

Vergaderjaar 2003–2004

25 437

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

Nr. 44

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 december 2003

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid² hebben op 11 november 2003 overleg gevoerd met de heer Donner, minister van Justitie, en de heer De Geus, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over:

- de brief d.d. 21 februari 2003 inzake de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (25 437, nr. 30);
- de brief van de minister van Justitie d.d. 12 mei 2003 inzake het antwoord op vragen naar aanleiding van de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod (25 437, nr. 31);
- de brief van de minister van Justitie d.d. 14 mei 2003 inzake de brief aan de VNG over bestuurlijk toezicht in de prostitutie (J-03-432);
- de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 28 oktober 2003 inzake de uitvoering van de motie-Van der Staaij c.s. (29 200-VI, nr. 71).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) vindt dat gemeenten via hun planologisch instrumentarium moeten kunnen komen tot een nulbeleid voor bordelen. De Raad van State heeft het oordeel van de wetgever onderschreven dat gemeenten in hun bestemmingsplannen geen rekening mogen houden met moreel-ethische argumenten om bordelen te weren. De CDA-fractie vindt die argumenten ook niet voldoende, maar op

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Nawijn (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Bujs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Van Loon-Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA),

Kraneveldt (LPF), Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Lazrak (SP), Vietsch (CDA), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Wilders (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Eerdmans (LPF), Schippers (VVD).

basis van planologische argumenten, dan wel de aard en schaal van de gemeente, in relatie tot omliggende gemeenten, moeten gemeenten die ruimte wel hebben. Het kabinet is van mening dat in het lokale beleid rekening moet kunnen worden gehouden met de gemeentelijke situatie en dat er regionale afspraken moeten kunnen worden gemaakt over welke bedrijvigheid binnen welke gemeentegrenzen wordt toegestaan. Mocht zich vervolgens ergens illegale bedrijvigheid ontwikkelen, dan kan er worden opgetreden. Dat is een concrete invulling van het Hoofdlijnenakkoord. Gemeenten kunnen dan afspreken waar wel bordelen mogen worden gevestigd en waar niet. Daarmee voorkom je dat gemeenten die moeite hebben met het formuleren van beleid op dit punt, vooral door hun aard en omvang, geen beleid voeren, want dat biedt bedrijven de mogelijkheid zich toch te vestigen. Dan is er eigenlijk sprake van een gedoogsituatie.

De grotere gemeenten voeren inmiddels meestal wel beleid op het gebied van prostitutie en vergunningen. Er is veel voor te zeggen prostitutie beleidsmatig een plek in grotere centrumgemeenten te geven, want qua vergunningverlening en handhaving is men daar beter geëquipeerd dan kleinere randgemeenten, temeer als in het eventuele geval van criminele nevenactiviteiten afstemming tussen politie, justitie en gemeenten op het niveau van de korpsbeheerder moet plaatsvinden. Sommige gemeenten hebben ook al beleid ontwikkeld met het oog op de verwevenheid tussen criminele organisaties, zwartgeld, mensensmokkel en illegaliteit in de prostitutiebranche. Het is daarom beter bordelen in grotere gemeenten te concentreren, zodat kleinere gemeenten, waar bestuurlijke handhaving vaak ontbreekt, de mogelijkheid krijgen de nuloptie handen en voeten te geven. Dan kunnen ongewenste activiteiten daar worden voorkomen. Het is hoog tijd de positie van de prostituee in arbeidsrechtelijke zin te verbeteren. De arbeidsrelaties zijn vaak onduidelijk. Op papier is er soms sprake van zelfstandig ondernemerschap, terwijl er in werkelijkheid aanwijzingen worden gegeven, wat duidt op een arbeidsrelatie. Ook de sector zelf is nog onduidelijk over wat men wenselijk vindt. Het leeftijds-criterium van 18 jaar voor prostitutie met minderjarigen heeft te maken met de integriteit van het eigen lichaam. Bij onvrijwillige prostitutie is de exploitant strafbaar. In sommige situaties is de prostituant ook strafbaar. Het strafbaarheidscriterium is tot nu toe de minderjarigheid en de daaraan gekoppelde kwetsbaarheid. De prostituant wordt geacht geen misbruik te maken van deze aan leeftijd gekoppelde situatie. Is het mogelijk de prostituant ook strafbaar te stellen bij andere vormen van onvrijwillige prostitutie, bijvoorbeeld als het gaat om verslaafden die in de prostitutie gaan om hun verslaving in stand te kunnen houden en vrouwen die hier tegen hun zin te werk worden gesteld, na mensenhandel? De prostituant maakt immers misbruik van de situatie.

Mevrouw **Griffith** (VVD) constateert dat de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod nog niet zijn gerealiseerd. De decriminalisering heeft ook niet geleid tot normalisering, beheersing, sanering en regulering van vormen van vrijwillige prostitutie. De knelpunten die in de evaluatie naar voren komen, zijn nog niet steeds niet aangepakt. Van een kabinetsbrede aanpak is geen sprake, terwijl er toch veel departementen bij zijn betrokken. Dat getuigt van weinig daadkracht. Afgezien van de verantwoordelijkheid van gemeenten moet er een kabinetsbrede, geïntegreerde aanpak komen, ook gericht op de bestrijding van mensenhandel. Is de minister van Justitie bereid een overzicht op te stellen van de acties die hij op dit punt gaat voeren, de maatregelen die moeten worden genomen en het bijbehorende tijdspad? Welk ministerie wordt waarbij betrokken? Ook daarover bestaat nog steeds onduidelijkheid. Het aantal seksclubs is met de helft verminderd, omdat de prostituees de legale bordelen massaal de rug hebben toegekeerd. Op die manier willen ze de wet- en regelgeving ontduiken. Ze willen geen belasting betalen,

maar wel hun uitkering behouden, want dan zijn ze verzekerd voor ziektekosten. Er zijn ook vrouwen die er geen behoefte aan hebben in een legaal bordeel te werken, maar daardoor groeien en bloeien de tippelzones. Welk beleid voert de minister ten aanzien van tippelzones? Gemeenten kunnen een bordeel niet zomaar weren, want het beroep van prostituee is een normaal beroep in de zin van een economische activiteit. Wat vindt de minister ervan dat het voor nieuwe exploitanten heel moeilijk is zich te vestigen in gemeenten die een uitsterfbeleid voeren of die status quo willen handhaven? Gaat hij daar iets aan doen? Dit is namelijk slecht voor de emancipatie van de prostituee en de ontwikkeling van het beroep. De VNG en de minister verschillen van mening over de inzet van politie bij het bestuurlijk toezicht of de opsporing van strafbare feiten. Wie gaat daar toezicht op houden, de politie of de gemeentelijke toezichthouder? Ook jongens fungeren als minderjarige prostituees. Er is echter geen opvanghuis voor jongens. Wie zorgt voor opvanghuizen voor minderjarige jonge prostituees? Hoe wordt er geanticipeerd op de uitbreiding van de EU met tien Oost-Europese landen, ook in het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004? Wat houdt de nauwere samenwerking met de andere landen in?

Mevrouw **Arib** (PvdA) vindt de effecten van de opheffing van het bordeelverbod nogal magertjes. Het kabinetsbeleid is gericht op het beheersen, controleren en reguleren van prostitutie, terwijl de uitvoering aan de gemeenten wordt overgelaten. Er heeft nog geen vernieuwing van de sector plaatsgevonden. De exploitanten die ook al actief waren in de periode voor de opheffing van het bordeelverbod, zijn nog steeds actief. Welke taak heeft de minister van Justitie hierbij? Het gaat om een heel kwetsbare groep en een zeer elementair vraagstuk die de fysieke en psychische integriteit van mensen raakt. De minister heeft daar ook een verantwoordelijkheid in.

De bescherming en verbetering van de positie van prostituees is ook een doelstelling, maar in het emancipatiebeleid van dit kabinet ontbreekt die groep. Welke maatregelen neemt het kabinet om de sociale uitsluiting en de stigmatisering van prostituees aan te pakken? Werken de departementen op dit punt samen? Het kabinet stelt dat prostituees recht hebben op een zelfstandig bestaan en moeten worden beschermd, maar daar wordt geen enkele consequentie aan verbonden. Ook de slachtoffers van vrouwenhandel uit Oost-Europa en de Balkan krijgen momenteel weinig steun van het kabinet, terwijl deze groep voor 20% uit minderjarigen bestaat. De hulpverlening aan en de opvang van deze vrouwen schiet ernstig tekort. Wat gaat het kabinet daaraan doen? Vanwege de overlast en het herstel van de openbare orde worden momenteel grootscheepse acties in de tippelzones gehouden, maar het heeft geen de vrouwen weg te jagen, want dan hebben de hulpverleners er geen zicht meer op. De situatie op de Keileweg in Rotterdam is ronduit mensonterend.

Het beroep van prostituee moet een vrij beroep worden, maar er is nog wel degelijk sprake van scheve machtsverhoudingen. Vrouwen zijn lang niet altijd in staat te onderhandelen of belastingpapieren in te vullen. De arbeidsrechtelijke positie van prostituees, ook juridisch, is nog steeds vrij vaag. Het ontbreekt voorts aan goede voorlichting en duidelijke richtlijnen. Wat gaat de minister van Sociale Zaken daaraan doen? Wanneer vindt het onderzoek plaats naar de positie van minderjarige Marokkaanse jongens? Illegale vrouwen worden vaak het land uitgestuurd als ze worden opgepakt in tippelzones, maar soms zitten er slachtoffers van vrouwenhandel tussen. Kan er een meldpunt komen waar deze vrouwen zich kunnen melden? Nederland heeft zich gecommitteerd aan de aanpak van mensenhandel, waaronder vrouwenhandel. Dat beleid moet concreet worden gemaakt.

De heer **Van der Staaij** (SGP) vindt het principieel onaanvaardbaar dat misbruik van mensen, in het bijzonder vrouwen, en seksualiteit als handelswaar door de Staat worden gesanctioneerd. Daarom was zijn fractie tegen de opheffing van het bordeelverbod. Men is te optimistisch over de beheersingsmogelijkheden van regulering. Prostitutie is geen gewoon beroep, want de prostituee heeft geen vrije keus, gelet op de scheve machtsverhoudingen in deze sector. De bestrijding van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen en illegalen moet uiteraard doorgaan.

Wat betreft de heer Van der Staaij wordt het bordeelverbod opnieuw ingevoerd. Als je daarna scherp optreedt tegen illegale vormen, dan kan de situatie positief veranderen. De eerste evaluatie biedt geen houvast voor de verwachting dat de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod de komende jaren wel gerealiseerd zullen worden. Er zijn nog steeds veel knelpunten, zoals een verschuiving naar moeilijk te controleren vormen, het ontbreken van capaciteit voor intensieve opsporing buiten de gereguleerde sector en de verplaatsing van onvrijwillige of illegale prostitutie naar andere locaties. De sector laat zich dus niet zo maar saneren. Hoe moet in dat licht het persbericht van het ministerie van Justitie worden opgevat dat de opheffing van het bordeelverbod voorzichtig positief beoordeeld kan worden? Wat verwacht de minister, gelet op de huidige problemen, van de evaluatie in 2005? Wanneer kan echt worden vastgesteld of het beleid succesvol is?

Er wordt sinds 2000 vooral de nadruk gelegd op het opschonen van legale bedrijven via vergunningverlening, maar is er al zicht op hoeveel prostituees legaal werkzaam zijn? Het bestuurlijk toezicht op de gereguleerde exploitatie van prostitutie wordt op termijn aan de gemeenten overgedragen, maar de VNG wil daar niets van weten. Hoe staat het daarmee? Kan een illegaal bordeel daadkrachtig worden aangepakt? Is de strafbaarstelling in de APV niet te mager? Is het niet beter om dit via de Wet economische delicten te doen? Dan kun je ook scherper optreden aan de financiële kant. De heer Van der Staaij is voorstander van een nulbeleid door gemeenten, maar hoe wordt daar handen en voeten aan gegeven? Zijn de juridische hobbels weggelaten? De verschuiving in de illegaliteit vraagt om een enorme intensivering van de handhaving en de opsporing van jeugdprostitutie, prostitutie door illegalen en onvrijwillige prostitutie. De grens tussen vrijwillig en onvrijwillig is in de praktijk overigens moeilijk te trekken. Een flink deel van de prostituees zou graag stoppen met het werk en in aanmerking komen voor uitstapprogramma's. Deze programma's moeten worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Waarom is er wat betreft de subsidieverstrekking gekozen voor de Mr. A. de Graafstichting en de Rode Draad? Kunnen organisaties als het Scharlaken Koord ook in aanmerking komen voor steunverlening? Wat wordt er gedaan met de suggestie in het rapport van het Platform organisaties opvang ex-prostituees, zoals het verplicht volgen van preventielessen op scholen als het gaat om loverboypraktijken, het voorkomen van jeugdprostitutie en een centrale telefoonlijn?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) signaleert een grote kloof tussen de politiek en de dagelijkse realiteit, vooral als je kijkt naar de praktijkervaringen, zoals die naar voren komen in de documenten bij het rapport. De regering wil deze bedrijfstak reguleren, maar in werkelijkheid is het een schimmige wereld vol met uitbuiting, vrouwenhandel, illegaliteit, misbruik, minderjarigenprostitutie en criminaliteit. De regering wil de arbeidsrechtelijke positie van prostituees verbeteren, ook fiscaal, maar de meeste prostituees zijn ontwetend van de consequenties van de opheffing van het bordeelverbod. De regering wil normale arbeidsverhoudingen, maar daar is geen sprake van. Er wordt gesproken over carrièreontwikkeling, maar in de praktijk willen veel vrouwen graag uitstappen, al is dat vaak onmogelijk omdat ze het geld nodig hebben. Daarnaast spelen

zaken als dwang en intimidatie een rol. Mensen worden soms tegen hun zin in de prostitutie gehouden.

De heer Rouvoet is door de evaluatie gesterkt in zijn opvatting dat de opheffing van het bordeelverbod geen goede bijdrage is geweest aan het aanpakken van de vele misstanden. De legalisering heeft gezorgd voor een vlucht naar vormen die nog niet zijn gelegaliseerd, want daar is het meeste geld te verdienen. Uitgangspunt bij de opheffing van het bordeelverbod was dat de gemeenten dit het beste konden regelen. De nuloptie hoorde daar niet bij, maar in het Hoofdlijnenakkoord staat nu dat er rekening mag worden gehouden met het regionale aanbod. Het zou nog beter zijn de gronden waarop de gemeente kan besluiten geen vergunning te verlenen, te verbreden. De heer Rouvoet pleit voor een ruimere interpretatie van het ruimtelijk criterium, waardoor gemeenten ook los van het regionale aanbod kunnen besluiten geen vergunning af te geven. Vanwege de wens van veel vrouwen om uit te stappen, moeten de middelen die voor de uitstapprogramma's ter beschikking worden gesteld niet alleen terechtkomen bij de projecten van organisaties met een neutralere visie op prostitutie, maar ook bij de opvangorganisaties met een langdurige ervaring met opvang, begeleiding en hulpverlening aan prostituees. De minister van Justitie moet het gesprek met deze organisaties aangaan om te zien welke rol zij kunnen spelen bij het realiseren van de doelstellingen die regering en Kamer gezamenlijk nastreven.

Mevrouw **Van der Laan** (D66) stelt dat de opheffing van het bordeelverbod geen succes is geweest. Het was de bedoeling de mensenhandel beter aan te pakken en gemeenten meer mogelijkheden te geven uitwassen tegen te gaan. Dat is nog niet gelukt. Er is nog geen sprake van een normale branche, want het merendeel van de vrouwen stapt er liever vandaag dan morgen uit. Ziet de minister van Sociale Zaken concrete mogelijkheden om vrouwen met die uitstap te helpen?

De opheffing van het bordeelverbod heeft geleid tot een verschuiving naar tippelzones, vooral van illegale vrouwen. Veel gemeenten willen de tippelzones sluiten vanwege de overlast. De vraag is of je de ongewenste praktijken in tippelzones in stand moet houden, om erger te voorkomen, of dat je die moet aanpakken, wetend dat er dan een uitwaai-effect optreedt, zodat vrouwen nog verder de illegaliteit ingaan. D66 kiest voor de veiligheid van prostituees. Zij zijn het meest gebaat bij toezicht en huiskamerprojecten. Wil de regering in overleg treden met de grote steden om tot een moratorium te komen op het sluiten van de tippelzones? Dan kan de situatie in kaart worden gebracht en worden bekeken hoe mensenhandel en misbruik kunnen worden tegengegaan. Ook de prostituees zien liever dat de tippelzones blijven bestaan. Er schijnen wel veel problemen te zijn met prostituees uit toetredingslanden, want zij krijgen geen tijdelijke werkvergunning. Ze krijgen die alleen als ze in een andere sector gaan werken. Als deze vrouwen wel een werkvergunning krijgen, hoeven ze niet meer de illegaliteit in.

De nuloptie is geen mogelijkheid, want daardoor wordt de opheffing van het bordeelverbod aangetast. Dan wordt dat een hapsnapbeleid. Hoeveel gemeenten maken in de praktijk gebruik van de nuloptie via het vergunningensysteem? De vernieuwing van de sector komt nog niet van de grond, terwijl jonge ondernemers vaak meer oog hebben voor de rechten van de prostituees en goede werkomstandigheden. Als er geen nieuwe bordelen worden toegestaan, dan ontstaat die vernieuwing niet. Veel prostituees hebben problemen met het krijgen van een lening bij een bank en het afsluiten van verzekeringen. Wil de regering daar iets aan doen? De belastingopbrengsten uit deze sector stijgen nauwelijks. Dat wekt de indruk dat prostituees massaal weigeren belasting af te dragen, maar dat komt vooral omdat er in de praktijk geen sprake is van loondienst. Prostituees zijn meestal kleine zelfstandigen die ruimte en veiligheid inhuren bij een pooier. Wordt het geen tijd aan te sluiten bij de reali-

teit in de sector? Daarmee vergroot je wellicht de bereidheid belasting te betalen. Heel veel prostituees hechten aan anonimiteit, maar dat verdraagt zich niet met de inschrijfplicht in het handelsregister, al draagt dat bij aan de legalisatie van deze bedrijfstak. Misschien kan worden gezorgd voor een bepaalde mate van anonimiteit, zodat niet alle partijen toegang krijgen tot het handelsregister.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) hecht zeer aan een betere bescherming van prostituees tegen misbruik en uitbuiting, aan het centraal stellen van hun emancipatie en het stimuleren dat prostitutie een maatschappelijk geaccepteerde vorm van arbeid wordt. Mensen mogen daar nooit toe worden gedwongen. Mevrouw Vos is teleurgesteld over wat er tot nu toe is bereikt. De regering heeft de wet gewijzigd en de uitvoering aan de gemeenten en de branche overgelaten, maar het welzijn en de rechtspositie van prostituees zijn nog niet significant verbeterd. Er wordt ook niet voldoende op toe gezien dat de gemeenten de wet naleven. Wel is er sprake van een hard beleid tegen illegale vormen van prostitutie. Uitbuiting en misbruik dienen uiteraard te worden bestreden, maar illegale prostituees worden massaal het land worden uitgezet. Die zaken staan schrijnend tegenover elkaar. De regering moet werk maken van haar prostitutiebeleid. Vrouwen moeten in staat worden gesteld hun eigen positie te versterken en hun beroep zelfstandig uit te oefenen. Er moet ook een duidelijker visie komen op hoe de sector zich kan ontwikkelen tot een zo normaal mogelijk functionerende economische sector in de samenleving. De knelpunten moeten duidelijker in zicht worden gebracht, evenals de vorderingen.

Er is destijds gekozen voor een gemeentelijk vergunningenbeleid, maar dat werkt niet. Veel gemeenten handhaven de status quo, maar dat belet de noodzakelijke vernieuwing in de branche. Ook kiezen flink veel gemeenten ervoor bordelen geen ruimte te geven binnen hun grenzen, maar de Raad van State heeft de nuloptie verworpen. Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat gemeenten de nieuwe wetgeving naleven? De rechtspositie van prostituees is ook niet goed geregeld. Veel prostituees gaan het illegale circuit in. Het legale werk moet dus aantrekkelijker worden gemaakt. De regering moet een toetsingskader opstellen, gericht op de prostitutiebranche, waarin de arbeidsverhoudingen helder worden geregeld.

De Wet arbeid vreemdelingen moet voor prostituees uit de kandidaatlidstaten gaan gelden, maar wellicht moeten ook vrouwen uit andere landen een werkvergunning kunnen krijgen. Dan voorkom je veel problemen, ook met betrekking tot de illegaliteit, en worden vrouwen minder kwetsbaar. Er moet ook invulling worden gegeven aan een actief emancipatiebeleid.

Antwoord van de regering

De **minister van Justitie** wijst erop dat het bordeelverbod in het verleden heeft geleid tot illegaliteit en mensonwaardige situaties. De opheffing daarvan en de pogingen tot het reguleren en controleren van de sector zijn echter ook nog geen succes. Niet alles is nog boven water, niet alles gaat legaal. Het komt nog steeds voor dat men zich onttrekt aan de belastingwetgeving. Het realiseren van arbeidsverhoudingen in de zin van de wet lukt ook nog niet. Er moet nu beleid worden ontwikkeld ter verdere sanering van de branche en bescherming van degenen die erin werkzaam zijn. Degenen die eruit willen, moeten geholpen worden om eruit te stappen. Pas dan heb je grip op de situatie, maar dat kost veel tijd. Daarom zal ook uit de volgende evaluatie in 2005 blijken dat nog niet alles bevredigend is geregeld, al zijn tegen die tijd hopelijk veel zaken wel geregeld. Of je op een bepaald moment van een succes kunt spreken, hangt af van de wijze waarop je tegen de kwestie aankijkt. De politiek oordeelde

destijds dat het tijd was voor een wetswijziging. Vooralsnog wordt er dus langs die lijnen verder gegaan. De minister relativeert de stelling dat het huidige beleid nog helemaal niet heeft geholpen, want de evaluatie is gebaseerd op rapporten van een jaar geleden. Toen was het bordeelverbod nog niet zo lang opgeheven. Niet alles kan in een keer veranderen. Dat kost tijd. De voorbereiding op rijks- en lokaal niveau van de invoering van de wetswijziging heeft ook langer geduurd dan was ingeschat. Toch is de afgelopen tijd een aantal verbeteringen opgetreden.

In bijna alle gemeenten is een prostitutiebeleid vastgesteld, meestal met een vorm van regulering via een vergunningstelsel. Het zicht op en de informatie over de prostitutiebranche zijn daardoor aanzienlijk verbeterd. Er zijn ook belangenorganisaties gekomen, waardoor het overleg met de gemeenten beter verloopt. Prostituees kunnen zich gemakkelijker tot overheidsinstanties wenden. Het beroep wordt meer erkend dan in het verleden. Daarnaast worden er via het programma Handhaving op niveau pilots ontwikkeld voor gemeenten, gericht op een adequaat handhavingsbeleid. Omdat de sector langzaam maar zeker wordt genormaliseerd, tot op zekere hoogte althans, en het niet primair meer gaat om strafrechtelijke kwesties, los van mensenhandel en met de strafwet strijdige situaties, heeft de politie in eerste instantie geen handhavingstaak meer op dit gebied. Met de VNG wordt nog wel overlegd over de precieze taak van de politie, evenals over de bestuurlijke inzet. De gemeenten zijn nu belast met het toezicht en de bestuurlijke handhaving. De ervaringen zijn positief. De coördinerende rol van de minister van Justitie verschuift op een gegeven moment via de minister van Binnenlandse Zaken naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De inschrijving bij de Kamers van Koophandel loopt nog niet goed. Daarom worden er maatregelen genomen om de drempels op dit punt weg te nemen. Er wordt inmiddels wel een eenduidig beleid gevoerd, gericht op privacybescherming van de prostituee, dit gelet op de vermelding in het handelsregister.

De wetgever heeft drie jaar geleden besloten de verantwoordelijkheid voor dit beleidsterrein bij de gemeenten te leggen. De centrale overheid moet dan niet ook nog eens beleid op dit punt gaan voeren. De consequentie van de keuze van de wetgever is dat gemeenten dat moeten doen. Een vestigingsbeleid voert de overheid dus ook niet, maar een en ander wil niet zeggen dat de overheid helemaal niets meer doet. Binnenlandse Zaken is betrokken bij de knelpunten bij de vergunningverlening en de bestuursrechtelijke handhaving van gemeentelijke verplichtingen. Dat gebeurt ook via Handhaven op niveau. Omdat dit nog niet uniform plaatsvindt, doen zich nog verschuivingen tussen gemeenten voor, maar Binnenlandse Zaken kijkt daarnaar. Samen met de VNG wordt ook bekeken of vernieuwende prostitutiebedrijven een kans op deze markt kunnen krijgen, maar dat is op zichzelf een gewone economische ontwikkeling. Er is in ieder geval geen sprake van een aparte stimuleringsregeling. Het is geen overheidsbelang vernieuwing in deze sector te realiseren. Het belang van de overheid is er slechts in gelegen de sector legaal boven water te krijgen. Sociale Zaken en Werkgelegenheid is betrokken bij de knelpunten bij de arbeidsverhoudingen, de handhaving van de sociale regelgeving, arbeidsomstandigheden, uitstapprogramma's, arbeidsmigratie en het werken tijdens tijdelijk verblijf door slachtoffers van mensenhandel. Volksgezondheid, Welzijn en Sport is betrokken bij de gezondheidszorg. Economische Zaken is betrokken bij het verder ontwikkelen van de branche. Financiën is betrokken bij de belastingen. Vreemdelingenzaken en Integratie is mede verantwoordelijk voor de bestrijding van de illegaliteit. De betrokkenheid van Justitie bij deze sector is grotendeels geamputeerd, als gevolg van de legalisatie. Justitie is nu alleen nog betrokken bij de bestrijding van mensenhandel, onvrijwillige prostitutie en het bestrijden van andere strafbare feiten. De minister zegt toe de Kamer een notitie toe te sturen, waarin de verschillende knelpunten

op een rijtje worden gezet en waarin wordt aangegeven welke departementen welk beleid ontwikkelen.

De wetgever was destijds van mening dat moreel-ethische overwegingen niet mochten meer worden gehanteerd bij de weigering van de vestiging van een bordeel. De Raad van State heeft dat inmiddels onderschreven. Op die basis mag geen nulbeleid worden ontwikkeld. Er moeten andere argumenten worden aangevoerd, gebaseerd op de Wet op de ruimtelijke ordening, al is er geen landelijke normering op dat punt, behoudens de grenzen die de wet stelt. Een gemeente kan planologische argumenten aanvoeren, bijvoorbeeld gebaseerd op een behoeft patroon. Een gemeente kan aangeven dat in een of meer wijken geen seksinrichtingen mogen worden gevestigd. Dat kan te maken hebben met de ruimtelijke planning. Wil een gemeente het aantal bordelen reduceren tot nul, dan moeten daar redelijke planologische argumenten aan ten grondslag liggen. Die worden getoetst aan de Wet op de ruimtelijke ordening. De regionale spreiding van bordelen kan ook rechtvaardigen dat gemeenten in onderling overleg tot een zekere planning komen. Als een gemeente in een bepaalde regio de functie van uitgaanscentrum heeft, in tegenstelling tot buurgemeenten, dan is het in onderling gemeentelijk overleg mogelijk tot een concentratie van dit soort bedrijven in die ene gemeente te komen. Weigert een gemeente een aanvraag met de mededeling dat in een buurgemeente al een bordeel is gevestigd, dan kan de aanvrager beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat beroep wordt zeer waarschijnlijk gehonoreerd, want er moet op zijn minst sprake zijn van een regionaal plan, waarin de betrokken gemeenten aangeven waar bordelen zich wel mogen vestigen. Een redelijk planologisch beleid is wel vereist. Overigens, als de meerderheid van een gemeente tegen de komst van een seksinrichting is, dan komt die er doorgaans toch niet, al was het maar uit economische motieven. In de praktijk wordt daarom meestal toch tot een soort concentratie gekomen. In die zin is het probleem niet echt reëel, maar de minister zegt toe zich met zijn collega van VROM te verstaan over de diverse knelpunten. De vernieuwing door nieuwe bedrijven speelt hier ook een rol bij, want zij moeten een vergunning aanvragen. Als het overleg met VROM is afgerond, waarschijnlijk in de eerste helft van volgend jaar, dan komt de minister daarop terug in de toegezegde notitie. Er is geen relatie met de bepaling in de Wet op de kansspelen dat een gokhal eventueel mag worden geweigerd. Het gaat daarbij om iets dat is verboden. Kansspelen zonder vergunning zijn bij wet verboden. Daar is in deze sector geen sprake van, want het wettelijke verbod is opgeheven. Het is niet bekend hoeveel gemeenten in de praktijk een nulbeleid voeren.

Bij het strafbaar stellen van klanten in het geval van onvrijwillige prostitutie moet in het kader van het strafrecht sprake zijn van heel duidelijke situaties. Leeftijd is altijd een criterium, maar bij verslaving wordt het al moeilijk om waar te maken dat iets al of niet vrijwillig is gebeurd, tenzij je er per definitie van uitgaat dat iedere verslaving betekent dat men de vrije wil verliest. Dat heeft dan ook civielrechtelijke gevolgen, want dan moet je deze mensen allemaal onder curatele stellen. Dat kan niet.

De samenwerking met de nieuwe EU-landen over het beleid op dit punt moet nog worden ontwikkeld, maar door de wetswijziging van een paar jaar geleden wordt prostitutie bij de toetreding van de nieuwe landen onderdeel van het vrije verkeer van werknemers. Dat blijkt ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof. Er wordt met deze landen al wel overlegd over de aanpak van en het voorkomen van mensenhandel en ronselen. In het kader van de Europese gemeenschap is recentelijk besloten tot een verruiming van de mogelijkheid van werken met een tijdelijke verblijfsvergunning. In het huidige beleid is ook al ruimte voor verblijf nadien, maar dat moet worden aangevraagd. Vervolgens vindt er een individuele afweging plaats. Er zijn overigens nog maar weinig aanvragen. Het tippelzonebeleid is primair des gemeente. Een aantal

gemeenten heeft op basis van artikel 151a Gemeentewet, de grondslag voor nadere regulering van de straatprostitutie, besloten tot regulering. Een moratorium is ook gemeentelijk beleid, maar de minister zal bekijken of de rijksoverheid nog een taak op dit terrein heeft. De gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het realiseren van opvanghuizen en de opvang van prostituerende jongens. Binnenkort ontvangt de Kamer het rapport over maatschappelijke opvang. Bij de bespreking daarvan kunnen die zaken weer aan de orde komen.

Er is nog slechts beperkt inzicht in de omvang van de verblijfsrechtelijke illegaliteit, maar de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie komt binnenkort met een notitie over het illegalenvraagstuk.

De **minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** erkent dat er veel onduidelijkheid is over de arbeidsrechtelijke positie van de prostituee. Een dienstbetrekking heeft het nadeel van premiebetaling en het relatieve voordeel van rechtsbescherming in het kader van arbeidsrecht, maar dat kan moeilijkheden opleveren in de relatie met de exploitant. In het geval van zelfstandigheid heb je het relatieve voordeel van het niet hoeven betalen van premies, naast het nadeel van geen rechtsbescherming in de zin van het arbeidsrecht. De beroepsgroep heeft ook veel moeite met het duiden van deze positie. De vraag is wat het beste is, ook gelet op de ontwikkeling en de emancipatie van het beroep, vooral in de richting van de exploitant. Met het oog hierop maakt de zelforganisatie van prostituees geen onderscheid tussen zelfstandige prostituees en zij die in een dienstbetrekking werken. De vakbond is dus een echte beroepsgroep en dat is heel goed. Om de juridische positie van het beroep goed te kunnen duiden, ook gelet op de verhouding tussen de prostituee en de exploitant, is een verdere ontwikkeling nodig. Die is ingezet bij de legalisering, maar dat was slechts het begin. Er is nog een lange weg te gaan. Het contact met de zelforganisatie is van groot belang, want zij moet een belangrijke rol gaan spelen.

Het uitvoeringskader wordt gevormd door de beleidsregels Beoordeling dienstbetrekking, zoals die door de belastingdienst en UWV worden gehanteerd. Het verkrijgen van duidelijkheid over de feiten is het moeilijkst. In acht van de tien gevallen kan of wil degene die wordt bevestigd, exploitant of prostituee, geen duidelijke antwoorden geven. Met behulp van het project Handhaven op niveau kan evenwel op uitvoeringsniveau toch worden aangegeven hoe er vanuit de uitvoeringspraktijk met een bepaald antwoord moet worden omgegaan. Op die manier kan voor de legale bedrijven worden bekeken hoe er landelijk zo eenduidig mogelijk kan worden gewerkt. De bemoeienis van de Arbeidsinspectie met het project Handhaven op niveau loopt tot eind 2003. In het eerste kwartaal van 2004 worden daaruit conclusies getrokken. De Kamer krijgt het resultaat daarvan meegedeeld.

De ontwikkeling van uitstapprogramma's wordt gesubsidieerd met tijdelijke projectmatige subsidies. Er vindt geen instituutfinanciering plaats. Deze projecten staan deels op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er zijn nog geen subsidieverzoeken bekend van de genoemde stichting. Het Scharlaken Koord is noch bij VWS noch bij SZW bekend. De minister is in beginsel bereid, projecten van dit soort instellingen ook subsidie te verlenen. Er wordt niet naar ideologie gekeken, maar naar de effectiviteit in het kader van uitstap en overstap. Dat is iets anders dan het verzorgen van opvang van prostituees op levensbeschouwelijke grondslag. Momenteel lopen er twee projecten, een project van de Mr. A. de Graaf-stichting voor ondersteuning van gemeenten bij de ontwikkeling van een hulpaanbod voor uittredende prostituees, en het project van de Rode Draad «Loopbaanontwikkeling na de prostitutie». Het laatste project loopt vanaf 1 oktober 2003 tot 1 oktober 2004. Bij de behandeling van de begroting van SZW wordt hierop teruggekomen.

Aan de hand van de Wet arbeid vreemdelingen wordt getoetst of er sprake is van een prioriteitsgenietend aanbod, want in het geval van een tekortkoming op de Nederlandse arbeidsmarkt kan een tewerkstellingsvergunning worden verleend. Dat geldt voor iedereen buiten de EU. Het is moeilijk de groep, werkzaam in deze sector, te legaliseren via de WAV, de criteria voor het Nederlandse arbeidsmarktbeleid en het prioriteitsgenietend aanbod. Het is moeilijk waar te maken dat er in Nederland veel te weinig mensen zijn die het beroep van prostituee kunnen uitoefenen en dat daarvoor mensen van buiten de EU moeten worden gehaald. Er is namelijk geen sprake van vacatures op dit gebied waar mensen naar kunnen worden bemiddeld en het CWI is op dit punt niet actief. Illegale prostituees die uit een van de tien landen komen die zich dadelijk aansluiten bij de EU, kunnen zich te zijner tijd wel legaal op de Nederlandse arbeidsmarkt melden. Het verkeer van personen uit landen, niet behorend tot de EU, kan echter niet via de WAV worden gelegaliseerd.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) stelt voor, onder verwijzing naar de afspraken in het Hoofdlijnenakkoord, in deze bedrijfstak te gaan categoriseren, net als in andere bedrijfstakken gebeurt. Op grond daarvan kun je criteria vaststellen. De vergunning voor een exploitant of een zelfstandig werkende prostituee is dan de sleutel, net zoals dat het geval is bij de Wet op de kansspelen. Wordt er geen vergunning verleend, dan mag een prostituant geen gebruik maken van een exploitant of prostituee.

Mevrouw **Arib** (PvdA) is teleurgesteld over het antwoord van de minister van Justitie. Het is fijn dat organisaties subsidie mogen aanvragen voor een project, maar dat verdraagt zich niet met de bezuinigingen op de subsidies voor het Clara Wichmann-instituut en de Rode Draad. Er wordt soms hinderlijk opgetreden tegen vrouwen uit EU-landen die hier naar toe komen. Die dubbele houding moet worden tegengegaan, want de vrouwen mogen zich hier formeel vestigen.

Mevrouw **Van der Laan** (D66) zou graag zien dat prostituees, afkomstig uit een van de tien toetredende landen, een tijdelijke werkvergunning krijgen. Dat lost veel illegaliteitsproblemen op. Wanneer het overleg met VROM over de planologische aspecten is afgerond, moet ook duidelijk zijn hoeveel gemeenten gebruik maken van de nulloptie. De Kamer moet daarover worden geïnformeerd. Op welke concrete doelen kan de regering in 2005 worden afgerekend in het kader van de volgende evaluatie?

De heer **Rouvoet** (ChristenUnie) concludeert dat er alle reden is het overleg met VROM te voeren, op basis van het Hoofdlijnenakkoord. Klopt het dat bijstandsvrouwen via de prostitutie bijverdienen, maar de inkomsten niet melden aan de sociale dienst, omdat ze hun uitkering dan wellicht kwijtraken, als gevolg van de redenering van de sociale dienst dat ze hun beroep er dan wel van kunnen maken?

De heer **Van der Staaij** (SGP) vraagt of het Nederlandse systeem met zich brengt dat men er rekening mee moeten houden dat, als de nieuwe landen toetreden, extra veel personen uit die landen hier naar toe komen. Er ligt veel op het bordje van de gemeenten, maar welke intensivering kan er van Justitie worden verwacht als het gaat om het knelpunt van de onvrijwilligheid, ook in het licht van het capaciteitsvraagstuk? De heer Van der Staaij vindt het zeer begrijpelijk, gelet op het eventuele bijeffect in de vorm van criminele activiteiten en het vraagstuk van de vrijwilligheid, dat gemeenten niet staan te wachten op de aanvraag voor een bordeelvergunning. Kunnen illegale bordelen worden aangepakt via de Wet economische delicten?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) vindt de vernieuwing van de sector wel dege-lijk van belang voor het ministerie, want die leidt tot een versterking van de positie van vrouwen. De rijksoverheid moet actief beleid blijven voeren voor de emancipatie en de versterking van de rechtspositie van de prosti-tee. Dat geldt ook voor het toezicht op de gemeentelijke taken. Er moet ook zicht komen op het aantal gemeenten dat de nuloptie doorvoert, want gemeenten moeten zich aan de wet houden. De WAV moet van toepas-sing worden verklaard op prostituees van buiten de EU. Er lopen in Neder-land talloze buitenlandse illegale prostituees rond. Hoe kun je dan stellen dat er geen behoefte is aan dit soort arbeidskrachten uit het buitenland? Hoe zit het trouwens met de associatielanden en de kandidaat-lidstaten? Het wordt tijd dat de belastingdienst specifiek voor de prostitutiebranche gaat toetsen of de prostituee zelfstandig is of in loondienst werkt.

De **minister van Justitie** meldt dat categorisatie een nader onderscheid vereist tussen de verschillende categorieën seksinrichtingen, naast de categorisering in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening tussen horeca en andere etablissementen. De verwijzingen naar de Wet op de kansspelen en de Wet economische delicten zijn niet juist, want die veron-derstellen dat er een Wet op de seksinrichtingen en bordelen en een vergunningsplicht in dat kader worden ingevoerd. Pas dan ontstaan daar kaders voor. De wetgever heeft echter geregeld dat het aanpakken van illegale bordelen via plaatselijke verordeningen plaatsvindt. De subsidie aan de Rode Draad blijft doorlopen. Voor het Clara Wichmann-instituut is slechts een subsidieonderdeel vervallen. Overlast is wel degelijk een argument in het kader van de ruimtelijke ordening. De intrinsieke verwer-pelijkheid van een bepaalde activiteit telt echter niet meer. Het optreden tegen illegale bordelen vindt plaats via het handhaven door de gemeente van de politieverordening of de APV. Er wordt met de VNG gesproken over de eventuele verschuiving naar bestuurlijke handhaving.

De **minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** deelt mee dat de WAV niet van toepassing kan worden verklaard op prostituees van buiten de EU, want daarvoor moet de arbeidsreserve in Nederland op dat gebied in kaart worden gebracht. Dat is echter onmogelijk. Er is geen reden prosti-teees, afkomstig uit een van de tien toetredende landen, alvast een werk-vergunning te verstrekken. De nieuwe landen treden per 1 mei 2004 toe. Dan is er geen probleem meer. Daar komt bij dat er voor dit beroep dan een uitzondering wordt gemaakt. Er wordt bekeken of het mogelijk is in het kader van de belastingdienst en UWV tot een soort sectorbesluit voor prostituees te komen. Als dat een bijdrage zou kunnen zijn aan een effec-tieve handhaving en duidelijkheid voor de sector, dan wordt dat zeker overwogen. Zit men in de bijstand en verdient men er iets bij, dan wordt dat verrekend met de bijstand. Verdienen bijstandsvrouwen er via de prostitutie iets bij, dan is er sprake van het verwerven van inkomen. Verre-kening met de bijstand is vervelend, maar het gaat niet aan dat een sociale dienst stelt dat een bijstandsvrouw dat werk de hele week moet gaan doen. Zijn daarvan gevallen bekend, dan hoort de minister die graag, want dan wordt er actie ondernomen. De preventieprojecten vallen niet onder Sociale Zaken, maar waarschijnlijk meer onder VWS.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegen-heid,
Hamer

De adunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Van Bommel