

Vergaderjaar 1997–1998

25 437

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 februari 1998

1. Inleiding

Het stemt tot voldoening dat een meerderheid van de aan het woord zijnde fracties zich in beginsel kunnen verenigen met het wetsvoorstel, het daaraan ten grondslag liggende uitgangspunt en de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen. Alle aan het woord zijnde fracties vragen zich af of het wetsvoorstel en het daarmee samenhangende prostitutiebeleid de doeleinden van het wetsvoorstel (ten volle) zullen kunnen verwezenlijken. Ook zijn er vele vragen over de gevolgen – beoogd en niet beoogd – van de opheffing van het algemene bordeelverbod voor andere rechtsgebieden. De regering is erkentelijk voor de waardevolle en constructieve opmerkingen van de zijde van de Tweede Kamer.

Voordat ik inga op hetgeen naar voren is gebracht wil ik gaarne een paar algemene opmerkingen vooraf maken.

Opheffing van het algemene bordeelverbod beoogt de weg vrij te maken voor beheersing en regulering van de exploitatie van prostitutie, en dus voor een verantwoorde inpassing van de prostitutie als menselijk verschijnsel in onze maatschappelijke en economische ordening. De beoogde wetwijziging bevestigt een ontwikkeling die reeds eerder in gang is gezet en zet een verdergaande ontwikkeling in gang die zonder opheffing van de formele beletselen niet mogelijk zal zijn. De voorgestelde wetwijziging markeert het intreden van een nieuwe fase in een doorlopend proces. De met het wetsvoorstel beoogde doeleinden zullen met de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving nog niet ten volle kunnen worden verwezenlijkt. Opheffing van het algemene bordeelverbod maakt de ontwikkeling van een integraal prostitutiebeleid mogelijk. De ontwikkeling van een goed prostitutiebeleid en de goede uitvoering daarvan zijn niet alleen afhankelijk van de daarop gerichte inzet van de verschillende overheden, maar ook van particulieren en particuliere organisaties die bij de prostitutie zijn betrokken. Een nieuwe ordening en intensivering van beleid zullen de verwezenlijking van de doeleinden van de wetgeving dichterbij brengen – dat zijn de positieve gevolgen –, maar zullen er onvermijdelijk ook toe leiden dat sommige personen die hun geld verdienen in de prostitutiebranche, er belang bij hebben om hun beroep of bedrijf uit te oefenen in strijd met die ordening. De mate waarin

dit negatieve effect optreedt, is dus niet alleen afhankelijk van overheidsbeleid en de uitvoering daarvan, maar ook van de marktwerking, d.w.z. van het bestaan van voordelen voor de branche om in overeenstemming met die ordening te werken. Daarom is samenwerking tussen overheden en particuliere organisaties onontbeerlijk voor een succesvol prostitutiebeleid.

De kern van het wetsvoorstel is een wijziging van het Wetboek van Strafrecht. Opheffing van het algemene bordeelverbod maakt mogelijk dat gemeenten een integraal prostitutiebeleid kunnen voeren. Het wetsvoorstel heeft derhalve belangrijke gevolgen voor de gemeenten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft recentelijk in haar brief van 4 februari 1998 aan de vaste commissie voor Justitie hiervoor de aandacht gevraagd. In deze nota zal uitgebreid worden ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel, en daarmee op de punten die in de brief van de VNG aan de orde zijn gesteld.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich geheel vinden in de vier hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel. Zij delen de mening van de regering dat de gedoogsituatie in beginsel geen blijvende kan zijn. Zij juichen toe dat door een verscherpte strafbaarstelling van prostitutie door minderjarigen deze vormen van exploitatie door middel van het strafrecht effectiever kunnen worden bestreden.

Zij zijn wel van mening dat aanvullend beleid nodig is om prostitutie te ontdoen van criminele randverschijnselen. Zij wijzen er ook op dat als gevolg van regulering bepaalde vormen van prostitutie zullen worden teruggedrongen naar illegale circuits. Hiervan kunnen juist de meest kwetsbare groepen het slachtoffer worden. Een actief en deskundig optreden van de zedenpolitie zal nodig zijn om illegale vormen van prostitutie op te sporen.

Deze leden vragen of nu onderzoek kan worden gedaan naar nieuwere vormen van seksuele dienstverlening. Zij verwijzen daarbij naar het gebruik van 06-nummers en het aanbod via Internet. Zij vragen of zich bij deze nieuwe vormen van dienstverlening ook situaties voordoen waarbij sprake is van misbruik.

Naar aanleiding van deze opmerkingen breng ik het volgende naar voren. De voorgestelde wetgeving veronderstelt zowel een effectieve bestuurlijke als een effectieve strafrechtelijke handhaving. De strafrechtelijke handhaving is en zal ermede op gericht zijn om criminele randverschijnselen die kleven aan verboden vormen van prostitutie, tegen te gaan. De inzet van het prostitutiebeleid is mede gericht op terugdringing van het grote aantal illegale prostituees of prostitués (hierna zal de persoon – vrouw of man – die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, gemakshalve worden aangeduid met één woord; nu het wat spelling betreft lastig is om zowel de prostituee(s) als de prostitué(s) in één woord te vatten, wordt gekozen voor «prostituee» of «prostituees», omdat er meer prostituees dan prostitués zijn). Die verhoogde inspanning zal als negatief bijeffect kunnen hebben het blijven bestaan – op een lager niveau – van en een beweging naar illegale circuits. Een goed beleid zal enerzijds de voorwaarden moeten scheppen waaronder die beweging minder aantrekkelijk wordt en anderzijds een actief en deskundig optreden van bestuur en politie moeten omvatten. De omvang van dit verdringingseffect is moeilijk in te schatten. Ook is lastig te voorspellen of buitenlandse prostituees zich zullen begeven in nieuwe vormen van dienstverlening zoals 06-lijnen dan wel op straat zullen gaan werken. Escort-service behoort tot de minst controleerbare sectoren binnen de prostitutiebranche. Straatprostitutie en escortservice zijn vanwege hun eigen dynamiek vermoedelijk niet zo aantrekkelijk voor illegaal in Nederland verblijvende vrouwen. Straatprostitutie is erg zichtbaar, ook voor de politie en het werken in de escort-

branche vergt in het algemeen mondigheid, talenkennis en kennis van de Nederlandse samenleving.

Wanneer er bij de politie informatie binnenkomt dat in de via 06-nummers of Internet aangeboden seksuele dienstverlening prostituees onvrijwillig werkzaam zijn of jeugdigen zijn betrokken, wordt een nader onderzoek in gang gezet. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat in de nieuwe vormen van seksuele dienstverlening meer misbruik voorkomt dan in meer traditionele vormen van seksuele dienstverlening.

Voor een goede evaluatie van de voorgestelde wetgeving en het daarmee samenhangende prostitutiebeleid zullen reeds het bestaande prostitutiebeleid en haar effecten op de prostitutiebranche worden onderzocht. Deze monitoring zal mede zijn aandacht richten op nieuwe vormen van seksuele dienstverlening.

De leden van de fractie van het CDA zijn van oordeel dat een situatie waarin het bordeelverbod weliswaar bestaat maar niet wordt gehandhaafd, moet worden beëindigd. Dat moet evenwel niet leiden tot een situatie waarin het houden van een bordeel wordt verheven tot een normale bedrijfstak. In de visie van deze leden blijft het prostitutiebedrijf op gespannen voet staan met de menselijke waardigheid. Nu het wetsvoorstel en de toelichting daarop naar hun mening teveel vragen onbeantwoord laten, is het onderhavige voorstel een stap terug in vergelijking tot eerdere aan de Tweede Kamer gepresenteerde voorstellen. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel. Zij verzoeken de regering om daaraan nog twee hoofddoelstellingen toe te voegen. In de eerste plaats zal de ontvlechting van criminaliteit en de seksindustrie een hoofddoelstelling moeten zijn. Deze doelstelling zou tot uitdrukking moeten komen door het stellen van landelijke randvoorwaarden zoals geen overlast, het voldoen aan inrichtingseisen, het niet beschikken over criminele antecedenten alsmede een heldere bedrijfsvoering, die witwassen kan voorkomen. In hun visie moet er een wettelijke basis zijn voor gemeenten om het aantal bordelen te limiteren, terug te dringen dan wel geheel te weren. Zij achten het onaanvaardbaar dat het schrappen van het strafrechtelijk verbod niet gepaard gaat met een wettelijk kader voor een bestuurlijke aanpak. Zij wensen verder een verduidelijking van de richting waarin het sturen en reguleren zullen gaan.

Als een tweede extra hoofddoelstelling zien de leden van de CDA-fractie het tegengaan van illegaal werk. Niet alleen moet de instroom van vreemdelingen die in de prostitutie willen gaan werken, worden voorkomen. Deze leden wensen ook dat er concrete maatregelen worden genomen om te voorkomen dat buitenlandse (criminele) uitbaters van de opheffing van het bordeelverbod gebruik maken om de in hun eigen land verboden activiteiten hier te lande legaal uit te oefenen.

De vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie geven mij de gelegenheid uiteen te zetten welke regelgeving in dit stadium nodig is om de doelstellingen van het wetsvoorstel te verwezenlijken.

Ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie is een belangrijk oogmerk van het wetsvoorstel. Door een deel van de exploitatie van prostitutie – daar waar vrijwillig wordt gewerkt en geen jeugdigen in de prostitutie werkzaam zijn – weg te halen uit de ambiance rondom verboden gedrag en door een effectief strafrechtelijk optreden tegen verboden exploitatie van prostitutie, is het mogelijk een aanzienlijk gedeelte van de seksindustrie te ontdoen van criminele randverschijnselen. Nu dit een belangrijke doelstelling is, wil ik ook deze doelstelling aanmerken als een hoofddoelstelling.

Door de opheffing van het bordeelverbod zullen gemeenten een integraal prostitutiebeleid kunnen voeren. Een dergelijk beleid kan onderdeel zijn van een algeheel gemeentelijk handhavingsbeleid over alle sectoren. Een

van de lessen die uit de Enquêtecommissie opsporingsmethoden kan worden getrokken, is het grote belang van een gezamenlijk optrekken van alle handhavende diensten op terreinen van bedrijvigheid die een voedingsbodem kunnen zijn voor criminaliteit. Ik verwijs in dit verband naar het wallenproject in Amsterdam, gericht op het terugdringen van de criminaliteit in het wallengebied. Ik ben met de leden van de CDA-fractie van oordeel dat er randvoorwaarden moeten zijn ter realisering van de met het wetsvoorstel beoogde doeleinden. Aan het eind van paragraaf 3 van de memorie van toelichting heb ik reeds naar voren gebracht dat er een werkplan nodig is dat verzekert dat de onderscheiden organen van de centrale overheid en de decentrale overheden die met prostitutie te maken hebben, hun taken uniform en in onderlinge afstemming met elkaar uitvoeren. Anders dan de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat het voor de vervulling van de nodige randvoorwaarden thans niet nodig is en overigens ook niet wenselijk is om een nader wettelijk kader tot stand te brengen. Ik licht dat gaarne nader toe. Gemeenten zullen op basis van bestaande voorschriften op het terrein van de openbare orde, ruimtelijke ordening en (leef)milieu en toekomstige gemeentelijke voorschriften inzake inrichting en bedrijfsvoering van prostitutiebedrijven desgewenst een restrictief prostitutiebeleid kunnen voeren.

Als het algemene bordeelverbod zal zijn opgeheven, kunnen aan het Wetboek van Strafrecht geen argumenten worden ontleend om exploitatie van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren. In het wetsvoorstel ontbreekt een voorziening die het gemeenten uitdrukkelijk toestaat exploitatie van prostitutie te verbieden (vgl. het in onderdeel 2 van de memorie van toelichting reeds genoemde artikel 250bis, eerste lid, onderdeel 1°, in wetsvoorstel 21 027, dat als misdrijf strafbaar stelde het van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van seksuele handelingen van anderen met derden een beroep maken, indien dit bij gemeentelijke verordening is verboden; een meerderheid van de Eerste Kamer had destijds grote bezwaren tegen deze strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht). De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van een dergelijke voorziening. Het ligt naar mijn mening niet voor de hand om met zo'n voorziening te komen op een ogenblik waarop de wetgever tegelijkertijd uitsprekt dat exploitatie van prostitutie toelaatbaar is. Ik kan wel begrijpen dat gemeenten die thans niet te maken hebben met (exploitatie van) prostitutie, daarvan ook in de toekomst liever gevrijwaard willen blijven. Ik meen dat er onvoldoende gronden aanwezig zijn die het treffen van een dergelijke voorziening rechtvaardigen. Het is overigens onzeker of aspirant-exploitanten zich juist zouden willen vestigen in die gebieden waar prostitutie nu geheel ontbreekt.

De vraag rijst in dit verband of een algeheel bordeelverbod van gemeentewege op basis van de algemene autonome verordeningsbevoegdheid mogelijk zal zijn. Die vraag is ook aan de orde geweest tijdens de behandeling van wetsvoorstel 18 202 in de Eerste Kamer (kamerstukken I 1987/88, 18 202, nr. 248, blz. 5). Ik deel de conclusie van mijn toenmalige ambtsvoorganger Korthals Altes dat een dergelijk verbod waarschijnlijk in strijd is met artikel 19, derde lid, Grondwet. Daarin is het recht op vrije keuze van arbeid neergelegd.

Het is de bedoeling dat gemeenten in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een hoofdstuk opnemen omtrent de exploitatie van seksuele dienstverlening. Daarvoor zal een modelverordening van de VNG model staan. Deze verordening zal model kunnen staan voor een gemeentelijke verordening die de basis vormt voor een gemeentelijk vergunningenbeleid. Die verordening zal onder meer regels inhouden omtrent de inrichting van prostitutiebedrijven, de bedrijfsvoering terzake en de arbeidsomstandigheden. Aan de hand van deze verordening kunnen gemeenten beslissen of de aanvrager van een vergunning in aanmerking komt voor een vergunning, en zo ja, welke vergunnings-

voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Ik acht de tijd nog niet rijp voor nadere regelgeving op centraal niveau. Ik meen dat het verstandiger is om eerst ervaring op te doen met een gemeentelijk prostitutiebeleid dat is gegrond op de APV. Ik wijs er bovendien op dat een regeling bij wet of algemene maatregel van bestuur in dit stadium slechts een zeer globaal karakter zou hebben.

Eén punt vraagt wél om een voorziening op centraal niveau. Ik acht het van groot belang dat gemeenten over de bevoegdheid beschikken om bij het voeren van een vergunningenbeleid rekening te houden met het levensgedrag van de exploitant en/of de beheerder van het prostitutiebedrijf (vgl. artikel 5, tweede lid, onderdeel b, van de Drank- en Horecawet). Ook gemeenten hebben behoefte aan een dergelijke toetsing. Daartoe zal ik de totstandkoming bevorderen van een wijziging van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie, opdat gemeenten kunnen beschikken over de voor die toetsing relevante informatie. De gemeenten zullen bij de beoordeling van de aanvragen rekening dienen te houden met de mogelijkheid dat stromannen of katvangers als aspirant-exploitant naar voren worden geschoven. Ik wijs in dit verband ook naar voornemens van de regering om te komen tot een Wet bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur. Een daartoe strekkend wetsvoorstel, aangekondigd bij brief van de minister van Binnenlandse Zaken en van mij van 10 oktober 1996, is in voorbereiding (kamerstukken II 1996/97, 25 056, nr. 1).

Decriminalisering en legalisering van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij prostituees in vrijwilligheid werkzaam zijn, leidt tot normalisering, beheersing, sanering en regulering van de prostitutiebranche. Ik respecteer het standpunt van diegenen die menen dat het prostitutiebedrijf op gespannen voet staat met de menselijke waardigheid. Ik respecteer ook het standpunt van diegenen die menen dat seksueel verkeer tussen prostituee en prostituut op basis van wederzijdse vrijwilligheid niet in strijd is met de menselijke waardigheid. De overheid kan in dezen geen positie innemen en behoeft dat ook niet te doen. De overheid kan wel bepaalde consequenties verbinden aan de omstandigheid dat prostitutie en de exploitatie ervan plaatsvinden. De conclusie die de wetgever thans trekt is dat de overheid de voorwaarden dient te scheppen voor gezondmaking van de prostitutiebranche. Door opheffing van het bestaande – niet gehandhaafde – bordeelverbod bevordert de overheid een ontwikkeling waarbij in de prostitutie wordt gewerkt op basis van vrijwilligheid. Gezondmaking van de prostitutiebranche is niet mogelijk zonder gelijktijdige normalisering daarvan. Ik erken dat prostitutie een bijzonder beroep is en zal blijven, en de exploitatie ervan een bijzondere bedrijfsuitoefening. Het bijzondere karakter is primair daarin gelegen dat bij prostitutie steeds de lichamelijke integriteit in het geding is en daarom prostitutie te allen tijde in volstrekte vrijwilligheid dient plaats te vinden. Die vrijwilligheid veronderstelt drieërlei. Vrijheid van keuze voor prostitutie, voor beëindiging daarvan en vrijheid in de wijze van werken. Deze aspecten maken prostitutie tot een buitengewoon beroep. Normalisering van deze bijzondere beroeps- en bedrijfsuitoefening is juist nodig om te verwezenlijken hetgeen ook in de visie van de leden van de CDA-fractie nodig is: ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie. Het normaliseringsproces vindt zijn begrenzing daar waar bepaalde regelgeving niet toepasselijk kan zijn op de prostitutie vanwege de eigen aard daarvan.

Als het bordeelverbod zal zijn opgeheven, kan de exploitatie van prostitutie legaal plaatsvinden. Die exploitatie kan worden toegelaten, indien zij past in het gemeentelijk prostitutiebeleid ten aanzien van plaats, omvang en aard en voorts in overeenstemming is met de gemeentelijke voorschriften. Subsidieregelingen geven de subsidiegever in de regel de nodige discretionaire bevoegdheden. Dat geldt ook voor generieke

regelingen die voorzien in een startsubsidie voor beginnende ondernemers. Bij de toepassing van een dergelijke regeling kan de subsidiegever zich op het standpunt stellen dat de strekking van de regeling niet is gericht op stimulering van activiteiten als de exploitatie van een prostitutiebedrijf, dan wel het verlenen van subsidie niet past in het gemeentelijk prostitutiebeleid. Overigens is ook denkbaar dat gemeenten hun financiële medewerking verlenen aan het starten van op seksuele dienstverlening gerichte samenwerkingsverbanden tussen zelfstandig werkende prostituees.

Het vreemdelingenbeleid is er mede op gericht om het aantal in Nederland verblijvende vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel te doen verminderen. In dat beleid past derhalve ook het terugdringen van het toegenomen aantal buitenlandse illegale prostituees van buiten de EU. Dit beleid zal in het kader van het onderhavige wetsvoorstel worden geïntensiveerd. Terugdringing van prostitutie door een illegale en daardoor kwetsbare groep is een van de hoofddoelstellingen van het integrale prostitutiebeleid.

Prostituees uit de lidstaten van de EU kunnen wel legaal in de prostitutie werken.

Onderdanen van landen van buiten de EU kunnen geweigerd worden zich in Nederland te vestigen teneinde een prostitutiebedrijf te exploiteren, indien daarmee geen Nederlands belang wordt gediend. Ten aanzien van onderdanen van lidstaten geldt deze weigeringsgrond niet. Ook kan tegen onderdanen van de EU-lidstaten die in Nederland een prostitutiebedrijf willen exploiteren, niet strafrechtelijk worden opgetreden. Dat kan alleen indien zij zich schuldig maken aan enig strafbaar feit, bij voorbeeld aan overtreding van artikel 250a Sr. Ik acht de kans overigens vrij klein dat buitenlandse exploitanten afkomstig van EU-landen zich hier gaan vestigen. Ik grond die verwachting op de omstandigheid dat gemeenten in het algemeen ten aanzien van de omvang van het prostitutiewezen een terughoudend vergunningenbeleid zullen voeren. Ik verwijs verder naar paragraaf 5 van deze nota.

De vragen van de leden van de VVD-fractie beantwoord ik als volgt. Decriminalisering is een noodzakelijke voorwaarde voor het voeren van een gemeentelijk prostitutievergunningenbeleid. Zo'n beleid is nodig voor de beoogde normalisering, beheersing, gezondmaking en regulering van exploitatie van prostitutie waarin seksuele diensten vrijwillig worden aangeboden. Decriminalisering leidt tot een scheiding van toegelaten en verboden vormen van exploitatie. Aan de exploitatie van prostitutie kleven criminele randverschijnselen. Regulering van toegelaten vormen van exploitatie en een daarop gerichte bestuurlijke (en strafrechtelijke) handhaving enerzijds en strafrechtelijk (en bestuurlijk) optreden tegen overtreding van het voorgestelde artikel 250a Sr. anderzijds zullen leiden tot een bedrijfsuitoefening in overeenstemming met de voorschriften en tot een reductie van illegale exploitatie. Bedrijvigheid in overeenstemming met de voorschriften en reductie van illegale exploitatie zullen leiden tot reductie van criminele randverschijnselen. De mate waarin dit gebeurt is niet slechts afhankelijk van overheidsinspanningen, maar ook van de aantrekkingskracht van een rechtmatige bedrijfsuitoefening. Het gebruik van het woord «kan» in de memorie van toelichting duidt op voorzichtigheid, niet op twijfel. Voorzichtigheid is geboden ten aanzien van uitspraken over de omvang van criminaliteit in de toekomst. Scheiding van toegelaten en verboden vormen van exploitatie van prostitutie, (uitdrukkelijke) strafbaarstelling van exploitatie die niet (rechtstreeks) valt onder de huidige artikelen 250bis, 250ter en 432, onderdeel 3°, en verhoogde strafbaarstelling van exploitatie die nu valt onder de artikelen 250bis en 432, onderdeel 3°, en een op handhaving van

het voorgestelde artikel 250a Sr. gerichte prioriteitsstelling maken een effectiever en gericht strafrechtelijk optreden mogelijk.

Wat betreft de positie en de capaciteit van de Divisie Centrale Informatie (CRI) en de samenwerking tussen de regiokorpsen en de CRI verwijs ik naar het algemeen overleg over de bestrijding van seksueel geweld en misbruik van 23 oktober 1997 en mijn aanvullende brief van 11 november 1997 (kamerstukken II, 1997/98, 25 078, nrs. 6 en 7). Ter uitvoering van de motie Van den Berg zal ik de Tweede Kamer regelmatig van de gemaakte vorderingen op dit terrein op de hoogte stellen.

Onvrijwillige prostitutie heeft in het kader van dit wetsvoorstel betrekking op de relatie tussen exploitant en prostituee. Die onvrijwilligheid is uitgewerkt in artikel 250a, eerste lid. Onvrijwilligheid heeft ook betrekking op de relatie prostituant en prostituee. Dat ziet op de gevallen, strafbaar gesteld in de artikelen 242 e.v. Sr.

De positie van de prostituee wordt enerzijds verbeterd door regulering en een daarop gebaseerd vergunningenbeleid. Sommige van die voorschriften zullen zijn gericht op de veiligheid, de hygiëne en arbeidsomstandigheden binnen het prostitutiebedrijf. In zoverre draagt de overheid bij aan de verbetering van de positie van de prostituee.

Anderzijds is de positie van de prostituee afhankelijk van het privaatrechtelijk verband waarin wordt gewerkt, en van de afspraken die binnen dat verband zijn gemaakt. De betrokken partijen zijn er zelf verantwoordelijk voor dat deze afspraken mede strekken tot verbetering van de positie van de prostituee. De overheid heeft op zich geen bemoeienis met dit samenwerkingsverband en daarin gemaakte afspraken. De overheid kan wel prostitutiebeleid voeren dat condities scheidt die bevorderlijk zijn voor het ontstaan van een voor de prostituee gunstig werkklimaat.

De Registratiekamer heeft in juni 1997 een rapport uitgebracht over de registratie van prostituees. Hoofdconclusie van het rapport is dat er met betrekking tot het registreren van prostituees door de politie zowel bij de politie als bij de betrokken prostituees veel onduidelijkheid bestaat. Die situatie leidt in de praktijk niet alleen tot een grote verscheidenheid in het optreden van de politie, maar biedt ook ruimte voor handelwijzen die in strijd zijn met de wet.

De door de Registratiekamer gesignaleerde gebreken hangen samen met de situatie waarin en de omstandigheden waaronder de prostitutiebranche thans functioneert. De inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving biedt een goede gelegenheid voor de politie om de registratie van prostituees op orde te krijgen. Het doel van een registratie en de wijze waarop wordt geregistreerd moeten voor politie en betrokkenen duidelijk zijn. De registratie dient uniform te zijn en vanzelfsprekend in overeenstemming met de Wet politieregisters en het Besluit politieregisters.

De leden van de fractie van D66 kunnen zich verenigen met de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten en de daarmee beoogde doeleinden. Zij missen in de memorie van toelichting een andere grond voor de voorgestelde wijzigingen, namelijk de verbetering van de juridische en sociale positie van de prostituee. Deze leden vragen in algemene zin naar de gevolgen van de voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht en vragen om een omschrijving van het verband tussen regulering en verbetering van werkomstandigheden.

Ter aanvulling van hetgeen ik hiervoor al naar voren heb gebracht, merk ik het volgende op.

In paragraaf 1 van de memorie van toelichting is de verbetering van positie van de prostituee aangemerkt als een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel. Aan de positie van de prostituee is niet een afzonderlijke paragraaf gewijd. In alle paragrafen zijn evenwel punten naar voren gebracht die direct of indirect de positie van de prostituee raken.

De huidige positie van de prostituee hangt ten nauwste samen met de gemarginaliseerde positie van de prostitutiebranche. Legalisering van een deel van branche en intensieve bestrijding van een ander deel van de branche dragen bij aan de verbetering van de positie van degenen die in de prostitutie werkzaam zijn. Het gemeentelijk vergunningenbeleid is mede gericht op de positieverbetering van de prostituee. Bij de uitoefening van toezicht op de exploitatie van prostitutie zal aandacht moeten worden besteed aan de werkomstandigheden van de prostituee. De positie van de prostituees zal verbeteren indien de branche kan treden uit de gemarginaliseerde status en van de bereikbaarheid van de prostituee voor de met de handhaving belaste diensten, de gezondheidszorg en de hulpverlening. Bedrijvigheid in strijd met de voorschriften, onderduiken in illegale vormen van exploitatie en onbereikbaarheid brengen de prostituee in een kwetsbare voor uitbuiting vatbare positie. Het voorgestelde wetsvoorstel maakt als gezegd de weg vrij voor het voeren van een effectief en integraal gemeentelijk prostitutiebeleid. Ik verwacht dat dit beleid eerder tot minder dan tot meer prostitutiebedrijven zal leiden. Bovendien zullen er verschuivingen optreden wat betreft de vormen van prostitutie, de wijze waarop wordt gewerkt en de bedrijfsvoering.

De leden van de RPF-fractie kunnen in algemene zin de doeleinden van het wetsvoorstel onderschrijven. Wat hen betreft is echter de discussie of de voorgestelde opheffing van het bordeelverbod deze doeleinden dichterbij brengt. De daarmee samenhangende vragen beantwoord ik als volgt.

De verwezenlijking van de met de voorgestelde wetgeving beoogde doeleinden berust zowel op een verscherpte strafbaarstelling van gehandhaafde verboden op exploitatie van onvrijwillige prostitutie als op opheffing van het algemene bordeelverbod. Die aanscherping zonder gelijktijdige opheffing van het algemene bordeelverbod maakt weliswaar bestrijding van bepaalde misstanden mogelijk, maar tezamen met opheffing van het algemene bordeelverbod is die bestrijding effectiever en gericht. Het gaat daarbij niet alleen om de preventie en repressie van strafbaar gestelde misstanden, maar ook om preventie en reductie van misstanden die niet strafbaar zijn gesteld. Ik heb al naar voren gebracht dat binnen het bestaande gedoogbeleid mogelijkheden aanwezig zijn om misstanden binnen het prostitutiebedrijf aan te pakken. Afgezien van de wenselijkheid op zich om een gedoogsituatie te vervangen door een situatie waarin rechtsregel en werkelijkheid met elkaar overeenstemmen, levert legalisering van een deel van de prostitutiebedrijven een grotere bijdrage aan een effectieve bestrijding van misstanden en een gezondmaking van deze branche. De prostitutiebranche is kwetsbaar voor criminele innesteling. Die kwetsbaarheid wordt alleen maar verhoogd door handhaving van een positie in de marge van de samenleving. Het feit dat deze branche bloot staat aan criminele invloeden kan nooit een reden zijn om te volstaan met handhaving van een niet gehandhaafd en niet te handhaven bordeelverbod en met strafrechtelijke repressie. De scheidslijn tussen vrijwilligheid enerzijds en dwang en drang anderzijds wordt de facto scherper en meer helder door regulering van commerciële seksuele uitbating én bestrijding van commerciële seksuele uitbuiting. Naar mijn overtuiging is het mogelijk om te onderscheiden tussen legale en illegale bordelen. Ik heb aan het begin van deze nota al opgemerkt dat de met het wetsvoorstel beoogde situatie op het tijdstip van inwerkingtreding nog niet ten volle zal zijn bereikt. Dat hoeft niet en kan ook niet. Het gaat erom dat de voorgestelde wetgeving de weg vrij maakt om misstanden in de prostitutiebranche te verminderen en de kwaliteit daarbinnen te verhogen.

De vergelijking met ervaringen terzake van het drugsbeleid gaat niet op. Omzetting van een gedoogsituatie en een daarop gebaseerd gedoog-

beleid in legalisering en een daarop gebaseerde vergunningenbeleid maakt het mogelijk om op een legale wijze inkomsten te verwerven uit prostitutie. Natuurlijk kan niet worden uitgesloten dat legale bedrijfsvoering in de prostitutie zich inlaat met illegale activiteiten. Maar anders dan bij softdrugs waarbij gedoogde activiteiten uiteindelijk afhankelijk zijn van activiteiten die niet worden gedoogd, zal van legalisering van exploitatie van prostitutie een algeheel decriminaliserend effect kunnen uitgaan.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, evenwel geenszins met instemming, kennis genomen van het wetsvoorstel, al willen zij niet ontkennen dat het voorstel op onderdelen een verbetering inhoudt ten opzichte van de bestaande wettelijke regeling. Zij hebben hun vragen gesteld in de paragrafen 2 tot en met 5 van het verslag.

Naar het oordeel van de leden van de GPV-fractie behoort het tot de taak van de overheid om publieke exploitatie van seksualiteit naar vermogen tegen te gaan. Daarin past niet een zekere vorm van legalisatie en regulering van het prostitutiebedrijf, omdat reglementering van een maatschappelijk kwaad altijd leidt tot grotere aanvaarding van dat kwaad. Handhaving van een algemeen bordeelverbod is in hun visie een eerste voorwaarde voor terugdringing van de exploitatie van prostitutie. Zij brengen naar voren dat een goede (seksuele) relatie van man en vrouw binnen een gezin een geweldige stevigheid in de samenleving betekent. Daarbij past niet het bieden van extra ruimte aan prostitutie. Deze leden kwalificeren het wetsvoorstel als een vorm van pragmatisme dat wordt gekenmerkt door ideële armoede.

Naar aanleiding van hetgeen door de leden van de GPV-fractie naar voren is gebracht merk ik het volgende op.

Allereerst verwijs ik naar de gedachtenwisseling tijdens het reeds genoemde algemeen overleg over de bestrijding van seksueel geweld en misbruik. Wij hebben daar onder meer gesproken over de verhouding van het publieke domein en het private domein, over de bemoeienis van de overheid met seksualiteit, en over de overheid als zedenmeester, indien zij normen stelt.

Ik verwijs naar die discussie, die in mijn ogen verhelderend en vruchtbaar was.

De voorgestelde opheffing van het algemene bordeelverbod is uitvloeisel van een realistische benadering van het verschijnsel prostitutie in al haar facetten. Ik erken dat aan dit voorstel een morele afweging vooraf gaat. De leden van de GPV-fractie hebben een bepaalde visie op seksualiteit. In die visie is prostitutie een kwaad dat niet in aanmerking komt voor aanvaarding en zo veel mogelijk moet worden tegengegaan. Ik heb respect voor die visie, maar constateer tegelijkertijd dat er in onze samenleving ook andere opvattingen omtrent seksualiteit en prostitutie leven. Het is een gegeven dat (exploitatie van) prostitutie bestaat. Het is niet realistisch te veronderstellen dat er in de toekomst niet langer seksuele dienstverlening en de behoefte daaraan zullen zijn. De samenleving heeft derhalve te leven met dit verschijnsel en leert daarmee steeds beter omgaan. Het is voor de overheid beter om het bestaan van prostitutie als maatschappelijk verschijnsel te erkennen, dan de ogen daarvoor te sluiten. In de visie van de regering behoort het niet tot de taak van de overheid om de publieke exploitatie van prostitutie zoveel mogelijk tegen te gaan. Het behoort juist tot de taak van de overheid om het verschijnsel prostitutie in goede banen te leiden. Enerzijds door regulering van exploitatie van vrijwillige prostitutie en anderzijds door bestrijding (preventie en repressie) van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. Ik hecht waarde aan het aspect vrijwilligheid. Natuurlijk zijn er gradaties in onvrijwilligheid en vrijwilligheid. Maar anders dan de leden van de

GPV-fractie meen ik dat het mogelijk is om een vrije keuze te maken voor het beroep van prostituee. Ik erken dat de maatschappelijke achtergrond waarin betrokkene is opgegroeid, van invloed kan zijn op deze keuze. Maar dat is bij de keuze van andere beroepen niet anders.

Anders dan de leden van de GPV-fractie ben ik van oordeel dat het niet tot de taak van de overheid behoort om de samenleving in bescherming te nemen tegen de onzedelijkheid van het prostitutiebedrijf. In de eerste plaats is de samenleving in staat om op een volwassen en realistische wijze met het verschijnsel prostitutie om te gaan. In de tweede plaats kan men zich evengoed op het standpunt stellen dat het prostitutiebedrijf niet noodzakelijkerwijs verweven is met zedeloosheid.

Met de leden van de GPV-fractie ben ik van oordeel dat de verantwoordelijkheid van de overheid zich verder uitstrekt dan de bescherming van de positie van de prostituee. Het wetsvoorstel is evenzeer op de realisering van andere doeleinden gericht.

Ik heb reeds naar voren gebracht dat het prostitutiebeleid wordt gevoerd door gemeenten en gestalte krijgt binnen gemeenten. Daar vindt prostitutie plaats. Gemeenten zijn het best in staat om het prostitutiebeleid te voeren dat voor hen het meest geschikt is. De rijksoverheid heeft een sturende taak op het terrein van het strafrecht, het vreemdelingenrecht, de volksgezondheid en het belastingrecht. De rijksoverheid dient de voorwaarden te scheppen waaronder een integraal gemeentelijk prostitutiebeleid gestalte kan krijgen. Het is dus een gedeelde verantwoordelijkheid.

Aan de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is geen rechtsvergelijkend onderzoek voorafgegaan. Ik achtte dat niet nodig, omdat het wetsvoorstel een (rechts)ontwikkeling bevestigt en een verdere (rechts-)ontwikkeling in gang zet die in de lijn ligt van het prostitutiebeleid dat in ons land al jaren wordt gevoerd. Daarin past het onderhavige wetsvoorstel. Voor zover bekend geldt in de ons omringende landen een verbod dat overeenkomt met het hier te lande geldende bordeelverbod. De meeste landen hebben anders dan Nederland het VN-verdrag van New York van 1949 geratificeerd. Dit verdrag verplicht tot bestrijding van mensenhandel, maar ook tot bestrijding van exploitatie van prostitutie, zelfs indien zulks met instemming van de prostituee plaatsvindt. Er zijn ook landen waar prostitutie als zodanig strafbaar is gesteld. Er wordt in en binnen de ons omringende landen verschillend gedacht over het verschijnsel prostitutie. Daarbij behoeft een officieel standpunt of een bestaande wettelijke regeling niet steeds overeen te stemmen met de werkelijke gang van zaken.

Alle landen bestrijden mensenhandel en daarmee samenhangende vormen van exploitatie waarbij prostituees worden uitgebuit. Er zijn landen die enigszins de ogen sluiten voor het verschijnsel prostitutie. Voor zover landen een prostitutiebeleid voeren, is dat veelal minder intensief dan het Nederlandse beleid. Hulpverlening vindt doorgaans plaats in het kader van hulp aan slachtoffers van mensenhandel. Ik verwijs in dit verband naar de Haagse declaratie van 26 april 1997. Er zijn enige landen die streven naar terugdringing van prostitutie. In Duitsland zijn door de oppositiepartijen initiatieven ontwikkeld die vergelijkbaar zijn met die in Nederland. Ik wijs erop dat een prostitutiebeleid, als daarvan al sprake is, veelal gestalte krijgt op lokaal niveau. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de onderscheiden wetgeving is op zich uitvoerbaar maar zal naar moet worden aangenomen weinig inzicht verschaffen in de actuele situatie ter plaatse. Diepgaand en bewerkelijk onderzoek zou nodig zijn om een goed inzicht te krijgen in de werkelijke gang van zaken in een bepaald land. Het is mij bekend dat sommige landen met grote belangstelling onze plannen volgen. In Europa loopt Nederland voorop in een ontwikkeling naar legalisering en decriminalisering van deze bedrijfstak.

Het is van groot belang dat gemeenten voldoende tijd krijgen om zich op de nieuwe wetgeving en de situatie die na inwerkingtreding ontstaat, voor te bereiden. Sommige gemeenten zijn al ver gevorderd. Andere gemeenten zijn nog niet echt begonnen. Voor een effectief gemeentelijk prostitutiebeleid zullen ook bestemmingsplannen moeten worden gewijzigd. Dat kost tijd.

Met het oog op een goed implementatieproces ga ik er op het ogenblik vanuit dat inwerkingtreding per 1 januari 1999 een reële datum is voor gemeenten om hun prostitutiebeleid vast te stellen en hun verordening aan te passen.

2. Opheffing algemeen bordeelverbod

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie breng ik het volgende naar voren.

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting heb ik uiteengezet in welke vormen het verschijnsel prostitutie zich voordoet. Er zijn vormen waarbij een prostituee (of een aantal prostituees) zelfstandig opereert, op straat, op een privé-adres of in een hotelkamer. Er zijn vormen waarbij de prostituee een samenwerkingsverband heeft met een exploitant van een club of een privé-huis, dan wel van een escort-service. Bij raamprostitutie huurt de prostituee rechtstreeks of indirect een raam van de (economisch) eigenaar van het pand. Aanbod tot prostitutie vindt plaats in het openbaar dan wel in beslotenheid.

Ik wijs erop dat het gemeentelijk prostitutiebeleid zich zal richten op vele vormen van prostitutie. Voor zover daarbij feiten, strafbaar gesteld in artikel 250a, worden gepleegd, wordt daartegen strafrechtelijk en bestuurlijk opgetreden.

Het is van belang onderscheid te maken tussen die vormen van exploitatie van prostitutie die zullen vallen onder het vergunningenbeleid en die vormen die vallen onder het bereik van artikel 250a.

Het voorgestelde artikel 250a ziet – kort gezegd – op exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van prostitutie door minderjarigen. Artikel 250a spreekt niet van exploitatie, maar spreekt van het dwingen of bewegen van een persoon – onder bepaalde omstandigheden die vormen van onvrijwilligheid omschrijven – dan wel van het brengen van een minderjarige, tot het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Ook degenen die opzettelijk voordeel trekken van deze prostitutie, zijn strafbaar gesteld. De clubhouder, de raameigenaar of de souteneur kan zich schuldig maken aan de in de onderdelen 1^o en 3^o strafbaar gestelde gedragingen, door het ondernemen van activiteiten die tot de onvrijwillige prostitutie leiden, dan wel profijt trekken van een situatie die door een ander is veroorzaakt. Gebruikelijke vormen van dienstverlening die de prostituee in staat stelt om haar/zijn beroep uit te oefenen en waarvoor deze normaal betaalt, vallen niet onder de delictsomschrijving van artikel 250a. Dat is anders indien de betaling/vergoeding voor de dienstverlening niet in verhouding staat tot geleverde dienst. De verhuurder van een woning aan een aantal zelfstandig werkende prostituees zal in de regel niet kunnen worden aangemerkt als een exploitant van een prostitutiebedrijf. Van de gemeentelijke verordening en van de feitelijke omstandigheden zal afhangen of voor deze beroeps- of bedrijfsuitoefening een vergunning is vereist.

Het is niet mogelijk om een betrouwbaar beeld te geven van de omvang van de prostitutie. Het in de memorie van toelichting verstrekte beeld betreft een zeer ruwe schatting op basis van informatie van de zijde van de mr A. de Graaf stichting. Het kan zijn dat het aantal raamprostituees lager is dan het aantal van 9000 waarover in de memorie van toelichting is gesproken. Wat daarvan zij, in ons land verblijven vele prostituees zonder geldige verblijfstitel. In de memorie van toelichting wordt dit aantal geschat op 15 000. Ook dit is een zeer ruwe schatting. Het is moeilijk om

het aantal vreemdelingen dat zonder geldige verblijfstitel in de prostitutie werkzaam is, vast te stellen. Wat in ieder geval vaststaat is dat dit aantal veel te groot is. De oorzaak voor de komst van dit grote aantal is vermoedelijk in de meeste gevallen primair gelegen in de verhoudingsgewijs slechte economische situatie in de landen van herkomst. Voorts is er vraag naar prostituees uit niet EU-landen. Vermoedelijk overtreft het aanbod van deze prostituees de vraag daarnaar. Dit is onder meer af te leiden uit informatie van de Stichting de Rode Draad. Verder is uit onderzoek (IRT Noord West Nederland) gebleken dat de wachttijden, de tijden doorgebracht zonder klanten, in clubs en achter het raam hoog zijn. Dat is een indicatie voor de stelling dat er meer aanbod dan vraag is. Intensivering van het beleid en verscherpte handhaving ten aanzien van illegale prostituees hebben verschillende gevolgen. Een aantal van hen zal Nederland verlaten. Een ander deel zal in Nederland blijven. Voor zover zij in de prostitutie werkzaam zullen blijven, zullen zij dit beroep veelal uitoefenen in beslotenheid. Het is denkbaar dat een deel hun seksuele diensten zullen aanbieden via escortbedrijven of 06-lijnen. Een enkele gemeente probeert een beleid ten aanzien van escortbedrijven op te zetten. Dat is niet gemakkelijk omdat deze vorm van dienstverlening zich niet in het openbaar afspeelt, veelal plaatsvindt op verschillende locaties. Het is dus moeilijk om hierop zicht te hebben en toezicht uit te oefenen. Het is niet te voorkomen dat een deel van de prostitutie plaatsvindt buiten de ordening van het gemeentelijk beleid en dus in strijd met de voorschriften die (mede) in het belang van de prostituee zijn. Het runnen van een escortbedrijf kan plaatsvinden onder omstandigheden die vallen onder artikel 250a Sr. Dan volgt strafrechtelijk optreden. Ik deel de mening van de leden van de PvdA-fractie dat enige sturing van escortbedrijven wenselijk zijn. Ik zal bevorderen dat dit punt aan de orde zal worden gesteld in het overleg dat de VNG voert ter voorbereiding van een model-verordening.

Wat de economische mededinging betreft merk ik het volgende op. Mededingingswetgeving ziet op afspraken tussen en economische machtsposities van ondernemingen. Deze wetgeving geldt voor alle economische sectoren. Gemeenten zijn bevoegd om binnen hun gemeente de omvang, de verspreiding en de aard van de prostitutie nader te ordenen. De wijze waarop de gemeente vorm zal geven aan haar prostitutiebeleid hangt dus af van de plaatselijke situatie. Het beleid kan erop gericht zijn de bestaande situatie te consolideren en bestaande exploitanten in staat te stellen om overeenkomstig de nieuwe voorschriften te werken. Het beleid kan er ook op gericht zijn om de omvang van deze bedrijvigheid te reduceren.

Voor het welslagen van de voorgestelde wetgeving is van groot belang dat er zowel in de publieke sector maar ook in de private sectoren een draagvlak is voor het prostitutiebeleid dat voor ogen staat. Vandaar dat ik zo'n waarde hecht aan overleg en samenwerking tussen betrokkenen. Het Samenwerkend Overleg Raamprostitutie (SOR) maakt deel uit van het Landelijk Prostitutie Overleg. Het SOR is dus betrokken bij de werkzaamheden ter voorbereiding van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Hiervoor heb ik al een nadere precisering gegeven van het begrip normalisering. De leden van de CDA-fractie hebben daarover een aantal concrete vragen gesteld. De vragen omtrent een tewerkstellingsvergunning zal ik beantwoorden in paragraaf 5.

Deze leden vragen – ook de leden van de GPV-fractie stellen een soortgelijke vraag – of prostituees in aanmerking kunnen komen voor een WAO-uitkering. Dit hangt in de eerste plaats af van de vraag of zij tot de verzekerdenkring van de WAO behoren. In dit verband vestig ik de aandacht op het volgende. Bij de vormgeving van het stelsel van werknemersverzekeringen is er bewust voor gekozen de groep van «beschermden» zo ruim mogelijk te definiëren. Daarom is de verzekering

verplicht gesteld en is bovendien het werkingsgebied van die verzekeringen uitgebreid met een breed scala van arbeidsverhoudingen die op zich geen arbeidsovereenkomst zijn, maar daar in maatschappelijk opzicht wel mee gelijk staan. Toegespitst op de relatie tussen de prostituee en de organisatie waarbinnen zij/hij werkzaam is, leidt dit ertoe dat verzekeringsplicht bestaat:

- a. als sprake is van een loondienstverhouding;
- b. onder nadere voorwaarden, als men doorgaans op twee dagen per week tegen betaling persoonlijk werkt, tenzij de bedrijfsvereniging de prostituee als zelfstandige aanmerkt;
- c. als het werk op uitzendbasis wordt verricht.

Afzonderlijke aantekening verdient het feit dat de verzekeringsplicht van rechtswege ontstaat, als aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Het betaald hebben van premie wordt in dit kader niet als voorwaarde gesteld. Wel is het mogelijk dat eventuele nog niet betaalde premie bij de werkgever alsnog wordt ingevorderd.

De verzekeringsplicht brengt verplichtingen met zich. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan premiebetaling, maar ook bij voorbeeld aan de, aan de werkgever gerichte, verplichtingen in de sfeer van ziekteverzuimbegeleiding en preventie van ziekteverzuim. Specifiek met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling merk ik het volgende op. Voor het – eventuele – recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering is allereerst van belang of betrokkene nog in staat is zijn oude werk te verrichten. Is dat het geval, dan is er geen sprake van arbeidsongeschiktheid. Dat geldt derhalve ook voor prostituees die uitgevallen zijn. Indien betrokkene tot het eigen werk niet meer in staat is, wordt nagegaan in hoeverre betrokkene nog belastbaar is voor «alle algemeen geaccepteerde arbeid waartoe de verzekerde met zijn krachten en bekwaamheden in staat is» (artikel 5, vijfde lid, AAW, en 18, vijfde lid, AAW). In de uitvoeringspraktijk wordt voor het duiden van «algemeen geaccepteerde» functies gezocht in het Functie Informatie Systeem. Dit systeem bevat een verzameling van gangbare functies die qua aard en belasting geschikt zijn voor arbeidsgehandicapten. In dit systeem komen, mede gelet op de wettekst, uitsluitend functies voor die maatschappelijk in brede zin aanvaardbaar zijn. Dat betekent dus, dat voor een prostituee die voor het eigen werk niet meer geschikt is, in het kader van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling naar andere gangbare arbeid wordt gezocht.

Voor een WW-uitkering komt men in aanmerking als men aan de voorwaarden voor het recht voldoet. Van werkloosheid is sprake als men van zijn normale aantal arbeidsuren per week er vijf of meer verloren heeft, over die uren ook geen recht op doorbetaling van loon heeft, en voor die verloren uren beschikbaar is voor arbeid. Als men normaal gemiddeld minder dan tien uren per week werkte is sprake van werkloosheid als men de helft van het aantal arbeidsuren per week verloren heeft en beschikbaar is voor arbeid. De bepaling van iemands normale aantal arbeidsuren per week geschiedt aan de hand van hetgeen bij de bedrijfsvereniging daaromtrent bekend is of blijkt bijvoorbeeld uit: hetgeen daarover in de arbeidsovereenkomst is bepaald, de salarisbetalingen, dan wel hetgeen daarover uit de administratie bij de werkgever naar voren komt.

Verder is er geen aanleiding deze groep wat betreft de rechten en plichten in verband met de WW anders te behandelen. Dit impliceert dat men beschikbaar moet zijn voor de arbeidsmarkt en verplicht is passende arbeid te accepteren. Voor werkloze prostituees die elders in de prostitutie willen werken en anderen die zelf aangeven daarin te willen werken, is dit werk als passende arbeid te beschouwen. Dit geldt niet voor degenen die niet zelf aangeven dit werk te willen doen. Men kan immers nooit – tegen de eigen religieuze, maatschappelijke of culturele opvattingen in –

gedwongen worden in de prostitutie werkzaam te zijn. De vraag of bijstandsgerechtigden en anderen het werken in de prostitutie moeten accepteren, luidt dan ook ontkennend.

Een prostituee die niet meer in de prostitutie werkzaam wil zijn, en haar beroep neerlegt, kan niet in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Zij is immers vrijwillig werkloos. Zij kan zich laten inschrijven als werkzoekende naar arbeid die als passend kan worden aangemerkt.

Wat betreft vacature-registratie en bemiddeling door de Arbeidsvoorziening moge het – in aansluiting op het feit, dat de functie van prostituee of gastvrouw, indien betrokkene niet zelf te kennen geeft in dat beroep te willen werken, niet valt onder het begrip passende arbeid – duidelijk zijn dat door arbeidsbureaus geen bemiddelingsactiviteiten in die richting worden uitgevoerd. Als desalniettemin door een exploitant van een prostitutiebedrijf vacature-registratie wordt gewenst, dan vindt deze op grond van de wettelijke taak van de Arbeidsvoorziening wel plaats. Dit leidt zoals gezegd niet tot vacaturerepresentaties op het arbeidsbureau, noch tot enige andere vorm van actieve dienstverlening.

Over de verhouding van een realistische benadering en moralisme heb ik al het een en ander gezegd naar aanleiding van vragen van de leden van de GPV-fractie. Ik erken dat een realistische benadering en moraliserend – in de betekenis van het stellen van normen en waarden – optreden van de overheid kunnen samengaan.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD breng ik het volgende naar voren.

De stelling dat het aanbod van prostituees uit niet-EU-landen de vraag overtreft is als gezegd gebaseerd op informatie vanuit de branche zelf, de wachttijden in club- en raamprostitutie en de prijsstelling.

De regering oordeelt afwijzend ten aanzien van het voorstel van de Stichting tegen Vrouwenhandel om te komen tot de oprichting van een uitzendbureau voor vrouwen van buiten de EU. In de eerste plaats is het de vraag onder wiens verantwoordelijkheid een dergelijk uitzendbureau zou moeten functioneren. Het is de overheid die er verantwoordelijk voor is te bepalen met wiens aanwezigheid in Nederland een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Het voorstel van de Stichting behelst arbeidsbemiddeling vanuit de branche zelf. In de tweede plaats houdt bemiddeling door derden het risico in dat bemiddelaars misbruik maken van de zwakke inkomenspositie van veel vrouwen van buiten de EU. In de laatste plaats is het niet goed verdedigbaar vrouwen van buiten de EU niet toe te kunnen laten voor andere werkzaamheden, maar wel voor prostitutie.

Het aangekondigde werkplan heeft betrekking op zowel het landelijke als het lokale prostitutiebeleid.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de D66-fractie merk ik het volgende op.

Indien exploitatie van prostitutie plaatsvindt onder de omstandigheden, bedoeld in artikel 250a, is zulks strafbaar. Niet strafbaar is dus de exploitant die voordeel trekt uit de prostitutie van een prostituee die zich vrijwillig beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde en instemt met die exploitatie. Het gaat dus om de vraag of zich omstandigheden hebben voorgedaan, bedoeld in artikel 250a, eerste lid. Handelen in strijd met de in de APV neergelegde gemeentelijke voorschriften terzake van prostitutie levert een overtreding op.

De schatting dat er rond 30 000 mensen werkzaam zijn in de prostitutie is afkomstig van de mr A. de Graaf Stichting, de Stichting tegen Vrouwenhandel en de Stichting de Rode Draad. Omdat prostitutie geen geregi-

streeke vorm van arbeid is zijn er alleen schattingen voorhanden. Ik verwacht dat het mogelijk is om over een aantal jaren een meer betrouwbare schatting te geven van de omvang van de prostitutie.

Het onderzoek van het Verwey Jonker Instituut naar het functioneren van het klachtvereiste zal naar verwachting eind september 1998 gereed zijn.

De regering is met de leden van de D66-fractie van mening dat ten aanzien van de behandeling van fiscale aftrekposten in de prostitutiebranche een eenduidig beleid moeten worden gehanteerd. Er doen zich op dit gebied beleidsmatig geen verschillen in behandeling voor. Zoals bekend hanteert de Belastingdienst een doelgroep gerichte gecoördineerde aanpak die erop gericht is een landelijk uniform beleid te voeren. Dat geldt ook voor deze branche. Dit laat overigens onverlet dat er zich verschillen in aanpak kunnen voordoen die zijn terug te voeren op de grote diversiteit aan feiten in uiteenlopende situaties binnen de branche. De leden van de D66-fractie geven aan dat eenduidig beleid op het gebied van de behandeling van fiscale aftrekposten in de prostitutiebranche zou kunnen worden vormgegeven door middel van een forfaitair bedrag. Voor de bepaling van de aftrekbaarheid van kosten is een beoordeling van de feiten van het individuele geval doorslaggevend. Zoals eerder reeds is aangegeven, is binnen deze branche sprake van een grote diversiteit aan feiten in uiteenlopende situaties. Het vaststellen van de aftrek door middel van een forfaitair bedrag past hier niet in en zou aanleiding kunnen geven tot ongelijkheid tussen verschillende beroepsgroepen.

De vragen van de leden van de RPF-fractie beantwoord ik als volgt. Ik heb hiervoor al een uiteenzetting gegeven over realisme tegenover en naast moralisme. Ik heb het woord moralisme in een bepaalde context gebruikt, vergelijkbaar met het begrip de «overheid als zedenmeester». Ik heb met de zinsnede «een realistische benadering zonder moralisme» tot uitdrukking willen brengen dat de overheid exploitatie van prostitutie als verschijnsel aanvaardt en op zich niet veroordeelt. In het voorstel, neergelegd in artikel 250a, stelt de overheid een aantal normen. Een realistische benadering van het verschijnsel prostitutie brengt in de visie van de regering met zich mee dat het algemene bordeelverbod moet worden opgeheven en de strafbaarstelling van bedrijvigheid waarin de prostituee niet vrijwillig haar/zijn beroep uitoefent, – aangescherpt – moet worden gehandhaafd.

Op een aantal vragen over de consequenties van de voorgestelde wetgeving ben ik hiervoor al ingegaan.

Legalisering van het prostitutiebedrijf markeert als gezegd een ontwikkeling. Dat geldt ook voor de beoordeling van de rechtsgeldigheid van een overeenkomst tussen exploitant en prostituee. De omstandigheid dat het bordeelverbod bestaat brengt niet met zich mee dat gezegd kan worden dat een dergelijke overeenkomst als strijdig met de goede zeden nietig is. Er bestaat jurisprudentie die waarde toekent aan de omstandigheid dat het bordeelverbod niet wordt gehandhaafd en op grond daarvan oordeelt dat aan deze overeenkomst rechtsgeldigheid niet hoeft te worden ontzegd. Dit sluit niet uit dat een dergelijke overeenkomst nietig is wegens strijd met de goede zeden, omdat zij uitbuiting van prostituees of andere misbruiken in de hand werkt (HR 2 februari 1990, NJ 1991, 265). Door de opheffing van het bordeelverbod zullen de regels van het arbeidsrecht ten volle van toepassing kunnen zijn op de relatie tussen prostituee en exploitant. Wat de arbeidsrechtelijke kant van de relatie is, hangt af van hetgeen partijen met elkaar afspreken en van de feitelijke omstandigheden. Beslissend is of de prostituee zelf kan bepalen of zij daadwerkelijk haar seksuele diensten aanbiedt en op welke wijze, en ook zelf kan beslissen om haar beroep te beëindigen. De uiteindelijke waardering en beoordeling van de rechtsgeldigheid van wat partijen hebben afgesproken

en welke de verplichtingen over en weer zijn, zijn opgedragen aan de civiele rechter.

Op de vragen van de leden van de SGP-fractie over moralisme heb ik hiervoor reeds antwoord gegeven.

Voor een goede implementatie van de voorgestelde wetgeving is een werkplan nodig. Dit plan geeft de stappen aan die moeten worden gezet om het implementatieproces goed te laten verlopen. Daartoe behoren onder meer het maken van afspraken en het uitspreken van intenties ten aanzien van het gewenste handhavingsniveau. Dienaangaande zal het overleg tussen openbaar ministerie, de korpsbeheerders, de korpschefs en de VNG worden bevorderd. Dit werkplan zal geen juridische status hebben. Ik zal bij de behandeling van het wetsvoorstel hieromtrent nadere informatie geven.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van het GPV breng ik het volgende naar voren.

Anders dan deze leden verwacht ik dat legalisering van de exploitatie van prostitutie en derhalve een scheiding tussen legale exploitatie en exploitatie die gepaard gaat met strafbare feiten die al dan niet rechtstreeks verband houden met de prostitutie, wel degelijk zullen leiden tot decriminalisering van de exploitatie van prostitutie. Natuurlijk moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een deel van de branche onderduikt in de benedenwereld, en haar activiteiten in het illegale circuit voortzet. Naast een goede handhaving zal veel afhangen van de ontwikkeling van de markt, d.w.z. van de (on)aantrekkelijkheid om activiteiten uit te oefenen overeenkomstig de voorschriften en van de vraag naar prostitutie die plaatsvindt in het illegale circuit. Ik ben dus minder somber gestemd over de omvang van dit illegale circuit. Natuurlijk kan niet worden uitgesloten dat schijnconstructies en stromannen verhullen dat achter een bonafide façade een malafide werkelijkheid schuilgaat. Dat verschijnsel doet zich ook op andere terreinen voor. Bij de afgifte van vergunningen dient de gemeente op dit verschijnsel attent te zijn. Het gaat erom dat de met de handhaving belaste diensten beschikken over een goede informatiepositie en ook regelmatig controles uitoefenen. Aan de hand van de omstandigheden zal kunnen worden vastgesteld of de opzet aanwezig was om geldelijk voordeel te trekken van onvrijwillige prostitutie als bedoeld in artikel 250a, eerste lid. Ik wijs erop dat het openbaar ministerie in zijn advies heeft gewezen op de wenselijkheid van een voorziening, gericht op de aanpak van achtergrondaders. Het in de memorie van toelichting uiteengezette meersporenbeleid zal leiden tot een reductie van illegale prostituees. Nu al kan worden geconstateerd dat een gerichte aanpak ertoe kan leiden dat een substantieel aantal illegale prostituees ons land verlaat.

Er bestaat voldoende zicht op de mogelijkheden om bestuurlijk en strafrechtelijk op te treden tegen (uitwassen) in het prostitutiebedrijf. Ook al zouden de mogelijkheden om binnen het gedoogbeleid sturing en ordening aan te brengen nog niet zijn uitgeput, dat kan nimmer handhaving van een gedoogsituatie rechtvaardigen. Ik heb al gezegd dat een gedoogsituatie geen blijvende situatie kan zijn. Ik wijs erop dat gemeenten die met de exploitatie van prostitutie te maken hebben, zelf hebben aangedrongen op de mogelijkheid om een gemeentelijk vergunningenbeleid te voeren. Ik heb in mijn brief van 31 maart 1995 (kamerstukken II 1994/95, 23 900, VI, nr. 19 en kamerstukken I 1994/95, 21 027, nr. 238) al aangegeven dat gemeenten binnen een gedoogbeleid mogelijkheden hebben om een prostitutiebeleid te voeren. De voorgestelde wetgeving schept de noodzakelijke voorwaarden om dit beleid uit te bouwen, te intensiveren en te verbeteren. Deze wetgeving schept ook het kader waarin gemeenten aan een prostitutiebeleid een hogere prioriteit kunnen geven.

Hiervoor ben ik al ingegaan op de gevolgen van de opheffing van het bordeelverbod op de toepasselijkheid van bestaande wetgeving, en op de arbeidsverhouding van souteneur en prostituee.

De door de regering gemaakte keuze brengt inderdaad met zich mee dat regelgeving die van toepassing is op bonafide bedrijven, in de regel ook van toepassing is op de gelegaliseerde prostitutiebranche. Dat betekent bij voorbeeld in concreto dat de Arbeidsomstandighedenwet van toepassing is. Exploitanten kunnen hun bedrijfsactiviteiten gieten in de vorm van een BV. Ik heb hiervoor al naar voren gebracht dat de subsidiegever zich bij de toepassing van de desbetreffende subsidieregeling op het standpunt kan stellen dat de strekking van de regeling niet is gericht op stimulering van activiteiten zoals de exploitatie van een prostitutiebedrijf. Niet kan worden uitgesloten dat ondernemerssubsidies ten goede komen aan exploitanten. Ook kunnen zij onder omstandigheden aanspraak maken op belastingfaciliteiten. Wat de toepasselijkheid van de Wet arbeid vreemdelingen betreft zij verwezen naar paragraaf 5. Wijziging van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie zal voorzien in de mogelijkheid dat gemeenten bij de behandeling van de aanvraag voor een vergunning een antecedentenonderzoek kunnen doen. Het is bedoeling dat in de model VNG-verordening wordt voorzien in een toetsing van het levensgedrag van de exploitant en/of de beheerder. Gemeenten worden niet verplicht tot een dergelijk antecedentenonderzoek. Nu gemeenten zelf behoefte blijken te hebben aan een dergelijke voorziening en belang hebben bij een bonafide bedrijfsvoering, verwacht ik dat zij bij de beoordeling van de aanvraag dit onderzoek steeds zullen instellen.

3. Gemeentelijk prostitutiebeleid

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het nodig dan wel wenselijk is om bij wet een juridisch kader vast te leggen op grond waarvan gemeenten hun vergunningenbeleid kunnen voeren.

Ik heb in de inleidende paragraaf – zulks naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie – al naar voren gebracht dat ik de tijd nog niet rijp acht voor een nadere regulering van de exploitatie van prostitutie bij wet. Ik acht deze nadere regelgeving niet nodig ter verwezenlijking van de doelstellingen van de onderhavige wetgeving. Gemeenten kunnen ook zonder een wettelijk juridisch kader een vergunningenbeleid voeren, en op effectieve wijze bestuurlijk optreden tegen met criminele randverschijnselen verweven exploitatie van prostitutie. Ik vind het verstandiger om eerst ervaring op te doen met de uitvoering van een gemeentelijk prostitutiebeleid op basis van een gemeentelijke verordening. Het is als gezegd de bedoeling dat de effecten van de voorgestelde wetgeving en het daaruit voortvloeiende beleid vanaf de inwerkingtreding worden onderzocht. De uitkomsten van dit evaluatieonderzoek zullen een goede basis kunnen bieden voor de beantwoording van de vraag of, en zo ja, welk wettelijk kader gecreëerd moet worden voor een (gemeentelijk) prostitutiebeleid.

Gemeenten zullen in hun vestigingsbeleid ten aanzien van prostitutie rekening houden met planologische regels en de leefmilieuverordening. Dit beleid kan gericht zijn op vermindering van de raamprostitutie dan wel op lokalisering elders in de gemeente. Het spreekt van zelf dat gemeenten zich rekenschap zullen geven van de gevolgen van wijzigingen in hun vestigingsbeleid. Zij zullen zich daarbij ook bezig houden met de vraag of, en zo ja, in welke mate deze wijzigingen zullen (kunnen) leiden tot verschuiving naar andere vormen van prostitutie.

Het is de bedoeling dat in de gemeentelijke voorschriften inzake de bedrijfsvoering zal worden opgenomen dat het niet is toegestaan dat in prostitutiebedrijven prostituees werkzaam zijn die niet beschikken over een geldige verblijfstitel. Bij het toezicht op de naleving van de gemeente-

lijke voorschriften zijn verschillende gemeentelijke diensten betrokken. Met de controle op de regels inzake illegale prostitutie is in het bijzonder de vreemdelingendienst belast.

Op een aantal vragen van de leden van de CDA-fractie is hiervoor reeds antwoord gegeven.

Grote én kleine gemeenten hebben thans te maken met prostitutie en de exploitatie ervan. Een van de doeleinden van het onderhavige wetsvoorstel houdt in invoering van de mogelijkheid voor gemeenten om een integraal prostitutiebeleid te voeren, waaronder een vergunningenbeleid. Niet alle gemeenten hebben nu met prostitutie van doen, dan wel zullen daarmee in de toekomst te maken krijgen. Gemeenten waar exploitatie van prostitutie plaatsvindt – de betrokken gemeenten – hebben belang bij de mogelijkheid van het voeren van een vergunningenbeleid. Prostitutie en de exploitatie daarvan vragen om een bestuurlijke én een strafrechtelijke aanpak. De middelen van het strafrecht worden ingezet om verboden vormen van exploitatie van prostitutie en daarin voorkomende andere criminaliteit aan te pakken. Een bestuurlijke ordening en de handhaving daarvan zijn wenselijk om de (exploitatie van) prostitutie te beheersen, te reguleren en te saneren. Een bestuurlijke aanpak is nodig ter verwezenlijking van dat doeleinde. Bestuurlijke én strafrechtelijke aanpak zijn beide geboden.

Betrokken gemeenten zien als gezegd het belang er van in om een prostitutiebeleid te voeren. De ene gemeente is daarin verder en in zoverre gemotiveerder dan de andere gemeente. De intensiteit van de gemeentelijke bemoeienis hangt samen met de omvang van het verschijnsel prostitutie in de desbetreffende gemeente.

Het is wenselijk om bij de regulering van de exploitatie van prostitutie onderscheid te maken tussen verschillende vormen van prostitutie. Voor raamprostitutie zullen andere regels gelden dan voor besloten prostitutiebedrijven. Voor privéhuizen zullen deels andere voorschriften gelden dan voor clubs.

Het ligt niet voor de hand dat gemeenten die te maken hebben met prostitutie dan wel gemeenten ten aanzien waarvan de verwachting kan bestaan dat zij daarmee te maken krijgen, niet de behoefte zullen gevoelen hun (te voeren) prostitutiebeleid te gronden op gemeentelijke regelgeving. Gemeenten die ervoor kiezen geen verordening te maken, zullen zo nodig beleid moeten voeren zonder dergelijke regelgeving. De leden van de fractie van het CDA stemmen ermee in dat in het voorstel een belangrijke plaats wordt ingeruimd voor de bestuurlijke aanpak. Ik heb hiervoor al naar voren gebracht dat ik het ongewenst acht dat reeds nu op centraal niveau nadere bestuursrechtelijke regels worden gesteld ten aanzien van prostitutie. Gemeentelijke regelgeving ten aanzien van vestiging, inrichting en bedrijfsvoering van prostitutiebedrijven is toereikend voor een goed en effectief bestuurlijk beleid. De gemeentelijke (model)verordening zal voorzien in de mogelijkheid dat aan de vergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee. Ik wijs er op dat de mogelijkheden van de overheid om een direct en feitelijk toezicht uit te oefenen beperkt zijn gelet op de aard van de werkzaamheden. De omstandigheden waaronder wordt gewerkt is in de eerste plaats een zaak voor de prostituee zelf (en de exploitant). Zij dragen de primaire verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden. De invoering van een gemeentelijk vergunningenstelsel brengt met zich mee dat verschillende gemeentelijke diensten met de exploitatie van prostitutie te maken zullen krijgen. Zoals ik reeds eerder heb opgemerkt is het van groot belang dat de bij de prostitutie betrokken instanties hun activiteiten op elkaar afstemmen. Hieronder moet ook de vaststelling van de handhavingscapaciteit worden begrepen. Als hulpmiddel voor een lokaal te voeren handhavingsbeleid en aan te houden handhavingsniveau zal een

modelhandhavingsarrangement worden ontworpen. De uiteindelijke invulling van het handhavingsarrangement en daarmee de vaststelling van de benodigde capaciteit zullen op decentraal niveau plaatsvinden. Het handhavingsniveau ten aanzien van prostitutie en de daarbij benodigde inzet van met handhaving belaste personen zullen onderdeel uitmaken van de gehele handhavingsinzet. Bij de vaststelling van het arrangement zal vanzelfsprekend rekening worden gehouden met andere handhavings-taken.

Handhaving van gemeentelijke regeling geschiedt door preventief en repressief optreden. Dat repressief optreden bestaat allereerst uit bestuurlijke sancties (intrekking van vergunning en sluiting), en uit de sancties uit het overtredingenstrafrecht. Een bestuurlijke aanpak is vaak sneller en effectiever dan een strafrechtelijke aanpak. Dit bestuurlijke én strafrechtelijke instrumentarium biedt naast eventueel strafrechtelijk optreden op basis van het Wetboek van Strafrecht adequate afschrikwekkende werking.

Ik heb reeds naar voren gebracht dat het gemeentelijk vestigingsbeleid voldoende mogelijkheden biedt om prostitutie – met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur – terug te dringen dan wel op beperkte schaal toe te laten. Nu een deel van de exploitatie van prostitutie niet langer strafbaar zal zijn, is invoering van de mogelijkheid voor gemeenten om (exploitatie van) prostitutie algeheel te weren niet aan de orde. Bestemmingsplannen kunnen uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid van vestiging van prostitutiebedrijven. Dan is toelating op de grond van een algemene bestemming «horeca» of «bedrijven» niet mogelijk.

Het spreekt vanzelf dat alle betrokken overheden de tijd moeten krijgen om zich goed op de nieuwe wetgeving in te stellen en een gemeentelijk prostitutiebeleid voor te bereiden dat op moment van inwerkingtreding voor uitvoering vatbaar is. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 1999. Ik ben van oordeel dat zulks gemeenten in voldoende mate in staat stelt hun verordening aan te passen en hun prostitutiebeleid vast te stellen.

Met de opmerking dat de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee primair een zaak van partijen is, is niets gezegd omtrent de kwalificatie van deze rechtsverhouding. Van de aard van de rechtsverhouding hangt af hoe deze moet worden gekwalificeerd. Het kan zijn dat deze verhouding kan worden aangemerkt als een arbeidsovereenkomst. Daarop zijn de regels van het arbeidsrecht van toepassing. Het kan ook zijn dat de afspraken tussen exploitant en prostituee een overeenkomst van opdracht is, waarbij partijen zich buiten dienstbetrekking verbinden werkzaamheden te verrichten. Maar het kan ook gaan om een niet in het BW benoemde overeenkomst sui generis. De regering treedt niet in hetgeen partijen over en weer afspreken.

Er bestaat bij de regering geen enkele vrees – en er is ook geen enkele aanleiding om enige beduchtheid op dit punt te hebben – om de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee aan te merken als een arbeidsovereenkomst. Het gaat er slechts om aan te geven dat partijen zelf hun onderlinge verhouding regelen. Uit die rechtsverhouding vloeit voort welke privaatrechtelijke regels van toepassing zijn.

Opheffing van het bordeelverbod legt de grondslag voor condities waarin de rechtspositie van de prostituee kan verbeteren. Het is van groot belang dat de branche ook zelf inziet dat de werkomstandigheden voor de prostituee goed en veilig moeten zijn. Dat vraagt om een mentaliteitsverandering die niet van de ene op de andere dag tot stand komt.

Ik deel de mening van de leden van de CDA-fractie dat het van belang is om inzicht te hebben in de wijze waarop de rechtsverhoudingen in dezen vorm krijgen en welke concrete bescherming de prostituee daaraan kan ontlenen.

De reeds genoemde monitoring en evaluatie zullen hieraan aandacht besteden sen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik het volgende op.

Het Landelijk Prostitutie Overleg is een forum waarin organisaties die betrokken zijn bij de prostitutie, participeren. Het LPO inventariseert problemen, draagt bij aan de oplossing van knelpunten, bevordert de ontwikkeling van een prostitutiebeleid binnen de branche en stimuleert de gedachtenwisseling over met prostitutie verwante onderwerpen zoals mensenhandel. Het LPO legt contacten met overheden en organisaties en kan een brugfunctie vervullen tussen branche en maatschappij. Ik acht het van groot belang dat het LPO ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel doorgaat met zijn werkzaamheden. Het is wenselijk dat de betrokken organisaties met elkaar praten teneinde de prostitutiebranche te verbeteren. Daarom is het ook van belang dat alle geledingen binnen de branche zijn vertegenwoordigd. Naar ik begreep bestaat er tussen de organisaties die de belangen van prostituees behartigen, verschil van inzicht over de wijze van belangenbehartiging. Dat kan de reden zijn waarom de Vereniging de Hoerenbond tot nu toe niet heeft deelgenomen aan het LPO. Overigens moet het LPO zelf bepalen wie aan het overleg deelnemen.

Exploitanten worden niet belast met de controle op verblijfstitels. Zij dienen net als andere werkgevers in het kader van de wet op de identificatieplicht vooraf aan betrokkene te vragen of zij over een titel beschikt en een kopie van verblijfstitel en paspoort in de administratie te houden teneinde te kunnen overleggen aan de vreemdelingendienst bij een eventuele controle.

De leden van de D66-fractie vragen om een verduidelijking van een passage in de memorie van toelichting over de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee.

Ten aanzien van de rechtsbetrekking tussen exploitant en prostituee kan men als gezegd onderscheid maken tussen een werkverband waarbij de prostituee in dienstbetrekking staat met de exploitant – een arbeidsovereenkomst – en die rechtsverhoudingen waarbij de prostituee als zelfstandige buiten dienstbetrekking gebruik maakt van de diensten van de exploitant.

Het gemeentelijk vergunningenbeleid richt zich niet (rechtstreeks) op bevordering van een model waarbij de prostituee als zelfstandig ondernemer werkzaam is in een prostitutiebedrijf. Dat neemt niet weg dat de overheid er aan hecht dat de prostituee zelfstandig keuzen kan maken ten aanzien van de wijze waar zij haar beroep wenst uit te oefenen, en dat oordeel in haar beleid kan uitdragen. In de vergunning zullen geen voorschriften worden opgenomen die enig model in de weg staan. In de vergunning zullen wél voorschriften kunnen worden opgenomen die de arbeidsomstandigheden van de prostituee rechtstreeks raken, zoals vrijwillig en zelfstandig werken, geen dwang om onveilig te vrijen of om met de klanten alcoholische dranken te drinken.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de RPF-fractie merk ik op dat gemeenten door middel van een vestigingsbeleid de vestiging van prostitutiebedrijven kunnen sturen en de lokalisering van prostitutie nader kunnen bepalen, zowel naar omvang als naar aard. De gemeente zal daarbij vanzelfsprekend rekening houden met de geldende bestemmingen

ter plaatse. Dat betekent in concreto dat de gemeente de vestiging van een prostitutiebedrijf kan tegenhouden. Ik heb al naar voren gebracht dat het in een situatie waarin exploitatie van prostitutie legaal wordt, niet voor de hand ligt te voorzien in de mogelijkheid dat prostitutie algeheel wordt geweerd.

Op een deel van de vragen van de SGP-fractie ben ik hiervoor al ingegaan. Een van de doeleinden van de voorgestelde wetgeving is vergroting van de mogelijkheden van gemeenten tot sturing, sanering en beheersing van het prostitutiewezen. Het aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende beleid is er mede op gericht om de omvang van de illegale prostitutie terug te dringen. Ook dat is een hoofddoelstelling.

De door de gemeente te stellen voorwaarde dat in het prostitutiebedrijf geen prostituees werkzaam mogen zijn die niet beschikken over een geldige verblijfstitel en/of niet gerechtigd zijn zich uit arbeid inkomsten te verwerven, bevordert de uitvoering van het landelijke vreemdelingenbeleid.

Het ligt niet voor de hand dat gemeenten zelf de exploitatie van prostitutie ter hand nemen. In het gemeentelijk prostitutiebeleid past het streven om plaatsen waarbij prostitutie plaats vindt, te saneren. Het is denkbaar dat met financiële steun van gemeenten panden worden aangekocht ten behoeve van een goede en gezonde exploitatie van prostitutie.

Op een aantal door de leden van de fractie van het GPV aan de orde gestelde punten ben ik hiervoor al uitgebreid ingegaan.

Bij hen bestaat kennelijk de indruk dat het de gemeenten slechts te doen zou zij om bestrijding en inperking van overlast. Die indruk is onjuist. Het gemeentelijk beleid is wel degelijk ook gericht op verbetering van de werkomstandigheden van de prostituee. In de vergunning zullen voorschriften omtrent de bedrijfsvoering worden opgenomen die de positie van de prostituee raken. Het beleid is er ook op gericht dat de hulpverlening bereikbaar is voor en toegang heeft tot prostituees. De voorgestelde wetgeving vergroot de bemoeienis van de overheid met prostitutie en geeft daardoor juist de kans om aandacht te besteden aan de problematiek achter de prostitutie.

De VNG heeft mijn aandacht gevraagd voor de positie van gemeenten die nu nog niet met prostitutie te maken hebben. Zij heeft meegedeeld dat haar is gebleken dat de betrokken branche sterkt is geïnteresseerd in de vestiging van bordelen in nieuwe gebieden. Ik heb de VNG mijn standpunt hieromtrent meegedeeld. Ik meen dat gemeenten op basis van voorschriften op het terrein van de openbare orde, ruimtelijke ordening en (leef)milieu, en van voorschriften inzake inrichting en bedrijfsvoering een restrictief prostitutiebeleid kunnen voeren. Gemeenten zijn dus in staat om eventuele expansiedriften van de prostitutiebranche in te tomen en te kanaliseren. Het stellen van een algeheel verbod van gemeentewege is naar mijn oordeel niet nodig, in het licht van de voorgestelde algemene opheffing niet wenselijk, en ook niet mogelijk zonder nadere wettelijke grondslag. Uiteraard is het beslissend oordeel over de (on)mogelijkheid van een verbodstelling overgelaten aan de onafhankelijke rechter.

De leden van de GPV-fractie verwijzen naar de algemene politieverordening van de gemeente Arnhem. Ik heb hiervoor al naar voren gebracht dat ik handhaving van het bordeelverbod en continuering van een (streng) gedoogbeleid niet wenselijk vind.

De VNG heeft haar werkzaamheden ten aanzien van het opstellen van een model-verordening niet opgeschort in afwachting van besluitvorming in de Tweede Kamer. De VNG was reeds ver gevorderd met de opstelling van een concept-modelverordening onder het ingetrokken wetsvoorstel. De VNG is thans bezig met de verdere concipiëring van de modelverordening. Bij de voorbereiding daarvan is onder andere ook mijn departement betrokken.

De modelverordening zal rekening houden met nieuwe inzichten en met het prostitutiebeleid zoals dat in een aantal grote(re) gemeenten inmiddels is ingevoerd. In de modelverordening zal worden opgenomen dat aan de af te geven vergunning beperkingen en voorschriften kunnen worden verbonden dan wel de vergunning kan worden geweigerd in het belang van de openbare orde, de volksgezondheid, het voorkomen of beperken van overlast of anderszins aantasting van het woon- en leefmilieu en de arbeidsomstandigheden en op grond van het levensgedrag van de exploitant en/of de beheerder. De voorschriften houden dus zowel rekening met de bescherming van de belangen van de omgeving als met de belangen van hen die in de prostitutie werkzaam zijn.

Ik meen dat het niet voor de hand ligt dat gemeenten zelf de exploitatie van prostitutie ter hand nemen. Ik zie dat ook niet gebeuren. Ik sta achter het streven van gemeenten om bepaalde gebieden die in een zekere verloedering zijn geraakt te saneren, en die in dat licht bevorderen dat exploitatie van prostitutie op een verantwoorde wijze plaatsvindt.

4. Strafrechtelijk optreden tegen bepaalde vormen van exploitatie van prostitutie en tegen kinderprostitutie

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven van harte het uitgangspunt dat de strijd tegen seksuele uitbuiting niet alleen nationaal, maar ook in internationaal verband moet worden gevoerd. Deze leden waren er nog niet van overtuigd dat het verlaten van de «twee sporen» in de nu voorgestelde vorm de beste keuze is. Zij zijn van oordeel dat in het voorgestelde wetsvoorstel de mogelijkheid komt te vervallen om ongewenste uitbuiting strafrechtelijk aan te pakken in geval van exploitatie van vrijwillige prostitutie. Zij achten zulks een gemiste kans.

Kern van het voorgestelde artikel 250a is de bestrijding van vormen van exploitatie van prostitutie waarbij personen zich onvrijwillig prostitueren en waarbij minderjarigen zijn betrokken. De bepaling richt zich tegen personen die personen tegen hun zin of minderjarigen in de prostitutie brengen of houden, en tegen degenen die voordeel trekken uit die prostitutie.

In zijn advies over het aanvankelijke wetsvoorstel heeft het openbaar ministerie erop gewezen dat het aanvankelijk voorgestelde artikel 250a, waarin onder meer de onvrijwillige afdracht van de opbrengst van seksuele handelingen was strafbaar gesteld, nauwelijks toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het huidige artikel 250ter. Zij wezen er verder op dat het bewijs van die onvrijwillige afdracht lastig zou zijn. Zij wezen er ook op dat het aanvankelijk voorgestelde artikel 250a niet leek te stroken met de doelstelling van het wetsvoorstel blijkens de memorie van toelichting, namelijk het tegengaan van exploitatie van onvrijwillige prostitutie.

Ik ben er bij de redactie van het voorgestelde artikel 250a vanuit gegaan dat deze bepaling voldoende reikwijdte heeft om alle strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie tegen te gaan. Het gaat nu om beantwoording van de vraag of het feitencomplex – onvrijwillige afdracht van de opbrengst van seksuele handelingen – zich kan voordoen los van de reeds in artikel 250a, eerste lid, onderdelen 1° en 4°, strafbaar gestelde feitencomplexen. Of anders gezegd, is denkbaar dat er sprake is van een situatie waarbij een prostituee wordt gedwongen tot de afgifte van de opbrengst van seksuele handelingen zonder dat er sprake is van onvrijwillige prostitutie. Ik kan die vraag niet met absolute stelligheid ontkennen. Het is niet uitgesloten dat strafrechtelijk optreden op basis van artikel 250a achterwege zou moeten blijven tegen feiten die naar mijn mening strafwaardig zijn. Dat risico wil ik uitsluiten. Weliswaar kan tegen

onvrijwillige afdracht waarbij geweld of bedreiging van geweld wordt gebruikt, worden opgetreden op basis van artikel 317 Sr. (afpersing), maar in die bepaling ontbreken de elementen misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht en misleiding. Ook is optreden mogelijk op basis van artikel 284 Sr. (dwang), maar in die bepaling is de strafbedreiging aanzienlijk lager dan in het voorgestelde artikel 250a. Daarom stel ik voor om in artikel 250a een nieuw onderdeel 6° in te voegen waarin de onvrijwillige afdracht van uit prostitutie afkomstig gelden alsnog strafbaar wordt gesteld.

De leden van de CDA-fractie stellen voor om de prostituant die seksuele handelingen pleegt met een prostituee tussen 16 en 18 jaar die haar diensten vrijwillig aanbiedt, strafbaar te stellen. In de memorie van toelichting heb ik reeds naar voren gebracht dat ik er niet voor voel om de leeftijdsgrens te verhogen tot 18 jaar, voor zover gaat om seksueel contact met een prostituee. Daarbij spelen ook praktische overwegingen een rol. Nu dergelijke contacten veelal buiten de prostitutiebedrijven plaatsvinden, zal het niet gemakkelijk zijn om een dergelijke bepaling te handhaven. Voor een recent overzicht inzake commerciële exploitatie van kinderen zij verwezen naar het eerste jaarrapport van ECPAT, Commercial sexual exploitation of children, 1996/1997. Dit rapport geeft informatie over de acties en de initiatieven naar aanleiding van het actieprogramma, aanvaard op het Wereldcongres tegen commerciële exploitatie van kinderen in Stockholm.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie breng ik het volgende naar voren.

In mijn brief van 30 mei 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 078, nr. 5) heb ik aandacht besteed aan Europese initiatieven en besluiten ter bestrijding van mensenhandel, in het bijzonder van vrouwenhandel. Bestrijding van mensenhandel en hulpverlening aan slachtoffers daarvan hebben hoge prioriteit. Wat de aanbeveling van de Raad van Europa betreft inzake een nieuw verdrag inzake vrouwenhandel en gedwongen prostitutie moge ik verwijzen naar antwoorden op kamervragen van de leden van de Eerste Kamer Gelderblom-Lankhout, Dees en Jurgens (kamerstukken I 1996/97, aanhangsel 67). Indien bij de bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie in internationaal verband mocht blijken dat het bestaande instrumentarium versterking behoeft, zou aan additionele internationale regelgeving op regionaal niveau kunnen worden gedacht. Maar er zou ook, gelet op de aard van de problematiek kunnen worden gedacht aan een nieuw mondiaal verdrag. Overigens rijst de vraag of een nieuw verdrag zich uitsluitend zou dienen te richten op vrouwenhandel en gedwongen prostitutie door vrouwen dan wel onvrijwillige seksuele exploitatie in haar algemeenheid moet omvatten (dus ook ten aanzien mannen en kinderen).

Het woord «commercieel» geeft aan om welke vorm van seksuele exploitatie het gaat. Zo was het Wereldcongres in Stockholm in augustus 1996 gericht tegen commerciële seksuele exploitatie van kinderen.

Seksuele uitbuiting komt ook buiten de commerciële sfeer voor. De onderdelen 4° en 5° van artikel 250a zien op diegenen die voordeel trekken uit onvrijwillige prostitutie en uit prostitutie door minderjarigen, strafbaar gesteld in de onderdelen 1° en 3°. Het gaat daarbij dus niet om personen die reeds strafbaar zijn wegens deelneming aan de in laatstgenoemde onderdelen strafbaar gestelde feiten. Ik meen dat aan de strafbaarstelling van achtergrondaders de eis mag worden gesteld dat zij opzettelijk voordeel trekken en dat zij wetenschap of een redelijk vermoeden moeten hebben van de onvrijwillige prostitutie.

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht van welke landen met behulp van welke rechtssystemen vervolging van een volwassene kennen die seks heeft met een jeugdige – prostituee – zonder te behoeven

na te gaan of het betrokken land zelf het delict strafbaar stelt. Recente navraag bij een aantal andere EU-landen leert dat het Verenigd Koninkrijk met de inwerkingtreding van de Sexual Offenders Act 1997 in geval van kinderekstoerisme geen dubbele strafbaarheid verlangt. Dit geldt sinds 1993 ook voor Duitsland. Daarentegen gaat de Ierse Sexual Offences (Jurisdiction) Act van 1996, net zoals de Nederlandse wet, uit van dubbele strafbaarheid. Ook de Deense wetgeving verlangt dubbele strafbaarheid. In Finland is recentelijk een wetsontwerp aan het parlement voorgelegd dat voorziet in afschaffing van de voorwaarde van dubbele strafbaarheid in geval van kinderekstoerisme. Voor zover bekend, heeft in de landen die de voorwaarde van dubbele strafbaarheid hebben afgeschaft, nog geen vervolging plaatsgevonden ter zake van sekstoerisme terwijl deze dubbele strafbaarheid ontbrak. Volledigheidshalve kan ik hieraan nog toevoegen dat uit een in 1996 verricht onderzoek door Nederlandse vertegenwoordigingen in Bangladesh, India, Filipijnen, Kenia, Marokko, Sri Lanka, Thailand, Tunesië, de VS en Vietnam, is gebleken dat kinderekstoerisme in deze landen strafbaar is gesteld.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of Nederland ter zake kinderekstoerisme het initiatief tot rechtshulpverdragen zal nemen. De praktijk wijst uit dat de benodigde rechtshulp ook zonder verdragsbasis kan worden verkregen. Voor Nederlandse initiatieven tot het aangaan van rechtshulpverdragen op dit terrein bestaat daarom vooralsnog geen aanleiding.

Aan het voorstel om het klachtvereiste ten aanzien van seksuele handelingen met een jeugdige prostituee te laten vervallen liggen praktische overwegingen ten grondslag. Uit het voorlopige onderzoek van het Verwey Jonker Instituut is gebleken dat het klachtvereiste een belemmering kan opleveren in de bestrijding van kinderekstoerisme en sekstoerisme. Dit voorstel loopt niet vooruit op de uitkomsten van het algemene onderzoek naar het functioneren van het klachtvereiste.

Bestrijding van mensenhandel, van onvrijwillige prostitutie en van daarmee verweven criminaliteit en de aanpak van bedrijvigheid waarachter deze schuil gaan, en de bestuurlijke inbedding van legale vormen van exploitatie van prostitutie leveren een bijdrage aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de binnensteden van Nederland. De noodzaak van een geïntegreerde aanpak is een les die kan worden getrokken uit bijlage XI bij het rapport van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden en de daarop gevolgde onderzoeken. In zoverre kan het voorgestelde artikel 250a bijdragen aan de bestrijding van deze vormen van georganiseerde criminaliteit.

Als gezegd zal een wijziging van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie voorzien in de mogelijkheid dat gemeenten de antecedenten van de aanvrager kunnen worden nagegaan.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de D66-fractie merk ik op dat het overleg met de betrokken instanties binnenkort over de handhavingssinzet een aanvang zal nemen. De voorbereidingen daartoe zijn in gang gezet. Het is de bedoeling dat de benodigde handhavingssinzet binnen de bestaande personele en materiële middelen kan worden gevonden, zo nodig door een andere prioriteitsstelling en een herschikking van middelen.

Een van de conclusies van het rapport van de Registratiekamer van 1997 inzake de registratie van prostituees door de politie is dat, voor zover registratie plaatsvindt, de registratiepraktijk niet alleen een grote verscheidenheid laat zien, maar ook soms plaats vindt in strijd met de geldende voorschriften.

In een gemeentelijk vergunningenbeleid vindt registratie van houders van een vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf plaats. Voor zover registratie van prostituees met het oog op de handhaving of de hulpverlening geboden is, dient deze uniform te zijn en in overeen-

stemming van de Wet en het Besluit politieregisters. Ik verwacht niet dat het toezicht op de naleving van de voorschriften die de exploitant van een prostitutiebedrijf in acht moet nemen, een afschrikwekkende invloed zal hebben op prostituanten. Het toezicht richt zich op de bedrijfsvoering en niet op de klant.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de RPF-fractie over de verhouding tussen artikel 250a, eerste en tweede lid, merk ik het volgende op.

Artikel 250a aanhef en eerste lid, onderdeel 3°, bedreigt het aldaar strafbaar gestelde ten aanzien van minderjarigen met een gevangenisstraf van maximaal zes jaren. In het tweede lid, onderdeel 2°, wordt de strafbedreiging met twee jaar verzwaaard, indien de minderjarige nog geen 16 jaar. Eenzelfde differentiatie zit thans in artikel 250ter en zat ook in het in wetsvoorstel 21 027 voorgestelde artikel 250bis. Ik acht geen goede grond aanwezig om in de in artikel 250a, eerste, tweede en derde lid gedifferentieerde strafbedreiging een wijziging aan te brengen.

Op de vragen van de leden van de SGP-fractie geef ik de volgende antwoorden.

Een goede seksuele opvoeding is nodig voor een evenwichtige groei en ontwikkeling naar volwassenheid. In zo'n opvoeding leert het opgroeiend kind respect te hebben voor de lichamelijke integriteit van de ander. Naar mijn oordeel behoort het niet tot de taak van de regering om een oordeel uit te spreken over huwelijksmoraal en over de morele standaard waarop de huwelijkspartners zich zouden moeten richten. De overheid dient geen oordeel uit te spreken over de wijze waarop mensen hun seksuele leven invullen. De overheid komt pas in het beeld, indien inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit van de ander.

In antwoord op vragen van de leden van de GPV-fractie heb ik al naar voren gebracht dat het niet zinvol is om een rechtsvergelijkend overzicht te geven van de prostitutiewetgeving in Europa. Zo'n overzicht geeft geen goed beeld hoe de situatie in werkelijkheid is. Voor zover bekend is Nederland het enige land waarvan de regering de totstandkoming van wetgeving bevordert, waarin het verbod van exploitatie van vrijwillige prostitutie wordt opgeheven. Ik heb al naar voren gebracht dat deze wetgeving past in het beleid dat Nederland reeds jaren voert. Internationale samenwerking dient primair gericht te zijn op de bestrijding van seksuele uitbuiting van mensen. Nederland behoeft met de thans voorgestelde wetgeving niet te wachten totdat binnen Europa consensus bestaat over de legaliteit van exploitatie van vrijwillige prostitutie. In artikel 250a wordt gesproken over het «zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling». Degene die zich prostitueert, d.w.z. die seksuele diensten aanbiedt, zal dat in de regel doen om daarmee geldelijke inkomsten te verwerven. Niet uitgesloten is dat de wederprestatie van de prostituant in iets anders is gelegen dan in de betaling van geld.

De handhaving inzake prostitutie is tweërlei. Zij richt zich op regelgeving betreffende legale en illegale exploitatie van prostitutie.

Op de handhaving en het handhavingsarrangement ben ik hiervoor al ingegaan. Ter uitvoering van strafrechtelijk optreden op basis van artikel 250ter maken politie en openbaar ministerie gebruik van een handleiding van het college van procureurs-generaal. Deze bevat richtlijnen voor de opsporingsen vervolgingspraktijk. Deze handleiding zal worden aangepast aan de nieuwe wetgeving.

De leden van de fractie van het GPV hebben er weinig vertrouwen in dat extra inzet zal kunnen worden gevonden door een herschikking van middelen.

In het reeds genoemde handhavingsarrangement zullen afspraken worden neergelegd ter verzekering van het vereiste handhavingsniveau.

Het gaat daarbij zowel om bestuurlijke als om strafrechtelijke handhaving. Zeker in de eerste fase na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is een verhoogde inzet nodig om de verwezenlijking van de beoogde doeleinden dichterbij te brengen. Die inzet moet passen in het geheel aan handhavingstaken.

Het opheffen van het bordeelverbod heeft geen bijzondere consequenties voor de Belastingdienst. De prostituees waren reeds belastingplichtig en blijven dat. De Belastingdienst besteedt reeds aandacht aan deze branche en gaat hier ook in de toekomst mee verder.

5. Buitenlandse prostituees

In de vorengaande onderdelen, in het bijzonder in onderdeel 1, is reeds kort ingegaan op buitenlandse prostituees. In de memorie van toelichting is veel aandacht besteed aan het verschijnsel dat in ons land veel buitenlandse vrouwen en mannen in de prostitutie werkzaam zijn. De meesten van hen beschikken niet over een geldige verblijfstitel en/of zijn niet gerechtigd alhier inkomsten uit arbeid te verwerven, dus ook niet uit prostitutie. De aan het woord zijnde fracties vragen terecht veel aandacht voor dit verschijnsel en de problematiek die daarachter schuil gaat. De hoge vlucht die door vreemdelingen bedreven prostitutie heeft genomen, hangt naar mijn oordeel ten nauwste samen met het beleid dat de afgelopen jaren is gevoerd ten opzichte van exploitatie van prostitutie als een verboden maar tegelijkertijd gedoogde activiteit. Het onderhavige wetsvoorstel biedt het kader waarin kan worden gewerkt aan vermindering van de problemen die samenhangen met prostitutie door illegalen. Een goede oplossing van het probleem is moeilijk, omdat handhaving van het meersporenbeleid, zoals dat in de memorie van toelichting uiteen is gezet, niet alleen zal leiden tot een vermindering van het aantal illegale prostituees, maar ook kan leiden tot een vlucht in de illegaliteit en daardoor tot het ontstaan of de handhaving van situaties die de voorgestelde wetgeving en het daarop gebaseerde prostitutiebeleid juist willen voorkomen. Hier ligt een dilemma: een ruimhartig beleid ten opzichte van illegale prostituees heeft weliswaar een remmend effect op de vlucht naar de illegaliteit, maar heeft tegelijkertijd een aanzuigende werking op mensen die hier in de prostitutie werkzaam willen zijn en op buitenlanders en Nederlanders die daaraan willen verdienen. Dat schept dus voorwaarden waarin mensenhandel kan gedijen. Een stringent beleid kan leiden tot een vlucht in de illegaliteit en tot voor betrokkenen slechte arbeidsomstandigheden. Aan elke optie zijn nadelen verbonden. Ik zal naar aanleiding van de vragen naar voren brengen en duidelijk proberen te maken dat het geschetste beleid onder de huidige omstandigheden en in deze fase de meeste voordelen en de minste nadelen oplevert.

Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie breng ik het volgende naar voren.

Het eerder genoemde meersporenbeleid dient te leiden tot een significante vermindering van de omvang van het aantal illegale prostituees. Daarbij moet de aandacht blijvend gericht zijn op het voorkomen van illegale prostitutie en uitbuitingssituaties.

Informatie omtrent de werkelijke verdringingseffecten ten aanzien van vrouwen die op illegale prostitutie aangewezen zijn, zal moeten worden verkregen via gezondheidszorg en zedencontroles. Hulpverlening dient daarbij toegankelijk te blijven. De controle ten aanzien van slachtoffers van vrouwenhandel wordt geïntensiveerd, met de nadruk op aandacht voor het slachtoffer.

Illegaal verblijvende prostituees komen overigens, net als alle andere vreemdelingen zonder verblijfstitel, in aanmerking voor de terugkeer-

regeling van het Terugkeerbureau. Deze regeling behelst een ticket en een financiële overbrugging van drie maanden. Op dit ogenblik wordt op projectbasis een regeling uitgetest die met financiering van Ontwikkelingssamenwerking en Justitie, en de Novib en de Colombiaanse overheid in Colombia tot stand is gebracht en die gericht is op herintegratie van Colombiaanse vrouwen die in Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest. Verder wordt er in het kader van de follow up van de EU-ministersconferentie tegen vrouwenhandel ingezet op samenwerking met lokale NGO's ten behoeve van preventie en herintegratie na terugkeer.

De richtlijn omtrent het verlenen van een tijdelijke verblijfsvergunning aan slachtoffers van vrouwenhandel die willen getuigen in een strafproces, blijft van toepassing.

De verstrekking van een verblijfsvergunning aan een slachtoffer van vrouwenhandel op gronden van humanitaire aard, na afloop van het strafproces, behoort tot de mogelijkheden die het beleid biedt.

Het is aan prostituees niet toegestaan om in de zogenoemde vrije termijn als zodanig werkzaam te zijn. In een aantal gemeenten is het gedogen van werkzaamheden in de prostitutie in de vrije termijn desalniettemin beleid geworden. Dit is echter niet in overeenstemming met de geldende voorschriften van het vreemdelingenbeleid. Dit gedoogbeleid heeft echter wel als voordeel dat de Vreemdelingendienst op de hoogte is van de verblijfplaats van de prostituee, waardoor zij minder kwetsbaar is voor uitbuiting.

Wat de toepasselijkheid en toepasbaarheid van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) op buitenlandse prostituees betreft merk ik het volgende op: In gevolge artikel 3 van het Besluit ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen dient een tewerkstellingsvergunning geweigerd te worden voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden. In de toelichting op artikel 3 is uiteengezet dat de bevoegdheid om bepaalde categorieën werkzaamheden uit te sluiten van de mogelijkheid hiervoor een tewerkstellingsvergunning af te geven, is geïntroduceerd om te voorkomen dat personen tot Nederland moeten worden toegelaten in vacatures waarvan vervulling door vreemdelingen niet in het Nederlands belang wordt geacht. Blijkens de toelichting geldt dit onder andere voor tewerkstelling in de prostitutie. Deze bepaling brengt met zich mee dat prostituees die niet de nationaliteit hebben van een land dat is aangesloten bij de Europese Unie voor zover zij vallen onder de werkingssfeer van de Wav, niet legaal in een arbeidsverhouding in de prostitutiebranche werkzaam kunnen zijn. Een andere overweging die ten grondslag ligt aan artikel 3 is dat zolang het bordeelverbod bestaat de werkgever die een vreemdeling alleen tewerk mag stellen indien deze in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning, deze niet kan verkrijgen omdat het exploiteren van prostituees als zodanig strafbaar is en voor een strafbaar handelen geen vergunning zal worden verstrekt.

Nu deze laatste overweging – het verbod op het houden van een bordeel – zal komen te vervallen, is artikel 3 aan heroverweging toe.

In de memorie van toelichting is reeds uiteengezet dat de regering van oordeel is dat de komende jaren de deur voor niet EU-onderdanen om hier te lande in de prostitutie werkzaam te zijn, voorshands in beginsel gesloten moet blijven. Dat wil niet zeggen dat – met verwijzing naar de antwoorden van mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens mij en de staatssecretaris van Justitie, op vragen van de leden Rosenmöller en Rabbae (kamerstukken II 1994/95, aanhangsel nr. 1052, blz. 2167) – er in de toekomst nimmer ruimte zal zijn voor niet-EU-onderdanen om op legale basis in de prostitutie werkzaam te zijn. Maar op dit moment is het daarvoor nog te vroeg. Eerst dient er

ervaring te worden opgedaan met de ontwikkelingen die het gevolg zullen zijn van de opheffing van het opheffing van het algemene bordeelverbod.

Het voorshands in beginsel geen mogelijkheid bieden aan niet-EU-onderdanen om in de prostitutie werkzaam te zijn kan niet goed plaatsvinden langs de weg van de Wav. Indien artikel 3 wordt geschrapt, maar de Wav als zodanig van toepassing blijft, ontstaat immers de situatie dat er voorafgaande aan afgifte van een tewerkstellingsvergunning getoetst moet worden of er prioriteit genietend aanbod aanwezig is om de onderhavige vacature te vervullen. Indien uitsluitend het verbod om voor werkzaamheden in de prostitutiebranche een tewerkstellingsvergunning te verlenen zou worden opgeheven, zou het gevolg daarvan zijn dat voor de onderhavige werkzaamheden wél een tewerkstellingsvergunning verleend kan worden en ook veelal zal moeten worden verleend omdat niet kan worden vastgesteld dat er prioriteit genietend aanbod is. Legalisering van de vrijwillige prostitutie brengt nu eenmaal niet met zich mee dat gesteld kan worden dat het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden als «passend werk» voor (uitkeringsgerechtigde) werkzoekenden beschouwd kan worden. Daarom dient dan ook geconstateerd te worden dat in de praktijk voor deze werkzaamheden niet (of nauwelijks) prioriteit genietend aanbod op de arbeidsmarkt beschikbaar zal zijn c.q. kan worden vastgesteld, zodat naar verwachting om die reden (nagenoeg) elke aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning voor honorering in aanmerking zou kunnen komen. Is er eenmaal een tewerkstellingsvergunning afgegeven dan is er, bijzondere situaties daargelaten, geen reden afgifte van een vergunning tot verblijf te weigeren. De afgifte van een tewerkstellingsvergunning is het bewijs dat is vast komen te staan dat er een Nederlands belang is gediend met de aanwezigheid van betrokkene. Aldus zou een onbeheersbare stroom van niet uit de EU afkomstige prostituees naar Nederland op gang kunnen komen. De Wav kan, wanneer artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit komt te vervallen, derhalve geen bijdrage meer leveren aan het restrictieve toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten en kan evenmin bijdragen aan een verbetering van de allocatie op de arbeidsmarkt. Gelet hierop, daarbij in aanmerking genomen dat niet kan worden gesteld dat werkzaamheden in de prostitutiebranche kunnen worden beschouwd als gewone (passende) arbeid op de reguliere arbeidsmarkt, zal mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de onderhavige werkzaamheden toevoegen aan de lijst van werkzaamheden waarop de Wav niet van toepassing is.

Als daardoor de vraag van het al dan niet verlenen van een tewerkstellingsvergunning niet meer speelt, betekent dit echter nog niet dat buitenlandse prostituees zonder enige beperking tot Nederland zouden moeten worden toegelaten teneinde in de prostitutie te kunnen gaan werken. De weigering van of toestemming tot verblijf kan alleen niet langer aan de Wav worden ontleend. Een verblijfsvergunning met als doel het kunnen werken in de prostitutie zal in de regel niet worden verleend, omdat met de komst van buitenlandse prostituees in ieder geval geen wezenlijk Nederlands arbeidsmarktbelang is gediend (het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden betreft immers geen werkzaamheden die tot de reguliere arbeidsmarkt kunnen worden gerekend) en ook zelden een wezenlijk Nederlands economisch belang is gediend.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gevolgen van uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittinghoudend in Amsterdam, van 1 juli 1997 in 20 zaken van prostituees afkomstig uit EU-Associatielanden. Die uitspraken strekken tot vernietiging van beslissingen van de staatssecretaris van Justitie wegens een motiveringsgebrek. De kern van die uitspraken is dat de staatssecretaris niet aannemelijk heeft gemaakt dat

prostitutie niet is aan te merken als een economische activiteit. Ten aanzien van de vraag of in dit verband toelating moet worden verleend stelt de rechtbank met verwijzing naar artikel 52 EG-verdrag dat artikel 44, derde en vierde lid, van de Overeenkomst geen rechtstreekse aanspraak op toelating geeft. Dat wil zeggen dat het verzoek om toelating dient te worden getoetst aan het nationaal beleid ten aanzien van vreemdelingen die een zelfstandig beroep willen uitoefenen of een zelfstandig bedrijf willen voeren. De Associatie-overeenkomsten stellen dat indien aan alle nationale voorwaarden voor de uitoefening van zelfstandige economische activiteiten is voldaan, vreemdelingen die onder de werking van de overeenkomst vallen, niet minder gunstig mogen worden behandeld dan eigen onderdanen van de lidstaat. Het is een onjuiste veronderstelling dat buitenlandse prostituees nu op basis van de overeenkomst een vergunning tot verblijf moet worden gegeven voor arbeid als zelfstandige. De toelating van prostituees uit geassocieerde landen kan dus stuiten op de gestelde voorwaarden voor de uitoefening van arbeid als zelfstandige in de Vreemdelingencirculaire. Over de vraag of er sprake is van een zelfstandige economische activiteit moet advies worden ingewonnen bij het ministerie van Economische Zaken. Prostituees uit niet geassocieerde landen moeten aantonen dat zij zelfstandig werken en dat met hun aanwezigheid een wezenlijk Nederlands belang is gediend. Overigens werken de meeste prostituees niet als zelfstandige maar in diverse vormen van afhankelijke arbeidsverhoudingen. Dat geldt, zoals het zich laat aanzien, ook voor de vrouwen in genoemde uitspraak. Het nader onderzoek ten behoeve van de heroverweging van de beslissing is nog gaande.

In het kader van de follow up van de EU-ministersconferentie van 26 april 1997 over vrouwenhandel zullen preventieve voorlichtingscampagnes in Polen en de Oekraïne worden geïntensiveerd. Justitie en Ontwikkelingssamenwerking subsidiëren als gezegd daarnaast een project, gericht op preventie van vrouwenhandel en prostitutie in Colombia en op herintegratie van Colombiaanse prostituees werkzaam in Nederland. Bij de evaluatie van de onderhavige wetgeving zal het effect ervan op prostitutie door personen van buiten de EU uitdrukkelijk worden betrokken.

De vragen van de leden van de CDA-fractie beantwoord ik als volgt. Ten aanzien van prostitutiebedrijven die thans prostituees van buiten de EU in dienst hebben, zal consequent worden opgetreden. Wanneer het gaat om prostituees die niet beschikken over een vergunning tot verblijf, wordt immers de regel overtreden dat er niet gewerkt mag worden met illegaal verblijvende vreemdelingen. Het prostitutiebedrijf voldoet dus niet aan alle voorwaarden. De prostituees zullen worden aangezegd het land te verlaten indien zich geen indicaties van vrouwenhandel voordoen. In zijn uiterste consequentie leidt het in dienst hebben van illegale vreemdelingen tot sluiting van het bedrijf. Een gerichte controle, zeker in de fase dat het wetsvoorstel in werking treedt, is noodzakelijk en maakt deel uit van de eerder genoemde handhavingsarrangementen. Op de uitspraak in de zaak van prostituees uit geassocieerde landen ben ik hiervoor al ingegaan. Wat de internationale dimensie betreft merk ik op dat internationale samenwerking op het terrein van de prostitutie is gericht op het voorkomen en de bestrijding van mensenhandel.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat er naar schatting ongeveer 15 000 prostituees van buiten de EU in Nederland in de prostitutie werken. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is het de bedoeling via een meersporenbeleid de illegale prostitutie gelijdelijk terug te dringen.

Vooralsnog wordt er daarom van uitgegaan dat er zich hierdoor niet meer capaciteitsproblemen bij de vreemdelingenbewaring zullen gaan voordoen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de D66-fractie breng ik het volgende naar voren.

De regering dient via een meersporenbeleid van normalisering van arbeidsverhoudingen, afschaffen van gedoogsituaties en verbeterde controle door diverse overheidsdiensten illegale prostitutie gelijdelijk terug te dringen.

De ervaringen die reeds nu in Amsterdam en Zuid-Limburg zijn opgedaan met een intensivering van het beleid ten aanzien van prostitutie door illegalen, rechtvaardigen de verwachting dat het mogelijk zal zijn om het aantal illegale prostituees tot een aanvaardbaar en beheersbaar niveau terug te brengen. Dat is overigens een proces dat niet op korte termijn gerealiseerd zal kunnen worden, maar dat ten minste enige jaren in beslag zal nemen.

Het is juist dat er prostituees zijn, met name uit Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen, die hier vrijwillig en voor zichzelf werken. Zij zijn op eigen gelegenheid hier naartoe gekomen en zijn niet in de handen (geweest) van personen of organisaties die hun komst naar Nederland hebben georganiseerd. Het reeds genoemde meersporenbeleid richt zich zowel op illegale prostituees die niet zelfstandig werken als op illegale prostituees die zelfstandig werken. Gemeentelijke voorschriften die niet toestaan om gebruik te maken van seksuele dienstverlening door prostituees die niet beschikken over een geldige verblijfstitel en/of zich geen inkomsten uit arbeid mogen verwerven, zijn gericht tot de exploitant, en zien dus doorgaans op een prostitutiebedrijf waarin de bedrijfsvoering in handen is van een niet-prostituee. Maar het voorschrift is ook van toepassing, indien de exploitatie in handen is van een aantal zelfstandig werkende prostituees. Dit gemeentelijk voorschrift staat niet op zichzelf. Het ondersteunt een restrictief vreemdelingenbeleid, dat ook van toepassing is op prostituees zonder verblijfstitel en/of zonder bevoegdheid om hier arbeid te verrichten. Er zullen stellig prostituees zijn die ervoor kiezen om hier te blijven, en die dus in de illegaliteit gaan. Het is mogelijk dat zij onder de prijs gaan werken en zich dus een deel van de markt zullen gaan toeëigenen. Deze situatie kan nadelige gevolgen hebben. De overheid zal zich – voor zover zulks in haar vermogen ligt – de inspanning moeten getroosten om de omvang van dit uitwijken beheersbaar te houden en de nadelige gevolgen ervan tegen te gaan. Van groot belang is dat potentiële slachtoffers van vrouwenhandel zich kunnen wenden tot of bereikbaar zijn voor politie en hulpverlening.

Overigens dient ook te worden opgemerkt dat de aard van het beroep van prostituee in de regel met zich meebrengt dat men ten einde klanten te kunnen werven toch een zekere reclame moet maken en als prostituee naar buiten moet treden. Het werken in de anonimiteit is derhalve meestal niet goed mogelijk.

De politie zal door middel van een multi-disciplinaire aanpak van diverse onderdelen waaronder de vreemdelingendienst in staat worden gesteld om een geloofwaardig handhavingsbeleid te voeren.

De regering is er geen voorstander van om ten aanzien van illegale prostituees een soepeler houding aan te nemen dan ten opzichte van andere vreemdelingen die hier illegaal werken. Natuurlijk zijn er verschillen tussen prostituees en andere beroepsuitoefenaren. Anders dan bij de meeste werkzaamheden kan bij prostitutie niet worden vastgesteld of er prioriteit genietend aanbod in Nederland en in de EU-lidstaten aanwezig is. Aan dit verschil kan geen argument worden ontleend om ten aanzien van prostituees een minder stringent toelatingsbeleid te voeren. De regering acht het om een aantal redenen niet juist en niet verstandig in

dezen een soepel toelatingsbeleid te voeren. Afgezien van toelating om humanitaire redenen is het enige belang dat telt de aanwezigheid van een wezenlijk Nederlands belang. De regering heeft wel degelijk oog voor de positie en de belangen van illegale prostituees die hier reeds werken. De omstandigheid dat zij hier zijn en werken en de aanwezigheid van het risico dat zij «ondergronds» gaan met eventuele nadelige consequenties, kunnen geen rechtvaardiging opleveren voor de legalisering van hun status. Daarmee zou deze groep personen in een voordeliger positie worden gebracht dan andere illegalen die evenzeer hier legaal wensen te werken. Met een dergelijke legalisering zou een verkeerd signaal worden afgegeven: naar andere illegalen, naar vreemdelingen die hier in de prostitutie willen werken, naar personen en organisaties die willen verdienen aan de door hen bedreven prostitutie en naar andere landen. Nederland zit een overgangssituatie. Het bordeelverbod wordt opgeheven op een moment dat nog zeer vele illegale prostituees hier werkzaam zijn. Deze overgangsproblematiek moet niet worden opgelost door het «witten» van hun illegale status, maar door een toets aan het Nederlands belang en door een evenwichtig uitzettingsbeleid. Ik acht het niet juist, en vanuit het oogpunt van misbruik risicovol om de beoordeling van de aanwezigheid van een wezenlijk Nederlands belang uit te besteden aan een niet tot de overheid behorende organisatie. Dat is een taak van de overheid.

De regering acht het hoogst onverstandig om in de komende jaren een verblijfstitel af te geven aan prostituees van buiten de EU om hier in de prostitutie te werken. Een dergelijke optie kan pas aan de orde zijn, wanneer goed zicht bestaat hoe de prostitutiebranche zich ontwikkelt na opheffing van het algemene bordeelverbod.

De vragen over het werken in de zogenoemde vrije termijn zijn hiervoor al beantwoord.

De model-verordening zal erin voorzien dat in de vergunningsvoorschriften wordt bepaald dat het niet is toegestaan dat illegale prostituees werkzaam zijn in prostitutiebedrijven. Het gaat niet om een verplichting. Gemeenten zijn immers niet verplicht om een verordening inzake prostitutie vast te stellen. Gemeenten zijn bovendien vrij in de regeling die zij willen treffen. De zinsnede in de memorie van toelichting waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, is minder gelukkig geformuleerd. Vanzelfsprekend kan uit een memorie van toelichting geen verplichting voortvloeien.

Ik verwacht dat dit voorschrift in de gemeentelijke voorschriften zal worden opgenomen. Ik acht het van belang dat in de vergunningsvoorwaarden wordt neergelegd dat exploitatie van prostitutie door personen die hier niet mogen werken, niet is toegestaan. Zo'n voorziening ondersteunt het prostitutiebeleid. Ik acht het niet nodig om dit punt een voorziening in te wet te treffen. Ik acht het uit een oogpunt van wetgeving ook niet wenselijk gemeenten alleen op dit punt een wettelijke verplichting op te leggen. Ik wijs er nog op dat de exploitant door gebruik te maken van illegale prostituees zich schuldig kan maken aan overtreding van artikel 197b Sr.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de RPF-fractie merk ik het volgende op.

De indruk van deze leden dat de regering wat de illegale prostituee betreft eigenlijk de kool en de geit wil sparen is onjuist. Zoals hiervoor al is uiteengezet zal het beleid ten aanzien van illegale prostituees niet zonder gevolgen blijven voor het uitzettingsbeleid.

In de memorie van toelichting is naar voren gebracht dat het denkbaar is dat personen uit niet EU-landen op basis van een andere verblijfstitel dan die welke is gericht op het verrichten van arbeid, hier legaal verblijven en

uit dien hoofde zonder beperking aan de arbeidsmarkt mogen deelnemen. Zij kunnen dus ook legaal in de prostitutie werkzaam zijn. Hierbij kan men denken aan een houder van een vergunning tot vestiging of aan het geval dat de vreemdeling beschikt over een verblijfsvergunning om humanitaire redenen of een vergunning voor verblijf bij (huwelijks)partner indien deze ook vrijgesteld is van de verplichting van een tewerkstellingsvergunning (bijvoorbeeld omdat het een Nederlander betreft of een vreemdeling die al langdurig aan de Nederlandse arbeidsmarkt deelneemt). Inderdaad zullen de gemeenten beducht moeten zijn voor de mogelijkheid van het sluiten van schijnhuwelijken. Het Burgerlijk Wetboek voorziet in voorkoming en bestrijding daarvan.

De vraag van de leden van de SGP-fractie over verblijf op basis van een andere titel is hiervoor reeds beantwoord.

De vragen van de leden van de GPV-fractie beantwoord ik als volgt. Het beleid van de regering is erop gericht de omvang van het circuit van illegale prostituees geleidelijk aan terug te brengen tot een aanvaardbaar en beheersbaar niveau. Dat kost als gezegd enige tijd. Met betrekking tot afspraken die met landen van herkomst zijn of worden gemaakt ten behoeve van de instroom van buitenlandse prostituees kan worden opgemerkt dat in het vervolgtraject van de bestrijding van vrouwenhandel veel aandacht wordt besteed aan preventieprojecten en voorlichting in landen van herkomst, waarbij ook de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen een verantwoordelijkheid wordt toebedeeld.

6. Schraping van de artikelen 432 tot en met 434

Mijn reactie op de bezwaren van de leden van de GPV-fractie tegen opheffing van het verbod op het souteneurschap kan dienen als een reactie op de stelling dat het goed is dat de samenleving in haar wetgeving tot uitdrukking brengt dat het souteneurschap, dat toch is gebaseerd op de exploitatie van de vrouwelijke seksualiteit, in die samenleving niet thuis hoort. Met de voorgestelde wetgeving wordt een niet uit te bannen verschijnsel – exploitatie van seksualiteit – in goede banen geleid. Het is overigens een illusie te menen dat van een dode wettelijke letter enige normatieve uitdrukkingkracht uitgaat. De menselijke waardigheid wordt beter gediend met ordening van de prostitutiebranche dan met het laten voortbestaan van die branche in een gedoogde en gemarginaliseerde positie. Ik heb de stellige verwachting dat de voorgestelde wetgeving beter in staat is om de waarden in de samenleving te bereiken waar de aan het woord zijnde leden zich ook achter kunnen stellen.

7. Evaluatie

Het is als gezegd de bedoeling dat nog dit jaar – d.w.z. nog vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – met monitoring van de huidige situatie en nadien met de evaluatie een aanvang wordt genomen. Een breed monitoring- en evaluatieproces geeft de meeste kans om een goed inzicht te verkrijgen in de mate waarin de voorgestelde wetgeving en het daaraan ten grondslag liggende prostitutiebeleid de daarmee beoogde doeleinden kan verwezenlijken. Het voordeel van deze opzet is dat er mogelijkheden zijn om dit beleid te zijner tijd waar nodig bij te stellen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager