

Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001

A.L. Daalder

Onderzoek en beleid, nr. 200

Samenvatting

Een overkoepelend rapport van het WODC, gebaseerd op zes deelonderzoeken die onder regie van het WODC zijn uitgevoerd in de periode van augustus 2001 tot juli 2002. De deelonderzoeken zijn door vier verschillende instanties uitgevoerd: Bureau Veldkamp, Verwey-Jonker Instituut, Rutgers Nisso Groep en ES&E.

Doelstelling van de evaluatie is het leveren van informatie over de (neven)effecten van de opheffing van het bordeelverbod, teneinde duidelijkheid te creëren over een eventuele behoefte aan nieuw te ontwikkelen flankerend beleid of wet- en regelgeving.

De deelonderzoeken zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op interviews. Onder de geïnterviewden bevinden zich enkele honderden prostituees, tientallen exploitanten, politiemensen, sleutelinformanten, ruim tweehonderd vertegenwoordigers van zakelijke dienstverlenende instellingen, vertegenwoordigers van gemeenten en van gemeentelijke diensten en tot slot een steekproef van de Nederlandse bevolking.

Een aantal belangrijke conclusies:

- Over het geheel genomen bestaat veel steun voor de wetswijziging en achterliggende doelstellingen.
- Ten tijde van het onderzoek is een groot aantal gemeenten nog niet klaar met de vergunningverlening. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in het tempo van de invoering en in de mate van handhaving. Dit leidt tot ongewenste verplaatsingen tussen gemeenten van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie.
- Ten aanzien van de besloten bordelen hebben de meeste gemeenten voor een maximumbeleid of status-quo beleid gekozen waardoor mogelijkheden voor vernieuwing van de branche beperkt zijn.
- Ten aanzien van de positie van prostituees is in de gereguleerde sector wel beweging te constateren maar feitelijke veranderingen zijn nauwelijks zichtbaar. Grote verwarring heerst rondom het begrip 'zelfstandigheid'.
- In het kader van de bestuurlijke handhaving worden toezichthoudende en controlerende taken bij een groot aantal instanties neergelegd. Deze instanties houden zich wel met prostitutie bezig maar voeren vaak geen specifiek beleid. Daadwerkelijke handhaving vindt nog nauwelijks plaats.
- De politie houdt zich op de meeste plaatsen vooral bezig met controles in de gereguleerde sector, minder met controles en opsporing bij de strafbare vormen van exploitatie van prostitutie buiten de gereguleerde sector. Een extra probleem bij de handhaving is de discrepantie tussen het niveau waarop gehandhaafd wordt en het niveau waarop de prostitutie georganiseerd is; signalering en handhaving vinden plaats op lokaal niveau terwijl een aantal prostitutievormen niet of nauwelijks aan een specifieke locatie gebonden is.
- Op het vlak van de communicatie en voorlichting kan het nodige verbeterd worden. Prostituees en exploitanten zijn slecht op de hoogte van hun rechten en plichten en hebben behoefte aan meer voorlichting. Vanuit diverse instanties zelf bestaat ook behoefte aan meer regelmatige en specifieke informatieoverdracht over prostitutiezaken.
- Er vinden verschuivingen plaats van prostituees die onvrijwillig in de prostitutie verkeren, minderjarig zijn of illegaal zijn, vanuit de gereguleerde sector naar de ongereguleerde en moeilijk controleerbare vormen van prostitutie. Deze vormen worden gekenmerkt door het ontbreken van toezicht en slechte toegankelijkheid voor hulpverleners, waardoor deze

prostituees extra kwetsbaar worden voor uitbuiting. Over de mate waarin dergelijke verschuivingen voorkomen hebben de onderzoeken geen duidelijkheid kunnen verschaffen. Er is geen bevestiging gevonden voor een vaak veronderstelde *grootschalige* vlucht naar de ongereguleerde of oncontroleerbare sectoren en evenmin kan geconcludeerd worden dat alle illegale prostituees die uit de gereguleerde bedrijven zijn vertrokken, in de ongereguleerde sectoren terecht zijn gekomen.

- Binnen de prostitutiebranche heeft een beperkte mate van sanering plaatsgevonden. De terugloop in klandizie en bedrijvigheid bij de bedrijven in de gereguleerde sector terugloop leidt in combinatie met het feit dat het zwaartepunt van de politiecontroles bij de gereguleerde sector ligt, tot een ondermijning van de steun voor de wetswijziging van met name exploitanten in de gereguleerde sector.
- Een complicerende factor bij de mogelijke vaststelling van effecten van de wetswijziging is dat er sprake is van andere ontwikkelingen die invloed hebben op de prostitutiebranche. Te denken valt aan grotere logistieke mogelijkheden door mobiele telefoons en internet, maar ook aan ontwikkelingen op het terrein van de migratie, het vreemdelingenbeleid en het vreemdelingentoezicht.