

## Voorzitter

Kamer voor, het advies van de commissie te volgen en het rapport in de Handelingen te doen opnemen.

Daartoe wordt besloten.

(Het rapport is opgenomen aan het eind van deze editie.)<sup>1</sup>

De **voorzitter**: Ik verzoek de griffier, de heer R.C. Hessing binnen te leiden.

Nadat de griffier de heer R.C. Hessing heeft binnengeleid legt deze in handen van de voorzitter de bij de wet voorgeschreven verklaring en belofte af.

De **voorzitter**: Ik wens u van harte geluk met het hernieuwde lidmaatschap van deze Kamer.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: Ingekomen zijn twee beschikkingen van de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende aanwijzing van de Nederlandse leden en plaatsvervangende leden van de Noord-Atlantische Assemblee en aanwijzing van vertegenwoordigers en plaatsvervangende vertegenwoordigers in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

Deze beschikkingen liggen op de Griffie ter inzage. Ik stel voor, deze beschikkingen voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: De overige ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat ik de heer Stevens tot voorzitter van de commissie voor de Verzoekschriften heb benoemd.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en in verband daarmee enkele andere wetten, teneinde de effectiviteit van het bedrijfseconomisch toezicht te vergroten (26075);**

- **Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot de afgifte en inname van kentekenplaten (26138);**

- **Verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van additionele artikelen betreffende**

**Koninkrijksaangelegenheden die zijn uitgewerkt (26242, R1621);**

- **Wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen in verband met politieke partijen die met een gezamenlijke kandidatenlijst aan verkiezingen deelnemen (26278);**

- **Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met enkele maatregelen ter verbetering van het functioneren van het vervangingsfonds en het participatiefonds (regeling verbetering functioneren vervangings- en participatiefonds) (26427);**

- **Goedkeuring van de Regeling ophefing depositorente (26462).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel:

- **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod) (25437).**

De **voorzitter**: Ik wens de minister geluk met zijn verjaardag.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! De CDA-fractie sluit zich graag aan bij de gelukwensen aan de minister met zijn verjaardag, maar zij wenst hem niet geluk met dit

wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod is onze fractie bepaald niet gelukkig. Zeker, het wetsvoorstel bevat een aantal positieve elementen. Het is nuttig dat gemeenten in staat zijn om via een vergunningenstelsel de aanwezigheid van bordelen te beperken en reguleren. Ook wij zijn voorstander van een uitgebreide en aangescherpte strafbaarstelling van mensenhandel en andere vormen van dwang en misbruik, zoals misbruik van minderjarigen, in de prostitutie. Maar de prijs daarvoor is een veel te hoge, namelijk een vergaande, om niet te zeggen naïeve normalisatie van zogenaamde vrijwillige prostitutie. Die normalisatie gaat zover dat gemeenten de bevoegdheid wordt ontzegd om bordelen in hun gemeenten geheel te verbieden. Waarom zou een gemeente waar nu geen bordelen worden gedoopt, dat niet zo mogen houden? Het antwoord van de regering op die vraag was ronduit verbijsterend: omdat de Grondwet daaraan, na opheffing van het algemene bordeelverbod, in de weg staat. Wie de Grondwet kent, moet zich hier even achter de oren krabben. In de Grondwet komt wel een bepaling voor dat in elke gemeente – ik citeer uit artikel 23 – “voldoend openbaar algemeen vormend lager onderwijs (wordt) gegeven in een genoegzaam aantal scholen”. Maar er staat toch nergens in de Grondwet dat er in elke gemeente gelegenheid moet worden gegeven in een genoegzaam aantal bordelen? Nee, de redenering van de regering was een andere. Met een verbod op bordelen in een gemeente – ik citeer nu de memorie van antwoord – “zou de prostituee onderscheidenlijk de prostituant immers het algehele recht worden ontzegd om in een bepaalde gemeente het beroep van prostituee in een prostitutiebedrijf uit te oefenen onderscheidenlijk om het beroep van ondernemer in een dergelijk bedrijf uit te oefenen”. Juridisch is deze redenering discutabel, omdat volgens artikel 19, derde lid, van de Grondwet beperkingen kunnen worden gesteld bij of krachtens de wet. Maar bovendien valt of staat deze redenering met de “erkenning” van prostitutie als reguliere arbeid en van het souteneurschap als regulier ondernemerschap.

## Hirsch Ballin

In een artikel in het juridisch tijdschrift *Nemesis* van januari 1999, blz. 31 en 32, beschrijft Roelof Haveman, gepromoveerd op een onderwerp dat hiermee verband houdt, een geval dat zich blijkbaar in 1998 bij de Sociale Dienst in Alkmaar heeft voorgedaan. Ik citeer Haveman: "Een vrouw die in de prostitutie werkte maar daarmee was gestopt omdat het werk 'toch eigenlijk niets voor haar is', werd een uitkering geweigerd. De reden (ik citeer de betreffende ambtenaar van de Sociale Dienst): 'Ik vind dit geen steekhoudend argument om arbeid, waarmee volledig in het levensonderhoud kan worden voorzien, op te geven.' Sekswerk is dus zelfs meer dan zo maar arbeid: 'passende arbeid'." Haveman is het met deze gedachtegang absoluut niet eens. En dat ondanks het feit dat hij aan het begin van zijn artikel badinerend schrijft over de mensen die prostitutie "in strijd met de menselijke waardigheid vinden en op een verbod aandringen". "In Nederland", aldus Haveman, "wordt dat soort mensen gelukkig nog steeds sporadisch aangetroffen."

Wanneer wij als christen-democraten op zo'n kwalitatief verschil wijzen tussen prostitutie en dat wat wij gewend zijn te beschouwen als arbeid en ondernemerschap en wanneer wij niet alles over één economische kam scheren, dan zijn er mensen die ons in publieke debatten met een opgeheven vinger tegemoet treden: foei, dat is moralisme in de wetgeving en in ons land van vrijheid moet iedereen zelf uitmaken welk soort arbeid hij aanvaardt of niet. Ook, of misschien moet ik zeggen zelfs, Haveman ziet echter dat er met prostitutie iets speciaals aan de hand is. "Het 'eigene' van sekswerk betekent dat je mensen niet tot deze vorm van arbeid kunt dwingen. Dat is immers in strijd met het grondwettelijk recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet) en bovendien strafbaar als medeplegen van verkrachting en vrouwenhandel." Hij bedoelde trouwens kennelijk mensenhandel; dat is al meer dan vijf jaar geleden in het Wetboek van Strafrecht veranderd. Sekswerk, zoals Haveman het noemt, is anders dan andere arbeid, omdat, vrijwillig of niet, de grondwettelijk beschermde intimiteit tot handelswaar wordt gemaakt. Het is absoluut niet ongewoon dat de wet vormen van

arbeid beperkt, simpel omdat daarbij iets wordt gevraagd te presteren, waartoe men een ander niet behoort te verplichten, zelfs niet als hij dat geheel uit vrije wil aanvaardt. Als dat moralisme is, is de gehele arbeidsbescherming moralistisch. Ik zou in alle nuchterheid willen constateren, dat wetgeving altijd een ethische dimensie heeft. Zou wetgeving alleen maar sociale techniek zijn, dan waren wij in het publieke debat snel uitgepraat en zouden politieke partijen enkel nog belangenverenigingen zijn.

Van een verplichting om dit soort bedrijvigheid overal als legaal en normaal te accepteren, kan naar ons oordeel dan ook geen sprake zijn. Het opleggen hiervan, tegen gemeentelijke autonomie in, is een van de hoofdbezwaren van de CDA-fractie tegen dit wetsvoorstel. Ook die autonomie is grondwettelijk verankerd.

Het meest fundamentele gebrek in het wetsvoorstel is naar ons oordeel dat het prostitutie als gewone arbeid wil behandelen, behoudens situaties van pressie en dwang, en het souterieurschap als gewoon ondernemerschap. Daarmee wijkt het wetsvoorstel af van de benadering in vrijwel alle andere EU-landen. In de nadere memorie van antwoord erkent de minister van Justitie dat de exploitanten van bordelen bij aanvaarding van het wetsvoorstel met succes een beroep kunnen doen op subsidieregelingen. Als deze normalisering inderdaad de strekking van het wetsvoorstel is, is dat voor ons, nog afgezien van alle andere bedenkingen, voldoende reden om ons tegen dit wetsvoorstel te verzetten. Wij nodigen de minister uit om terug te komen van zijn eerdere opvatting dat het gemeenten niet langer vrij zou staan om via hun verordenende bevoegdheid vestiging van bordelen geheel uit te sluiten. Onzes inziens zou de minister zo'n toezegging kunnen doen zonder de beoogde regulering in met name de grote steden onmogelijk te maken.

Mijnheer de voorzitter! Wij bepleitten al in de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel de waarschuwing serieus te nemen die is gedaan in het WODC-rapport "Georganiseerde criminaliteit in Nederland". Daarin wezen de onderzoekers erop dat het effect van de legalisering ook kan zijn dat er ontwijkingsstrategieën worden ontwikkeld, bijvoorbeeld

escortservice, waardoor verhandelde vrouwen verder aan het oog worden onttrokken dan nu reeds het geval is, aldus het rapport. De minister vat deze rapportage van zijn eigen WODC blijkens de nadere memorie van antwoord niet op als een depreciatie van het in het wetsvoorstel beoogde regiem, maar als een aansporing aan de lokale overheden om tijdig te bezien hoe gereageerd moet worden indien zich onverhoopt ongewenste ontwikkelingen voordoen, aldus de nadere memorie van antwoord. Dit antwoord vergrootte onze twijfel of de regering zich echt wel voldoende voorbereidt op de gevolgen van het wetsvoorstel. Het WODC had het toch over georganiseerde criminaliteit? Waarom dan deze verwijzing naar lokale overheden? En wat de handhaving van het beleid betreft, waarover wij ook eerder hebben gesproken, is de brief van de minister van Justitie van 8 juni 1999 niet eigenlijk een vriendelijke uiteenzetting van het feit dat hij voor die handhaving bijna geen middelen heeft? Hij verwijst naar de in 1994 – dus in andere tijden – toegekende structurele middelen van 49 mln. voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Maar de 1,6 mln. die hij verder nog noemt en die in 1998 aan de begroting van Justitie zijn toegevoegd en die de minister geruststellend noemt, zijn bestemd voor mensensmokkel en dat is iets anders dan mensenhandel. Mensensmokkel is wat voorafgaat aan verzoeken om toelating, zoals asielverzoeken, en mensenhandel heeft betrekking op het onderwerp waarover wij nu spreken, en op prostitutie in het bijzonder. Het bedrag van 1,6 mln. is dus voor mensensmokkel, zoals de minister zelf schrijft in stuk nr. 25437, nr. 19, blz. 2. Ons ontging de relevantie als geruststelling dat er voldoende middelen voor de handhaving zouden zijn.

Verderop gaat de minister er met zoveel woorden van uit dat de handhaving van het in de lokale driehoek afgesproken prostitutiebeleid binnen de reguliere sterkte kan worden opgevangen. Wij delen dit optimisme absoluut niet en de aanvaarding van het amendement-Nicolaï tot opneming van artikel 151a in de Gemeentewet, vergroot nog eens de discrepantie tussen doelstellingen en middelen in de nu voorgestelde wettelijke regeling.

## Hirsch Ballin

Bovendien werkt deze lokale benadering, met weinig armslag voor landelijke coördinatie van de handhaving, verplaatsingseffecten in de hand. De burgemeester van Arnhem heeft, ook in een brief aan deze Kamer, daartegen in duidelijke taal gewaarschuwd. Zelf heeft de minister al, in het stuk voor onze Kamer onder nr. 189b op blz. 1, uitgesproken dat het op dit moment niet mogelijk is om alle consequenties van het wetsvoorstel te overzien. Hij overweegt te komen met een wetsvoorstel over prostitutie of openbare inrichtingen, zo staat in stuk nr. 17 op blz. 3. Wij horen graag hoelang dat nog duurt en welke middelen zijn voorzien bij het nieuwe wetsvoorstel dat blijkbaar in voorbereiding is.

Na ruim twee maanden en herhaald aandringen heeft de minister ons in kennis gesteld van het advies van de landsadvocaat over toelating van werknemers van buiten de Europese Unie in de prostitutie. De zeven regels over het advies van de landsadvocaat in de ook overigens summier brief van 23 september jl. konden absoluut niet gelden als een weergave van de inhoud van dat advies, dat na toezending 20 pagina's blijkt te tellen. Vandaar onze aandrang om te kunnen lezen wat de landsadvocaat er nu echt van vond.

Aanvankelijk had de minister zonder meer een toelatingsverbod aangekondigd van niet-EU/EER-onderdanen, als het gaat om werk in de prostitutie. Uit het advies van de landsadvocaat blijkt dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod de mogelijkheden voor zo'n standpunt verkleint. Wil de minister hierbij ook ingaan op de jurisprudentie van de rechtbank te 's-Gravenhage inzake vrije vestiging van Oost-Europese prostituees onder de werking van de Europa-verdragen? Ik verwijs naar het Nederlands tijdschrift voor Europees recht van 1997, pagina 245 e.v.

Eenmaal om andere reden toegelaten kunnen niet-EU/EER-onderdanen moeilijk uit deze bedrijfstak worden geweerd, zo blijkt uit het advies van de landsadvocaat. Het is volgens de landsadvocaat niet goed te voorspellen of een op de Wet arbeid vreemdelingen gebaseerde categoriale uitsluiting van personen die in de prostitutie willen werken, bij de rechter stand zal houden. Naast de redenen die ik

eerder noemde, zijn dit redenen om niet de weg in te slaan van deze manier van legaliseren en normaliseren van het prostitutiebedrijf.

Mijnheer de voorzitter! Ik begon de bijdrage van onze fractie aan dit debat met een opmerking over het gemengde karakter van dit wetsvoorstel. Enerzijds zijn er bepalingen zijn die bescherming bieden tegen exploitanten van prostitutie, en dat is goed. Anderzijds wordt de deur opgezet voor een normalisatie van prostitutie die tot allerlei problemen kan leiden. Bij deze stand van zaken leggen wij de minister uitdrukkelijk de vraag voor of het niet beter is om het wetsvoorstel alsnog terzijde te leggen en verder te werken aan de beoogde algemene wet inzake "seksbedrijven", om de term van de eerder geciteerde schrijver te gebruiken. Daarin is ook de mogelijkheid vervat dat gemeenten deze bedrijven bij verordening geheel verbieden. De gemeenten kunnen daarmee voortgaan op een lijn waarvan absoluut niet is gebleken dat zij er spijt van hoeven te hebben. De nu ingeslagen weg is naar ons oordeel veel te onzeker en leidt tot riskante nevengevolgen, waarvan ik er een aantal heb aangeduid. Het wetsvoorstel dat nu voorligt, is in de ogen van de CDA-fractie dan ook geen wijze wetgeving.

□

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik zal het kort houden vandaag, want de behandeling in beide Kamers is reeds uitvoerig geweest.

Voorzover wij al mochten denken vandaag grensverleggend bezig te zijn, is het ontvullend kennis te nemen van de geschiedenis van de regulering van prostitutie in Nederland en in het bijzonder in Amsterdam, die uitvoerig is beschreven door Lotte C. van de Pol. Sinds de Middeleeuwen zijn de ideeën van de overheid over de omgang met prostitutie nogal eens heen en weer gegaan tussen verbieden en reguleren. In al die eeuwen is het nooit gelukt, ook niet door verboden, om prostitutie uit te bannen.

De fractie van de PvdA is het eens met het voorliggende wetsvoorstel. Wij ondersteunen de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel, zoals omschreven in de memorie van

toelichting in de Tweede Kamer: beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie, verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik, bescherming van de positie van prostituees. Wij juichen het toe dat bepalingen die beogen minderjarigen te beschermen, naar aanleiding van amendementen van onder anderen onze partijgenoot, mevrouw Barth, in de Tweede Kamer nog wat zijn aangescherpt.

Al in het voorlopig verslag gaven wij aan dat wij bij onze steun voor het wetsvoorstel wel ambivalente gevoelens hebben, omdat ook meerderjarige vrouwen niet altijd geheel vrijwillig en autonoom werken in de prostitutie en wij eigenlijk niemand een baan in de prostitutie toewensen. Wij denken echter niet dat de nu geldende verbodswetgeving helpt om prostitutie te ontmoedigen of uit te bannen. Wij denken dat beheersing en regulering beter mogelijk zijn na opheffing van het bordeelverbod. Strafwetgeving is niet altijd de meest effectieve manier om de samenleving of haar zwakkere leden te beschermen tegen wat onwenselijk of gevaarlijk is.

Toch blijft het stellen van de juiste grenzen op dit terrein een moeilijk onderwerp. Keer op keer valt tijdens de discussie in en buiten het parlement op dat prostituee niet als een vak als ieder ander wordt gezien. Dan verwijs ik bijvoorbeeld naar de discussie over de vraag in hoeverre arbeidswetgeving van toepassing is in de verhouding prostituee-bordeelhouder. Vergelijkbare vragen kunnen worden gesteld en zijn ook gesteld op andere rechtsterreinen. In zijn antwoord op onze vragen in de memorie van antwoord stelt de minister dat de beoogde legalisering van de prostitutiebranche begrensd is, onder andere door de aard van de prostitutie. Wij zijn het hiermee eens. Wij denken dat verdere uitwerking van deze grenzen nu in de praktijk moet plaatshebben, waarbij het vooral van belang is dat een prostituee niet gedwongen wordt om de grenzen die zij zelf stelt te overschrijden.

Wij hopen dat de effecten van de verandering van wetgeving juist zijn ingeschat en wachten met belangstelling de effecten van de evaluatie af.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel beoogt de legalisering, maar ook de regulering van de exploitatie van de vrijwillige prostitutie. De gemeenten krijgen de gelegenheid om een eigen prostitutiebeleid te voeren. De nadruk komt verder vooral te liggen op het tegengaan van de onvrijwillige vormen van prostitutie, zoals de vrouwenhandel, mensenhandel, en op de bescherming van minderjarigen. Deze benadering is realistisch en ook integer, omdat wezenlijke belangen worden beschermd en er – harder dan voorheen – zal kunnen worden opgetreden tegen de criminele vormen van de exploitatie van prostitutie. De leden van de VVD-fractie kunnen daarom geheel met het voorstel instemmen. Wij zijn verheugd dat het er na zo lange tijd eindelijk van komt. Daarbij tekenen wij wel aan dat blijvende aandacht nodig zal zijn voor de realisatie van de doelstellingen van de wet.

In de memorie van antwoord, blz. 10, wordt opgemerkt dat onder omstandigheden de prostituee de bedongen arbeid zal kunnen weigeren, dan wel voortijdig zal kunnen staken. Dit "onder omstandigheden" betekent naar juridische opvatting dat het weigeren soms wel en soms niet kan. Dit nu begrijpen wij niet. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat altijd en onder alle omstandigheden alleen de prostituee en niet de klant of de bordeelhouder in laatste instantie bepaalt wat zij/hij zal doen of gedogen. De grondwettelijke waarborg van de integriteit van het lichaam staat hier voorop en zelfs gemaakte afspraken en gesloten overeenkomsten doen hier, naar wij zouden menen, niet aan af.

Door het eigen recht van de prostituee in de wetgeving voorop te stellen en daaraan algemene bekendheid te geven, kunnen bepaalde vormen van uitbuiting en van onvrijwilligheid wellicht enigszins worden beperkt. Dit zou dus kunnen bijdragen tot de doeleinden van het wetsvoorstel. Wij willen hierover graag het oordeel van de regering vernemen.

In artikel 40 van het derde BW staat dat een rechtshandeling die door inhoud of strekking in strijd is met de goede zeden of de openbare orde, nietig is. Het wetsvoorstel zal met zich brengen dat de prostitutie

in het algemeen niet in strijd is met de openbare orde. Iets moeilijker ligt het met de vraag of de prostitutie – uitsluitend voor de toepassing van het civiele recht – in strijd met de goede zeden kan worden geacht. Een bevestigend antwoord door de rechter is heel wel denkbaar. Dit zou tot gevolg hebben dat prostitutie in enge zin – dat wil zeggen de seksuele dienstverlening en de betaling daarvoor – buiten de werkingssfeer van het civiele recht blijft. Dit levert niet een geheel sluitend juridisch systeem op, maar wij zouden er toch niet helemaal ongelukkig mee zijn. Het is immers nauwelijks passend te achten dat de rechter zich moet bemoeien met de kwaliteit en de omstandigheden van de seksuele dienstverlening. Een toerekenbare tekortkoming is ook moeilijk vast te stellen. Ook over dit punt zullen wij graag het oordeel van de regering vernemen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik spreek mede namens de fractie van de RPF/GPV. Wie het in 1998 verschenen boek van Martin Bossenbroek en Jan. H. Kompagnie heeft gelezen met de titel "Het mysterie van de verdwenen bordelen" – deze titel doet denken aan een tweederangs detective, maar het boek is het resultaat van een wetenschappelijk onderzoek naar het prostitutiebeleid in Nederland in de 19de eeuw – komt onder de indruk van de eeuwenlange worsteling van samenleving en overheden met het prostitutievraagstuk. Ten minste tweemaal in een eeuw tijds heeft dat geresulteerd in een verschillende aanpak. Eerst in 1811 – nog onder de Napoleontische codes – was er de verplichting tot plaatselijke reglementering. Vervolgens kwam in 1911 het algemeen verbod tot stand waarvan vandaag de afschaffing wordt voorgesteld. Het is nu de bedoeling dat weer wordt overgegaan tot gemeentelijk beleid.

Sinds 1900 zijn de morele opvattingen en politieke verhoudingen met betrekking tot het prostitutievraagstuk echter vrij grondig veranderd. Zo noemen Bossenbroek en Kompagnie als een van de verklaringen van de omslag in het denken en aanpak rond 1900 de voortgaande democratisering, in casu de uitbreiding van het kiesrecht waardoor de zwijgende meerderheid

van de bevolking voor het eerst een stem in het kapittel kreeg. Ik citeer van pagina 19: "Bij het volk heersten de traditionele fatsoensnormen en zedelijkheidswaarden en het volk wilde die gerespecteerd zien; daar kon geen enkele politieke groepering sindsdien meer omheen." De auteurs wijden in de conclusie aan het slot van hun boek ook enige aandacht aan het voorliggende wetsvoorstel. Zij zeggen daarover in hun conclusie over dit wetsvoorstel op pagina 287: "Oftewel, na een afwezigheid van 87 jaar keert de gewettigde ontucht pontificaal terug in de Nederlandse samenleving."

Wij behoeven echter geen eeuw of meer terug te gaan in de tijd om te beseffen dat het prostitutie- en bordeelvraagstuk met worstelingen van de wetgever gepaard gaat. Misschien mag ik iets uit recentere historie vermelden. Wij kunnen dichter bij huis blijven. Persoonlijk herinner ik mij nog zeer goed de debatten die wij op 12 en 26 oktober en 7 december 1993 in deze Kamer hebben gevoerd met de toenmalige minister van Justitie en huidige CDA-collega Hirsch Ballin over de wetsvoorstellen 18202 en 21027. Die wetsvoorstellen waren bij de Tweede Kamer ingediend op 12 december 1983 respectievelijk 11 februari 1989 door de toenmalige minister van Justitie en de huidige voorzitter van deze Kamer. Minister Hirsch Ballin trok tenslotte bij brief van 16 november 1993 wetsvoorstel 18202 in, omdat het dreigde te worden verworpen. Wetsvoorstel 21027 werd met ruime meerderheid en ook de steun van onze fracties aanvaard en heeft geleid tot de Wet van 9 december 1993 tot wijziging van de artikelen 250, 250bis en 250ter Wetboek van Strafrecht (Staatsblad 1993, 679). Na een parlementaire behandeling van 10 jaar was het eindresultaat dat het algemeen bordeelverbod niet werd afgeschaft, maar dat vrouwen- c.q. mensenhandel strafrechtelijk beter – dat wil zeggen effectiever dan voorheen – kon worden aangepakt. Eén feit verdient hierbij echter nog vermelding. Op de laatste dag van de behandeling van de wetsvoorstellen – 7 december dus – sprak de meerderheid van deze Kamer zich bij motie-Van Veldhuizen – lid van de PvdA-fractie – uit voor de optie dat gemeenten de wettelijke mogelijkheden zouden krijgen tot rechtstreekse regulering van de exploitatie van



## Holdijk

prostitutie. Na de kabinetswisseling van 1994 kondigde de voormalige minister van Justitie, mevrouw Sorgdrager, op 31 maart 1995 een nieuwe wetwijziging aan die thans voor ons ligt, ruim twee jaar na indiening bij de Tweede Kamer. De huidige minister zal zich deze gang van zaken uit een vorige verantwoordelijkheid ook herinneren.

Voorzitter! Thans kom ik over het wetsvoorstel als zodanig te spreken. In het voorlopig verslag gaven onze fracties reeds blijk de nodige reserves ten aanzien van het voorstel te koesteren. De minister is – gehoord de onderscheiden woordvoerders van onze fracties in de Tweede Kamer – niet onbekend met de achtergronden van onze bedenkingen en vanwege de homogeniteit van de fracties – althans op dit punt – acht ik mij dan ook ontslagen van de plicht om daarbij nog uitvoerig stil te staan. Ten principale scheidt ons een verschillende visie op de taak van de overheid ten aanzien van de publieke zedelijkheid. Ik ben het overigens eens met de minister als hij in de memorie van antwoord aan deze Kamer op pagina 6 stelt dat de overheid geen bemoeienis kan hebben met activiteiten van particulieren in de privé-sfeer, wat ons persoonlijke morele oordeel daaromtrent ook moge zijn. Wij zijn en blijven echter van mening dat prostitutie en exploitatie van prostitutie als een kwaad en een schandvlek benoemd moeten worden. De overheid zou in onze ogen naar vermogen moeten trachten publieke vormen van onzedelijkheid tegen te gaan. Over het uitroeien of uitbannen van een eeuwenlang kwaad moeten wij ons echter geen illusie maken. De centrale vraag bij dit wetsvoorstel is evenwel of de door ons zo-even geschetste doelstelling via dit voorstel dichterbij wordt gebracht of juist niet. Over de vier hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel, zoals kernachtig verwoord in de memorie van toelichting – mevrouw Le Poole heeft ze zo-even nog genoemd – wil ik niets negatiefs zeggen, maar zij blijven in onze visie ondergeschikt aan ons hoofddoel.

De vraag is wat wij kunnen verwachten van een aanpak van legalisering/normalisering en gemeentelijke reglementering, nadat een grondige sanering heeft plaatsgevonden. De beleidsmakers

en bestuurders op onderscheiden overheidsniveaus zijn daarover in het algemeen buitengewoon optimistisch. Het heeft hen al veel te lang geduurd dat het tot opheffing van het bordeelverbod zou komen. Het valt ons echter op dat de huidige minister zich in diverse stukken gereserveerd opstelt als het gaat over de te verwachten effecten ten aanzien van een aantal aspecten. Veel is nog met onzekerheden omgeven. Ik zou zodontig in tweede termijn een reeks kunnen noemen. De opstelling van de minister lijkt mij een realistische.

Voorzitter! Wat ons handicapt bij de inschatting van de te verwachten (positieve) effecten van dit wetsvoorstel is onder andere de dubbele moraal, om niet te zeggen hypocrië, in de benadering van het vraagstuk. Enerzijds zeggen wij dat wij seksinrichtingen een normale bedrijfstak vinden, maar anderzijds schrikken wij ervoor terug om de exploitatie van prostitutie in alle opzichten gelijk te schakelen met ieder willekeurig beroep of bedrijf. Enerzijds zeggen wij dat het beroep van een prostituee een beroep is als alle andere, aan de andere kant vindt ook deze minister dat het een bijzonder beroep blijft. Vandaar ook problemen met het begrip "passende arbeid", vandaar ook problemen met de systematiek ten aanzien van de arbeidsovereenkomsten in ons Burgerlijk Wetboek, waarover de heer Rensema terecht enige vragen heeft gesteld. En als de minister in de memorie van antwoord spreekt over het "zeer persoonlijke karakter" van seksuele dienstverlening begrijp ik dat na zijn uitleg wel, maar dan krijgt het woord "persoonlijk" wel een heel eigen betekenis naar mijn smaak.

Voorzitter! De dubbele moraal wreekt zich ook wanneer wij in aanmerking nemen dat in ons stelsel de prostituee en de exploitant allerlei strafrechtelijke en andere risico's lopen, terwijl de prostituant buiten schot blijft. Wat dit betreft, voelen wij wel wat voor de aanpak waarvoor Zweden per 1 januari jl. heeft gekozen door ook de prostituant strafbaar te stellen. Wij hebben evenwel begrepen dat de eerste concrete resultaten daarvan niet echt moedgevend zijn. Wij zijn het echter ook eens met de opmerking van de minister op pagina 11 in de nadere memorie van antwoord dat het de vraag is of nu reeds goede en

voldoende informatie voorhanden is om een afgerond beeld te krijgen van de gevolgen van de nieuwe Zweedse wetgeving.

Het wetsvoorstel wil, zoals in de stukken ergens wordt gezegd, bewerkstelligen dat "het kaf van het koren wordt gescheiden". Legalisering op basis van een gemeentelijke vergunning moet dat doel naderbij brengen. Nu achten wij het niet onwaarschijnlijk dat een deel van de prostitutiebranche erin zal slagen om een legale status te verwerven. De vraag is echter hoe het met het andere deel zal gaan. Is het gezien de aard en de geschiedenis van de prostitutie niet aannemelijk te achten, dat dat deel in de schemerzone, dat wil zeggen in de illegaliteit, zal blijven opereren? Wij hebben natuurlijk kennis genomen van het handhavingarrangement dat de minister heeft gepresenteerd met, deels nog tot stand te brengen, afspraken over een stelselmatige, geïntegreerde en gecoördineerde aanpak. De grote vraag is natuurlijk hoe lang deze intensieve benadering prioriteit van politie en justitie zal genieten, enerzijds het intensieve toezicht op het gelegaliseerde deel van de prostitutiebranche en anderzijds een intensieve aanpak van het illegale deel. Zal dit langer duren dan uiterlijk de twee jaar van de evaluatieperiode?

Nog een ander aspect, reeds uitvoerig in de stukken besproken – de heer Hirsch Ballin heeft het eerder aangesneden – betreft de consequenties van de afschaffing van het algemeen bordeelverbod voor de gemeenten. Die consequenties zijn er vele, maar ik doel nu op de, erkende, consequentie dat gemeenten die tot nu toe geen exploitatie van prostitutie kenden daarmee in de toekomst geconfronteerd kunnen worden, zonder dat zij nog over een frontaal wapen beschikken. Dit wetsvoorstel verschilt in dit opzicht van het eerder genoemde wetsvoorstel 18202, dat de mogelijkheid van een algemeen verbod per gemeente openhield. Gemeenten zullen na afschaffing van het algemeen bordeelverbod geen zogenaamd nulbeleid meer kunnen voeren. Zulks zou vermoedelijk strijdig zijn, aldus de minister, met artikel 19 van de Grondwet. Bovendien zegt de minister in de memorie van antwoord op pagina 2 nadrukkelijk: "Ik acht het onwenselijk dat gemeenten over de bevoegdheid

## Holdijk

zouden kunnen beschikken om activiteiten die door de strafwetgever worden getolereerd, geheel te weren."

Duidelijke taal, maar bepaald een negatief contra-effect van het wetsvoorstel en buitengewoon teleurstellend voor die gemeenten die nu nog niet, maar mede als gevolg van dit wetsvoorstel straks mogelijk wel, "bezocht" worden door seksinrichtingen. Ook eventuele herziening van bestemmingsplannen kan hen daarvan niet vrijwaren. Overigens achten wij het een uitermate vreemde stellingname dat gemeenten planologische mogelijkheden voor seksinrichtingen, hoe ook vorm gegeven, zouden moeten creëren, terwijl daaraan tot nu toe geen behoefte is gebleken. Ik ken daar geen tweede voorbeeld van.

Sprekend over de eventuele herziening van bestemmingsplannen vraag ik in dit verband nog aandacht voor de beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, als het wet zou worden en voor de overgangstermijn. Planologische procedures plegen veel tijd, minstens een jaar of anderhalf – een heel ruwe schatting overigens – te vragen. Wordt met dat gegeven rekening gehouden, zodanig dat gemeenten die zich de normale inspanning getroosten hun bestemmingsplannen ook op orde kunnen hebben?

Tot slot zou ik nog even stil willen staan bij het aan de Kamer overgelegde advies van de landsadvocaat van 27 juli jongstleden, over de Wet arbeid vreemdelingen en arbeid in de prostitutie waarover de minister ons in een brief van 23 september zijn conclusie heeft meegedeeld. Het gaat hier om het "aanbod" van prostituees van buiten de EU/EER. De minister en zijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben besloten, zo berichten zij, artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit bij de WAV opnieuw vast te stellen voor een beperkte periode (in principe twee jaar) en de Vreemdelingen-circulaire aan te passen.

Het interessante en grondige advies geeft aanleiding tot een veelheid van opmerkingen. Thans zou ik mij willen beperken door er slechts op te wijzen, dat de landsadvocaat onder nr. 46 van zijn advies, op pagina 19, opmerkt, dat moeilijk is te voorspellen of een absoluut toelatingsverbod in rechte stand zal houden; bepaald toch een gevaarteken dat hier gegeven wordt.

Hebben de bewindslieden deze mededeling in hun conclusie verdisconteerd? Verder moge ik erop wijzen, dat de landsadvocaat het volgende stelt: "Indien het toelatingsverbod vormgegeven zou worden via wetgeving in formele zin, zou de toetsingsruimte van de rechter overigens geringer zijn dan in het geval dat het verbod via een algemene maatregel van bestuur en/of een beleidsregel is vastgelegd."

Mag ik vragen waarom de bewindslieden niet op deze, bedekte, suggestie zijn ingegaan in hun conclusie? Erkennen zij het aangegeven voordeel van een wetswijziging terzake niet? Met belangstelling zal ik de reactie van de minister vernemen.

De **voorzitter**: Ik geef nu het woord aan de heer Kohnstamm, die in zijn hoedanigheid van lid van deze Kamer voor het eerst spreekt tijdens een plenaire vergadering. De Kamer houde mij ten goede dat ik de gebruikelijke korte aanduiding van deze toespraak in verband met het onderwerp achterwege laat.

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter! Dat was precies de eerste opmerking die ik wilde maken. Een maidenspeech over de afschaffing van het bordeelverbod kan licht aanleiding geven, mits letterlijk opgevat, tot allerlei wilde speculaties. Nu is dat nog tot daaraan toe, maar wat ik frustrerender vind is dat ik hoopte, ter gelegenheid van mijn eerste plenaire optreden in deze zaal in mijn nieuwe hoedanigheid een doorwrocht rechtstheoretisch en kritisch betoog te hebben kunnen houden over een voorliggend wetsontwerp. En daar komt het vandaag niet van. Want bij lezing van het voorlopig verslag, dat dateert van voor de beëdiging van de Kamer in de huidige samenstelling, stuitte ik op de mededeling, dat de leden van de fractie van D66 "met grote instemming" kennis hadden genomen van het voorstel tot afschaffing van het bordeelverbod. Einde van mijn droom en ambitie dus, temeer omdat het, gegeven de bijna spreekwoordelijke organisatiegraad van mijn politieke groepering, gerust verbazingwekkend mag worden genoemd, dat de huidige bezetting van mijn fractie het op dit punt daarenboven eens is met de

vorige. Ik volsta daarom vandaag met een drietal opmerkingen, die per saldo een wat zwaar aangezette stemverklaring opleveren.

De eerste opmerking is deze dat, zeker in de situatie waarin het opportuniteitsbeginsel in het Nederlandse strafrecht zo'n relevante rol speelt, legaliseren en reguleren vaak effectievere methoden zijn om enige grip te krijgen op de bestrijding van ongewenste situaties (in casu mensenhandel, uitbuiting, slechte arbeidsomstandigheden etc.) dan strafbaarstelling en gedogen vermogen te doen. Die keuze levert in het buitenland in eerste instantie gefronste wenkbrauwen op, en soms wat meer dan dat, maar komt ons aan het einde van de dag veelal te staan op voorzichtige en zelfs welwillende nieuwsgierigheid. Ik wens de minister van Justitie toe dat hem ten aanzien van de opheffing van het bordeelverbod eenzelfde bejegening ten deel zal vallen.

Mijn tweede opmerking betreft hetgeen de minister van Justitie in de gewisselde stukken naar voren bracht: "dat het op dit moment niet mogelijk is om alle consequenties van het wetsvoorstel te overzien. De praktijk zal moeten uitwijzen in welke mate met het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde prostitutiebeleid de doeleinden zullen worden verwezenlijkt."

Mijn fractie kan zich ten volle vinden in dit citaat. Ik vrees dat niemand precies kan voorspellen of voorzien hoe rechtschapen seks-exploitanten en a fortiori de meer criminele, in de praktijk zullen reageren op iets wat zij zullen ervaren als "de verburgerlijking" van hun handel.

In dubio abstinente levert ten dezen naar onze mening niet het juiste advies op. De huidige praktijk is op onderdelen bijna onwettig, althans allesbehalve koosjer, soms weersprekend en in ieder geval onbeheerst. De wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de daaruit voortvloeiende regelgeving, voorzien van een relevant aantal veiligheidskleppen – ik verwijs korthedshalve naar de brief van de minister van Justitie van 8 juni jl., waarin hij verslag doet van de wijze waarop op dat alles door de ministeries, de arbeidsinspectie, de belastingdienst, de VNG, het openbaar ministerie en de politie wordt gepreludeerd – is naar de smaak van de fractie van D66 een aanmerkelijk overtuigender

## Kohnstamm

en betere weg. Maar het spreekt vanzelf dat wij er tegen deze achtergrond met klem bij de minister op aandringen, ons nauwgezet op de hoogte te houden van de uitkomsten van de voorziene evaluaties.

Onze derde opmerking ziet op de discussie inzake de mogelijke wijziging van de uitvoerings-AMvB van de Wet arbeid vreemdelingen en het daarover dankzij herhaald aandringen van mijn collega Hirsch Ballin aan ons toegezonden advies van de landsadvocaat. Heeft de minister het advies van de landsadvocaat mede daarom niet voetschoots aan de openbaarheid willen prijsgeven, omdat dit advies de wel zeer wankelmoedige koers op dit punt zo genadeloos blootlegt? Waarom is het beleid gewijzigd, het beleid dat eerst inhield dat het ongewenst werd geoordeeld dat ook na inwerkingtreding van de onderhavige wetgeving de situatie zou blijven bestaan dat het voor niet-EU/EER-onderdanen uitgesloten zou zijn, op legale wijze in de prostitutie werkzaam te zijn, terwijl de regering inmiddels tot de conclusie is gekomen dat een in ieder geval voorlopig algemeen toelatingsverbod voor prostituees wenselijk is? Het zou mij niet verbazen als al na de eerste evaluatie van de wet bleek dat een aantal doelstellingen ervan niet of slecht te realiseren zijn bij handhaving van de volstrekte illegaliteit van prostituees van buiten de EU. Evenmin zal het deze minister van Justitie verbazen dat ik mij aanzienlijk beter kan vinden in het oorspronkelijke standpunt, nu dit – zie ik het goed – nog een standpunt van Paars I was.

De **voorzitter**: Ik wens de heer Kohnstamm graag geluk met het houden van zijn eerste toespraak in deze Kamer in zijn huidige hoedanigheid van lid van de Eerste Kamer. Hij heeft zijn sporen in de politiek ruimschoots verdiend en hij sprak dan ook allerm minst voor het eerst in deze Kamer, want hij heeft dit al gedaan als bewindsman en hij was lid van de Tweede Kamer. Voorts heeft hij zelfs nog een belangrijke rol gespeeld bij de pogingen om de organisatiegraad van zijn partij te verhogen in de tijd dat hij daarvan voorzitter was. Kortom, een aanwinst voor de Kamer! Mijn hartelijke gelukwensen!

Ik geef het woord aan de heer Van Schijndel, die ook zijn eerste rede in deze Kamer houdt.

□

De heer **Van Schijndel** (GroenLinks): Voorzitter! Hoewel het een onderwerp is dat met maagdelijkheid weinig van doen heeft, verheugt het mij dat ik hier mijn maidenspeech kan houden over het opheffen van het bordeelverbod. Het is namelijk een onderwerp dat al lang mijn politieke belangstelling heeft. Tijdens mijn raadslidmaatschap in Amsterdam – ik kijk even naar u, mijnheer Van Thijn, want u was erbij – heb ik de raad een voorstel voorgelegd om een vergunningstelsel voor prostitutiebedrijven te ontwikkelen. Aanvankelijk verzette het college van B en W zich tegen dit voorstel, maar op 29 mei 1985 werd het door de raad van het nut en de noodzaak van dit voorstel overtuigd. Toen dacht het gemeentebestuur nog dat de afschaffing van het wettelijke bordeelverbod niet lang meer op zich zou laten wachten. Dat het nog ruim veertien jaar zou duren, was toen niet te voorzien.

Met mijn initiatief beoogde ik, de positie van de prostituee, zowel vrouw als man, te verbeteren. Als wij echter nu het huidige voorstel bezien, valt op dat deze invalshoek naar de achtergrond is verschoven. Het wijzigingsvoorstel uit 1997 noemt als een van de vier doelstellingen: verbetering van de positie van de prostituee. Die doelstelling lijkt nu gewijzigd. Er staat nu: bescherming van de positie van de prostituee. Nu, die positie is slecht; dus, die gaan we natuurlijk niet beschermen, maar juist verbeteren. Misschien moet ik echter niet wantrouwig zijn om achter deze woordverandering een beleidsverandering te zoeken. Toch valt het mijns inziens niet te ontkennen dat het accent verschoven is van positieverbetering van de "gewone" prostituee, naar strafrechtelijke aanpak van excessen als seksueel misbruik van minderjarigen en vrouwenhandel – hoe noodzakelijk wij de bestrijding daarvan ook achten; dat wil ik extra benadrukken. Tevens valt op dat de schijnwerper meer gericht wordt op het deel van de prostituees dat hier illegaal verblijft, wat eveneens het effect heeft dat de positie van de gewone

prostituee uit beeld dreigt te verdwijnen.

Voorzitter! Bij de in gang zijnde lokale invulling van het vergunningstelsel lijkt de openbare orde centraal te staan en dat is toch terug naar af, want lokaal prostitutiebeleid was al slechts beperkt tot het openbare-orde- en overlastbestrijdingsbeleid: alleen optreden namelijk bij ongewenste ontwikkelingen. Ik kan de gelegde nadruk op dit aspect illustreren aan de hand van de model-APV van de VNG. Deze noemt als laatste en zevende weigeringsgrond voor de vergunning: het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee, maar als eerste de openbare orde. Het gaat dan met name daarbij om regulering van vestigingsplaatsen uit het oogpunt van beperking en voorkoming van hinder en overlast, bijvoorbeeld via strenge voorwaarden aan klantenwerving of het stellen van planologische voorwaarden. Het lijkt de kant op te gaan of het instrument vergunningstelsel alleen bedoeld is om ongewenste vestiging van bordelen tegen te gaan. Een neutrale houding van gemeenten lijkt mij verkieslijker.

Echter, sommige gemeenten zoeken juist vanuit die negatieve houding ten aanzien van het prostitutiebedrijf driftig naar wegen om prostitutie toch nog volledig te weren, bijvoorbeeld via bestemmingsplannen. Men neemt bijvoorbeeld prostitutiebedrijven op in een bestemmingsplan, maar stelt aan eventuele vestiging zulke hoge eisen dat het prostitutiebedrijven praktisch onmogelijk gemaakt wordt om zich te vestigen. De minister heeft in de Tweede Kamer niet toegegeven aan de hier ook weer door het CDA naar voren gebrachte wens inzake een nuloptie, in die zin dat gemeenten prostitutiebedrijven volledig kunnen weren. Maar hoe schat de minister de kans in van het slagen van de uitweg die ik net genoemd heb om alsnog die nuloptie te verwezenlijken? Kan de minister daar invloed op uitoefenen zonder in strijd te komen met de lokale autonomie? Overigens, ik verwacht dat gemeenten het aantal prostitutiebedrijven zullen bevroren, zodat er geen ruimte is voor nieuwe experimenten van prostituees die al of niet gezamenlijk een bedrijf willen beginnen. Dat is jammer. Hoe kijkt de minister hier tegenaan?

## Van Schijndel

Voorzitter! Legalisering van prostitutiebedrijven leidt niet automatisch tot positieverbetering van de prostituee. Daarvoor is meer nodig. Dit betreft ten eerste emancipatie van de prostituee en ontstigmatisering – geen mooi woord; misschien moet ik zeggen: de-stigmatisering – van het prostitutieberoep. Emancipatie van prostituees is nu meer dan ooit nodig om vanuit een sterke onderhandelingspositie rechten te verwerven die legalisering van de prostitutiebedrijven voor sommigen onder hen mogelijk maakt. Het zou beter zijn, als we vandaag deze wetswijziging als een deel van een integraal prostitutiebeleid konden bespreken, waarbij ook emancipatie, hulpverlening en gezondheidszorg betrokken kunnen worden. Op deze terreinen ligt onzes inziens niet alleen een taak voor de lokale overheid – wat de minister hier en daar stelt – maar ook voor de rijksoverheid. Waar is overigens de inbreng van DCE, bijvoorbeeld in het Handboek lokaal prostitutiebeleid?

Ten tweede is normalisering van de arbeidsrechtelijke verhoudingen in het belang van de positieverbetering van de prostituee. Immers, in de prostitutiewereld lijken soms wel negentiende-eeuwse arbeidsverhoudingen te bestaan met aspecten van uitbuiting, dwangarbeid, kinderarbeid, seksueel misbruik door pooiers en malafide exploitanten en slavenhandel. Legalisering van prostitutiebedrijven maakt het formeel mogelijk dat prostituees gewoon in loondienst gaan werken. De minister stelt echter dat hij nog niet kan overzien welk deel van de prostituees zelfstandig en welk deel van de prostituees in loondienst zal gaan werken. Deelt de minister onze inschatting dat het grootste deel van de prostituees zal kiezen voor het zelfstandige beroep? Immers, het biedt voordelen, zoals een onafhankelijke positie en fiscale aftrek-mogelijkheden. Zo blijkt dat het merendeel van de tussen 1995 en 1997 door onderzoeker Van Gelder geïnterviewde jongens ervoor zou kiezen om eigen baas te zijn. De resultaten van dit onderzoek zijn overigens onlangs verschenen. Exploitanten verlenen in die constructie faciliteiten die vergelijkbaar zijn met kamerverhuur door hotels.

Voorzitter! Controle op het al dan niet werken in loondienst, om een

eind te maken aan zogenaamde schijnconstructies, achten wij essentieel. Immers, veel exploitanten hanteren zogenaamde huisregels betreffende kleding en werktijden. Deze leiden al snel tot een soort gezagsverhouding en dus loondienst. De exploitant plukt dan het voordeel van de gezagsverhouding, maar betaalt geen loonbelasting en premies werknemersverzekeringen en ontnemt de prostituee tegelijkertijd de normale sociale rechten. Het is onzes inziens een taak van de belastinginspectie en de uitvoeringsorganen om de aard van de arbeidsverhouding te controleren. Hoe gaat het kabinet dit bevorderen?

Verbetering van de positie van prostituees in loondienst wil de minister overlaten aan de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Hij heeft in de Tweede Kamer gezegd: de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee is primair een zaak van partijen. Maar de huidige partijen zijn helemaal niet gelijkwaardig. Het is duidelijk dat er nog geen sprake is van een vakbond van prostituees, laat staan van CAO-onderhandelingen. Er bestaat slechts een kleine organisatie die voor belangen van prostituees opkomt. Nu legalisering een feit wordt, is de tijd rijp dat de belangorganisatie van prostituees contacten gaat leggen met FNV-bondgenoten ter aansluiting daarbij. De FNV heeft sinds kort ook de mogelijkheid geopend tot aansluiting van zelfstandigen zonder werknemers, waartoe zelfstandig werkende prostituees gerekend kunnen worden. Het zal echter nog lang duren voordat het prostitutiebedrijf plat gaat voor looneisen. Vergeeft u mij de beedspraak, voorzitter! Nu echter nog niet op korte termijn CAO-onderhandelingen werkelijkheid kunnen worden, is onzes inziens wel degelijk, wellicht tijdelijk, enige overheidsbemoediging op het vlak van de implementatie van arbeidsverhoudingen noodzakelijk. Waarom worden hiertoe niet de vergunningsvoorwaarden benut en gehanteerd, ter verbetering van zowel de positie van de zelfstandige prostituee als degenen die in loondienst gaan werken? Er kunnen bijvoorbeeld aan exploitanten voorwaarden worden gesteld met betrekking tot hun bedrijfsvoering om in excessieve situaties te kunnen optreden, zoals bij het ontbreken van het recht op klantweigering.

Ik constateer verheugd dat de minister ter elfder ure nog een mogelijkheid aangeeft om op een belangrijk punt in te grijpen in de bedrijfsvoering. In antwoord op onze schriftelijke vraag naar mogelijk ingrijpen in onevenredig nadelige percentageregelingen antwoordt hij dat deze regelingen op grond van artikel 250a, lid 1, sub 6, strafbaar kunnen zijn. Hij antwoordt eveneens – en dat is volgens ons zeer belangrijk – dat gemeenten in hun vergunningenvoorschriften kunnen bepalen dat percentageregelingen waarbij een onevenredig aandeel van de verdiensten wordt afgestaan aan de exploitant, niet zijn toegestaan. Kan laatstgenoemde mogelijkheid alsnog in het Handboek lokaal prostitutiebeleid worden opgenomen? De minister acht toezicht op naleving daarvan moeilijk. Wellicht is het mogelijk via melding van prostituees bij hun belangenorganisatie of via een gemeentelijk meldpunt. Is het voorgaande ook mogelijk ten aanzien van een onevenredig hoge prijs voor het huren van faciliteiten, bijvoorbeeld ramen? Is het niet wenselijk om voor zelfstandig werkende prostituees of degenen die dat binnenkort willen worden, voorlichting te verzorgen over de ins en outs van het starten van het zelfstandig ondernemerschap? Immers, het is niet erg makkelijk voor iemand die daarmee wil beginnen. Heeft de overheid hierin geen ondersteunende taak?

Een belangrijke vraag is of prostitutie als normale arbeid beschouwd dient te worden. Die vraag zal door verschillende individuen en groeperingen in onze samenleving verschillend beantwoord worden. De geëmancipeerde prostituee heeft daar een antwoord op, namelijk: ja. En ook de minister kiest min of meer voor deze benadering. Dat betekent dat prostitutiewerk door de wetgever in al zijn aspecten gelijk behandeld moet worden als ander werk. Dat prostitutie als werk beschouwd dient te worden, is overigens even wettelijk. De VNG spreekt in haar modelverordening van "seks tegen vergoeding", alsof het om betaald vrijwilligerswerk gaat, en niet van "seks tegen betaling", waarover wij bij normale arbeid spreken.

Het is belangrijk dat rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van prostitutiewerk. Er zit een negatief stigma op, waardoor



## Van Schijndel

meer rekening gehouden dient te worden met de privacy van degenen die erin werkzaam zijn. De minister heeft nog gewezen op de in het geding zijnde lichamelijke integriteit. Dit leidt ertoe dat de minister op sommige punten van de wenselijke gelijke behandeling afwijkt. Daaraan dienen onzes inziens goede redenen ten grondslag te liggen. Dat werkzoekenden niet verplicht worden om op prostitutiewerk te solliciteren en het niet als passende arbeid wordt beschouwd, is logisch.

Ik kom op de minimumleeftijd waarop een prostituee de mogelijkheid heeft om te werken. Het voorstel beoogt exploitant en klant strafbaar te stellen bij prostitutie door prostituees onder de 18 jaar. Hieromtrent valt het volgende te overwegen. Eenieder wordt bekwaam geacht, vanaf 16 jaar te werken, uitgezonderd nachtarbeid. Bovendien bestaat er zoiets als seksuele autonomie, het zelf bepalen wat je met je lichaam doet. Niettemin valt er veel te zeggen voor een aparte leeftijdsgrens. Immers, het is zwaar lichamenlijk en psychisch werk in een bedrijfstak die voorlopig nog niet ontdaan is van dwangaspecten. Wij hebben ons laten overtuigen door de argumenten van de minister in de Tweede Kamer. Onze Tweede-Kamerfractie dacht hier anders over.

Met één afwijking hebben wij meer moeite, namelijk die inzake de toelating van prostituees van buiten de EU/EER. Waarom moet voor deze prostituees, althans voorlopig, een algemeen toelatingsverbod gelden? Waarom krijgen zij geen tewerkstellingsvergunning bij een mogelijk tekort aan werkers in de prostitutiesector om daarmee een wezenlijk belang van de Nederlandse arbeidsmarkt te dienen? Waarom zou dit per definitie uitgesloten moeten worden? Volgens het advies van de landsadvocaat is een dergelijk verbod juridisch gezien te regelen, maar de vraag is waarom het beleidsmatig wenselijk is om anders te handelen dan ten opzichte van andere potentiële werknemers van buiten de EU/EER. Wil de minister dit toelichten?

Volgens dit voorstel zou de helft van het aantal prostituees, 10.000 tot 15.000, ons land gedwongen moeten verlaten, omdat zij hier illegaal zijn. Wij zijn de laatste die een heksenjacht zouden willen. Immers, deze prostituees zijn jarenlang gedoogd.

Enige overgangstijd is toch wel het minste wat wij ze zouden kunnen gunnen. Dan kunnen zij hier tenminste nog voor enige verdiensten zorgen om vervolgens terug te keren. Of ze kunnen, als ze hier nog even mogen blijven, enige scholing ontvangen. Hoe denkt de minister over een toch wat humanere benadering van het probleem van de illegale prostituees? Kan hij aangeven, als het gaat om de handhaving, wat precies de taak is van gemeenten bij de opsporing van illegale prostituees? Hoe en door wie dient dit te gebeuren en op grond van welke wettelijke bevoegdheden?

Ik kom tot een samenvatting. Wij blijven ons afvragen voor hoeveel prostituees de wetswijziging nu leidt tot een positieverbetering. Dit geldt in ieder geval niet voor de helft van de prostituees, namelijk de illegale prostituees. Die worden het land uitgezet en belanden weer in de uitzichtloze situatie die zij hadden verlaten. Het valt te verwachten dat het merendeel van de legale prostituees kiest voor het werken als zelfstandige. Het voordeel daarvan is dat zij zich ontdoen van de afhankelijkheid en de druk van de exploitant. Voor de kleine groep die in loondienst gaat werken, biedt legalisering van prostitutiebedrijven de kans op positieverbetering qua arbeidsomstandigheden en rechtspositie. Ook dat is winst. Daarentegen worden alle prostituees min of meer gedwongen zich te legitimeren, aan de klant ter vaststelling van de leeftijd en wat betreft de verblijfsstatus ook aan de exploitant. Dat is een nadeel, want het behoud van de privacy is erg belangrijk voor prostituees. Daar wordt een beetje aan geschaafd.

Als wij deze wetswijziging in haar totaliteit beoordelen, moet worden gezegd dat het een revolutionair voorstel is, zeker als wij dat internationaal beschouwen. De legalisering van prostitutiebedrijven is immers vrij uniek in de wereld. Paars laat zich op dit punt van zijn beste kant zien. Het blijft echter jammer dat het zo lang heeft moeten duren, want daardoor krijgen ongewenste ontwikkelingen binnen de prostitutiesector nog steeds een kans.

De **voorzitter**: Ik wens de heer Van Schijndel graag geluk met het houden van zijn eerste toespraak in deze Kamer. Ook hij heeft al politieke

sporen verdiend – dat heeft hijzelf gememoreerd – als lid van de gemeenteraad van Amsterdam. Ook wat dit onderwerp betreft bleek dat hij daarover langer had nagedacht dan alleen in de gemeenteraad van Amsterdam en hier. Dat blijkt ook uit het feit dat hij een functie vervult in de Rode Draad. Dat ontleen ik aan zijn levensbericht. Ik wens de heer Van Schijndel van harte geluk.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun uitgebreide inbreng. Eén van de gevolgen daarvan zal zijn dat ik vrij lang bezig zal zijn met de beantwoording van de gestelde vragen. Ik stel voorop dat het mij tot grote voldoening stemt dat wij het wetsvoorstel opheffing algemeen bordeelverbod kunnen behandelen. Er heeft een grondige behandeling plaatsgevonden in de Tweede Kamer en tot nu toe is er een even grondige gedachtewisseling in uw Kamer geweest, voorzitter. Gelukkig kan vandaag de afronding plaatsvinden.

Aan het voornemen tot afschaffing van het bordeelverbod is een lange wetsgeschiedenis voorafgegaan. Het is ruim 15 jaar geleden dat onder verantwoordelijkheid van mijn toenmalige ambtsvoorganger Korthals Altes het wetsvoorstel werd ingediend, houdende afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting benevens wijziging van de strafbepaling betreffende het souterieurschap. Het is ruim 10 jaar geleden dat eveneens onder verantwoordelijkheid van deze ambtsvoorganger het wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 250 bis en 250 ter van het Wetboek van Strafrecht is ingediend. De wijziging van artikel 250 bis in het tweede wetsvoorstel was een novelle ten opzichte van het in het eerste wetsvoorstel voorgestelde artikel 250 bis. Het is op een week na 6 jaar geleden dat mijn toenmalige ambtsvoorganger Hirsch Ballin beide wetsvoorstellen in deze Kamer heeft verdedigd. Uiteindelijk heeft dat wel geleid tot een nieuw artikel 250 ter inzake mensenhandel, maar toen nog niet tot de beoogde opheffing van het bordeelverbod. Het is ruim 2 jaar geleden dat onder verantwoordelijkheid van mijn ambtsvoorganger

## Korthals

Sorgdrager opnieuw een wetsvoorstel aanhangig is gemaakt, strekkende tot opheffing van dat verbod. In onderdeel 2 van de memorie van toelichting wordt nog eens kort op die wetsgeschiedenis ingegaan. Bijna was het zo dat zelfs drie ambtsvoorgangers in deze Kamer aanwezig zouden zijn bij de behandeling van dit wetsvoorstel, ware het niet dat juist per 1 oktober jongstleden mevrouw Sorgdrager is vertrokken.

Mijnheer de voorzitter! Ik ben mij er terdege van bewust, dat er in de samenleving en dus ook in de politiek verschillende opvattingen bestaan over het verschijnsel prostitutie en over de wijze waarop de overheid daarmee moet omgaan. Over de aard en de omvang van overheidsbemoeienis zijn ook nu vragen gesteld. Ik respecteer het standpunt van degenen die van oordeel zijn dat prostitutie en het prostitutiebedrijf op gespannen voet staan met de menselijke waardigheid en dat daarom seksuele dienstverlening op bedrijfsmatige basis niet op aanvaarding moet kunnen rekenen. Ik respecteer evenzeer het standpunt van degenen die menen dat seksueel verkeer tussen een meerderjarige prostituee en een prostituant op basis van wederzijdse vrijwilligheid niet in strijd is met de menselijke waardigheid en dat dus seksuele dienstverlening op bedrijfsmatige basis aanvaardbaar is voor legalisering. Deze beide standpunten zijn nu weer duidelijk in deze Kamer verwoord.

Prostitutie bestaat al heel lang en zal blijven bestaan. Dat vraagt om een realistische benadering van de zijde van de overheid. Het voorliggende wetsvoorstel gaat uit van de gedachte dat criminalisering van exploitatie van prostitutie en handhaving van een wettelijk verbod op die exploitatie niet de goede weg zijn om greep op het verschijnsel prostitutie te krijgen en de criminaliteit daaromheen effectief aan te pakken. Het is wenselijk om vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn, niet langer te verbieden. Dan is de overheid beter in staat, de prostitutie en de prostitutiebranche in goede banen te leiden. Dan kan deze branche gezond, veilig en transparant worden gemaakt en worden ontdaan van criminele randverschijnselen. Het is tegelijkertijd evenzeer wenselijk om onaanvaardbare vormen van

exploitatie van prostitutie, daar waar prostituees onvrijwillig in de prostitutie worden gebracht of gehouden of waar het minderjarige prostituees betreft, krachtig te bestrijden. Dat rechtvaardigt bestuurlijke en strafrechtelijke bemoeienis. Dat noopt tot een gemeentelijk prostitutiebeleid dat alle vormen van prostitutie omvat. Pas dan kan gemeentelijk prostitutiebeleid effectief zijn.

Zie ik het goed, dan kan de Kamer instemmen met vijf van de zes doeleinden van dit wetsvoorstel. Een meerderheid in dit huis is van oordeel dat legalisering van exploitatie van prostitutie en een daardoor mogelijk gemaakt gemeentelijk vergunningenbeleid, een betere bijdrage kunnen leveren aan de realisering van genoemde doeleinden dan een gedoogbeleid. Zij kan zich daarom verenigen met een wetsvoorstel dat de letter van de wet in overeenstemming brengt met de realiteit van ons huidig prostitutiebeleid. Een minderheid in dit huis meent dat legalisering van exploitatie van prostitutie een verkeerd signaal afgeeft en dat de overheid zich bestuurlijk niet moet inlaten met de prostitutiebranche, anders dan door middel van gedogen.

Voorzitter! De voorgestelde wetgeving moet worden geplaatst in het geheel van de zedelijkheidswetgeving. Die houdt in: strafbaarstelling van seksueel geweld en misbruik. De strafwetgever moet steeds grenzen kunnen trekken tussen het privé-domein en de publieke rechtsorde, tussen de persoonlijke levenssfeer en de publieke rechtsorde. De wetgever spreekt bij het trekken van die grenzen een moreel oordeel uit. Zedelijkheidswetgeving is in elk tijdsgewricht de uitkomst van de afweging van belangen, gelegen in de bescherming van een persoon tegen aantasting van zijn lichamelijke en geestelijke integriteit enerzijds en in de bescherming van de persoon tegen inmenging in zijn persoonlijke levenssfeer anderzijds. Kwetsbaren verdienen extra aandacht. Bestrijding van commerciële seksuele exploitatie van minderjarigen heeft dan ook hoge prioriteit. Ik mag verwijzen naar de in de zomer uitgebrachte kabinetsnota over bestrijding van seksueel geweld tegen misbruik van minderjarigen.

Wij zitten thans in een periode van enerzijds liberalisering en decriminalisering en anderzijds aanscherping en criminalisering. De voorgestelde wetgeving verenigt beide ontwikkelingen in zich. Enerzijds wordt het bordeelverbod opgeheven, anderzijds worden alle vormen van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en van exploitatie van prostitutie door minderjarigen strafbaar gesteld en, voorzover niet reeds vallend onder het huidige artikel 250 ter, zwaarder gesanctioneerd. Voorts wordt het gebruikmaken van de diensten van een prostituee van 16 of 17 jaar strafbaar gesteld en wordt het klachtvereiste voor seksuele handelingen met prostituees tussen 12 en 16 jaar afgeschaft.

Voorzitter! De voorgestelde wetgeving past in een rechtsontwikkeling die reeds in gang is gezet, en scheidt de noodzakelijke voorwaarden voor de verdere ontwikkeling daarvan. Zij markeert het intreden van een nieuwe fase in een doorlopend proces. Daarom vind ik het aanvaardbaar dat de voorgestelde wetgeving niet op korte termijn alle doeleinden ten volle kan verwezenlijken. Exploitatie van prostitutie is een maatschappelijke realiteit die niet door een absoluut verbod zal verdwijnen. Exploitatie van prostitutie die gepaard gaat met een uitbuitingssituatie dient krachtig te worden bestreden. De doelstelling van de Nederlandse strafrechtpolitiek is niet de strafrechtelijke bevordering van de zedelijkheid. Vooropstaat de bescherming van hen die onvrijwillig tot prostitutie komen, waarbij de term "onvrijwillig" ruim moet worden opgevat. De bestrijding van prostitutie waarin sprake is van een uitbuitingssituatie kan effectiever geschieden indien vrijwillige vormen van exploitatie van prostitutie zijn toegestaan. Deze toegestane vorm van exploitatie kan immers door de overheid door middel van voorschriften worden gereguleerd, mede met het oog op de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de prostituee. Op deze wijze kan zowel bestuurlijk als strafrechtelijk worden opgetreden tegen uitbuiting bij exploitatie van prostitutie.

Voorzitter! Na deze algemene inleiding ga ik in op een aantal meer specifieke vragen. Zowel de heren Hirsch Ballin als Holdijk hebben gesproken over het nulbeleid. In de beide memories aan deze Kamer heb

## Korthals

ik betoogd dat het voeren van een nulbeleid en van regelgeving die daarvoor de grondslag biedt, niet wenselijk is. Als het algemene bordeelverbod is opgeheven, kunnen aan het Wetboek van Strafrecht geen legale argumenten worden ontleend om alsdan legale vormen van exploitatie van prostitutie binnen de gemeentegrenzen geheel te weren. Naar mijn oordeel kan een dergelijk verbod niet worden gegrond op het voorgestelde artikel 151a van de Gemeentewet. Ingevolge deze bepaling wordt naar mijn mening alleen verzekerd dat gemeenten regels kunnen stellen ten aanzien van alle vormen van het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Ook zou een algeheel verbod op de grondslag van een gemeentelijke autonome verordening bevoegdheid ex artikel 149 van de Gemeentewet naar mijn oordeel in strijd zijn met artikel 19, derde lid, van de Grondwet. Daarin wordt het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld. Ik verwijs in dit verband naar de uitspraken van de president van de rechtbank te Maastricht van 3 juli 1997, waarvan ik in de nadere memorie van antwoord melding heb gemaakt.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Deze redenering blijft in onze ogen merkwaardig. Kan de minister aangeven of de redenering die hij nu volgt inzake artikel 19, derde lid, van de Grondwet, ook consequenties heeft voor de mogelijkheid om bedrijfsactiviteiten te ontwikkelen met milieugevolgen? Welke implicaties heeft dit voor de vestiging van apothekers en notarissen?

Minister **Korthals**: Het is zo dat iedereen zich mag vestigen, wanneer hij voldoet aan de vereisten voor een vestiging. Wanneer wij iets in een algemene regel niet meer strafbaar stellen, is het niet de bedoeling dat het via de gemeente in feite onmogelijk wordt gemaakt om daaraan mee te werken. Ik heb gewezen op artikel 19, derde lid. Wij stellen dat prostitutie enerzijds regelmatige arbeid is en dat anderzijds de mogelijkheid zou worden geopend om deze activiteit helemaal te voorkomen. Ik denk dat

het geen juist stelsel is en dat het in strijd met de Grondwet zou zijn.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Nu kunnen gemeenten op grond van overwegingen van ruimtelijk, economisch of maatschappelijk beleid van oordeel zijn dat aan bepaalde beroepsbeoefenaren geen behoefte bestaat binnen de grenzen van hun gemeente, om het maar even zo neutraal te formuleren als de minister graag doet. De Grondwet laat de mogelijkheid om bij of krachtens de wet beperkingen te stellen aan die vrijheid van arbeidskeuze. Als wij al mee zouden gaan in de redenering van de minister dat dit allemaal moet worden behandeld als gewone economische activiteit of als gewone arbeid, dan nog zou het mogelijk moeten zijn om gemeenten de vrijheid te laten om beleid te voeren waarbij bordelen en prostituties bij hen geen plaats krijgen.

Minister **Korthals**: In dat geval mag de motivering niet zijn dat dit een arbeid is die men niet wenst. Dat zal bijvoorbeeld op grond van overwegingen van ruimtelijke ordening moeten gebeuren of omdat het niet gaat volgens de Vestigingswet. De motivering dat men die arbeid die de Tweede Kamer niet meer strafbaar heeft willen stellen, niet wil, is naar mijn oordeel onjuist.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Vindt de minister het aanvaardbaar, als een gemeente in een verordening de afweging maakt dat de sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkeling van de gemeente zich niet verdraagt met de vestiging van bordelen en dat daarom in de ruimtelijke ordening en het vestigingsbeleid geen bordelen worden toegelaten?

Minister **Korthals**: Nee, dat vind ik niet goed. Als ik dat wel goed zou vinden, zou er een mogelijkheid zijn voor het nulbeleid. Ik heb met klem van redenen in de Tweede Kamer en in de schriftelijke voorbereiding gezegd dat dit niet moet gebeuren. De meest gangbare vergelijking, die in de Tweede Kamer voortdurend aan de orde is geweest, is met de gokbranche. Je kunt een speelautomatenhal verbieden, maar de speelautomaat als zodanig kan in een gemeente niet verboden worden.

Mijnheer de voorzitter! Ik acht het ook niet wenselijk dat gemeenten over de bevoegdheid zouden beschikken om exploitatie van prostitutie om redenen van de lokaal in te kleuren openbare orde geheel te verbieden. Ik ben er geen voorstander van dat na opheffing van het strafrechtelijk verbod tot exploitatie van prostitutie terstond een grondslag wordt gecreëerd voor gemeenten om de prostitutiebranche geheel te weren. De VNG heeft er in haar brief van 4 februari 1998 aan de vaste Kamercommissie voor Justitie in de Tweede Kamer op gewezen dat de voorkeur van gemeenten om zo'n nulbeleid te voeren wordt ingegeven door andere motieven dan wel eens wordt aangenomen. Het doel van die gemeenten is niet om alsnog te komen tot een verbod dat de wetgever niet heeft willen vaststellen, maar om te komen tot een bestuurlijke keuze die zij noodzakelijk achten in het belang van de openbare orde. Dat is het argument dat ook de heer Hirsch Ballin zojuist noemde.

De VNG merkt op dat de inhoud van het begrip "openbare orde" daarbij sterk wordt bepaald door de omstandigheden in de gemeente, zoals de godsdienstige overtuiging of de levensovertuiging van een belangrijk deel van de bevolking in een gemeente. De VNG wijst in dit verband op een voorziening in artikel 30c, eerste lid, onderdeel C, van de Wet op de kansspelen die ik zojuist noemde. Daar staat in dat de burgemeester een vergunning kan verlenen voor de exploitatie van een speelautomatenhal indien die bevoegdheid hem bij gemeentelijke verordening is verleend. Aan het precedent van de speelautomatenhal kan geen doorslaggevend argument worden ontleend. Ingevolge de Wet op de kansspelen, dat heb ik zojuist ook gezegd, is het toch altijd mogelijk om speelautomaten in een nat horecabedrijf te plaatsen.

Ik ben dan ook van oordeel dat de gemeenten niet over de bevoegdheid dienen te beschikken om exploitatie van prostitutie van gemeentewege geheel te verbieden. Gemeenten dienen bevoegd te zijn om de exploitatie van prostitutie te reguleren. Gemeenten hebben die bevoegdheid, maar een algeheel verbod gaat mij te ver. Als uw Kamer instemt met het wetsvoorstel zal het strafrechtelijk bordeelverbod, als het dan nog niet koud is opgeheven, of

## Korthals

het verbod op de exploitatie van prostitutie in sommige gemeenten al weer ingang vinden. Er ontstaat weliswaar geen territoriaal gedifferentieerd misdrijvenstrafrecht – daartegen heeft uw Kamer indertijd onoverkomelijke bezwaren ingebracht – maar wel een territoriaal gedifferentieerd economische overtredingenstrafrecht. Ik vraag mij overigens af of gemeenten waarvan de bevolking in overgrote meerderheid het verschijnsel prostitutie afkeurt, zich reële zorgen zouden moeten maken over de komst van prostitutie daar.

De heer Hirsch Ballin heeft ook gesproken over de implementatie. Het succes van het nieuwe prostitutiebeleid hangt vooral af van een gedegen voorbereiding en een nauwe samenwerking van de gemeenten met de politie, het openbaar ministerie en anderen, zoals de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Om hen daarbij te helpen, is inmiddels al het nodige gedaan. Bekend is de modelverordening van de VNG, die ertoe strekt om in de Algemene plaatselijke verordening een hoofdstuk over de exploitatie van seksuele dienstverlening op te nemen en die dat ook met voorschriften aangeeft.

Verder doen wij erg veel aan flankerend beleid. Het afgelopen jaar heeft het ministerie van Justitie in goede samenwerking met alle betrokken ministeries, de VNG en andere partners, zoals politie en openbaar ministerie daar veel aandacht aan besteed. Het Handboek lokaal prostitutiebeleid, al verschillende malen genoemd, is zeer uitvoerig – het bevindt zich overigens nog in conceptfase en zal nog definitief worden vastgesteld – en is een geweldige leidraad voor gemeenten om met het prostitutiebeleid aan het werk te gaan. Er zijn door het congres- en studiecentrum van de VNG voorlichtingsbijeenkomsten gehouden voor alle mensen die met het beleid te maken hebben. Daar is erg veel aandacht en belangstelling voor geweest, zodat ik ook daaruit mag opmaken dat men echt zal proberen om het prostitutiebeleid goed gestalte te geven.

Verder kan ik nog noemen workshops, waarbij ook vele mensen aanwezig zijn geweest, om duidelijk te maken hoe men in de praktijk met de problemen moet omgaan. Vervolgens wordt gewerkt aan aanpassing van regelgeving en

richtlijnen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het wijzigen van het besluit Inlichtingen justitiële documentatie, waardoor gemeenten in staat worden gesteld om antecedenten van exploitanten van seksinrichtingen na te trekken, en het vaststellen van de aanwijzing Aanpak van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie met richtlijnen voor de opsporing en vervolging van mensenhandel. Bovendien is de B17-procedure gewijzigd ten behoeve van de opvang en bescherming van slachtoffers en getuigen van mensenhandel.

De ministeries van BZK en van Justitie, de VNG en waar nodig andere instanties zullen ondersteuning bieden bij de ontwikkeling en uitvoering van het prostitutiebeleid. De plannen voor de inrichting van een gezamenlijke helpdesk zijn in een ver gevorderd stadium.

Voorzitter! Met deze voorbeelden heb ik willen aangeven dat er over de hele linie bijzonder goed wordt gelet op de gevolgen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Al deze activiteiten hebben tot doel te bevorderen dat gemeenten en andere betrokkenen tijdig maatregelen zullen nemen ter ontwikkeling en uitvoering van het gewenste prostitutiebeleid. Een aantal grote gemeenten heeft het initiatief genomen om gezamenlijk de ontwikkelingen rond het prostitutiebeleid te volgen en hun beleid zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Ook de VNG en het ministerie van Justitie nemen aan dit overleg deel.

Het is natuurlijk erg belangrijk dat op dit terrein goede voorlichting wordt gegeven. Het is de taak van de gemeenten om burgers, ondernemers en vertegenwoordigers van de prostitutiebranche te informeren over de gevolgen van deze wetswijziging. Ze kunnen daartoe onder andere gebruikmaken van het Handboek lokaal prostitutiebeleid.

Ten slotte heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de Nederlandse posten in het buitenland in 6 talen brochures voorbereid met vragen en antwoorden over de wetswijziging.

Voorzitter! Het lag aanvankelijk in het voornemen dit wetsvoorstel in werking te laten treden per 1 januari 2000. Van verschillende kanten is gezegd dat een voorbereidingstijd van ten minste 9 maanden nodig is.

Het is nu de bedoeling dat het wetsvoorstel in werking zal treden per 1 juli 2000. Dan is ook die termijn van 9 maanden in acht genomen. Ik wijs er echter op dat er nu al over de gehele linie enorm hard wordt gewerkt aan het flankerend beleid.

Ik hecht veel belang aan het meten van de effectiviteit van de wetswijziging en het daarop gebaseerde prostitutiebeleid. Een breed monitorings- en evaluatieproces kan het nodige inzicht verschaffen in de mate waarin de zes doelstellingen van het wetsvoorstel zijn verwezenlijkt. Zo is aan de mr. A. de Graafstichting de opdracht verstrekt tot het monitoren en evalueren van de voorgestelde wetgeving en het daarop gebaseerde beleid. In de evaluatie zal onder andere aandacht worden besteed aan eventuele verplaatsingseffecten en vluchtgedrag naar vormen van prostitutie die moeilijk te reguleren zijn. De opzet van de evaluatie voorziet in tussentijdse bijstellingen van het beleid. Het afgelopen jaar is de situatie in kaart gebracht en ik verwacht binnenkort de uitkomsten van deze zogenaamde nulmeting te ontvangen. Dan kunnen wij na twee jaar een grondige en goede evaluatie hebben. Nog dit jaar zal er een monitoringsoverleg worden ingesteld met vertegenwoordigers van onder andere de meest betrokken ministeries, de VNG, diverse grote gemeenten, de politie en het OM. Het doel van dit overleg is het volgen van de ontwikkelingen rond het nieuwe prostitutiebeleid in de komende jaren om waar nodig maatregelen te kunnen nemen tegen ongewenste ontwikkelingen.

Voorzitter! Controle op de vergunningsvoorschriften is in eerste instantie een bestuurlijke aangelegenheid en verantwoordelijkheid. De handhaving van de voorschriften vergt een centrale regie waarbij het bestuur zal moeten aangeven door wie de controle op de naleving van de vergunningsvoorschriften wordt uitgeoefend. De lokale driehoek beschouw ik als het forum waarin de afspraken over het lokale handhavingsbeleid kunnen worden afgestemd.

Een integraal handhavingsbeleid inzake prostitutie kan onderdeel zijn een algeheel gemeentelijk handhavingsbeleid voor alle sectoren. Van groot belang is daarbij een gezamenlijk optrekken van alle handhavende diensten op terreinen



## Korthals

van bedrijvigheid die een voedingsbodem kunnen zijn voor de criminaliteit. Van belang is ook een goede coördinatie van de controles. Vooraf moet duidelijk zijn wat het doel is, in welke mate moet worden gecontroleerd, welke resultaten betrokkenen daarvan verwachten en wat daarmee vervolgens wordt gedaan. Aandachtspunten zijn onder andere de corruptieve omgeving en de juridische basis waarop de controle plaatsvindt, vooral wanneer de exploitant niet wil meewerken.

In deel 3 van het Handboek lokaal prostitutiebeleid is de relevante regelgeving voor de handhaving van het prostitutiebeleid opgenomen. Dit deel bevat tevens adviezen en voorbeelden voor de wijze waarop de handhaving kan worden vormgegeven.

Bij overtreding van het gemeentelijke vergunningenbeleid kan gebruik worden gemaakt van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. De handhaving van de gemeentelijke regelgeving vergt zowel preventief als repressief optreden. Dat repressief optreden omvat zowel bestuurlijke sancties – waarschuwing, dwangsom, intrekking van de vergunning en sluiting – als sancties uit het overtredingsstrafrecht. Daarnaast biedt strafrechtelijk optreden op basis van het Wetboek van Strafrecht een adequate afschrikwekkende werking.

De voorgenomen legalisering van het prostitutiewezen vergt voldoende capaciteit voor de afgifte van vergunningen en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften. Daarnaast zullen de inspanningen worden gericht op het bestrijden van vormen van onvrijwillige prostitutie. De bestrijding van mensenhandel krijgt daarbij prioritaire aandacht. De benodigde capaciteit voor deze taken zal in overleg tussen het bestuur, het openbaar ministerie en de politie aan de hand van een handhavingsarrangement worden vastgesteld. Het is de bedoeling dat deze capaciteit binnen de bestaande personele en materiële middelen wordt gevonden. Soms zal het daarbij nodig zijn extra inzet te realiseren door herschikking van middelen en het stellen van andere prioriteiten. Vooral in de eerste fase na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving is een verhoogde inzet nodig om de verwezenlijking van de beoogde

doeleinden dichterbij te brengen. Ik verwacht dat die extra capaciteit op termijn kan worden terugverdiend. In het beleidsplan Politie is aandacht besteed aan de inzet van politie ter handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van de mensenhandel.

De heer Hirsch Ballin heeft ook gevraagd of de regering zich voldoende op de gevolgen van het wetsvoorstel heeft voorbereid waar het de bestrijding van vrouwenhandel betreft en of hiervoor voldoende middelen zijn uitgetrokken.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik was benieuwd of er nog iets zou volgen op de mededeling dat hieraan aandacht is besteed in het beleidsplan Politie. Betekent dit dat die aandacht ook wordt gevolgd door de toedeling van extra middelen voor dit onderwerp, of is het aandacht in die zin dat er alleen wordt gezegd dat er aandacht aan moet worden besteed?

Minister **Korthals**: Nee. Als er prioriteiten worden gesteld, zullen die prioriteiten ook zichtbaar moeten worden. De politie en het openbaar ministerie zullen dit doen in de meerjarige beleidsplannen die zij voorleggen. Dit betekent natuurlijk dat voor die onderdelen – ik geloof dat er vijf of zes zijn, mensenhandel en mensensmokkel vallen daar in ieder geval onder – inderdaad meer gerichte aandacht zal zijn. Bovendien worden de werkprocessen verbeterd bij de politie, zodat men veel beter en efficiënter zal kunnen werken. In dit verband denk ik dat het ook van belang is om te memoreren dat de Raad van hoofdcommissarissen bereid is om 1% van de sterkte beschikbaar te stellen voor het opzetten en ontwikkelen van projecten ter verbetering van de kwaliteit en de uitwisseling van de recherche-informatie bij de politie. Dit zijn allemaal belangrijke en nuttige dingen om ervoor te zorgen dat onder handhaving van de bestaande capaciteit, die overigens enigszins wordt uitgebreid bij het OM en de politie, deze belangrijke inspanning verricht kan worden.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): In het beleidsplan is dus aandacht voor deze nieuwe activiteiten. Dit behoort daarom tot de zes prioriteiten die de minister noemde. Ten koste waarvan

is die extra aandacht toebedeeld aan dit onderwerp?

Minister **Korthals**: Voorzitter! Dit is een vraag die altijd gesteld wordt. De reguliere taken die de politie moet doen, moeten natuurlijk op dezelfde wijze worden voortgezet. Alleen zal aan sommige zaken, speerpunten, extra aandacht worden gegeven. Dit zal betekenen dat er op andere punten wel eens wat minder zal worden gedaan, maar het is niet juist te denken dat deze prioriteitenstelling gepaard gaat met een duidelijke eenmalige posterioriteitenstelling. Zoiets is voorzover ik weet trouwens nooit gebeurd, terwijl toch vaak prioriteiten zijn gesteld.

Voorzitter! Onlangs is door de politie met financiële ondersteuning van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie het project Prostitutiemensenhandel gestart. Dit project, waarin alle politiekorpsen zijn vertegenwoordigd, wil ten aanzien van prostitutie een eenduidige werkwijze bij de politie bevorderen en daardoor de doelstellingen van de wetswijziging optimaal ondersteunen. De projectactiviteiten zijn onder andere gericht op het vervullen van een ondersteunende, stimulerende en adviserende rol van de politie bij de regionale vormgeving van het prostitutiebeleid, het ontwerpen van eenduidige werkprocessen en een eenduidige informatiehuishouding bij de politiekorpsen, evenals het stimuleren van herkenbare en meetbare inspanningen van de korpsen ter handhaving van het prostitutiebeleid, zowel landelijk als regionaal.

Voorzitter! Dan wil ik een enkel woord zeggen over de arbeidsomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsverhoudingen en de rechtsverhoudingen in het prostitutiebedrijf. Verschillende sprekers hebben het daarover gehad. De regelgeving die van toepassing is op het bedrijfsleven in het algemeen is in de regel ook van toepassing op de gelegaliseerde prostitutiebranche. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook de Arbeidsomstandighedenwet en het daarop gebaseerde besluit van toepassing kunnen zijn. Het uitgangspunt is daarbij het bestaan van een gezagsrelatie tussen werkgever en werknemer. Tussen exploitant en prostituee bestaat een gezagsrelatie indien eerstgenoemde bevoegd is toezicht uit te oefenen op

## Korthals

de werkzaamheden van laatstgenoemde en deze leiding dan wel aanwijzingen of instructies te geven. Ik meen dat de heer Van Schijndel terecht heeft opgemerkt dat de verwachting is dat de meesten zich zelfstandig zullen vestigen en juist niet in loondienst. Er zijn dan ook verschillen in de rechtsposities. Wanneer er een gezagsverhouding is tussen exploitant en prostituee zal de Arbeidsomstandighedenwet rechtstreeks van toepassing zijn. Dit betekent onder andere dat een risico-inventarisatie moet worden gemaakt. Ook allerlei algemene regels over kleedruimten, toiletten, douches en dergelijke zijn dan van toepassing. Het bedrijf dient zich dan ook aan te sluiten bij een Arbo-dienst. De Arbo-dienst besteedt in het belang van de werknemers aandacht aan factoren die van invloed zijn op de gezondheid, zoals de werktijden en de lichamelijke of geestelijke belasting.

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat wij moeten oppassen dat er niet allerlei schijnconstructies komen waardoor er eigenlijk sprake is van een gezagsverhouding, terwijl men er feitelijk onderuit zou kunnen komen. Ik denk dat dit ook een van de punten is die heel goed gemonitord zullen moeten worden. Het is ook zinvol, over enkele jaren mede op basis van het eerder genoemde monitoring- en evaluatieonderzoek na te gaan, in hoeverre de prostitutiebranche zijn verplichtingen heeft weten waar te maken. Het is belangrijk om te beseffen dat exploitanten die bij legalisering ook werkelijk met een vergunning gaan werken, er ook baat bij hebben om de zaak goed te laten lopen. Vervolgens kan dan na die monitoring en evaluatie worden gezien of en, zo ja, in hoeverre extra Arbo-maatregelen nodig zijn. In dat verband kan tevens worden overwogen of het Arbo-beleid inzake freelancers moet worden aangepast.

Als er sprake is van een arbeids-overeenkomst, gelden ook het Burgerlijk Wetboek, de Arbeidstijdenwet en de Wet op de ondernemingsraden. Met de totstandkoming van de Wet flexibiliteit en zekerheid is voor een prostituee het rechtsvermoeden van het bestaan van een arbeidsovereenkomst versterkt. Bij de arbeidsvoorwaarden gelden de normale wettelijke bepalingen, zoals de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en de Wet minimum-

loon. Met deze wetten worden geen grote knelpunten verwacht, mede omdat het bij de prostitutie maar om een kleine doelgroep gaat. Ook zonder CAO en voldoende organisatiegraad bieden deze wetten de minimumvoorwaarden voor aanvaardbare arbeidsvoorwaarden die van de zijde van de overheid mogen worden verwacht. Ook een overheid kan te ver gaan met haar bemoeienis.

Met name de heer Rensema heeft gesproken over de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee en tussen klant en prostituee. Door de opheffing van het algemene bordeelverbod zullen de regels van het privaatrecht, waaronder het arbeidsrecht, van toepassing zijn op de relatie tussen prostituee en exploitant. Legalisering van de prostitutiebranche heeft tot gevolg dat deze in juridisch opzicht een normale bedrijfstak wordt. Het beroep van prostituee is en blijft bijzonder, omdat seksuele dienstverlening rechtstreeks de met seksualiteit verband houdende lichamelijke en geestelijke integriteit raakt. Seksuele dienstverlening heeft daarom een zeer persoonlijk karakter. Dit bijzondere karakter maakt ook de uitbating van prostitutie tot een toch wel bijzondere bedrijfstak. Beide zijn bijzonder, omdat het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit van de prostituee verzekerd moet zijn. Dit recht, en daarmee de vrijwilligheid van de dienstverlening, dient steeds centraal te staan. Het zeer persoonlijke karakter van de seksuele dienstverlening heeft zowel betrekking op de relatie tussen exploitant en prostituee als op die tussen prostituut en prostituee. De omstandigheid dat de uitoefening van het grondrecht op lichamelijke en geestelijke integriteit verzekerd dient te zijn, kan de rechtsverhouding tussen de betrokken partijen beïnvloeden. Deze omstandigheid heeft als consequentie dat de prostituee kan besluiten, haar werkzaamheden eerder te beëindigen dan aanvankelijk was afgesproken. De keerzijde van de medaille is dan ook dat er een regeling moet worden getroffen voor het terugbetalen van het geld, als er tenminste al betaald is.

In bepaalde omstandigheden kan de overeenkomst tussen klant en prostituee als in strijd met de goede zeden worden aangemerkt. In de regel is de overeenkomst tussen

klant en prostituee geldig. Ingevolge artikel 3.296 van het Burgerlijk Wetboek kan de prostituee tot nakoming van de overeengekomen prestatie worden veroordeeld, tenzij de wet of de aard van de verplichting zich daartegen verzet. Indien de prostituee de overeengekomen dienst niet wenst te leveren, kan nakoming van de verplichting niet worden gevorderd en zal er dus ook niet betaald behoeven te worden.

Met name de heer Hirsch Ballin heeft nogmaals zijn zorgen uitgesproken over eventuele subsidieverlening. Na opheffing van het bordeelverbod kan de exploitatie van prostitutie legaal plaatsvinden. Die exploitatie kan worden toegelaten, indien zij past in het gemeentelijke prostitutiebeleid en voorts in overeenstemming is met de gemeentelijke voorschriften. Het kan niet worden uitgesloten dat ondernemerssubsidies ten goede komen aan exploitanten van prostitutiebedrijven. Ook kunnen zij onder omstandigheden aanspraak maken op belastingfaciliteiten. Subsidieregelingen geven echter de subsidiegever doorgaans de nodige discretionaire bevoegdheden. Dat geldt ook voor generieke regelingen die voorzien in een startsubsidie voor beginnende ondernemers. De subsidiegever kan zich op het standpunt stellen dat de strekking van de regeling niet is gericht op stimulering van activiteiten als de exploitatie van prostitutie, dan wel dat het verlenen van subsidie niet past in het gemeentelijke prostitutiebeleid. Ook is denkbaar dat gemeenten financiële medewerking verlenen aan het starten van op seksuele dienstverlening gerichte samenwerkingsverbanden tussen zelfstandig werkende prostituees.

Voorzitter! De heren Holdijk en Kohnstamm hebben ook gesproken over de vreemdelingen, de illegale prostituees. Een groot deel van de prostitutie in Nederland wordt bedreven door prostituees van buiten de Europese Unie. Zij zijn over het algemeen niet in het bezit van een vergunning tot verblijf, waarmee inkomsten uit arbeid mogen worden verworven. Voor een dergelijke verblijfsvergunning is namelijk noodzakelijk dat de exploitant toestemming heeft om deze prostituees te werk te stellen. De daartoe benodigde vergunning wordt hem onder de huidige regelgeving niet verleend. Artikel 3

## Korthals

van het Uitvoeringsbesluit bij de Wet arbeid vreemdelingen, de WAV, verbiedt de afgifte van een tewerkstellingsvergunning voor werkzaamheden die geheel of ten dele bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen. De achtergrond van deze bepaling is het voorkomen dat personen tot Nederland moeten worden toegelaten in vacatures, waarvan vervulling niet in het Nederlandse belang wordt geacht.

Daarnaast geldt op dit moment nog dat exploiteren een strafbare handeling is, zodat het verlenen van een vergunning voor exploitatie niet in de rede ligt. Dat laatste argument komt, indien het voorstel kracht van wet krijgt, te vervallen. Aan de orde is dan alleen nog de vraag of er een Nederlands belang gediend kan zijn met de werkzaamheden van prostituees van buiten de EU. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet meetbaar worden of er een behoefte bestaat aan diensten waaraan niet door Nederlandse prostituees of prostituees uit EU-landen kan worden voldaan. Of dat meteen mogelijk is, kunnen we pas beoordelen, als de prostitutiebranche gesaneerd is en we haar beter in kaart hebben. Met het oog op het gevaar van vrouwenhandel vind ik het bovendien riskant om het afgeven van vergunningen ook maar te overwegen in een periode dat nog niet is aangetoond, dat de exploitant zich conform de gestelde regels gedraagt. Het lijkt mij dan ook verstandig de verbodsbepaling ten minste gedurende dat saneringsproces te continueren.

De landsadvocaat heeft desgevraagd geoordeeld dat er geen juridische beletselen zijn de verbodsbepaling nog enige tijd te handhaven. Naar aanleiding van dit oordeel heeft mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten om artikel 3 dat ik zojuist noemde, bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel opnieuw vast te stellen en in principe nog twee jaar van toepassing te laten zijn. Voorts zal in de vreemdelingencirculaire worden opgenomen dat vooralsnog met prostitutie geen wezenlijk Nederlands belang wordt gediend, totdat het tegendeel zal blijken. Gedurende die periode van twee jaar krijgen de gemeenten de mogelijkheid de prostitutiebranche meer inzichtelijk te maken; bij de evaluatie van het prostitutiebeleid na

inwerkingtreden van de wet zal de voortgang van dat proces nauwlettend worden gevolgd.

De heer **Van Schijndel** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Mag ik de minister een vraag stellen? Hij wil nog wachten met het toestaan van prostituees van buiten de EU; het is een vrij definitief verbod. Op dit moment werkt meer dan de helft van die vrouwen hier illegaal. Het gaat om vrouwen van buitenlandse afkomst, uit landen die niet zijn aangesloten bij de EU. Als deze vrouwen het land uit worden gezet, ontstaat er een enorme ruimte op de arbeidsmarkt. Verwacht de minister dat die leegte wordt opgevuld door vrouwen die hier legaal kunnen werken?

Minister **Korthals**: Voorzitter! Het is niet de bedoeling om een heksenjacht te beginnen op illegale vrouwen. Maar als na verloop van tijd wordt ontdekt dat deze vrouwen er zijn, zullen zij natuurlijk Nederland moeten verlaten. Er is op dit moment een groot aanbod van prostitutie. Het is dan ook verstandig om te bekijken hoe de markt zich gaat ontwikkelen. Vervolgens komt de vraag aan de orde of het Nederlandse belang ermee is gediend als hier mensen uit het buitenland komen. Het is verstandig om de periode van twee jaar, waarin wordt geëvalueerd, te benutten. Als de stand van zaken duidelijk is, kan vervolgens eventueel tot andere regelgeving worden overgegaan.

Voorzitter! Een prostituee die stelt in Nederland arbeid als zelfstandige te willen verrichten, zal voor een verblijfsvergunning moeten kunnen aantonen dat zij aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap voldoet. Daarnaast zal zij, indien zij niet afkomstig is uit een land dat met de EU is geassocieerd, met haar werkzaamheden een economisch belang moeten dienen. De minister van Economische Zaken is van oordeel dat met de bedrijfsactiviteit prostitutie geen wezenlijk Nederlands economisch belang aan de orde is.

Op 15 juli heeft de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, overigens zitting houdend te Amsterdam, uitspraak gedaan in de zaken van Oost-Europese prostituees die een beroep doen op de associatieovereenkomsten die zijn gesloten tussen de EU en een aantal

Oost-Europese staten. De rechtbank heeft een aantal vragen voorgelegd aan het Hof van Justitie van de EU. Dat is thans in behandeling. Het is niet bekend wanneer het Hof van Justitie van de EU uitspraak zal doen in deze zaken. Vooralsnog houd ik vast aan het standpunt dat het verzoek om een verblijfstitel moet worden afgewezen, omdat er van echt zelfstandig ondernemerschap geen sprake is. Het associatieverdrag ziet mijns inziens slechts op zelfstandige ondernemers die zich bezighouden met het oprichten en het beheren van een onderneming en niet op ongeschoolde arbeid.

Voorzitter! De heer Holdijk heeft gevraagd waarom de suggestie van de landsadvocaat niet is overgenomen om de toelating van buiten de EU dan ook wettelijk te verbieden, ook in de toekomst. Ik heb deze suggestie niet overgenomen, omdat ik niet wil uitsluiten dat op termijn toelating van prostituees van buiten de EU mogelijk kan zijn. Maar dat zal dus uit de evaluatie moeten blijken.

De heer Holdijk heeft tevens gevraagd of rekening wordt gehouden met de mogelijke duur van planologische procedures. Op verzoek van de VNG en van diverse gemeenten is de inwerkingtreding van de wetswijziging voorzien op 1 juli 2000. Dat is vanaf nu circa negen maanden. Ik ga ervan uit dat gemeenten voldoende tijd hebben om de nodige voorbereidingen te treffen, zeker omdat zij al vanaf het begin dit jaar de beschikking hebben over de concept-modelverordening van de VNG.

Voorzitter! De heer Van Schijndel vindt dat er te weinig aandacht voor de emancipatiekant in de stukken is terug te vinden. Het gaat dan om de positieverbetering van de prostituee. Ik bestrijd dat. Het wetsvoorstel is mede ingegeven vanuit de emancipatiegedachte, het bestrijden van geweld tegen vrouwen en het bevorderen van de economische zelfstandigheid van vrouwen. Door het opheffen van de illegaliteit van prostitutie en het creëren van een legale prostitutiebranche krijgen prostituees de mogelijkheid om zich te onttrekken aan dwangsituaties waarin zij weinig of geen rechten lijken te hebben. Zij kunnen een arbeidsbetrekking aangaan en in een arbeidsovereenkomst afspraken maken met hun werkgever. Houdt deze zich niet aan de gemaakte afspraken, dan kan zij desnoods naar

## Korthals

de civiele rechter stappen om nakoming af te dwingen, zoals dat in andere arbeidsrelaties ook kan. Ook kan zij ervoor kiezen, zich zelfstandig te vestigen. Natuurlijk zal de situatie niet van de ene op de andere dag drastisch verbeteren, maar de wetswijziging biedt daarvoor wel de basis. In de uitvoering zal de nodige aandacht worden besteed aan de bewustmaking van de individuele prostituee en de exploitant over de rechten en plichten in hun onderlinge verkeer.

Wij hebben in ons voorlichtings-traject bij de gemeenten dan ook aangedrongen op actieve voorlichting aan de prostituees en exploitanten. Juist op lokaal niveau zijn betrokkenen het best te traceren en te bereiken. Het Handboek lokaal prostitutiebeleid bevat inhoudelijke informatie over de arbeidsrechtelijke verhouding tussen exploitant en prostituee, de arbeidsomstandigheden en de sociale zekerheid. In het voorbereidingstraject zijn wij mede geadviseerd door de directie coördinatie emancipatiebeleid van het ministerie van SZW en door organisaties als de mr. A. de Graaf-stichting en de Rode draad. Bij de monitoring van het vervolgetraject zullen zij betrokken blijven. Van de beroepsgroep zelf mag evenwel verwacht worden dat deze, hetzij in georganiseerd verband, hetzij op individuele basis, de weg zal vinden naar verwezenlijking en uitbreiding van de wettelijk gegarandeerde rechten, zoals dat ook bij andere beroepsgroepen het geval is. Ook die stap hoort bij daadwerkelijke emancipatie van prostituees.

Voorzitter! Ik kom op de controles in de branche. Vooruitlopend op het in werking treden van het wetsvoorstel zijn steeds meer gemeenten overgegaan tot het uitvoeren van controles. Deze controles worden over het algemeen uitgevoerd door multidisciplinaire teams, waarin ook handhavers van de Vreemdelingenwet zijn vertegenwoordigd. Dit leidt in veel gemeenten tot een consistentere uitvoering van het vreemdelingentoezicht in deze branche. Indien een niet-EU/EER-prostituee wordt aangetroffen, wordt onderzocht of zij eventueel het slachtoffer is van mensenhandel. Indien er aanwijzingen zijn om dit aan te nemen, wordt haar de mogelijkheid geboden om aangifte te doen van mensenhandel. Dit kan zij direct doen of na een bedenktijd van

drie maanden. In die bedenktijd heeft zij recht op opvang en komt zij in aanmerking voor een voorziening op grond van de regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen. De prostituee die niet rechtmatig in Nederland verblijft en geen slachtoffer van mensenhandel is, of wél slachtoffer is maar geen aangifte wenst te doen, dient op grond van de bepalingen van de Vreemdelingenwet Nederland te verlaten, hetzij vrijwillig, hetzij onder toezicht.

De vergadering wordt van 15.52 uur tot 16.10 uur geschorst.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Ik dank de minister voor de beantwoording van onze vragen en opmerkingen in eerste termijn. Dat is meer dan een cliché, want de minister is met zorg ingegaan op praktisch alles wat wij naar voren hebben gebracht. Daarvoor onze waardering. Er is één punt waar de minister nog geen opheldering over heeft gegeven. Dat is de kwestie van verdere wetgeving.

Toen de minister zijn oordeel gaf over het amendement-Nicolaï – dit heeft ertoe geleid dat artikel 151a Gemeentewet in het wetsvoorstel kwam en dat is één van de positieve punten in het wetsvoorstel – zei hij dat de regeling in artikel 151a alleen tijdelijk van nut zal zijn, in afwachting van meer algemene wetgeving over de seksbedrijven, zoals deze werden genoemd. Vandaar onze vraag naar de planning van dat wetsvoorstel en de middelen die dan beschikbaar zijn voor de tenuitvoerlegging daarvan.

Het was ook die verwijzing die onze fractie tot het oordeel leidde dat het beter is op zo'n wetsvoorstel te wachten en nu geen regeling tot stand te brengen, want die heeft allerlei voorspelbaar negatieve consequenties. Door de jaren heen was de lijn van de CDA-fractie, ook in de Eerste Kamer, dat een nadere regeling op dit terrein er niet toe moet leiden dat er subsidies kunnen worden gevraagd, dat er een beroep kan worden gedaan op een tekort aan binnenlandse arbeidskrachten in de prostitutie en dat gemeenten gehinderd zouden worden in het voeren of handhaven van een bestaand nulbeleid inzake bordelen. Precies op deze drie punten roept het wetsvoorstel dingen over ons af waarvan wij vrezen dat de Neder-

landse samenleving daar op termijn allerminst gelukkig mee zal zijn.

Het viel ons ook op dat de minister de verdediging van het wetsvoorstel lardeerde met zeer veel flankerend beleid. Deze overdaad aan flankerend beleid voedt onze twijfel of er toch niet het een en ander schort aan het wetsvoorstel als zodanig. Dat geldt ook voor de handhaving. De minister bevestigde onze indruk dat daar geen extra middelen voor beschikbaar zijn. In een kleurig groots artikel in de justitiekrant, het huisblad van de minister van Justitie, wordt echter gemeld dat de opheffing van het bordeelverbod voor alle partijen nog veel werk met zich brengt. Er was wel sprake van "helpdesks" en "workshops", maar niet van daarvoor aan te stellen werkers en hun te verschaffen werktuigen. Het is naar ons inzicht overmoedig te veronderstellen dat er nog zoveel rek in de capaciteit van politie en justitie zit dat dit kan worden opgevangen. Wij zullen over het flankerend beleid en over de werking van de wet in de komende jaren nog verder moeten spreken, als dit wetsvoorstel inderdaad wordt aanvaard. De beoordeling door onze fractie is dat dit wetsvoorstel niet moet worden aanvaard. Wij zullen dan ook vragen om stemming over dit wetsvoorstel.

Wat betreft de werking van het wetsvoorstel verwees de minister naar de monitoring en evaluatie door de mr. A. de Graaf-stichting. Nu meen ik mij te herinneren, dat deze stichting een bepaald standpunt over dit onderwerp heeft ingenomen. Uiteraard is dat het goed recht van die stichting, maar de vraag is wel of degenen die een uitgesproken standpunt over wat er zou moeten gebeuren, hebben ingenomen, ook de meest aangewezen beoordelaars zijn van het functioneren van de wet die gegeven de meerderheid die zich in dit huis inmiddels heeft afgetekend, naar het zich laat aanzien, aanvaard zal worden. Ik vraag de minister dan ook of het geen aanbeveling verdient een onderzoeksbureau te belasten met de evaluatie, dat niet een committent heeft met een bepaalde richting die in de wetgeving is ingeslagen.

Uit het antwoord van de minister bleek duidelijk dat het wetsvoorstel heel sterk leunt op de benadering dat prostitutie en bordelen normale economische activiteiten zijn. Dat bleek ook uit het kleine panopticum



## Hirsch Ballin

van voorzieningen uit ons arbeids- en economisch recht dat uit het antwoord van de minister naar voren kwam. De Wet op de ondernemingsraden en de mogelijkheid van CAO's en startsubsidies voor beginnende ondernemers kwamen aan de orde. Dat berust allemaal op de gedachte dat met de vrijwilligheid en de bescherming van die vrijwilligheid de zaak wel geklaard is. Nu veronderstelt het voorgestelde artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht inderdaad vrijwilligheid, maar het geeft niet duidelijk aan wanneer en onder welke omstandigheden die vrijwilligheid mag worden aangenomen en wanneer zich situaties van dwang voordoen. Zelfs als het niet gaat om zaken die vallen onder de strafbepaling, moeten wij ons wel de realiteit van de economische verhoudingen realiseren.

Dat raakt ook de kwestie van de buitenlandse werknemers en ondernemers van buiten de EG en de EER. De minister verwees in zijn antwoord naar een vonnis van 15 juli 1999 dat ik in ieder geval niet kende. Ikzelf heb verwezen naar de uitspraken van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, waaronder die van 1 juli 1997, en het commentaar dat daarover is verschenen in het Nederlands tijdschrift voor Europees recht. Dat is het tijdschrift dat de Securitel-problematiek aan de orde stelde, zonder dat dit werd opgemerkt. In die beschouwing is ook aangegeven dat wanneer men, komend uit de landen waarmee Europa-verdragen zijn gesloten, dus Midden- en Oost-Europa, zich als ondernemer of zelfstandige op dit terrein vestigt, er vermoedelijk weinig tegen in te brengen is, gegeven die verdragen. De minister verwees naar associatie-overeenkomsten. Sommige collega's die hier het woord hebben gevoerd, hebben voorspeld dat op een gegeven moment ook werknemers van buiten de EU, de EER en de partnerstaten zich hier als zodanig vestigen. Dan moeten wij ons wel realiseren wat dit betekent voor dit type arbeid. Ik neem aan dat de minister niet het standpunt van de Sociale Dienst in Alkmaar deelt, dat iemand die in de prostitutie geld kan verdienen, dat ook maar moet doen. Gegeven de klankkleur van zijn antwoord, neem ik aan dat hij in die zin prostitutie niet wil zien als normale arbeid waarvoor mensen zich beschikbaar stellen. Hier

manifesteert zich overigens weer de kwetsbaarheid van het vrijwilligheidsargument als wij de realiteit in ogenschouw nemen buiten het gebied van de Europese Unie. In die Unie is er over het geheel genomen zoveel bescherming voor mensen in hun economische positie, dat ze zich niet economisch onder druk behoeven te laten zetten om in de prostitutie te gaan werken. Die bescherming door het stelsel van sociale zekerheid maakt het de minister ook mogelijk om zijn standpunt in te nemen. Maar die bescherming bestaat niet overal ter wereld. Dit betekent dat de zogenaamde vrijwilligheid die eigenlijk de dragende grond is van deze hele regeling, anders uitpakt voor mensen die geworven worden of zichzelf zullen melden voor prostitutie in bijvoorbeeld landen in Oost-Europa of wellicht in de Derde Wereld om dit werk te gaan doen in Europa en meer in het bijzonder in Nederland. In afwijking van wat in de Europese Unie gebruikelijk is, heeft Nederland het exploiteren van bordelen tot een normale economische activiteit verheven. Daarmee wordt iets in gang gezet dat is gebaseerd op de vrijwilligheid als rechtvaardiging en dat gevolgen zal hebben die de minister naar onze overtuiging ook onwenselijk zou willen noemen.

Dit onderstreept voor ons nog eens waarom wij deze weg van normalisering en van het openzetten van de deur voor de benadering van "gewone economische activiteit" niet moeten gaan, en waarom wij de mogelijkheid zouden moeten vasthouden voor gemeenten en voor delen van het land die daar niet aan willen beginnen om de deur hiervoor gesloten te houden, evenals voor gemeenten die het restrictiever willen benaderen dan tot nu toe gebruikelijk was. Wij moeten die mogelijkheid ook vasthouden voor het afweren van alle claims die met een verwijzing naar dit wetsvoorstel, als het wet wordt, zullen worden gedaan. Vandaar dat wij ook na deze nadere bespreking van argumenten tot het oordeel komen dat wij dit wetsvoorstel onmogelijk onze steun kunnen geven.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ik wil trachten te voorkomen in herhaling te vervallen. Daarom hoef

ik in tweede termijn nog maar een enkel punt aan te snijden.

In eerste termijn heb ik al, op gezag van twee auteurs, gesignaleerd dat zich sinds 1900 een belangrijke verschuiving in morele opvattingen en politieke verhoudingen heeft voorgedaan. Dat is op velerlei gebied natuurlijk het geval en ook hier. De verschillende benaderingen van het verschijnsel prostitutie en exploitatie daarvan die hieruit voortvloeien, manifesteren zich in dit wetsvoorstel. De minister heeft zelf onderkend dat sprake is van verschillende oriëntaties te dien aanzien. Hij heeft volgens mij ook wel begrepen dat de legalisering in normatief opzicht door ons als een fout signaal wordt beschouwd. Daarbij wil ik billijkheidshalve natuurlijk in overweging nemen dat het bestaande bordeelverbod in belangrijke mate een dode letter is geworden. Dat moeten wij erkennen. Als gevolg van een tamelijk oncontroleerbaar gedoogbeleid moeten wij van een vrijwel dode letter spreken. Ik wil daartegenover graag erkend hebben dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod die nu wordt voorgesteld, inderdaad niet betekent dat bepaalde vormen van exploitatie van prostitutie niet strafbaar zijn, worden, of blijven.

Voorzitter! Een vraag die zich voordoet en die ik ook in eerste termijn heb signaleerd, is welke effecten worden verwacht van legalisering en reglementering. De minister is daar uiteraard positief over, anders zou hij dit voorstel ook niet moeten presenteren, maar zowel in de stukken als in de reactie die hij deze middag gaf, geeft hij ook blijk van de nodige onzekerheden. Ik wijs erop dat legalisering zelden of nooit tot effect heeft dat de illegaliteit verdwijnt. Ik herinner mij nog levendige discussies over legalisering van casino's, waarbij ook allerlei argumenten in zijn gebracht die vandaag voor legalisering van de prostitutie in het veld worden gebracht. In een krantenknipsel uit de NRC van 17 september jl. lees ik dat het aantal illegale gokhuizen in Nederland in twee jaar is verdubbeld. Waren er twee jaar geleden nog circa 25 casino's zonder vergunning, nu zijn dat er minimaal 54 in 35 steden en dorpen, zo blijkt uit een onderzoek van de Stichting Holland casino's. Hiermee wil ik maar zeggen dat welke legaliserings-

## Holdijk

manoeuvre wij ook toepassen, de illegaliteit op deze terreinen en andere toch altijd haar weg zal zoeken.

Ik hoef niet te herhalen dat wij het betreuren dat het zogenaamde nulbeleid van gemeenten in de visie van de minister onmogelijk is geworden. Hij acht het risico niet groot dat gemeenten die thans niet met het verschijnsel van exploitatie van prostitutie worden geconfronteerd, dat in de toekomst wel tegemoet moeten zien. Tegelijkertijd heb ik hem horen opmerken dat hij rekening houdt met vluchtgedrag van huidige exploitanten, vanwege het regime dat op de legale prostitutie van kracht zal worden. Het is maar de vraag waar deze exploitanten in de overgangsfase hun weg zoeken. Zou dat niet kunnen zijn in gemeenten waar zij tot nu toe geen voet aan de grond hadden?

Bij het nulbeleid heeft de heer Hirsch Ballin artikel 19, derde lid, van de Grondwet ter sprake gebracht. Ik had langs een andere invalshoek aandacht gevraagd voor de planologische aspecten en het merkwaardig genoemd dat een gemeente planologische voorzieningen en mogelijkheden zou moeten creëren voor een behoefte die nog niet is gebleken. Nogmaals, ik kan daar geen andere voorbeelden van vinden. Het is willekeurig, maar ik heb gedacht aan de mogelijkheid dat een gemeente ertoe overgaat om een bepaald deel van zijn grondgebied tot militair oefenterrein te verklaren, terwijl niemand heeft gevraagd om oefenterreinen. Dat is niet voorstelbaar, zo leid ik ook af uit de non-verbale reactie van de minister.

Bij de reactie van de minister heb ik vastgesteld dat hij zwaar leunt op de evaluatie en een eventueel tussentijdse bijstelling van het beleid. Daarmee is naar mijn smaak nogmaals aangegeven hoezeer de effecten van het wetgevingsproject met onzekerheden van diverse aard zijn omgeven.

Over de tijdelijke verlenging van het toelatingsverbod van artikel 3 van het uitvoeringsbesluit WAV heb ik gevraagd waarom de suggestie van de landsadvocaat niet is opgepakt om die wijziging bij formele wetgeving tot stand te brengen. Daarop heeft de minister geantwoord dat er op korte termijn misschien behoefte bestaat aan

import van aanbod van buiten de EG. Hij voelt niet voor formele wetgeving, omdat het uitvoeringsbesluit dan weer gewijzigd moet worden en dat is nu eenmaal een zwaardere procedure.

De minister zal zich herinneren dat ik dit punt heb aangesneden, omdat de landsadvocaat er de vinger bij legt dat dit toelatingsverbod voor de rechter wel eens niet te handhaven kan zijn. Om die reden beveelt hij de weg van herziening bij formele wet aan. Ik krijg op dat punt graag nog een reactie. Voorhands ben ik geneigd om het jammer te vinden dat de regering die suggestie niet heeft overgenomen, omdat een van de vele onzekerheden rondom dit project daarmee wellicht beperkt zou kunnen worden.

□

De heer **Kohnstamm** (D66): Voorzitter! Het betoog van de minister, waarvoor dank, heeft mij op één punt danig aan het twijfelen gebracht. Ter geruststelling zeg ik nu al dat die twijfel absoluut niets afdoet aan de krachtige steun die wij in eerste termijn hebben uitgesproken voor dit wetsvoorstel. Mijn twijfel betreft de discussie over het nulbeleid. Er zijn twee principes die ten minste botsen, namelijk de wens tot gemeentelijke autonomie – krachtig bepleit door sommigen hier – en de onwenselijkheid – bepleit door de minister in het bijzonder – om te komen tot een regionale invulling van het strafrecht of economisch recht. Gegeven mijn herkomst zal het niemand verbazen dat een zekere sympathie voor de gemeentelijke autonomie mij niet geheel vreemd is.

De parallel met de gokautomaten-discussie gaat naar mijn heel persoonlijke smaak niet op, want de uitkomst daarvan is heel sterk bepaald door een financieel zeer krachtige lobby van de gokautomatenbranche, die ertoe geleid heeft dat ideeën over het bevestigen van de gemeentelijke autonomie met de mogelijkheid van een nulbeleid niet de eindstreep heeft gehaald. Als ik goed heb geluisterd naar de discussie, dan denk ik dat ik de uitkomst van de strijd tussen gemeentelijke autonomie enerzijds en geen regionale invulling van strafrecht of economisch recht als volgt moet verwoorden. De situatie nu van een enigszins hypocriete

combinatie van het bordeelverbod aan de ene kant en een gedoogbeleid aan de andere kant wordt vervangen door een bijna zo hypocriete benadering van legalisering van de seksindustrie aan de ene kant met de facto een mogelijkheid tot verbod via het ruimtelijke-orderings- en vestigingsbeleidsinstrumentarium. Ik zou dat zeer betreuren. Misschien kan de minister daar nog een reactie op geven.

□

De heer **Van Schijndel** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn beantwoording. Ik sluit meteen aan bij de vraag van de heer Kohnstamm. Ik had de minister daar ook al een vraag over gesteld. Het ging mij om het punt dat de gemeenten ervoor kunnen kiezen om prostitutie in het bestemmingsplan op te nemen, maar dat zij, op het moment dat een prostitutiebedrijf zich meldt, dusdanige voorwaarden gaan stellen dat het niet tot vestiging kan komen. Ik vraag mij af of dat strijd met wet oplevert.

Ik heb nog een paar punten waar ik een toelichting op wil krijgen. Het punt van de emancipatie heeft de minister toegelicht. De minister heeft dat punt vrij breed benaderd, in de zin van de positieverbetering van de prostituee, die een kans krijgt door legalisering van de prostitutiebedrijven. Het is mij overigens opgevallen dat een eerdere wetswijziging uit 1983, die door de toenmalige minister Korthals Altes is ondertekend, ook is ondertekend door de staatssecretaris Kappeyne van de Coppello die voor emancipatie in de markt was op dat moment en die haar licht daar blijkbaar over had laten schijnen. In dit geval waren het alleen de ministers voor politiek en justitie. Dat was voor mij nogmaals een aanwijzing dat het aspect van de emancipatie en het belang van de vrouw wat naar achteren geschoven zijn in het nieuwe voorstel.

Ik dank de minister voor zijn duidelijke woorden over het aanpakken van schijnconstructies in de arbeidsverhoudingen in prostitutiebedrijven en ik hoop dat de Belastingdienst en de uitvoeringsorganen dat meekrijgen en dat zij zich dat ter harte nemen wat betreft de controle ervan. Ik wil graag dat de mogelijkheid van een wettelijk verbod op percentageregelingen

## Van Schijndel

onder bepaalde omstandigheden wordt meegenomen in het handboek of in de vergunningsvoorwaarden. Eigenlijk ben ik gewoon voorstander van een verbod op het hanteren van een procentageregeling, ook al zal dat sommige gemeenten te ver gaan.

Voorzitter! Er zijn erg veel illegale prostituees in Nederland die hier al geruime tijd verblijven om iets te verdienen en mee naar huis te nemen. Ik heb gevraagd naar de mogelijkheid van een gedoogsituatie van twee jaar, maar op die vraag heb ik nog geen antwoord gehad. De minister heeft gezegd dat het niet de bedoeling is een heksenjacht op deze groep te openen en daar ben ik op blij mee.

Ik blijf moeite houden met het antwoord van de minister met betrekking tot het werven van prostituees uit landen buiten de EU. Hierbij is naar mijn mening niet per definitie vrouwenhandel in het geding. Bovendien worden ook vrouwen binnen de EU op enigerlei manier gedwongen in de prostitutie te gaan werken. Vastgesteld kan ook worden dat er veel vrouwen uit landen buiten de EU-landen om economische redenen hiernaar toe komen. Er is dus niet sprake van een rechtstreeks verband. De minister wil afwachten hoe de arbeidsmarkt zich ontwikkelt. Voorzover ik weet is er op dit moment geen tekort aan prostituees, maar dat zou natuurlijk wel kunnen ontstaan als illegale prostituees moeten vertrekken. Ik wil er al met al voor pleiten dit onderdeel gelijk te stellen aan andere arbeidscategorieën en geen onderscheid te maken dat in dit opzicht leidt tot een ongelijke behandeling van prostituees.

Voorzitter! De legalisering van een toch wel grote bedrijfstak is geen gemakkelijke operatie. Het aantal in deze bedrijfstak werkzame mensen is vergelijkbaar met het aantal mensen in de textielindustrie, de auto-industrie of de luchtvaart. Het aantal komt zelfs in de buurt van het aantal mensen dat bij de politie werkt. Wij hebben het dus over een vrij grote bedrijfstak met relatief grote economische betekenis. Ik hoop dat de legalisering vrij snel tot stand komt, want het is juist de illegaliteit die een zekere aantrekkingskracht heeft op marginale en criminele figuren. Dat zou wel eens afgelopen kunnen zijn als de prostitutiebranche gelegaliseerd is.

Voorzitter! Deze wetswijziging was een lange weg. Er zijn heel wat ministers van Justitie aan te pas gekomen en bovendien zijn ze alle vier – inmiddels is er een onlangs vertrokken – in de Eerste Kamer terechtgekomen. U hebt het tenminste voor elkaar gekregen nog voordat u in de Eerste Kamer terechtkomt en daarmee wil ik u van harte feliciteren.

De **voorzitter**: Ik moet toch nog weer eens wijzen op het Reglement van orde waarin staat dat u tot de voorzitter spreekt. De verwarring stijgt natuurlijk ten top als men tegen mij zegt dat ik het heb bereikt, terwijl bedoeld is te zeggen dat de minister het heeft bereikt. Misschien dat de leden er nog eens over kunnen nadenken hoe nuttig het is om het Reglement van orde na te leven.

□

Minister **Korthals**: Voorzitter! De heer Hirsch Ballin meent dat de samenleving allerminst gebaat zal zijn bij deze wetgeving. Dat zal de praktijk moeten uitwijzen. Vervolgens zei hij dat hij enigszins wantrouwend is geworden door de hoeveelheid flankerend beleid die is voorzien. Ik zou hem wel eens willen horen als er niet of nauwelijks in flankerend beleid was voorzien. Ik neem niet aan dat hij in dat geval voor het wetsvoorstel zou hebben gestemd.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ook dan niet, maar wel als het een wetsvoorstel was waarbij niet zoveel flankerend beleid nodig is.

Minister **Korthals**: De heer Van Schijndel heeft er terecht op gewezen dat dit een grote operatie is. Het is hoe dan ook noodzakelijk een heel uitgebreid flankerend beleid op te zetten. Maar ik begrijp dat u een grapje maakte.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Voorzitter! Mag ik hieraan de vraag toevoegen hoe dit flankerend beleid wordt gefinancierd?

Minister **Korthals**: Ik kom daar nog op, want u heeft ook vragen gesteld over de financiering van de politie en het openbaar ministerie.

De **voorzitter**: Ook voor de minister geldt: dat "u", dat ben ik. U spreekt tot de Kamer als geheel en u richt

zich tot de voorzitter. Als u u zegt, bedoelt u niet de spreker, maar de voorzitter.

Minister **Korthals**: Dat had ik mij moeten realiseren.

Voorzitter! De heer Hirsch Ballin heeft gevraagd of deze wetgeving niet beter even had kunnen wachten, omdat er misschien nog kaderwetgeving komt. De huidige situatie in de prostitutiebranche wordt op het ogenblik over de hele linie gemonitord. De voorgestelde wetgeving en het daaruit voortvloeiende prostitutiebeleid worden geëvalueerd. Het is de bedoeling om twee jaar na inwerkingtreding een volledige evaluatie uit te voeren. Die monitoring en evaluatie zullen zicht geven op de aard en omvang van de verschillende vormen van prostitutie binnen de prostitutiebranche en de verschuivingen tussen die vormen, want die mogen niet worden uitgesloten. De evaluatie zal ook antwoord geven op de vraag of gemeenten voldoende instrumenten in handen hebben om een goed en effectief prostitutiebeleid te voeren. Na deze evaluatie kan een verantwoorde beslissing worden genomen over de wenselijkheid van kaderwetgeving en over de inhoud daarvan, dat is althans de opvatting van de regering. Ik merk nog op dat artikel 151a Gemeentewet in de huidige vorm zal verdwijnen. Het is nog te vroeg om aan te geven hoe eventuele aanvullende wetgeving moet worden ingericht. Aanhouding van deze wetgeving is dan ook niet aan de orde.

De heer Hirsch Ballin heeft ook gevraagd of het wel zo'n gelukkige beslissing is om de mr. A. de Graaf-stichting te belasten met de monitoring. Die monitoring wordt begeleid door de Vrije Universiteit Amsterdam en het WODC. Daarnaast is er een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van onder andere diverse ministeries, de VNG en onafhankelijke deelnemers uit bijvoorbeeld de wetenschap. Voorzitter is prof. Heerma van Voss. De mr. A. de Graaf-stichting heeft veel knowhow op dit terrein. Dat is ook een voordeel.

Voorzitter! De vraag is gesteld of er voor dit alles extra middelen beschikbaar zijn. Zoals bekend, is 1,6 mln. gegeven aan politie en justitie. Daaruit wordt bijvoorbeeld het kernteam Noordooit-Nederland voor een deel bekostigd. Dat houdt zich

## Korthals

bezig met de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Verder is er bij de CRI expertise aanwezig. Met andere woorden: er worden wel degelijk financiële middelen hieraan gespendeerd. Het OM ziet erop toe dat mensenhandel in de prioriteitenstelling van de regionale politiekorpsen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit bijzondere aandacht krijgt in de vorm van gericht onderzoek en een toegesneden aanpak daarvan. De handleiding aanpak van mensenhandel van de collegevergadering van procureurs-generaal is aangepast aan de nieuwe wetgeving en zal richtlijnen bevatten voor de opsporings- en vervolgingspraktijk.

Met de invoering van het gemeentelijke vergunningensysteem zal de politie samen met andere handhavende instanties regulier toezicht kunnen uitoefenen op de gang van zaken in seksinrichtingen. Het nieuwe artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht biedt een goed strafrechtelijk instrumentarium voor de bestrijding van onvrijwillige vormen van prostitutie en de daarmee nauw samenhangende mensenhandel. Dit verschijnsel verdient veel aandacht van de politie. Dat is dan ook de reden dat dit een van de speerpunten is van het beleid in de komende jaren op politieel en justitieel gebied.

Voorzitter! Ik meen dat er sprake is van een misverstand over een rechtbankuitspraak. De heer Hirsch Ballin verwees naar een uitspraak van 1 juli 1997 en ik had het over een latere uitspraak. Op de individuele zaken van de uitspraak van 1 juli 1997 zijn nieuwe beslissingen genomen. De reden van de gegrondverklaring van 1 juli 1997 was gelegen in een motiveringsgebrek. Dit is hersteld in de nieuwe beslissingen op de bezwaarschriften. Hiertegen zijn de betrokken prostituees opnieuw in beroep gegaan. De rechtbank te Den Haag, nevenzitting overigens in Amsterdam, heeft in die zaken, dezelfde zaken als van de uitspraken van 1 juli 1997, prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie. Op 15 juli 1999 is dat gebeurd. Met andere woorden: wij hadden het dus wel over dezelfde zaak.

Voorzitter! De heer Holdijk heeft uitgebreid gesproken over de gevolgen van de voorgestelde wetgeving. Er zijn allereerst de

beoogde gevolgen, primair de verwezenlijking van de zes doeleinden die in het wetsvoorstel zijn verwoord, maar er zijn vermoedelijk ook niet beoogde gevolgen. Sommige daarvan zijn voorzien, andere zullen pas blijken in de nieuwe situatie, eventueel na evaluatie. De niet beoogde gevolgen zijn de prijs die moet worden betaald voor regulering en ordening. Er zullen altijd mensen zijn die zich niet aan de regels houden en buiten de ordening opereren. Ik geef een paar voorbeelden. Er zou een vlucht kunnen komen in niet toegelaten vormen van prostitutie, waaronder de prostitutie door illegalen, het onbereikbaar en onzichtbaar worden van vormen van prostitutie en schijnvertoningen zoals de zogenaamde zelfstandig werkende prostituee. Maar ook kan gedacht worden aan schijnhuwelijken. Het prostitutiebeleid en het flankerende beleid zijn erop gericht, de voorwaarden voor verwezenlijking van de beoogde gevolgen te bevorderen en de kansen op het intreden van de nieuwe beoogde en negatieve gevolgen zoveel mogelijk te minimaliseren.

Waarom heb ik niet gekozen voor een formele wet nu de landsadvocaat het risico aanwezig acht dat de rechter het toelatingsverbod in het uitvoeringsbesluit bij de WAV niet zal honoreren? Ik zie een en ander als een overgangsregeling. In een overgangsperiode lijkt mij formele wetgeving een te zwaar middel. Ik wacht ook de ontwikkeling van de jurisprudentie af. Gedurende de overgangstermijn kunnen gemeenten hun beleid naar mijn gevoel vorm gaan geven.

Meermalen hoor ik, van verschillende kanten, de vraag of bestemmingsplannen een mogelijkheid bieden om een nulbeleid te voeren. Het gericht bestemmen van onroerende zaken voor prostitutiedoeleinden leidt ertoe, dat locaties waar prostitutie mag plaatsvinden beperkt worden. Door het bepalen van concentratiegebieden kan de gemeente namelijk aangeven waar prostitutie is toegestaan. Het gaat daarbij tevens om het opnemen van passende bebouwings- en gebruiksvorschriften tot regeling van prostitutie in relatie tot de omgeving.

De andere mogelijkheid is, dat er geen bestemmingen zijn aangewezen. Indien een gemeente in geen enkel bestemmingsplan bestemmin-

gen heeft aangewezen waar prostitutie is toegestaan, kan het gebruik van bepaalde panden voor prostitutie toch worden geweerd. Een aanvraag voor een vrijstelling van het bestemmingsplan om ter plaatse prostitutie mogelijk te maken kan dan wel uitsluitend op ruimtelijke relevante gronden worden afgewezen. Gemeenten hebben daarom niet alsnog de mogelijkheid om op deze wijze een nulbeleid te voeren.

Kan het dan door allerlei voorwaarden te stellen? Ik zou bijna denken dat dat een détournement de pouvoir is. Dat lijkt mij echt niet te kunnen. Met andere woorden, een gemeente doet er verstandig aan om in de bestemmingsplannen aan te geven waar eventueel seksinrichtingen zouden kunnen komen. Doet zij dat niet, dan loopt zij het risico dat het eerder zal worden toegestaan, tenzij er ruimtelijke overwegingen zijn om dat niet te doen. Dat moet dan wel door de gemeente worden aangetoond.

De heer Van Schijndel stelde een vraag over de percentageregeling. Naar mijn oordeel behoort de landelijke overheid daar geen bemoeienis mee te hebben. Als men daar al iets aan zou willen doen, moet je daarvoor bij de gemeente zijn. Die zou dat bijvoorbeeld kunnen opnemen in haar vergunningenvoorwaarden.

In eerste termijn heb ik al gezegd, dat de overheid er niet op uit is om een heksenjacht op illegale prostituees te creëren. Wel moeten wij een consequent beleid voeren. Als illegale werknemers worden aangetroffen, worden die uiteindelijk toch Nederland uitgewezen. Ik voel er ook niet voor om voor de mensen die hier al gewerkt hebben een gedoogsituatie te creëren. Zij werken hier namelijk in strijd met de regelgeving voor vreemdelingen. Van ongelijke behandeling is geen sprake.

Wanneer na verloop van tijd tekorten blijken, kan worden bezien of toelating moet worden overwogen. Ik ga daar op voorhand niet van uit. Laten wij die deur niet openzetten, maar gewoon eerst proberen de branche zo gezond mogelijk te maken. Later, na de monitoring en de evaluatie, kan dan worden bezien of er behoefte aan is. Misschien blijkt dat helemaal niet zo te zijn.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik heb



## Korthals

aangegeven dat in mijn ogen de juridische argumentatie van de minister op grond van artikel 19, derde lid, van de Grondwet niet houdbaar is. Ik merkte dat de heer Kohnstamm, ondanks zijn andere oordeel over het wetsvoorstel, eigenlijk in dezelfde richting denkt. Mijn advies aan een gemeente die zo'n nulbeleid zou willen voeren, zou zijn, gewoon haar autonome bevoegdheid te gebruiken, waarna de rechter eventueel wel zal beoordelen of dit wegens veronderstelde strijd met het derde lid van artikel 19 van de Grondwet geen stand kan houden. Mijn inschatting is – en ik merk dat ik er niet alleen in sta – dat een gemeente die vrijheid wel degelijk behoudt. Stel nu dat een gemeente dit bij verordening zou bepalen, zou dan de regering zo ver gaan dat zij een spaak in het wiel steekt door zo'n verordening te vernietigen? Of zou zij de gemeente de kans geven, die verordening te handhaven en bordelen te weigeren om er vervolgens een oordeel van de rechter over te verkrijgen?

Minister **Korthals**: Voorzitter! Ik meen dat dit punt ook in de schriftelijke voorbereiding met de Eerste Kamer naar voren gekomen is. De regering heeft niet in absolute zin aangegeven dat dit niet mogelijk zou zijn, dus de rechter zou hierover anders kunnen denken, wat ik echter niet verwacht. Ik hoop overigens niet dat gemeenten hiertoe zullen overgaan; de heer Hirsch Ballin doet bijna een oproep aan gemeenten om verordeningen met deze strekking te maken. Ik vind het niet goed als landelijk gesteld wordt dat bepaalde dingen niet strafbaar zijn, terwijl dit dan vervolgens eigenlijk ongedaan gemaakt wordt door gemeentelijk beleid. In theorie zouden op deze wijze alle gemeenten tezamen onderuit kunnen halen wat deze Kamer hopelijk met de Tweede Kamer zal beslissen. Ik zou het geen gunstige ontwikkeling vinden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, verlangt de CDA-fractie stemming over dit wetsvoorstel. De stemming zal plaatsvinden op 26 oktober aanstaande.

Sluiting 16.55 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. het voorbereidend onderzoek door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 12 oktober 1999:

Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de evaluatie van de bijstandsverlening aan zelfstandigen (26498);

b. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 26 oktober 1999:

Uitbreiding van de kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet met zelfstandigen voor wie, gelet op hun inkomen, toegang tot de sociale ziektekostenverzekering is aangewezen en tijdelijke wijziging van de indexeringsgrens alsmede wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Zelfstandigen in Zfw) (26553).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Voorstel van wet van de leden Dittrich, Swildens-Rozendaal en O.P.G. Vos tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering (strafbaarstelling van belaging) (25768);

Wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf en in verband daarmee enkele andere wetten, teneinde de effectiviteit van het bedrijfseconomisch toezicht te vergroten (26075);

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 met betrekking tot de afgifte en inname van kentekenplaten (26138);

Wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen in verband met politieke partijen die met een gezamenlijke kandidatenlijst aan verkiezingen deelnemen (26278);

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening (financiële verantwoording) (26341);

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in verband met de aanpassing van het stelsel van bestuurlijke boeten (26411);

Wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met enkele maatregelen ter verbetering van het functioneren van het vervangingsfonds en het participatiefonds (regeling verbetering functioneren vervangings- en participatiefonds) (26427);

Aanpassing van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek aan de richtlijn betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (26470);

Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de evaluatie van de bijstandsverlening aan zelfstandigen (26498);

Uitbreiding van de kring van verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet met zelfstandigen voor wie, gelet op hun inkomen, toegang tot de sociale ziektekostenverzekering is aangewezen en tijdelijke wijziging van de indexeringsgrens alsmede wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Zelfstandigen in Zfw) (26553);

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs met het oog op afschaffing van de einddatum voor indiening van aanvragen tot bekostiging van nevenvestigingen in verband met bijzondere omstandigheden, alsmede enige vooral technische aanpassingen (afschaffing einddatum aanvraag nevenvestigingen; technische aanpassingen) (26555).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives: een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van de op 24 april 1998 te Londen totstandgekomen wijzigingen van het op 3 september 1976 te Londen totstandgekomen Verdrag en de Exploitatie-overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Mobile Satellieten (Inmarsat) (Trb. 1999, 79), alsmede een toelichtende nota bij deze verdragswijziging (griffiennr. 124382);

een, van als voren, ten geleide van een verslag van werkzaamheden