

Vergaderjaar 2001–2002

25 437

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

Nr. 29

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 januari 2002

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 1 november 2001 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over:

- **de brief van de minister d.d. 11 juli 2001 ten gevolge van antwoorden op vragen van de commissie inzake drie onderzoeksrapporten betreffende prostitutie in Nederland (25 437, nr. 27);**
- **de brief van de minister van Justitie d.d. 24 september 2001 inzake evaluatie wetswijziging opheffing algemeen bordeelverbod (25 437, nr. 28).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Barth** (PvdA) merkt op dat het project Prostitutie en mensenhandel van het landelijk politiekorps niet goed loopt, onder andere door gebrek aan menskracht. Voorts staat de regelgeving de sanering van de prostitutiesector in de weg. Het monitoren van mobiele telefoons is niet mogelijk, waardoor vrouwenhandelaars zich achter mobiele telefoons kunnen verbergen. Privacywetgeving staat een goede uitwisseling van gegevens tussen korpsen in de weg. De identificatieplicht voor prostituees werkt niet goed. Rechters hebben zich daarover uitgesproken. Het doel van de identificatieplicht is juist, te kijken of een prostituee niet minderjarig is of illegaal in Nederland verblijft. Wat denkt de minister hieraan te kunnen doen? Kennelijk zijn wetswijzigingen nodig om politie en justitie voldoende armslag te geven om misstanden in de prostitutie te kunnen aanpakken. Daarmee kan niet gewacht worden tot de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsmethoden voor de politie (BOP) in 2003. Er is nu actie nodig. Kan het project dat dit najaar afloopt, worden verlengd? Is de minister bereid, de Kamer regelmatig te rapporteren over de resultaten die het projectteam boekt?

Een probleem is de verschuiving van de prostitutie naar het illegale circuit. Het is illusoir te denken dat dit grijze circuit helemaal gereguleerd kan worden, omdat sommige vrouwen ervoor kiezen daarin te werken. Vrouwenhandelaren gebruiken schijnhuwelijken of valse paspoorten om hun misstanden te maskeren. Hoe treedt de minister daartegen op? Het Luxemburgse Hof kan elk moment uitspraak doen in de zaak-Jany die

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), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), 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).
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Çörüz (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), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Arib (PvdA).

is aangespannen door een aantal Poolse en Tsjechische prostituees die een verblijfsvergunning opeisen, omdat zij zelfstandig ondernemer zouden zijn. Volgens de verdragen die de Europese Unie met de associatielanden heeft gesloten, is vestiging van zelfstandige ondernemers uit die landen in de Unie vrij. De advocaat-generaal heeft het Hof geadviseerd, deze vrouwen in het gelijk te stellen. Hoe anticipeert de minister daarop? Wil hij, zodra het Hof uitspraak heeft gedaan de Kamer per brief informeren over de conclusies die hij daaraan verbindt? Mevrouw Barth herinnert eraan er steeds voor gepleit te hebben dat ook vrouwen van buiten de Unie met een verblijfsvergunning in Nederland moeten kunnen werken. De regering zoekt de oplossing in het stellen van zeer veel eisen aan vrouwen die zich als zelfstandig ondernemer willen vestigen. Vrouwenhandelaren kunnen daarvan gebruik maken door de vrouwen aan te bieden de papierhandel voor hen te regelen. Wil de regering overwegen, de deskundigheid bij haar ambassades in de associatielanden te vergroten, zodat men in staat is, aanvragen voor een verblijfsvergunning goed te beoordelen?

De regering schrijft in haar publicaties over artikel 3 van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) te zullen wachten op toestemming van de Staten-Generaal om over te kunnen gaan tot wijziging, maar ook dat gemeenten, wanneer prostitutie als uitzondering verwijderd wordt uit de WAV, moeten beoordelen of er sprake is van een prioriteit genietend aanbod. Waarom kan het arbeidsbureau dat niet doen? Verwacht de minister dat de gemeenten voldoende deskundig daarvoor zijn?

Een van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod is het uit de prostitutie halen van vrouwen of minderjarigen die daarin niet vrijwillig werken. Verslaafde prostituees verdienen extra aandacht. Het huidige drugsbeleid plaatst deze vrouwen in een patstelling. Wil de minister met de minister van VWS een discussiestuk over deze categorie en moeite doen om deze vrouwen alternatieven te bieden, bijvoorbeeld door de mogelijkheid uit te breiden onder narcose af te kicken en met intensieve begeleiding een ander leven op te bouwen? Is het mogelijk, het experiment met medische verstrekking van drugs ook voor hen te laten gelden?

Verbetering van de positie van de prostituee is een andere doelstelling van de opheffing van het bordeelverbod. Onder druk van de rechter hebben de banken hun houding enigszins gewijzigd. Hoe staat het met de uitvoering van de motie-Barth over de arbowetgeving voor zelfstandig werkende prostituees? Waarom weigert de Arbeidsinspectie, zelf actieve controles uit te oefenen in bordelen en reageert zij alleen als er een melding komt? Er is nog steeds kritiek op de belastingdienst. Het beleid bij het doen van aangiften is niet uniform. Wil de minister daarover overleggen met de staatssecretaris van Financiën?

De subsidie voor de stichting De Rode Draad vervalt per 1 januari 2002. Wil de regering deze subsidie gedurende een aantal jaren verlengen om het fusieproces met FNV-Bondgenoten goed af te ronden? Wil de minister tevens de subsidie voor de Mr. A. de Graafstichting verlengen?

Voor een landelijke prostitutiewet is het naar het oordeel van mevrouw Barth nog te vroeg.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) constateert dat het antwoord van de regering op de schriftelijke vragen sporadisch relevante informatie geeft over de criteria die belangrijk zijn voor de nulmeting. Doel van de nulmeting is, een basis te creëren op grond waarvan kan worden beoordeeld hoe met de opheffing van het bordeelverbod de hoofddoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. In het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod wordt onderscheid gemaakt tussen open en gesloten vormen van prostitutie. Destijds ging men ervan uit dat ongeveer 30 000 vrouwen werkzaam waren in de prostitutie. Hoeveel jongens en mannen werken er in de prostitutie? De helft van de prostituees is afkom-

stig uit landen van buiten de EU. Het beleid moet ertoe leiden dat de branche zelf inziet dat het voordeliger is, te werken met prostituees die toestemming hebben in Nederland te werken. Voor wie is dat voordeliger? Het onderzoek naar het gemeentelijk prostitutiebeleid is in uitvoering. Het lokaal bestuur en de politie hebben veel moeite gedaan om de normalisering en de decriminalisering van de branche te bewerkstelligen, zonder enige financiële compensatie. Kan de minister aangeven wat de kosten zijn van een adequaat handhavingsniveau, dat wil zeggen zes keer per jaar seksbedrijven in de regio te inspecteren? Gaat dat ten koste van andere doelstellingen? Welke maatregelen neemt de minister om de arbo-inspectie ertoe te brengen wel actief te inspecteren?

Over de consequenties van het schrappen van artikel 3 van de WAV wenst mevrouw De Pater overleg vooraf, omdat zij daarvan een negatief effect verwacht. Moet een gemeente beoordelen of door krapte op de arbeidsmarkt het inderdaad wenselijk is, prostituees van buiten de EU toe te laten? Deelt de minister de zorg van de gemeenten over de verschuivings-effecten?

Het beleid ter bestrijding van onvrijwillige prostitutie en van minderjarigen in de prostitutie moet gericht zijn op het bieden van alternatieven. Wanneer is er echt sprake van vrijwilligheid? Er dient meer aandacht te komen voor het aantal jongens dat in de prostitutie werkt.

De verbetering van de positie van de prostituee is nauwelijks waarneembaar. De Rode Draad werkt sinds 1 oktober met FNV-Bondgenoten aan de verbetering van hun positie. Aangezien prostituees anoniem lid zijn van de vakorganisatie is het de vraag of dat hun positie in de individuele seksinrichting versterkt. Hoe groot is de groep die zich via De Rode Draad heeft georganiseerd? Hoe is de verhouding ten opzichte van het totale aantal in de branche werkzame personen? Is het juist te veronderstellen dat het hierbij inderdaad gaat om mensen die vrijwillig voor dit beroep gekozen hebben? Wil de minister reageren op de conclusie van een artikel in Trouw van 13 oktober dat prostitutie principieel een vak is voor zelfstandigen zonder personeel? Een seksinrichting wordt dan een facilitair bedrijf en een escortservicebureau een zakelijke intermediair. Je zou het kunnen vergelijken met de constructie van een bedrijfsverzamelgebouw. Biedt een dergelijke benadering de mogelijkheid, legale en illegale praktijken scherper te onderscheiden? Wil de minister daarover een notitie schrijven?

In een artikel van de Volkskrant van 20 oktober wordt gesproken over de leegstand van de raamprostitutie in Den Haag. De vrouwen van buiten de EU zijn daar weggegaan, maar nog wel aanwezig in Nederland. Volgens hetzelfde artikel is Groningen een van de laatste steden in Nederland die een gedoogbeleid voert en dus geen vergunningen afgeeft. Deelt de minister de conclusie uit het artikel dat opheffing van het bordeelverbod een averechtse werking heeft gehad?

Lijkt het de minister niet verstandiger, de eisen die nu vastgelegd zijn in gemeentelijke verordeningen te uniformeren in een wet op het prostitutie-wezen? Welke zwaarwegende argumenten zijn er om een gemeente van beperkte omvang een nulbeleid te ontzeggen? Kan hij aangeven hoe vaak een vergunning geweigerd wordt, omdat er een criminele organisatie achter zit?

Mevrouw De Pater concludeert dat er nog weinig zicht is op decriminalisatie van de prostitutiebranche en het bereiken van de doelstellingen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) zegt zeer te hechten aan een goede monitoring en evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod om te kunnen nagaan of de doelstellingen worden bereikt. Twee jaar na de opheffing zou een gedegen evaluatierapport worden uitgebracht, maar het is de vraag of straks aan de hand van het rapport daadwerkelijk de vraag kan worden beantwoord of het wetsvoorstel de beoogde uitwerking heeft

gehad. Volgens betrokkenen kan het nog wel tien jaar duren voordat er sprake is van enige balans in de branche. Deelt de minister die mening? Om de gevolgen te kunnen vaststellen, is de nulmeting, dat wil zeggen het vaststellen van de huidige situatie, van groot belang. Helaas is er geen duidelijke beschrijving van de beginsituatie. Het refrain in de stukken is steeds dat de nulmeting onvoldoende inzicht biedt. Dat geldt voor de bescherming van minderjarigen, de ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen en het terugdringen van het aantal illegale vreemdelingen in de prostitutie. Wordt alsnog gepoogd, meer duidelijkheid te verkrijgen? Wat is de betekenis van de evaluatie als zij gebaseerd is op onvoldoende inzicht?

De heer Van der Staaij hecht zeer aan de handhaving van het toelatingsverbod voor prostituees van buiten de EU. Als vrouwen, bijvoorbeeld uit Afrika die zich in een sociaal-economisch kwetsbare positie bevinden naar Nederland worden gehaald om in bordelen te werken, dan is dat een moderne vorm van slavernij. Het toelatingsverbod is een goed instrument om vrouwenhandel tegen te gaan. Het toelatingsverbod zal twee jaar gelden en is gekoppeld aan de evaluatie. De VNG heeft ernstige twijfels bij de voorbereiding van de besluitvorming hierover. Het voornemen is, de gemeenten na het vervallen van het toelatingsverbod in te schakelen bij de besluitvorming over toelating van buitenlandse prostituees. Omdat de evaluatie al na twee jaar plaatsvindt, is het inzicht in de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod beperkt en biedt onvoldoende basis voor het laten vervallen van het toelatingsverbod van prostituees van buiten de EU. Wil de minister daarover duidelijkheid scheppen en voorbereidingen treffen voor handhaving van het toelatingsverbod?

Signalen duiden op een averechtse werking van de opheffing van het bordeelverbod. Het aantal zichtbare bedrijven is afgenomen en de overige gaan illegaal door. Van de doelstelling om prostitutie door illegale vreemdelingen terug te dingen, lijkt weinig terecht te komen. Er is een duidelijke verschuiving zichtbaar naar moeilijk te controleren vormen van prostitutie, zoals de escortbranche en thuiswerk. Is het juist dat de problemen waarop politie en gemeenten stuiten niet door het Rijk worden onderkend? De regering wacht toch niet tot de evaluatie voordat zij verdere stappen onderneemt? De controle van de legale bedrijven laat veel te wensen over. Van voortvarende opsporing en vervolging van illegale bordeelhouders lijkt niets terecht te komen. Een versterkte handhaving inzet is dringend noodzakelijk om de doelstellingen van de wet te bereiken. De politie heeft door de legalisering van de bordelen wel meer werk, maar niet meer mensen gekregen. Waarom gaat de regering ervan uit dat hiervoor geen extra geld en mensen nodig zijn?

De toezichthouders signaleren enkele belangrijke knelpunten bij hun bevoegdheden, onder meer bij de identificatie en het registreren van persoonsgegevens van prostituees. Reisbewegingen door Nederland kunnen niet worden gevolgd, wat belangrijk is voor een effectieve aanpak van de vrouwenhandel. Na aanhouding van illegale prostituees wordt een verblijfsvergunning aangevraagd op grond van de WAV en gedurende de behandeling van de aanvraag is vasthouden niet mogelijk. Wil de minister dit aspect bij de evaluatie betrekken en aanpassing van de regelgeving op basis van evidente knelpunten overwegen?

Gemeenten met bordelen hebben veel werk moeten verrichten om de legalisering in goede banen te leiden. Een groot aantal gemeenten kende tot nu geen prostitutie binnen hun grenzen en wil dat graag zo houden. Een aantal van hen tracht de nulloptie te benaderen. Het is hun goed recht, alle wettelijke mogelijkheden om bordelen te weren te gebruiken. Sommige provincies hebben hun goedkeuring onthouden aan bepaalde bestemmingsplannen, terwijl andere, waarin geen ruimte voor een bordeel is geboden, wel zijn goedgekeurd. Is volgens de minister de consequentie van de opheffing van het bordeelverbod dat elke gemeente

op voorhand ruimte moet bieden aan een bordeel? Gemeenten moet de mogelijkheid geboden worden een nulbeleid te voeren.

Op de Nederlandse strafrechtsdag van 1999 werd gewezen op de psychische en fysieke belasting van prostituees. Slechts een kleine, zelfbewuste groep kan profiteren van de decriminalisering. Voor een grote groep zal sprake blijven van een opeenstapeling van problemen. Wil de minister reële mogelijkheden voor prostituees om te breken met hun beroep betrekken bij de evaluatie? Komt er een aparte regeling voor hulpverlening aan prostituees in een uitzichtloze situatie? Van keuzevrijheid van mensen is in de praktijk weinig sprake. Wie alle feiten op zich laat inwerken, moet bij een krachtig ontmoedigingsbeleid uitkomen, want prostitutie is geen normaal beroep.

De heer **Dittrich** (D66) vindt het opmerkelijk dat volgens de tussenrapportage bij de nulmeting te weinig aandacht is besteed aan onvrijwillige prostitutie, de exploitatie van minderjarigen en illegalen in de prostitutie, hoewel deze aspecten juist de kern van de wet vormen. Wat is daarvan de reden?

Het stoort hem dat een grote gemeente in Nederland in haar Algemene politieverordening (APV) heeft opgenomen dat de escortbranche niet vergunningsplichtig is. Omdat er sprake is van een verschuiving naar onzichtbare vormen van prostitutie dient de gemeente juist toezicht te houden op de escortbranche. De regering vindt goed toezicht belangrijk zodat geen minderjarige of illegale vrouwen in de prostitutie werken, maar zij laat dat over aan de lokale overheid die dit niet regelt. Bij de geplande evaluatie moet dit aspect beter geregeld worden. Lokale autonomie is belangrijk, maar nog belangrijker is de bescherming van minderjarige en illegale vrouwen.

De Arbeidsinspectie oefent niet op eigen initiatief haar handhavende taken uit. Een steekproefsgewijze controle kan belangrijk zijn om na te gaan of de Arbeidstijdenwet en de Arbowet goed nageleefd worden. Wil de minister deze handhavingstaak meer stimuleren? Hij sluit zich aan bij de vragen over de ontwikkeling in de acceptatie van prostituees door commerciële instellingen zoals banken en verzekeraars.

Het is een slecht idee om per 1 januari 2002 de subsidie aan De Rode Draad stop te zetten. De stichting is in gesprek met FNV-Bondgenoten, maar De Rode Draad is op dit moment meer dan een vakbond. Zij verstrekt veel informatie aan prostituees, beheert netwerken en coördineert regionale steunpunten. Het is daarom van belang de subsidie nog enkele jaren te continueren. Hij sluit zich aan bij eerdere opmerkingen over de Mr. A. de Graafstichting.

Gelet op de stand van de jurisprudentie acht de heer Dittrich verruiming van de identificatieplicht wenselijk, omdat dit ter bescherming kan zijn van illegale vrouwen en minderjarigen.

Informatie van de Nationale Rapporteur Mensenhandel is belangrijk om de ontwikkelingen op dit terrein te kunnen volgen, met name of vrouwen uit andere landen tegen hun wil naar Nederland gehaald worden. De evaluatie van de nieuwe wetgeving dient gekoppeld te worden aan rapportages van de Nationale Rapporteur, omdat de handhaving van het toelatingsverbod daarmee in verband staat.

Evaluatie van de nieuwe wetgeving zou twee jaar na de invoering plaatsvinden. Volgens de stukken wil de minister de Kamer al voor 1 oktober 2002 het evaluatierapport aanbieden. Dat betekent dat de gegevens over de werking van de wet maximaal anderhalf jaar oud zijn, omdat vervolgens al aan het rapport gewerkt moet worden. Is dat niet wat kort? Het verzamelen van de gegevens kan zijns inziens per 1 oktober 2002 worden afgerond. Zo snel mogelijk daarna moet het rapport dan naar de Kamer worden gestuurd.

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) constateert dat van de doelstelling, de prostituee te emanciperen tot dusver het minst terecht is gekomen. Wel is de controle op diverse terreinen is vergroot, zoals de vreemdeling-rechtelijke controle en de controle op minderjarige prostituees. Door de gemiddelde, volwassen prostituee worden die controles als stigmatiserend ervaren. De maatregelen hebben echter niet geleid tot verbetering van hun positie. Er is nog geen balans tussen controle en emancipatie. De ideale situatie waarin ook prostituees goede werktijden kennen, recht op bijscholing hebben, een ziekteregeling, zwangerschaps- en ouderschapsverlof en dergelijke hebben, is nog ver weg.

Bij het omgaan met de branche is sprake van gespreide verantwoordelijkheid. Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk, maar ook gemeenten en politie. De fragmentatie van verantwoordelijkheden baart zorgen. Het monitoringsoverleg is pas onlangs gestart. en heeft eigenlijk nog niet gefunctioneerd. De indruk is dat bij de ministeries, de belastingdienst en de Arbeidsinspectie nog iets van schaamte over het onderwerp is blijven bestaan. Om die reden wordt geen enkel enthousiasme getoond om zich echt met de sector te bemoeien en de positie van de prostituees te verbeteren. Mevrouw Halsema somt een reeks voorbeelden op waarover zij zich zorgen maakt. Belangrijk zijn de arbeidsverhoudingen. Voor prostituees is het nog steeds onduidelijk wanneer er sprake is van loondienst of zelfstandig werken. Welke rechten hebben zij als zelfstandigen? Welke mogelijkheden zijn er voor belastingaftrek? Prostituees worden daarover niet goed voorgelicht. De belastingdienst heeft zijn verantwoordelijkheden op dat terrein tot dusverre nog niet echt genomen. Waar blijft de Arbeidsinspectie? De mogelijkheden voor het zelfstandig werken door prostituees worden vergroot, maar mede door de identificatieplicht is het slecht gesteld met de privacy. Die identificatieplicht staat naar haar mening haaks op de intentie van de opheffing van het bordeelverbod. Veel zelfstandig werkende prostituees moeten hun identiteitspapieren inleveren bij kamerverhuurders waardoor zij in een onduidelijke positie terechtkomen. De Rode Draad heeft een bundel samengesteld met een overzicht van alle problemen die zich voordoen bij de samenwerking met de verschillende overheidsdiensten. Wil de minister dat overzicht bij de monitoring betrekken?

De toepassing van de sociale voorzieningen verschilt per gemeente. Onduidelijk is wanneer er recht is op een tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering. Wanneer is er sprake van een beroepsziekte? Wat wordt door ziektekostenverzekeraars gedekt?

Dat de positie van de illegale prostituees slecht is, was bekend op het moment dat door een meerderheid van de Kamer het besluit werd genomen, de WAV niet op hen van toepassing te verklaren. Hieruit blijkt een halfhartige houding ten opzichte van prostitutie als echt beroep. Waarom moet de positie van prostituees verschillen van andere arbeidsmigranten? In de praktijk leidt het ertoe dat deze vrouwen verder ondergronds gaan. Dat is tegengesteld aan de doelstelling van de wetgeving. Mevrouw Halsema sluit zich aan bij de opmerkingen over de escortbranche in Amsterdam.

De overheid dient meer verantwoordelijkheid op zich te nemen, onder andere op het gebied van de voorlichting en het aansturen van de diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Er zou nagedacht moeten worden over een landelijke prostitutiewet waarin een aantal basisnormen wordt vastgelegd over de omgang met prostituees en waarin een zekere mate van veiligheid gegarandeerd kan worden. Wil de minister de mogelijkheid van wetgeving betrekken bij de evaluatie? Zo ja waarom wel en zo nee, waarom niet?

Een cao voor de prostitutie behoort uiteindelijk deel uit te maken van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. De overheid dient derhalve de intermediaire organisaties die de belangen van de prostituees behartigen een sterke positie te geven. De Rode Draad heeft zelf het initia-

tief genomen, zich te ontwikkelen tot een vakbond. De minister schrijft terecht dat het gaat om een vakbondachtige organisatie, omdat het nog wel enige jaren zal duren voordat grote groepen prostituees zich aanmelden en hun lidmaatschap betalen zodat De Rode Draad zelfstandig kan functioneren. Het feit dat De Rode Draad zelf het initiatief heeft genomen, werkt als een boemerang bij het verkrijgen van subsidie. De redenering is dat men geen geld meer nodig heeft, omdat het een vakbond wordt. De komende jaren moet De Rode Draad in staat zijn, het werk voort te zetten. Met de Mr. A. de Graafstichting staan zij als een van de weinigen in contact met prostituees.

Wil de minister het verzoek van Child Right honoreren om een groot-schalig onderzoek te doen naar kinderexploitatie, kindermisbruik en kinderprostitutie? Desgevraagd antwoordt mevrouw Halsema dat het haar is ontgaan dat een dergelijk onderzoek naar jeugdprostitutie reeds door de minister is toegezegd op verzoek van de Kamer.

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) merkt op een voorstander te zijn van een efficiëntere en hardere aanpak van vrouwenhandel, onvrijwillige en minderjarige prostitutie. Om deze reden heeft hij deze onderdelen van het wetsvoorstel gesteund. Voor een hardere aanpak van de misstanden was opheffing van het bordeelverbod niet nodig. Het is nog steeds onduidelijk of de zes hoofddoelstellingen van de wet gerealiseerd zullen worden, zoals blijkt uit de antwoorden op de schriftelijke vragen. De nulmeting doet haar naam eer aan, want er is vrijwel niets gemeten. Er is slechts sprake van vaagheid en gebrek aan kennis van feiten en ontwikkelingen. Er zijn signalen dat de prostitutie verschuift naar het grijze circuit. Het streven is erop gericht, meer zicht te krijgen op de ontwikkelingen die zich binnen de prostitutie voordoen. Als de minister schrijft dat de onderzoeken voldoende resultaten moeten opleveren voor de evaluatie, dan is dat een dooddoener. Natuurlijk moet de wet geëvalueerd worden, maar of het mogelijk is, blijft twijfelachtig.

Als de indicatoren eenmaal zijn vastgesteld, welke score moet dan gehaald worden? Dat geldt bijvoorbeeld voor de maatschappelijke acceptatie van prostitutie als een normaal beroep. Dat zal een illusie blijken te zijn. Prostitutie zal geen normale bedrijfstak worden. Normaliseren is een vorm van moraliseren. De regering zou dat op dit terrein niet moeten doen.

De heer Rouvoet sluit zich aan bij de vragen over de identificatieplicht. Wat zijn precies de knelpunten en hoe kunnen die verholpen worden? Handhaving moet door de politie gebeuren. De politiek vraagt veel van de politie en er zullen dus prioriteiten gesteld moeten worden. Kan de minister aangeven hoe de personele knelpunten opgelost zullen worden? Hij sluit zich aan bij opmerkingen over het ontmoedigingsbeleid. Vrouwen kiezen voor het beroep van prostituee vanwege financiële problemen. De minister verwijst in dat verband naar de schuldhulpverlening. Door een beperkte aflossingscapaciteit is het voor veel prostituees niet mogelijk in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening. Wil de minister meer aandacht besteden aan de uitstapprogramma's, bijvoorbeeld in Amsterdam en aan het ontmoedigingsbeleid? Daarbij moet met name aan arbeidsbemiddeling gedacht worden. Kent de minister de preventieprojecten in de sfeer van de lover boys en is hij bereid, deze projecten te ondersteunen?

De heer **Nicolai** (VVD) stelt dat door de opheffing van het bordeelverbod de hypocrisie rond prostitutie kan verminderen en dat er nu mogelijkheden zijn, alle misstanden daar omheen aan te pakken. Twee jaar na de inwerkingtreding van de wet komt er een evaluatierapport waarin naar verwachting de meeste vragen die in dit overleg zijn gesteld, beantwoord zullen worden. De negatieve mening over de opheffing van het bordeelverbod deelt hij niet, omdat het nog veel te vroeg is, tot een dergelijk

oordeel te komen. Het zal zeker tien jaar duren voordat de resultaten zichtbaar zullen zijn.

Er is sprake van een verschuiving van de zichtbare prostitutie naar het grijze circuit. Om die reden is het wetsvoorstel geamendeerd om ook niet-plaatsgebonden prostitutie onder een vergunningenbeleid en gemeentelijke controle te laten vallen. Op een gemeente na werkt dat goed voor de escortbranche. Hoeveel zicht zal er bij de evaluatie zijn op die verschuiving?

De heer Nicolai sluit zich aan bij de vragen en opmerkingen over de controle door en de capaciteit bij de politie. Is er wel voldoende kennis bij hen aanwezig? In de praktijk blijkt de identificatieplicht die bedoeld was om de misstanden aan te pakken, niet goed te werken. Wat vindt de minister van een algemene identificatieplicht? Dat heeft het voordeel dat de stigmatisering van de prostitutie daarmee vervalt. Onder andere om die reden heeft hij een jaar geleden bij de begrotingsbehandeling van Justitie voorgesteld een algemene identificatieplicht in te voeren. Dit voorstel heeft geleid tot een motie waarin de regering werd verzocht met voorstellen op dit gebied te komen. De regering heeft daarover een notitie geschreven die onlangs naar de Kamer is gestuurd.

Er bestaan grote verschillen in uitvoering van de wet door de verschillende gemeenten als gevolg van de decentralisatie. Kan de minister daarover in de evaluatie voldoende duidelijkheid geven? Zijn er misschien te grote verschillen?

De Arbeidsinspectie dient meer op eigen initiatief te controleren. Juist omdat een inhaalslag gemaakt moet worden in deze sector, is extra inspanning nodig.

De Rode Draad vervult op het gebied van de arbeidsvoorwaarden een onmisbare rol. Aangezien het jaren zal duren voordat de effecten van de wet zichtbaar zullen zijn, is het vreemd, het bescheiden subsidiebedrag stop te zetten. Hij pleit ervoor, de subsidie nog enkele jaren te continueren.

Voor een landelijke prostitutiewet is het nog te vroeg. Het is belangrijker eerst de huidige wet goed te handhaven.

Antwoord van de regering

De **minister** antwoordt dat voor de meeste uitvoerende en handhavende organisaties de prostitutiebranche een nieuwe doelgroep is. Het is de taak van de rijksoverheid om door monitoring te volgen en te evalueren wat de effecten zijn van de opheffing van het bordeelverbod en waar mogelijk bij te sturen. In het landelijk monitoringsoverleg prostitutie zijn alle betrokken instanties en partijen vertegenwoordigd en worden de knelpunten geïnventariseerd en besproken. Daarnaast wordt er bilateraal gesproken met alle betrokkenen, dus ook met vertegenwoordigers van prostituees en exploitanten.

Het onderzoek naar de effecten van de wetwijziging is nog gaande. Uit de evaluatie zal moeten blijken of de verwezenlijking van de zes hoofddoelstellingen wat dichterbij is gekomen. Een bestuurslid van De Rode Draad heeft in een interview met NRC Handelsblad gezegd dat de prostituee emancipeert, dat steeds meer prostituees in de gelegaliseerde bedrijven zich blijken te verzetten tegen dwangsituaties, dat de mondigheid toeneemt en dat de prostituees in clubs en ramen het stigma van het zielige, aan lager wal geraakte meisje langzaam kwijtraken.

Een ander positief effect is dat diverse betrokken overheidsorganisaties nu al meer zicht hebben gekregen op de branche en dat het gewenningsproces op gang is gekomen. Dat inzicht en die gewinning zijn van groot belang om de prostitutiebranche te begrijpen en bij de verdere ontwikkeling en implementatie van beleid de juiste keuzes te kunnen maken. Daarmee is een stap gezet in de richting van normalisatie van de

bedrijfstak. Toch zal het nog vele jaren duren, voordat er sprake is van een maatschappelijk geaccepteerd beroep.

Een duidelijk positief effect van de wetswijziging is voorts dat de politie zich nadrukkelijker is gaan richten op de aanpak van de mensenhandel. Als gevolg van de intensieve controle op de prostitutiebranche is er een betere informatiepositie opgebouwd en zijn er in 2000 meer onderzoeken naar mensenhandel verricht.

Het belangrijkste uitgangspunt bij de emancipatie van prostituees is dat vrouwen zelf moeten kunnen bepalen hoe zij hun leven willen inrichten. Zij moeten net als andere zelfstandigen of werknemers gebruik kunnen maken van de in ons land bestaande rechten en plichten. Vrouwen die kiezen voor het werknemerschap dienen als volwaardig werknemer te worden behandeld. Vrouwen die als zelfstandige willen werken of kiezen voor het ondernemerschap moeten daartoe evenzeer de kansen krijgen. Het is moeilijk, kwantitatief aan te geven wat de effecten zijn van de wetswijziging. De nulmeting biedt daarvoor geen of onvoldoende basis. Het evaluatieonderzoek is zeer breed opgezet en zal veel kwalitatieve informatie opleveren over ontwikkelingen en trends die een indicatie kunnen zijn van de effecten. Om na te gaan of de doelstellingen worden benaderd, is het niet per se nodig, over de exacte cijfers te beschikken en precies te weten wat er gebeurt in het verborgen circuit. De evaluatie zal daarvoor ook geen cijfers kunnen geven; wel schattingen van experts waarop het beleid kan worden aangepast. In deze twee jaar worden de gegevens verzameld, op basis waarvan het beleid voor de komende jaren kan worden ontwikkeld. Ten behoeve van de evaluatie zijn indicatoren geformuleerd voor het meten van het effect dat de wetswijziging heeft op de prostitutie. Per hoofddoelstelling zijn indicatoren bepaald. De minister zegt toe, een overzicht van deze indicatoren naar de Kamer te zullen sturen. Voorts zegt hij toe, de bundel van De Rode Draad bij de monitoring te zullen betrekken.

Voor een landelijke prostitutiewet is het naar het oordeel van de minister nog te vroeg. Een van de doelstellingen is immers de emancipatie van prostituees en dat pleit niet voor een aparte behandeling van de prostitutiebranche in een wet.

Het staat gemeenten niet vrij, uitbating van prostitutie geheel te weren. Voor legale bedrijven dient een plaats te zijn. Desgevraagd antwoordt de minister dat bij de bestemmingsplannen rekening gehouden moet worden met de vestiging van een seksinrichting. De gemeenten worden door de opheffing van het bordeelverbod niet verplicht, te stimuleren dat er een prostitutiebedrijf in hun gemeente komt.

De politie vraagt om meer bevoegdheden om namens de gemeente toezicht te kunnen houden op de naleving van vergunningvoorwaarden, met name specifieke bevoegdheden die nu alleen in het kader van de opsporing kunnen worden ingezet. Het betreft mogelijkheden voor registratie, het vragen van het identificatiebewijs, uitwisseling van informatie, het opvragen van tenaamstelling van 06-nummers. Het lijkt de bewindsman niet juist, de inhoudelijke discussie over de bevoegdheden van toezichthouders, in casu van de politie, in dit overleg te voeren. Deze discussie kan niet in de context van louter het prostitutiebeleid worden gevoerd. De minister is niet bereid, voor een bepaalde groep een opsporingsmethode voor 06-nummers te introduceren. Er is nieuwe wetgeving in gang gezet die voorziet in de beschikbaarheid van telecomgegevens ten behoeve van de rechtshandhaving. Het is dus niet noodzakelijk te wachten op de evaluatie van de Wet bijzondere opsporingsmethoden voor de politie (BOP) in 2003.

Een heroverweging van de specificatie van de identificatieplicht is pas aan de orde wanneer de afdeling bestuursrechtspraak de jurisprudentie van enkele rechtbanken zou bevestigen. Het zou kunnen zijn dat de rechtbanken een engere maatstaf aanleggen dan met de Wet identificatieplicht prostituees is beoogd. Aan de politie is gevraagd, het ministerie ervan op

de hoogte te stellen als een rechtbank in die zin een beslissing neemt, zodat daartegen in beroep kan worden gegaan. Het noodzakelijkheidsvereiste ligt ten grondslag aan de identificatieplicht. Daarover moet het oordeel van de Raad van State worden gevraagd. Aanpassing van de wet is dus een mogelijkheid, maar misschien moet gezocht worden naar andere methoden.

Aangezien exacte informatie over de aanpak van de mensenhandel door de politie nog niet beschikbaar is, wacht de minister de rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel af. In het beleidsplan Nederlandse politie wordt mensenhandel als een belangrijk onderwerp gezien. Door het intensievere toezicht op de prostitutie beschikt men over meer informatie over mensenhandel. Ook voor de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving had de politie al een taak bij het tegengaan van illegale prostitutie. Na overleg met de politie is afgesproken dat zij die taak breder zou opvatten. Het aantal politiemensen en toezichthouders is de laatste jaren sterk toegenomen. Ingevolge de nota Criminaliteitsbeheersing komen er weer extra politiemensen bij. Het is niet de wens van de politie dat van te voren wordt vastgesteld voor welke taken zij extra mensen krijgen.

Aanpak van de mensenhandel behoort tot de algemene politietaken.

Er is geen enkele reden, subsidie te onthouden aan De Rode Draad. Er is een verzoek om subsidie ingediend bij het ministerie van VWS voor de reguliere activiteiten van De Rode Draad en bij het ministerie van SZW voor een project opbouw beroepsvereniging van prostituees en voorlichting op het terrein van arbeidsvoorwaarden. Bij het ministerie van Justitie is geen verzoek om subsidie ingediend. Als dat wordt ingediend, zal het zeer welwillend worden behandeld. Dat geldt ook voor de ministeries van VWS en SZW, hoewel over bepaalde punten nader overleg nodig is.

De Mr. A. de Graafstichting ontvangt een structurele subsidie van het ministerie van VWS. In 1995 is een algemene bezuinigingsronde afgekondigd die in 1998 is ingegaan. Het ministerie van VWS heeft in 1996 een bedrag beschikbaar gesteld voor de herstructurering van de organisatie. Het doel van dit project was, in de toekomst rekening te houden met de vermindering van de subsidie. Ondanks deze herstructurering bleek de stichting in 1999 te kampen met een tekort. Zij wilde dit tekort dekken uit het vermogen en uit inkomsten van commerciële projecten. In 2000 was er weer een tekort, dat ontstond omdat de mogelijkheden voor de stichting om commercieel te werken, beperkt bleken te zijn. In april 2001 heeft een gesprek over de financiële knelpunten plaatsgevonden tussen het ministerie van VWS en de stichting. De financiële problemen zijn primair de verantwoordelijkheid van de organisatie zelf. Zij heeft ruim de tijd gekregen, te zoeken naar andere financieringsbronnen. De minister zegt toe, op korte termijn een brief over de subsidiëring te sturen naar het ministerie van VWS.

Sinds de val van de Muur komen er veel prostituees uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland. Een aantal van hen stelt als zelfstandige in de prostitutie te werken en vraagt hiervoor een vergunning tot verblijf aan. Prostituees afkomstig uit met de EU geassocieerde landen beroepen zich op de associatieovereenkomsten, waaraan zij een recht op toelating menen te kunnen ontleenen. De Nederlandse interpretatie is dat zelfstandige ondernemers afkomstig uit een associatieland in Nederland niet minder gunstig mag worden behandeld dan een EU-onderdaan. De associatieovereenkomsten bepalen echter niet dat Nederland geen eigen criteria mag hanteren over de toelating zelf. Alleen als een vreemdeling voldoet aan de nationaal gestelde criteria voor vestiging als zelfstandig ondernemer komen de rechten uit de overeenkomsten in zicht. Tot nu toe wordt Nederland door de rechter in het gelijk gesteld. Het Hof in Luxemburg heeft in de zaak-Jany c.s. nog geen uitspraak gedaan. Wel heeft het Hof in twee andere zaken onlangs bepaald dat een land eigen toelatingsregels mag stellen. Nederland gaat uit van strikte criteria voor het zelfstandig ondernemerschap, maar de advocaat-generaal bij het Hof legt de

lat lager en vindt het zelfstandig verrichten van werk voldoende. Hij volgt wel het Nederlandse standpunt dat een eigen toelatingsbeleid gevoerd kan worden. De minister zegt toe, de uitspraak van het Hof naar de Kamer te sturen. Als de uitspraak in lijn is met de opvatting van de Nederlandse regering, is een notitie overbodig. Komt het Hof tot een andere uitspraak, dan zullen de consequenties voor het Nederlandse beleid aan de Kamer bekendgemaakt worden.

De minister is voornemens aan de hand van de gegevens uit de evaluatie en het rapport van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel conclusies te trekken over de vraag of opheffing van het verbod conform artikel 3 WAV verantwoord is. Hij zegt toe het evaluatierapport van de rapporteur naar de Kamer te zullen sturen.

Om te kunnen beoordelen of een verblijfsvergunning op grond van de WAV kan worden gegeven voor het verrichten van arbeid in loondienst heeft de Immigratie- en naturalisatiedienst (IND) een advies nodig of een belang gediend is met de werkzaamheden van de aanvrager. Gemeenten zijn de meest voor de hand liggende partij om te kunnen beoordelen hoe vraag en aanbod zich verhouden in hun gemeente. Arbeidsbureaus die werken voor de reguliere arbeidsmarkt zijn hiervoor minder geschikt. Zij bemiddelen immers niet voor prostitutie. Met de gemeenten zal overleg nodig zijn om tot een nadere regeling te komen.

Als prostituees worden aangetroffen met vervalste papieren, moet eerst worden vastgesteld of zij illegaal in Nederland verblijven. Is dit niet het geval dan zal proces-verbaal worden opgemaakt vanwege het bezit van valse documenten. Als zij illegaal zijn, dan zijn er twee trajecten mogelijk. Als het aannemelijk is dat de prostituee een slachtoffer van mensenhandel is, dan zal de B9-procedure worden gestart; zo niet, dan dient de betrokken prostituee Nederland te verlaten. Door de invoering van de machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) is het voor vreemdelingen die hier illegaal verblijven veel moeilijker geworden, via een huwelijk in Nederland verblijf te krijgen. Het aangaan van een huwelijk om een verblijfsvergunning te verkrijgen waarmee arbeid in de prostitutie kan worden verricht, is alleen mogelijk als in het buitenland een MVV is afgegeven. Binnenkort wordt gestart met een onderzoek naar de effecten van de invoering van het MVV-vereiste op schijnhuwelijken in het algemeen. Daarbij zal het effect in het prostitutiecircuit worden betrokken. Ook voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning bij een niet-huwelijkse partner is een MVV vereist. Daarnaast dienen beide partners een zogenoemde relatieverklaring te ondertekenen, waarin zij verklaren dat zij een affectieve relatie hebben. Blijkt achteraf na verlening van de verblijfsvergunning dat er sprake is van een schijnrelatie, dan kan dit een reden zijn voor intrekking van de verblijfsvergunning.

Er zijn prostituees die in hun vrije termijn inreizen en een aanvraag om een verblijfsvergunning indienen. Deze aanvraag is kansloos door het ontbreken van een MVV. Deze prostituees hebben wel rechtmatig verblijf in Nederland op grond van de Vreemdelingenwet totdat over de aanvraag is beslist. Het in bewaring stellen van de prostituees die hier rechtmatig verblijven, is niet mogelijk. Indien zij hangende de procedure alsnog werkend worden aangetroffen, is dit in strijd met de WAV, waarvoor de bordeelhouder als werkgever strafrechtelijk kan worden aangepakt. Het paspoort van de prostituee kan worden ingenomen en een meldingsplicht kan worden opgelegd. Als prostituees illegaal worden aangetroffen en in bewaring worden gesteld om te worden uitgezet, hoeven zij als zij alsnog een verblijfsaanvraag indienen, niet vrijgelaten te worden, indien de aanvraag op voorhand kansloos is. De aanvraag om arbeid in loondienst is altijd kansloos. Als een MVV ontbreekt, wordt immers voor prostitutie nimmer een tewerkstellingsvergunning afgegeven. Indien de prostituee in bewaring verblijft, zal de vreemdelingenprocedure inclusief de eventuele rechterlijke procedure versneld worden afgehandeld. Dit laat onverlet dat

een illegale prostituee die slachtoffer is van vrouwenhandel de B9-procedure krijgt aangeboden.

De minister bevestigt dat het grootschalig onderzoek naar kindermisbruik en prostitutie op verzoek van de Kamer al is uitgevoerd.

In het handboek kinderprostitutie dat in ontwikkeling is, worden zes Nederlandse projecten beschreven die zich richten op preventie en/of hulpverlening aan meisjes die in de prostitutie terecht dreigen te komen of als prostituee werken. Er wordt voorlichting gegeven aan risicomeisjes over loverboys.

De Arbeidsinspectie participeert in het project Handhaven op niveau met het GAK en de fiscus in de stad Utrecht. Indien zich klachten of ongevallen voordoen met betrekking tot arbeidsomstandigheden binnen deze bedrijfstak, zal de Arbeidsinspectie na overleg met het bevoegde gezag een gezamenlijke actie ondernemen. De minister zegt toe, met zijn collega van SZW te zullen nagaan wat de Arbeidsinspectie precies doet.

De staatssecretaris van Financiën heeft de klacht in behandeling over het optreden van de belastingdienst in Enschede.

De minister zegt toe, het verzoek om een notitie over hulpverlening aan verslaafde prostituees te zullen doorgeleiden naar de minister van VWS. Eerst moeten de bestaande projecten worden geëvalueerd alvorens er een notitie komt over de relatie tussen het drugsbeleid en hulp aan verslaafde prostituees. Een eventuele specifieke voorziening voor prostituees in een uitzichtloze situatie zal bij de evaluatie worden betrokken.

De minister zegt toe, na te gaan of Groningen inderdaad geen gedoogbeleid meer hanteert voor vreemdelingen. Prostituees zonder geldige verblijfstitel vragen nu wel voorlopige voorzieningen aan om daarmee hun verblijf te rekken.

De Ziekenfondswet kent geen nadere toelatingseisen of risicoselectie. Een ziekenfonds kan iemand niet op grond van de aard van zijn/haar beroep of wegens gezondheidsrisico's weigeren in te schrijven. Mocht dit in de praktijk gebeuren, dan berust dit op een misverstand bij een medewerker van het ziekenfonds of is er geen sprake van werknemerschap. Een andere mogelijkheid is niet-rechtmatig verblijf. Bij een particuliere verzekering mogen verzekeraars zelf toelatingsvoorwaarden en de hoogte van de premie vaststellen. Zij kunnen iemand weigeren vanwege gezondheidsrisico's. Het Zilveren Kruis verstrekt prostituees wel een particuliere ziektekostenverzekering. Een persoon die zich niet of slechts tegen een hoge premie kan verzekeren, kan veelal een beroep doen op een verzekering ingevolge de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekering 1998. De omvang van deze standaardpakketpolis is vergelijkbaar met de ziekenfondsverzekering. De standaardpakketpolis kent weliswaar zekere toelatingsvoorwaarden, maar iemand die voorafgaand verzekerd is geweest tegen de kosten van ziekenhuisverpleging zal deze polis kunnen afsluiten. Voor iemand die onverzekerd is en op korte termijn zou kunnen worden geconfronteerd met aanzienlijke ziektekosten kent de standaardpakketpolis een beperking tot de toelating.

De minister oordeelt een notitie naar aanleiding van het artikel in Trouw niet nodig. Legale prostitutie wordt bedreven door zelfstandige meerderjarige prostituees of door meerderjarige prostituees die werken in dienstverband. Strafbare prostitutie vindt plaats als artikel 250 van het Wetboek van Strafrecht wordt overtreden.

De algemene wetgeving voor uittreding geldt voor alle Nederlanders, dus ook voor prostituees. Hetzelfde geldt voor de algemene wetgeving voor omscholingscursussen, ook tot zelfstandig ondernemer. Werkende prostituees kunnen de kosten van scholing ter verbetering van de arbeidsmarktpositie aftrekken van de belasting. Werkloze en werkzoekende prostituees kunnen zich melden bij het arbeidsbureau of het arbeidscentrum voor werk en inkomen. Als blijkt dat de afstand tot de arbeidsmarkt dermate groot is dat de cliënt niet zelf aan het werk kan komen, krijgt deze een cursus topleiding tot de arbeidsmarkt aangeboden.

De minister zegt toe, nadere informatie in te winnen over uitstap-programma's in Amsterdam.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe