

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 189b

**25 437**

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

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 juni 1999

Ik stel met genoegen vast dat een aantal van de aan het woord zijnde fracties zich kan verenigen met het wetsvoorstel en de daarmee beoogde doeleinden. Ik ben van oordeel dat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft geleid tot een belangrijke verduidelijking van het wetsvoorstel en zijn gevolgen voor de praktijk. Ik verwacht dat de constructieve vragen en de opmerkingen van de aan het woord zijnde fracties de doeleinden van het wetsvoorstel en zijn praktische gevolgen nog verder kunnen verduidelijken. Ik wijs erop 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.

Ik zal in de gevallen waar zulks zinvol is, op vragen en opmerkingen van de diverse fracties die met elkaar samenhangen, gezamenlijk ingaan.

De leden van de fractie van de **VVD** hebben verzocht om een (beknopt) overzicht van de prostitutiewetgeving en de handhaving daarvan in de verschillende landen van de Europese Unie.

In een bijlage bij deze memorie wordt een beknopt overzicht gegeven van de prostitutiewetgeving in een aantal Europese landen. Een diepgaand en bewerkelijk onderzoek zou nodig zijn om een goed en accuraat beeld te krijgen van de werkelijke gang van zaken in een bepaald land. Wat de handhaving betreft kan worden opgemerkt dat alle landen mensen- en kinderhandel en de daarmee samenhangende of daaruit voortvloeiende vormen van exploitatie waarin prostituees worden uitgebuit, bestrijden. Zweden heeft onlangs zijn prostitutiewetgeving gewijzigd. Sinds 1 januari 1999 is de prostituut strafbaar.

Diverse landen, waaronder Duitsland, Denemarken en Tsjechië, hebben inmiddels belangstelling getoond voor de voorgestelde Nederlandse wetgeving.

De leden van de fractie van het **CDA** stelden in dit stadium enige vragen over de feitelijke gevolgen van de voorgestelde legalisering van het bordeelwezen.

Het staat naar mijn oordeel een gemeente niet vrij, op basis van artikel 151a van de Gemeentewet te bepalen dat het niet is toegestaan om een

prostitutiebedrijf in die gemeente te vestigen. Zulks zou vermoedelijk strijdig zijn met artikel 19 van de Grondwet.

De keuze voor het opschrift van het wetsvoorstel – opheffing van het algemeen bordeelverbod – berust op de kern van het voorstel: het algemeen bordeelverbod in het Wetboek van Strafrecht wordt opgeheven. Een aantal niet te aanvaarden vormen van exploitatie van prostitutie – kort gezegd uitbuiting en uitbating van minderjarigen voor de prostitutie – blijft strafbaar. Opheffing van het algemeen bordeelverbod houdt dus in handhaving van een strafrechtelijk verbod van een aantal vormen van exploitatie van prostitutie als misdrijf in het Wetboek van Strafrecht. Deze opheffing houdt niet in de mogelijkheid van handhaving van een geheel gemeentelijk verbod.

Ik ben van oordeel dat na opheffing van het algemeen bordeelverbod aan het Wetboek van Strafrecht geen argument kan worden ontleend om gelegaliseerde vormen van exploitatie van prostitutie binnen een bepaalde gemeente geheel te weren. Ik meen dat het gemeenten niet vrij staat om zonder wettelijke grondslag een zogenoemd nulbeleid te voeren. Ik sluit overigens niet uit dat de onafhankelijke rechter over deze rechtsvraag in bijzondere gevallen een andere opvatting huldigt. Ik kan mij voorstellen dat gemeenten die geen bedrijfsmatige prostitutie kennen (omdat zij het bordeelwezen tot nu toe buiten de deur hebben weten te houden dan wel omdat exploitanten geen belangstelling hadden om aldaar bordelen te exploiteren) niet zitten te springen om de komst van deze bedrijvigheid. Gemeenten kunnen hun vestigingsbeleid zo inrichten dat deze bedrijvigheid – zo die zich al juist in die gemeenten zou willen vestigen – bescheiden vormen aanneemt. Desgewenst kunnen daarover in regionaal verband nadere afspraken worden gemaakt. Ik acht het onwenselijk dat gemeenten over de bevoegdheid zouden beschikken om activiteiten die door de strafwetgever worden getolereerd, geheel te weren.

De leden van de fractie van het **CDA** zouden het onaanvaardbaar vinden als bordelen op een aantal punten – het werven van buitenlands personeel, het verkrijgen van een vergunning voor de vestiging van een bordeel en het vragen van subsidie – op dezelfde voet als andere bedrijven zouden worden behandeld.

Ik stel voorop dat het werven van buitenlands personeel kan vallen onder de delictomschrijving van het huidige artikel 250ter, eerste lid, onderdeel 2°, en het voorgestelde artikel 250a, eerste lid, onderdeel 2°. Overigens is tewerkstelling van personen in de prostitutie slechts toegestaan, indien deze personen een verblijfsstatus hebben die de bevoegdheid verschaft om inkomsten uit arbeid te verwerven. Over de juridische houdbaarheid van handhaving van een op de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) gebaseerde categoriale weigering om voor prostitutie en aanverwante activiteiten een tewerkstellingsvergunning af te geven is zekerheidshalve het advies van de landsadvocaat gevraagd. Na ontvangst van het advies zullen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik een definitief standpunt daaromtrent innemen. Zolang de Wav van toepassing blijft zullen er geen tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven voor arbeid in de prostitutie. In zoverre worden bordelen op andere wijze behandeld dan andere bedrijven.

Indien de vestiging van het prostitutiebedrijf past in het lokale vestigingsbeleid en aan de vergunningsvoorschriften wordt voldaan, zal een vergunning voor de exploitatie van een prostitutiebedrijf worden afgegeven. In zoverre is er geen aanleiding aspirant exploitanten anders te behandelen dan andere ondernemers.

De leden van de fracties van **CDA**, **SGP**, **RPF** en **GPV** vroegen aandacht voor subsidiëring van exploitanten van prostitutiebedrijven.

Het kan niet worden uitgesloten dat ondernemerssubsidies ten goede komen aan exploitanten van prostitutiebedrijven. Ook kunnen zij onder omstandigheden aanspraak maken op belastingfaciliteiten. Subsidie-regelingen geven de subsidiegever echter doorgaans de nodige discretio-naire bevoegdheden. Dat geldt ook voor generieke regelingen die voorzien in een startsubsidie voor beginnende ondernemers. De subsidie-gever 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 gemeentelijk prostitutiebeleid. Anderzijds is ook denkbaar dat een gemeente juist wel financiële medewerking verleent aan bepaalde initiatieven in de prostitutiesector, zoals bij voorbeeld het starten van samenwerkingsverbanden tussen zelfstandig werkende prostituees.

Het risico is aanwezig dat een deel van de prostitutiebranche zich buiten de ordening plaatst. Te denken valt aan het exploiteren van een prostitutiebedrijf zonder de vereiste vergunning, aan prostitutie door illegale thuiswerkers, aan illegale prostituees die hun diensten via escort services aanbieden en aan straatprostitutie door illegalen. In het WODC-rapport 173 «Georganiseerde criminaliteit in Nederland» wordt opgemerkt dat het effect van de opheffing van het algemeen bordeelverbod kan zijn dat dergelijke ontwijkstrategieën worden ontwikkeld. Het is op dit moment niet mogelijk om aan te geven of, en zo ja, in welke mate verschuivingen naar het illegale circuit zullen plaatsvinden. De monitoring en de evaluatie zullen moeten uitwijzen hoe de prostitutiebranche zich na de opheffing van het algemeen bordeelverbod gaat ontwikkelen. Ik acht het van groot belang dat de overheden die zijn belast met de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid, de ontwikkelingen en eventuele verschuivingen binnen de prostitutiebranche scherp in de gaten houden.

De leden van de fracties van het **CDA**, de **PvdA** en **GroenLinks** vroegen naar de handhaving van het verbod van het plegen van ontucht met minderjarige prostituees.

Het opsporings- en vervolgingsbeleid inzake het gebruik maken van de diensten van minderjarige prostituees zal zich concentreren op de prostitutie in prostitutiebedrijven en op tippelzones. Ingevolge de vergunningsvoorschriften mag de exploitant geen gebruik maken van de diensten van minderjarige prostituees.

De prostituant zal zich ervan dienen te vergewissen dat de persoon van wiens of wier seksuele diensten hij gebruik wenst te maken, ten minste 18 jaar is. Indien de prostituant twijfelt omtrent de meerderjarigheid van de prostituee, doet hij er verstandig aan, geen gebruik te maken van de diensten van de desbetreffende prostituee. Anders riskeert hij immers strafrechtelijke vervolging.

Ik wijs erop dat het verbod om ontucht te plegen met minderjarige prostituees niet gemakkelijk is te handhaven voor zover prostitutie zich niet in het openbaar afspeelt. Dan zal voor strafrechtelijke optreden veelal een aangifte nodig zijn.

Met de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet op 1 januari 1999 is de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting komen te vervallen. Het was inderdaad fraaier geweest indien in de considerans daarmee alsnog rekening zou zijn gehouden door vervanging van de woorden «het voornemen» door het woord «afschaffing» en door schrapping van de woorden «af te schaffen».

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met instemming kennis genomen van de wetswijziging. Zij vroegen hoe voorkomen kan worden dat buitenlandse vrouwen meer

in de illegaliteit zullen verdwijnen.

Er kan op worden gewezen dat buitenlandse prostituees uit landen van buiten de EU op dit moment reeds voor het overgrote deel illegaal in Nederland verblijven. Hoewel zij dus ook nu al geen recht op verblijf hebben, is hun aanwezigheid de afgelopen jaren in overwegende mate gedoogd. Consequentie van het wetsvoorstel is dat aan dit gedogen een einde zal komen en deze prostituees, wanneer zij worden aangetroffen, bij voorbeeld bij controles ter handhaving van het gemeentelijk vergunningenbeleid, het vreemdelingtoezicht of – indien na opheffing van het algemeen bordeelverbod nog van toepassing op de prostitutiebranche – de Wav, aangezegd zal worden Nederland te verlaten. Ook verwacht ik dat veel prostituees zullen overwegen vrijwillig uit Nederland te vertrekken. Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat zij in ieder geval voorlopig geen kans zullen maken op een legale verblijfsstatus en gereede kans lopen als illegaal uit Nederland te zullen worden uitgezet, hetgeen het voor hen ook minder aantrekkelijk maakt naar Nederland terug te keren.

Of er sprake zal zijn van een verplaatsingseffect en een mogelijk vluchtgedrag naar andere vormen van de prostitutie die minder makkelijk te reguleren zijn, zal breed worden gevolgd en geëvalueerd. Bij deze evaluatie wordt de vraag betrokken welk effect het wetsvoorstel heeft op de positie van de individuele prostituee. De opzet van de evaluatie maakt tussentijdse bijstelling van beleid, indien noodzakelijk, mogelijk. Andere vormen van prostitutie zijn met name straatprostitutie en escort. Hierbij zij opgemerkt dat straatprostitutie een vrij zichtbare vorm van prostitutie is die naar haar aard controle mogelijk maakt. De gemeenten krijgen op grond van het nieuwe artikel 151a van de Gemeentewet een mogelijkheid om ook escortbedrijven te controleren en aan banden te leggen. Het instrumentarium om een groei van een illegaal circuit te voorkomen en tegen te gaan is mijns inziens dus zeker aanwezig.

De afgelopen jaren is het aantal prostituees van buiten de EU sterk toegenomen; voorondersteld mag worden dat het aanbod groter is dan de vraag. Om een verblijfsvergunning te kunnen verlenen moet kunnen worden vastgesteld of er met de aanwezigheid van de prostituee een wezenlijk Nederlandse belang wordt gediend. Hiervoor is een objectief beeld nodig van de verhouding tussen vraag en aanbod op gemeentelijk niveau. Omdat de werkzaamheden op dit moment in de illegaliteit plaatsvinden is dit beeld er nog niet. Het lijkt dus verstandig de ontwikkelingen na inwerkingtreding van het voorstel af te wachten alvorens antwoord te geven op de vraag of een uitzondering op zijn plaats zou zijn. Het is thans veel te vroeg om in te gaan op de vraag of een uitzendconstructie een oplossing zou kunnen bieden.

De beoogde legalisering van de prostitutiebranche is in tweeërlei opzicht begrensd.

In de eerste plaats is er de grens tussen legale en niet legale vormen van exploitatie van prostitutie. Niet legale vormen zijn de vormen die in het voorgestelde artikel 250a zijn strafbaar gesteld en activiteiten die in strijd zijn met gemeentelijke voorschriften.

In de tweede plaats brengt de aard van de prostitutie – het zich vrijwillig beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met derden – met zich mee dat niet alle regelgeving onverkort van toepassing kan zijn op de prostitutie en op legale vormen van exploitatie van prostitutie. Een goed voorbeeld daarvan is het begrip «passende arbeid» in de sociale zekerheidswetgeving. Prostitutie kan niet worden gerekend tot passende arbeid. Voor personen die niet zelf aangeven dit werk te willen doen, is prostitutie geen passende arbeid. Iemand kan niet in strijd met de eigen religieuze, maatschappelijke of culturele opvattingen worden gedwongen om in de prostitutie werkzaam te zijn. Voor functies

die in relatie staan tot het prostitutiebedrijf, maar die niet zelf het verrichten van seksuele handelingen inhouden (bij voorbeeld portier, barkeeper, schoonmaker), zullen de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid (uvi's), op basis van concrete omstandigheden moeten bepalen of de desbetreffende functie passend moet worden geacht.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een model-verordening voorbereid inzake exploitatie van prostitutie. Het gaat om een hoofdstuk 3 in de Algemene Plaatselijke Verordening (APA). De model-verordening zal worden vastgesteld indien en nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel zal hebben aanvaard. In samenwerking met de VNG, het openbaar ministerie en de politie is een Handboek lokaal prostitutiebeleid opgesteld. Een concept daarvan zal deze dagen aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer worden aangeboden. Het Congres- en Studiecentrum van de VNG en het Ministerie van Justitie organiseren een zestal regionale voorlichtingsbijeenkomsten. Deze leveren een bijdrage aan de voorbereiding van degenen die belast zullen worden met de uitvoering en de handhaving van het prostitutiebeleid, op de nieuwe wetgeving. Dit Congres- en Studiecentrum organiseert in samenwerking met het Ministerie van Justitie tevens een tiental workshops, verspreid over het gehele land, die in het bijzonder gericht zijn op de praktische toepassing van de model APV en het Handboek lokaal prostitutiebeleid. Al deze activiteiten bevorderen dat gemeenten tijdig het nodige prostitutiebeleid zullen ontwikkelen.

De Gemeentewet zoals die na inwerkingtreding van het wetsvoorstel komt te luiden biedt gemeenten een solide grondslag om een lokaal prostitutiebeleid te voeren.

Bij de evaluatie van de uitvoeringspraktijk zullen de effecten van het door de wetswijziging mogelijk gemaakte prostitutiebeleid worden onderzocht. Hoofddoel van de evaluatie zal het antwoord zijn op de vraag in welke mate de beoogde doeleinden zullen zijn verwezenlijkt. Daarbij komt tegelijkertijd antwoord op de vraag of, en zo ja, in welke mate zich niet beoogde negatieve neveneffecten hebben voorgedaan. De onderwerpen waarover na ommekomst van een jaar zal worden gerapporteerd, verschillen niet van de onderwerpen in de rapportage die na twee jaar zal worden uitgebracht. Deze rapportage zal in het bijzonder antwoord moeten geven op de vraag of nadere bestuurlijke wetgeving inzake prostitutie wenselijk is.

De leden van de fractie van **D66** hadden met grote instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vroegen om een reactie op een aantal punten.

Deze leden toonden zich bezorgd over het ontbreken van eenduidige landelijke regelingen inzake prostitutie.

Ik meen dat er geen aanleiding is voor zorgen op dit punt.

Gemeenten die thans met prostitutie te maken hebben dan wel verwachten daarmee te maken zullen krijgen, beschikken over een aantal instrumenten om de lokale exploitatie van prostitutie te reguleren: (1) het voeren van een vergunningenbeleid en (2) het voeren van een vestigingsbeleid.

Het vergunningenbeleid zal zijn gebaseerd op de APV. De Gemeentewet voorziet in de bevoegdheid tot vaststelling daarvan. Het voorgestelde artikel 151a van de Gemeentewet verzekert dat gemeenten voorschriften kunnen vaststellen inzake alle vormen van bedrijfsmatige prostitutie, met inbegrip van escort-services. Ik verwacht dat gemeenten gebruik zullen maken van de model-verordening van de VNG. Dat bevordert de totstandkoming van een gemeentelijk vergunningenbeleid dat op hoofdpunten gelijkvormig is. Gemeenten kunnen desgewenst het model-hoofdstuk inzake exploitatie van seksinrichtingen aanpassen aan lokale behoeften. Ik verwacht niet dat gemeenten ervoor zullen kiezen een

geheel eigen van het model afwijkende regeling vast te stellen. Ik verwacht dat gemeenten binnen een bepaalde regio bij de ontwikkeling van hun vestigingsbeleid met elkaar rekening houden en waar nodig en gewenst hun beleid op elkaar afstemmen. In het Handboek lokaal prostitutiebeleid en tijdens de regionale voorlichtingsbijeenkomsten en workshops wordt sterk aangedrongen op regionale samenwerking. Een gemeente kan op basis van de APV en het gemeentelijk beleid inzake ruimtelijke ordening straatprostitutie vanuit de optiek van de openbare orde nader beheersen en sturen. Ik meen dat gemeenten geen bemoeienis behoren te hebben met activiteiten die particulieren in hun privésfeer ondernemen, tenzij de openbare orde in het geding is. Dat uitgangspunt geldt ook prostitutie.

Ik ben derhalve van oordeel dat zonder nadere centrale bestuurlijke wetgeving inzake prostitutie goed en effectief prostitutiebeleid kan worden ontwikkeld en uitgevoerd.

Ik heb bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer reeds naar voren gebracht dat ik het onverstandig vind om in dit stadium de totstandkoming van zulke wetgeving te bevorderen.

Ik meen dat eerst de nodige ervaring moet worden opgedaan met een gelegaliseerde prostitutiebranche, voordat verantwoorde keuzen kunnen worden gemaakt of zulke wetgeving er moet komen en hoe deze moet worden ingericht.

Ik sluit niet uit dat in de toekomst kan blijken dat er behoefte bestaat aan nadere landelijke regelgeving op het terrein van de prostitutie. Daarvoor kan de evaluatie belangrijke gezichtspunten opleveren.

Indien wordt besloten tot de vaststelling van landelijke kaderwetgeving, zullen op een aantal terreinen uniforme voorschriften worden gegeven. Ook bij zulke wetgeving zal er overigens behoefte bestaan aan lokale invulling en differentiatie.

Wat het optreden van de rechter betreft breng ik nog het volgende naar voren. De strafrechter zal geroepen worden te oordelen over overtredingen van artikel 250a Sr. dan wel van gemeentelijke voorschriften. De bestuursrechter zal geroepen worden te oordelen over de toepassing van bestuurlijke instrumenten. Ook rechtspraak inzake prostitutie kan belangrijk materiaal opleveren voor besluitvorming of nadere centrale regelgeving op termijn gewenst is.

De leden van de fractie van **D66** vroegen wat er met de aanbevelingen uit het NISSO-onderzoek naar de aard en omvang van minderjarige (allochtone) meisjes die gedwongen in de prostitutie werken, is gedaan dan wel wat ik voornemens ben met deze aanbevelingen te doen.

Ik heb in mijn brief van 28 oktober 1998 aan de Tweede Kamer mijn voorlopige reactie gegeven op dit rapport. Een definitief standpunt zal ik bekend maken in de kabinetsnota over seksueel misbruik van kinderen die in voorbereiding is.

Vooruitlopend hierop kan ik u het volgende berichten.

In het NISSO-rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van de werkwijze en inzet van de politie bij onderzoeken naar gedwongen prostitutie van minderjarige meisjes. Deze aspecten worden in bredere zin behandeld in de eindrapportage van de Inspectie voor de politie inzake de politieke zedenzorg in Nederland die ik samen met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Tweede Kamer heb gezonden bij brief van 13 november 1998. De voorstellen die in deze rapportage van de Inspectie zijn gedaan om de politieke zedenzorg te verbeteren, worden dit jaar uitgevoerd.

In het NISSO-rapport wordt gewezen op de problematiek van de minderjarige asielzoeksters, veelal uit West-Afrika maar ook uit China, die binnen enkele dagen na aankomst in een asielzoekerscentrum al weer verdwijnen en daarna gedwongen in de prostitutie te werk worden gesteld. De

verdwijning van alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA's) uit asielzoekerscentra heeft de voortdurende aandacht van de regering. De staatssecretaris van Justitie heeft onlangs een aantal maatregelen aangekondigd. Het centrale register dat er voor AMA's is, wordt op korte termijn overgedragen aan de divisie CRI van het Korps landelijke politiediensten. De divisie CRI heeft haar register van vermiste personen reeds aangepast, zodat ook AMA's herkenbaar zijn en er melding kan worden gemaakt van een vermoeden van een misdrijf. Tevens wordt in de asielzoekerscentra bijzondere aandacht besteed aan de voorkoming van de verdwijningen van deze meisjes. Binnen het regionale politiekorps Noord-Oost Gelderland is een speciaal rechteam opgericht dat zich in het bijzonder bezighoudt met de opsporing van AMA's die in de prostitutie belanden en met het onderzoek naar verdachten van vrouwenhandel en kinderprostitutie. Bezien wordt of in Europees verband de regelgeving met betrekking tot AMA's aanpassing behoeft. In aanvulling op het NISSO-rapport zal dit jaar een onderzoek starten naar prostitutie onder allochtone jongens. Dit onderzoek vormt onderdeel van het programma van het WODC. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden ingebed in de uitvoeringsmaatregelen die in het kader van het project CRIEM worden genomen.

De leden van de fractie van **D66** hebben aandacht gevraagd voor de (verbetering van) de positie van prostituees. Zij hebben voorgesteld middelen vrij te maken om organisaties als De Rode Draad in staat te stellen informatie te verstrekken, hulp te verlenen, te verwijzen, en dergelijke.

Ik onderschrijf het belang van de rol die de stichting De Rode Draad in dit verband kan vervullen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik hebben daarom besloten om De Rode Draad nog gedurende twee jaar na inwerkingtreding van de wetwijziging subsidie te blijven verlenen.

De Rode Draad is betrokken bij de ontwikkeling van het flankerend beleid en heeft onder andere een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het Handboek lokaal prostitutiebeleid. In dit Handboek is ook de nodige aandacht besteed aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de individuele prostituee. Er is onder meer ingegaan op de arbeidsrechtelijke verhouding tussen exploitant en prostituee, de arbeidsomstandigheden en de sociale zekerheid. Ook tijdens de onlangs gehouden regionale voorlichtingsbijeenkomsten is aan de gemeenten nadrukkelijk gevraagd om in hun lokale prostitutiebeleid rekening te houden met de bescherming en de verbetering van de positie van prostituees.

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn voorstander van legalisering van seksbedrijven.

Deze leden vroegen in het bijzonder de aandacht voor de verbetering van de maatschappelijke positie van prostituees.

De verwachting is gerechtvaardigd dat op termijn een goed deel van de prostituees als zelfstandig ondernemer werkzaam zal zijn. Overigens zijn er allerlei gradaties in zelfstandigheid. Het kan zijn dat een aantal prostituees tezamen in coöperatief verband een prostitutiebedrijf exploiteert. Het kan ook zijn dat de exploitant van een prostitutiebedrijf prostitutie faciliteert. In dat geval bestaat tussen de prostituee en exploitant een rechtsverhouding sui generis waarbij de exploitant faciliteiten ter beschikking stelt en de prostituee daarvoor betaalt. Ook in zo'n rechtsbetrekking kan de prostituee beschikken over een grote mate van zelfstandigheid.

Op het ogenblik is niet bekend welk deel van de prostituees als zelfstandige en welk deel in een of ander arbeidsrechtelijke rechtsverhouding zal gaan werken. Het evaluatieonderzoek beoogt mede daarop inzicht te verschaffen.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod zet in het algemeen een ontwikkeling in gang waarbij de positie van de prostituee kan verbeteren. Dat geldt ook voor de zelfstandig werkende prostituee. Sanering van deze bedrijfstak omvat sanering van al zijn geledingen. Legalisering van exploitatie van prostitutie werkt als zodanig door naar de arbeid van zelfstandige prostituees.

Legalisering van de prostitutiebranche bevordert de emancipatie van de prostituee.

De overheid heeft op zich geen bemoeienis met de wijze waarop de prostituees wensen te werken.

Wel kan de overheid in haar beleid tot uitdrukking brengen dat het in het belang van de prostituee is om zelfstandig te beslissen over de wijze waarop zij haar beroep wenst uit te oefenen, de tijden waarop zij wenst te werken en om te bepalen aan wie zij haar diensten wenst aan te bieden. Schijnconstructies komen naar verwachting ook voor in de prostitutiebranche. Deze zijn niet geheel uit te bannen. De uitvoeringsorganen, de belastingdienst en de gemeentelijke overheden hebben een taak bij het streven schijnconstructies tegen te gaan.

Het is niet gemakkelijk om in algemene zin antwoord te geven op de vraag onder welke omstandigheden sprake is van dwangaspecten, in het bijzonder de omstandigheid dat misbruik wordt gemaakt van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht. De omstandigheid dat de prostituee verkeert in een afhankelijke positie en van daaruit als het ware gedrongen wordt om akkoord te gaan met een voor haar onevenredig nadelige regeling kan overtreding van één van de in artikel 250a Sr strafbaar gestelde gedragingen opleveren. Ik denk daarbij in het bijzonder aan artikel 250a, eerste lid, onderdeel 6°.

Ik acht het mogelijk dat gemeenten in hun vergunningsvoorschriften bepalen dat percentageregelingen waarbij een onevenredig aandeel van de verdiensten van de prostituee wordt afgestaan aan de exploitant, niet zijn toegestaan. Ik wijs er op dat het toezicht op de naleving van voorschriften die betrekking hebben op de rechtspositie van de prostituee, beperkt zal zijn.

Het is van groot belang dat prostituee en exploitant afspraken maken die recht doen aan de positie van de prostituee. Over (onderdelen van) de rechtsverhouding tussen prostituee en exploitant en uitvoering daarvan kan zo nodig het oordeel van de civiele rechter worden ingewonnen.

Prostituee en exploitant kunnen afspreken dat de prostituee tijdelijk en incidenteel werkt in de seksinrichting. Van de aard van de afspraken en de feitelijke situatie hangt af of deze rechtsverhouding als een arbeidsovereenkomst kan worden aangemerkt, al dan niet in de vorm van een «oproepcontract» of een «nulurencontract», of als een (commercieel) contract tussen een zelfstandig werkende prostituee en de seksinrichting.

Ik deel de mening van de leden van de **GroenLinks**- fractie dat de onderhandelingspositie van de individuele prostituee op dit ogenblik – bij een bordeelverbod – zwak is. Die positie zal na opheffing van het bordeelverbod sterker kunnen worden. Een en ander hangt ook af van de ontwikkeling in de branche en van de mogelijkheden van prostituees om zelfstandig te werken.

Afgewacht moet worden in hoeverre prostituees behoefte zullen gevoelen in de ontwikkeling van voldoende organisatiegraad. Zoals ik hiervoor al heb meegedeeld zal de belangenorganisatie de Rode Draad in ieder geval gedurende twee jaar na inwerkingtreding nog worden gesubsidieerd.

Het gemeentelijk vergunningstelsel voorziet in een overgangsregime. Behoorlijk bestuur vergt zulks. Van de aard van het strafrechtelijk verleden – ernst van de gepleegde delicten en het moment waarop deze zijn

gepleegd – hangt af of de betrokken exploitanten in aanmerking voor een overgangsregime.

Het prostitutiebeleid zal worden aangepast, als de monitoring uitwijst dat er zich ongewenste ontwikkelingen voordoen, zo nodig nog vóór het einde van de evaluatie.

De leden van de fracties van **SGP, RPF** en **GPV** hadden met uiterst gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ter verbreding en verdieping van hun inzichten tot de uitgangspunten en de effecten van het wetsvoorstel wilden zij gaarne enige vragen aan de regering voorleggen.

Op hun verzoek ontvangt uw Kamer dezer dagen bij afzonderlijke brief de modelverordening van de VNG. De VNG heeft de modelverordening (hoofdstuk 3 van de model-APV) eind maart jl., anticiperend op de voorgestelde wetswijziging, als concepttekst naar alle gemeenten verzonden.

Ook hebben deze leden geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de handreiking ten behoeve van het lokaal handhavingsbeleid.

Tevens hebben zij gevraagd om deze handreiking, eventueel in concept, voor de afhandeling van het wetsvoorstel aan de Kamer voor te leggen. Ik voldoe graag aan dat verzoek. Uw Kamer ontvangt in de hiervoor genoemde brief tevens in concept het volledige Handboek lokaal prostitutiebeleid, waarin deze handreiking is opgenomen. De definitieve versie van dit Handboek zal breed worden verspreid, onder andere aan de gemeenten, de arrondissementsparketten en de politieregio's, indien en nadat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer zal zijn aanvaard.

Denkbaar is dat exploitatie van prostitutie zal gaan plaatsvinden in gemeenten waarin deze nu nog niet voorkomt. Legalisering van de exploitatie van prostitutie is niet gericht op stimulering van deze bedrijvigheid. Legalisering daarvan beoogt de nadelen die kleven aan het huidige bordeelverbod weg te nemen, en de weg vrij te maken voor realisering van een aantal doeleinden die naar het oordeel van de regering wenselijk zijn.

Overigens is denkbaar dat als het gevolg van het op de nieuwe wetgeving gebaseerde prostitutiebeleid de prostitutiebedrijvigheid per saldo zal afnemen.

Mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid breng ik het volgende naar voren omtrent de arbeid prostitutie.

Legalisering van de exploitatie van prostitutie heeft tot gevolg dat deze exploitatie 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 de uitbating van prostitutie tevens tot een bijzondere bedrijfstak. Prostitutie en de exploitatie daarvan zijn buitengewoon, omdat het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit van de prostituee verzekerd dient te zijn. Het zelfbepalingsrecht en daarmee de vrijwilligheid van de dienstverlening dienen steeds centraal te staan.

Het zeer persoonlijke karakter van de seksuele dienstverlening heeft zowel betrekking op de relatie exploitant en prostituee als op de relatie tussen prostituant en prostituee. De omstandigheid dat de uitoefening van het grondrecht op lichamelijke en geestelijke integriteit verzekerd dient te zijn kan de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee en die tussen prostituee en prostituant beïnvloeden. Deze omstandigheid heeft als

juridische consequentie dat de prostituee kan besluiten om haar werkzaamheden eerder te beëindigen dan aanvankelijk was afgesproken. Ik heb bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar voren gebracht dat de arbeidsovereenkomst tussen een bordeelhouder en een prostituee «in beginsel» een gewone arbeidsovereenkomst «met specifieke elementen» is. Vooraf wijs ik er nogmaals op dat de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee vaak geen arbeidsovereenkomst zal zijn. Indien deze rechtsverhouding wel als zodanig kan worden aangemerkt, dan is er sprake van een gewone arbeidsovereenkomst waarop alle regels van het arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing zijn, ook de regels inzake opzegtermijnen en opzegverboden, waar deze leden op wijzen. Met de woorden «in beginsel» en «met specifieke elementen» heb ik willen aangeven dat het in de grondwet verankerde recht op lichamelijke en geestelijke integriteit onder omstandigheden een andere invulling kan geven aan de aan de arbeidsovereenkomst verbonden rechten en verplichtingen dan in andere sectoren. Het bijzondere karakter van deze bedrijfstak zal een specifieke en eigen invulling van het goed werkgeverschap en goed werknemerschap, zoals dit is neergelegd in artikel 611 van Boek 7 BW, met zich meebrengen. Dit geldt bij voorbeeld voor de verplichting voor de werknemer om de bedongen arbeid te verrichten. Onder omstandigheden zal de prostituee de bedongen arbeid kunnen weigeren, dan wel voortijdig kunnen staken.

De leden van **SGP**, **RPF** en **GPV** stelden de vraag of het niet paradoxaal genoemd kan worden dat het arbeidsbureau wel aangemelde vacatures in de prostitutiebranche zal opnemen, maar werk in de branche niet zonder meer als passende arbeid zal aanmerken. Met verwijzing naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie merk ik op dat inschrijving van vacatures in de prostitutiebranche alleen kan leiden tot aanvaarding van die vacatures door personen die vrijwillig aangeven in deze branche werkzaam te willen zijn. Werk in de prostitutiebranche is de enige soort arbeid waarvoor dit naar zijn aard geldt. Op de vraag naar een generaal verbod op tewerkstelling in de prostitutie als opgenomen in het Uitvoeringsbesluit bij artikel 3 van de Wet arbeid vreemdelingen ben ik reeds ingegaan.

Deze leden vroegen of de aanwezigheid van prostituées van buiten de EU na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog tijdelijk zal worden gedoogd. Zoals ik reeds eerder heb geantwoord is dat uitdrukkelijk niet de bedoeling. Vooruitlopend op het in werking treden van het wetsvoorstel gaan nu steeds meer gemeenten over tot een consistentere uitvoering van het vreemdelingtoezicht.

Naar aanleiding van de vragen van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** over de ruimtelijke ordeningsaspecten merk ik het volgende op. Er is geen sprake van een impliciete verplichting een expliciete bestemming voor bordelen in bestemmingsplannen op te nemen. Wel is het zo dat een gemeente die op één plaats in de gemeente een prostitutiebedrijf zogezegd «positief bestemd» heeft, gemakkelijker kan stellen dat prostitutie op percelen met andere bestemmingen, ook in andere bestemmingsplannen, niet expliciet is voorzien en derhalve strijdig is met het bestemmingsplan.

Het wetsvoorstel en de Gemeentewet laten mijns inziens, zoals al eerder naar voren is gebracht, geen ruimte voor een algeheel gemeentelijk verbod op prostitutie. De op heffing van het algemeen bordeelverbod resulteert echter niet in een verplichting voor gemeenten om ergens in de gemeente een bestemming op te nemen die prostitutie, impliciet of expliciet, ter plaatse mogelijk maakt. Gemeenten hebben de bevoegdheid in een bestemmingsplan géén voorziening op te nemen ten behoeve van gebruik van gronden en opstallen waarvoor geen behoefte is gebleken.

Herziening van een bestemmingsplan of verlening van een vrijstelling met het oog op vestiging van een prostitutiebedrijf kan daarmee echter niet worden geweigerd vanwege principiële bezwaren tegen prostitutie. De rechter toetst bestemmingsplannen en vrijstellingen daarvan onder andere op de ruimtelijke relevantie van bouw- en gebruiksvoorschriften. Prostitutie kan dus van een concrete locatie worden geweerd op grond van de verwachte ruimtelijke uitstraling van een prostitutiebedrijf ter plaatse.

Een voorbeeld van een bordeelbestemming is de bepaling die is opgenomen in het bestemmingsplan Rivierenbuurt, eerste herziening (1989) van de gemeente Den Haag.

In dit bestemmingsplan is de bestemming raamprostitutie opgenomen, waaronder wordt verstaan: het zich via een raam publiekelijk beschikbaar stellen tot het hebben van seksuele omgang.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hebben vragen gesteld over de juridische houdbaarheid van een algeheel gemeentelijk verbod van exploitatie van prostitutie. Naar mijn oordeel is zo een algemeen verbod op basis van de algemene autonome verordeningsbevoegdheid in strijd met artikel 19, derde lid, van de Grondwet. In deze bepaling wordt het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld. Deze bepaling voorziet wel in beperkingen die aan de beroepsuitoefening kunnen worden gesteld, maar niet in uitsluiting van elke vorm van bedrijfsmatige beroepsuitoefening. Met een dergelijk verbod zou de prostituee onderscheidenlijk de exploitant 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.

De enige mij bekende rechterlijke uitspraak in dit verband is een uitspraak van de president van de rechtbank Maastricht van 14 juli 1997, waarin het recht op vrije keuze van het uitoefenen van prostitutie op straat is erkend. Omdat geen jurisprudentie voorhanden is (en ook niet kan zijn) die de hier aan de orde zijnde rechtsvraag rechtstreeks beantwoordt, heb ik mijn opvattingen hieromtrent behoedzaam geformuleerd door de toevoeging van het woord «waarschijnlijk». Het beslissend oordeel over deze rechtsvraag is opgedragen aan de rechter.

Het gaat te ver om vol te houden dat aan het recht op vrije vestiging en vrije beroepskeuze (ernstig) afbreuk wordt gedaan, indien niet in iedere gemeente in Nederland een bordeel kan worden gevestigd. Maar dat is niet het punt waarom het hier gaat. De bevoegdheid tot vestiging van een algeheel gemeentelijk verbod op exploitatie van prostitutie maakt mogelijk dat een gemeente steeds zelf uitmaakt of exploitatie van prostitutie, gelet op lokaal in te kleuren aspecten van openbare orde, kan worden toegelaten. Dat zou betekenen dat een legale bedrijfstak desgewenst geheel kan worden geweerd, niet alleen in gemeenten waar deze bedrijvigheid nu nog niet bestaat, maar op termijn ook in gemeenten waar thans reeds seksinrichtingen zijn gevestigd.

De leden van de fracties van de **SGP**, **RPF** en **GPV** hebben ten slotte gewezen op artikel 58 van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), dat gemeenten de bevoegdheid geeft in bijzondere gevallen voorschriften te geven op lokaal niveau. Zij hebben gevraagd of dit artikel, uitgaande van de toepasselijkheid van de Arbowet op freelancers in de prostitutiebranche, meebrengt dat iedere gemeente deze voorschriften (vooraf) ter goedkeuring dient voor te leggen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ik wil daarop, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het volgende antwoorden. De Arbowet geeft de kaders weer waarbinnen sectorspecifieke vraagstukken kunnen worden

aangepakt. Binnen dit complex van regelgeving is een basisniveau van bescherming voor werknemers vastgelegd. Nadere regels die binnen dit kader zijn ontwikkeld, zijn omschreven in het Arbeidsomstandighedenbesluit. Die voorschriften kunnen alleen betrekking hebben op vormen van exploitatie van prostitutie waarin sprake is van een arbeids- of gezagsverhouding.

De Arbowet biedt weliswaar de mogelijkheid om delen van de wet bij amvb ook voor zelfstandigen te doen gelden. Omdat er nog onduidelijkheden zijn rond de consequenties van de opheffing van het bordeelverbod voor de prostitutiebranche is besloten om daarvan op dit moment af te zien. Het gevolg hiervan is dat gemeenten inzake arbo-aangelegenheden geen eisen kunnen stellen aan de zelfstandig werkende prostituee. Indien de uitkomsten van het monitoringsonderzoek daartoe aanleiding geven, zijn de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik bereid om de positie van de freelancers in deze sector in relatie tot de arbeidswetgeving gericht te bezien.

De toepassing van artikel 58 raden wij in dit verband af. Dit strookt met de algemene beleidslijn inzake arbeidsomstandigheden dat de prostitutiebranche, net als in alle andere branches, zelf de verantwoordelijkheid moet nemen om uitgaande van een risicoinventarisatie en -evaluatie (RIE) in samenwerking met de Arbodienst vorm te geven aan het Arbobeleid. Gemeenten kunnen daaraan bijdragen door aan de prostitutiebranche voorlichting te geven over de globale gevolgen van de wetwijziging. Indien een gemeente besluit om op grond van artikel 58 voorschriften vast te stellen, dan is daarvoor koninklijke goedkeuring vereist. Dit is na de inwerkingtreding van de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet 1998 niet anders.

Overigens verwijs ik u wat de werkings sfeer van de Arbowet betreft naar de brief die ik dezer dagen, mede namens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aan de Tweede Kamer zal sturen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

## BIJLAGE

Landen →	België	Luxemburg	Duitsland	Frankrijk	VK	Ierland	Denemarken	Spanje	Portugal	Oostenrijk	Zweden	Finland
Vragen ↓												
Prostitutie strafbaar voor prostitutie?	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen	Neen	In Portugal bestaat officieel geen prostitutie	Neen	Neen	Neen
Speciale regeling voor werken in de prostitutie?	Neen	-	Ja: Prostitutie is verboden op bepaalde plaatsen (bv. daar waar minderjarigen in de buurt zijn)	Het is verboden om openlijk werven en te tippelen	Het is verboden om openlijk werven en te tippelen	Ja	Neen	Neen	Neen	Ja	Neen. Prostitutie is moreel verwerpelijk en wordt niet gestimuleerd door de overheid	-
Exploitatie van prostitutie strafbaar?	Ja. Er is wel een gedoogbeleid	-	-	Ja	Ja, er is een algeheel borddeelverbod	Ja	Ja	Niet het houden van een borddeel, wel het expiteren van prostituties	Er worden geen borddelen gehouden. Er is wel een gedoog-situatie voor horeca-situaties.	Het houden van een borddeel is niet strafbaar. Mensenhandel wel.	Ja	-
Werken in een borddeel voor prostitutie strafbaar?	Neen	-	-	Neen	-	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen	-
Bezoek aan prostitutie strafbaar?	Neen	-	-	Neen	-	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen	Ja	-
Verblijfsvergunningen voor buitenlandse prostitutees?	Neen	-	-	Neen	Wel aan EU-burgers	Neen	Neen	Neen	Neen	-	Neen	-

Landen ⇒	België	Luxemburg	Duitsland	Frankrijk	VK	Ierland	Denemarken	Spanje	Portugal	Oostenrijk	Zweden	Finland
Vragen ↓												
Onder welke beperking worden eventuele verblijfsvergunningen afgegeven?	Alleen voor slachtoffers menshandel	-	-	Neen	-		-	-	-	-	-	-