Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1999–2000

27 174 Wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prostituees)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 juni 2000

1. Inleiding

Wij zijn de leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, D66, GroenLinks, RPF, GPV en SGP erkentelijk voor het uitbrengen van het verslag zo kort na indiening van het onderhavige wetsvoorstel. Zulks maakt mogelijk dat het wetsvoorstel op korte termijn zal worden behandeld en dat de voorgestelde wetgeving op de datum van inwerkingtreding van de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod – 1 oktober 2000 – in werking zal kunnen treden, als ook de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel.
Wij stellen met voldoening vast dat een meerderheid van de aan het woord zijnde fracties kan instemmen met het wetsvoorstel.
Wij zijn de leden van de aan woord zijnde fracties erkentelijk voor de vragen die zij over de voorgestelde regeling en haar praktische toepassing hebben gesteld. Deze vragen geven ons de gelegenheid de voorgestelde regeling en haar toepassing in de praktijk te verduidelijken. Waar zulks zinvol is, zullen wij vragen gezamenlijk beantwoorden.

De leden van de fractie van de PvdA onderschreven het wetsvoorstel en zijn doelstelling.
Deze leden en de leden van de fracties van de VVD en de SGP vroegen welke ambtenaren zullen worden belast met het toezicht op de naleving van de gemeentelijke prostitutievoorschriften, bedoeld in artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet.
De gemeentelijke voorschriften inzake prostitutie hebben betrekking op een aantal onderdelen. Voor zover ons bekend zullen in de regel politieambtenaren worden belast met het toezicht op de naleving van de gemeentelijke prostitutievoorschriften inzake arbeid in de seksinrichtingen door meerderjarige en legale prostituees. Het kan zijn dat deze controles in de praktijk worden uitgevoerd door rechercheurs van de zedenpolitie.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, RPF, GPV en SGP zijn ingegaan op de geldigheidsduur van de voorgestelde identificatieplicht.
Deze plicht strekt ertoe effectieve handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid te verzekeren. De op opheffing van het algemeen bordeelverbod gerichte wetgeving en het daarop gebaseerde (gemeentelijk) prostitutiebeleid zullen worden geëvalueerd. Daartoe behoort ook de

KST46658
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

thans voorgestelde identificatieplicht. Van de uitkomsten van deze evaluatie is mede afhankelijk of deze identificatieplicht in deze vorm gehandhaafd blijft. Denkbaar is bij voorbeeld dat alsdan de doeleinden tot verwezenlijking waarvan de identificatieplicht thans in het leven wordt geroepen, beter en effectiever langs andere weg zullen kunnen worden gerealiseerd. Denkbaar is ook dat de voorgestelde identificatieplicht moet worden uitgebreid dan wel ingeperkt. Wat tijdelijk is, is de plaats waar deze plicht zijn regeling heeft gevonden. Zoals reeds eerder naar voren is gebracht is artikel 151a een tijdelijke bepaling. Deze voorziening zal te zijner tijd verdwijnen uit de Gemeentewet. Als uit de evaluatie blijkt dat het wenselijk blijft om uitdrukkelijk vast te leggen dat gemeenten bij verordening nadere regels kunnen stellen ten aanzien van bedrijfsmatige prostitutie, zal worden bekeken op welke plaats en op welke wijze deze voorziening wordt geregeld.

De motie Barth strekt ertoe om de arboregels ook van toepassing te verklaren op zelfstandig werkende prostituees. Ook de regering hecht grote waarde aan waarborging van goede arbeidsomstigheden van prostituees.
Artikel 16, zesde lid, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan zelfstandig werkenden verplichtingen op te leggen ingeval zij arbeid verrichten waaraan bijzondere gevaren voor de veiligheid of de gezondheid zijn verbonden. Zo zijn in het Arbeidsomstandighedenbesluit aan zelfstandigen verplichtingen opgelegd wanneer zij werken met asbest of in het bouwproces. Deze specifieke regelgeving is vaak ook voortgekomen uit internationaalrechtelijke verplichtingen. Daarbuiten geldt nu het beginsel van eigen verantwoordelijkheid van zelfstandigen voor hun arbeidsomstandigheden. De regering onderzoekt thans in het kader van algemeen beleid ten aanzien van zelfstandigen of en hoe arboregels toepasselijk kunnen zijn in de situatie van zelfstandig werkende prostituees. Zij zal in ieder geval vóór het zomerreces de Kamer over de uitkomsten daarvan informeren.

De leden van de VVD-fractie konden instemmen met het wetsvoorstel en het daarmee beoogde doel.
Zij vroegen om verduidelijking van de zinsnede «voor zover dit redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is».
De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of deze woorden nodig zijn in het licht van artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht (na te noemen Awb).
Deze terminologie is de standaardformulering bij de uitoefening van toezicht. Zij brengt tot uitdrukking dat de toezichthouder zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden moet houden aan het zogenoemde evenredigheidsbeginsel. De omstandigheden van het concrete geval moeten redelijkerwijs – d.w.z. naar objectieve maatstaven gemeten – noodzaken tot de uitoefening van een bepaalde toezichthoudende bevoegdheid.
Vóór de totstandkoming van hoofdstuk 5 van de Awb was het gebruikelijk om in de bijzondere wetgeving uitdrukkelijk te bepalen dat toezichthouders bij de uitoefening van de aan hen toegekende bevoegdheden – bij voorbeeld binnentreden in woningen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden – gebonden zijn aan het evenredigheidsbeginsel. Afdeling 5.2 van de Awb inzake toezicht op de naleving heeft het merendeel van de daarvoor bestaande toezichtbevoegdheden in de bijzondere wetten vervangen. Het evenredigheidsbeginsel is in artikel 5:13 Awb als algemeen geldende norm opgenomen. Deze bepaling geldt voor elk toezicht, dus niet alleen voor de uitoefening van de in de Awb opgenomen toezichthoudende bevoegdheden, maar ook voor aanvullende bevoegdheden die in de bijzondere wetgeving zijn

opgenomen. Dit betekent dat het gebruik van deze terminologie in artikel 151a, tweede lid, niet nodig is. Bij nota van wijziging zal worden voorgesteld de bedoelde zinsnede te laten vervallen.

De leden van de fracties van de VVD en het CDA wensten voorts verduidelijking van de woorden «de vervulling van hun taak» gelet op de omstandigheid dat het gaat om toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften, die per gemeente kunnen verschillen.
Artikel 151a, tweede lid, geeft aan ambtenaren de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op de naleving van voorschriften met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Gemeenten zijn niet gehouden voorschriften inzake bedrijfsmatige prostitutie vast te stellen. Wij verwachten dat gemeenten de wenselijkheid van het treffen van een dergelijke regeling zullen inzien. Daartoe staat de model Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de VNG inzake seksinrichtingen e.d. ten dienste. Daarin is onder meer het voorschrift opgenomen dat in de seksinrichting geen personen werkzaam mogen zijn in strijd met artikel 250a Wetboek van Strafrecht of het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde. Gemeenten zijn doordrongen van de noodzaak om in het kader van het gemeentelijk prostitutiebeleid een bijdrage te leveren aan verwezenlijking van deze kerndoelstellingen van het prostitutiebeleid. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat gemeenten – ook los van de modelbepaling van de VNG – een dergelijk voorschrift zullen opnemen in hun verordening. Voor het houden van toezicht op de naleving van dit voorschrift – geen slachtoffers van uitbuiting van prostitutie en geen illegalen in de seksinrichting – kan het nodig zijn om de identiteit, de nationaliteit en de verblijfsrechtelijke positie van de prostituee die werkzaam is in een seksinrichting, vast te stellen. Voor het vaststellen daarvan kan het nodig zijn om van de prostituee de inzage te vorderen van een geldig reisdocument of een document waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Daarvoor is deze bevoegdheid in het leven geroepen. Daarvoor zal zij worden toegepast. Naar ons oordeel is de rechtszekerheid niet in het geding.

De leden van de VVD-fractie vroegen op welk moment wordt overgegaan tot het vorderen van een identiteitsdocument.
De betrokken ambtenaar zal gebruik maken van zijn bevoegdheid, indien hij in het kader van de uitoefening van zijn toezichthoudende taak van oordeel is dat inzage van het ID-document nodig is ter vaststelling van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van de prostituee.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van de VVD naar een overzicht van alle situaties waarin een identificatieplicht, een bevoegdheid tot het vragen naar persoonsgegevens en een verplichting tot het geven van juiste gegevens bestaat.
Bij de Wet op de identificatieplicht, die op 1 juni 1994 in werking is getreden (Stb. 666), zijn in verschillende wetten partiële identificatieplichten gevestigd. Dat zijn de Organisatiewet Sociale Verzekering, de Wet op de Sociale Verzekeringsbank, de Algemene Bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Arbeidsvoorzieningenwet, de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Algemene Nabestaandenwet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet arbeid buitenlandse werknemers, de Wet op de loonbelasting, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet inzake spaarbewijzen, de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening, de Vreemdelingenwet, de Wet op het notarisambt, de Wet personenvervoer. In artikel 435f van

het Wetboek van Strafrecht is een identificatieplicht opgenomen voor bezoekers van bepaalde voetbalwedstrijden. Voor een deel hebben deze bepalingen reeds wijziging ondergaan: de Algemene Weduwen- en Wezenwet is vervangen door de Algemene nabestaandenwet, de vervanging van de Wet arbeid buitenlandse werknemers door de Wet arbeid vreemdelingen. De identificatieplicht in de Wet op het notarisambt heeft een kleine wijziging ondergaan. In de AWR en de OSV zijn aanvullende verplichtingen opgenomen, teneinde zeker te stellen dat de toonplicht van de werknemer eveneens inhield dat deze moest dulden dat een kopie van zijn identiteitsbewijs ten behoeve van de administratie van de werkgever werd gemaakt. Daarnaast kan ik niet op voorhand uitsluiten dat voor de verificatie van de identiteit van personen die aanspraak maken op enige overheidsvoorziening of uitkering van sociale verzekering, nieuwe identificatieplichten in het leven zijn geroepen. Het voert thans te ver in dit bestek op zo korte termijn een volledig overzicht te geven. Zoals deze leden hebben aangekondigd zullen wij in de gelegenheid worden gesteld in het kader van de beantwoording van het nog niet ontvangen verslag inzake het wetsvoorstel toepassing van maatregelen in het belang van het onderzoek en enige andere onderwerpen het gevraagde overzicht te verschaffen.
De leden van de CDA-fractie onderschreven de voorgestelde wetgeving, maar waren tegelijkertijd van mening dat het voorstel nog veel onduidelijkheden en onvolkomenheden bevat.
Het is naar ons oordeel mogelijk om de onduidelijkheden en onvolkomenheden die naar de mening van deze leden aan het voorstel zouden kleven, weg te nemen.
Met de voorgestelde bevoegdheid worden de toezichthoudende bevoegdheden van ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van gemeentelijke regelgeving, uitgebreid. Die bevoegdheid wordt in het leven geroepen om effectief toezicht te verzekeren op de naleving van gemeentelijke voorschriften die uitbuiting van prostituees, in het bijzonder kinderprostituees, en uitbating van illegale prostituees beogen te voorkomen. De bevoegdheid wordt toegekend aan ambtenaren die daartoe zijn aangewezen. Dat kunnen tevens ambtenaren zijn met een algemene en/of een bijzondere opsporingsbevoegdheid.
Toezicht op gemeentelijke prostitutievoorschriften en de in dat kader in het leven te roepen ID-plicht zijn gericht op voorkoming van ongewenst gedrag, namelijk de overtreding van gemeentelijke vergunningsvoorschriften. Deze voorschriften zijn bestuurlijk en strafrechtelijk gesanctioneerd. Zij zijn gericht op voorkoming van strafbare feiten en handelen in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet. Deze voorschriften strekken mede tot handhaving van de openbare orde in brede zin. Er is in dat opzicht geen wezenlijk verschil met andere identificatieplichten, zoals die bij zwartrijden, voetbalwedstrijden, de financiële dienstverlening en in de sociale zekerheid. Ook in die gevallen kan de bevoegdheid ter fine van specifieke controle worden uitgeoefend.

Hoofdstuk 5, afdeling 2, van de Awb is van toepassing op dit toezicht.
De voorgestelde bevoegdheid is aanvullend op de in artikel 5:17 neergelegde algemene bevoegdheid om inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. Wat vormgeving betreft komt artikel 151a, tweede lid, overeen met artikel 5:17. Ingevolge artikel 5:17, tweede lid, is de toezichthouder bevoegd om een kopie van het identiteitsbewijs te maken, maar ook alleen voor zover nodig bij zijn taakuitoefening. Dat betekent dat in de regel alleen ingeval van nader onderzoek een kopie zal worden gemaakt. Het is niet de bedoeling dat de gemeente een afzonderlijke registratie van personen die als prostituee werkzaam zijn, gaat bijhouden.
Ingevolge artikel 5:20 Awb is ieder verplicht aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoe-

fening van zijn bevoegdheden. Ingevolge de artikelen 5:17 en 5:20 is de prostituee derhalve verplicht tot afgifte van het identiteitsbewijs. De omstandigheid dat de prostituee niet in staat is dan wel niet bereid is om een identiteitsbewijs te tonen, kan een aanwijzing zijn dat de exploitant van de seksinrichting de vergunningsvoorschriften niet naleeft. Indien de niet-naleving in voldoende mate vaststaat, kunnen bestuurlijke of strafrechtelijke interventies worden gepleegd. Indien de prostituee weigert te voldoen aan een vordering tot inzage, maakt zij schuldig aan overtreding van artikel 184 Wetboek van Strafrecht.

De prostituee is niet bevoegd delen van haar identiteitsbewijs af te plakken. De toezichthoudende ambtenaar dient in de gelegenheid te zijn om het gehele document in te zien en zo nodig daarvan een kopie te maken.

Op grond van artikel 18, derde lid, Wet persoonsregistraties kan aan de burgemeester op zijn verzoek relevante informatie over de verblijfsstatus uit de persoonsregistratie worden verstrekt, voor zover hij die gegevens behoeft voor de uitvoering van zijn taak en de persoonlijke levenssfeer door die verstrekking niet onevenredig wordt geschaad. De gegevensverstrekker gaat in concreto na of aan deze voorwaarden is voldaan. Indien deze tot het oordeel komt dat de burgemeester deze informatie nodig heeft voor de handhaving van het prostitutiebeleid en er geen sprake is van onevenredige schade aan de persoonlijke levenssfeer van een illegale prostituee, kunnen dergelijke gegevens worden verstrekt. Dat geldt dus ook voor de informatieverstrekking van de vreemdelingendienst aan ambtenaren als bedoeld in het voorgestelde artikel 151a, tweede lid. Die informatie kan overigens geen betrekking hebben op tewerkstellingsvergunningen, omdat die niet voor werkzaamheden in de prostitutie mogen worden afgegeven.
Een rijbewijs is geen document ter vaststelling van de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling.
Ingevolge voornoemd regime kan de vreemdelingendienst beschikken over de informatie die de gemeente heeft verkregen in het kader van de uitoefening van het toezicht op de naleving van de in artikel 151a, eerste lid, bedoelde voorschriften. Aan de bevindingen van de ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van die voorschriften, kunnen derhalve vreemdelingrechtelijke gevolgen worden verbonden.

Indien de toezichthoudende ambtenaar een minderjarige in de seksinrichting aantreft, zal hij, indien hij tevens opsporingsambtenaar is – en dat zal als gezegd veelal het geval zijn – de nodige opsporingshandelingen verrichten. Indien hij deze bevoegdheid mist, zal hij deze gegevens ter kennis van de politie brengen. Hij is daartoe op grond van artikel 162, eerste lid, onderdeel c, Wetboek van Strafvordering verplicht. Het verstrekkingenregime van de Wet persoonsregistraties maakt verstrekking van geregistreerde gegevens mogelijk.
De conclusie is dus dat de ambtenaar die is belast met het toezicht op de naleving van de gemeentelijke voorschriften, de in het kader van de uitoefening van zijn toezichthoudende bevoegdheden verkregen informatie – bij geregistreerde gegevens onder de waarborgen van de Wet persoonsregistraties – kan doorgeleiden naar de politie.

Indien de toezichthouder een vals of vervalst paspoort aantreft, levert dat het vermoeden op dat de prostituee zich schuldig maakt aan overtreding van artikel 231 Wetboek van Strafrecht. De omstandigheden van het concrete geval zullen uitwijzen of de exploitant zich voldoende inspanning heeft getroost bij zijn beoordeling van de status en leeftijd van de prostituee die in zijn seksinrichting werkt. Zo zal de exploitant er geen verwijt

van kunnen worden gemaakt, indien hij een kundig vervalst paspoort niet van echt heeft kunnen onderscheiden.

De leden van de CDA-fractie achtten onvoldoende gemotiveerd waarom de geldigheid van de identificatie afhankelijk is gemaakt van de aanwezigheid van gemeentelijke regelgeving terzake.
Het voorstel om aan ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van gemeentelijke regelgeving, de bevoegdheid toe te kennen van een prostituee de inzage te vorderen van een identiteitsbewijs, berust op de overweging dat de beschikbaarheid van deze bevoegdheid nodig is om het gemeentelijke vergunningenbeleid inzake prostitutie effectief te handhaven. Het voorstel om hiervoor een wettelijke grondslag te bieden vloeit voort uit rechtspraak van de bestuursrechter (rechtbank Amsterdam en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Deze bevoegdheid is gerelateerd aan het bestaan van gemeentelijke voorschriften met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. De wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod heeft betrekking op bedrijfsmatige prostitutie; hij stelt de grenzen vast tussen rechtmatige uitbating en onrechtmatige uitbating (uitbuiting). In dat kader is artikel 151a in de Gemeentewet opgenomen. In dat kader moet het huidige voorstel worden geplaatst. Indien gemeentelijke voorschriften inzake bedrijfsmatige prostitutie ontbreken, is er geen noodzaak tot uitoefening van deze bevoegdheid, die het grondrecht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beperkt. Hiervoor is al uiteengezet dat gemeenten er naar verwachting voor zullen opteren om deze voorschriften te maken, en zij daarin regels zullen opnemen die uitbuiting van prostituees beogen te voorkomen. Als deze voorschriften bestaan, zullen degenen die in de prostitutiebranche werkzaam zijn, daarvan op de hoogte (kunnen) zijn, en dus ook rekening kunnen houden met de omstandigheid dat van de voorgestelde bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. De gevolgen van de wettelijke beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zijn derhalve in hun omvang en reikwijdte voldoende te overzien. Het voorstel is in overeenstemming met artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Ons is geen voorbeeld bekend waarin een inbreuk op een grondrecht op overeenkomstige wijze is geregeld.

De leden van de CDA-fractie geven in overweging om in artikel 151a te bepalen dat de voorgestelde identificatieplicht sterkt tot vaststelling van de leeftijd en de status van de prostituee.
De voorgestelde bevoegdheid richt zich op de prostituee. Om een effectieve handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid inzake rechtmatige uitbating van prostitutie door legale meerderjarige prostituees te verzekeren kan het nodig zijn om de identiteit, leeftijd en verblijfsrechtelijke positie van de prostituee vast te stellen aan de hand van inzage in haar of zijn document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Het is volstrekt duidelijk dat het voorgestelde artikel 151a, tweede lid, daarop is gericht.
Als gezegd is de voorgestelde identificatieplicht beperkt tot bedrijfsmatige prostitutie. Daaronder vallen ook seksinrichtingen die vergunningplichtig zijn, maar worden geëxploiteerd zonder een daartoe strekkende vergunning.
De behoefte om over dit aanvullende instrument te beschikken is naar voren gekomen in het kader van controles op de wijze waarop bedrijfsmatige prostitutie plaatsvindt. Straatprostitutie valt buiten het kader van de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod. In dat kader moet het onderhavige voorstel worden geplaatst. Overigens sluiten wij niet uit dat in de toekomst behoefte zal bestaan aan een verdergaande identificatieplicht. Maar een dergelijk ingrijpend voorstel kan eerst worden over-

wogen, als de resultaten van de evaluatie beschikbaar zijn en daartoe aanleiding zullen geven.

Wij hebben in de memorie van toelichting niet gezegd dat dit wetsvoorstel naar gelegenheidswetgeving riekt. Wij hebben het zinvol geacht om het wetsvoorstel nader te verantwoorden door een opsomming te geven van de nadelen die tegen het voorstel zouden kunnen worden ingebracht. Wij hebben ons gerealiseerd dat aan het voorstel het bezwaar zou kunnen kleven dat het riekt naar gelegenheidswetgeving. We hebben dit bezwaar naar voren gebracht en vervolgens argumenten genoemd die ook dit bezwaar kunnen ontzenuwen.
Wij zijn van oordeel dat de voorgestelde regeling geen gelegenheidswetgeving is, zulks ter vermijding van elk misverstand op dit punt.

Als ander mogelijk bezwaar tegen het voorstel hebben wij genoemd dat het niet gebruikelijk is om een identificatieplicht in het leven te roepen voor een bepaalde categorie van personen, zoals voetbalsupporters. Het in het leven roepen van een identificatieplicht voor die groep is geen gelegenheidswetgeving. De verwachting is gerechtvaardigd dat de noodzaak van een dergelijke plicht een blijvende is.

Anders dan de leden van de CDA-fractie zijn wij van oordeel dat aan de indiening van dit wetsvoorstel geen argument kan worden ontleend voor de stelling dat het beter is de opheffing van het algemeen bordeelverbod te koppelen aan een bestuurlijke kaderwet inzake prostitutie. Wij herhalen ons standpunt dat het van groot belang is dat de voorgestelde opheffing van het algemeen bordeelverbod snel haar beslag kan krijgen en dat pas na enige jaren van ervaring een verantwoorde beslissing kan worden genomen over de vraag of dergelijke kaderwetgeving er moet komen, en zo ja, hoe deze moet worden ingericht.

De leden van de fractie van D66 stemden in met het wetsvoorstel.
Naar aanleiding van de vragen van deze leden brengen wij het volgende naar voren.
Beslissingen om te komen tot invoering van een specifieke identificatieplicht moeten zorgvuldig worden genomen. Daarvoor moeten specifieke en zwaarwegende redenen zijn. Daarom is naar ons oordeel het gevaar van precedentwerking niet aanwezig.
De effecten van de op opheffing van het algemeen bordeelverbod gerichte wetgeving – waaronder de thans voorgestelde – zullen over de twee jaren na inwerkingtreding worden gemeten.

De leden van de fractie van GroenLinks uitten hun twijfels over de noodzaak en wenselijkheid van het wetsvoorstel.
Wij hebben in de memorie van toelichting een verantwoording gegeven voor de indiening van het onderhavige wetsvoorstel.
Aanvankelijk hebben wij ons op het standpunt gesteld dat op basis van bestaande regelgeving handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid ook op het onderhavige punt in voldoende mate gewaarborgd was. Na het algemeen overleg van 27 januari 2000 is ons in overleg met politie en gemeenten gebleken dat aanvullend instrumentarium nodig is om dit beleid vanaf de aanvang op gemeentelijk niveau daadwerkelijk effectief te handhaven. Daarbij is voor ons een belangrijk argument geweest dat voor gemeenten een cruciale rol is weggelegd in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de overheid inzake prostitutie, dat is gericht op de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat gemeenten deze aanvullende bevoegdheid nu nodig hebben om die handhavende taken naar behoren te vervullen. Regelmatige, intensieve en praktisch uitvoerbare controles vanaf het allereerste begin zijn

nodig om het gemeentelijk prostitutiebeleid daadwerkelijk gestalte te geven en te handhaven. Het moet voor de prostitutiebranche vanaf het allereerste begin volstrekt helder zijn dat het de overheid ernst is in haar voornemen krachtig op te treden tegen uitbuiting van prostitutie en uitbating van illegale prostituees. Daarom vinden wij het onverantwoord eerst af te wachten of op basis van bestaande instrumenten het gemeentelijk beleid in voldoende mate effectief zou kunnen worden gehandhaafd.
De uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid is gebonden aan het evenredigheidsbeginsel. Uitoefening is slechts mogelijk, indien zulks redelijkerwijs nodig is. Voor ons is van essentieel belang dat de voorgestelde bevoegdheid, die ingrijpend van aard is, zorgvuldig wordt gehanteerd. Het evenredigheidsbeginsel scherpt de toezichthouder is dat hij niet willekeurig tewerk gaat, maar eerst van dit middel gebruik maakt, als de concrete omstandigheden daartoe nopen. Het (verstrekkingen) regime van de Wet persoonsregistraties waarborgt dat gegevens die aan het identiteitsbewijs worden ontleend, slechts kunnen worden vastgelegd, voor zover dat nodig is voor de goede vervulling van de toezichthoudende taak, en slechts aan andere diensten kunnen worden verstrekt, indien die dienst die informatie nodig heeft en de persoonlijke levenssfeer van betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.
Wij menen dat zorgvuldige toepassing van de voorgestelde bevoegdheid in voldoende mate is gewaarborgd.
Wij zien geen gevaar voor discriminatoire effecten van deze wetswijziging. De toezichthoudende ambtenaren zijn, en worden voor zover nodig, geïnstrueerd om hun bevoegdheden op een non-discriminatoire wijze uit te oefenen.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stemden in met het voorliggende wetsvoorstel.
Naar aanleiding van hun vragen merken wij het volgende op.
Zoals wij hiervoor reeds naar voren hebben gebracht, is de vraag of, en zo ja, in welke vorm een specifiek op prostitutie gerichte identificatieplicht moet worden gehandhaafd, thans niet aan de orde. De belangen die gemoeid zijn met een effectieve handhaving van prostitutiebeleid inzake het voorkomen van prostitutie door minderjarigen en illegalen, zijn op zich van zodanige aard dat inperking op het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd kan zijn. Indien uit de evaluatie naar voren komt dat een specifiek op prostitutie gerichte identificatieplicht geboden blijft, is zo een beperking gerechtvaardigd.

De leden van de SGP-fractie hebben begrip voor het wetsvoorstel en voor de daaraan ten grondslag liggende overwegingen.
Naar aanleiding van hun vragen brengen wij het volgende naar voren.
Gemeenten zijn niet gehouden om regels te stellen ten aanzien van bedrijfsmatige prostitutie. Wij verwachten evenwel dat gemeenten daartoe zullen overgaan. Gemeenten zijn ook niet verplicht in hun verordening nadere voorschriften op te nemen inzake het verbod van prostitutie door minderjarige en illegale prostituees. Wij verwachten dat de gemeenten die nadere voorschriften als bedoeld in artikel 151a, eerste lid, zullen stellen, daarin zullen opnemen dat geen exploitatie van prostitutie mag plaatsvinden met minderjarige en illegale prostituees. De voorgestelde bevoegdheid komt te staan naast bestaande bevoegdheden van andere toezichthouders en van opsporingsambtenaren. Indien dergelijke gemeentelijke voorschriften zouden ontbreken, zal alleen op basis van die bevoegdheden worden opgetreden tegen uitbuiting van prostitutie en prostitutie door illegalen. Indien de prostituee zich op de voorgeschreven wijze identificeert, kan de informatie die deze identificatie oplevert, gebruikt worden voor beantwoording van de vraag of, en zo ja, welk overheidsoptreden noodzakelijk is.

Bij de evaluatie van de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod zullen de ervaringen van de gemeenten met het vergunningenbeleid een belangrijke plaats innemen. Aan hun oordeel alsdan omtrent de al dan niet noodzakelijkheid c.q. wenselijkheid van een specifieke identificatieplicht zal belangrijke betekenis worden toegekend.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De tekst van artikel 151a, tweede lid, komt wat systematiek betreft overeen met artikel 5:17 Awb. Het gaat om een aan daartoe aangewezen ambtenaren verleende bevoegdheid om van een prostituee de inzage te vorderen van een identiteitsdocument. Deze ambtenaren hebben tot taak om toezicht uit te oefenen op de naleving van gemeentelijke voorschriften inzake bedrijfsmatige prostitutie. Deze bevoegdheid kan slechts worden gebruikt, voor zover dat redelijkerwijs nodig is. Bij de omschrijving van de prostituee is dezelfde terminologie gebruikt als in artikel 250a Wetboek van Strafrecht, opgenomen in de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod.
Wij menen dat de wijze waarop de bevoegdheid is omschreven duidelijk maakt aan de betrokken toezichthouder waartoe hem deze bevoegdheid is verleend en in welke gevallen en onder welke omstandigheden hij daarvan gebruik kan maken.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries