

Vergaderjaar 1997–1998

25 437

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 10 oktober 1997

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel zijn zij van mening dat, gelet op de voorgeschiedenis, de indiening erg lang op zich heeft laten wachten, hetgeen zowel uit bestuurlijk als uit maatschappelijk oogpunt ongewenst is.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich geheel vinden in de vier genoemde hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel. Door de opheffing van het bordeelverbod en de mogelijkheid van het voeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid zal het prostitutiewezen beter gereguleerd en gestuurd kunnen worden. De leden hebben zich, ook bij de eerdere wetsvoorstellen die niet de eindstreep hebben gehaald, altijd een voorstander betoond van opheffing van het bordeelverbod, met name omdat regulering kan bijdragen aan het verbeteren van de positie en arbeidsomstandigheden – anders dan de rechtsverhouding tussen exploitant en prostitué(e) – en tevens aan het beteugelen van eventuele overlast voor de omgeving. Deze leden delen de mening van de regering dat, hoewel een en ander ook via een gemeentelijk gedoogbeleid kan worden bereikt, de gedoogsituatie in beginsel geen blijvende kan zijn. Door het in verscherpte vorm strafbaar stellen van exploitatie van onvrijwillige prostitutie door minderjarigen zullen deze vormen van exploitatie met behulp van het strafrecht effectiever betreden kunnen worden. De leden van de fractie van de PvdA juichen dit toe.

De aan het woord zijnde leden zijn er echter nog niet van overtuigd dat hiermee de prostitutie kan worden ontdaan van de criminele randverschijnselen, als drugshandel en vuurwapencriminaliteit. Daarvoor zal aanvullend beleid nodig zijn. Regulering zal ook tot gevolg hebben dat bepaalde vormen van prostitutie zullen teruggedrongen worden naar

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66). Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegenthart (PvdA), Apostolou (PvdA), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Roethof (D66), Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

illegale circuits. Juist de meest kwetsbare personen als buitenlandse vrouwen en kinderen kunnen daar de dupe van worden, met alle gevolgen van dien, zoals uitbuiting, het onbereikbaar zijn voor de gezondheidszorg en andere vormen van hulpverlening. Een actief en deskundig optreden van de zedenpolitie zal nodig zijn om vormen van illegale prostitutie op te sporen. De verscherpte strafbaarstelling zal, zoals gezegd, het strafrechtelijk optreden beter mogelijk maken.

In hoeverre kan nu (strafrechtelijk) onderzoek worden gedaan naar nieuwere vormen van seksuele dienstverlening? Het gebruik van 06-nummers en ruimtes van waaruit via internet diensten worden aangeboden? Zijn er aanwijzingen dat zich hierbij ook situaties voordoen waarbij sprake is van misbruik, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel. Voor de leden van de CDA-fractie staat voorop dat in het kader van de door hen gewenste terugdringing van de gedoogcultuur in Nederland, het bordeelverbod aanpassing behoeft. De situatie waarin er een wettelijk bordeelverbod is dat niet wordt gehandhaafd, dient te worden beëindigd. Echter, wel op een zodanige wijze dat niet de weg wordt ingeslagen naar een situatie waarbij bordeelhouden tot een normale bedrijfstak wordt verheven. Van het alleen schrappen van het bordeelverbod uit de strafwet kan derhalve in de ogen van de leden van de CDA fractie geen sprake zijn.

In de visie van de leden van de CDA-fractie blijft het prostitutiebedrijf namelijk op gespannen voet staan met de menselijke waardigheid. Het degradeert immers het lichaam tot een gebruiksvoorwerp, waarmee tegen betaling wederzijdse affectie wordt gesuggereerd die er niet is. Naar de mening van deze leden laat het huidige voorstel en de toelichting daarom te veel vragen onbeantwoord. In die zin is dit voorstel dan ook een stap terug in vergelijking met de door voorgaande kabinetten aan de Kamer gepresenteerde voorstellen.

De leden van de CDA-fractie hebben allereerst vragen met betrekking tot de hoofddoelstellingen van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven de door de regering beschreven hoofddoelstellingen. Zij zouden hieraan echter twee hoofddoelstellingen toegevoegd willen zien. Allereerst menen zij dat de ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie een hoofddoelstelling zou moeten zijn. Een doelstelling die tot uitdrukking zou moeten komen in landelijke randvoorwaarden waarmee de aanpassing van het bordeelverbod gepaard zou moeten gaan. Het is een illusie om te denken dat dit probleem opgelost kan worden door de enkele opheffing van het bordeelverbod, aldus deze leden. Sterker nog, het risico is niet ondenkbeeldig dat juist de juridische legaliteit van de onderneming een dekmantel kan worden voor illegale praktijken. In dit verband verwijzen zij naar bijlage XI bij het rapport van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden (kamerstuk 24 072, nr. 20). Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de horeca een belangrijk werkgebied van de georganiseerde criminaliteit is. De voorwaarden die daarvoor aanwezig zijn, zijn in nog sterkere mate bij de seksindustrie aanwezig. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering daarom de ontvlechting van criminaliteit en sexindustrie tot hoofddoelstelling van de aanpassingsvoorstellen te maken. Zij stellen zich hierbij voor dat uit de wet volgt dat overheidsoptreden tegen bordelen alleen kan worden voorkomen indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals geen overlast, het voldoen aan inrichtingseisen, het niet beschikken over criminele antecedenten alsmede een heldere bedrijfsvoering, die witwassen kan voorkomen. Bovendien moet het wettelijk kader gemeenten de basis bieden het aantal bordelen te kunnen limiteren, terug te dringen dan wel geheel te weren. Gelet op het karakter van deze branche achten deze leden een scherpe aanpak niet onredelijk. Het is daarom onaanvaardbaar dat schrapping van het strafrechtelijk verbod niet gepaard gaat met een wetgevingstraject dat de bestuurlijke aanpak en de

afgifte van de vergunningen kadert, een en ander min of meer vergelijkbaar met de Drank- en Horecawetgeving.

Tevens wordt uit de toelichting niet duidelijk in welke richting de regering denkt als zij spreekt over het sturen en reguleren van het prostitutiewezen. Stuurt men op een volledige normalisering aan waarin, bijvoorbeeld een prostitutiebedrijf in aanmerking komt voor (starters) overheidssubsidies? Dat zou voor de leden van de CDA-fractie een onaanvaardbare consequentie vormen. Betekent reguleren overigens dat gemeenten bordelen kunnen blijven weren? Voor de leden van de CDA-fractie is dat een minimale randvoorwaarde van een wetgevings-traject.

De tweede hoofddoelstelling die de leden van de CDA-fractie toegevoegd zouden willen zien, is het tegengaan van illegaal werk. Naar de mening van deze leden moet in het wetsvoorstel duidelijker prioriteit gegeven worden aan het voorkomen van de instroom van vreemdelingen die in de prostitutie willen gaan werken. In het verlengde hiervan vragen deze leden de regering concrete maatregelen te nemen om te voorkomen dat buitenlandse (criminele) uitbaters van de opheffing van het bordeelverbod gebruik gaan maken om de in eigen land verboden activiteiten hier te lande legaal te gaan uitoefenen. Dit geldt met name voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie (EU) en geassocieerde landen. In dit verband wijzen de leden op de onwenselijke situatie dat twintig Poolse prostituées in Nederland een tewerkstellingsvergunning hebben gekregen. Een verdere uitbouw van dit verschijnsel mag naar de opvatting van deze leden niet de consequentie zijn van de opheffing van het bordeelverbod.

Met veel belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van het langverwachte voorstel tot opheffing van het bordeelverbod.

De regering stelt dat decriminalisering van exploitatie van prostitutie deze kan ontdoen van criminele randverschijnselen. Wil de regering deze stelling nader onderbouwen in samenhang met de passage inhoudende dat decriminalisering van de exploitatie van prostitutie enerzijds leidt tot normalisering, beheersing, sanering en regulering van vormen van geëxploiteerde prostitutie waarbij seksuele diensten vrijwillig worden aangeboden (blz. 5-6)? Moet uit het gebruik van het woord «kan» worden begrepen dat hieromtrent enige twijfel bestaat, zo ja waarom? Deze leden stellen dezelfde vraag met betrekking tot de strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en verhoging van de sancties.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de regering de opvatting stoelt dat effectiever en gericht strafrechtelijk optreden mogelijk wordt. Heeft zich in de afgelopen jaren bij politie en justitie een zodanige kwaliteitsimpuls voorgedaan dat die de aangehaalde passage rechtvaardigt?

Is de Divisie centrale recherche informatie (CRI) inmiddels bij uitstek het informatiecentrum geworden, zoals oorspronkelijk bedoeld? Zijn de capaciteitsproblemen bij het CRI aantoonbaar van tafel? Hoe verloopt thans de samenwerking tussen de korpsen en de CRI, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Wat wordt verstaan onder «onvrijwillige prostitutie»? Geldt dit alle vormen van prostitutie? Hoe komt de regering tot de mening dat regulering de rechtspositie van de prostitué(e) zal verbeteren? Dat is toch een zaak tussen werkgever en werknemer?

Hoe luidt het antwoord van de regering op het oordeel van de Registratiekamer dat politieregistratie deels in strijd is met de wet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de

opvatting van de regering dat door opheffing van het algemeen bordeelverbod en door legalisering van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, het prostitutiewezen beter gestuurd en gereguleerd kan worden. Tevens willen deze leden benadrukken dat een verhoging van de sancties en de strafbaarstelling van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, tot een effectievere strafrechtelijke handhaving bij onvrijwillige prostitutie kan leiden.

De aan het woord zijnde leden missen in de memorie van toelichting echter wel een andere grond voor deze voorgestelde wijzigingen.

Een belangrijk effect van deze wetswijziging zou de verbetering van de juridische en sociale positie van de prostitué(e) zelf kunnen zijn.

Er wordt daarmee recht gedaan aan het feit dat in onze maatschappij prostitutie als maatschappelijk verschijnsel geaccepteerd wordt. Hierdoor dient de overheid, ongeacht de conflicterende opvattingen die bestaan in het morele debat over prostitutie, altijd zorg te dragen voor de bescherming van de rechten van de prostitué(e). Juist dit moet een leidraad zijn bij een gemeentelijk vergunningenbeleid. Het ware beter geweest indien de memorie van toelichting ook dit argument aan de argumenten ter opheffing van het algemeen bordeelverbod had toegevoegd. In het verleden is te veel gebleken dat wetten die oorspronkelijk ontworpen waren om de prostitué(e) te beschermen, een averechtse werking bleken te hebben.

Meer in het algemeen zouden de leden van de D66-fractie de regering willen vragen welke gevolgen zij verwacht van deze wijziging van het Wetboek van Strafrecht? Verwacht zij een toename van bedrijven in de prostitutiebranche?

Kan de regering het op blz. 1 genoemde verband tussen regulering en verbetering van werkomstandigheden nader omschrijven?

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij geven te kennen in algemene zin de doeleinden die in de inleiding van de toelichting worden vermeld te onderschrijven. In discussie is echter wat hun betreft of opheffing van het bordeelverbod deze doeleinden inderdaad binnen bereik brengt. Zij geven daarbij het volgende in overweging.

De verscherpte strafbaarstellingen in het nieuwe artikel 250a zijn in feite niet afhankelijk van de opheffing van het bordeelverbod. Bestrijding van misstanden is dus ook mogelijk als het daarbij blijft. Zij zijn ook met handhaving van dit verbod in te voeren.

Ten tweede geeft de regering zelf aan dat de gemeentelijke overheid ook nu al bepaald niet met lege handen staat om vooral de misstanden in het prostitutiebedrijf aan te pakken. Deze leden vragen om die reden om een nadere toelichting. Waarom zou van deze wet de in de inleiding veronderstelde werking uitgaan? Is het redelijk om te veronderstellen dat inderdaad sprake zal zijn van decriminalisering, zeker waar het om een branche gaat die, zoals elders in de toelichting staat, van oudsher min of meer in de marge van de maatschappij staat? Zal deze branche niet altijd, sneller dan andere branches, bloot staan aan criminele invloeden? Daarbij gaat het om een sector waarin de scheidslijn tussen vrijwilligheid en dwang en drang op papier wellicht nog helder te trekken is. Maar in de praktijk blijkt die scheidslijn vaak flinterdun. Maakt deze wet het dus inderdaad mogelijk te onderscheiden tussen illegale en legale bordelen?

Tenslotte plaatsen de leden van de RPF-fractie vraagtekens bij de te verwachten effecten in het licht van de ervaringen terzake van het drugsbeleid. Ook daar beoogde men door het gedoogbeleid decriminaliserende effecten te bereiken. In de praktijk zijn misdaadsyndicaten groot geworden door de softdrugshandel. Ligt eenzelfde gevaar ook hier niet op de loer: bedrijven die groot worden met behulp van, in dit geval, daadwerkelijk legale activiteiten, maar zich, versterkt door de inkomsten

daaruit, tegelijkertijd bezighouden met illegale activiteiten, al dan niet eveneens in de sfeer van de prostitutie.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, evenwel geenszins met instemming, van het wetsvoorstel kennis genomen, ook al willen zij niet ontkennen dat het voorstel op onderdelen verbeteringen bevat ten opzichte van de terzake bestaande wettelijke regeling. Het voorstel alsmede de memorie van toelichting geeft hen aanleiding tot het stellen van de volgende vragen. Deze komen hieronder aan de orde.

De leden van de GPV-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel van wet. Naar de opvatting van deze leden behoort het tot de taak van de overheid publieke exploitatie van de seksualiteit naar vermogen tegen te gaan. Daarbij past niet een zekere vorm van legalisatie en regulering van het prostitutiebedrijf, omdat reglementering van een maatschappelijk kwaad altijd leidt tot grotere aanvaarding van dat kwaad. Dit betekent niet dat deze leden ongevoelig zijn voor de problemen waarvoor de regering met dit wetsvoorstel zegt een oplossing te willen bieden. Deze leden zien echter in de handhaving van een algemeen bordeelverbod een eerste voorwaarde voor een verdere terugdringing van de exploitatie van de seksualiteit. De realistische benadering zonder moralisme die de regering zegt te kiezen, stuit bij de leden van de GPV-fractie op onbegrip. Ook aan de keuze voor opheffing van het algemeen bordeelverbod gaat een morele afweging vooraf, zo stellen deze leden. Daar tegenover stellen zij dat de seksuele omgang tussen man en vrouw geen verkoopbaar en inwisselbaar gebruiksrecht van de seksen onderling behoort te zijn. Immers, een goede (seksuele) relatie van man en vrouw binnen een gezin betekent een geweldige stevigheid in de samenleving. Het bieden van extra ruimte aan prostitutie past daar niet bij.

Volgens de leden van de GPV-fractie kan dan ook niet volstaan worden met de vaststelling dat prostitutie nu eenmaal bestaat en dat prostitutie, mits vrijwillig van aard, uit maatschappelijk oogpunt aanvaardbaar moet worden geacht. Deze leden vragen zich overigens af hoeveel waarde moet worden gehecht aan het aspect van vrijwilligheid. Prostitueés blijken immers vaak nakomelingen te zijn van ouders die ook reeds werkzaam waren in «het milieu» of hebben dusdanige trauma's te verwerken, dat het zelfrespect geen drempel meer vormt om in de prostitutie te gaan werken. Het benadrukken van de vrijwilligheid gaat dan ook voorbij aan de economische en sociale realiteit dat veel mensen het niet voor het kiezen hebben. Is het niet veeleer zo dat uitzonderingen de regel bevestigen?

De gekozen benadering van de regering waarbij over wordt gegaan tot de normalisering van een nu eenmaal bestaand verschijnsel, achten deze leden te lijdelijk van aard. Zij erkennen dat de seksualiteit en seksuele gedragingen tot het intieme levensgedrag van burgers behoren waarover verschillende opvattingen mogelijk zijn. Maar waar burgers met hun seksuele gedragingen naar buiten treden, hun lichaam te koop aanbieden en ook publiekelijk etaleren, daar wordt de seksualiteit een zaak van openbare orde en publieke zeden. En daarvoor heeft de overheid een eigen verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid strekt verder dan het beschermen van de positie van prostitués. Door daar eenzijdig de nadruk op te leggen, weigert de regering de openbare samenleving in bescherming te nemen tegen de onzedelijkheid van het prostitutiebedrijf. De leden van de GPV-fractie kwalificeren het voorstel van wet dan ook als een vorm van pragmatisme, dat gekenmerkt wordt door maatschappelijk-ideële armoede.

De leden van de GPV-fractie vragen of kan worden volgehouden dat de landelijke overheid alleen een sturende taak heeft op het terrein van het strafrecht, het vreemdelingenrecht en de volksgezondheid, en dat voor het overige de publieke bemoeienis met prostitutie moet worden overgelaten

aan de gemeenten. Is dat, gelet op de algehele legalisatie van het prostitutiebedrijf voor de hand liggend?

Het stoort de leden van de GPV-fractie dat ter voorbereiding van dit wetsvoorstel geen rechtsvergelijkend onderzoek heeft plaatsgevonden met andere Europese landen. Welke landen kennen nog een met het algemeen bordeelverbod vergelijkbare strafbepaling? Wat is de handhavings- en toezichtspraktijk in die landen? Welk niveau van hulpverlening wordt in andere Europese landen geboden aan prostituées? Zijn ook landen bekend waar men een gericht beleid heeft gevoerd ter terugdringing van het verschijnsel prostitutie? Zo ja, welke resultaten zijn daarbij geboekt en welke elementen daarvan acht de regering bruikbaar voor een eigen beleid op dat punt?

De leden van de GPV-fractie merken op dat het voorstel van wet ook implicaties in zich kan hebben voor ruimtelijke maatregelen op gemeentelijk niveau. Zij denken daarbij bijvoorbeeld aan het wijzigen van bestemmingsplannen. Pleit dit niet voor een latere inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

2. Opheffing algemeen bordeelverbod

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de regering onderscheid lijkt te maken tussen prostitutiebedrijven (clubs en privé-huizen), ook wel aangeduid als bordelen en relaxbedrijven, enerzijds en raamprostitutie, straatprostitutie en escortservice anderzijds, waarna zij vervolgens nader onderscheid maakt tussen open (raam- en straatprostitutie) en besloten (prostitutiebedrijven, escortservice) vormen. Wat daar ook van zij, er dient wel duidelijkheid te bestaan over de vraag op welke vormen van (exploitatie van) prostitutie het wetsvoorstel betrekking heeft. Om te beoordelen of er sprake is van strafbare vormen van exploitatie zal toch allereerst duidelijk moeten zijn wat onder exploitatie zelf moet worden verstaan. Met andere woorden welke vormen van «voordeel trekken» uit prostitutie door een ander kunnen als exploitatie worden beschouwd? Ten aanzien van prostitutie in clubs mag aangenomen worden dat de clubhouder voordeel trekt, bij raamprostitutie kan hetzelfde worden verondersteld van degene die de ramen verhuurt, en voorzover bij straatprostitutie gewerkt wordt met souteneurs kan ook gesproken worden van exploitatie; veelal zal sprake zijn van een zekere wederdienst van de exploitant (beschikbaar stellen van ruimte, bieden van bescherming dergelijke). Het kan toch echter niet zover gaan dat gebruikelijke vormen van dienstverlening door middel waarvan het de prostitué(e) mogelijk wordt gemaakt het beroep uit te oefenen en waarvoor deze normaal betaalt onder het begrip exploitatie zullen worden gevat. Is het bijvoorbeeld ten aanzien van zelfstandig werkende prostitué(e)s die – al dan niet gezamenlijk – daartoe een woning huren de bedoeling dat de verhuurder daarvan gezien kan worden als exploitant? Dat het moeilijk is een goed inzicht te verkrijgen in de totale omvang van het verschijnsel prostitutie in onze samenleving is logisch. Toch vragen de leden van de fractie van de PvdA waarop het geschatte aantal van negen duizend raamprostitué(e)s is gebaseerd, nu het Samenwerkend Overleg Raamprostitutie (SOR) stelt dat het totaal aantal ramen in Nederland ligt op ongeveer twee duizend. Een enigszins juiste schatting is niet geheel onbelangrijk wanneer ervan wordt uitgegaan dat ongeveer de helft van het aantal prostitué(e)s afkomstig is uit niet tot de EU behorende landen én het nu voorgestelde beleid – met verscherpte handhaving, ook door gemeenten – kan leiden tot een vlucht van illegale prostitué(e)s vanuit de clubs en met name de raamprostitutie naar andere sectoren als straatprostitutie en escortbedrijven. In hoeverre is de wet toegesneden op die bijzondere vorm van exploitatie die plaatsvindt door escortbedrijven? Hoe valt te voorkomen dat de beschermende bepalingen die dit wetsvoorstel wil bieden in die sector hun uitwerking zullen missen. Hoe zal de

strafrechtelijke handhaving plaatsvinden? Deze leden vragen zich af of ook ten aanzien van escortbedrijven een gemeentelijk vergunningenbeleid mogelijk is, temeer omdat deze bedrijven niet per definitie op lokaal niveau behoeven te opereren. Nadere regulering van deze sector lijkt wenselijk, maar hoe valt een en ander in de praktijk te realiseren? De leden van de fractie van de PvdA zien met belangstelling de reactie van de regering tegemoet.

Het is deze leden niet duidelijk waarop de regering haar stelling baseert dat – gerelateerd aan haar opmerkingen met betrekking tot de prostitué(e)s uit niet EU-landen – het aannemelijk is dat het aanbod van prostitutie de vraag ernaar overtreft. Is het niet eerder andersom, namelijk dat de markt, de vraag, juist het aanbod genereert?

Door opheffing van het bordeelverbod wordt het prostitutiebedrijf een legale bedrijfstak. Heeft Europese dan wel nationale wetgeving op het terrein van economische mededinging ook voor deze bedrijfstak gevolgen? In hoeverre dienen gemeenten daarmee rekening te houden bij het verlenen van vergunningen?

Nu de regering stelt dat het voor een goede implementatie van de wetgeving nodig is dat een goed werkplan wordt ontwikkeld dat verzekert dat de onderscheiden organen van de centrale overheid en de decentrale overheden die met prostitutie te maken hebben uniform en in onderlinge afstemming hun taken op dit terrein uitvoeren, is het van belang dat er voor het beleid dat het wetsvoorstel beoogt te realiseren draagvlak wordt gecreëerd. De regering erkent dit zelf ook, gezien het belang dat zij hecht aan het overleg tussen publieke en private sectoren. De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet voor de hand ligt ook het SOR daarbij te betrekken.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een nadere toelichting bij het begrip «normalisering» op blz. 5 van de memorie van toelichting. Wat bedoelt de regering in dit verband met normalisering? Concreter: hoe ver gaat deze normalisering? Kan een prostituée aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering, of op een uitkering krachtens de WAO? Zo ja, hoe zou arbeidsongeschiktheid moeten worden vastgesteld? Hebben werkloze prostituées een sollicitatieplicht? Hoe zal een nieuwe werkgever buiten de branche bijvoorbeeld omgaan met een arbeidsverleden als prostituée? Kunnen bordeelhouders hun vacatures bij het arbeidsbureau melden? Worden werkeloze bijstandsgerechtigden geacht dit soort vacatures op te vullen? Zo nee, dan rijst de vraag op grond van welke redenering daarover zekerheid kan worden verschaft? In dit wetsvoorstel wordt volledig over deze problematiek heengestapt. Indien de consequentie van dit wetsvoorstel zou zijn dat men wel verplicht kan worden dit soort werk als passend werk te aanvaarden, dan achten de leden van de CDA-fractie dit onaanvaardbaar. Welke situatie ontstaat indien de bordeelhouder zijn vacatures niet via het arbeidsbureau kan of mag vervullen? Komt hem dan het recht toe buitenlandse vrouwen te werven en zullen vervolgens werkvergunningen worden afgegeven? Ten onrechte wordt op al deze vragen geen antwoord gegeven. Zonder dat het woord «moraliseren» hierbij hoeft te vallen, valt toch niet te ontkennen dat zich bij de aanpassing van het bordeelverbod merkwaardige situaties voor kunnen doen. Overigens wijzen de leden van de CDA-fractie het schijnbare contrast tussen een realistische benadering en moralisme van de hand. In een samenleving die waarden en normen wenst te behouden, kan een zeker moraliserend optreden van de overheid niet worden afgewezen. Dat hoeft echter een realistische benadering niet uit te sluiten.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering het aantal prostituées dat van buiten de EU afkomstig is op de helft schat. Het aanbod overtreft de vraag, neemt de regering aan, zo constateren deze leden. Waarop is de veronderstelling gebaseerd? Hoe oordeelt de

regering, mede in het licht van bovenstaande, over de gedachte gelanceerd door de stichting Tegen Vrouwenhandel om te komen tot de oprichting van een prostitutie-uitzendbureau voor vrouwen buiten de EU om langs deze weg in Nederland (tijdelijk?) em plooi te vinden?

Zal het aangekondigde werkplan een nationale of een lokale invulling krijgen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van vormen van (exploitatie van) prostitutie die niet strafbaar zijn.

Waarop baseert de regering de «zeer ruwe schatting» van 30 000 personen die werkzaam zijn in de prostitutie. Is het ook mogelijk om deze schatting meer betrouwbaar te laten zijn?

Wanneer kunnen wij de resultaten van het onderzoek naar het klachtvereiste van het Verwey-Jonker Instituut tegemoet zien?

Tevens vragen de leden van de fractie van D66 de regering of het juist is dat belastinginspecteurs in den lande er verschillend beleid op na houden bij het beoordelen van opgevoerde aftrekposten? Zo is het deze leden ter ore gekomen dat de ene inspecteur de kosten, gemaakt voor de zonnebank en aanschaf van make-up-artikelen, wel aftrekbaar acht en de andere niet. Is de regering het met deze leden eens dat er een eenduidig beleid gehanteerd moet worden? De leden van de D66-fractie denken aan een forfaitair bedrag. Wat vindt de regering daarvan?

De leden van de RPF-fractie constateren dat de regering stelt dat een realistische benadering voor, zonder moralisme. Deze leden zouden uiteraard nimmer een irrealistische benadering voorstellen, maar de vraag is in dit kader natuurlijk of hier een realistische benadering tegenover een moralistische (en kennelijk vermeend irrealistische) benadering kan worden gesteld. Ook moralisme kan wel eens buitengewoon praktisch en realistisch zijn, en blijkens campagnes om roken en softdrugs tegen te gaan, schroomt de overheid (terecht) in veel gevallen het moralisme niet.

De vraag die hier aan de orde is, is niet zozeer of prostitutie zelf strafbaar moet worden gesteld. Op dat punt komen we op een terrein dat nu eenmaal buiten het bereik van het strafrecht ligt. Wat wel aan de orde is of de overheid, als gevolg van de legalisering van het bordeelbedrijf, de «overeenkomst» tussen bordeelhouders mag sanctioneren, ondanks het feit dat een zaak als vrijwilligheid hier altijd een dubieus begrip is en in ieder geval meerdere kanten heeft, en ondanks het feit dat men zich af kan vragen of een overeenkomst waarbij de een voordeel trekt uit de seksuele exploitatie van de ander niet als per definitie in strijd met de menselijke waardigheid moet worden beschouwd. Ondanks het feit dat men wellicht om die reden voor de rechter zou kunnen aanvoeren dat een dergelijke overeenkomst niet in overeenstemming is met «de wet en de goede zeden» en dus in zichzelf nietig is. De leden van de fractie van de RPF vragen de regering om hierop in te gaan en in het verlengde daarvan daarbij de discussie te betrekken die met name in de Eerste Kamer rond het eerder ingetrokken wetsvoorstel is gevoerd, te weten de vraag welke gevolgen de opheffing van het bordeelverbod overigens heeft. Wordt een bordeel werkelijk een normaal bedrijf? Kunnen dergelijke bedrijven aanspraak maken op subsidies? Worden vacatures gemeld bij het arbeidsbureau? Wie bepaalt of sprake is van passende arbeid, zo vragen de leden van de RPF-fractie.

De leden van de SGP-fractie merken op dat volgens de memorie van toelichting prostitutie een verschijnsel is dat bestaat en daarom een realistische benadering zonder moraliseren vraagt. Wat verstaat de regering onder de term «moralisme»? Betekent een benadering zonder moralisme dat de regering de opvatting huldigt dat bij de wettelijke regeling van het prostitutievraagstuk morele afweging geen rol mogen

spelen? Is de regering van oordeel dat haar voorstel los staat van ieder moreel criterium?

Op blz. 6 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat voor een goede implementatie van de voorgestelde wetgeving een werkplan noodzakelijk is. Kan de regering aangeven wat de juridische status van dit beoogde werkplan is? Is het een convenant? Is het voorts niet zaak dat dit werkplan is ontwikkeld voordat finaal over het wetsvoorstel wordt beslist door de Tweede Kamer?

De leden van de GPV-fractie zijn er verre van overtuigd dat opheffing van het bordeelverbod, door scheiding van verboden en niet-verboden vormen van exploitatie, zal leiden tot decriminalisering van exploitatie van prostitutie. Is het niet veeleer zo dat door regulering van de prostitutiebranche mag worden verwacht, dat criminele organisaties geen brood zien in een exploitatie van de seksualiteit in de bovenwereld en hun activiteiten in het illegale circuit voortzetten? Ook achten deze leden het zeer wel denkbaar dat het criminele circuit door gebruikmaking van schijnconstructies en stromannen de indruk weet te wekken dat het gaat om bonafide bedrijven, daar waar wel degelijk maar moeilijk traceerbaar criminele activiteiten plaatsvinden. Welke handhavingsmogelijkheden heeft de overheid om dergelijke criminele randverschijnselen tegen te gaan? Zal daar ook echt werk van (kunnen) worden gemaakt? Op welke wijze kunnen opsporingsinstanties overtreding van artikel 250a, eerste lid, onder 4 en 5, vaststellen? Zal niet licht sprake zijn van bewijstechnische problemen, nu opzet moet worden aangetoond?

Hoe reageert de regering op berichtgeving in onder meer De Volkskrant van 30 november 1996, dat het strikt handhaven van gemeentelijke voorwaarden voor de sekshuizen niet leidt tot het gewenste vertrek van illegale prostituées uit Nederland, maar eerder tot verharding in de prostitutie?

Deze leden vragen of wel voldoende zicht bestaat op de mogelijkheden die er thans reeds zijn om bestuurlijk en strafrechtelijk op te treden tegen (uitwassen in) het prostitutiebedrijf. Naar hun indruk zijn de mogelijkheden om binnen het huidige gedoogbeleid sturing en ordening aan te brengen in de prostitutie nog niet uitgeput. Welke mogelijkheden bieden thans het bouw- en woningtoezicht en het toezicht op de volksgezondheid en brandveiligheid bij bordelen bij handhaving van het algemeen bordeelverbod? Bestaat inzicht in de mate waarin gemeenten thans prioriteit geven aan het toezicht op het prostitutiewezen? Wat zijn overigens de precieze gevolgen van dit wetsvoorstel voor de civiel- en bestuursrechtelijke handhaving?

De leden van de GPV-fractie vragen voorts of bordelen, na opheffing van het algemeen bordeelverbod, volledig onder de wetgeving komen te vallen die overigens ook voor bonafide bedrijven geldt. Dit ligt, gelet op de door de regering gekozen invalshoek, wel voor de hand. Deze leden vragen zich af of de regering zich ten volle bewust is wat dit concreet betekent. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor de arbeidsverhouding tussen souteneur en prostituée?

De keuze van de regering volgend, bestaat er volgens deze leden geen rechtvaardiging te bedenken om een gelegaliseerde prostitutiebranche uit te sluiten van wettelijke regelingen die wel voor overige bonafide bedrijven gelden. Dit kan naar het oordeel van deze leden niet worden overgelaten aan gemeentelijke overheden of aan zelfregulering van de branche zelf. Op welke wijze zal belastingheffing moeten worden ingericht? Moeten souteneurs en bordeelhouders zich ook houden aan de arbeidsomstandighedenwet? Is het denkbaar dat arbeidsbureaus de functie «gastvrouw» gaan aanbieden als passende arbeid aan arbeidsongeschikten of bijstandsmoeders met kinderen? Kunnen arbeidsbureaus een rol gaan spelen bij het vervullen van vacatures in bordelen? Hebben prostituées recht op een WW- of WAO-uitkering? Kunnen bordeelhouders

besluiten tot de oprichting van een BV ter exploitatie van seksinrichtingen? Kunnen bordeelhouders aanspraak maken op ondernemerssubsidies en fiscale faciliteiten? En kunnen zij, bij gebrek aan voldoende geschikt «personeel», met een beroep op de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers vrouwen naar Nederland halen? Is het wel mogelijk een antecedentenonderzoek uit te voeren ten aanzien van personen die een bedrijf willen beginnen in een beoogde legale branche? Moet daartoe het besluit Justitiële inlichtingen worden aangepast? Worden gemeenten overigens verplicht om bij elke vergunningaanvraag een antecedentenonderzoek te verrichten?

3. Gemeentelijk prostitutiebeleid

De leden van de fractie van de PvdA delen de mening van de regering dat de centrale overheid in dezen een sturende taak heeft voor zover het gaat om de totstandkoming van beleid en wetgeving op het terrein van het strafrecht, het vreemdelingenrecht en de gezondheidszorg, maar dat overigens de publieke bemoeienis met de prostitutie moet worden overgelaten aan de gemeenten.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de gemeenten de voorwaarden dienen te stellen waaronder (exploitatie van) prostitutie binnen hun gemeentegrenzen toelaatbaar is. De leden van de fractie van de PvdA vragen of het nodig dan wel wenselijk is dat bij wet wordt geregeld wat de aard is van de voorwaarden die kunnen worden gesteld. Er wordt nu geen juridisch kader geboden op grond waarvan de gemeenten hun vergunningenbeleid kunnen voeren. Het beleid dat sommige gemeenten in het kader van het gedoogbeleid hebben vastgesteld, krijgt door het feit dat prostitutie een legale bedrijfstak wordt een heel ander karakter. Vereist het vergunningensysteem daarom niet een juridisch kader zoals ook bij de de Drank- en Horecawet. Zo zouden – evenals bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet – nadere voorwaarden kunnen worden gesteld aan de beheerders op grond waarvan ook bijvoorbeeld antecedentenonderzoek mogelijk zou zijn. Biedt een dergelijke wettelijk instrument niet meer mogelijkheden om op te treden tegen de criminele randverschijnselen die zich in het prostitutiewezen voordoen? Ook is wellicht een juridisch kader vereist om vast te kunnen stellen op welk type prostitutiebedrijven het vergunningensysteem van toepassing is.

Het gemeentelijk driesporenbeleid, zoals door de regering voorgesteld, spreekt deze leden zeker aan. Zij gaan er vanuit dat de gemeenten in hun vestigingsbeleid rekening houden met planologische regels en de leefmilieuverordening. Deelt de regering de vrees van deze leden dat, wanneer in dergelijke regels – wellicht bewust – met bijvoorbeeld het bijzondere karakter van buurten met raamprostitutie geen rekening wordt gehouden, dit zal kunnen leiden tot verschuiving hiervan naar straatprostitutie of eventueel naar prostitutie door middel van escortbedrijven? Nu van de gemeenten wordt verlangd dat zij inzake de bedrijfsvoering voorschriften zullen geven ten aanzien van illegale prostitué(e)s vragen, deze leden of het de bedoeling is dat de gemeenten zelf controleren of er daadwerkelijk sprake is van het ontbreken van een geldige verblijfstitel.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een verheldering van de positie van gemeenten. Bij het schetsen van het standpunt van de Nederlandse gemeenten wordt niet onderscheiden tussen de standpunten van de grote en de kleine(re) gemeenten. Er wordt slechts verwezen naar de betrokken gemeenten en de VNG, die wijzen op het belang dat zij zouden hebben om over een bestuurlijk instrumentarium te beschikken.

Er wordt regelmatig gesproken over een effectief beleid dat de gemeenten dankzij de schrapping van het bordeelverbod kunnen gaan voeren. Kan concreet worden aangegeven waarin een bestuurlijke aanpak

effectiever kan zijn dan een strafrechtelijke? Zijn alle gemeenten gemotiveerd (dan wel min of meer verplicht) om een prostitutiebeleid te gaan voeren? Is het niet nodig de verschillende prostitutievormen zoals privéhuizen, seksclubs en dergelijke te onderscheiden. Welke situatie ontstaat indien de gemeente nalaat een verordening te maken? Deze leden zien voordelen in de belangrijke rol die aan gemeenten bij het voeren van een prostitutiebeleid wordt toegedicht. Zij kunnen er mee instemmen dat in het voorstel een belangrijke plaats wordt ingeruimd voor de bestuurlijke aanpak. Al blijft het voor hun zeer de vraag of het bestuurlijke instrumentarium toereikend zal zijn. Ook is het onduidelijk over welke (nieuwe/aanvullende) instrumenten gemeenten (gaan) beschikken om prostitutie te reguleren. De regering blijft daarover zeer vaag en heeft daar kennelijk ook niet zoveel zicht op. Zij schrijft immers dat dit instrumentarium in de meeste gevallen en in voldoende mate toereikend zal blijken te zijn. Maar zouden de eisen die bijvoorbeeld aan de werkomstandigheden in bordelen worden gesteld niet landelijk uniform moeten zijn? Bovendien stelt de regering dat het vanzelf spreekt dat voldoende capaciteit bij politie, gemeentelijke autoriteiten en openbaar ministerie aanwezig moet zijn om bestuurlijk en strafrechtelijk op te kunnen treden. Ter verzekering van de noodzakelijke handhavingscapaciteit zal een handhavingsarrangement moeten worden opgesteld waarvoor extra middelen nodig zijn die gerealiseerd moeten worden door herschikking van middelen en andere prioriteitsstelling. Daaruit leiden de leden van de CDA fractie af dat het nieuw op te zetten prostitutiebeleid ten koste gaat van andere taken. Dat nu lijkt deze leden een onaanvaardbare consequentie. Kan de regering benodigde politie-inzet kwantificeren? Ten koste van welke inzet moet deze extra inzet worden gepleegd?

Van de als vangnet opgevoerde restsanctie, te weten de boete uit het overtredingenstrafrecht, verwachten de leden van de CDA-fractie niet veel. De maximum hoogte van deze boetes zal de prostitutie-industrie niet afschrikken en dus niet in toom houden. Zij pleiten voor een geloofwaardiger restsanctiemiddel.

Voor de leden van de CDA-fractie blijft een essentieel onderdeel dat een gemeente de vestiging van prostitutiebedrijven als zodanig moet kunnen afwijzen, limiteren en terugdringen. Ondanks het feit dat de regering niet wil moraliseren, zal het toch moeten erkennen dat er gemeenten in Nederland zijn die thans geen prostitutiebedrijven binnen hun grenzen kennen en die dit in de toekomst ook niet willen toelaten. Welke handvatten hebben gemeenten om vestiging van bordelen te voorkomen? Hoe zal de mogelijkheid een bordeel te vestigen in een bestemmingsplan moeten worden omschreven? Betekent de algemene bestemming «horeca» of «bedrijven» bijvoorbeeld dat een bordeel moet worden toegelaten indien overigens wordt voldaan aan de criteria voor vestiging van een bedrijf of horeca-onderneming? De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat zij het niet acceptabel vinden indien gemeenten niet voldoende tijd zouden krijgen bestaande bestemmingsplannen te wijzigen om de toekomstige vestiging van bordelen te kunnen weren dan wel de aanwezige te kunnen reguleren dan wel limiteren. Bij de mogelijkheid tot een gedecentraliseerd vestigingsbeleid van bordelen hoort gegeven het karakter van het bedrijf ook een effectief te handhaven nul-optiebeleid. Een ruime overgangstermijn alvorens het nieuwe beleid in werking kan treden is daarom tenminste noodzakelijk. De voorgestelde overgangstermijn van een jaar is volstrekt onvoldoende.

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie verklaart de regering de vaststelling van de rechtsverhouding tussen exploitant en prostitué(e) te gemakkelijk als een zaak van de partijen. Het lijkt niet uitgesloten dat de rechtsverhouding als een arbeidsverhouding zal worden gekwalificeerd. Kan de regering aangeven wat de consequenties daarvan zouden zijn? De regering is kennelijk bevreesd om de rechtsverhouding als een arbeidsverhouding te kwalificeren. Het blijft dan ook de vraag op welke wijze de

regering de vierde hoofddoelstelling, te weten de bescherming van de prostitué(e)s, gestalte denkt te gaan geven.

Het prostitutiebedrijf zal door de invoering van deze wet niet van de ene op de andere dag vrij zijn van de ongewenste praktijken, zoals deze zich tot op heden voordoen. Een groot deel van de aantrekkelijkheid van deze branche vloeit immers voort uit het feit dat men zich op de rand van het «witte» en het «zwarte» circuit beweegt, met als gevolg dat de voorschriften minimaal zijn en de verdiensten maximaal. Een exploitant heeft bovendien een aantal belangrijke troeven in handen, te weten feit dat de prostituées geen saamhorig georganiseerde groep zullen worden en dat het hoe dan ook moeilijk zal blijven om met een arbeidsverleden in de prostitutiebranche elders een betrekking te vinden. Het valt niet te ontkennen dat prostituées in een zwakkere, kwetsbare positie ten opzichte van hun exploitant staan dan werknemers in andere branches, die dit stigma niet met zich meedragen. Deze leden vragen de regering dan ook in te gaan op de mogelijkheid om, zeker de eerste tijd, inzicht te hebben in de wijze waarop de rechtsverhoudingen en de concrete bescherming van prostituées vorm krijgen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe lang het Landelijk Prostitutie Overleg (LPO) zal blijven voortbestaan na de aanvaarding van dit wetsvoorstel. Tevens vragen zij waarom de Vereniging De Hoerenbond buiten dit overleg is gebleven.

De leden aan het woord zijnde leden vragen of de exploitanten een rol wordt toegedicht bij de controle op de geldige verblijfstitel. Zo ja, welke? Kan van de exploitant bijvoorbeeld vereist worden dat deze de verblijfstitel voorlegt aan de vreemdelingendienst alvorens een prostitué(e) bedrijfsruimte te verhuren dan wel in dienst te nemen?

De leden van de D66-fractie vragen ook om een verduidelijking van de betreffende passage op blz. 7 van de memorie van toelichting over de arbeidsverhouding tussen prostitué(e) en exploitant. Met name vragen deze leden om in te gaan op het verschil tussen een werkgever-werknemer verhouding en een ander model waarin de prostitué(e) zelfstandig ondernemer is en de exploitant faciliteiten beschikbaar stelt. Op grond waarvan kan de verwachting gerechtvaardigd zijn dat een gemeentelijk vergunningenbeleid zich zou moeten richten op bevordering van het laatstgenoemde model van arbeidsverhouding?

De leden van de fractie van de RPF vragen welke mogelijkheden gemeenten hebben om in het nieuwe regime de vestiging van een bordeel tegen te gaan. Deze leden zien vergelijkbare problemen als ten aanzien van bijvoorbeeld de vestiging van seksshops. Indien het bestemmingsplan winkels in een straat of buurt toestaat, dan is ook de vestiging van een seksshop niet tegen te houden. Dit ondanks het feit dat een protesterende buurt moet worden toegegeven dat het best het een en ander uitmaakt of er een groenteboer komt of een seksshop. Ook in het geval van een bordeel doet de aard van het bedrijf er wel degelijk toe. Toch valt op die punten dan kennelijk niet meer te sturen. Zien zij dit juist?

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de memorie van toelichting als ratio voor de afschaffing van het algemene bordeelverbod wordt genoemd de vergroting van de mogelijkheden van met name de gemeenten tot sturing, sanering en beheersing van het prostitutiewezen. Deze leden willen gaarne vernemen of de hoofddoelstelling van de regering niet is het in omvang terugdringen van prostitutie.

De lokale overheden dienen, aldus de regering, voorwaarden te stellen waaronder (exploitatie van) prostitutie binnen de gemeentegrenzen toelaatbaar is. Wordt met deze voorwaarden uitsluitend bedoeld op voorwaarden op gemeentelijk niveau? Vallen onder voorwaarden

vanwege de centrale overheid uitsluitend te verstaan de strafwettelijke kaders?

Op blz. 7 van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de gemeentelijke taak en mogelijkheden bij het van kracht worden van dit wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vragen of het na aanvaarding van dit wetsvoorstel voor gemeenten die dat wensen mogelijk is, voor de betreffende gemeente, een algeheel bordeelverbod in de algemene politieverordening op te nemen of te handhaven.

Deze leden van de SGP-fractie vragen verder of de intensieve bemoeienis van een gemeente met het prostitutieverschijnsel ook zo ver kan gaan dat gemeenten direct of indirect bij de exploitatie van prostitutie betrokken raken, bijvoorbeeld door de beschikbaarstelling van gebouwen of andere faciliteiten.

De leden van de GPV-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel vooral is ingegeven door enerzijds de wens voor gemeenten betere mogelijkheden te creëren voor prostitutie een effectief beleid te ontwikkelen en uit te voeren, en anderzijds prostituées een grotere bescherming te bieden. Waarin bestaat die betere bescherming voor prostituées nu eigenlijk, zo vragen deze leden. Deze leden krijgen veeleer de indruk dat uiteindelijk toch meer wordt gekozen voor het aan gemeenten meer mogelijkheden bieden voor bestrijding en inperking van overlast door beheersing en regulering, dan voor het daadwerkelijk omzien naar bijvoorbeeld de problematiek achter het verschijnsel prostitutie en van de prostituées zelf. Deze leden beschouwen dit als een typisch voorbeeld van een samenleving die liever de overlast bestrijdt, dan de oorzaken daarvan wegneemt. Hoe is het gesteld met de hulpverlening aan prostituées en welke verbeteringen zijn op dit punt te verwachten?

De leden van de GPV-fractie merken op dat het verschijnsel prostitutie zich thans in een beperkt aantal steden voordoet. Opheffing van het algemeen bordeelverbod zou betekenen dat in beginsel in iedere gemeente prostitutie zou kunnen worden toegestaan. Is het juist dat de VNG van mening is dat de betrokken branche sterk geïnteresseerd is in de vestiging van bordelen in nieuwe gebieden? Valt dit door gemeenten onder de werking van het voorstel van wet tegen te houden? Wanneer dat niet het geval is blijkt eens te meer dat het algemeen bordeelverbod ook nu nog een nuttige normverscherpende functie kan vervullen en zeker geen dode letter is geworden. Immers, welke mogelijkheden hebben burgers anders nog om zich te verzetten tegen het in hun gemeente gevoerde prostitutiebeleid, aldus deze leden. De leden van de GPV-fractie zijn voorshands van opvatting dat de mogelijkheden voor gemeenten om tot een bordeelverbod te komen niet kunnen worden begrensd door artikel 107 van de Grondwet. Daar waar de wetgever een bepaalde gedraging niet langer strafbaar stelt, blijft de bevoegdheid van gemeenten om bepaalde gedragingen of activiteiten tegen te gaan in stand. Kan de vrijheid van beroepskeuze, wat daarvan ook zij, na legalisatie van prostitutie, in de weg staan aan een gemeentelijk bordeelverbod?

Wanneer mocht blijken dat opheffing van het algemeen bordeelverbod onontkoombaar is, pleiten de leden van de GPV-fractie ervoor gemeenten in ieder geval de vrijheid te laten om te bepalen of in hun gemeenten al dan niet prostitutiebedrijven zullen kunnen worden gevestigd. Een streven naar uniformiteit van regelgeving kan naar de opvatting van deze leden niet zover gaan, dat alle gemeenten gedwongen zullen worden prostitutie binnen hun gemeentegrenzen toe te staan. Kan de regering bevestigen, dat gemeenten een nul-beleid kunnen voeren ten aanzien van de vestiging van prostitutiebedrijven, ondanks het feit dat relax-bedrijven feitelijk zijn gelegaliseerd?

De leden van de GPV-fractie vragen een reactie op de algemene politieverordening van de gemeente Arnhem die, onder handhaving van het algemeen bordeelverbod, een bepaald gedeelte in de stad heeft

aangewezen waar raamprostitutie wordt toegestaan mits aan een aantal strenge voorwaarden wordt voldaan. Kan een dergelijke regeling voor bestaande prostitutiegebieden en -bedrijven met verscherpt toezicht door politie en gemeentelijke diensten en een adequaat hulpaanbod aan prostituées niet tegemoet komen aan de belangrijkste bezwaren die kennelijk bestaan tegen de huidige situatie?

Deze leden hebben verder begrepen, dat de VNG de werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van een model-verordening heeft opgeschort in afwachting van de besluitvorming in de Tweede Kamer. Is het juist dat bij de vormgeving van de model-verordening vooralsnog alleen gedacht kan worden aan gemeentelijke regelgeving op grond van het belang van de bescherming van de openbare orde? Wat zou de inhoud van een dergelijk model kunnen zijn? Kunnen wel vergaande vergunningseisen worden gesteld nu relax-bedrijven bestempeld zullen gaan worden als een legale bedrijfssector? Hebben gemeenten na wetswijziging de mogelijkheid zelf bordelen te exploiteren, waardoor het gemeentelijke bordeel aan de gemeentelijke voorzieningen zou worden toegevoegd? Dit zou in de ogen van deze leden een onaanvaardbare verloedering van het overheidsambt betekenen en een volstrekt verkeerd signaal naar de samenleving zijn. Hoe beoordeelt de regering in dit licht de voornemens van de gemeente Amsterdam om onroerend goed aan te kopen in het wallengebied met het doel in samenwerking met een belangenorganisatie voor prostituées een raamprostitutiebedrijf op te zetten?

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

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven van harte het uitgangspunt dat de strijd tegen seksuele uitbuiting niet alleen nationaal, maar ook in internationaal verband dient te worden gevoerd. Het is een goede zaak dat in diverse internationale fora aan deze problematiek serieuze aandacht is en wordt besteed. Aan de reeds door de regering genoemde kaders kan inmiddels ook worden toegevoegd het gegeven dat tijdens de conferentie van de Interparlementaire Unie te Caïro in september 1997 eenstemmig een resolutie is aanvaard waarbij – kort gezegd – de noodzaak van actie (ook in internationaal verband) tegen seksueel misbruik van kinderen, waaronder kinderprostitutie, wordt uitgesproken. Niet alleen wordt deze actie van de regeringen verlangd, de parlementariërs zelf zien het ook als een dure plicht zich daarvoor in te zetten. Deze leden zien ook dat als een goede stap voorwaarts. Immers, waar het in internationaal verband daadwerkelijk kunnen optreden tegen sekstoerisme nu nog spaak loopt op het feit dat kinderprostitutie in het land zelf waar dit zich afspeelt nog niet strafbaar is gesteld, respectievelijk, opsporing en vervolging ter plekke door de betrokken autoriteiten niet serieus ter hand worden genomen, is de inzet van parlementariërs juist in deze landen een belangrijke.

De leden van de fractie van de PvdA zijn er niet van overtuigd dat het verlaten van de «twee sporen» in de nu voorgestelde vorm de beste keuze is. Weliswaar kan met één ruim artikel mensenhandel en diverse vormen van exploitatie van prostitutie strafbaar worden gesteld en zal de rechtspraak daarmee zeker uit de voeten kunnen, door de nu gekozen formulering echter vervalt de mogelijkheid ongewenste uitbuiting aan te pakken in het geval van exploitatie van vrijwillige prostitutie. Die mogelijkheid die wel volgens het vorige wetsvoorstel (21 072) bestond, werd door de Kamer zeker positief gewaardeerd. Bescherming tegen uitbuiting in geval van op zich zelf vrijwillige prostitutie wordt nu blijkbaar ook niet beoogd, gelet op de opmerking van de regering dat de centrale noch de lokale overheid het tot hun taak dienen te rekenen om nadere regels te stellen over de rechtsverhouding tussen exploitant en prostitué(e) en dat binnen de grenzen van vrijheid en zelfbepaling exploitant en

prostituë(e) zelf dienen te beslissen over hun onderlinge werkverhouding. Deze leden zijn het met de regering eens dat er voor de overheid vooralsnog geen taak is nadere regels te stellen ten aanzien van die rechtsverhouding, maar achten het een gemiste kans dat, anders dan in het vorige voorstel, niet strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen ernstige vormen van uitbuiting in geval van vrijwillige prostitutie. Dit temeer omdat in deze branche niet van georganiseerd overleg, laat staan van bindende afspraken, sprake is. Zij vragen de regering hierop haar visie te geven.

Met het opheffen van het klachtvereiste in geval van kinderprostitutie kunnen de leden van de fractie van de PvdA instemmen. Bij eerdere gelegenheden hadden zij al te kennen gegeven dit een begaanbare weg te vinden, indien het klachtvereiste een belemmering vormt voor het strafrechtelijke optreden tegen kinderprostitutie, met name ook in internationaal verband. Wijziging van de regeling van het klachtvereiste in algemene zin achten ook zij niet aan de orde, nu onderzoek naar het functioneren daarvan in de praktijk nog niet is afgerond. Wanneer denkt de regering het tweede en afsluitende onderzoek aan de Kamer te kunnen presenteren?

De leden van de CDA-fractie menen dat de regering terecht de bescherming van niet vrijwillige vormen van prostitutie als hoofddoelstelling ziet. Deze leden zijn met de regering van mening dat bescherming van jeugdigen van groot belang is. Zij zijn dan ook ingenomen met het doen vervallen van het klachtvereiste bij prostitutie van jongeren tussen de 12 en 16 jaar. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie zou de leeftijdsgrens echter dienen te worden opgehoogd tot 18 jaar. In ieder geval pleiten zij voor een aanpak die internationaal uniform is. Kan de regering aangeven op welke wijze de ons omringende EU-landen jeugdprostitutie bestrijden?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten tot welke verbeteringen in de uitvoering van het Nederlandse beleid de Europese discussies over mensenhandel hebben geleid. Welke stappen zijn gevolgd op de aanbeveling van de Raad van Europa om te komen tot een nieuw verdrag ter bestrijding van vrouwenhandel en gedwongen prostitutie?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe relevant het woord «commerciële» is. Uitbuiting kan toch ook het gevolg zijn van andere factoren?

Waarom zou onachtzaam handelen niet onder de delictsomschrijving van artikel 250a, eerste lid, onder 4 en 5, mogen vallen? Het is voorstelbaar dat een verdachte zal zeggen: «ik wist niet dat de persoon in kwestie in de prostitutie zou verzeilen»? Slachtoffers beroepen zich daar immers ook op?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering zich de toezegging herinnert, gedaan tijdens het overleg in juni 1995, de Kamer een overzicht te sturen van welke landen met behulp van welke rechtssystemen vervolging van een volwassene kennen die seks heeft met een jeugdige – prostituë(e) – zonder te behoeven na te gaan of het betrokken land zelf het delict strafbaar stelt. Blijft de dubbele strafbaarheid daarentegen bestaan?

De leden van de VVD-fractie vragen of Nederland ter zake kindersekstoerisme het initiatief tot rechtshulpverdragen zal nemen.

Heeft de regering principiële of praktische overwegingen om het klachtrecht in het belang van de bestrijding van kinderprostitutie en sekstoerisme te laten vervallen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Wil de regering het standpunt nader onderbouwen?

Acht de regering het voorgestelde artikel 250a het antwoord op de problemen geconstateerd in bijlage XI bij het rapport van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden?

Hoe kan het gemeentebestuur/de burgemeester bijvoorbeeld voorkomen dat iemand met een crimineel verleden geen bordeelhouder wordt zolang antecedenten niet kunnen worden nagetrokken? Is de regering bereid het gemeentebestuur/de burgemeester het instrumentarium te verschaffen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Ten aanzien van de handhavingscapaciteit vragen de leden van de D66-fractie zich af of er nu reeds overleg is tussen betrokken instanties en overheden? Zal een andere prioriteitsstelling en een herschikking van middelen voldoende zijn om extra middelen te kunnen inzetten?

Voorts vragen de leden van de D66-fractie zich af welke politiekorpsen de gegevens van prostitué(e)s en exploitanten hebben geregistreerd. Hoe zal volgens de regering in het gemeentelijk verordeningenbeleid omgegaan moeten worden met de registratie van deze mensen? Verwacht de regering dat een verscherpt toezicht en registratie mogelijk cliënten zal afschrikken om naar legale prostitutiebedrijven te gaan en in plaats daarvan naar illegale inrichtingen te gaan?

In hoeverre zal het in de toekomst mogelijk zijn om een antecedentenonderzoek uit te voeren tegen exploitanten van seksinrichtingen?

Wordt een wijziging van het Besluit Justitiële Inlichtingen hiervoor voorbereid?

Het voorgestelde nieuwe artikel 250a geeft de leden van de fractie van de RPF nog aanleiding tot de volgende vraag. De strafbaarstelling van diverse handelingen hangt af van het feit of het slachtoffer minderjarig is. In het tweede lid, onder 2°, wordt gesproken van een minderjarige die nog geen zestien is. Hoe verhoudt zich dit tot elkaar? Is er geen reden om een verzwaarde strafbedreiging ook toe te passen als een minderjarige slachtoffer is van een delict als omschreven in het eerste lid, onder 2, ook al is dit slachtoffer al zestien jaar of ouder?

De leden van de SGP-fractie constateren dat op blz. 8 van de memorie van toelichting, nadat is opgemerkt dat strafrechtelijk optreden het sluitstuk is in een reeks van maatregelen die genomen dienen te worden om seksueel geweld en misbruik en seksuele uitbuiting tegen te gaan, wordt gewezen op de noodzaak van het voorkomen van deze schending van de lichamelijke integriteit. In dat verband wordt onder andere genoemd goede (seksuele) opvoeding. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of de regering de opvatting van deze leden deelt dat tot bedoelde opvoeding in de allereerste plaats behoort de standaard van het vermijden van buitenhuwelijkse seksuele contacten.

In de memorie van toelichting wordt gewezen op de noodzaak van internationale samenwerking bij de strijd tegen seksuele uitbuiting. In dat kader worden diverse initiatieven op Europees niveau genoemd. De leden van de SGP-fractie willen gaarne van de regering een overzicht ontvangen betreffende de wettelijke reglementering van prostitutie en de exploitatie daarvan in de landen van de Raad van Europa dan wel van de EU; zulks om vast te kunnen stellen in welke opzichten het thans door de regering aangeboden voorstel overeenkomt met dan wel afwijkt van de wettelijke regelingen van bedoelde landen en of deze vergelijking grond biedt voor de conclusie dat van een vruchtbare internationale samenwerking sprake zal kunnen zijn.

Op blz. 9 van de memorie van toelichting wordt betoogd dat het bij de optie van één bepaling niet voor de hand ligt om de begrippen «prostitutie» en «seksuele handelingen» naast elkaar te hanteren. De regering kiest, zo begrijpen deze leden, voor het begrip seksuele handelingen. Prostitutie omschrijft zij als het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Ook in de tekst van het voorgestelde artikel 250a komt het element «betaling» voor. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag wat onder «betaling» begrepen

dient te worden. Moet het uitsluitend gaan om betaling in geld of moet ook gedacht worden aan andere vormen van betaling in de zin van enige contraprestatie?

Op blz. 11 van de memorie van toelichting, maar ook elders in de memorie, waarschuwt de regering voor de illusie dat illegale exploitatie van prostitutie geheel zal kunnen worden uitgebannen. Deze waarschuwing staat in het verband van een passage betreffende de handhaving van de regelgeving. Deze leden menen er van uit te moeten gaan dat, na eventuele aanvaarding van het aangeboden voorstel, tweeeërlei handhaving noodzakelijk zal worden, namelijk van de regelgeving betreffende de legale en die betreffende de illegale exploitatie van prostitutie. Zij vragen op grond van welke overwegingen het reëel is om aan te nemen – zoals – zoals de regering kennelijk doet – dat met de bestaande handhavingscapaciteit kan worden volstaan en dat de inzet van extra middelen kan worden gerealiseerd door herschikking en een andere prioriteitsstelling. Kan verder worden aangegeven wat de status en functie is van de in bedoelde passage genoemde instrumenten handhavingsarrangement en handleiding is?

De leden van de GPV-fractie stemmen in met het laten vervallen van het klachtvereiste voor gevallen dat een persoon seksuele handelingen pleegt met een minderjarige tussen twaalf en zestien jaren, die zich beschikbaar stelt tot het tegen betaling verrichten van die handelingen.

Invoering van dit wetsvoorstel maakt, zo begrijpen de leden van de GPV-fractie uit het rapport van de Adviescommissie Wetgeving van het OM, een extra inzet van politie onvermijdelijk. Die extra inzet moet gevonden worden, zo lezen deze leden in de memorie van toelichting, door middel van een herschikking van middelen. Deze leden hebben er weinig vertrouwen in dat dit ook zal gebeuren. Allereerst kampen veel politiekorpsen met onderbezetting, en ten tweede kan de landelijke overheid ook weinig directe invloed uitoefenen op de inzet van politiepersoneel op lokaal niveau. Welke zekerheden bestaan er dan dat die herschikking van middelen ook daadwerkelijk zal plaatsvinden? En hoe is het thans gesteld met de prioriteit die politiekorpsen geven aan het toezicht op prostitutiebedrijven? De informatie die deze leden daarover hebben, stemt hen niet optimistisch. Zo kende het politiekorps in Den Haag 25 jaar geleden nog een afdeling zeden van 10 politiemensen bij een aantal van 45 ramen, terwijl dat aantal nu op 500 ramen ligt en slechts 5 politiemensen uitdrukkelijk met zedenzaken zijn belast. Voor een adequaat toezicht en een stringente handhaving is volgens deze leden een substantiële extra inzet vereist en kan niet volstaan worden met enkel een herschikking van middelen. Deze leden voelen zich in die opvatting gesteund door de resultaten van het onderzoek van het Regionaal Rechercheteam Noord- en Oost-Nederland naar mensenhandel vanuit het Oostblok. Een van de conclusies die uit dat onderzoek kan worden getrokken is, dat de opheffing van het algemeen bordeelverbod geen doorgang kan vinden wanneer de controle op prostitutiebedrijven niet aanzienlijk wordt verbeterd. Welke conclusies verbindt de regering aan het onderzoek wat betreft de in te zetten handhavingscapaciteit? Hoe luidt het antwoord op die vraag als het gaat om de inzet van fiscale controleteams?

5. Buitenlandse prostitué(e)s

De leden van de fractie van de PvdA hebben reeds geconstateerd dat het moeilijk is het aantal mensen werkzaam in de prostitutie, waaronder degenen zonder geldige verblijfstitel, vast te stellen. Men gaat er echter algemeen vanuit dat een groot deel afkomstig is uit niet-EU-landen en niet beschikt over een geldige verblijfstitel. Er bestaat kennelijk een behoefte aan buitenlandse prostitué(e)s, maar de verklaring voor het feit dat deze vrouwen naar Europa komen moet vooral gezocht worden in de econo-

mische situatie in de landen van herkomst. Deze leden delen de mening van de regering dat in het kader van deze wetgeving moet worden gepoogd om de omvang van het circuit van illegale prostitué(e)s te reduceren. Het door de regering voorgestane meersporenbeleid, waarbij de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de gemeenten en de vreemdelingendiensten betrokken zullen zijn, wordt ook door de leden van de fractie van de PvdA onderschreven. Wel zijn zij van mening dat bij de uitvoering van dit meersporenbeleid goed zicht moet worden verkregen op de effecten daarvan. Verdwijnt een deel van de illegale prostitué(e)s niet in de illegale prostitutie, zodat een belangrijk doel van het beleid, namelijk de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, niet wordt bereikt? Er mogen geen nieuwe vormen van uitbuiting ontstaan. Goed toegankelijke gezondheidszorg, beschikbaarheid van slachtofferhulp blijft ook na invoering van deze wetgeving voor de illegale prostitué(e) van groot belang. De leden van de fractie van de PvdA gaan er ook vanuit dat de richtlijn dat een tijdelijke verblijfsvergunning kan worden verleend aan degenen die het slachtoffer zijn geworden van onvrijwillige prostitutie ten einde te kunnen getuigen in het strafproces van toepassing blijft. Wordt in dit verband ook gedacht om illegale prostitué(e)s die ten gevolge van het nieuwe beleid niet meer worden gedoogd in aanmerking te laten komen voor een terugkeerregeling?

Illegale prostitué(e)s zullen in beginsel op dezelfde wijze moeten worden behandeld als andere illegale vreemdelingen in ons land. Dit betekent dat geen razzia-achtige praktijken zullen worden opgezet. In dit verband moet er ook ten aanzien van de prostitué(e)s de ruimte zijn om – in zeer bijzondere gevallen, juist gelet op hun bijzondere positie – op gronden van humanitaire aard een verblijfstitel te verstrekken. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of het aan bepaalde andere groepen wel wordt toegestaan om in de vrije termijn van drie maanden werkzaamheden, bijvoorbeeld seizoenswerkzaamheden in de tuinbouw, te verrichten? Zo dit het geval is, op grond waarvan wordt dit aan deze groepen dan wel toegestaan?

De leden van de fractie van de Arbeid zijn nog niet overtuigd door de argumenten van de regering op grond waarvan zij concludeert dat de Wet arbeid vreemdelingen niet het geschikte instrumentarium biedt om een legale basis te verschaffen, omdat het uitgangspunt voor het al dan niet afgeven van een tewerkstellingsvergunning, te weten het al of niet aanwezig zijn van prioriteitgenietend aanbod, met name uitkeringsgerechtigden, niet bruikbaar is in de prostitutiebranche. Immers, het bijzondere is gelegen in het feit dat uitkeringsgerechtigden niet met de dreiging van een korting op de uitkering gedwongen kunnen worden prostitutiewerkzaamheden te verrichten. Dit kan echter opgelost worden via het uitgangspunt van de passende arbeid. Inmiddels is er een rechterlijke uitspraak geweest, waarbij is bepaald dat aan een Tsjechische prostituée een verblijfstitel dient te worden verleend voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf op grond van het Europees vestigingsverdrag. Welke gevolgen heeft deze uitspraak voor het te voeren beleid ten aanzien van prostitué(e)s van buiten de EU afkomstig uit de bij het verdrag aangesloten landen?

De toestroom van illegale prostitué(e)s uit de niet-EU landen moet vooral worden voorkomen door actieve voorlichting in de meest bekende landen van herkomst en waar mogelijk door gerichte armoedebestrijding en effectieve bestrijding van de mensenhandel. Wordt in het kader van deze wetgeving daar nog extra aandacht aan besteed, bijvoorbeeld in de vorm van gerichte projecten?

De leden van de fractie van de PvdA vragen of in het kader van de evaluatie van deze wetgeving aan de gevolgen voor de illegale prostitué(e)s uitvoerig aandacht kan worden besteed.

De leden van de CDA-fractie achten een goede regeling ten aanzien van het zo veel mogelijk weren van buitenlandse prostituées van groot belang. Zeker van het tegengaan dat de seksindustrie een sluipteg wordt om aan een verblijfsvergunning te komen.

Allereerst vragen de leden van de CDA-fractie zich af hoe zal worden opgetreden tegen prostitutiebedrijven die thans prostituées van buiten de EU zonder geldige verblijfsvergunning in dienst hebben. Naar de mening van deze leden moet, wil dit wetsvoorstel een geloofwaardige wet worden, strikt de hand worden gehouden aan de eis van een legaal verblijf, ook bij werk in de prostitutie. Juist omdat het bekend is dat in de prostitutiebranche veel met personen van landen buiten de EU wordt gewerkt, is extra controle op deze branche geboden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dan ook, zeker in de aanloopfase, streng op illegaal werk te controleren. De leden spreken de vrees uit dat overigens legale bordelen, na invoering van deze wet, er achter de schermen een circuit van illegale prostituées op na zullen houden om aan de vraag te kunnen voldoen en hun lucratieve illegale activiteit voort te kunnen zetten. In dit verband herhalen deze leden hun veronderstelling dat de seksbranche door schrapping van het bordeelverbod uit de strafwet niet van de ene op de andere dag een bedrijfstak kan worden, waar men zich vol overtuiging conform de regels gedraagt.

In dit verband spreken de leden van de CDA-fractie ook hun verontusting uit over het feit dat onze regels thans kennelijk zover gaan dat buitenlandse prostituées (in casu Poolse) een vergunning moet worden gegeven, zodat zij hier hun prostitutie-activiteiten als zelfstandig bedrijf kunnen gaan uitoefenen. Hoewel de leden van de CDA-fractie zich realiseren dat het niet ging om werken in een seksbedrijf, achten zij deze ontwikkeling hoogst ongewenst. Zij verzoeken de regering zonnodig op Europees niveau actie te ondernemen om te voorkomen dat de komst van prostituées uit geassocieerde landen niet kan worden tegengehouden.

Meer in het algemeen pleiten de leden van de CDA-fractie voor aandacht voor de internationale dimensie van deze problematiek en aan te sturen op een geharmoniseerde, internationale aanpak van het prostitutiebeleid.

De leden van de CDA-fractie zullen hun instemming met dit wetsvoorstel laten afhangen van de vraag of de eerder door hen geformuleerde hoofddoelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Zij verwachten wat dit betreft meer van een aangepast wettelijk kader dan van een louter schrapping van het bordeelverbod waarvan het wetsvoorstel uitgaat.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het (vermoedelijke) aantal buitenlandse prostitué(e)s.

Tevens merken zij op dat de vreemdelingenbewaring met een capaciteitstekort, met name voor vrouwen, kampt. Hoe zal de regering dit vraagstuk oplossen?

De leden van de D66-fractie merken op dat naar schatting de helft van alle prostitué(e)s uit landen buiten de EU komt. Velen zijn hier illegaal. Ook na opheffing van het bordeelverbod zullen volgens de leden van de fractie van D66 deze prostitué(e)s naar Nederland komen of hier blijven werken. Hoe denkt de regering de omvang van deze groep illegalen terug te dringen?

Op basis van welke controleerbare feiten spreekt de regering de stellige verwachting uit dat prostitutie door illegale vreemdelingen tot aanvaardbare en beheersbare proporties zal kunnen worden teruggebracht? Dragen de drie op blz. van de toelichting aangevoerde argumenten daartoe bij?

De regering stelt dat krachtig moet worden opgetreden tegen personen, die financieel profiteren van buitenlandse personen die onvrijwillig in de prostitutie werkzaam zijn. De leden van de D66-fractie constateren dat veel

illegale prostitué(e)s, met name die uit Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen, hier vrijwillig en voor zich zelf werkt. Op de achtergrond is geen profiteur die financieel voordeel trekt van hun activiteiten. Wanneer gemeenten in hun voorschriften de bepaling opnemen dat er in de prostitutiebedrijven niet door illegalen mag worden gewerkt, bestaat de kans dat de illegalen voor hun werk zullen uitwijken naar bijvoorbeeld escortbedrijven en straatprostitutie. Beide vormen zijn lastig voor de overheid te controleren. Zullen illegalen niet onder de prijs gaan werken en aldus een deel van de markt zich toeëigenen, zonder dat de overheid daar zicht op heeft met alle nadelige gevolgen van dien, bijvoorbeeld voor de volksgezondheid?

Stelt de regering, zo vragen de leden van de D66-fractie, financiële middelen ter beschikking om de vreemdelingenpolitie uit te breiden teneinde een geloofwaardig handhavingsbeleid te voeren?

Als derde argument voert de regering aan dat er geen onderscheid gemaakt moet worden tussen illegale prostitué(e)s en andere illegalen voor wat betreft het uitzettingsbeleid. Is dit wel een verstandige benadering, zo vragen de leden van de D66-fractie.

In een artikel in *Nemesis* van september/oktober 1996 hebben Haveman, Wijers, Scholtes en Timmermans een voorstel gedaan om voor de afstemming van vraag en aanbod een bureau op te richten dat de taak heeft bij dit proces als bemiddelaar op te treden. Het aantal werkvergunningen kan worden gereguleerd en de prostitué(e)s krijgen een zelfstandige en legale rechtspositie voor bepaalde tijd. De leden van de D66-fractie hebben zelf enige reserves over dit voorstel, maar verzoeken de regering er desalniettemin uitgebreid inhoudelijk op in te gaan.

Wil de regering ook reageren op de stelling van de mr A. de Graaf Stichting dat wanneer er geen onderscheid wordt gemaakt tussen legale en illegale prostitué(e)s, de illegalen niet goedkoper zullen werken en er daardoor minder gevaren voor de volksgezondheid zullen ontstaan?

Mogen vreemdelingen, die in hun vrije termijn in Nederland verblijven, arbeid verrichten, zo vragen de leden van de D66-fractie. Volgens deze leden lijkt artikel 62, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit daarvan uit te gaan. Ook de Arbeidsvoorziening gaat er vanuit dat in de vrije termijn seizoenarbeid verricht mag worden. Betekent dit dat er wel in de prostitutie gewerkt mag worden in de vrije termijn? Hoe rijmt de regering dat met het gestelde op blz. 12 en 13 van de memorie van toelichting?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat teneinde de illegale prostitutie terug te dringen, gemeenten in hun plaatselijke verordening zullen moeten opnemen dat het niet toegestaan is dat illegale prostitué(e)s werkzaam zijn in prostitutiebedrijven. De leden van de D66-fractie zijn het eens met het commentaar van de Raad van State dat deze verplichting niet kan bestaan op grond van de memorie van toelichting. Ook hebben deze leden hun twijfels over opname van dit voorschrift in de VNG-modelverordening. Kan de regering toelichten waarom dit voorschrift niet in de wet is opgenomen?

De leden van de fractie van de RPF krijgen de indruk dat de regering eigenlijk de kool en de geit wil sparen, waar het gaat om illegale prostitué(e)s die geen EU-onderdaan zijn. Het staat vast dat hun aandeel in de prostitutie zeer groot is. Eveneens staat vast dat deze situatie met de voorgestelde nieuwe wetgeving zo mogelijk nog op meer gespannen voet staat dan met de oude. Een serieuze naleving van de wet brengt onontkoombaar een strenger optreden met zich mee die ook niet zonder gevolgen kan blijven voor het uitzettingsbeleid. Die indruk wordt echter wel gewekt.

Terecht stelt de regering dat de Wet arbeid vreemdelingen het eigenlijk onmogelijk maakt dat niet-EU-prostitué(e)s een tewerkstellingsvergunning krijgen. De regering verwijst daarop naar andere verblijfstitels, niet gericht op arbeid. Aan wat voor verblijfstitels denkt de regering, voorop gesteld

dat zij bijvoorbeeld verschijnselen als schijnhuwelijken geen nieuwe impuls wil geven?

Terzake van de mogelijkheden van prostitué(e)s van buiten de EU wordt er door de regering blijkbaar van uitgegaan dat zij zowel illegaal als legaal in de prostitutie werkzaam zullen zijn, zo constateren de leden van de SGP-fractie. De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere uiteenzetting hoe het mogelijk is dat deze personen, in het bezit van een andere verblijfstitel dan die welke is gericht op het verrichten van arbeid, maar zonder in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning, op legale basis hier te lande werkzaam kunnen zijn in de prostitutie.

Het terugdringen van het aantal illegaal in Nederland werkzame prostituées is, zo begrijpen de leden van de GPV-fractie, in hoge mate afhankelijk van de wijze waarop betrokken instanties er in slagen een effectief ontmoedigings- en opsporingsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Betekent het illegaal verblijf van een groot aantal prostituées in Nederland niet dat de feitelijke mogelijkheden om een dergelijk beleid te voeren beperkt zullen zijn? Welke doelstelling heeft de regering op dit punt voor ogen?

De leden van de GPV-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van de passage in de memorie van toelichting die handelt over de mogelijkheden van personen uit niet-EU-landen om legaal in Nederland als prostituée te kunnen werken. Welke andere verblijfstitels, dan die welke zijn gericht op het verrichten van arbeid, kunnen een legaal verblijf in Nederland toestaan zonder dat de werkgever in het bezit hoeft te zijn van een tewerkstellingsvergunning voor de prostituée? Kunnen dergelijke personen overigens wel van de werking van de Wet arbeid vreemdelingen worden uitgesloten nu sprake zal zijn van een gelegaliseerde prostitutiebranche? Deze leden vragen naar de stand van zaken rond de afspraken die met landen van herkomst zijn of worden gemaakt ten behoeve van het indammen van de instroom van buitenlandse prostituées.

6. Schraping van de artikelen 432 tot en met 434

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich vinden in het schrappen van de afzonderlijke strafbaarstelling in artikel 432 Wetboek van Strafrecht van bedelarij of landloperij en souteneurschap.

De leden van de GPV-fractie verzetten zich, in het verlengde van hun kritiek op de opheffing van het algemeen bordeelverbod, ook tegen het schrappen van de strafbaarstelling van souteneurschap. Deze leden zijn van oordeel dat het goed is dat een samenleving in haar wetgeving tot uitdrukking brengt dat het souteneurschap, dat toch gebaseerd is op de exploitatie van de vrouwelijke seksualiteit, in die samenleving niet thuishoort.

7. Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie achten een breed evaluatie onderzoek van groot belang. Reeds eerder is gesteld dat daarbij ook aandacht moet worden geschonken aan de effecten van het beleid op de positie van de illegale prostitué(e)s. Binnen welke termijn wordt dit evaluatieonderzoek opgestart. Op welke wijze wordt de Kamer hierover – eventueel tussentijds – geïnformeerd?

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering welke doelstellingen en resultaten in de evaluatie aan de orde moeten komen.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier voor dit verslag,
Nava