

1ste vergadering

Dinsdag 26 september 2000

Aanvang 13.30 uur

Voorzitter: Boorsma

Tegenwoordig zijn 61 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman, Bierman-Beukema toe Water, De Blécourt-Maas, De Boer, Boorsma, Braks, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castri-cum, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Van Gennip, Ginjaar, Hessing, Hofstede, Holdijk, Van den Hul-Omta, De Jager, Ketting, Kneppers-Heijnert, Kohn-stamm, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Meindersma, Pastoor, Pitstra, Platvoet, Le Poole, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Stekelenburg, Swenker, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, Veling, De Vries, Werner, Witteveen, Woldring, De Wolff en Wolfson,

en de heren Van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken, Korthals, minister van Justitie, en Vermeend, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Van der Linden, Jurgens, Van Heukelum, Zwerver, Korthals Altes, Hirsch Ballin, Eversdijk en Dees, wegens verblijf buitenslands;

Jaarsma en Ladders-Elfferich, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De **voorzitter**: Op verzoek van de fractie van GroenLinks heb ik de heer Van Schijndel benoemd als plaatsvervangend lid van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat, in plaats van mevrouw Schoondergang-Horikx, en de heer Platvoet tot lid, in plaats van de heer Van Schijndel.

Ik deel aan de Kamer mede, dat ingekomen zijn geannoteerde agenda's met documenten voor de JBZ-Raad en een bijeenkomst van het Gemengd Comité op ministerieel niveau op 28 september aanstaande. De eerder toegezonden stukken zijn aangevuld per 25 september. Op deze agenda's staan ten minste vijf het Koninkrijk bindende ontwerp-besluiten. De commissie voor JBZ-zaken zal heden over deze agenda's beraadslagen.

Aangezien voor het voornemen tot verlenging van verdragen, de verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en de algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nummers 24493 (R1557) nr. 10,

27196, 27243, 27260, 27262 en 27264 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van dit voornemen, deze verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

De bijzondere aandacht van de leden vraag ik voor de volgende medede-ling betreffende een afwijking ten opzichte van de eerder rond-gestuurde groene agenda. Met betrekking tot de agenda van de plenaire vergadering van heden merk ik op, dat het niet uitgesloten is dat na behandeling van wetsvoorstel 27174 (identificatie prostituees) stemming zal worden gevraagd. Deze stemming zal dan eventueel – dit hangt af van de argumenten die de minister zal aanvoeren – hedenmiddag nog plaatsvinden. Verder wijs ik de leden op het herziene vergaderschema van vandaag, dat zojuist is rondgedeeld.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prosti-tuees) (27174).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het CDA aan beide zijden van het Binnenhof stemde destijds tegen de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Wij keerden ons daarbij beslist niet tegen het streven prostitutie van overheidswege te reguleren. Zo enigszins mogelijk – wij staan wat dat betreft in de traditie van alle christelijke groepen die in deze en in de vorige eeuw

Dölle

actief waren in de bestrijding van prostitutie, maar ook zijn wij op dit punt verwant met de voorlieden van het liberaal getinte burgerlijk beschavingsoffensief, de voorlieden van de arbeidersbeweging en met vrouwen uit de eerste feministische golf – zouden wij het regeringsingrijpen gericht willen zien op terugdringen en zo mogelijk overbodig maken daarvan. De studie van Rossenbroek en Kompagnie, "Het mysterie van de verdwenen bordelen" – de heer Holdijk noemde dit boek ook al – beschrijft de traditie van interventie uitvoerig. De opheffing van het algemeen bordeelverbod is in dit kader door ons verworpen als – de woorden zijn van onze woordvoerder bij dat wetsontwerp, Hirsch Ballin – "een naïeve normalisatie van zogenaamd vrijwillige prostitutie". Dat ontwerp was doordrongen van de marktmetafoor: prostitutie als een transactie tussen twee autonome mensen op grond van een vrijwilsakt. Bij gelegenheid van de beraadslagingen rond het voorliggende voorstel willen wij die discussie van destijds niet heropenen. Onze opvatting dat het bij prostitutie over een veel kwaadaardiger bedrijfstak gaat, zullen wij niet opnieuw uiteenzetten. Ik noem die tegenstelling echter wel, omdat onze fractie van opvatting is dat de marktmetafoor en de idee dat het in de prostitutieprofessie in essentie om normaal ondernemerschap gaat, dit wetsontwerp identificatieplicht prostituees in belangrijke mate mede stempelt, ook al is het ontwerp uit juridisch oogpunt nadrukkelijk, juist en terecht gericht op het voorkomen en terugdringen van jeugdprostitutie en prostitutie door illegale mensen. Dat lukt volgens ons niet goed, juist omdat deze hypotheek – prostitutie zien als onderneming –, gecombineerd met de politiek correcte maar juridisch riskante weigering een draagplicht inzake identificatiepapieren voor prostituees in te voeren, de handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid zal gaan hinderen. Dat zal zeker het geval zijn na de toevoeging aan artikel 151a (Gemeentewet) van een derde lid dat de werking van deze bepaling uitbreidt tot de straatprostitutie.

Het valt op dat de minister van Justitie, meer dan sommige andere voorstanders van de opheffing van het bordeelverbod, oog heeft voor de

eigen aard van het zogeheten professionele seksbedrijf. Wij bedanken overigens de bewindslieden voor de opvallend uitvoerige memorie van antwoord, waarin een aantal relevante aspecten meer wordt uitgewerkt en toegelicht. Voor onze fractie blijven een paar belangrijke vragen open, vragen op grond waarvan wij vrij kritisch staan ten opzichte van dit ontwerp tot nu toe. Wij zouden daar dan ook graag de visie van de regering op vernemen.

In dit wetsontwerp ontbreekt de verplichting identiteitspapieren te dragen. Dat is bewust gebeurd. Enerzijds, omdat de voorstellers – dat is heel honorabel – meisjes en vrouwen in de prostitutie niet extra willen stigmatiseren door hen extra verplichtingen in deze sfeer op te leggen. Anderzijds was deze plicht in de oorspronkelijke opzet van het voorstel in de praktijk ook minder nodig. De wereld van de bedrijfsmatige prostitutie was in dat wetsontwerp immers gevat in een ondernemingsrechtelijk begrippenkader en taalspel. De spil is de vergunninghoudende bordeelhouder/escortservicehouder, die het gemeentelijk prostitutiebeleid moet implementeren en naleven. Toezichhouders, door de gemeente aangewezen en uitgerust met de bevoegdheid prostituees papieren te vragen, spelen een sleutelrol in het handhavingsbeleid, in het kader van het tegengaan van jeugdprostitutie en prostitutie door illegalen. Zou er in dat verband iets niet kloppen, dan kan de bordeelhouder bestuursrechtelijk en, zoals sinds de memorie van antwoord vaststaat, ook strafrechtelijk gesanctioneerd worden. De memorie van antwoord spreekt overigens van artikel 154 als de basis daarvoor, maar wij menen toch – dat is niet zonder belang – dat het artikel 155 is dat die basis verschaft; ik vraag de minister om een reactie in dezen.

Welnu, klopt er iets niet in dat verband, dan kan men de bordeelhouder bestuursrechtelijk en strafrechtelijk sanctioneren. Met name dat laatste zal echter nog knap lastig worden, omdat men hier de norm richt tot de bordeelhouder, om het zo te zeggen, en men via de prostituee bij hem wil komen. De strafrechtelijke bewijsvoering zal hierdoor zeer worden gehinderd en dat zal ook het geval zijn bij de bestuursrechtelijke bewijslast. Zeker

wanneer de papieren van betrokkene goed zijn vervalst en het niet merkbaar is dat er bedrog is gepleegd, zal het nog heel lastig worden om de bordeelhouder/vergunninghouder te pakken, zeker omdat deze op grond van privacybepalingen niet van de prostituee kan eisen dat zij alles overlegt wat betreft deze papieren. Maar goed, dat daargelaten.

Voorzitter! Wij hebben nog een andere vraag, die wij ook bij de schriftelijke voorbereiding stelden. De minister is op 27 juni stellig: de identificatieplicht is uitsluitend geplaatst, zo heet het, in het bestuursrechtelijk instrumentarium en is niet bedoeld voor toepassing van het strafrechtelijk instrumentarium. In de memorie van antwoord heet het anders. Daar luidt de interpretatie: "De voorgestelde bevoegdheid is in zoverre geplaatst in het bestuursrechtelijk kader dat zij uitsluitend kan worden uitgeoefend in het kader van toezicht op de naleving van gemeentelijke prostitutievoorschriften." Dit lijkt wat breder en dat wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door de ruimere werkingssfeer die artikel 151a (Gemeentewet) na amendering heeft gekregen.

Dat brengt ons, mijnheer de voorzitter, op een volgend punt, te weten de handhaving buiten de sfeer van de legale bordelen. Daar namelijk begint het ontbreken van een verplichting identiteitspapieren te dragen, gecombineerd met de uitleg dat identificatie slechts mag worden gevraagd in het kader van toezicht op de naleving van gemeentelijk voorschriften en gelet op het feit dat bestuursrechtelijke sancties hier "plat vallen", een goede handhaving van beleid jeugd- en illegalenprostitutie te voorkomen echt te hinderen. Het praktisch belang van deze kwestie – het gaat niet om juridische muggenzifterij – lijkt ons buiten kijf. Wanneer de niet-residentiële prostitutie, om ook maar eens een verhullende term te gebruiken, groeit als alternatief voor de legale prostitutie, wordt de stop uit het bad van met name het gemeentelijk bordelenbeleid getrokken. Er zijn in dit verband hier en daar ongunstige voortekenen. Dat heeft men op de televisie kunnen zien. Het toezicht ex artikel 151a, derde lid, mag immers slechts gericht zijn op de naleving van gemeentelijke voorschriften. Deze

Dölle

hebben wat de straatprostitutie en de gedoogzones betreft vooral betrekking op tijden en plaatsen, zoals de minister zelf ook zegt. Dan komt wat ons betreft het probleem.

a. Het zijn geen gemeentelijke voorschriften die jeugdprostitutie en prostitutie door illegalen als strafbaar kwalificeren. Anders zouden gemeenten deze, door er niets over te bepalen, ook als niet-strafbaar kunnen kwalificeren. b. Wanneer de toezichthouder identificatie vraagt en betrokkene bezit geen papieren dan is dat feit op zichzelf – de regering wil immers geen draagplicht – niet strafbaar. c. In dit geval biedt ook artikel 184 Wetboek van Strafrecht, anders dan de minister aanvankelijk meende, geen strafrechtelijk anker. De minister is op dit punt in de memorie van antwoord terecht van mening veranderd. d. Nu wordt een aansluiting gezocht bij de artikelen 5:17 en 5:20 Awb, die verplichten tot medewerking aan toezichthouders. Zeker, als men dat niet doet stelt men zich meer bloot aan bestuursrechtelijke gevolgen – er kan bijvoorbeeld sprake zijn van intrekking of niet-verlening van vergunning of uitkering – maar bij mijn weten niet aan strafrechtelijke gevolgen. Samengevat zijn wij er dus bepaald niet van overtuigd dat buiten de sfeer van de legale bordelen, dus op straat, de bevoegdheden iets toevoegen aan het instrumentarium om jeugd- en illegalenprostitutie tegen te gaan. Het is zelfs waarschijnlijk dat nu het handhavingsbeleid op dit punt aan de gemeente is toevertrouwd andere diensten en autoriteiten hun opsporings- en andere bevoegdheden op een lager pitje zetten. De bevoegdheden ex artikel 151a, met name die op grond van het derde lid, passen niet goed bij de straatprostitutiescene, omdat daar formele organisatie ontbreekt en omdat daar de toon wordt gezet door vaak gewelddadige, informele netwerken, hoezeer we die ook ambtelijk herdefiniëren.

Mijnheer de voorzitter! Het is duidelijk dat de afwijzing van een algemene identificatieplicht in Nederland, hoewel het afwijzingsfront in de Tweede Kamer, ook bij D66, haarscheuren vertoont, zo zijn prijs kent. Er ontstaat een bonte variëteit van allerlei identificatieregimes. Onze fractie weet, dat ook een algemene identificatieplicht zo zijn prijs heeft, al kan deze omlaag

worden gebracht door een deels rechtelijk toezicht op de wijze waarop ambten en diensten daarmee omgaan.

Mijnheer de voorzitter! Mijn laatste punt: gemeenten kunnen, zij het binnen grenzen van het landelijk kader, een eigen gedoogbeleid voeren. De memorie van antwoord erkent dat mede op vragen onzer zijds. De regering ziet hierbij niet zoveel problemen en zij verwacht dat op dit punt weinig verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan, omdat lokale autoriteiten doordrongen zijn van de noodzaak effectief op te treden tegen prostitutie waarbij het vooral gaat om jeugd- en illegalenprostitutie. Dat geldt naar onze verwachting zeker met betrekking tot de jeugdprostitutie, maar wij hebben twijfels of dezelfde vastbeslotenheid altijd zal bestaan ten aanzien van het terugdringen van prostitutie door volwassen illegalen. Gemeenten kunnen immers op grond van allerlei motieven, bijvoorbeeld schaarste prostituees, openbare-ordeaspecten, goede verhoudingen met de seksbranche enz., hier sneller overgaan tot gedogen, zeker omdat de politieke druk van de gemeenteraad om handhaving terzake snel weg kan vallen en zelfs in het tegendeel kan komen te verkeren, dus in steun aan gedogen. Wat is nu onze vrees? Is de optelsom van al die verschillende vanuit gemeentelijk oogpunt rationele gedoogpatronen dan niet een uitkomst die op grond van het nationale vreemdelingenbeleid ongewenst moet heten? Anders gezegd: hoe wil de minister hier de nationale vinger aan de lokale pols houden?

Mijnheer de voorzitter! Wij wachten de antwoorden van de regering uiteraard met belangstelling af.

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De jongeren van de politieke partijen hebben zich onlangs eenparig gekeerd tegen de situaties waarin iets wordt gedoogd. Het betoog heeft gemengde reacties opgeroepen. Terzake van de prostitutie is onlangs aan een bijkans eeuwenoude gedoogsituatie een einde gekomen met de afschaffing van het bordeelverbod. De jongeren hadden dus – zo zou men kunnen zeggen – niet zoveel reden tot klagen, want zij moeten dit toch

ervaren hebben als een belangrijke verbetering. De ontvlechting van de prostitutie en de illegale of zelfs criminele randverschijnselen is van groot belang. De aandacht van politie en justitie kan nu uitgaan naar de bestrijding van kinderprostitutie en andere illegale activiteiten. De identificatieplicht kan daarbij nuttig zijn, zo menen wij. De leden van de VVD willen wel erkennen dat deze plicht tot identificatie een aantasting kan betekenen van de persoonlijke levenssfeer. Deze aantasting is echter zeer beperkt. In feite moeten immers ook alle autorijders zich legitimeren. En het belang van de bestrijding van kinderprostitutie en mensenhandel weegt hier naar onze mening zeker tegen op. Wij menen dat deze plicht ook in het belang kan zijn van de reguliere prostituees zelf. Zij zijn de eersten die belang hebben bij een ordelijke gang van zaken en bij de bestrijding van criminele randverschijnselen. De wet is ook niet tegen hen gericht, maar tegen de uitbuiting van hun minderjarige collega's.

Wij vertrouwen erop dat van de wettelijke bevoegdheid om een identificatie te vragen, een bescheiden gebruik zal worden gemaakt. Het moet uitsluitend gaan om situaties waarin illegale activiteiten kunnen worden verondersteld. Wil de bewindsman dat toezeggen? Wij betreuren het dat de identificatieplicht is gekoppeld aan een beroepsuitoefening. Men zou kunnen denken dat hier sprake is van de koppeling aan een intentie, maar die intentie zou weer ontkend kunnen worden. In juridisch opzicht lijkt dit niet erg fraai, maar misschien was er geen betere oplossing mogelijk. Zien wij het goed dat dit een zwak element in de wet is?

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter! Om mij aan te passen bij het vrolijke lied dat wij net buiten gehoord hebben, zou ik u moeten toezingen, maar ik kan mijn stijl niet zo snel aanpassen. Ik zal dat dan ook niet doen.

Het is al bijna een jaar geleden dat de Wet opheffing bordeelverbod door deze Kamer werd aangenomen. De PvdA ondersteunde en ondersteunt de doeleinden van die wet. Ook zijn wij nog steeds van mening dat misstanden, zoals seksueel misbruik van minderjarigen en illegalen, beter voorkomen kunnen

Le Poole

worden na opheffing van het bordeelverbod. Desalniettemin constateren wij dat de voorgenomen regulering blijkbaar ingewikkelder is dan de minister een jaar geleden voorzag. Dat moeten wij althans afleiden uit het bij herhaling opschuiven van de invoeringsdatum van de wet. Een van de indertijd onderschatte problemen is de identificatieplicht. Wij begrijpen niet helemaal waarom met de thans voorliggende wetgeving tot op het allerlaatste moment gewacht is. Al sinds januari van dit jaar was toch bekend dat de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel is dat een wettelijke basis nodig is voor de identificatieplicht. Kan de minister ons nog eens uitleggen waarom hier niet eerder op gereageerd is?

De PvdA heeft begrip voor het feit dat de regering meent dat een identificatieplicht nodig is om te komen tot een effectieve regulering. De boodschap die wij net buiten gekregen hebben, was wel mooi gebracht, maar heeft ons niet tot andere gedachten gebracht.

Wij hadden wel enigszins problemen met de manier waarop het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is besproken. Het ging met name over datgene wat de minister van Justitie daar op verschillende plaatsen heeft gezegd over de mogelijkheid een prostituee die geen identiteitsbewijs toont, aan te houden op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Dit was volgens ons onjuist. In de memorie van antwoord hebben wij gelezen dat de minister het met ons eens is. Als een prostituee geen identiteitsbewijs heeft, of daarover niet de beschikking heeft, dan is het enkele feit dat zij geen inzage verleent niet voldoende om te concluderen dat zij haar medewerking aan de toezichthouder opzettelijk weigert. Dan kan zij dus ook niet worden aangehouden op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Het lijkt ons in de eerste plaats met het oog op een zuivere strafrechtstoepassing, maar verder ook om uitdrukkelijk een niet gewenste criminalisering van de prostitutie te voorkomen, van belang dat dit hier duidelijk wordt vastgesteld. Als er iemand wordt aangehouden, maar dan voor een ander feit dan op grond van artikel 184, dan is het de bordeelhouder, maar niet de prostituee.

Het is mogelijk dat dit de handhaving van de geldende regels

bemoeilijkt. Wij nemen aan dat de evaluatie van de Wet opheffing bordeelverbod er onder andere op gericht zal zijn te kijken hoe effectief de handhaving is. Wij vernemen graag van de minister van Justitie of dit inderdaad een aandachtspunt zal zijn. Als blijkt dat hier ernstige problemen liggen, dan kan daar na evaluatie van de wet op worden teruggekomen. Wij waarderen het op zichzelf dat de regering, zo lang er niet meer bekend is, terughoudend is in het creëren van nieuwe strafbare feiten. Ik wacht met belangstelling de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Sprekend namens de fracties van de SGP, de RPF en het GPV constateer ik dat het inmiddels bijna een jaar geleden is – het was op 5 oktober 1999 – dat wetsvoorstel 25437 strekkende tot opheffing van het algemeen bordeelverbod door deze Kamer werd aanvaard, hetgeen zijn beslag heeft gekregen in de Wet van 28 oktober 1999; Staatsblad 464. Na geruime tijd van onzekerheid verscheen in Staatsblad nr. 38 van dit jaar het Koninklijk Besluit van 18 januari 2000, waarin onder meer werd bepaald dat de Wet op 1 oktober 2000 in werking zou treden. Nog in diezelfde januarimaand viel de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin de gemeente Amsterdam werd verboden om de exploitanten van inrichtingen, waarin raamprostituees werken, medeverantwoordelijk te maken voor de verblijfsstatus van deze prostituees. Het voorschrift in een gedoogbeschikking, waarin de exploitant werd verplicht ervoor zorg te dragen dat de prostituee desgevorderd aan een APV-ambtenaar een identificatiedocument toont, werd strijdig geacht met de Wet op de identificatieplicht. De vraag is thans in hoeverre er als gevolg van deze uitspraak een lacune in de wetgeving is ontstaan. De werkelijke reden van het reparatievoorstel dat thans voorligt, lijkt niet zozeer gelegen in een ontoereikende identificatieplicht als zodanig, maar meer in het feit dat gemeenten in het kader van hun toezichthoudende taak niet volledig afhankelijk willen zijn van andere handhavende instanties. Ik kom daar nog op terug.

De verleiding is aanwezig thans een nabeschouwing te houden over

de, ondanks de bezwaren van onder andere onze fracties, aangenomen wet tot opheffing van het algemeen bordeelverbod. Die verleiding zal ik weerstaan, echter niet dan nadat ik heb opgemerkt dat talrijke gemeenten in ons land als gevolg van die afschaffing voor ernstige dilemma's zijn geplaatst. In de afgelopen weken en maanden is in tal van gemeenteraden geworsteld met de vraag op welke wijze men als gemeente aan haar verantwoordelijkheid in dezen vorm diende te geven. Het zal de minister niet ontgaan zijn dat dit vraagstuk in menig college van burgemeester en wethouders en in menige raad voor ernstige spanningen heeft gezorgd en in een aantal gevallen tot serieuze gewetensproblemen bij met name bestuurders heeft geleid. Veel van die problemen vloeien voort uit het feit dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel onzekerheid is blijven bestaan over de vraag óf, en zo ja, op welke gronden en met welke middelen besturen van gemeenten, waar zich thans geen bordelen bevinden, die situatie kunnen bestendigen. Die onzekerheid heeft zich de afgelopen maanden gewroken op het gemeentelijke vlak. Tot zover mijn terugblik op het besluit tot opheffing van het algemeen bordeelverbod.

Het thans voorliggende voorstel noemde ik al even tegen de achtergrond van de vraag naar de aanleiding van dit voorstel. Gaat het om invulling van een opgetreden lacune in de wetgeving of is het een reparatie van regelgeving als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak? Als ik het goed heb begrepen, dacht de minister aanvankelijk – dat blijkt bijvoorbeeld uit het verslag van het algemeen overleg met de Tweede Kamer van 27 januari jongstleden – aan een aanpassing van de Wet op de identificatieplicht van 13 april 1994. Uiteindelijk werd het een uitbreiding van artikel 151a van de Gemeentewet. Wat was het motief om destijds eerst aan de Wet op de identificatieplicht te denken en daar ten slotte weer van af te zien?

Een andere, meer praktische vraag is of gemeenten nog tijdig profijt kunnen trekken van dit wetsvoorstel, aannemend dat bij aanneming van het voorstel de wet nog juist vóór 1 oktober aanstaande in het Staatsblad verschijnt. De situatie in veel gemeenten is toch deze, dat men de formele besluiten met het

Holdijk

oog op de inwerkingtreding van de Wet van 10 oktober 1999 thans reeds heeft genomen, met name in de afgelopen weken? Of gaat de minister ervan uit dat een "vertaling" van de bevoegdheid, in het tweede lid en het derde lid van artikel 151a Gemeentewet verleend, in de APV niet nodig is? Is hierbij niet sprake van een vorm van rechtstreekse werking? Zou het niet voor 1 oktober in het Staatsblad verschijnen van dit wetsvoorstel niet desastreus voor de gemeenten zijn? Ik denk dat er een breed belang mee gemoeid is om hierop een helder antwoord te krijgen.

Een ander punt is dat gemeenten vrij zijn om geen prostitutievoorschriften vast te stellen. Als dat niet is gebeurd, is een consequentie dat dit voorstel geen grondslag biedt voor de bevoegdheid van gemeenten om inzage te vorderen van een identificatiedocument. Ik mag er echter toch wel van uitgaan dat, wanneer in een dergelijke gemeente waarin geen prostitutievoorschriften zijn vastgesteld, zich een prostitutie-inrichting manifesteert, de exploitatie van minderjarigen en illegale vreemdelingen niet om die reden ongemoeid zal worden gelaten. Met andere woorden, mijn vraag is of wij er van uit mogen gaan dat andere handhavende instanties alsdan hun verantwoordelijkheid zullen nemen.

Ten slotte nog even de toepasselijkheid van artikel 184 Wetboek van Strafrecht, in geval van een prostituee die desgevraagd geen identificatiedocument toont. Als ik de Handelingen van de Tweede Kamer goed heb gelezen en de woorden van de minister goed heb geïnterpreteerd, was hij toen van mening dat de prostituee in zo'n geval als verdachte in de zin van het Wetboek van Strafvordering moest gelden. In de memorie van antwoord aan deze Kamer lees ik echter minstens tweemaal, dat wanneer men geen inzage kan geven, doordat men geen document bezit dan wel ter beschikking heeft, géén vervolging op basis van artikel 184 Wetboek van Strafrecht kan plaatsvinden. Dat lijkt mij de juiste benadering, gezien de opzet geïndiceerd door onwil die nodig is om aan de delictsomschrijving te voldoen, nog afgezien van het ontbreken van een draagplicht voor prostituees. Wij zullen met grote belangstelling de reactie van de minister vernemen.

□

De heer **Van Schijndel** (Groen-Links): Mijnheer de voorzitter! Een jaar geleden hebben wij ons positief uitgelaten over het wetsvoorstel waarmee door opheffing van het bordeelverbod prostitutiebedrijven gelegaliseerd kunnen worden. Ik neem aan dat 1 oktober aanstaande vanuit de politieke jongerenorganisaties eveneens een positief geluid zal komen als er een einde komt aan het huidige gedoogbeleid. Naast onze lof voor de minister hebben wij echter, in oktober vorig jaar, tevens de kritische kanttekening gemaakt dat één van de doelen van die wetgeving, namelijk verbetering van de positie van prostituees, naar de achtergrond gedrongen leek te worden door het eenzijdig nadruk leggen op strafrechtelijke aanpak van excessen, op handhaving van de openbare orde en verwijdering van illegale prostituees. Dit voorstel bevestigt helaas deze constatering. Immers, de bedoeling van voorliggend voorstel was om exploitanten aan te pakken die illegale en minderjarige prostituees in hun bedrijven laten werken. Door dit voorstel zijn het echter allereerst de prostituees die worden getroffen door aantasting van hun privacy door hen, als enige beroepsgroep, te onderwerpen aan een identificatieplicht. De Tweede Kamer deed hier nog een schepje bovenop door in meerderheid voor de motie van afgevaardigden Barth en Nicolai te stemmen, waardoor deze identificatieplicht tevens gaat gelden voor prostituees die op straat werken.

Binnen een jaar na behandeling en aanname van het wetsvoorstel tot schrapping van het bordeelverbod komt de minister met dit voorstel, dat kenmerken draagt van gelegenheidswetgeving die ook nog haastig door de parlementaire behandeling gejaast moet worden om de datum van 1 oktober te halen waarop opheffing van het bordeelverbod van kracht wordt. Tijd om belangenorganisaties uit het prostitutieveld te raadplegen ontbrak deze keer dan ook. Had de minister dit voorstel niet eerder, gelijk met het voorstel tot opheffing van het bordeelverbod, kunnen doen? In onze schriftelijke inbreng voorafgaande aan het wetsvoorstel tot schrapping van het bordeelverbod hebben wij de minister al op 13 juli

1999 gevraagd wat te doen met de uitspraak van de arrondissementrechtbank te Amsterdam, inhoudende dat de gemeente Amsterdam af en toe met de naleving van de APV belaste ambtenaar, geen wettelijke bevoegdheid heeft personen op hun identiteit te doen controleren. Geruststellend en tot ons genoegen antwoordde de minister in de nadere memorie van antwoord van 2 augustus 1999, ik citeer: "Conclusie is dat de burgemeester – ook in het geval dat de 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." De minister licht in zijn antwoord deze instrumenten als volgt toe: de Vreemdelingenwet, met ambtenaren belast met het vreemdelingtoezicht, de Wet arbeid vreemdelingen, met ambtenaren van de arbeidsinspectie, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, met ambtenaren belast met toezicht op de naleving van de belastingwetgeving en de Organisatiewet sociale verzekeringen, met ambtenaren belast met het toezicht op de handhaving van de Organisatiewet sociale verzekeringen.

Waarom acht de minister deze instrumenten nu, één jaar later, opeens onvoldoende? In de schriftelijke voorbereiding hebben wij deze vraag ook aan de minister voorgelegd. Hoewel dit eerder geen reden was tot voorliggend voorstel, verwijst de minister in zijn antwoorden onder meer naar de uitspraak in hoger beroep over genoemde Amsterdamse kwestie. Hij verwijst ook naar het overleg met politie en gemeenten. Welke argumenten zijn in dit overleg door politie en gemeenten naar voren gebracht die de minister hebben kunnen overtuigen van de invoering van dit zware middel van identificatieplicht voor prostituees?

De minister rechtvaardigt zijn keuze voor gemeenteambtenaren als identiteitscontroleurs ook met het argument dat gemeenten bij de handhaving van hun regelgeving niet afhankelijk zijn van de handhaving sinzet van andere diensten zoals de vreemdelingenpolitie, arbeidsinspectie of belastingdienst. Hier stel ik tegenover dat de gemeenten volgens dit voorstel evenzeer afhankelijk zijn

Van Schijndel

van de handhavingsinzet, maar dan van de zedenpolitie, die volgens de minister de identiteitscontroles zal gaan uitvoeren. Het enige argument dat ons enigszins valide voorkomt, is de kortere informatielijn naar de gemeente, hoewel dit een communicatieprobleem is dat ook nog wel op te lossen valt.

In de memorie van antwoord zegt de minister op onze vraag dienaangaande, dat er geen vergelijkbare specifieke beroepsgroepen zijn waarvoor een identificatieplicht in het leven is geroepen. Net de beroepsgroep waar bescherming van privacy, helaas voorlopig, nog gewenst wordt, zal bij aanneming van dit voorstel als enige onderworpen worden aan identificatieplicht. Hoe rijmt de minister dit met het beginsel van gelijke behandeling? Juist nu normalisering van deze bedrijfstak op gang lijkt te komen, doorkruist de minister dit proces. Gelukkig zijn er in het kader van de normalisering nog positieve ontwikkelingen te melden. De FNV heeft namelijk besloten, prostituees als nieuwe beroepsgroep te erkennen en te ondersteunen.

Ons is niet helder op grond van welk criterium de gemeenteambtenaar op mag treden. Op een vraag onzerzijds zegt de minister in de memorie van antwoord hierover dat de uitoefening van deze bevoegdheid gebonden is aan het zogenaamde evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in: "Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voorzover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is." De minister voegt daar zelf aan toe: "Dit beginsel scherpert de toezichthouder in dat hij niet willekeurig te werk gaat, maar daartoe eerst overgaat indien de concrete omstandigheden redelijkerwijs nopen tot het vorderen van inzage. De toezichthoudende ambtenaar die een hem onbekende prostituee aantreft, kan haar vragen naar leeftijd, nationaliteit en verblijfsstatus. Indien hij aanwijzingen heeft dat zij minderjarig is of niet bevoegd is in Nederland inkomsten uit arbeid te verwerven, kan hij aanleiding zien om zijn bevindingen te verifiëren aan de hand van een identificatiebewijs." De vraag is echter welke aanwijzingen dit nu kunnen zijn. Graag hoor ik een antwoord van de minister op deze vraag. Wordt nu elke allochtone jongen die rond het centraal station rondhangt, op identiteit gecontro-

leerd? Een buitenlandse taal of een donkere huidskleur kan toch geen aanwijzing zijn, al is het maar omdat Surinaamse en Antilliaanse prostituees over de Nederlandse nationaliteit beschikken en een dergelijk optreden als discriminerend kan worden ervaren. Ik herhaal mijn vraag uit de schriftelijke voorbereiding: welke waarborgen zijn er tegen discriminerend optreden van de genoemde gemeenteambtenaren?

De minister stelt dat controles op basis van de Vreemdelingenwet aan een scherper criterium gebonden zijn dan die op basis van toepassing van de Gemeentewet. In de memorie van toelichting op de wetswijziging zegt de minister het nog duidelijker: "De betrokken identificatieplicht zal algemeen geclausuleerd zijn (voorzover redelijkerwijs nodig voor de vervulling van de taak) en gaat dus verder dan de identificatieplicht die geldt voor het vreemdelingen-toezicht." Het controlecriterium op grond van de Vreemdelingenwet is: op grond van concrete aanwijzingen over illegaal verblijf. In de nieuwe Vreemdelingenwet wordt dit verruimd tot: op grond van een redelijk vermoeden. In het voorliggend voorstel wordt dit door een wijziging in de Gemeentewet nog verder verruimd voor optreden van gemeenteambtenaren ten aanzien van prostituees. Acht de minister het wenselijk uit oogpunt van eenduidigheid voor de burger dat deze criteria voor identiteitscontroles verschillen, waardoor de gemeenteambtenaren ruimere wettelijke mogelijkheden krijgen om op illegaliteit te controleren dan de vreemdelingenpolitie?

Illegaliteit is voor de beroepsgroep prostituees een relatief begrip. Wie vandaag illegaal is, is dat over twee jaar wellicht niet meer. Inmiddels ligt er een algemene maatregel van bestuur voor, ook met spoed, waarin de handhaving van tewerkstellingsvergunningen voor prostituees van buiten de Europese economische ruimte wordt geregeld. De minister van Sociale Zaken heeft hierin opgenomen dat het verbod op afgifte van de tewerkstellingsvergunning voor prostituees van buiten de EER op termijn vervalt.

Deze minister schrijft in de memorie van toelichting dat ook de staatssecretaris van Justitie van oordeel is dat toelating van EER-vreemdelingen teneinde werkzaamheden in de prostitutiebranche te verrichten geen wezenlijk

Nederlands belang dient. Daarom blijft het verbod op afgifte van tewerkstellingsvergunningen voor prostituees vooralsnog gehandhaafd, in ieder geval tot na de evaluatie van de afschaffing van het bordeelverbod over twee jaar. Het komt dan misschien te vervallen, nadat op basis van het gemeentelijk prostitutiebeleid kan worden beoordeeld of de exploitant in kwestie kan aantonen dat zich onvoldoende aanbod van prostituees van binnen de EER voordoet.

Nu de helft van de prostituees hier illegaal verblijft en na 1 oktober moet vertrekken, laat zich makkelijk raden dat de exploitanten dit al op korte termijn kunnen aantonen. Dat zoveel illegalen in de prostitutie werken, is niet verwonderlijk, als je bedenkt dat zij meestal hun weg vinden in sectoren waar de arbeidsomstandigheden erbarmelijk zijn. Het kan na twee jaar wel gebeuren dat de arbeidsomstandigheden en de arbeidsverhoudingen zijn verbeterd, zodat er meer Nederlandse vrouwen door aangetrokken worden. Daar is niet zoveel over te zeggen.

Toch is er op dit moment nog sprake van ongelijke behandeling van de beroepsgroep prostituees ten opzichte van andere beroepsgroepen. Over het werven van prostituees van buiten het EER-gebied hebben wij al eerder gediscussieerd en daarover verschillen wij van mening. Op dit moment is die ongelijke behandeling er nog, maar er is enig uitzicht op reparatie hiervan in 2001. Dat geeft de burger moed.

Voordat ik dit punt afsluit, wil ik de minister herinneren aan zijn uitspraak in de Eerste Kamer tijdens het plenaire debat over de afschaffing van het bordeelverbod. Hij zei dat het niet de bedoeling is om een heksenjacht op illegale prostituees te beginnen. Indien dit wetsvoorstel is aangenomen, lijkt het mij zinvol deze wijze woorden aan gemeentebesturen toe te sturen.

De Eerste Kamer meet zich de taak toe wetgeving op consistentie, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te toetsen. Dat zal ik dan ook doen. Enkele sprekers voor mij hebben hier gelukkig ook naar gekeken en er iets zinnigs over gezegd.

De Tweede Kamer heeft de reikwijdte van deze wetswijziging uitgebreid tot tippelprostitutie. Dat doet fors af aan de consistentie en de handhaafbaarheid van dit voorstel

Van Schijndel

en de minister voelde hier dan ook niet veel voor. Invoering van de voorgestelde identificatieplicht had aanvankelijk tot doel vast te kunnen stellen of de exploitant voldoet aan de voorwaarden voor verlening van een vergunning. Daarop was het hele wetsvoorstel ingericht.

Maar bij tippelprostitutie is toch geen sprake van een vergunningsplichtige exploitant? Of krijgt de souteneur een bestuurlijke sanctie aan zijn broek? Zo ja, welke dan? Maar dan nog, niet alle straatprostituees werken onder een souteneur. Hoe je inhoudelijk ook over deze uitbreiding mag denken, één ding lijkt mij zeker: zij doet af aan de consistentie van het wetsvoorstel. Dit is ons inziens te wijten aan het feit dat door deze motie van de Tweede Kamer de exclusieve relatie van dit voorstel met handhaving van het vergunningenstelsel is doorbroken.

Anderen voor mij hebben ook al gezegd dat dit voorstel geen draagplicht kent van identiteitsdocumenten. Tot deze verplichting is de wetgever, in onze ogen gelukkig maar, nooit overgegaan. Indien de prostituee geen identiteitsdocument bij zich heeft, wordt zij in de gelegenheid gesteld dit op een later tijdstip te tonen. Het ligt in de rede te veronderstellen dat de prostituee zich vervolgens niet meer laat zien. Wellicht vertrekt zij naar een tippelgebied in een andere gemeente of, erger, verdwijnt zij in oncontroleerbaar circuit. Om nu uit het niet bij zich dragen van identiteitsdocumenten af te leiden dat dit een aanwijzing oplevert dat de vergunninghouder of vergunningsplichtige exploitant van een seksinrichting in strijd handelt met de gemeentelijke voorschriften, zoals de minister stelt, gaat toch echt op een bewijs uit het ongerijmde lijken.

Voorzitter! Zoals de minister uit ons verhaal kan afleiden, hebben wij grote twijfels aan noodzaak, wenselijkheid, uitvoerbaarheid en consistentie van dit wetsvoorstel. Ook wij wachten met belangstelling de antwoorden op onze vragen en het commentaar van de minister op ons betoef af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Nieuwe regels voor de financiering van de Algemene bijstandswet, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Wet financiering Abw, IOAW en IOAZ) (27081).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Hofstede** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Dit wetsvoorstel, waarin de financiële betrokkenheid van de gemeenten bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet wordt vergroot van 10 naar 25% en waarin tevens een begin wordt gemaakt met een gefaseerde invoering van het Fonds werk en inkomen, heeft de instemming van de CDA-fractie. Reeds lang wordt er gesproken over een vergroting van de financiële betrokkenheid en ook reeds lang is er sprake van meer betrokkenheid en meer zelfstandigheid van de gemeenten op de weg van uitkering naar de een of andere vorm van arbeid c.q. beroepsarbeid. In de CDA-nota Nieuwe wegen, vaste waarden is daarvoor ook nadrukkelijk gekozen.

Een uitkeringssituatie behoort, daar waar maar enigszins mogelijk, niet blijvend te zijn en de arbeidsmarkt voor mensen uit fase 3 en 4 is niet nationaal, maar veeleer plaatselijk of regionaal. Daarom is het zinvol om het medebewind van het ministerie en van de gemeenten wat anders in te kleden ten faveure van de laatstgenoemden.

Deze algemene instemming van de CDA-fractie mag overigens niet worden uitgelegd als een kritiekloze instemming. Integendeel, de CDA-fractie betreurt het dat de financiering van deze operatie nog wat krakkemikkig geregeld wordt en na de ingangsdatum van dit wetsvoorstel nog tenminste in twee fases gewijzigd zal worden. Dat vergroot de onzekerheid voor de toekomst. Ook worden er nog weer nieuwe wijzigingen van de Algemene Bijstandswet aangekondigd; naar ik meen tenminste drie.

Een en ander betekent dat de regelgeving op dit terrein de

komende jaren bij voortduring aan verandering onderhevig zal zijn. Dat legt een grote druk op de uitvoerders van de wet. Bij het minder goed functioneren van de uitvoering van de werknemersverzekeringen door de UVI's wordt steeds het voortdurend veranderen van de regelgeving als een van de oorzaken genoemd. Elke verandering in de regelgeving heeft nogal wat consequenties. Te denken valt hierbij aan de verandering van de handboeken, de wijziging van de computerprogramma's, de bijscholing van de uitvoerders, enz. Dat betekent vaak een veelheid van tijd, die ten koste gaat van de uitvoering en van de prestatie die beoogd wordt met de invoering van het Fonds werk en inkomen. De uitvoerders worden hierdoor min of meer dolgedraaid.

Daarom wil ik opnieuw een beroep doen op de bewindslieden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om wijzigingen in de regelgeving vooral met voorzichtigheid en omzichtigheid te benaderen. Ik zeg "opnieuw", omdat ik een en ander ook al bij de laatste wijziging van de Werkloosheidswet aan de orde heb gesteld. Nu lijkt het soms wel een werkgelegenheidsproject van het ministerie.

Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie heeft waardering voor de ontschotting tussen de verschillende regelingen die door het Fonds werk en inkomen tot stand wordt gebracht. Daarbij vinden wij het jammer dat de zogenoemde sluitende aanpak voor de oudere uitkeringsgerechtigde van boven de 21 jaar nog zo omzichtig wordt benaderd door de minister. Een vrij groot aantal gemeenten moet daartoe nu al in staat zijn, gezien de sterk slinkende aantallen bijstandsgerechtigden.

De CDA-fractie vindt het verder een gemiste kans dat aan uitkeringsgerechtigden geen recht wordt verleend op een aanbod. De memorie van antwoord is op dit punt helaas overduidelijk: geen recht op een aanbod. Pas als de overheid je uit de kaartenbak vist, gaan er extra plichten gelden voor de uitkeringsgerechtigde.

Bij de voorbereiding op deze behandeling van het wetsvoorstel moest ik steeds weer denken aan de bakker en het deeg: de overheid als bakker en de uitkeringsgerechtigde als het deeg. Naar het mij voorkomt, is dat een achterhaalde benadering,