

**25 437**

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

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD\***

Ontvangen 2 augustus 1999

Ik stel het op prijs om naar aanleiding van de opmerkingen en vragen van de commissie in de gelegenheid te zijn het wetsvoorstel op enkele punten nog verder te verduidelijken. Ik spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel na het uitbrengen van deze memorie rijp zal zijn voor behandeling en dat deze spoedig na het reces zal kunnen plaatsvinden.

De leden van de **VVD**-fractie achtten het van groot belang dat het in het wetsvoorstel voorgestelde regime zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd. Zij wensten nog meer duidelijkheid over het zogenoemde nulbeleid op gemeentelijk niveau.

Ik heb in de memorie van antwoord opgemerkt dat na opheffing van het algemeen bordeelverbod aan het Wetboek van Strafrecht geen argument kan worden ontleend om alsdan legale vormen van exploitatie van prostitutie – het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling – binnen een gemeente te weren. Naar mijn oordeel kan een dergelijk verbod niet worden gebaseerd op het voorgestelde artikel 151a van de Gemeentewet. Ingevolge deze bepaling wordt naar mijn oordeel alleen verzekerd dat gemeenten regels kunnen stellen ten aanzien van alle vormen van het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Ook zou een op de grondslag van de gemeentelijke autonome verordeningsbevoegdheid ex artikel 149 Gemeentewet gevestigd algeheel verbod naar mijn oordeel in strijd zijn met artikel 19, derde lid, van de Grondwet. Daarin wordt het recht van iedere Nederlander op vrije arbeidskeuze erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld. Artikel 19, derde lid, heeft tot gevolg dat beperkingen van de vrijheid van arbeidskeuze moeten voldoen aan het vereiste dat zij «bij of krachtens de wet» gesteld zijn. Volgens het stelsel van de Grondwet betekent dit dat beperkingen herleidbaar moeten zijn tot een specifieke wetsbepaling die de bevoegdheid tot beperking verleent. Op basis van hun autonome verordeningsbevoegdheid ex artikel 149 Gemeentewet kunnen gemeenten regels stellen waardoor de uitoefening van het beroep van prostituee in zekere banen wordt geleid ter bescherming van bij voorbeeld de openbare orde, zedelijkheid en gezondheid. Voorschriften die op het eerste gezicht slechts de beroepsuitoefening lijken te beperken, kunnen echter gelijktijdig de arbeidskeuze

\* De genoemde bijlagen zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 123389.4.

raken. De grens tussen arbeidskeuze en beroepsuitoefening is in abstracto moeilijk te bepalen. Uiteindelijk is het de rechter die bepaalt of bepalingen in een gemeentelijke verordening ten aanzien van de beroepsuitoefening zo ruim zijn gesteld, dat zij ook de vrijheid van arbeidskeuze betreffen en in strijd komen met artikel 19, derde lid, van de Grondwet. Zoals ik in de memorie van antwoord heb aangegeven, ben ik van oordeel dat een algeheel gemeentelijk verbod van (exploitatie van) prostitutie (nulbeleid) in strijd komt met artikel 19, derde lid, van de Grondwet. Het voorgaande geldt naar mijn mening evenzeer voor de verordening die op basis van het voorgestelde artikel 151a Gemeentewet wordt vastgesteld, nu met deze bepaling niet wordt beoogd een specifiek wettelijke grondslag te creëren om de vrijheid van arbeidskeuze te beperken. Ik voeg daaraan toe dat de rechter in een concreet geval, na afweging van alle lokale en regionale omstandigheden, wellicht tot een ander oordeel komt.

In het concept-Handboek lokaal prostitutiebeleid wordt sterk aanbevolen om het gemeentelijk beleid zowel in driehoeksverband (met OM en politie) als ook met de omliggende gemeenten af te stemmen. Bij de voorbereiding van dit handboek is duidelijk gebleken dat alle betrokken partijen zich bewust zijn van de noodzaak van samenwerking. De regionale voorlichtingsbijeenkomsten in mei en juni van dit jaar bevestigden dit beeld nog eens. Ook tijdens de in september en oktober van dit jaar te houden workshops zal op regionale samenwerking worden aangedrongen.

In mijn brief van 1 februari 1999 heb ik de Tweede Kamer bericht over de uitkomsten van mijn overleg met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het amendement Nicolai, inhoudende een nieuw artikel 151a van de Gemeentewet (kamerstukken II 1998/99, 25 437, nr. 17). Naar ons oordeel is het opnemen van artikel 151a in de Gemeentewet slechts verantwoord als een tijdelijke oplossing. Eventuele nadere bestuurlijke regelgeving moet worden neergelegd in sectorale wetgeving of in wetgeving inzake openbare inrichtingen. De beoogde monitoring en evaluatie van de nieuwe wetgeving en het daarop gebaseerde prostitutiebeleid zullen onder meer antwoord moeten geven op de vraag of nadere wetgeving nodig is en welke inhoud deze in dat geval moet hebben. Deze monitoring en evaluatie zullen de eerste twee jaren na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving betreffen. Na die tijd kan dus een standpunt omtrent nadere centrale wetgeving worden ingenomen. Artikel 151a Gemeentewet zal in ieder geval in zijn huidige vorm verdwijnen. Het is nu nog te vroeg om aan te geven hoe eventuele aanvullende wetgeving zou moeten worden ingericht.

Het concept-Handboek lokaal prostitutiebeleid is zodanig ingericht dat tussentijdse aanpassingen kunnen worden doorgevoerd. Een monitoringswerkgroep zal de ontwikkelingen nauwlettend volgen, ook de ontwikkelingen die zich onder het nieuwe regime in de branche voltrekken.

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat zij met bezorgdheid mijn opvatting onderschreven dat het op dit moment niet mogelijk is alle consequenties van het wetsvoorstel te overzien. Anders dan deze leden menen, ben ik van oordeel dat het verantwoord is om over te gaan tot invoering van de voorgestelde wetgeving, ook al kunnen niet alle consequenties op dit moment worden overzien. De situatie die na de invoering van de nieuwe wetgeving zal ontstaan is, anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, verre van ongewis. Het implementatieproces is in overleg tussen alle betrokkenen in gang gezet. Een concept-Handboek lokaal prostitutiebeleid en een concept-modelverordening (een nieuw hoofdstuk, op te nemen in de Algemene Plaatselijke Verordening) zijn tot

stand gebracht en zullen in hun definitieve vorm worden vastgesteld, indien en nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel zal hebben aanvaard. In het handboek en in de verordening wordt het prostitutiebeleid in al zijn onderdelen beschreven.

Alle bij de uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid betrokkenen weten van te voren wat hen te doen staat na inwerkingtreding van de voorgestelde wetgeving. Indien uit de thans lopende nulmeting en uit de monitoring consequenties naar voren komen waarmee in het prostitutiebeleid nog geen rekening kon worden gehouden, zal het beleid zo nodig kunnen worden bijgesteld.

De zorgen van de aan het woord zijnde leden betreffen in het bijzonder de mensenhandel en de gevolgen voor gemeenten die tot dusverre op goede gronden de exploitatie van bordelen hebben weten te weren.

Zoals hieronder nog naar voren zal worden gebracht is de nieuwe wetgeving er juist op gericht de bestrijding van mensenhandel te verbeteren en effectiever te maken.

Consequentie van de nieuwe wetgeving kan zijn dat gemeenten die tot nu toe geen exploitatie van prostitutie kenden, daarmee geconfronteerd zullen worden. Dat is een rechtstreeks gevolg van wetgeving waarin de exploitatie van prostitutie als zodanig niet langer strafbaar is. Het is echter de vraag of (exploitatie van) prostitutie zich juist zal willen vestigen in gemeenten waarin deze bedrijvigheid niet op een enthousiast onthaal zal kunnen rekenen. Ik wijs erop dat gemeenten hun vestigingsbeleid zodanig kunnen inrichten en uitvoeren dat de eventuele vestiging van exploitatie van prostitutie wat omvang, aard en plaats van vestiging betreft zo min mogelijk de openbare orde raakt en zo min mogelijk publieke aandacht trekt. Ook exploitanten hebben er belang bij dat spanningen ter plaatse uitblijven.

In het WODC-rapport over «Georganiseerde criminaliteit in Nederland», waarnaar door de leden van de **CDA**-fractie werd verwezen, wordt geconstateerd dat het huidige gedoogbeleid inzake de exploitatie van bordelen er kennelijk toe heeft bijgedragen dat exploitanten menen dat er op het gebied van prostitutie veel is toegestaan. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat in sommige gevallen «gewone» exploitanten van bordelen als vrouwenhandelaren opereren. Het vergunningstelsel dat als gevolg van de voorgestelde wetgeving op gemeentelijk niveau kan worden ingevoerd, maakt het mogelijk in deze branche het kaf van het koren te scheiden en op die manier gericht en effectief tegen mensenhandel op te treden. De opmerking in het genoemde WODC-rapport dat het effect van de opheffing van het algemeen bordeelverbod kan zijn dat er ontwijkingsstrategieën worden ontwikkeld waardoor verhandelde vrouwen verder aan het oog van de overheidscontrole worden onttrokken dan nu reeds het geval is, vat ik niet op als een depreciatie van het in het wetsvoorstel beoogde regiem, maar als een aansporing aan de lokale overheden om tijdig te bezien hoe gereageerd moet worden indien zich onverhoopt ongewenste ontwikkelingen voordoen. De opstellers van het rapport spreken zich ook in deze zin uit. In de lokale en regionale driehoeken zullen afspraken moeten worden gemaakt over de manier waarop ongewenste neveneffecten ondervangen zullen worden. In mijn brief van 8 juni 1999 aan de Tweede Kamer inzake de handhaving van het prostitutiebeleid en de Arbeidsomstandighedenwet en zelfstandig werkende prostituees heb ik in onderdeel 2 (handhavingsplan prostitutiebeleid) aangegeven hoe een en ander door de rijksoverheid wordt gestimuleerd en gefaciliteerd (kamerstukken II, 1998/99, 25 437, nr. 19). Dat mensenhandel in deze brief als een vorm van georganiseerde criminaliteit is betiteld, sluit aan bij de gangbare rubricering van dit fenomeen die ook in de meerjarenbeleidsnotities van politie en openbaar ministerie wordt gehanteerd. Aan deze wijze van etikettering mag niet de conclusie worden verbonden dat er geen aandacht zal worden

geschonken aan die gevallen van mensenhandel die niet onder de georganiseerde criminaliteit kunnen worden gerangschikt.

In paragraaf 3.1.9 van deel 1 van het concept-Handboek lokaal prostitutiebeleid wordt opgemerkt dat in de modelverordening van de VNG juncto een wijziging van het Besluit inlichtingen justitiële documentatie wordt voorzien in een gemeentelijke bevoegdheid tot toetsing van het levensgedrag van de exploitant en de beheerder van een prostitutiebedrijf. Het betreft een vergelijkbaar onderzoek als dat aangaande de bedrijfsleider of de beheerder van een horecabedrijf in de zin van de Drank- en Horecawet. In de conceptmodelverordening is bij het opstellen van de gedragseisen daartoe zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. De eisen voor exploitanten van seksinrichtingen zijn ten opzichte van dit besluit aangevuld met een uitsluiting wegens zedenmisdrijven.

Gemeenten zijn echter niet verplicht de modelverordening van de VNG over te nemen.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om in plaats van deze gedragseisen te volstaan met de verplichting om een verklaring omtrent het gedrag over te leggen. Aan een dergelijke verklaring worden doorgaans minder strenge eisen gesteld.

Aan het slot van eerder genoemde paragraaf wordt opgemerkt dat belangrijk criterium bij de toetsing van het levensgedrag of het al dan niet afgeven van een verklaring omtrent het gedrag is de afwezigheid van enige relatie tussen het strafrechtelijk verleden van de aanvrager en de gewenste vergunning. Die mededeling wordt uitgewerkt in de daarop volgende zin: als er sprake is van eerdere veroordelingen voor *bij voorbeeld* (cursief niet in het handboek) mensenhandel, zware mishandeling of doodslag dan gelden deze als nadrukkelijke weigeringsgrond voor de verstrekking van een vergunning of een verklaring omtrent het gedrag. Het is niet de bedoeling dat de aspirant-exploitant van een seksinrichting aan een lichter regime wordt onderworpen dan de uitbater van een horeca-instelling. Het is derhalve niet juist dat de vergunning voor de exploitatie van seksinrichtingen uitsluitend kan worden geweigerd in het geval van zware misdrijven.

De situatie dat er een verschil zou bestaan tussen de verstrekking van een vergunning voor een seksinrichting en een drank- en horecavergunning is op basis van de modelverordening van de VNG zo goed als uitgesloten.

Overigens heeft het verkrijgen van een vergunning voor een seksinrichting niet tot gevolg dat men – zoals in de vraagstelling van de leden van de CDA-fractie wordt aangenomen – dus ook een drank- en horecavergunning zal verkrijgen.

Ik heb in de memorie van antwoord en hiervoor in deze memorie naar voren gebracht dat een algeheel gemeentelijk verbod dat is gegrond op de gemeentelijke autonome verordeningsbevoegdheid, naar mijn oordeel in strijd komt met het in artikel 19, derde lid, Grondwet verankerde recht op vrije arbeidskeuze. Uiteraard heb ik daarmee het standpunt van de regering weergegeven. Ik heb niet als mijn oordeel willen uitspreken dat uit het recht op vrije arbeidskeuze een verplichting kan worden afgeleid om vestigingen van bedrijven van welke aard dan ook in iedere gemeente toe te staan. Zoals ik hiervoor heb opgemerkt, kunnen gemeenten met gebruikmaking van hun autonome verordenende bevoegdheid ex artikel 149 of artikel 151a Gemeentewet regels stellen voor de (bedrijfsmatige) uitoefening van het beroep van prostituee ter bescherming van bij voorbeeld de openbare orde, zedelijkheid, en gezondheid. Een gemeentelijk vergunningenstelsel, gebaseerd op de autonome verordeningsbevoegdheid, kan onder meer zijn ingegeven door de wens overlast voor de gemeente te voorkomen. Zo'n stelsel behoeft niet als een beperking van de vrijheid van arbeidskeuze te worden aangemerkt. Dit kan naar mijn

oordeel wel het geval zijn als het motief van het vergunningenstelsel is gelegen in de wens (de exploitatie van) prostitutie te verbieden (vgl. de notitie «Grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze», kamerstukken II, 1985/86, 19 376, nrs. 1–2).

Het advies van de landsadvocaat over de al dan niet toepasselijkheid van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) na opheffing van het algemeen bordeelverbod en een op de Wav gebaseerde categoriale weigering van de afgifte van een tewerkstellingsvergunning voor de exploitatie van een seksinrichting is onlangs uitgebracht. Mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ik zullen de inhoud van het advies met ons definitieve standpunt hierover tijdig vóór de behandeling aan de Eerste Kamer doen toekomen.

Wat de subsidieregelingen betreft moge ik verwijzen naar hetgeen ik daaromtrent in de memorie van antwoord naar voren heb gebracht. Ik heb daar opgemerkt dat niet kan worden uitgesloten dat ondernemerssubsidies ten goede komen aan exploitanten van prostitutie-inrichtingen. Ik heb daaraan toegevoegd dat de discretie van de subsidiegever ruimte kan laten voor het innemen van het standpunt dat de subsidieregeling niet is gericht op stimulering van activiteiten als de exploitatie van prostitutie of niet past in het gemeentelijk prostitutiebeleid.

Aan het slot van de memorie van antwoord ben ik nader ingegaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de arbeidsomstandigheden. Ik moge verder verwijzen naar onderdeel 3 van mijn reeds genoemde brief van 8 juni 1999 aan de voorzitter van de Tweede Kamer. In dat onderdeel wordt ingegaan op de Arbeidsomstandighedenwet en zelfstandig werkenden in de prostitutie.

Overigens zullen er voor het in acht nemen en verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de prostitutie geen subsidieregelingen van toepassing zijn. Er bestaat de mogelijkheid van een fiscale faciliteit bij investeringen in bepaalde arbeidsmiddelen en er zullen subsidies worden verstrekt in het kader van convenanten voor die activiteiten die daadwerkelijk bijdragen aan het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en het verminderen van arbeidsrisico's. Deze regelingen zullen niet gauw betrekking hebben op prostitutiewerkzaamheden. Daarnaast is echter niet uitgesloten, dat in geval een prostituee in dienstbetrekking werkt, de werkgever in aanmerking kan komen voor bepaalde arbeidsmarktsubsidies. Er moet dan wel sprake zijn van een werknemer die voorafgaande aan de dienstbetrekking langdurig werkloos was of die arbeidsgehandicapt is.

De herziene wetgeving inzake politieregisters (Wet van 27 mei 1999, Stb. 244) brengt geen verandering in de mogelijkheden tot gegevensuitwisseling met buitenlandse opsporingsdiensten (vgl. kamerstukken I 1998/99, 25 398, nr. 63h). Legalisering van prostitutiebedrijven zal er wel toe leiden dat gegevens inzake feiten die niet meer strafbaar zijn, ook niet meer zullen kunnen worden opgeslagen in de politieregisters. De mogelijkheden tot de opslag en de verstrekking van gegevens over mensenhandel en andere in het voorgestelde artikel 250a Sr vermelde strafbare feiten blijven ongewijzigd. Gegevens over dergelijke feiten kunnen ook worden opgenomen in het voorlopig register en in het register zware criminaliteit (vgl. kamerstukken I 1998/99, 25 398, nr 63b, blz. 5–6). Verstrekkingen uit die registers aan het buitenland vinden plaats op grond van artikel 18, eerste lid, Wet politieregisters juncto artikel 13 van het Besluit politieregisters.

Burgemeester Opstelten heeft in de eerste regionale voorlichtingsbijeenkomst over de opheffing van het bordeelverbod in Rotterdam het standpunt van de VNG naar voren gebracht dat tussen vaststelling van het

wet en de invoering daarvan negen maanden moet zitten teneinde gemeenten voldoende tijd te geven zich op de nieuwe wetgeving voor te bereiden. Indien en nadat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard, zal ik in overleg met de VNG en andere partners nagaan op welk moment het wetsvoorstel in werking zal kunnen treden. Reeds tijdens de regionale bijeenkomsten is naar buiten gebracht dat de aanvankelijk beoogde datum van inwerkingtreding, 1 januari 1999, niet langer realistisch is.

In de door u ontvangen versie van het concept-Handboek wordt nog uitgegaan van de aanvankelijke datum. In de definitieve versie van het Handboek, die pas tot stand kan komen indien en nadat ook de Eerste Kamer met het wetsvoorstel akkoord is gegaan, zal de definitieve datum van inwerkingtreding worden vermeld.

In de definitieve versie van het Handboek zullen de uitkomsten van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer worden betrokken. Ter vermijding van elk misverstand op dit punt wil ik benadrukken dat ik de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer – anders dan het geciteerde bericht in het Rotterdams Dagblad van 20 mei 1999 – geenszins als een formaliteit beschouw. Integendeel, deze behandeling kan de met het wetsvoorstel beoogde doeleinden en het mede daarop gebaseerde prostitutiebeleid verder verduidelijken.

De leden van de fractie van de **PvdA** wensten gaarne een verduidelijking over de strafbaarstelling van de prostituant die gebruik maakt van de diensten van een minderjarige prostituee.

Consequentie van deze strafbaarstelling is dat de prostituant die gebruik maakt van de diensten van een minderjarige prostituee strafbaar is, ook al leek de betrokken prostituee in de perceptie van de prostituant ten minste 18 te zijn. Het strafrechtelijke risico dat de prostituee jonger is dan 18, is voor de prostituant. Hij doet er dan ook verstandig aan zich ervan te vergewissen dat de persoon van wiens of wier seksuele diensten hij gebruik wenst te maken, ten minste 18 jaar is. Ter vermijding van elk risico zal hij de prostituee moeten vragen naar zijn of haar leeftijd. Indien de prostituee in strijd met de waarheid antwoordt dat hij of zij ouder is dan 17, en de prostituant geen reden had te twijfelen aan het waarheidsgehalte van de gevraagde informatie, kan bij de bepaling van de strafmaat met die omstandigheid rekening worden gehouden. Ik meen dat de prostituant vrijuit zou moeten gaan indien hij op grond van een vervalst identiteitsbewijs op een verkeerd spoor wordt gezet. Onder die omstandigheden zou een beroep op afwezigheid van alle schuld gegrond door de rechter gehonoreerd kunnen worden.

Zoals u zult begrijpen ben ik niet verantwoordelijk voor de inhoud van modellen van de VNG. De modelverordening van de VNG is geschreven voor alle gemeenten. Een logische consequentie daarvan is dat de ene gemeente deze als te beperkt en een ander als te uitgebreid zal ervaren. Naar mijn mening bevat het VNG-model echter de belangrijkste elementen die voor de invoering van een vergunningstelsel voor seksinrichtingen van belang zijn: het voorziet in een antecedenttoetsing, het biedt handvatten voor een vestigingsbeleid, het biedt de grondslag voor vergunningsvoorschriften met betrekking tot veiligheid, gezondheid en arbeidsomstandigheden, het legt de verantwoordelijkheid voor eventuele strafbare feiten in de inrichting uitdrukkelijk bij de exploitant en het geeft de burgemeester een belangrijk handhavingsinstrument: de sluitingsbevoegdheid.

De leden van de fractie van **Groen Links** hadden enige vragen over de handhaving van de vergunningsvoorschriften inzake legale en meerderjarige prostituees. Zij verwezen naar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 19 april 1999 (AWB 97/11149 GEMWT). Daarin achtte de

rechtbank een vergunningsvoorschrift in strijd met de Wet op de identificatieplicht. In dit voorschrift werd de exploitant verplicht ervoor zorg te dragen dat de prostituee op vordering van de met de handhaving van de APV belaste ambtenaar aan hem zijn of haar identiteitspapieren toont. Tegen deze uitspraak heeft de gemeente Amsterdam hoger beroep ingesteld. Om die reden kan ik niet ingaan op de zaak zelf en de daarin opgeworpen rechtsvraag.

In algemene zin kan ik het volgende naar voren brengen. In deze zin heb ik ook aan de gemeente Amsterdam geantwoord.

Uitgangspunt is dat de exploitant geen seksinrichting mag exploiteren waarin een prostituee werkzaam is die niet beschikt over een verblijfstitel die de bevoegdheid verschaft om inkomsten uit arbeid te verwerven, of die minderjarig is. Ter aanvulling van de vreemdelingenwetgeving en de strafwetgeving zullen in de APV en de daarop te baseren exploitatievergunning deze exploitatievoorschriften worden neergelegd. Overtreding van een vergunningsvoorschrift kan leiden tot het nemen van bestuurlijke maatregelen, zoals de (tijdelijke) sluiting van het prostitutiebedrijf en de intrekking van de vergunning.

Het gaat in dezen om de vraag of, en zo ja, in hoeverre de in het kader van de strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving bevoegd verkregen informatie omtrent verblijfsstatus en leeftijd van de prostituee kan worden aangewend voor het hanteren van bestuurlijke instrumenten ter uitvoering en handhaving van het prostitutiebeleid.

Opsporingsambtenaren zijn bevoegd de seksinrichting binnen te treden. Zij zijn bevoegd om in het kader van een strafrechtelijk onderzoek informatie te verzamelen omtrent verblijfsstatus en leeftijd. Zij hebben geen algemene bevoegdheid om in dat kader van de prostituee de overlegging van identiteitspapieren te vorderen.

De burgemeester krijgt als gezegd overeenkomstig de regeling in de Drank- en Horecawet de bevoegdheid om de (aspirant-)uitbater te screenen op zijn gedrag.

Op basis van artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de Wet politieregisters worden aan de burgemeester op zijn verzoek gegevens uit de politieregisters verstrekt ten behoeve van zijn taak op het terrein van de openbare orde. Handhaving van het prostitutiebeleid betreffende verblijfsstatus en leeftijd behoort tot handhaving van de openbare orde in brede zin.

De burgemeester zal te zijner tijd kunnen beschikken over de voorzieningen van de Wet Bibob. Hij zal op basis van deze wetgeving adviezen kunnen inwinnen ten behoeve van de besluitvorming inzake de afgifte of intrekking van vergunningen tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Deze adviezen zijn mede gebaseerd op uit de politieregisters afkomstige informatie.

Toezichthouders kunnen op de voet van artikel 5:15 Awb binnentreden in een seksinrichting. Zij kunnen voorts ingevolge de artikelen 5:16 en 5:17 juncto 5:13 van de Awb inlichtingen vorderen en inzage verlangen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover zulks redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van hun taak.

Ambtenaren, belast met het vreemdelingentoezicht, zijn bevoegd om inzage te verkrijgen in documenten ter vaststelling van de identiteit, de nationaliteit en de verblijfsrechtelijke positie van de prostituee. Deze bevoegdheid komt ook toe aan ambtenaren van de arbeidsinspectie, belast met het toezicht op de naleving van de Wav.

Ambtenaren, belast met het toezicht op de naleving van de belastingwetgeving onderscheidenlijk de sociale zekerheidswetgeving, zijn

bevoegd om de overlegging te vorderen van een document ter vaststelling van de identiteit van de belastingplichtige onderscheidenlijk de verzekerde prostituee.

Ambtenaren van de arbeidsinspectie, belast met het toezicht op de naleving van de Arbeidstijdenwet, kunnen aan de hand van de administratie van de werkgever nagaan welke leeftijd de prostituee heeft.

Aangezien toezichthouders los van een vermoeden van een strafbaar feit stelselmatig prostitutiebedrijven kunnen controleren, beschikken zij over meer mogelijkheden om relevante informatie te vergaren, en deze bij gebleken onregelmatigheden op te slaan.

Verzekerd dient daarom te zijn dat de door toezichthouders bevoegd verkregen en vastgelegde informatie over de eventuele niet-naleving van de vergunningsvoorschriften inzake prostitutie – in casu prostitutie door illegalen of door minderjarigen – ter beschikking komt van de burgemeester.

Op grond van artikel 18, derde lid, Wet persoonsregistraties kan aan de burgemeester op zijn verzoek relevante informatie over verblijfsstatus en leeftijd uit persoonsregistraties worden verstrekt, voor zover hij die gegevens over bepaalde punten 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 of minderjarige prostituee, kunnen dergelijke gegevens worden verstrekt.

Het is van groot belang dat er op lokaal niveau goede afspraken gemaakt over de uitvoering van stelselmatige, geïntegreerde en gecoördineerde controles. Het is nu reeds bij controles in verschillende bedrijfstakken gebruikelijk dat controles op de werkplek door de verschillende toezichthouders gezamenlijk worden uitgevoerd. Voorts moet worden afgesproken dat relevante informatie periodiek ter beschikking kan komen van de burgemeester.

Conclusie is dat de burgemeester – ook in het geval dat voornoemde uitspraak van de rechtbank Amsterdam in hoger beroep stand zou houden – op basis van de huidige en toekomstige wetgeving over voldoende instrumenten beschikt om het gemeentelijk prostitutiebeleid te handhaven.

Ook ik ben van mening dat prostitutees die als zelfstandigen werkzaam zijn, wettelijk niet kunnen worden verplicht aan de eigenaren/bedrijfsleiders van prostitutiebedrijven, niet zijnde werkgever, een afschrift van hun legitimatiebewijs in bewaring af te geven. Dat laat onverlet dat partijen in de privaatrechtelijke sfeer daaromtrent afspraken kunnen maken.

Ik zie het als een ongewenste ontwikkeling indien exploitanten met een crimineel verleden misbruik maken van de overgangsfase naar de beoogde opheffing van het bordeelverbod door de verwerving van bestaande prostitutiebedrijven. Juist om te voorkomen dat criminelen vrij spel zouden krijgen, hecht ik aan de invoering van een vergunningsplicht. Gemeenten hebben tijd nodig om een vergunningstelsel en het daarbij behorende beleid op zorgvuldige wijze vast te stellen. Het is overigens een misvatting dat een ieder die vóór de invoering van de vergunningsplicht een seksinrichting exploiteert, zonder meer voor vergunningverlening in aanmerking zou komen. Als gevolg van de antecedententoetsing, die aan de vergunningsverlening verbonden is, zal criminele exploitanten de vergunning nu juist worden geweigerd.



EU/EER-onderdanen hebben het recht om zich op grond van het EG-Verdrag te vestigen in Nederland om een bedrijf te exploiteren. Zij mogen daarbij vanwege het non-discriminatiebeginsel in het EG-Verdrag niet worden achtergesteld bij een Nederlandse exploitant.

De regels die ten aanzien van een Nederlandse exploitant gelden, gelden daarom ook ten aanzien van EU/EER-onderdanen die een bedrijf willen exploiteren. Gemeenschapsonderdanen kan echter wel de toelating tot Nederland worden geweigerd, dan wel het verblijfsrecht kan komen te vervallen, indien er sprake is van een actuele bedreiging van de openbare orde.

Op grond van de Associatie-overeenkomsten kunnen onderdanen van de desbetreffende lidstaten zich in Nederland vestigen, indien zij economische activiteit anders dan in loondienst gaan verrichten en als zij ondernemingen, met name vennootschappen, gaan houden en/of beheren. Onder economische activiteiten worden hier met name verstaan activiteiten van industriële aard, activiteiten van commerciële aard, ambachtelijke activiteiten en vrije beroepen. Van exploitanten uit met de EU geassocieerde landen geldt dat teneinde hier legaal een bedrijf te kunnen vestigen zij aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap zullen moeten voldoen. Het nationale vreemdelingenbeleid ten aanzien van toelating, het middelenvereiste en de bescherming van de openbare rust, openbare orde en nationale veiligheid blijven ook overigens van toepassing.

Aan de overige exploitanten kan slechts verblijf in Nederland worden toegestaan, indien daarmee een wezenlijk Nederlands economisch belang wordt gediend. Voor de beantwoording van de vraag of met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands economisch belang is gediend, wordt in de regel advies gevraagd aan de Minister van Economische Zaken. De Minister van Economische Zaken is van mening dat met de bedrijfsactiviteit prostitutie geen wezenlijk Nederlands economisch belang wordt gediend. Het nationale vreemdelingenbeleid ten aanzien van toelating, het middelenvereiste en de bescherming van de openbare rust, openbare orde en nationale veiligheid zijn ook hier onverkort van toepassing. Aan exploitanten die niet rechtmatig in de zin van artikel 1b van de Vreemdelingenwet hier verblijven, zal geen exploitatievergunning worden verleend.

Ik stel met genoegen vast dat de leden van de fracties van **SGP** en **RPF/GPV** mij erkentelijk zijn voor de uitvoerige reactie op hun vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag.

Zij vroegen nog om de bron van enkele in de memorie van antwoord genoemde documenten.

Mijn brief van 28 oktober 1998, waarbij het rapport van het NISSO betreffende (gedwongen) prostitutie door minderjarige (allochtone) meisjes is aangeboden aan de Tweede Kamer, is niet gepubliceerd.<sup>1</sup> De brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van mij van 13 november 1998, waarbij het rapport Politie zedenzorg aan de Tweede Kamer is aangeboden, is niet gepubliceerd.<sup>1</sup>

De uitspraak van de president van de arrondissementsrechtbank Maastricht van 3 juli 1997 (uitgesproken op 14 juli 1997) inzake het recht op de uitoefening van straatprostitutie in Heerlen is gepubliceerd in Jurisprudentie Bestuursrecht, 1997, nr. 206 met noot van A.W. Heringa. Inmiddels heeft de arrondissementsrechtbank op 2 juni 1999 uitspraak gedaan in de bodemprocedure. In deze nog niet gepubliceerde uitspraak heeft de rechtbank het beroep van een aantal omwonenden tegen de beslissing op bezwaarschrift, waarbij in het licht van de hiervoor genoemde uitspraak van de president de bezwaren van een straatprostitutie gegrond waren verklaard, niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De genoemde bijlagen zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 123389.4.

De aan het slot van de memorie van antwoord aangekondigde brief over de arbeidsomstandigheden is de reeds genoemde brief van 8 juni 1999. De niet gepubliceerde documenten zal ik ter kennisneming meezenden met deze memorie.

Op 15 juli 1999 heeft de Arrondissementsrechtbank te Den Haag, zittinghoudende te Amsterdam, uitspraak gedaan in de zaken van de Oost-Europese prostituees, die een beroep hebben gedaan op de Associatie-overeenkomsten die zijn gesloten tussen de EU en een aantal Oost-Europese Staten. De rechtbank heeft een aantal vragen voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het is op dit moment moeilijk in te schatten wanneer een finale uitspraak in deze zaak valt te verwachten. Ik hou er rekening mee dat deze aangelegenheid pas over twee jaren zal kunnen worden gefinaliseerd.

Naar aanleiding van de vragen van de fracties van **SGP, RPF/GPV** met betrekking tot prostitutie op percelen met een horecabestemming merk ik het volgende op.

De omschrijving van de bestemming horeca en de daarbij opgenomen voorschriften kunnen per bestemmingsplan verschillen, maar in de meeste actuele bestemmingsplannen wordt horeca omschreven als: het verstrekken van nachtverblijf en/of ter plaatse te nuttigen voedsel en dranken en/of het exploiteren van zaalaccommodatie. Prostitutie is op grond van een dergelijke bepaling mijns inziens uitgesloten.

In een aantal bestemmingsplannen zal echter een andere omschrijving worden gehanteerd, of ontbreken wellicht gebruiksvoorschriften, waardoor gebruik van panden voor prostitutie toegestaan kan zijn. In het geval dat gebruiksvoorschriften ontbreken kan de nieuwbouw van een pand bestemd voor een seksinrichting wel worden geweerd wegens strijd met het bestemmingsplan: in dat geval wordt getoetst aan de bestemmingsplankaart en definitiebepalingen of, als die geen uitsluitel geven, aan hetgeen in het maatschappelijk verkeer onder horeca wordt begrepen.

Ook als de gemeente in geen enkel bestemmingsplan bestemmingen kent waar prostitutie is toegestaan, kan gebruik van panden voor prostitutie en de bouw van panden bestemd voor prostitutie worden geweerd. Een aanvraag voor een vrijstelling van het bestemmingsplan om ter plaatse prostitutie mogelijk te maken zal echter alleen op ruimtelijk relevante gronden kunnen worden afgewezen.

Illegale niet uit de EU-afkomstige prostituees komen op grond van het huidige toelatingsbeleid niet in aanmerking voor een vergunning tot verblijf. Voor het werken in een seksinrichting heeft de exploitant een tewerkstellingsvergunning nodig ten behoeve van de prostituee en deze wordt, gelet op het thans geldende verbod in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit van de Wav, niet verleend. Indien de prostituee stelt dat zij arbeid als zelfstandige verricht, wordt getoetst of er met haar werkzaamheden een wezenlijk Nederlands economisch belang wordt gediend. De Minister van Economische Zaken is als gezegd van mening dat met de bedrijfsactiviteit prostitutie geen wezenlijk Nederlands economisch belang wordt gediend.

In de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod wordt aandacht besteed aan de vraag of toelating van prostituees van buiten de EU/EER aanvaardbaar is, omdat er na de sanering van de branche een tekort zou kunnen ontstaan aan prostituees. Naar aanleiding van de uitkomst van de evaluatie op dit punt wordt verder beslist of, en zo ja, op welke manier en onder welke voorwaarden eventueel aan prostituees van buiten de EU/EER toelating tot Nederland kan worden verleend. Thans is het hier

nog te vroeg voor. Vooreerst dient de prostitutiebranche gesaneerd te worden.

Vooruitlopend op het in werking treden van het wetsvoorstel zijn steeds meer gemeenten overgegaan tot het uitvoeren van controles in de prostitutiebranche. Het is de bedoeling dat deze controles in de regel zullen worden uitgevoerd door multidisciplinaire teams, waarin ook handhavers van de Vreemdelingenwet zijn vertegenwoordigd. Dit zal in veel gemeenten leiden tot een consistente uitvoering van het vreemdelingentoezicht in deze branche.

Indien een niet-EU/EER-prostitutuee wordt aangetroffen bij een politieke actie in de prostitutiebranche, wordt onderzocht of zij eventueel een slachtoffer is van mensenhandel. Indien er aanwijzingen zijn om dit aan te nemen, wordt de prostitutuee de mogelijkheid geboden om aangifte te doen van mensenhandel. Dit kan zij direct doen of binnen een bedenktijd van drie maanden. In de bedenktijd heeft zij recht op opvang en komt zij in aanmerking voor een voorziening op grond van de Regeling verstrekkingen bijzondere categorieën vreemdelingen (Rvb).

De prostitutuee die niet rechtmatig in Nederland verblijft en geen (mogelijk) slachtoffer is van mensenhandel of wel (mogelijk) slachtoffer is maar geen aangifte wenst te doen, dient op grond van de bepalingen in de Vreemdelingenwet Nederland te verlaten, hetzij vrijwillig, hetzij onder toezicht. Op dit moment beschik ik niet over een overzicht van de resultaten van de vreemdelingencontroles in de verschillende gemeenten. Ik verwacht dit overzicht te kunnen geven wanneer de resultaten van de thans uitgevoerde nulmeting beschikbaar zijn.

Ik beschik op dit moment niet over betrouwbare informatie over de effecten van de nieuwe prostitutiewetgeving die sinds 1 januari 1999 in Zweden van kracht is. Het is ook de vraag of er nu reeds goede en voldoende informatie voor handen is om een afgerond beeld te krijgen van de gevolgen van de nieuwe wetgeving. Wel hebben mij onlangs berichten bereikt die aangeven dat het aantal prostitutuees en prostituanten in de grote steden Stockholm, Gothenburg en Malmö, weer terug zou zijn op het aantal van vóór de nieuwe wetgeving. Handhaving van de nieuwe wetgeving schijnt lastig te zijn. Tot nu toe zijn twee mannen vervolgd, waarvan er één is veroordeeld.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals