

Vergaderjaar 1999–2000

27 174

Wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prostituees)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 15 juni 2000

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden delen de vaststelling van de regering dat formele wetgeving noodzakelijk is om tot controle op de identiteit van prostituees over te kunnen gaan. Ook onderschrijven deze leden het belang van identiteitscontrole bij prostituees om belangrijke doelen van de opheffing van het bordeelverbod te kunnen realiseren, zoals het uit de prostitutie halen van minderjarigen, illegalen en slachtoffers van mensen- en vrouwenhandel. De leden van de PvdA-fractie hechten veel waarde aan het bereiken van deze doelstellingen, waarmee in hun ogen een groot maatschappelijk belang gediend wordt.

Wel vragen deze leden welke ambtenaren op grond van dit wetsvoorstel het recht zullen krijgen om identiteitscontrole bij prostituees uit te voeren. Zullen dit uitsluitend bestuursambtenaren zijn die het geformuleerde prostitutiebeleid in de APV zullen handhaven, of krijgen ook politieambtenaren, bijvoorbeeld rechercheurs van de zedenpolitie, deze bevoegdheid?

Ook hebben de leden van de PvdA-fractie vragen bij de kennelijk beoogde tijdelijkheid van de bepalingen uit dit wetsvoorstel. Deze leden delen de stellingname van de regering dat strikte handhaving van de nieuwe normen als gevolg van de opheffing van het bordeelverbod vooral de eerste jaren na de ingangsdatum van groot belang zal zijn. Maar, zo constateren genoemde leden, in het wetsvoorstel is geen horizonbepaling aanwezig. Is de genoemde tijdelijkheid alleen formeel, omdat ook artikel 151a Gemeentewet een tijdelijk karakter heeft, of zal de identificatieplicht

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolaï (VVD), Halsema (GL), Vacature VVD.

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Kamp (VVD).

ook materieel van tijdelijke aard zijn? Onder welke omstandigheden kan de regering zich voorstellen dat identificatieplicht van prostituees, zoals staat genoemd «niet (meer) nodig is», zodat zij kan worden geschrapt? De leden van de PvdA-fractie hechten grote waarde aan waarborging van goede arbeidsomstandigheden van prostituees. Zij verwijzen in dit kader naar de motie-Barth, stuk nummer 25 437 die op 3 februari 2000 door de Tweede Kamer is aangenomen. Daarin werd de regering verzocht voor 1 juni 2000 op de inhoud van de motie te reageren. Deze leden stellen vast dat deze datum inmiddels is verstreken. Is de regering bereid alsnog spoedig op de inhoud van de motie te reageren, bijvoorbeeld in het kader van het nu onderliggende wetsvoorstel, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prostituees). Zij vinden het belangrijk dat de identificatieplicht voor prostituees wordt geregeld vóór inwerkingtreding van de opheffing van het bordeelverbod ingaande op 1 oktober 2000. De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang van de mogelijkheid waarbij de prostituee gevraagd kan worden naar de leeftijd, identiteit en legaliteit. Dit met het oog op het toekomstig beleid dat gericht is op voorkoming en bestrijding van prostitutie door illegalen en minderjarigen. Desalniettemin hebben deze leden een aantal vragen.

Kan de regering nader aangeven wat zij bedoelt met «voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is»? Wat wordt verstaan onder «redelijkerwijs»?

Voor wat betreft de «de vervulling van de taak» vragen de leden van de VVD-fractie de regering om uitleg. Uit lid 2 blijkt namelijk dat het toezicht van de ambtenaren betrekking heeft op naleving van de in lid 1 bedoelde voorschriften, welke zijn neergelegd in gemeentelijke verordeningen. Hierdoor ontstaat de situatie dat de ambtenaren bij de vervulling van hun taak gebonden zijn aan gemeentelijke verordeningen, die juist per gemeente kunnen verschillen. Het lijkt de leden van de VVD-fractie met het oog op de rechtszekerheid niet de bedoeling dat de identificatieplicht en de daarmee samenhangende bevoegdheden per gemeente anders zijn. Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie op welk moment precies over kan worden gegaan tot het vorderen van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Kan de regering aangeven wie precies bedoeld wordt met «de ambtenaren die zijn aangewezen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de in het eerste lid bedoelde voorschriften»?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering op basis van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod eveneens wil bezien of de identificatieplicht voor prostituees moet worden gehandhaafd. Een tijdelijke identificatieplicht is toch niet aan de orde?

Tot slot hebben de leden van de VVD-fractie een vraag over de identificatieplicht in het algemeen. In Nederland wordt een partiële identificatieplicht erkend (zoals in de Vreemdelingenwet, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Organisatiewet sociale verzekeringen), zo stelt de regering. Met de invoering van de identificatieplicht voor prostituees wordt deze partiële plicht verder uitgebreid. Zoals eerder gevraagd tijdens de schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel toepassing van maatregelen in belang van het onderzoek en enige andere onderwerpen (26 983) vragen de leden van de VVD-fractie of de regering een helder totaaloverzicht kan geven van alle situaties waarin een identificatieplicht, een bevoegdheid tot het vragen naar persoonsgegevens en een verplichting tot het geven van juiste persoonsgegevens, bestaat? Kan hierbij eveneens worden ingegaan op de juridische gevolgen van het al dan niet voldoen aan de bestaande verplichtingen in die situaties? Graag vernemen de leden van de VVD-fractie hierop de reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van deze wet tot uitbreiding van de identificatieplicht tot prostituees. De leden van de CDA-fractie onderschrijven de noodzaak om deze beroepsgroep aan een identificatieplicht te kunnen onderwerpen. In die zin onderschrijven zij deze wet dan ook. Ook realiseren deze leden zich dat de termijn om tot invoering van deze wet te komen buitengewoon kort is. Om die reden hadden zij ook bij voorkeur willen volstaan met een korte, of zelfs blanco inbreng. De wet bevat echter zo veel onduidelijkheden en onvolkomenheden, dat de leden van de CDA-fractie gemeend hebben deze punten in een uitgebreider verslag aan de regering te moeten voorleggen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de bevoegdheid om een identiteitsbewijs te vragen is geconstrueerd als een bevoegdheid in het kader van de uitoefening van toezicht en van de naleving van voorschriften (zie artikel 5:11 Awb). Daarmee is hoofdstuk 5 afdeling 2 van de Awb van overeenkomstige toepassing. Daarmee valt deze bevoegdheid onder de algemene regels voor toezichthouders zoals vastgelegd in de Awb. Dit is geheel anders dan bijvoorbeeld de identificatieplicht bij zwartrijden of bij voetbalwedstrijden, die te maken heeft met de vaststelling van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde die wordt uitgeoefend door opsporingsambtenaren. Ook anders is de identiteitvaststelling bij financiële dienstverlening en in de sociale zekerheid, die de voorkoming van fraude tot doel heeft. Zien de leden van de CDA-fractie het goed, dat degenen die de documenten van prostituees gaan controleren niet over opsporingsbevoegdheid hoeven te beschikken, in die zin is hier sprake van een belangrijke uitbreiding van de bevoegdheden van ambtenaren niet zijnde opsporingsambtenaren, belast met een toezichthoudende taak zoals neergelegd in de Awb. De leden van de CDA-fractie juichen deze uitbreiding op zich toe. Het leidt echter wel tot een aantal vragen.

Is hoofdstuk 5 titel 2 van de Awb met betrekking tot toezicht van overeenkomstige toepassing? Mag een ambtenaar bijvoorbeeld een kopie van een identiteitsbewijs maken conform artikel 5.17 lid 2 Awb? Welk machtsmiddel heeft de toezichthouder om tot afdwingen van de identificatieplicht over te gaan? Wat is de sanctie indien een prostituee een document niet kan tonen? De leden van de CDA-fractie kunnen uit de wet, de memorie van toelichting en de model APV niet anders concluderen dan dat de enige consequentie van het niet tonen van een document door een prostituee kan zijn het intrekken van de vergunning van de exploitant door de burgemeester, na het advies van de toezichthouder. Is die conclusie inderdaad juist, en zo ja, is dat niet erg merkwaardig, omdat de identificatieplicht wordt vormgegeven als een plicht van de prostituee? Is er, zo vragen deze leden, ook een sanctie mogelijk jegens de prostituee, op wie volgens de wet de plicht tot tonen van het document rust? Mag de prostituee zijn of haar naam op het identiteitsdocument afplakken, omdat dit een gegeven is dat de ambtenaar niet «redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak» nodig heeft. Immers, die heeft aan een document met foto, informatie over legaal verblijf en leeftijd genoeg.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe een met toezicht belaste ambtenaar kan controleren of een prostituee illegaal in Nederland verblijft. Heeft een toezichthoudende ambtenaar toegang tot gegevens als tewerkstellingsvergunningen en aard van de verblijfsstatus? Immers, het inzien van een document als bedoeld in de wet op de identificatieplicht alleen, is niet voldoende om vast te stellen of een persoon legaal of illegaal werkt. Daarvoor zijn aanvullende gegevens nodig. Hoe komt de ambtenaar aan deze gegevens? Heeft de ambtenaar het recht op inzage in gegevens van de vreemdelingendienst? Zo ja, waarop is deze bevoegdheid gebaseerd? De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat krachtens de wet op de identificatieplicht een rijbewijs een afdoende identiteitsbewijs is. Kan de regering aangeven hoe een ambtenaar geacht wordt aan een rijbewijs de verblijfsstatus van een prostituee af te lezen?

Stel dat een ambtenaar aan de hand van een document reeds vast kan stellen dat de betrokken persoon illegaal in Nederland verblijft en hij geeft die gegevens door aan de burgemeester die beslist over intrekking van de vergunning van de exploitant. Mag de ambtenaar die gegevens ook doorspelen naar de vreemdelingendienst? Uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel I leiden deze leden af dat dat niet mag, klopt deze zienswijze? Deze leden zouden dat een ongewenste beperking vinden van de controle op illegaliteit. De consequentie is dat een gemeenteambtenaar die een illegale prostituee aantreft weliswaar de uitbater zijn vergunning kan ontnemen, maar dat de prostituee zelf haar werkzaamheden elders kan voortzetten. Dit komt de geloofwaardigheid van de handhaving van het vreemdelingenbeleid niet ten goede, zo menen deze leden. Is de regering bereid er zorg voor te dragen dat er een vreemdelingrechtelijk gevolg aan de vaststelling door de gemeenteambtenaar kan komen?

Hetzelfde geldt, maar dan veel schrijnender, wanneer een gemeenteambtenaar constateert dat een prostituee minderjarig is. Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat de toezichhoudende ambtenaar ook hier geen ander machtsmiddel heeft dan de burgemeester te schrijven dat de vergunning van de exploitant moet worden ingetrokken en verder, wat iedere burger mag, aangifte doen van een strafbaar feit? De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat de regering zal antwoorden dat het van belang is dat vreemdelingendienst en gemeente gezamenlijk hun acties afstemmen. Maar dan wijzen de leden van de CDA-fractie er op dat de wet juist was bedoeld om de gemeente een eigen wapen in handen te geven zonder dat men afhankelijk is van de handhavingcapaciteiten en de prioriteiten van andere diensten.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat de betrokken ambtenaren moeten doen indien de prostituee een vals of vervalst document toont. Het kan een reden zijn tot intrekking van de vergunning van de exploitant. Maar als het document voor een leek niet van echt te onderscheiden is, kan dat feit dan nog aan de exploitant worden toegerekend en derhalve reden zijn voor intrekking van een vergunning? Wat kan de ambtenaar ondernemen jegens de prostituee?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom de zinsnede »voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is« is opgenomen. Deze leden menen dat in artikel 5:13 van de Awb reeds een algemene bepaling ter zake is opgenomen, juist om te voorkomen dat deze zin voortdurend in specifieke wetgeving moet worden herhaald. De identificatieplicht zoals die in deze wet wordt voorgesteld, dient ter handhaving van de gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het tegengaan van prostitutie door illegale en minderjarige prostituees. Omvang en reikwijdte worden niet door de wet, maar door gemeentelijke regelgeving bepaald. Daarmee geldt de identificatieplicht niet per definitie landelijk, maar is deze afhankelijk van de vraag of een gemeente over een bordeelverordening beschikt waarin vergunningvoorwaarden zijn opgenomen die het vragen van een identiteitsbewijs, volgens de terminologie van de wet «redelijkerwijs voor de vervulling van de taak», nodig maken. De leden van de CDA-fractie achten onvoldoende gemotiveerd waarom de geldigheid van de identificatieplicht afhankelijk is gemaakt van de aanwezigheid van gemeentelijke regelgeving ter zake. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier op in te gaan. Is dit wel in overeenstemming met de grondwet? In ieder geval is de in de memorie van toelichting opgenomen zinsnede «de voorgestelde bepaling wordt in de formele wet neergelegd en de gevolgen van de wettelijke beperking zijn in hun omvang en reikwijdte voldoende te voorzien» niet juist. Omvang en reikwijdte kunnen per gemeente verschillen. Probleem daarbij is dat de identificatieplicht een aantasting van een grondrecht betreft. Is er een voorbeeld van een inbreuk op een grondrecht die op dezelfde manier is vormgegeven? De leden van de CDA-fractie ontvangen hierop gaarne een reactie. Is het niet zuiverder om de omvang en reikwijdte van de

identificatieplicht wettelijk te verankeren en niet afhankelijk te maken van de vraag of een gemeente regelgeving ter zake heeft.

Dit probleem had kunnen worden opgelost door in artikel 151a van de gemeentewet expliciet te omschrijven waartoe de identificatieplicht strekt, te weten voor de vaststelling van leeftijd en verblijfstatus. Daarmee zou wettelijk zijn bepaald waar de identificatieplicht zich toe uitstrekt. Nu wordt de reikwijdte bepaald door de invulling van de gemeentelijke verordening (die ook nog eens van de VNG-modelverordening kan afwijken), en kan de omvang en reikwijdte van de identificatieplicht dus van gemeente tot gemeente verschillen. Gemeenten zijn immers niet verplicht de identificatieplicht te beperken tot illegaliteit en minderjarigheid. In dit verband is de zinsnede in de memorie van toelichting luidende: «Ingevolge de APV zal de vergunning tot de exploitatie van een seksinrichting worden gebonden aan het voorschrift dat geen illegale en minderjarige prostituees daarin mogen werken», misleidend. De regering kan slechts hopen dat een gemeente de door de VNG opgestelde modelverordening op dit punt zal overnemen. Niets staat er echter aan in de weg dat een bepaalde gemeente meer vergunningvoorwaarden in de APV opneemt waarvoor de identificatieplicht «redelijkerwijs voor de vervulling van de taak» van de toezichthoudende ambtenaar nodig is. Te denken valt aan de eis dat de prostituee, net als de uitbater geen strafblad heeft. Zo zou dus de identificatieplicht in de ene gemeente een andere inhoud kunnen hebben dan in de andere. De leden van de CDA-fractie betwijfelen of dit past binnen het kader van de grondwet. Graag ontvangen zij de zienswijze van de regering hierover.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat door de gekozen wijze van formulering van de identificatieplicht de straatprostituees niet onder de identificatieplicht vallen. Op dat terrein kan de gemeente immers geen vergunningen verlenen en derhalve evenmin de naleving controleren. De leden van de CDA-fractie vinden dit onwenselijk. Kan de regering aangeven waarom straatprostituees niet onder de identificatieplicht vallen? Juist daar speelt, zeker na sanering van de straks legale branche, het risico van minderjarigheid en illegaal verblijf? Evenmin kan aan de hand van deze wet in een illegaal bordeel om identiteitsbewijzen van prostituees worden gevraagd. Ook daar is immers geen vergunningvoorschrift waarvan de naleving kan worden gecontroleerd. Ook daarop ontvangen de leden van de CDA-fractie gaarne een toelichting.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting als bezwaar tegen de invoering van een identificatieplicht wordt vermeld dat introductie van een identificatieplicht riekt naar gelegenheidswetgeving. Deze leden vermogen niet in te zien waarom dit het geval zou zijn. Van gelegenheidswetgeving zou pas sprake zijn wanneer de wet voor bepaalde tijd zou gelden. Dat is echter uitdrukkelijk niet het geval, er is immers geen wettelijke vervaldatum, zelfs geen wettelijke plicht tot evaluatie. Het is veeleer de regering zelf die de verdenking van gelegenheidswetgeving op zich laat door de zin in de memorie van toelichting: «De wetgeving c.a. wordt op effectiviteit geëvalueerd. Als blijkt dat deze identificatieplicht niet meer nodig is, kan zij worden geschrapt.» Dat geldt op zichzelf natuurlijk voor iedere wet. Bij ontbreken van een verplichting tot evaluatie dan wel intrekking onder voorwaarden na verloop van tijd is de wet niet meer of minder gelegenheidswetgeving dan andere wetgeving.

Terzijde merken deze leden een als tweede vermeld bezwaar op, waar voetbalsupporters als een ander voorbeeld van een beroepsgroep worden genoemd jegens welke een identificatieplicht bestaat. Hieromtrent merken de leden van de CDA-fractie op, dat bij hun weten voetbalsupporters zich niet als een beroepsgroep kwalificeren. Deze leden vragen of de regering de identificatieplicht ten aanzien van voetbalsupporters achteraf gezien ook vindt rieken naar gelegenheidswetgeving. Immers, die identificatieplicht is enkel ingevoerd in verband met voetbalgeweld. Als voetbal-

geweld afneemt, kan ook die identificatieplicht vervallen. Deze leden ontvangen hierop graag een toelichting.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat artikel 151a moet worden beschouwd als een tijdelijke voorziening. Betekent dat, dat de regering hiermee aangeeft dat inmiddels zeker is dat artikel 151a weer op termijn zal verdwijnen. Kan de regering hier dan concreter op in gaan? Wanneer zal deze bepaling verdwijnen, en wat zal er voor in de plaats komen?

De leden van de CDA-fractie willen tot slot niet verhelen dat deze wet wat hen betreft aantoont dat de opheffing van het bordeelverbod samen had moeten vallen met de invoering van een overkoepelende wet op de seksinrichtingen. Als gevolg van de keuze om met één pennenstreek het strafrechtelijke bordeelverbod te schrappen en de rest aan de gemeenten over te laten is er nu deze reparatiewet, nog voor de opheffing van het bordeelverbod een feit is. Het zou deze leden niet verbazen als deze reparatiewet niet de laatste is.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat er toe strekt aan ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, de bevoegdheid te geven om van de prostituee de inzage te vorderen van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht. De leden van de fractie van D66 achten een effectieve handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid van zwaarwegend belang. Naar de mening van deze leden zal door het onderhavige wetsvoorstel het toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften de handhavingpraktijk in belangrijke mate faciliteren en de effectiviteit van de handhaving in belangrijke mate vergroten. Wel zijn deze leden benieuwd naar het antwoord van de regering op de vraag hoe wordt voorkomen dat invoering van een dergelijke identificatieplicht precedentwerking zal hebben? Voorts vragen deze leden wanneer de nieuwe identificatieplicht op zijn effecten zal worden beoordeeld?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Hoewel deze leden het belang van voorkoming van prostitutie door minderjarigen en illegalen, gelet op hun kwetsbare positie, onderschrijven hebben zij de indruk dat het onderhavige wetsvoorstel de benodigde proportionaliteit mist. De regering is om terechte redenen zeer terughoudend met de uitbreiding van de identificatieplicht. Het voorstel om nu een algemene bevoegdheid voor ambtenaren te introduceren om van een prostituee identiteitspapieren te vorderen, zou naar de mening van de GroenLinks-fractie op een onwenselijke trendbreuk kunnen duiden. Deze leden zijn bezorgd over de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals onder andere neergelegd in artikel 20, eerste lid van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Een inbreuk op dit grondrecht zal goed gemotiveerd en gerechtvaardigd moeten zijn, en vooralsnog hebben de argumenten hiervoor deze leden niet kunnen overtuigen. De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, waarin de regering stelt dat invoering van deze identificatieplicht pas verantwoord is als vaststaat dat zulks noodzakelijk is om de effectiviteit van de handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid te vergroten en andere wegen niet of onvoldoende kunnen worden benut. Deze leden vragen op welke wijze dit inmiddels kan vaststaan, nu de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod pas op 1 oktober in werking zal treden. Is het niet voorbarig om extra bevoegdheden aan de gemeentelijke overheid te geven, zonder dat al duidelijk is dat dit echt noodzakelijk is? Zou het niet zorgvul-

diger zijn om eerst de evaluatie af te wachten om het huidig instrumentarium te kunnen beoordelen, in plaats van te stellen dat bij de evaluatie kan worden bekeken of de nieuwe identificatieplicht wel nodig is? Dat de identificatieplicht door de regering *wenselijk* wordt gevonden, achten de leden van de GroenLinks-fractie niet voldoende om een inbreuk op de grondrechten te rechtvaardigen. In zijn stelling dat de regering *onnodige formele belemmeringen op centraal niveau* moet wegnemen om de gemeenten tegemoet te komen, menen deze leden enige laconiekheid ten aanzien van ernst van de inbreuk te bespeuren.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn enigszins verrast door het standpunt van de regering dat deze wetswijziging noodzakelijk is voor de bestuurlijke handhaving van het prostitutiebeleid. Zij heeft immers tot voor kort, ook nadat de betreffende uitspraken van de rechtbank Amsterdam en van de Afdeling bestuursrechtspraak gesteld dat de bestaande regelgeving hiervoor al voldoende mogelijkheden biedt. Deze leden zijn benieuwd naar de reden van standpuntwijziging van de regering.

In de brief van 26 januari 2000 somt de regering alle middelen op die de overheid ter beschikking staan. Onder andere in het kader van het strafrecht, het vreemdelingentoezicht, arbeidsinspectie, de Wet arbeid vreemdelingen, en het sociaal zekerheidsrecht kunnen persoonsgegevens gevorderd worden. In het kader van de openbare orde kan de burgemeester gegevens uit de politieregisters verkrijgen. Zowel de illegaliteit als de minderjarigheid kunnen op basis van deze bevoegdheden ontdekt en bestreden worden.

Bovengenoemde bevoegdheden kennen beperkingen door middel van doelcriteria of doordat er een grondslag aanwezig moet zijn voor een vermoeden of verdenking van overtreding van een bepaalde regel. Deze beperkingen worden ingegeven door het proportionaliteitsbeginsel. Het instellen van een algemene bevoegdheid zou kunnen betekenen dat alle beperkingen die aan bovengenoemde bevoegdheden zijn gekoppeld, op een gemakkelijke wijze zou kunnen worden omzeild. Heeft de regering dit risico betrokken bij haar standpunt dat een wetswijziging toch wenselijk is? De toezichthouder wordt tenslotte een zo ruime bevoegdheid gegeven, dat alle prostituees op elk moment kunnen worden gevraagd hun papieren te tonen. Kan de informatie die daarbij verkregen wordt, gebruikt worden door andere (overheids)instanties om met betrekking tot de betreffende persoon bepaalde maatregelen te nemen? Zo nee, op welke wijze is dit gegarandeerd? Zo ja, dan is er toch sprake van uitholling van de clausules met betrekking tot de huidige bevoegdheden?

Is de regering niet bevreesd voor een discriminatoire uitwerking van deze wetswijziging? Tenslotte zullen ambtenaren vaak op basis van uiterlijke kenmerken bepalen of ze documenten van iemand willen zien, ook al geldt de bevoegdheid ten aanzien van alle prostituees. De leden van de GroenLinks-fractie herinneren de regering aan de uitgebreide debatten over vreemdelingentoezicht bij de behandeling van de Vreemdelingenwet 2000, waar ook de staatssecretaris verklaarde elk discriminatoir effect te willen uitsluiten.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben met reserve kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat, nu eenmaal is besloten tot afschaffing van het bordeelverbod, de gemeenten moeten beschikken over adequate instrumenten om de ernstigste misstanden die zich rond prostitutie voordoen te kunnen tegengaan. Daartoe behoort zeker ook het zoveel mogelijk voorkomen en bestrijden van prostitutie door illegalen en minderjarigen. Een identificatieplicht kan daarbij behulpzaam zijn.

De genoemde leden zijn er echter geenszins van overtuigd dat de noodzaak van identificatie wellicht van tijdelijke aard zal zijn. Waarop baseert de regering deze veronderstelling? Zij vragen voorts de toetsing aan het grondrecht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer nader te

doen plaatsvinden tegen de achtergrond van een blijvende noodzaak van identificatie. Deelt de regering hun standpunt dat het publieke belang van het voorkomen en bestrijden van prostitutie door illegalen en minderjarigen zodanig is dat het altijd een inperking rechtvaardigt van genoemd grondrecht?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij kunnen instemmen met de strekking van het voorstel. Niettemin ontvangen zij graag een antwoord op de navolgende vragen en opmerkingen.

Hoewel deze leden zich destijds tegen de wet van 28 oktober 1999 (Stb. 464) en dus ook tegen het gemeentelijk vergunningenstelsel hebben uitgesproken, hebben zij er begrip voor dat, nu dit gemeentelijk vergunningenstelsel per 1 oktober 2000 zal worden geïntroduceerd, de gemeenten over toereikende bevoegdheden dienen te beschikken om controle op de naleving van de wettelijke bepalingen en van de vergunningvoorschriften op een effectieve wijze te kunnen uitvoeren. Zij vragen om een toelichting op de zin in de memorie van toelichting waar meegedeeld wordt: «De centrale overheid heeft aangedrongen op een gemeentelijk verbod om gebruik te maken van illegale en minderjarige prostituees». Betekent deze zin dat gemeenten niet verplicht zijn een verbod als bedoeld in hun regelgeving op te nemen of te verwerken? Voorts vragen deze leden, nu voorgesteld wordt in het tweede lid van artikel 151a van de Gemeentewet een wettelijke grondslag te leggen voor de bevoegdheid van «ambtenaren, die zijn aangewezen om toezicht uit te oefenen op de naleving van de in het eerste lid bedoelde voorschriften» om een identificerend document te vragen, of deze grondslag alleen een bevoegdheid voor bijzondere gemeenteambtenaren schept of tevens voor politieambtenaren. Deze leden informeren ook nog waaruit de sanctie kan bestaan indien de prostituees zich op de voorgeschreven wijze identificeren.

De leden van de SGP-fractie tonen zich bezorgd over hetgeen in de memorie van toelichting wordt meegedeeld omtrent het – eventueel, afhankelijk van evaluatie – tijdelijke karakter van de identificatieplicht. Welke omstandigheden heeft de regering op het oog, zo vragen deze leden, waaruit zou kunnen blijken dat de identificatieplicht niet (meer) nodig is. Welke betekenis zal worden toegekend aan het oordeel van de gemeenten over de vraag of continuering van de identificatieplicht wenselijk c.q. noodzakelijk is?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Waarom heeft de regering gekozen voor een algemene bevoegdheid en deze niet beperkt tot de gevallen waarin de ambtenaar een reden heeft om te vermoeden dat de voorschriften met betrekking tot het prostitutiebeleid worden overtreden, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Is met deze formulering gegarandeerd dat de bepalingen uitsluitend gelden tegenover degene die van het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling een beroep heeft gemaakt? Zou een toevoeging dat de persoon er een beroep van heeft gemaakt, iets meer zorgvuldigheid bieden?

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De griffier voor dit verslag,
Fenijn