op het gebied van bouw- en woningtoezicht en de brandweer, waarin op een aantal punten ook de belangrijkste arborisico's zijn begrepen. Conform het kabinetsprogramma «SER-adviesaanvragen 2001» werkt het departement van SZW momenteel aan een adviesaanvraag waarbij toepasselijkheid van Arboregels voor zelfstandigen (w.o. zelfstandige prostituees) aan de orde komt (motie-Barth, 25 437, nr. 21). De verwachting is dat het kabinet deze adviesaanvraag komend najaar uitbrengt.

Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen zijn in beginsel een verantwoordelijkheid van de private partijen zelf. De wetgever acht het geen taak voor de gemeentelijke of rijksoverheid om de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee te reguleren. Over de aard van hun onderlinge werkverhouding dienen zij zelf te beslissen. Zie ook pagina 15, deel 1 van het Handboek Lokaal Prostitutiebeleid. Daarbij wordt onderkend dat de

beroepsgroep op dit punt geen verleden heeft dat bijdraagt aan het totstandkomen van evenwichtige arbeidsvoorwaarden door middel van onderhandelingen op basis van gelijkwaardigheid. De regering acht het om die reden dan ook verheugend, dat de belangenvereniging voor prostituees Stichting «De Rode Draad» zich inmiddels heeft gewend tot de vakorganisatie FNV-Bondgenoten, om gezamenlijk te bezien waar de totstandkoming van evenwichtige arbeidsvoorwaarden voor prostituees kan worden gestimuleerd. De Rode Draad heeft te kennen gegeven zich te willen ontwikkelen tot vakbond voor prostituees. Verwacht mag worden dat dit zal bijdragen tot betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen binnen de prostitutie en daarmee tot bescherming van de positie van de prostituee.

Ook voor de maatschappelijke acceptatie van de beroepsgroep is het van belang dat de arbeidsverhoudingen in het gereguleerde gedeelte van de branche zich normaliseren en dat een ieder de geldende rechten en plichten op voornoemde terreinen in acht neemt. Met name de zichtbare vormen van (exploitatie van) prostitutie bepalen immers de beeldvorming rond de prostitutiebranche. Een goed gereguleerde en beheersbare branche, zonder criminele uitwassen of openbare ordeproblemen, is een voorwaarde voor maatschappelijke acceptatie van en een meer positieve beeldvorming rond prostitutie. Ook om die reden zijn een goede voorlichting aan en informatievoorziening voor de beroepsgroep nodig over de wetswijziging, rechten en plichten en de consequenties voor een ieder (ook die van de exploitant). Inmiddels hebben diverse niet-gouvernementele organisaties (met regeringsubsidie), gemeenten en uitvoeringsinstanties voorlichtings- en informatiefolders ontwikkeld en verspreid. Onlangs heeft bijvoorbeeld het Gak op grote schaal een tweetal brochures verspreid, gericht op prostituees en exploitanten. Een aantal gemeenten heeft een informatiecentrum voor prostituees opgericht of is van plan een dergelijk centrum op te richten. Een ander maatschappijgerelateerd facet van de positie van de prostituee is de mogelijkheid voor prostituees om gebruik te maken van maatschappelijke, reguliere diensten en voorzieningen. Wanneer er belemmeringen zijn in de toegang tot voorzieningen (b.v. gezondheidszorg of uitkeringen) zullen deze zoveel mogelijk moeten worden weggenomen. Ook commerciële instellingen zoals banken en verzekeraars zullen waar mogelijk worden gestimuleerd tot het accepteren van prostituees als klant.

De gemeentelijke overheden hebben een zelfstandige verantwoordelijkheid in het prostitutiebeleid. Sinds de opheffing van het bordeelverbod 1 oktober 2000 is de lokale overheid verantwoordelijk voor de regulering en beheersing van de prostitutiebranche. Via het vergunningenbeleid kan toezicht op de branche worden gehouden. De preventie van infectieziekten en de technische hygiënezorg in brede zin zijn weliswaar bijzondere aspecten van de positie van de prostituee waar de lokale overheid een specifieke verantwoordelijkheid toekomt, doch uit het bovenstaande blijkt dat de rol van de gemeenten nadrukkelijk niet alleen daartoe beperkt is. Een onderzoek naar de gemeentelijke activiteiten op het terrein van de prostitutie zal in de tweede helft van 2001 meer informatie hierover bieden.

6

Deze leden juichen het toe dat de minister het initiatief heeft genomen om de informatieverstrekking aan prostituees te verbeteren, aangezien dit in de onderzoeken als belangrijk knelpunt naar voren komt. Zal de Rode Draad ook in de toekomst haar activiteiten voort kunnen zetten?

Het ministerie van VWS heeft de projectsubsidie voor Stichting De Rode Draad, die tot 31 juni 2001 duurde, op verzoek van uw Kamer met een half jaar verlengd, waardoor deze Stichting haar activiteiten tot en met 1 januari 2002 kan voortzetten. Met de Rode Draad is bij aanvang van de

lopende subsidieperiode afgesproken dat zij in deze periode (van 1 januari 2000 – 31 december 2001) nader uitwerkt hoe zij haar organisatie kan omvormen tot een «vakbondachtige» organisatie die meer aansluit bij de actuele situatie. De regering zal het proces uiteraard nauwlettend volgen. Dat dit proces kans van slagen heeft, blijkt het uit feit dat de Rode Draad inmiddels nauw samenwerkt met FNV-Bondgenoten. Bezien wordt of prostituees op termijn via betaald lidmaatschap gebruik kunnen gaan maken van de diensten van de Rode Draad. Samen met FNV-Bondgenoten wordt op dit moment gewerkt aan een model-arbeidsovereenkomst tussen prostituee en werkgever (exploitant), waarbij aangesloten wordt bij de verschillende vormen van prostitutie. Ook op lokaal niveau is het belangrijk dat de activiteiten van een organisatie als de Rode Draad hun weg vinden. Daarvoor ligt subsidiering door de betreffende gemeenten in de rede. Een goed voorbeeld hiervan is de subsidie van de gemeente Rotterdam aan de Rode Draad voor een Steunpunt Prostitutie. Bij dit steunpunt kunnen prostituees veilig en anoniem terecht met klachten en problemen. De medewerkers van het meldpunt informeren indien nodig de gemeente of politie. Om de prostituees te informeren over het beleid heeft Rotterdam tevens een folder gemaakt die onder ander via het steunpunt wordt verspreid. Ook in Amsterdam wordt inmiddels overwogen om een Meldpunt op te zetten. De Rode Draad is bij dit initiatief betrokken.

7

Betekent de komst van de «Prostitutie Belasting Krant» ook dat de verschillende Inspecteurs der belastingen hun beleid ten aanzien van bijvoorbeeld anonieme aangiften hebben geharmoniseerd? Zo neen, waarom niet, en is de minister in dat geval bereid harmonisatie te bevorderen? Is de minister bereid gericht te monitoren op ontwikkelingen in de arbeidsomstandigheden?

Voor alle duidelijkheid wil de regering er allereerst op wijzen dat de «Prostitutie Belasting Krant» geen uitgave van de Belastingdienst is, maar van de Stichting De Rode Draad en het Prostitutie Informatie Centrum. In antwoord op de vraag merkt de regering op, dat het beleid van de Belastingdienst inzake anonieme aangiften uniform is: de Belastingdienst accepteert geen anonieme aangiften inkomstenbelasting. Wel bestaat er een in de Wet op de loonbelasting 1964 verankerd anoniementarief voor de loonbelasting (52%) dat wordt toegepast indien een werknemer zich niet conform de daarvoor geldende eisen heeft geïdentificeerd bij de werkgever. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat binnen de Belastingdienst een project «Fiscale Vrijplaatsen» loopt. In de Fraudenota 96 (Kamerstukken II, 1996–1997, 17 050, nr. 201) is uw Kamer hiervan op de hoogte gesteld. Het project Fiscale Vrijplaatsen beoogt een op lokaal niveau in te zetten, overheidsbrede lokale behandeling van vrijplaatsen. Een van deze vrijplaatsen is de prostitutiebranche. Om een uniforme aanpak te bereiken zullen allereerst in samenwerking met andere instanties (in het kader van het project Handhaving op niveau) in een aantal gemeenten pilots worden gestart. Op basis van de uitkomsten van deze pilots zal vervolgens worden beslist over een landelijke aanpak. De ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsomstandigheden worden nader onderzocht in het kader van de evaluatie. In het in vraag 5 genoemde onderzoek naar het gemeentelijk prostitutiebeleid wordt nagegaan in hoeverre de gemeenten met deze aspecten rekening houden.

8

Wat gaat de minister doen om de kennis bij politiekorpsen over prostitutie te vergroten? Zal actiever en gerichter worden opgetreden tegen het toegenomen geweld van (jonge) pooiers tegen prostituees? Hoe staat het met de toegezegde uitbreiding van opvangtehuizen voor minderjarige prostituees?

Door het landelijke project prostitutie/mensenhandel van de Nederlandse politie zijn reeds stappen ondernomen op dit terrein. Inmiddels zijn de cursus «Prostitutie Controle» en de cursus «Documenten Controle» ontwikkeld. Beide cursussen hebben elk een duur van drie dagen. Tot nu toe heeft het LSOP 5 cursussen kunnen uitvoeren. Aan het eind van dit jaar zullen 14 cursussen, met in totaal 230 cursisten, zijn gegeven. Aan de opleidingsvraag kan worden voldaan.

Ten aanzien van de aanpak van geweld van (jonge) pooiers tegen prostituees wordt geen specifiek repressief beleid gevoerd. Aangiften van prostituees worden op dezelfde wijze behandeld als andere aangiften van geweldpleging. Indien kennelijk sprake is van slachtoffers van mensenhandel, wordt hen in overweging gegeven aangifte van dit feit te doen, waarna verdere opvang en begeleiding kunnen volgen. Bij prostituees zonder geldige verblijfstitel kan opvang worden geregeld via de Stichting Tegen Vrouwenhandel, in het kader van de zogenoemde B9-procedure (zie ook vraag 11). De aangiftebereidheid bij deze vormen van geweldpleging is echter laag. Om die reden zijn vooral preventieve maatregelen van belang. Specifiek met betrekking tot «lover boys» is reeds een aantal organisaties werkzaam op het terrein van hulpverlening, opvang, voorlichting en preventie. De Stichting Soa-bestrijding ontwikkelt op dit moment een voorlichtingsfolder voor jonge prostituees, waarin ook aandacht wordt besteed aan het fenomeen «lover boys», waarbij insteek is dat vrouwen in de eerste plaats zelf bewust moeten worden van de situatie waarin ze verkeren en hun houding ten opzichte van hun «lover». De folder zal via de gebruikelijke kanalen worden verspreid (GGD-en, huiskamer aanloopproject en andere hulpverleningsinstanties). Het ministerie van Justitie heeft nu en in het verleden lokale projecten ondersteund die op een nieuwe en experimentele wijze opvang en hulpverlening bieden aan minderjarige prostituees. Deze projecten hanteren daarbij elk hun eigen methodiek. Het is de bedoeling dat meerdere gemeenten eigen initiatieven hieromtrent in gang zullen gaan zetten. Om te voorkomen dat gemeenten die zulks wensen het wiel weer opnieuw moeten uitvinden wordt in het kader van de uitvoering van het Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen (NAPS) een methodiekbeschrijving opgesteld van succesvolle projecten. Deze beschrijvingen zullen in een handboek worden opgenomen dat op een ruime schaal zal worden verspreid. Op basis van deze informatie kunnen gemeentelijke en provinciale overheden beslissen welke initiatieven zij willen overnemen. De implementatie van dergelijke initiatieven zal op rijksniveau worden bevorderd met behulp van een stimuleringsregeling. Daarnaast ontvangt een aantal zogeheten «centrumgemeenten» een specifieke uitkering ten behoeve van vrouwenopvang. De gemeenten kunnen met dit geld ook projecten als opvangthuizen voor minderjarige prostituees financieren. Hoewel geweld van pooiers tegen prostituees geen onderdeel vormt van het project Huiselijk Geweld, dat inmiddels onder coördinatie van het ministerie van Justitie van start is gegaan (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VI, nr. 51), zal worden bezien waar de binnen dit project ontwikkelde aanpak van geweld in afhankelijkheidsrelaties ook toe te passen is op deze vorm van geweld.

Vragen VVD-fractie

9

Deze leden hechten veel waarde aan de verbetering van de positie van de prostituee. Misstanden in en rond de prostitutie zouden dan ook hard aangepakt moeten worden. In dat kader vragen zij de minister hoe hij oordeelt over de stelling dat het gebrek aan inzicht in en prioriteit voor de positieverbetering ertoe leidt dat in de meeste gemeentelijke verordeningen nauwelijks maatregelen zijn opgenomen die de positie van de prostituee moeten verbeteren (Trends in prostitutie en beleid, blz. 33)?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 5.

10

Hoe waardeert de minister in dat kader de constatering dat de uitvoering van de verbetering van de positie wordt bemoeilijkt doordat overheidsinstanties het niet als hun verantwoordelijkheid zien om initiatieven te nemen, terwijl een belangrijke deel van de organisaties/belangenbehartigers, die daar wel de capaciteiten en de motivatie voor hebben, niet langer subsidie zullen krijgen (Trends in prostitutie en beleid, blz. 39)?

Wat betreft de verantwoordelijkheden met betrekking tot de positie van de prostituee wordt verwezen naar het antwoord op vraag 5. Wat betreft de subsidieverlening aan de Stichting de Rode Draad wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6. Het ministerie van VWS subsidieert jaarlijks de Mr. A. De Graaf Stichting (expertisecentrum voor prostitutievraagstukken). Wat betreft een aanverwant terrein, de bestrijding van mensen- c.q. vrouwenhandel, subsidieert het ministerie van VWS de Stichting Tegen Vrouwenhandel. Voorts ontvangt Zorgonderzoek Nederland – in het kader van het programma «Seksualiteitshulpverlening» – voor de komende 4 jaar geormerkte middelen ten behoeve van prostitutie.

11

Ook in de illegale prostitutie zouden organisaties die de deskundigheid hebben om verschillende trajecten van illegale prostituees te begeleiden aanzienlijk worden gekort (Trends in prostitutie en beleid, blz. 39). Wat is het standpunt van de minister ten aanzien van de suggestie om de zorg, opvang en eventuele uitzetting van prostituees die zijn opgepakt vanwege een illegaal verblijf in Nederland nauwlettend te monitoren om zo ongewenste neveneffecten op tijd te kunnen identificeren?

De Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) ontvangt van het ministerie van VWS subsidie ten behoeve van de coördinatie van de opvang van slachtoffers van mensenhandel. Buitenlandse (illegale) slachtoffers krijgen op basis van Hoofdstuk 9 van de Vreemdelingencirculaire verblijfszekerheid en adequate opvang, gedurende de bedenktijd voorafgaande aan de aangifte en gedurende de strafrechtelijke procedure (tegen de mensenhandelaar) na de aangifte. De STV registreert ten behoeve van de rapportage door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel diverse gegevens van slachtoffers en informeert waar nodig de politie. Langs deze weg worden de zorg, opvang en eventuele uitzetting van prostituees die zijn opgepakt vanwege een illegaal verblijf in Nederland gevolgd. De STV heeft in overleg met de Federatie Opvang besloten te integreren in de Federatie Opvang, waarmee het voortbestaan van de werksoort wordt gewaarborgd. Op dit moment ligt er bij het ministerie van Justitie een projectvoorstel van de Rode Draad ter beoordeling voor met betrekking tot de informatievoorziening aan (illegale) Spaanstalige prostituees, waarbij het netwerk en de deskundigheid van de Stichting Esperanza gebruikt kunnen worden. Deze Stichting heeft vestigingen in Spanje en Colombia die zich richten op preventie en voorbereiding van de terugkeer.

12

Naar aanleiding van de constatering dat zeer weinig informatie wordt verschaft aan de prostituees zelf over de gewijzigde situatie en de gevolgen daarvan (Trends in prostitutie en beleid blz. 33) vragen deze leden de minister of hij kan aangeven of door de prostituees inmiddels op een vruchtbare manier gebruik gemaakt is van opgezette informatievoorzieningen zoals hij die in zijn brief noemt («Prostitutie Belasting Krant» en de informatiefolder van de Rode Draad)?

Desgevraagd geven de Rode Draad, de Mr. A. de Graafstichting, Prostitutie Maatschappelijk Werk van Humanitas en het Prostitutie Informatie Centrum aan dat er steeds meer (schriftelijke) informatie beschikbaar komt voor prostituees. Naast de Prostitutie Belasting Krant en informatiefolders over rechten en plichten van de prostituee, is nog onlangs een tweetal brochures van het Gak verschenen en heeft de gemeente Rotterdam een informatiefolder ontwikkeld en een meldpunt voor prostituees ingericht. Onder meer in Amsterdam en Den Haag wordt ook gewerkt aan een informatiepunt voor prostituees. In de media verschijnen met regelmaat verhalen waarin facetten van de prostitutie (en de problemen waarmee prostituees worden geconfronteerd) worden belicht. Het diverse informatiemateriaal – in het bijzonder de Prostitutie Belasting Krant – vindt gretig aftrek via de bovengenoemde organisaties. Vele manieren van verspreiding worden toegepast: door bezoeken aan clubs en ramen, door het geven van telefonische informatie, door het uitdelen van brochures via intermediairs, etc. Dit is echter vooral het geval in de grote steden. De kanalen naar prostituees buiten de grote steden zijn vooralsnog meer incidenteel dan structureel. Hoewel de verschillende organisaties ook vanuit de regio telefonisch worden benaderd met vragen rondom de wetwijziging, is volgens de betrokken organisaties meer tijd en menskracht nodig om de informatie ook in buiten de grote en middelgrote steden te laten doordringen.

13

Hoe staat de minister tegenover de genoemde angst van de vertegenwoordigers van de GGD dat hun nieuwe taak, bestaande uit controle van de hygiëne, ondermijnend zal zijn voor hun vertrouwenspositie (Trends in prostitutie en beleid, blz. 32)?

De regering erkent het genoemde probleem en is van mening dat technische hygiënezorg in de prostitutie uitvoerbaar is, zolang er voor zowel de betrokken personen als voor de volkgezondheid gezondheidswinst te behalen is (win-win-situatie). Het stimuleren van hygiëne en eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van onder andere Soa-preventie dient hierbij – uit oogpunt van volksgezondheidszorg – voorop te staan. Wanneer de nieuwe taak van de GGD niet leidt tot oplossen maar tot verschuiven van problemen (bijvoorbeeld doordat prostituees weer illegaal gaan werken), heeft een gemeente de vrijheid te kiezen voor een andere werkwijze. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen veldorganisaties die betrokken zijn bij de Soa-bestrijding, en vertegenwoordigers uit de prostitutie-branchen om te zoeken naar een werkbare oplossing.

De verwachting is dan ook, dat een helder beleid en een consequent en consistent optreden – ook in gezamenlijkheid met andere partners vanuit ieders verantwoordelijkheid – de GGD voldoende basis bieden om op een goede manier invulling aan te geven aan de verschillende taken.

14

Met betrekking tot het lokale prostitutiebeleid vragen deze leden de minister hoe hij staat tegenover de vraag of gemeenten prostitutiebedrijven van haar grondgebied kunnen weren, bijvoorbeeld door te verwijzen naar een regionaal maximumstelsel (Trends in prostitutie en beleid blz. 39)?

Dat is een variant op de nuloptie (zie vraag 4) die kan voorkomen. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 3 en 4.

15

Van de huidige gemeenten zonder prostitutie wil 28% naar wegen zoeken om de prostitutie te weren (Prostitutie in Nederland in 1999, blz. 73). Kan

de minister aangeven of die gemeenten dat in de nieuwe situatie daadwerkelijk nog kunnen doen en zo ja, op welke gronden?

Deze onderzoeksresultaten dateren van begin 1999. Op dat moment bestond nog geen handboek en was de modelverordening nog niet verschenen. De verwachting is dat bijna alle gemeenten hun APV hebben aangepast en een vergunningstelsel hebben ingevoerd, maar dit laatste wordt nog nader onderzocht. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 3 en 4.

16

Deze leden delen de zorg die wordt geuit over de ontwikkeling van een illegale sector, indien aan legale prostituees een gebrek is (Prostitutie in Nederland in 1999, blz. 74). Volgens deze leden bestaat de kans dat er een verschuiving plaatsvindt naar het niet-gereguleerde circuit, zoals escortservices, 06-lijnen en thuisprostitutie. Ook wordt het virtuele bordeel als voorbeeld gegeven. Het zou volgens hen daarom voor gemeenten mogelijk moeten zijn om ook andere dan plaatsgebonden prostitutie te reguleren (zie ook amendement TK 25 437, nr. 18). Kan de minister toelichten hoe hij dit probleem wil bestrijden? Mede gezien het feit dat deze vorm van prostitutie – zoals de minister zelf ook stelt – zich door onvoldoende informatie erg moeilijk laat meten.

In de tweede helft van 2001 zal een onderzoek plaatsvinden naar verschuivingseffecten binnen de prostitutie (zie het antwoord op vraag 1). Vragenstellers spreken over escortservices, 06-lijnen en thuisprostitutie als niet-gereguleerd circuit. Dit behoeft enige nuancering. Er is, voor zover bekend, maar één gemeente die de escort niet onder het vergunningstelsel in de APV heeft geschaard en dat is Amsterdam. En in enkele gemeenten geldt voor escortbureaus een meldingsplicht. Alle andere gemeenten hebben voor escortservices een vergunning verplicht gesteld conform de modelverordening van de VNG. Ook de thuisprostitutie kan, indien bedrijfsmatig, onder de vergunningplicht worden geschaard. Voor zover nu bekend is hebben de meeste gemeenten dat ook gedaan. Nader onderzoek naar het lokale prostitutiebeleid en de vergunningverlening vindt plaats om dit beeld cijfermatig te onderbouwen. Vanwege de specifieke handhavingsproblemen die niet-plaatsgebonden prostitutie kunnen opleveren, is in het kader van het actieprogramma «Handhaven op Niveau» met de voorbereiding van een aantal pilots «Stimulering Integrale Handhaving Prostitutiebeleid» gestart (Kamerstukken II, 2000–2001, 25 437, nr. 26). Onlangs heeft de stuurgroep Handhaven op Niveau haar goedkeuring gehecht aan een pilotvoorstel dat specifiek betrekking heeft op de escortbranche. Bij brief van 7 mei 2001 is uw Kamer hierover separaat geïnformeerd. Juist vanwege het mobiele karakter van de escortbranche is gekozen voor een landelijke pilot. De drie belangrijkste onderdelen van de pilot zijn: het genereren van goede controle- en opsporingsinformatie, binding van exploitanten aan legale werkwijzen en het vinden van effectieve sanctie-instrumenten. Aan de pilot zal worden deelgenomen door een drietal gemeenten die, elk vanuit verschillend perspectief, ervaring hebben met de escortproblematiek. De looptijd van de pilot zal voorshands twee jaar bedragen. De resultaten van de pilot zullen in de vorm van best-practices worden uitgedragen naar andere handhavingspartners. De oplossingen uit deze pilot zijn wellicht ook bruikbaar voor andere niet-plaatsgebonden (virtuele) vormen van prostitutie.

17

Kan, in dat zelfde kader, de minister toelichten of hij zicht heeft op de mate waarin gemeenten maatregelen nemen om dit probleem tegen te gaan?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 16.

18

Op basis van welk criterium gaat de regering over twee jaar beoordelen of aan de hoofddoelstelling «beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie» is voldaan? Wat is concreet de nulsituatie die ten behoeve van de evaluatie van die hoofddoelstelling uit de nulmeting wordt afgeleid?

Algemeen

De resultaten van de nulmeting maken duidelijk hoe complex het beleids-terrein van de prostitutie is en hoe moeilijk het is om goed inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van het verschijnsel. De onderzoeken hebben dat inzicht in kwantitatieve zin dan ook slechts in beperkte mate kunnen verschaffen en geven «slechts» een meer kwalitatief beeld. De respons op de enquêtes in de onderzoeken maakt, dat betrouwbare conclusies over de aard en omvang van de prostitutie in Nederland niet goed zijn te trekken. Een aantal aspecten van de wetswijziging is in de nulmetingen ook onderbelicht gebleven. Waar het gaat om illegalen en minderjarigen in de prostitutie en om de sectoren binnen de prostitutie waarheen deze categorieën prostituees zich mogelijk gaan verplaatsen ten gevolge van de opheffing van het bordeelverbod en van het flankerend beleid, is te weinig informatie beschikbaar gekomen om een concrete nulsituatie vast te stellen. Toch is ook informatie omtrent die sectoren relevant om uiteindelijk het effect van de wetswijziging aan te kunnen geven en om te komen tot verbetering van de aanpak van ongewenste vormen van exploitatie. Een belangrijk deel van de prostitutie speelt zich van oudsher af in de beslotenheid. Betrokkenen zijn vaak niet bereid om hun medewerking te verlenen aan onderzoeken. Om die redenen is het niet reëel om te verwachten dat ooit volledig zicht op deze branche verkregen zal kunnen worden. Toch is het streven er op gericht om in het vervolg van de landelijke monitoring meer zicht te krijgen op de ontwikkelingen die zich binnen de prostitutie voordoen. Op zijn minst zullen de diverse onderzoeken voldoende resultaten moeten opleveren, die de evaluatie van de effecten van de wetswijziging, die twee jaar naar de inwerkingtreding zal plaatsvinden, mogelijk maakt.

Conform de «Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijks-overheid» van het Ministerie van Financien (d.d. februari 2001; verder te noemen «de regeling») moeten (beleids)doelstellingen zo veel mogelijk nader worden geconcretiseerd tot nagestreefde finale effecten. Dat is voor het onderhavig beleids-terrein van de prostitutie, waarmee nauwelijks tot geen beleids- en uitvoeringservaring bestaat, bepaald niet eenvoudig. De regeling geeft echter aan dat in de Comptabiliteitswet ruimte bestaat om voor evaluatie op dit soort «moeilijke beleidsterreinen» de geoperationaliseerde doelstellingen in de vorm te gieten van prestatiegegevens (te leveren prestaties of te ondernemen activiteiten). Deze prestatiegegevens kunnen vervolgens worden vervat in intermediaire effecten en/of effect-indicatoren, ten behoeve van de evaluatie van het beleid. Dit is ook gedaan voor de zes hoofddoelstellingen van de wetswijziging en het prostitutiebeleid. De geformuleerde indicatoren vormen de basis voor de evaluatieonderzoeken. Daarbij moet bedacht worden dat de termijn waarop de wetswijziging moet worden geëvalueerd zeer kort is. De verwachting van betrokkenen bij de prostitutie is, dat het nog wel tien jaar kan duren voordat er enige balans in de branche ontstaat. Desalniettemin zijn nu reeds de indicatoren vastgesteld op basis waarvan evaluatie-onderzoek en evaluatie kunnen plaatsvinden, al was het alleen maar om te kunnen bezien hoe ver alle betrokkenen zijn met het verwerken van de consequenties van de wetswijziging en om tussentijds te kunnen sturen en knelpunten op te kunnen lossen.

De doelstelling beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie

Het bereiken van de doelstelling beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie noopt op de eerste plaats tot een adequaat gemeentelijk prostitutiebeleid. Met name op een terrein als dit, waar handhaving moeilijk af te dwingen is, kan gemeentelijk prostitutiebeleid slechts effectief zijn als het een integraal beleid is. Dat veronderstelt niet alleen dat de gemeente alle relevante beleidsterreinen in dit beleid verenigt, maar ook dat ieder van de coalitiepartners daarbij wordt betrokken en dat elk van die partners bij het ontwikkelen en uitvoeren van het prostitutiebeleid over de grenzen van de eigen verantwoordelijkheden heen kijkt en waar nodig de andere partners ondersteunt bij dan wel stimuleert tot activiteiten. Ieder van de partners is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor een goede voorlichting en toezicht op het eigen beleidsterrein, maar waar mogelijk kunnen die voorlichting en het toezicht worden gecombineerd. Gemeenten *kunnen* volgens de wetswijziging een prostitutiebeleid voeren. Hiervoor is de juridische basis geschapen. Ze zijn er echter niet toe verplicht. Maar het wetsvoorstel en het flankerend beleid zijn er voor een groot deel op gericht dat gemeenten (net als de andere partners) actief aan het prostitutiebeleid bijdragen, zelfs als het niet binnen de grenzen van hun gemeente mocht voorkomen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft daartoe modelverordeningen opgesteld en een helpdesk prostitutie ingericht. De kerngedachte achter «beheersen en reguleren» is dat alle gemeenten regels stellen voor de exploitatie van prostitutie, achter deze regels beleid formuleren en deze regels bestuurlijk handhaven. Als relevante indicatoren voor de evaluatie van deze doelstelling is te denken aan het aantal gemeenten dat prostitutiebeleid heeft geformuleerd en dat een vergunningstelsel dan wel een meldingstelsel heeft ingevoerd. En aan het aantal gemeenten dat aangeeft zicht op de branche te hebben (het (geschatte) aantal bordelen, soort prostitutie, etc.) en vergunningen heeft verleend of geweigerd. Ook relevant is te onderzoeken hoe gemeenten toezicht houden op de naleving (in samenwerking met de politie), hoeveel controles door of namens de gemeente plaatsvinden en in hoeverre gemeenten een handhavingsarrangement hebben met andere partners. Deze en andere indicatoren vormen de basis van een onderzoek naar het Gemeentelijk prostitutiebeleid dat op dit moment wordt uitgevoerd. In dit onderzoek wordt zowel gevraagd naar de situatie per 1 oktober 2000 als naar de situatie op het moment van het onderzoek, zodat met betrekking tot deze doelstelling een concrete nulsituatie kan worden bepaald.

19

Op basis van welk criterium gaat de regering over twee jaar beoordelen of aan de hoofddoelstelling «verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie» is voldaan? Wat is concreet de nulsituatie die ten behoeve van de evaluatie van die hoofddoelstelling uit de nulmeting wordt afgeleid?

Verwezen wordt naar het algemene deel van het antwoord op vraag 18. Het mag niet zo zijn dat prostituees onder dwang hun beroep moeten uitoefenen. In dat geval zal namelijk sprake zijn van uitbuiting van prostituees. Het «klassieke» voorbeeld is de pooier die de prostituees onder bedreiging en met vele intimidaties dwingt voor hem te werken. Het hele beleid is in wezen ook gericht op het uitbannen van deze «tussenschakel», voor zover hier het winstbelang van deze personen ten koste gaat van de positie van de prostituees. Omdat deze tussenschakel moeilijk bereikbaar maar ook moeilijk bestrijdbaar is, moet het beleid ook gericht zijn op het bieden van alternatieven. Onvrijwillige prostitutie is moeilijk aantoonbaar en daarom ook moeilijk te bestrijden. Onder «bestrijding» wordt een

hoeveelheid aan preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten verstaan. Deze activiteiten laten zich ruwweg indelen in drie groepen: (1) preventieve acties om te voorkomen dat nieuwe prostituees hun werk gedwongen uitvoeren, (2) bij geconstateerde misstanden adequaat optreden en (3) waar mogelijk alternatieven bieden aan prostituees, zodat zij uit het beroep kunnen treden. Als indicatoren voor de evaluatie van deze doelstelling is bijvoorbeeld te denken aan het aantal beschikbare preventieve projecten/activiteiten om onvrijwilligheid te voorkomen, de mate waarin prostituees aangeven gedwongen in de prostitutie te werken en de mate waarin prostituees aangeven over onvoldoende uittreedmogelijkheden (beroepsalternatieven) te beschikken. De resultaten uit het onderzoek van het NISSO «Er gaat iets veranderen in de prostitutie» vormen een belangrijke basis (nulsituatie) voor nader onderzoek ten behoeve van de evaluatie. Maar voor de evaluatie is ook zeer relevant wat politie en OM doen ter bestrijding van mensenhandel. Daarom worden de rapportages van politie, OM en de Nationaal rapporteur Mensenhandel in de evaluatie betrokken.

20

Op basis van welk criterium gaat de regering over twee jaar beoordelen of aan de hoofddoelstelling «bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik» is voldaan? Wat is concreet de nulsituatie die ten behoeve van de evaluatie van die hoofddoelstelling uit de nulmeting wordt afgeleid?

Verwezen wordt naar het algemeen deel van het antwoord op vraag 18. De exploitatie van minderjarigen in de prostitutie is strafbaar. Het tewerkstellen van een minderjarige als prostituee wordt aangemerkt als seksueel misbruik van deze minderjarige. Onder «bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik» wordt een hoeveelheid aan preventieve en repressieve handhavingsactiviteiten verstaan. Deze activiteiten laten zich indelen in drie groepen: (1) preventieve acties om te voorkomen dat nieuwe minderjarige toetreden tot de prostitutie, (2) bij geconstateerde misstanden adequaat optreden en (3) waar mogelijk alternatieven bieden aan minderjarige prostituees, zodat zij uit het beroep kunnen treden. Indicatoren die voor de evaluatie van deze doelstelling van belang zijn, zijn onder meer het (geschatte) aantal minderjarigen in de prostitutie en de mate waarin minderjarigen zich verplaatsen naar meer verborgen sectoren van de prostitutie. Verder kunnen het aantal politiecontroles, het aantal processen-verbaal, het aantal vervolgingen door OM en veroordelingen door ZM een indicatie zijn voor de aandacht voor deze doelstelling. Ook het aantal preventieve projecten en (voorlichtings)activiteiten om toetreding van minderjarigen in de prostitutie te voorkomen kan een indicator zijn, evenals het aantal voorzieningen voor opvang en begeleiding uit de prostitutie van minderjarige prostituees. Verder is relevant, de mate waarin minderjarige prostituees aangeven over onvoldoende uittreedmogelijkheden (beroepsalternatieven) te beschikken. De nulmeting heeft op dit punt onvoldoende informatie opgeleverd om een concrete nulsituatie vast te stellen ten behoeve van de evaluatie. De genoemde indicatoren vormen de basis voor een onderzoek in de tweede helft van 2001, naar verplaatsing van onder andere minderjarigen binnen de prostitutie naar aanleiding van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en voor de rapportage door politie en OM ten behoeve van de evaluatie.

21

Op basis van welk criterium gaat de regering over twee jaar beoordelen of aan de hoofddoelstelling «verbetering van de positie van de prostitu(é)e» is voldaan? Wat is concreet de nulsituatie die ten behoeve van de evaluatie van die hoofddoelstelling uit de nulmeting wordt gedestilleerd?

Ook hier wordt allereerst verwezen naar het algemeen deel van het antwoord op vraag 18. In het antwoord op vraag 5 zijn reeds de facetten vermeld die te maken hebben met de doelstelling die gericht is op de bescherming van de positie van de prostituee. De indicatoren voor de beoordeling of voldaan is aan deze doelstelling sporen hiermee. Een aantal van deze facetten is arbeidsgerelateerd, zoals arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen en de mogelijkheid om gebruik te maken van de voorzieningen die ook andere beroepsgroepen ter beschikking staan. Andere facetten zijn meer maatschappijgerelateerd. De genoemde facetten van de positie van de prostituee zijn gedeeltelijk meegenomen in het NISSO-onderzoek. De concrete beoordeling van de bescherming van de positie van de prostituee zal plaatsvinden op basis van nader onderzoek dat in de tweede helft van 2001 zal plaatsvinden. Daarin zijn voornoemde facetten nader uitgewerkt. Wat betreft arbeidsomstandigheden zal bijvoorbeeld in beeld worden gebracht in hoeverre werkgevers in de prostitutiebranche een risico-inventarisatie en -evaluatie, alsmede een plan van aanpak hebben opgesteld. Voorts wordt bezien in hoeverre werkgevers aangesloten zijn bij een arbodienst, in hoeverre prostituees te maken krijgen met agressie en geweld en of zij bekend zijn met de vertrouwenspersoon. Aangaande arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen zal in ieder geval worden nagegaan in hoeverre de samenwerking van belangenvereniging voor prostituees de Rode Draad bij de vakorganisatie FNV-Bondgenoten heeft geleid tot betere arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. Wat betreft de maatschappijgerelateerde aspecten van de positie van de prostituee zal bijvoorbeeld worden onderzocht in hoeverre het beroep van prostituee of exploitant bij de bevolking geaccepteerd is als «normaal» beroep, in hoeverre prostituees belemmeringen ondervinden bij de toegang tot reguliere instellingen in de gezondheidszorg en in hoeverre (overheids)organisaties bijdragen aan voorlichting aan en informatievoorziening voor de beroepsgroep over de wetswijziging, rechten en plichten en de consequenties van de wetswijziging. Maar ook is relevant in hoeverre prostituees voldoen aan de plichten die voortvloeien uit het zijn van een normale beroepsgroep, bijvoorbeeld fiscale verplichtingen. Voorts zal worden onderzocht in hoeverre GGD-en toegang hebben tot de inrichting ten behoeve van de voorlichting. De verschillende onderzoeken zullen worden herhaald in 2002, zodat een goede basis ontstaat voor de evaluatie twee jaar na de inwerkingtreding van de wetswijziging.

22

Op basis van welk criterium gaat de regering over twee jaar beoordelen of aan de hoofddoelstelling «ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen» is voldaan? Wat is concreet de nulsituatie die ten behoeve van deze evaluatie uit de nulmeting wordt afgeleid?

Zoals het rapport van de Mr. A. de Graafstichting al aangeeft kunnen de registratiesystemen van de politie niet altijd uitsluitend geven over criminele feiten in of rond prostitutiebedrijven, omdat deze niet als zodanig worden geregistreerd. Wel is bekend, dat met name in de nabijheid van zichtbare vormen van prostitutie (b.v. raamprostitutie en tippelzones) zich nogal eens verstoringen van de openbare orde voordoen en dat geweldplegingen, vuurwapendelicten, drugshandel, afpersing, fraude, overvallen, kinderporno en andere strafbare feiten gelieerd kunnen zijn aan de prostitutie of de omgeving waarin de prostitutie zich voordoet. De nulmeting geeft op dit punt geen concrete nulsituatie. Deze criminele randverschijnselen moeten worden bestreden. Op zichzelf betekent dit geen verandering in het beleid. Toch brengen de opheffing van het bordeelverbod en de regulering met zich mee dat extra aandacht voor deze randverschijnselen ontstaat, met name door het toezicht in de gereguleerde (zichtbare) sectoren. Als indicatoren voor de evaluatie voor deze

doelstelling kunnen bijvoorbeeld worden genoemd: het aantal aangiften en processen-verbaal van overlast of verstoring van de openbare orde of van geweldplegingen of mensenhandel en het aantal vervolgingen door het OM. Maar ook het aantal controles dat is gehouden door de verschillende handhavingsorganisaties, het aantal aangetroffen wapens en het aantal strafrechtelijk vervolgte belastingdelicten binnen de prostitutie kunnen een indicatie geven van de inspanningen die organisaties zich getroosten, gericht op het bereiken van de doelstelling, en van de mate waarin het lukt om criminele randverschijnselen terug te dringen. Deze indicatoren vormen waar mogelijk dan ook de basis voor rapportage door politie, OM, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de belastingdienst. Verder zal in nader onderzoek onder gemeenten worden nagegaan in hoeverre men zicht heeft op de mate waarin zich rond de prostitutie criminele randverschijnselen voordoen.

23

Op basis van welk criterium gaat de regering over twee jaar beoordelen of aan de hoofddoelstelling «terugdringen van prostitutie door illegale vreemdelingen» is voldaan? Wat is concreet de nulsituatie die ten behoeve van de evaluatie van die hoofddoelstelling uit de nulmeting wordt afgeleid?

De tewerkstelling van illegalen (personen zonder geldige verblijfstitel) in de prostitutie is strafbaar. Hierin verschilt de prostitutiebranche niet van andere bedrijfstakken. De belangrijkste indicator voor de evaluatie van deze hoofddoelstelling is uiteraard het aantal illegalen dat in de prostitutie werkzaam is. Dat is meteen ook de indicator die zich het moeilijkst laat meten. Er zijn tot op heden slechts schattingen gemaakt van het aantal illegale prostituees. Een volledig inzicht in het aantal illegalen in de prostitutie zal ook niet verkregen kunnen worden. De nulmeting heeft op dit punt onvoldoende informatie opgeleverd om een concrete nulsituatie vast te stellen ten behoeve van de evaluatie. In de tweede helft van 2001 zal een onderzoek plaatsvinden naar verplaatsing van onder andere illegalen binnen de prostitutie naar aanleiding van de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Dit onderzoek zal het inzicht moeten vergroten. Het aantal controles door politie en de daarbij aangetroffen personen zonder geldige verblijfsvergunning kunnen voorts een indicatie geven van de inspanningen die worden getroost, gericht op het bereiken van de doelstelling. Om die reden zullen ook de rapportages door politie en OM op dit punt worden betrokken bij de evaluatie van deze doelstelling.

24

Welk percentage van de vrouwen die zeggen vrijwillig in de prostitutie te werken heeft een geschiedenis van seksuele geweldservaringen, van ernstig verstoorde gezinsverhoudingen en/of drugsverslaving? (Zie hierover Dorien Pessers in de Volkskrant van 30 mei 2000)

Er zijn heel veel verschillende groepen prostituees, waardoor ze niet als uniforme groep beschouwd kunnen worden. Het is daarmee moeilijk om over de groep als geheel uitspraken te doen. Uit het NISSO-onderzoek dat in opdracht van Justitie is verricht («Er gaat iets veranderen in de prostitutie..») komt naar voren dat ten opzichte van onderzoeken in andere sectoren in de maatschappij het percentage prostituees dat ervaring heeft met seksueel geweld iets hoger ligt. Maar daarmee kan nog niet gezegd worden dat dus álle prostituees, in het bijzonder de vrijwillige prostituees, seksueel geweld hebben ervaren. Over het aspect vrijwilligheid is bekend dat dit voornamelijk samenhangt met de hoogte van de leeftijd: hoe jonger van leeftijd, hoe minder kans op vrijwilligheid.

25

Wat is de omvang van de prostitutiesector in Nederland in vergelijking tot andere Europese landen?

De gevraagde vergelijking kan op dit moment niet worden gemaakt. Om een beter beeld te krijgen van de omvang van de prostitutiesector in Nederland wordt op dit moment nader onderzoek verricht. Niet bekend is, of in andere Europese landen een dergelijk onderzoek is gedaan en of de eventuele resultaten daaruit zich lenen voor vergelijking met de Nederlandse gegevens.

26

Hoeveel van de op 1 oktober 2000 in bedrijf zijnde prostitutiebedrijven hebben een bordeelvergunning aangevraagd?

27

Hoeveel vergunningaanvragen zijn sedert 1 oktober 2000 geweigerd en op welke gronden?

28

Hoeveel vergunningen voor nieuw op te zetten seksbedrijven zijn sedert 1 oktober 2000 aangevraagd?

Dit is op dit moment niet bekend, maar deze vraag is meegenomen in het onderzoek naar het gemeentelijk prostitutiebeleid.

29

Zijn sedert 1 oktober 2000 bordeelvergunningen verstrekt aan personen met een strafblad, dan wel aan rechtspersonen waarin personen met een strafblad belangen hebben? Zo ja, in hoeveel gevallen?

Dit is lastig te achterhalen, nu op dit punt geen registratie plaatsvindt. Bij de vergunningverlening wordt uiteraard wel getoetst op de antecedenenten, doch ook personen met een strafblad kunnen in aanmerking komen voor een vergunning wanneer dit strafblad slechts kleine dan wel oude vergrijpen zijn. In andere gevallen zal, mede op advies van de politie, geen vergunning worden afgegeven. Naar verwachting zal in 2002 het momenteel in de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel Bevordering Integriteits Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) van kracht worden, waarmee het voor vergunningverlenende instanties mogelijk wordt om in bepaalde (in de wet genoemde) gevallen vergunningen te weigeren danwel in te trekken.

30

Kan een schatting worden gemaakt van het aantal illegale prostituees per 1 oktober 2000?

Een schatting van het aantal illegalen en minderjarigen in de prostitutie is niet te maken op basis van de nulmetingen. In eerder onderzoek van de GG&GD en de stichting Soa-bestrijding (Van der Helm en Van Mens, 1999; Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie. Een inventarisatie uitgevoerd in het kader van Europap 1998-1999) is weliswaar het totaal aantal prostituees geschat tussen de 20 000 en de 25 000, waarvan naar schatting tussen de 50 en 70% migrant zijn. Doch van het aantal illegale en minderjarige prostituees is geen schatting bekend. Op dit moment is daarvoor ook geen aanvullend materiaal beschikbaar. De verwachting is, dat op basis van het nader onderzoek naar verschuivingseffecten binnen de prostitutie, dat in de tweede helft van 2001 zal plaatsvinden, een expertschatting van het aantal illegale prostituees in Nederland mogelijk wordt.

31

Kan een schatting worden gemaakt van het aantal minderjarige prostituees per 1 oktober 2000?

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 30.

32

Hoe wordt op basis van deze nulmeting over twee jaar beoordeeld of een vlucht naar de escortbranche heeft plaatsgevonden?

De nulmeting geeft onvoldoende basis voor een dergelijke beoordeling. Om die reden wordt in de tweede helft van 2001 een nader onderzoek ingesteld naar verschuivingseffecten binnen de prostitutie (onder andere naar de escortbranche). Ook de pilot-escort uit «Handhaving op Niveau» (zie het antwoord op vraag 16), zal mogelijk aanwijzingen kunnen opleveren over verschuivingseffecten naar de escortbranche.

33

Wat wordt, uitgaande van deze nulmeting, het criterium op basis waarvan over twee jaar wordt beoordeeld of er een meeromvattende bordeelwet moet komen?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat het niet verstandig zou zijn om te komen met prostitutiekaderwetgeving zolang het prostitutiebeleid nog volop in ontwikkeling is. Daarom is er voorts nog voor gekozen een en ander te regelen in artikel 151a Gemeentewet. Eerst moet de nodige ervaring worden opgedaan met de situatie die is ontstaan na opheffing van het bordeelverbod, voordat besluitvorming kan plaatsvinden over eventuele centrale en sturende regelgeving. Kaderwetgeving is al gauw gedetailleerd en legt daardoor te veel vast, zodat het gevaar kan ontstaan dat de overheden niet meer flexibel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarbij komt dat het maken van kaderwetgeving van niet-globaal karakter in dit stadium verre van eenvoudig zal zijn. Het roept vele nieuwe vragen op. Wat is het bereik van die wetgeving? Moet zij alle vormen van prostitutie omvatten, dus ook vormen van prostitutie zoals prostitutie aan huis of op straat, die niet worden getroffen door het huidige bordeelverbod? Of moet zij beperkt zijn tot seksinrichtingen en escortservicebedrijven? Welke beleidsterreinen zou een dergelijke wetgeving moeten omvatten? Voorts rijst de vraag of het niet beter en zinvoller is om centrale wetgeving niet te beperken tot de prostitutiebranche, maar een breder karakter te geven, vanuit een integrale visie op openbare inrichtingen. De regering wacht op dit punt graag de ontwikkelingen rond het MDW-project «Openbare Inrichtingen» af. Intussen zal bij de gemeenten worden nagegaan wat de ervaringen tot nu toe zijn met het instrumentarium dat zij hebben om een effectief prostitutiebeleid te voeren. De situatie in de prostitutiebranche wordt gemonitord. Het is de bedoeling over de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet een eerste evaluatie uit te voeren. Die monitoring en evaluatie zullen zicht geven op de aard en de omvang van de verschillende vormen van prostitutie binnen de prostitutiebranche en de verschuivingen tussen de vormen. De evaluatie zal ook antwoord geven op de vraag of gemeenten voldoende instrumentarium in handen hebben om goed en effectief prostitutiebeleid te voeren. Na deze evaluatie kan dan een verantwoorde beslissing worden genomen over de wenselijkheid van kaderwetgeving en over de inhoud daarvan.

34

Zijn de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale zaken en Werkgelegenheid bij de nulmeting betrokken? Zo ja, in welke zin?

De ministeries van SZW en VWS hebben, evenals de andere relevante departementen, deel uitgemaakt van de projectgroep Lokaal flankerend beleid, waarin de doelstellingen van de wetswijziging zijn geformuleerd. Deze ministeries hebben voorts deel uitgemaakt van de begeleidingscommissie ten behoeve van de nulmeting. Alle relevante departementen zijn betrokken bij het monitoringsoverleg prostitutie. Dit afstemmingsoverleg is ingesteld om de bij het prostitutiebeleid betrokkenen departementen de gelegenheid te bieden met elkaar en met uitvoeringsorganisaties en niet-gouvernementele organisaties van gedachten te wisselen en praktijkervaringen te delen. Verder worden de resultaten van onderzoeken (b.v. de nulmeting) besproken. Het monitoringsoverleg biedt gelegenheid om te spreken over knelpunten die zich na de opheffing van het algemeen bordeelverbod voordoen en om daarvoor gezamenlijke oplossingen te zoeken. De inbreng van niet-gouvernementele organisaties in het monitoringsoverleg is hierbij van groot belang. Uit het monitoringsoverleg is een projectgroep geformeerd ten behoeve van de evaluatie van de wetswijziging, twee jaar na de inwerkingtreding. In deze projectgroep zijn ook de betrokken departementen vertegenwoordigd. Met deze departementen vindt ook overleg plaats over de opzet en de financiering van de evaluatie van de wetswijziging.

35

Waarom is in de onderzoeken de wijze van toepassing van sociale wetgeving, zoals de WAO op de prostitutiebranche niet onderzocht?

Dit werd ten tijde van de aanbesteding van de nulmeting niet als mogelijk knelpunt gezien. Om die reden zijn er door de onderzoekers ook geen vragen over gesteld. Naar aanleiding van signalen dat er op het punt van toepassing van sociale wetgeving, zoals de WAO, knelpunten bestaan, zal alsnog nader onderzoek plaatsvinden.

36

Kan de minister aangeven of, en zo ja, voor welke functies, anders dan als prostituee, werk in de prostitutiebranche als passende arbeid in de zin van de WAO moet worden geaccepteerd?

Er is geen beoordelingskader, speciaal toegespitst op arbeid in de prostitutiebranche. Per 1 augustus 1993 is tengevolge van de wetswijziging het begrip passende arbeid in de WAO vervangen door het begrip algemeen geaccepteerde arbeid. Bij het duiden van functies wordt derhalve geen acht meer geslagen op passendheid, alleen op krachten en bekwaamheden. Bij de beantwoording van de vraag of een werknemer arbeidsongeschikt is, wordt gekeken naar de resterende verdien capaciteit van betrokkene; deze wordt vervolgens vergeleken met het oude loon om de mate van arbeidsongeschiktheid te bepalen. De resterende verdien capaciteit wordt bepaald door te onderzoeken wat iemand, gegeven zijn belastbaarheid, nog kan verdienen in gangbare arbeid of feitelijk verdient. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een computersysteem met daarin ca. 9000 functies die in Nederland worden uitgeoefend. In dit computersysteem zitten geen functies in de prostitutie branche. Dit neemt niet weg dat als een werknemer een functie in de prostitutiebranche (zoals bijvoorbeeld portier of barkeeper) vervult, het daarmee verdiende inkomen gebruikt wordt om de mate van arbeidsongeschiktheid te bepalen.

37

Beschouwt de minister de 59% van de prostituees die vanwege financiële problemen/schulden in het werk verzeild is geraakt als een categorie die uit vrije wil prostitutie bedrijft of als een groep voor wie hulpverlening, gericht op afbetaling van schulden en zo mogelijk het verlaten van de branche is aangewezen?

Het bestaan van financiële problemen/schulden kan mede van invloed zijn geweest op een bepaalde arbeidskeuze. Dat geldt ook voor werkzaamheden in de prostitutie. Van de omstandigheden in concreto hangt af of de keuze om in de prostitutie werkzaam te zijn uit vrije wil is gedaan dan wel sprake is van onvrijwilligheid.

Schuldhulp is in beginsel voor iedereen beschikbaar, dus ook voor prostituees. In de schuldhulpverlening wordt momenteel een integrale aanpak bepleit die zich kenmerkt door het tegelijkertijd werken aan financieel-technische en psychosociale oplossingen. Oplossing van de schuldenproblematiek zou ertoe kunnen leiden dat de prostituee er voor kiest haar beroep te verlaten.

38

In welk percentage van de gevallen geven de exploitanten de arbeidsverhouding met de prostituee zo vorm, dat zij de ARBO wetgeving kunnen omzeilen? Wat onderneemt u tegen deze praktijk?

Gegevens over het percentage exploitanten dat de arbeidsverhouding met de prostituee zodanig heeft ingericht dat zij de Arbo wetgeving kunnen omzeilen zijn er niet. In het eerdergenoemde onderzoek naar de wijze waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan het lokaal prostitutiebeleid wordt ook nagegaan of in dit beleid aandacht is besteed aan arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden en in hoeverre vanuit de gemeenten op dit punt voorlichting wordt gegeven aan prostituees en exploitanten van prostitutiebedrijven. Wanneer de Arbeidsinspectie bij waarneming ter plaatse constateert dat aan Arbo wet en regelgeving is voldaan, zal handhavend worden opgetreden met de daarvoor ter beschikking staande instrumenten. De Arbeidsinspectie zal de gemeente, in het kader van de reeds eerder genoemde samenwerking, op de hoogte stellen van de bevindingen, zodat het bevoegde gezag er zo nodig toe over kan gaan de verleende vergunning in te trekken.

39

Is de minister bereid het onderzoek naar de escortbranche dat in Amsterdam heeft plaatsgevonden landelijk uit te voeren (blz. 2)?

Over het vervolg op het onderzoeksrapport «Escort in Amsterdam» heeft de minister van Justitie u separaat geïnformeerd bij brief van 7 mei 2001. Zie ook het antwoord op vraag 16.

40

Is de minister bereid aanvullend onderzoek te verrichten om alsnog meetbare gegevens te verkrijgen die kunnen dienen als vertrekpunt ten behoeve van een evaluatie over twee jaar (blz. 2)?

Ja, in diverse antwoorden hiervoor is reeds verwezen naar aanvullend onderzoek op de nulmeting. Op de criteria voor de evaluatie en het daartoe te verrichten onderzoek is ingegaan bij de antwoorden op de vragen 18 tot en met 23. Ten behoeve van de evaluatie twee jaar na de inwerkingtreding van de wetswijziging zullen in 2001 verschillende onderzoeken worden verricht. Allereerst is dit een onderzoek naar het gemeentelijk prostitutiebeleid, dat door het Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGBO) wordt uitgevoerd. Aan

alle Nederlandse gemeenten wordt gevraagd een enquête in te vullen. Deze moet inzicht geven in de wijze waarop het prostitutiebeleid en het vergunningenstelsel binnen de gemeenten vorm hebben gekregen en in hoeverre er zicht bestaat op het verschijnsel prostitutie. Daarnaast zullen in de tweede helft van 2001 meerdere onderzoeken worden verricht, waaronder in ieder geval ook naar de ontwikkelingen binnen en verschuivingen tussen de verschillende soorten prostitutie na de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Het accent zal hierbij vooral liggen op de aspecten onvrijwillige prostitutie, exploitatie van minderjarigen en exploitatie van personen zonder geldige verblijfstitel. Met name deze aspecten komen immers onvoldoende aan de orde in de nulmetingen. Daarnaast zullen nog enkele aanvullende onderzoeken plaatsvinden om het inzicht op deelaspecten van de prostitutie en het prostitutiebeleid (b.v. waar het gaat om de positie van de prostituee) te vergroten. In 2002 zullen de onderzoeken voor het merendeel worden herhaald. Op deze manier wordt een goed vertrekpunt verkregen voor de evaluatie van de wetswijziging.

41

Is bekend wat de kosten voor gemeenten zijn die verbonden zijn aan de opheffing van het bordeelverbod. Voor wiens rekening komen deze kosten (blz. 3)?

De omvang van deze kosten is niet bekend. Vele ambtenaren bij de gemeenten zijn de afgelopen en de komende tijd bezig met het opstellen van prostitutiebeleid. Verordeningen en bestemmingsplannen zijn aangepast en de vele honderden inrichtingen worden gecontroleerd. Vervolgens zal de regelgeving in deze inrichtingen worden gehandhaafd. De hiermee samenhangende kosten komen voor rekening van de gemeenten, die primair de verantwoordelijkheid dragen voor de regulering en beheersing van de exploitatie van prostitutie in hun gebied. Een deel van de kosten kan worden doorberekend aan de exploitanten, in de vorm van leges voor de vereiste vergunningen.

De volgende vragen van de Vaste Commissie voor Justitie werden nagezonden:

1

Als implementatieprobleem is onder andere gesignaleerd dat prostituees niet in aanmerking kunnen komen voor speciale voorzieningen of speciale bijstand en blijken zij geen verzekeringen of een hypotheek te kunnen afsluiten. Kunt u een inventarisatie maken van de implementatieproblemen zoals die nu bestaan en kunt u aangeven wat op korte termijn aan bovengenoemde gesignaleerde problemen kan worden gedaan?

Prostitutie en de exploitatie daarvan zijn tot oktober 2000 gedoogd. Dat bracht met zich mee dat de prostitutiesector als «prostituee» of «exploitant» niet of nauwelijks deelnam aan het maatschappelijk en economisch verkeer. Tot voor kort waren er geen rechten, maar in veel gevallen ook geen plichten waarop werd toegezien. Op dit moment wordt nog op vele fronten gewerkt aan de implementatie van de wettelijke regels die op de prostitutiesector van toepassing zijn. Er zijn signalen dat in de praktijk nog niet alles goed verloopt. Zo kort na de opheffing van het algemeen bordeelverbod is ook niet anders te verwachten. Betrokkenen bij de prostitutie en het prostitutiebeleid schatten zelfs in, dat het zeker nog 10 jaar zal duren voordat de branche in balans zal zijn. Alle betrokkenen, zowel prostituees en exploitanten als uitvoerings- en handavingsorganisaties, hebben tijd nodig om te wennen aan het feit dat voor deze branche en beroepsgroep niet langer een gedoogbeleid wordt gevoerd. Binnen de prostitutiesector is er nog geen duidelijke structuur en bij (uitvoerings-)organisaties bestaan er, vaak mede op grond van jurisprudentie, nog

reserves tegen het verlenen van rechten. Ook bij maatschappelijke instanties, zoals banken en verzekeringsmaatschappijen, bestaan er reserves bij het aanbieden van diensten aan prostituees en exploitanten. Deels uit PR-overwegingen en deels uit overwegingen van risicobeperking. De prostitutiesector is op dit moment immers nog volop in beweging. In feite moeten de maatschappelijke integratie en deelname daaraan van de prostitutiesector nog op gang komen. Om die reden moet op korte termijn de voorlichting die nu plaatsvindt worden voortgezet en moet het netwerk worden versterkt waarin de sector, de overheid en maatschappelijke instanties met elkaar in contact komen.

Het is te vroeg om nu, negen maanden na de opheffing van het bordeelverbod, reeds te spreken over structurele knelpunten. De veronderstelling is, dat met de evaluatie er meer zicht zal komen op de effecten van de wetswijziging. De signalen uit de praktijk die er nu reeds zijn komen in het monitoringsoverleg prostitutiebeleid aan de orde. Daaraan nemen departementen, gemeenten, uitvoeringsinstanties en niet-gouvernementele organisaties deel, en wordt waar mogelijk gezamenlijk naar tussentijdse oplossingen voor gesignaleerde problemen gezocht.

2

Wat is uw reactie op berichten in de media dat gedwongen prostitutie in Amsterdam is toegenomen (Trouw, d.d. 6 maart jl.), terwijl het tegengaan hiervan een van de belangrijkste doelstellingen van de afschaffing van het bordeelverbod was?

Het betreft hier een artikel over de Amsterdamse tippelzone. De toename van prostituees in de straatprostitutie is mogelijk te verklaren door het feit dat in de clubs, de privéhuizen en in de raamprostitutie intensiever gecontroleerd wordt op verblijfsvergunningen en op leeftijd. Een deel van de vrouwen uit die sectoren (met name illegale Oost-Europese vrouwen) is kennelijk om die reden op de tippelzone gaan werken. Het is mogelijk dat de tippelzone in Amsterdam ook een aanzuigende werking heeft op vrouwen uit plaatsen waar geen tippelzone bestaat. Hoewel deze beweging de toename van nieuwe vrouwen kan verklaren, betekent dat nog niet dat het totale aantal gedwongen prostituees is toegenomen (zie ook het antwoord op vraag 1). Over het aantal slachtoffers van mensenhandel (waaronder Oost-Europese vrouwen) zal de Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan de regering rapporteren.

3

Uit de media (Apeldoornse Courant, d.d. 10 februari jl.) hebben de commissie signalen bereikt dat de Oost-Europese maffia steeds nadrukkelijker de prostitutiegebieden in ons land beheerst. Volgens de berichtgeving zou dit gepaard gaan met een toenemende criminaliteit. Heeft u signalen die deze berichtgeving ondersteunen? Zo ja, geeft dit u aanleiding tot aanvullende maatregelen?

In het artikel lopen twee interviews min of meer door elkaar. Voor zover het de invloed van criminelen betreft zegt een geïnterviewde raamexploitant met ramen in Arnhem en Doetinchem, dat criminelen uit het voormalig Oostblok de prostitutiebuurten in Hamburg en Antwerpen domineren en dat hij vreest dat dit ook in Nederland kan gaan gebeuren. Die vrees is volgens onze informatie echter niet bewaarheid.

4

Kunt u uiteenzetten hoe de stand van zaken ten aanzien van de handhaving van het prostitutiebeleid is? In welke mate is de beoogde versterkte inzet van politie en justitie in de bestrijding van mensenhandel, na de opheffing van het bordeelverbod, inmiddels gerealiseerd?

In het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 wordt de zware, georganiseerde criminaliteit aangemerkt als één van de landelijke beleidsthema's. Van de politiekorpsen wordt verwacht dat zij vanuit de zorg voor de veiligheid in het algemeen en de zorg voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in het bijzonder, in deze periode extra aandacht besteden aan de landelijk vastgestelde beleidsthema's. Het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002 meldt in dit verband dat mensenhandel en mensensmokkel gericht zullen worden aangepakt. Van de politiekorpsen wordt gevraagd om afhankelijk van de regionale situatie, terzake passende acties te ondernemen.

Ook het OM heeft mensenhandel en mensensmokkel tot landelijke prioriteit benoemd. Dat wil zeggen dat aan alle korpsen en parketten wordt gevraagd bij de bestrijding van de middelzware en zware georganiseerde criminaliteit keuzes te maken op basis van een criminaliteitsbeeldanalyse met inachtneming van (o.a.) de landelijke prioriteiten mensenhandel- en mensensmokkel.

De legalisering van het prostitutiewezen vergt, zo kort na de implementatie van de wetwijziging, een grote inzet van de politie aangaande de samenwerking met het bestuur bij de afgifte van vergunningen en het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften. Daarnaast verdient echter ook de bestrijding van onvrijwillige vormen van prostitutie en de daarmee nauw samenhangende mensenhandel, nadrukkelijke aandacht. Het politieproject «Prostitutie/Mensenhandel», dat mede door de ministeries van Justitie en BZK wordt gefinancierd, heeft tot doel de versterkte inzet van de korpsen terzake te richten op de verbetering van de aanpak door de Nederlandse politie als geheel, op een goede bestuurlijke overgang van het bordeelverbod naar een eenduidig vergunningstelsel en op een eenduidige operationele aanpak van mensenhandel. De stuurgroep van het project heeft inmiddels aangegeven dat deze aanpak tot nu toe een alleszins bevredigend resultaat heeft opgeleverd. Het beleid blijkt succesvol te zijn waar het gaat om het genereren van meer onderzoeken mensenhandel en de strakkere, eenduidige en vooral ook energieke aanpak heeft binnen een groot aantal regio's geresulteerd in een consequente en consistente ontwikkeling van het legaliseringsbeleid van de prostitutie. Wel signaleert de stuurgroep in dit verband een aantal knelpunten, waaronder een gebrek aan voldoende personele capaciteit bij de politie. Hierover zal nader overleg plaatsvinden met deze stuurgroep, waarbij de regering er overigens vooralsnog vanuit gaat dat de benodigde capaciteit binnen de bestaande personele en materiële middelen kan worden gevonden.

5

Wordt thans gericht opgetreden tegen prostituees van buiten de Europese Unie, die in Nederland geen verblijfsrecht hebben? En zo ja, in welke gebieden wordt opgetreden? Wordt door illegale prostituees gebruik gemaakt van de beschikbare terugkeerprogramma's?

Nog niet in alle regio's en gemeenten wordt dezelfde prioriteit gegeven aan het optreden tegen niet-EU onderdanen die geen geldige verblijfstitel hebben waarmee zij in Nederland mogen werken. Er zijn kennelijk enkele gemeenten waar deze prostituees, in afwachting van rechterlijke afspraken, nog worden gedoogd. Het in het antwoord op aanvullende vraag 4 genoemde project «Prostitutie/Mensenhandel» van de Nederlandse politie streeft ook op dit punt naar een meer eenduidige aanpak. In de meeste gemeenten wordt echter niet alleen strafrechtelijk, maar ook bestuursrechtelijk opgetreden wanneer de politie illegalen aantreft in seksinrichtingen. In de afgelopen maanden zijn ook al diverse inrichtingen bestuurlijk aangepakt.

Het terugkeerprogramma van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) staat in beginsel open voor alle vreemdelingen die dienen terug te

keren naar het land van herkomst. In welke mate de bedoelde groep van dit programma gebruik maakt, kan op dit moment niet worden aangegeven.

6

Welke (hulpverlenings-)faciliteiten kunnen worden geboden aan prostituees die hun werkzaamheden in de prostitutiesector niet willen voortzetten? Wordt dit onderwerp betrokken bij de evaluatie van het bordeelverbod?

De reguliere voorzieningen voor (vrouwen)opvang zijn ook voor prostituees toegankelijk. Voor een tweetal categorieën prostituees bestaan echter bijzondere opvangvoorzieningen. Voor slachtoffers van mensenhandel biedt de Stichting Tegen Vrouwenhandel een landelijke voorziening voor centrale aanmelding en doorverwijzing naar de reguliere (vrouwen)opvang. Er bestaan diverse lokale projecten waarin speciale opvang en begeleiding wordt geboden aan minderjarige prostituees die uit de sector willen treden (zie het antwoord op vraag 8). Hulpverleningsfaciliteiten kunnen worden gefinancierd uit de specifieke uitkeringen voor vrouwenopvang en verslavingszorg. Prostituees kunnen vervolgens, nadat zij met de prostitutie zijn gestopt, gebruik maken van algemene regelingen voor mensen die niet door arbeid in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Mogelijkheden zoals beroepskeuze, onderwijs, omscholing, regelingen voor herintreders, etc. zijn niet expliciet afgesloten voor prostituees, maar in de praktijk zullen zij er niet snel gebruik van maken. Prostituees streven over het algemeen naar absolute anonimiteit. Daarom is in het verleden ook gebleken, dat specifieke, op prostituees gerichte programma's moeilijk effectief te maken zijn. Bezien zal worden in hoeverre de noodzaak bestaat om een regeling op dit gebied uit te werken die specifieke kenmerken heeft, doch aansluit bij algemeen beschikbare voorzieningen, welke regeling kan worden aangeboden aan individuele prostituees. Uiteraard zal een en ander ook worden betrokken bij de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod.