

Vergaderjaar 2002–2003

25 437

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

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2003

1. Inleiding

Op 1 oktober 2000 werd, na een wetgevingstraject van ca. 20 jaar, het algemeen bordeelverbod opgeheven (Stb. 1999, nr. 464). Deze wetswijziging houdt enerzijds in, de legalisering van de prostitutiebranche (opheffing van het algemeen bordeelverbod en het verbod op het souteneurschap) en anderzijds een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door personen zonder voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel en seksueel misbruik van minderjarigen).

Door middel van een adequate bestuurlijke aanpak zal een normalisering, sanering en regulering van de prostitutiebranche tot stand moeten komen. De verwachting is dat gemeenten, door goed gebruik te maken van hun verordenende bevoegdheden, de ontwikkeling van de lokale prostitutie beter kunnen beheersen en regelen en daarbij de bescherming van de positie, gezondheid en veiligheid van de prostituees ter hand kunnen nemen.

Als aan de vereisten van ondernemerschap wordt voldaan, kan een prostituee ondernemer zijn. In andere situaties kan een prostituee werknemer zijn en de exploitant werkgever. Door het kabinet wordt echter steeds onderkend, dat prostituee een bijzonder beroep is en zal blijven, en de exploitatie van prostitutie een bijzondere bedrijfstak. Het normaliseringsproces vindt dan ook zijn begrenzing daar waar algemene regelgeving niet van toepassing kan zijn op de prostitutie, vanwege de eigen aard daarvan.¹

Door de rijksoverheid zijn aan de wetswijziging zes doelstellingen verbonden.

1. het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie (onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid);

¹ Tweede Kamer, 1996–1997, 25 437, nr. 5, pag. 5.

2. het verbeteren van de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik (in de prostitutiebranche);
4. het beschermen van de positie van prostituees;
5. het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel).

Met uw Kamer is bij de behandeling van de wetswijziging afgesproken, dat de effecten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod evenals de eventueel optredende (ongewenste) neveneffecten, gedurende twee jaar na de inwerkingtreding zouden worden gevolgd en geëvalueerd. Bij brief van 8 oktober 2002¹ zijn het overkoepelende evaluatierapport van het WODC en de onderliggende deelrapporten aan U toegestuurd.

Namens het kabinet wordt in de nu voor U liggende reactie ingegaan op de belangrijkste knelpunten die in het evaluatierapport worden gesignaleerd.

Na een algemene opmerkingen in paragraaf 2 wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- het lokale prostitutiebeleid (par. 3);
- het bestuurlijk toezicht op de gereguleerde exploitatie van prostitutie (par. 4);
- het minimaal niveau van handhaving (par. 5);
- de positie van de prostituee (par. 6);
- strafbare vormen van exploitatie (illegaliteit, seksueel misbruik minderjarigen, onvrijwillige prostitutie) (par. 7).

2. Algemeen

Met veel waardering heeft het kabinet kennis genomen van het overkoepelende evaluatierapport van het WODC en de onderliggende deelrapporten. De rapportage geeft een helder beeld van de stand van zaken op het terrein van de prostitutie en ontwikkelingen die zich sinds de inwerkingtreding van de wetswijziging hebben voorgedaan.

Daarbij wordt ook duidelijk, dat er nog veel knelpunten zijn die het bereiken van de gestelde doelen in de weg staan. Het overgrote deel van deze knelpunten bestond overigens ook al voor de wetswijziging en is derhalve niet door de opheffing van het algemeen bordeelverbod ontstaan. Anderzijds erkent het kabinet dat uit de evaluatie niet naar voren komt dat de wetswijziging thans al veel knelpunten heeft kunnen oplossen.

Het is positief dat er een breed draagvlak blijkt te zijn voor de legalisering en de doelstellingen van de wetswijziging. Ook het feit dat overleg en samenwerking op gang is gekomen tussen de branche en de overheid stemt tot tevredenheid, aangezien dit een voorwaarde is voor het oplossen van veel van de geconstateerde knelpunten.

Het kabinet onderschrijft de hoofdconclusie uit het WODC-rapport, dat het nog te vroeg is om te kunnen concluderen wat de werkelijke effecten van de wetswijziging zijn. Maar het inzicht dat is ontstaan in ontwikkelingen, trends en knelpunten binnen de prostitutie, biedt voldoende basis voor het nader vormgeven van het beleid en voor het bijsturen in de uitvoering. Wat dat betreft heeft de evaluatie op een goed moment plaatsgevonden en zijn mede daardoor alle betrokken instanties nog eens gewezen op de bestaande knelpunten.

Het kabinet realiseert zich, dat de doelstellingen van de wetswijziging ambitieus zijn en dat het bereiken van die doelstellingen een zaak van

¹ Niet-dossierstuk 2001–2002, Just020801, Tweede Kamer.

lange adem zal zijn. Zeker waar het gaat om de regulering van de prostitutiebranche en de bescherming van de prostituee moet een grote achterstand worden goedgeemaakt.

Het WODC constateert dat er andere ontwikkelingen zijnaast de wetswijziging- die invloed hebben op de prostitutiebranche, zoals grotere logistieke mogelijkheden (mobiele telefoons en internet) en ontwikkelingen op het terrein van migratie, het vreemdelingenbeleid en het vreemdelingentoezicht.

Voorts is duidelijk dat de inzet van anderen dan de overheid bepalend is voor het slagen van het prostitutiebeleid. Bijvoorbeeld de inzet van de branche zelf (waar het gaat om het imago van de branche) en van dienstverlenende instellingen (waar het gaat om de acceptatie van werkenden in de prostitutie als klant).

Toch acht het kabinet in deze fase de ambitieuze doelstellingen als «stip aan de horizon» noodzakelijk om gewenste ontwikkelingen in gang te zetten en te houden. Daarbij is nadrukkelijk ook de bescherming van de prostituee in beeld. Daarom houdt het kabinet deze doelstellingen onverminderd overeind. Het is wel zaak dat nu acties worden ondernomen om waar mogelijk de belangrijkste knelpunten op te lossen.

3. Het lokale prostitutiebeleid

Gemeenten kunnen na de opheffing van het algemeen bordeelverbod vanaf 1 oktober 2000 een zogenoemd bordeelbeleid voeren (artikel 151a Gemeentewet). Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor dit beleid, waarin de rijksoverheid niet wil en kan treden.

Uitgangspunt van de wetswijziging en het flankerend beleid is dat sprake is van integraal lokaal prostitutiebeleid, rekeninghoudend met zowel aspecten van bijvoorbeeld openbare orde, ruimtelijke ordening, arbeidsomstandigheden en gezondheidszorg als met mogelijke strafrechtelijke maatregelen. Uit de evaluatie komt naar voren dat gemeenten op dit moment nog moeilijkheden ondervinden om de integrale benadering op lokaal niveau vorm te geven.

Het Rijk heeft bij de opheffing van het algehele landelijke bordeelverbod het voeren van een prostitutiebeleid als autonome bevoegdheid van gemeenten aangewezen. Inherent aan onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is, dat de betrokken overheden – uiteraard binnen de grenzen van de wet – een eigen beleidsmatige invulling aan de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen kunnen geven. Op die manier kan aangesloten worden op de plaatselijke veiligheidssituatie. Het kabinet ziet geen redenen om de bevoegdheden van de gemeenten te veranderen en hen nadere regels voor te schrijven. Gemeenten zijn derhalve niet verplicht een specifiek prostitutiebeleid te voeren.

Uit de evaluatie blijkt dat de meeste gemeenten een beleid voeren met betrekking tot het reguleren van het aantal bedrijven. Ten aanzien van de besloten bordelen (clubs) hebben de meeste gemeenten voor een of andere vorm van maximumbeleid gekozen, dat vaak neerkomt op een status-quo beleid. Dat is mogelijk een rem op verandering van de prostitutiebranche. Uit het onderzoek blijkt dat er haast nergens mogelijkheden zijn voor het starten van een nieuw bedrijf. Behalve dat daardoor een nieuwe generatie exploitanten met oog voor de belangen en rechten van prostituees geen kans krijgen, zou hierdoor ongewild ook de kans op het terugdringen van illegale activiteiten verkleind kunnen worden. Het kabinet zal in overleg met de VNG de gemeenten op de nadelen van een status-quo beleid wijzen. De VNG is voornemens in de loop van 2003 een aantal workshops voor gemeenten te organiseren op het thema handhaving in de prostitutie, waarin dit aspect aan de orde zal kunnen komen.

Ten tijde van het onderzoek blijkt een groot aantal gemeenten nog niet klaar te zijn met de vergunningverlening. Door de decentralisatie van het prostitutiebeleid, geschieden de invoering van de wet en de bijbehorende handhaving landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig, aldus de evaluatie. Uit het deelonderzoek naar het gemeentelijk prostitutiebeleid dat de ambtsvoorganger van de minister van Justitie op 1 maart 2002 aan Uw Kamer heeft toegezonden¹ blijkt, dat medio 2001 de gemeenten op het vlak van de vergunningverlening nog een forse achterstand hadden. In de evaluatie wordt voorts geconstateerd dat verschillen in de stand van zaken wat betreft vergunningverlening, handhaving en uitvoering van beleid leiden tot verschuivingen van strafbare vormen van exploitatie naar de gebieden waar de handhaving minder streng is.

De in de evaluatie gesignaleerde ongelijktijdigheid en ongelijkmatigheid is het gevolg van het feit dat gemeenten autonoom zijn in hun beslissing om al dan niet prostitutie- en vergunningenbeleid te gaan voeren en, zo ja, wanneer zij daartoe overgaan. Overigens is de verwachting dat op dit moment meer voortgang zal zijn geboekt bij de vergunningverlening dan ten tijde van het onderzoek.

Met het oog op de geconstateerde verschuivingen van strafbare vormen van exploitatie acht het kabinet het wenselijk dat, met inachtneming van de autonome bevoegdheden van gemeenten, voorkomen wordt dat te grote verschillen ontstaan in de vergunningverlening, handhaving en uitvoering van beleid. Het kabinet doet dan ook nadrukkelijk een beroep op de gemeenten om te voorkomen dat dergelijke situaties ontstaan. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat niet alleen door de opheffing van het bordeelverbod, maar ook door de rampen in Enschede en Volendam reeds een groot beroep wordt gedaan op gemeenten om vergunningen te verlenen en te actualiseren.

Gemeenten zullen in overleg met de VNG, gestimuleerd worden om het proces te bespoedigen en waar mogelijk te komen tot een meer uniforme werkwijze met betrekking tot de uitvoering van wet- en regelgeving, alsmede de handhaving door de verschillende betrokken overheidsinstanties. Daarbij wordt gebruikgemaakt van reeds bestaande middelen, zoals het praktijkboek Lokaal Prostitutiebeleid en de modelverordening van de VNG. Tevens worden gemeenten gesteund via het programma Handhaven op niveau (HON), waarbij het concept van programmatisch handhaven onder de aandacht van gemeenten wordt gebracht.

In het kader van het project stimulering integrale handhaving van het programma Handhaven op niveau worden diverse pilots uitgevoerd. In deze pilots worden momenteel best-practices ontwikkeld ten behoeve van de handhavingspraktijk. Deze best-practices hebben betrekking op samenwerking tussen verschillende handhavingsorganisaties (zowel landelijk als gemeentelijk opererende diensten). Maar ook is er aandacht voor de beste handhavingsaanpak voor de verschillende vormen van prostitutie op aspecten als voorlichting branche, controle frequentie, controleaspecten, gezamenlijk optreden, etc. Het instrumentarium dat hiervoor wordt ontwikkeld, en dat bruikbaar is gebleken, zal breed worden verspreid zodat ook handhavende instanties in andere delen van het land er hun voordeel mee kunnen doen. De uitkomsten en de best-practices uit deze pilots kunnen de gemeenten van dienst zijn bij het verder vorm en inhoud geven aan het lokale prostitutiebeleid.

Nuloptie

Uit de evaluatie blijkt tevens dat sommige gemeenten een nulbeleid voeren, soms in overleg met nabijgelegen gemeenten. Zij weren de exploitatie van prostitutie op basis van ruimtelijke overwegingen. In de beantwoording op de kamervragen van het Tweede-Kamerlid Barth

¹ Niet-dossierstuk 2001–2002, just020216, Tweede Kamer.

(Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, nr. 756, vergaderjaar 2001–2002) heeft het toenmalige kabinet reeds aangegeven dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod niet de mogelijkheid inhoudt van een algeheel gemeentelijk verbod. Om die reden worden provincies verzocht bij de toetsing van bestemmingsplannen hierop nadrukkelijk toe te zien. Indien een gemeente een vergunning van een exploitant alsnog weigert op basis van ruimtelijke overwegingen, zal de bestuursrechter in laatste instantie een beslissend oordeel hierover geven. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 22 mei 2002¹ geoordeeld dat moreel-ethische overtuigingen ongeschikt zijn als planologisch instrument en in ieder geval de ruimtelijke relevantie missen die door de Wet ruimtelijke ordening wordt vereist. In deze uitspraak is bepaald dat, nu de wetgever in formele zin reeds de morele afweging heeft gemaakt en heeft geoordeeld dat de bescherming van de zeden een bordeelverbod niet rechtvaardigt, er voor gemeenten geen ruimte is om diezelfde afweging nogmaals te maken. Bij de vaststelling van de bestemmingsplannen hebben de desbetreffende gemeenteraden zich ten onrechte niet uitsluitend gericht op de behartiging van het belang van een goede ruimtelijke ordening. Richtinggevende jurisprudentie ten aanzien van het weren van prostitutiebedrijven op basis van zuivere planologische argumenten is nog niet voorhanden.

Niet-locatiegebonden vormen van exploitatie

Gemeenten hebben de vrijheid om een prostitutiebeleid te ontwikkelen en een vergunningstelsel voor de exploitatie van prostitutie vorm te geven. Er zijn gemeenten die er voor hebben gekozen om bepaalde vormen van exploitatie niet te reguleren, omdat toezicht op en handhaving van vergunningvoorwaarden niet goed mogelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor vormen van niet-locatiegebonden exploitatie, zoals de escort. Wanneer een gemeente heeft besloten om niet-locatiegebonden vormen van exploitatie niet te reguleren, zal de aanpak van strafbare vormen van exploitatie binnen dergelijke bedrijven in die gemeente slechts mogelijk zijn via strafrechtelijke handhaving. Die aanpak wordt aanmerkelijk lastiger dan in gemeenten waarin wel bestuurlijk toezicht op deze bedrijven plaatsvindt. Via dat toezicht ontstaat immers een betere informatiepositie, waarin eerder signalen van mogelijke mensenhandel kunnen worden opgevangen. Wanneer niet-locatiegebonden bedrijven buiten het vergunningstelsel en het daaraan gekoppelde toezicht vallen, is de politie afhankelijk van andere informatie. Opsporing van mensenhandel zal in die gevallen een grotere inspanning van politie en openbaar ministerie vragen.

Een van de hiervoor genoemde pilots van het programma Handhaven op niveau richt zich in het bijzonder op het vinden van aanvullende mogelijkheden voor bestuurlijke handhaving in de escortbranche. Dergelijke mogelijkheden kunnen wellicht bij betreffende gemeenten leiden tot een heroverweging van de beslissing om de niet-locatiegebonden exploitatie niet via het vergunningstelsel te reguleren.

4. Het bestuurlijk toezicht op de geregleerde exploitatie van prostitutie

Hoewel de handhaving van het prostitutiebeleid, met het schrappen van het algemeen bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht, grotendeels bestuursrechtelijk van aard is geworden, is de inzet van de politie voorafgaand aan de vergunningverlening en daarna van groot belang gebleken. De inspanningen van de politie hebben zich hierbij in belangrijke mate gericht op de ondersteuning van gemeenten bij de advisering rondom vergunningverlening en op het houden van toezicht op de naleving van

¹ Raad van State, Afdeling Bestuursrecht-spraak, 22 mei 2002, zaaknummers: 200102324/1 en 200104543/1.

vergunningen. De gedachte hierbij was dat de inzet op een «schone» gereguleerde en beheersbare legale branche zich op termijn terug zou verdienen bij de aanpak van ongewenste vormen van exploitatie. Bovendien heeft de politie via het bestuurlijk toezicht de mogelijkheid om de informatiepositie in en kennis van de prostitutiebranche te verwerven die voor een adequate strafrechtelijke aanpak van mensenhandel noodzakelijk is.

Het kabinet acht echter het moment nabij waarop het lokale bestuur, gelet op de eigen verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke handhaving, de toezichttaak van de politie moet gaan overnemen. De inspanningen van politie en justitie dienen vervolgens meer rechtstreeks te worden gericht op een actieve opsporing en vervolging van gevallen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie buiten de legale branche (mensenhandel). In dit kader is een goede afstemming tussen bestuur, politie en openbaar ministerie in de lokale driehoek van groot belang.

In overleg met de VNG wordt gezien wanneer de gemeenten het bestuurlijk toezicht zelf ter hand kunnen nemen. Het kabinet is voornemens om in 2003 met de VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) een nieuw bestuursakkoord af te sluiten, waarin de aandacht ook uit zou moeten gaan naar veiligheid. In het kader hiervan wil het kabinet omtrent de toezichthoudende afspraken ten aanzien van de prostitutiebranche nadere afspraken maken met gemeenten en provincies.

5. Naar een minimaal niveau van handhaving

In de evaluatie wordt geconcludeerd, dat een landelijk minimumniveau van handhaving een noodzakelijke voorwaarde is voor het tegengaan van verplaatsingseffecten en het bereiken van de doelstellingen van de wetswijziging.

Het kabinet heeft er begrip voor, dat de prostitutiebranche gelet op de aard en de historie van de branche, enige tijd nodig heeft om nalevingsgedrag te ontwikkelen en thans nog slechts tot een bepaald niveau uit zichzelf die regelgeving zal naleven. Een adequate voorlichting en handhaving is daarom, juist in deze fase, noodzakelijk om tot naleving te komen. Dat geldt voor elk van de relevante handhavingsterreinen. Regelmatige voorlichting, toezicht en controle zijn noodzakelijk, om de exploitanten te wijzen op hun wettelijke verantwoordelijkheden.

Dit allemaal met als doel de branche de gelegenheid te geven om uit zichzelf de wet- en regelgeving na te leven. Dat kan betekenen dat in deze fase bij geconstateerde overtredingen in eerste instantie nog wordt volstaan met een waarschuwing en voorlichting wordt gegeven over de gewenste situatie en pas bij een volgende overtreding een harde sanctie volgt. Uiteraard zal de reactie in concrete gevallen worden bepaald door de aard en ernst van de overtreding die is geconstateerd. Bij zware overtredingen of misdrijven zal uiteraard direct dienen te worden opgetreden.

Het is niet mogelijk om in zijn algemeenheid te bepalen wat het minimumniveau van handhaving voor de prostitutiebranche zou moeten zijn. Daarvoor geldt er teveel en te verschillende soorten regelgeving voor de branche. Voor elke regelgeving zullen waarschijnlijk eigen handhavingnormen gelden. Wat de belastingdienst als norm hanteert, zal niet de norm voor de arbeidsinspectie zijn. Ook gemeenten zullen eigen minimumnormen voor de handhaving hanteren. Zolang deze normen niet conflicteren en er geen directe relatie is tussen deze normen, zal hierover in de praktijk bij exploitanten ook geen onduidelijkheid kunnen bestaan. Het vraagt wel om onderlinge afstemming in de praktijk.

Zoals op tal van terreinen geldt, bestaat op dit moment ook voor de prostitutie geen exact inzicht in «de staat van de handhaving». Waar het gaat om de staat van de handhaving bij gemeenten is, mede naar aanleiding van enkele grote incidenten, het idee ontstaan dat er sprake is van een bestuurlijk handhavingstekort, zonder dat er inzicht bestaat in de feitelijke handhavinginspanningen van de verschillende overheden. Het is bijvoorbeeld niet voor alle terreinen bekend welke middelen een doorsnee gemeente inzet op de handhaving van de terreinen waarvoor zij verantwoordelijk is, hoe dit wordt georganiseerd en welke prestaties daarmee worden behaald. Daardoor is het ook niet goed mogelijk aan te geven wat aan middelen en organisatie nodig zou zijn als de bestuurlijk verantwoordelijken de prestaties tot een bepaald niveau zouden willen verbeteren. Evenmin zijn er sturingsgetallen op basis waarvan de staat van de handhaving kan worden beoordeeld en bestuurd door bestuurders en volksvertegenwoordigers. Dit zal evenzeer gelden voor de handhaving in de prostitutiebranche, aangezien op deze branche de algemeen geldende wet- en regelgeving van toepassing is.

Op verzoek van de Minister van Justitie is begin 2002 opdracht gegeven voor een onderzoek naar de staat van de handhaving bij een select aantal gemeenten op het terrein van veiligheid (brand, bouw- en woningtoezicht en milieu). Het onderzoek heeft de status van een verkenning, mede om te bepalen of een dergelijke methodiek ook kan worden ingezet op andere terreinen en bij meerdere bestuurslagen om zich uiteindelijk te ontwikkelen tot een periodieke, landelijke monitor «staat van de handhaving». Een rapport over de eerste fase van dit onderzoek is door de Minister van Justitie op 8 juli 2002 aan Uw Kamer gestuurd¹.

In dit rapport wordt onder meer geconstateerd dat gemeenten verschillende productienormen hanteren. Dit geldt voor alle drie de terreinen van onderzoek: brandweer, milieu en bouw- en woningtoezicht. Er is, behoudens voor de brandweer, geen algemeen geaccepteerde beroepsstandaard voor de productienormering van vergunningverlening en handhaving.

In de periode juli tot oktober 2002 zijn de in het onderzoek geschetste observaties met de professionals (op ambtelijk niveau) van de betrokken gemeenten getoetst en geanalyseerd. Daarbij zal ook gewerkt worden aan het definiëren van bestuurlijk relevante kengetallen. Kengetallen waarmee bestuurders de staat van de handhaving kunnen beoordelen en besturen. De Minister van Justitie zal Uw Kamer te gelegener tijd nader informeren omtrent het onderzoek. Wellicht zullen de uitkomsten van dit onderzoek ook bruikbaar zijn voor het bepalen van minimumnormen voor de handhaving in de prostitutiebranche.

Verder wordt verwezen naar de hiervoor reeds genoemde pilots die in het kader van het project stimulering integrale handhaving prostitutiebeleid/Handhaven op Niveau worden uitgevoerd. Daarin bestaat aandacht voor aspecten als voorlichting in de branche, controle frequentie, controleaspecten, gezamenlijk optreden, etc. Het vinden van goede voorbeelden voor de handhaving door middel van deze pilots heeft, in afwachting van het bovengenoemde onderzoek, de voorkeur boven het nu reeds landelijk vaststellen van een gezamenlijk minimumniveau voor de handhaving.

7. De positie van de prostituee

Arbeidsverhoudingen, fiscaliteit en arbeidsomstandigheden

In het rapport worden opmerkingen gemaakt die wijzen op een onduidelijke standpuntbepaling ten aanzien van de arbeidsverhoudingen. Het rapport signaleert verder dat er niet altijd sprake is van uniformiteit in optreden van overheidsinstanties (Belastingdienst, UWV en Arbeidsin-

¹ Niet-dossierstuk 2001–2002, just020607, Tweede Kamer.

spectie). Er zou gewerkt worden met verschillende definities van begrippen. Ook wordt opgemerkt dat niet snel sprake zal zijn van normalisering (op het terrein van de fiscaliteit) binnen de branche gezien het feit dat de Belastingdienst zijn handhavingsactiviteiten grotendeels onderbrengt in de pilots van Handhaven op niveau (HON) die beperkt in aantal zijn en een lange doorlooptijd kennen.

Alvorens concreet in te gaan op deze punten hechten wij eraan op te merken, dat de verplichting tot naleving van de wetgeving op fiscaal en sociaal terrein door de afschaffing van het bordeelverbod niet is gewijzigd. Deze voorschriften waren al van toepassing op de sector en ook voor 1 oktober 2000 werden op deze terreinen al handhavingsactiviteiten verricht. Vanaf 1 oktober 2000 is er sprake van een legale sector, wat o.a. met zich meebrengt dat werkgevers en werknemers in onderling overleg moeten werken aan normale arbeidsverhoudingen. Dat is primair een verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf en die zullen daar dan ook op worden aangesproken.

De Belastingdienst en het UWV onderkennen het grote belang van uniformiteit in optreden. Beide organisaties moeten namelijk de verhouding tussen exploitant en prostituee beoordelen in het licht van de wetgeving op het terrein van loonbelasting en premieheffing. Het antwoord op de vraag of sprake is van dienstbetrekking mag niet afhankelijk zijn van een verschillende interpretatie van dit begrip door beide organisaties. Om te bewerkstelligen dat in dit opzicht al het mogelijke wordt verricht om dat te voorkomen hebben Belastingdienst en UWV recent een gezamenlijk toetsingskader vastgesteld voor de vraag of sprake is van loondienst (Stcrt. 2002, nr. 234). Dit toetsingskader is overigens niet specifiek gericht op de arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche, maar biedt praktische aanknopingspunten die ook in de prostitutiebranche zullen worden gebruikt.

Hierbij dient wel te worden bedacht dat er dikwijls een groot verschil is tussen de feitelijke situatie en de door de branche gewenste/gepresenteerde situatie rond de arbeidsverhouding. Door de branche wordt de prostituee in veel gevallen als zelfstandig ondernemer aangemerkt, terwijl bij toetsing van de relevante feiten en omstandigheden in het overgrote deel van de gevallen daarvan geen sprake is. Deze discrepantie wordt veroorzaakt door de aard van de arbeidsverhoudingen die nog eigen zijn aan de bedrijfsuitoefening. Deze verhoudingen kenmerken zich door allerlei regulerende of soms zelfs «dwingende» aspecten die de branche kennelijk noodzakelijk acht voor een goede bedrijfsuitoefening. Exploitanten geven aan dat een loondienstverhouding de branche in een nagenoeg onmogelijke positie brengt. Volgens hen zijn onvoldoende prostitutees daartoe bereid. Ook zou de loondienstverhouding, volgens de exploitanten, tot aanzienlijke kostenstijgingen leiden. Deze veronderstelling is echter onjuist. Er is sprake van een zeer beperkte stijging (vooral werkgeverspremies sociale verzekeringen). De in te houden loonbelasting zorgt niet voor een stijging van kosten. Deze wordt door de werkgever, als vooruitbetaling op de door de werknemers verschuldigde inkomstenbelasting, ingehouden en afgedragen. Overigens vindt de in het rapport genoemde verbetering van de belastingmoraal binnen de prostitutiebranche geen steun in gegevens waarover de Belastingdienst beschikt. Er is namelijk (nog) niet sprake van toename van de belastingopbrengst vanuit de sector.

De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de Arbowet. Ook in deze wet staat het begrip dienstbetrekking centraal. Bij de Arbowet is van werkgeverschap sprake als er twee elementen aanwezig zijn: arbeid en

gezag. Bij de wetgeving op het terrein van de belasting- en premieheffing wordt uitgegaan van drie elementen: arbeid, loon en gezag.

Ten aanzien van de toepassing van de Arbo-wet kan worden gedacht aan de (eventuele) mogelijkheid om de bordeelhouder of eigenaar van een pand waarvan kamers worden verhuurd aan prostituees, aan te merken als degene die de werkgeversverplichtingen dient na te komen. Hiervoor dient dan wel de Arbo-wet te worden gewijzigd. Dit element kan worden meegenomen in de adviesaanvraag aan de SER inzake de mogelijke uitbreiding van de toepassings sfeer van de Arbowet voor Zelfstandigen zonder Personeel (ZZP'rs).

De Arbeidsinspectie zal zich, conform haar wettelijke opdracht en bevoegdheid, inzetten voor de handhaving van de regelgeving met betrekking tot de arbeidsomstandigheden van prostituees. Dit gebeurt door middel van het toezicht op de gereguleerde prostitutie met inachtneming van de taken van de partners in de uitvoering van de bestuurlijke handhaving van prostitutiebedrijven in de regio, Gemeenten, Politie, GGD en Brandweer. In dit verband zal de Arbeidsinspectie in 2003 deelnemen aan het regionaal Convenant Noord- en Midden Limburg inzake integrale handhaving van prostitutiebedrijven, dat in het kader van de aldaar lopende pilot van Handhaven op niveau wordt gesloten.

Het kabinet ondersteunt die lokale en regionale initiatieven voor het realiseren van integrale handhaving voor de prostitutiesector, waarin de expertise en professionaliteit van de landelijke handhaving wordt ingeschakeld.

Uit het evaluatierapport blijkt dat prostituees en exploitanten huiverig zijn om informatie te vragen van Belastingdienst en UWV. Dit vloeit waarschijnlijk voort uit de angst om zich bekend te maken. Veel prostituees streven naar anonimiteit, omdat zij hun werk verborgen willen houden voor hun sociale omgeving. Ook speelt bij sommigen een rol dat zij hun uitkering willen behouden, omdat ze dan verzekerd zijn voor hun ziektekosten. Vanuit de wens van prostituees om anoniem te blijven wordt in het evaluatierapport tevens gesteld, dat moet worden nagedacht over een uitzondering voor als zelfstandig ondernemer werkende prostituees op de inschrijfplicht op grond van de Handelsregisterwet 1996.

Het belang van anonimiteit verhoudt zich echter slecht met het streven naar acceptatie van de prostituee (als zelfstandig ondernemer) en de branche als legale bedrijfstak. Wil de prostitutiebranche (en werkenden daarbinnen) zoveel mogelijk worden beschouwd en behandeld als (werkenden in) andere branches, dan veronderstelt dit dat geen uitzonderingen worden gemaakt ten behoeve van de prostitutie waar het gaat om op de algemeen geldende wetten regelgeving en de handhaving daarvan. Het maken van bijvoorbeeld een uitzondering voor als zelfstandig ondernemer werkende prostituees op de inschrijfplicht op grond van de Handelsregisterwet 1996 zou de acceptatie van de exploitant of zelfstandig werkende prostituee als serieus ondernemer en betrouwbare partner in de weg staan. Een dergelijke beschermingsregeling voor prostituees in het Handelsregisterbesluit 1996 acht het kabinet dan ook ongewenst.

Ondertussen is er wel een duidelijke roep om meer informatie. UWV en Belastingdienst zullen dan ook gezamenlijk een bij de situatie passend voorlichtings- en communicatietraject opzetten om daaraan te voldoen. Om na te gaan of de voorlichting een groter bereik kan krijgen in de prostitutiesector wordt in één van de hiervoor genoemde pilots van Handhaven op niveau, tezamen met de Arbeidsinspectie, bekeken hoe op een meer effectieve manier voorlichting gegeven kan worden, rekening houdend met het specifieke karakter van de sector en de bijzondere positie van sekswerkers. Deze voorlichting zal bovendien aan moeten sluiten bij

de voorlichting aan prostituees die door de Rode Draad wordt gegeven (zie hierna onder «positie van prostituees»).

De Belastingdienst neemt deel aan de pilots van Handhaven op niveau, omdat deze tot doel hebben best practices voor de handhaving te genereren die direct na afloop van die pilots ingevoerd kunnen worden. Overigens is het niet juist dat de Belastingdienst zich voor zijn activiteiten in de sector hoofdzakelijk laat leiden door de HON-pilots. Er worden ook controles ingesteld buiten het kader van de HON-pilots.

Het imago

Om de positie van de prostituees te verbeteren is het vooral zaak dat prostitutie wordt beschouwd als vorm van arbeid, zij het dat rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van het werk en de bijzondere positie van de prostituees.

Het gaat er daarbij niet om dat er uitzonderingen worden gemaakt ten behoeve van de prostitutie op de algemeen geldende wet- en regelgeving en de handhaving daarvan, maar dat wordt bezien hoe de algemene wet- en regelgeving wordt toegepast op en gehandhaafd in de prostitutiebranche.

Bescherming en regulering vergen niet alleen iets van de omgeving van de prostituee. Het vraagt ook het nodige van de branche zelf en de daarin werkende personen (exploitanten en prostituees). Prostituees hebben daarbij last van het slechte imago van de branche, zo stelt het evaluatierapport.

Op de branche rust dan ook een belangrijke taak om dit imago te verbeteren. Exploitanten en prostituees zullen daartoe op de eerste plaats de verplichtingen uit de algemeen geldende wet- en regelgeving moeten nakomen, net zoals werkenden in andere branches dat moeten. Zichtbaarheid en betrouwbaarheid kunnen het imago van de branche verbeteren en daarmee de acceptatie vergroten. In dat licht valt te betreuren dat er, naast een gedeelte van de branche dat probeert te werken volgens de wet, er sprake is van een gedeelte dat zich weigert te conformeren.

Aan de andere kant mag van de (rijks)overheid worden verwacht dat met de branche in gesprek wordt gegaan en dat voorlichting wordt gegeven aan werkenden in de prostitutiebranche over de verplichtingen en de rechten die (algemeen geldende) wet- en regelgeving met zich meebrengen.

Het evaluatierapport constateert terecht dat die voorlichting aan prostituees over hun positie voor verbetering vatbaar is. In de vorige paragraaf zijn reeds initiatieven genoemd van UWV en Belastingdienst op het terrein van voorlichting over arbeidsverhoudingen en fiscaliteit. Er zijn ook diverse gemeenten die voorlichtingsactiviteiten ondernemen, specifiek gericht op de prostitutie.

De ministeries van VWS en Justitie subsidiëren voorts de Stichting Rode Draad voor de periode 2002 tot en met 2004. Er zijn in 2002 extra middelen toegekend aan deze Stichting om de voorlichting aan prostituees te verbeteren. In het voorlichtingsmateriaal zal ook tegenover de prostituees worden benadrukt dat de wetswijziging een positieve insteek heeft zoals versterking van de maatschappelijke positie en participatie. Daarnaast is afgesproken dat de Rode Draad als «aanjager» gaat fungeren van de voorlichting door diverse betrokken organisaties op lokaal en regionaal niveau, waaronder gemeenten.

Tevens kan ten aanzien van de positie van prostituees worden vermeld dat het Instituut voor prostitutievraagstukken, de Mr. A. de Graaf Stichting, structureel subsidie ontvangt van VWS. Ook voor deze Stichting is de beleidsdoelstelling zoals geformuleerd bij de opheffing van het bordeelverbod, leidraad bij de werkzaamheden. Een extra accent ligt bij deze Stichting op de positieverbetering van de prostituees en het tot stand

brengen van een infrastructuur waarbinnen emancipatie van alle bij de prostitutie betrokkenen wordt gerealiseerd.

Belangenbehartiging

De Stichting De Rode Draad heeft een verzoek met betrekking tot de oprichting van een vereniging voor de belangenbehartiging voor prostituees aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gericht. Aan dit verzoek kon niet worden tegemoetgekomen, waarbij onder meer is overwogen dat krachtens bestendig beleid de Minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid nooit de oprichting van vakbonden subsidieert, omdat vakbonden onafhankelijk dienen te zijn en dat subsidiering van de oprichting van een vakbond op gespannen voet staat met het ILO-conventie 87.

Gezondheid en welzijn

Uit het onderzoek blijkt dat de fysieke en hygiënische arbeidsomstandigheden in de gereguleerde sector goed zijn. Driekwart van de prostituees in de gereguleerde sector zegt plezier in het werk te hebben. Dit sluit echter negatieve gevoelens geenszins uit. Prostituees vinden het werk emotioneel zwaar en lichamelijk inspannend. Ze hebben meer klachten ten aanzien van welzijn en gezondheid dan andere beroepsbeoefenaars en een relatief ongezonde leefstijl. Echter een vergelijking met de «gemiddelde vrouwelijke werknemer» acht het kabinet op dit punt niet op zijn plaats. De genoemde klachten zijn volgens het kabinet inherent aan de aard van de werkzaamheden van de prostituee en de daarmee gepaard gaande leefstijl, die niet vergelijkbaar lijken met die van enige andere beroepsgroep.

Prostituees zijn tevreden over de kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Ze voelen zich correct behandeld door clubartsen. De inzet van de Stichting soa-bestrijding de afgelopen jaren omtrent haar richtlijnen voor de soa-controles heeft geleid tot een duidelijke verbetering. Recentelijk (oktober 2002) heeft de Stichting bovendien het «handboek soa-preventie in de prostitutie» ontwikkeld ter bevordering en ondersteuning van de soa-preventie in de prostitutie.

Uitstapprogramma's

Iets minder dan de helft van de prostituees zegt liever met het werk te willen stoppen. Anderzijds wordt ook gesignaleerd dat zij de nodige ambivalentie hebben ten opzichte van het daadwerkelijk willen stoppen. Leefstijl, anonimiteit, netwerk in het prostitutiecircuit en economische situatie spelen hierbij een rol.

Vrouwen die liever ander werk zouden doen, maar het moeilijk vinden de juiste weg te vinden, verdienen ondersteuning. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om die groep te signaleren, te ondersteunen en te begeleiden naar ander werk. De prostituees kunnen zelf stappen zetten met ondersteuning van de opvangvoorziening en de reguliere dienst- en hulpverleningsinstellingen, zoals maatschappelijk werk, verslavingszorg, Centrum voor Werk en Inkomen en schuldsanering. Prostituees kunnen net als andere burgers hier een beroep op doen. Terzijde dient te worden opgemerkt dat Stichting de Rode Draad in het verleden reeds een training ontwikkeld heeft voor prostituees die carrièreverandering willen en onderzoek heeft gedaan naar de kwaliteiten van prostituees. Die training zal, in het kader van de bovengenoemde «aanjaagfunctie» van de Rode Draad onder de aandacht moeten worden gebracht van diverse betrokken organisaties op lokaal en regionaal niveau.

Een deel van de prostituees maakt gebruik van de maatschappelijke

opvang. Deze kwetsbare groep behoeft uiteraard veel steun als zij te kennen geven uit de prostitutie te willen stappen.

Goede opvang is voor de meest kwetsbaren onder de prostituees een eerste stap op weg naar een ander leven. Deze opvang is gedecentraliseerd naar centrumgemeenten. Wat betreft de uitvoering van het beleid op terrein van de vrouwenopvang ontvangen 35 centrumgemeenten een specifieke uitkering van het ministerie van VWS. Aan deze uitkering is in 2002 structureel € 6 miljoen toegevoegd. Vanaf 2002 is in totaal € 42,2 miljoen structureel beschikbaar. Dit betekent dat centrumgemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de financiering van opvangvoorzieningen en de eventuele differentiatie in het opvangaanbod voor prostituees. Als verslavingsproblematiek aan de prostitutie ten grondslag ligt, dan is het een taak voor de verslavingszorg om iets aan die onderliggende problematiek te doen. In juli 2002 heeft voormalig minister Borst van het ministerie van VWS een brief geschreven aan de kamer over de hulpverlening aan verslaafde prostituees en het stimuleringsbeleid van VWS op dit terrein. Een aantal gemeenten heeft vanuit de specifieke uitkering vrouwenopvang specifieke opvang voor verslaafde prostituees gecreëerd.

De maatschappelijke opvang is momenteel overigens voorwerp van een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). Op basis van een uit te brengen rapport door de betrokken werkgroep wordt medio 2003 terzake een kabinetsstandpunt verwacht.

Over de uitvoering van de motie van het Tweede-Kamerlid Van der Staaij inzake uitstapprogramma's¹ wordt de kamer separaat geïnformeerd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

8. Strafbare vormen van exploitatie (illegaliteit, seksueel misbruik minderjarigen, onvrijwillige prostitutie)

In het onderzoek wordt geconstateerd, dat er een intensivering dient plaats te vinden waar het gaat om de bestrijding van strafbare vormen van exploitatie (minderjarigen, personen zonder voor arbeid geldige verblijfstitel en onvrijwilligen).

Dezelfde aanbeveling is gedaan door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in de eerste rapportage die onlangs aan Uw Kamer werd toegezonden². In de kabinetsreactie op deze rapportage werd aangegeven, dat de inspanningen van politie en justitie meer rechtstreeks zullen worden gericht op een actieve opsporing en vervolging van gevallen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie buiten de legale branche³.

Die intensivering van opsporing en vervolging zou met name moeten plaatsvinden in het kader van de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit. De omslag naar een aansturing vanuit de structuur van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit heeft uiteraard consequenties voor de organisatie van de opsporing en vervolging. Op dit moment worden deze consequenties door politie en openbaar ministerie in kaart gebracht. Daaruit moeten concrete maatregelen volgen ter versterking van de aanpak van mensenhandel. De resultaten van die analyses zullen waar nodig ook worden betrokken bij de hierboven reeds aangehaalde ontwikkelingen ten aanzien van de aanpak van bovenregionale georganiseerde criminaliteit.

De bestrijding van mensenhandel blijft een van de prioriteiten van het openbaar ministerie, dat in de aan Uw Kamer verzonden meerjarennota «Perspectief op 2006» een versterking van de strafrechtelijke handhaving van mensenhandel heeft aangekondigd⁴.

Immigratie van prostituees van buiten de EER

In verband met de kamerbehandeling van het afschaffen van het bordeel-

¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 28 600 VI, nr. 66.

² Tweede Kamer 2001–2002, niet dossierstuk nr. just020497.

³ Tweede Kamer 2002–2003, 28 628, nr. 1.

⁴ Tweede Kamer 2002–2003, niet dossierstuk nr. just020976.

verbod in de jaren 1997 -2000 werd meerdere malen vanuit de Kamer gevraagd of het verbod op het verlenen van tewerkstellingsvergunningen aan prostituees dat thans is opgenomen in het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen wel kan blijven bestaan nu normalisering van de bedrijfstak gewenst is. De toezegging werd toen gedaan door de Ministers van Justitie en van Sociale Zaken om de bepaling in het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen, die het verlenen van tewerkstellingsvergunningen voor prostituees en andere werkers in de seksbranche categorisch uitsluit, alleen tijdelijk te handhaven en de regeling dan nader te bezien in het licht van de resultaten van de evaluatie.

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) kan niet toegepast worden om toegang van buitenlandse prostituees tot de Nederlandse arbeidsmarkt te regelen. De Wav vormt het sluitstuk van het arbeidsmarktbeleid. Een tewerkstellingsvergunning wordt pas verleend door het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) aan een werkgever als hij aantoonbare inspanningen heeft gedaan via het CWI en andere kanalen om arbeidskrachten uit Nederland en EER te werven. Actieve bemiddeling is niet toegestaan voor werkzaamheden in de prostitutiebranche, en werving buiten de Nederlandse grenzen is verboden op grond van verdragsrechtelijke bepalingen. Het CWI kan in deze situatie nooit voldoen aan het criterium van toetsing op prioriteitsgenietend aanbod, dat de hoeksteen van het beleid vormt. Het werven van prostituees van buiten de grenzen van Nederland is altijd strijdig met de bepalingen in het Verdrag tegen Vrouwenhandel.

Het kabinet heeft bij de invoering van de Wet opheffing algemeen bordeelverbod aangegeven de evaluatie bij deze wet af te wachten om te bezien of een beleid kan worden ontwikkeld in het kader van de Vreemdelingwet 2000, waarbij op grond van de situatie in een gemeente kan worden getoetst of een Nederlands belang is gediend bij het toelaten van prostituees van landen buiten het EU/EER-gebied. Een dergelijk beleid zou betekenen dat de Wet arbeid vreemdelingen in het geheel niet langer van toepassing wordt verklaard op werkzaamheden in de prostitutiebranche.

De evaluatie als zodanig geeft – twee jaar na het afschaffen van het bordeelverbod – nog geen duidelijke indicaties of alle gemeenten in staat zullen zijn om indien een exploitant een verzoek doet om een prostituee van buiten de EU/EER in dienst te mogen nemen te wegen of het belang van het bedrijf toelating vergt zodat zij een adviserende rol kunnen spelen in een toekomstig toelatingsbeleid voor vreemdelingen van buiten de EER die in de prostitutiebranche willen werken. Het Ministerie van Justitie zal in overleg met de Ministeries van SZW en BZK, de VNG en een aantal gemeenten inventariseren welke mogelijkheden er zijn voor het toetsen van een Nederlands belang bij toelating van deze vreemdelingen. Een rapport over de bevindingen zal uiterlijk begin 2004 aan de Kamer worden verzonden.

Preventie en hulpverlening ten aanzien van jeugdprostitutie

In het kader van het Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen (NAPS) is de nodige aandacht besteed aan de methodieken gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdprostitutie¹. In een aantal gemeenten zijn succesvolle methoden ontwikkeld. Er is hierover in samenwerking met de VNG in 2002 een handboek tot stand gekomen getiteld «preventie en hulpverlening meisjesprostitutie» waarin een aantal projecten wordt beschreven. Dit handboek helpt gemeenten, en de bij het lokaal jeugdbeleid betrokken personen en instanties, bij het maken van beleid hieromtrent en het opzetten van projecten. Het handboek is ruim verspreid, onder meer via de VNG naar alle gemeenten. Tegelijkertijd

¹ zie ook eindrapportage van het project NAPS, die in december 2002 naar Uw kamer is gezonden.

werd gewezen op het bestaan van een stimuleringsregeling. Er was 350 000 Euro beschikbaar voor de opzet van projecten. Uiteindelijk is er maar één subsidieverzoek ingediend (door de Stichting Humanitas Rotterdam) en gehonoreerd. Het blijft onduidelijk waarom zo weinig subsidieverzoeken zijn ingediend. Mogelijk speelt hier een rol dat, zo wordt in het onderzoek vermoed, minderjarigen voornamelijk in de minder zichtbare circuits werken, onder controle staan van een pooier en moeilijk bereikbaar zijn voor politie en hulpverlening. Deze onzichtbaarheid van de problematiek heeft wellicht tot gevolg gehad dat bestuurders niet hebben beseft dat er ook in hun gemeente behoefte aan preventie en hulpverlening bestaat.

In het merendeel van de gevallen gaat het hier om allochtone en recent geïmmigreerde meisjes, grotendeels afkomstig uit asielzoekerscentra. Daarnaast is er een groep thuisloze jongeren; zij werken doorgaans niet onder een pooier. Wat betreft de thuisloze jongeren is het ministerie van VWS bezig een richtinggevend kader op te stellen voor hulp en opvang voor kwetsbare mensen waaronder zwerfjongeren. Provincies, gemeenten en zorgkantoren zullen zorg dienen te dragen voor een sluitend keten voor onder meer zwerfjongeren.

Ten aanzien van de hulpverlening bij jeugdprostitutie kan worden gemeld dat op verzoek van de Tweede Kamer het opvangcentrum Asja voor minderjarige prostituees in Leeuwarden structureel wordt gefinancierd. In het geval van Asja gaat het om een landelijke voorziening. De specifieke uitkering vrouwenopvang is hiervoor met ingang van 2002 opgehoogd met ½ mln. Euro door het ministerie van VWS. Dit is een uitzondering op het beleid omdat centrumgemeenten in principe zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van opvangvoorzieningen en de eventuele differentiatie in het opvangaanbod.

Daarnaast kan uiteraard een beroep gedaan worden op de reguliere hulpverlening. Indien seksueel misbruik (waaronder jeugdprostitutie) leidt tot opvoed- of opgroei-problemen dan wel psychiatrische problemen kan een slachtoffer aanspraak maken op respectievelijk jeugdzorg of de jeugd-GGZ.

Voorlichting met betrekking tot jeugdprostitutie valt onder de verantwoordelijkheid van het lokale jeugdbeleid. Preventie en vroegsignalering zijn, ook in dit kader voor gemeenten en de jeugdzorg specifieke punten van aandacht. Vaak wordt aangesloten bij bestaande signaleringsnetwerken (van onder meer scholen, lokaal jongerenwerk, politie en bureau jeugdzorg).

9. Tot slot

In het voorgaande zijn de belangrijkste knelpunten uit de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod aan de orde geweest. Zoals gezegd betreft het voor het merendeel knelpunten die reeds bestonden voordat de wetswijziging van kracht werd. Het is zaak dat nu acties worden ondernomen om de geconstateerde knelpunten op te lossen, teneinde de aan de wetswijziging verbonden doelstellingen te halen. Dat het behalen van die doelstellingen een zaak van lange adem is en de inzet van vele actoren vraagt, moge duidelijk zijn.

Het kabinet acht het van belang de voortgang te blijven volgen. De landelijke monitoring van ontwikkelingen in de prostitutie zal derhalve worden voortgezet. Een volgende evaluatie van de wetswijziging zal ook niet te lang op zich moeten laten wachten. Het kabinet stelt daarom voor om in

2005 een tweede evaluatie te verrichten, waarbij in het bijzonder wordt onderzocht welke voortgang is geboekt in de oplossing van de gesignaleerde knelpunten.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner