

# Samenvatting

## Wetswijziging

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven. Kern van de wetswijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn niet langer verboden zijn. Tegelijkertijd is het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (in de vorm van onvrijwillige prostitutie of prostitutie door minderjarigen) krachtig te bestrijden. Aan deze wetswijziging zijn zes hoofddoelstellingen verbonden:

1. Het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid;
2. Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. Het beschermen van de positie van prostituees;
5. Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel).

## Evaluatie

Het WODC voert de regie in de evaluatie van het prostitutiebeleid. Doelstelling van de evaluatie is het leveren van informatie over de (neven)effecten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod, teneinde duidelijkheid te creëren over een eventuele behoefte aan nieuw te ontwikkelen flankerend beleid of wet- en regelgeving. In het kader van de evaluatie zijn zes deelonderzoeken uitgezet en begeleid. In deze onderzoeken is getracht op verschillende manieren en bij verschillende groepen informatie te verzamelen over de stand van zaken in de prostitutiebranche ruim een jaar na de wetswijziging en over eventuele effecten van de wetswijziging. De onderzoeken zijn door diverse instanties uitgevoerd. In voorliggend overkoepelend rapport zijn de belangrijkste resultaten uit de deelonderzoeken gebundeld en gerangschikt volgens de doelstellingen van de wetswijziging. Noodzakelijkerwijs beperkt dit rapport zich tot een aantal hoofdlijnen, in de afzonderlijke deelrapporten is meer informatie opgenomen.

De deelonderzoeken zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op interviews. Onder de geïnterviewden bevinden zich enkele honderden prostituees (waaronder een

substantieel deel van buitenlandse afkomst), tientallen exploitanten, politiemensen, sleutelinformanten (bijvoorbeeld medewerkers van hulpverleningsorganisaties en opvangcentra, medewerkers van belangenvertegenwoordigende organisaties, taxi-chauffeurs, medewerkers van horeca-ondernemingen), ruim tweehonderd vertegenwoordigers van zakelijke dienstverlenende instellingen, vertegenwoordigers van gemeenten en van gemeentelijke diensten en tot slot een steekproef van de Nederlandse bevolking. In de deelonderzoeken staan de doelstellingen van de wetswijziging en mogelijke neveneffecten van de wetswijziging centraal.

Het is nog te vroeg om te kunnen concluderen wat de daadwerkelijke effecten van de wetswijziging zijn. Dit komt voor een deel doordat de deelonderzoeken een eerste meting in een evaluatietraject betreffen en nauwelijks (betrouwbare) gegevens voorhanden zijn over de situatie voorafgaand aan de wetswijziging. Toekomstige metingen moeten meer duidelijkheid scheppen over ontwikkelingen en effecten. Daarnaast is de vergunningverlening ten tijde van dit onderzoek op een groot aantal plaatsen nog niet rond. Aan toezicht en handhaving zijn de betreffende instanties dan ook vaak nog niet toegekomen. De met de wetswijzigingen beoogde veranderingen zijn daarmee nog niet helemaal doorgevoerd, waardoor het te vroeg is om al conclusies over effecten te kunnen trekken. Een andere 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 vreemdelingtoezicht.

Het rapport geeft echter wel een helder beeld van de stand van zaken op het terrein van de prostitutie ruim een jaar na de wetswijziging en waar mogelijk worden ontwikkelingen beschreven.

### **Beheersing en regulering exploitatie prostitutie**

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beheersing en regulering van de legale exploitatie van prostitutie is primair bij de lokale overheid gelegd. De meeste gemeenten voeren beleid met betrekking tot het reguleren van het aantal bedrijven. Ten aanzien van de besloten bordelen hebben de meeste gemeenten voor een of andere vorm van maximumbeleid gekozen, dat vaak neerkomt op een status-quo beleid. Hiermee worden mogelijkheden voor vernieuwing van de branche (en mogelijk daarmee gepaard gaande verbetering van de positie van prostituees) beperkt.

Ten tijde van het onderzoek blijkt een groot aantal gemeenten nog niet klaar te zijn met de vergunningverlening. Door de decentralisatie van het prostitutiebeleid, geschieden de invoering van de wet en de bijbehorende handhaving landelijk gezien dan ook onge-

lijktijdig en ongelijkmatig. Een gevolg van het gebrek aan gelijkvormigheid is dat er verplaatsingen optreden van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door prostituees zonder geldige verblijfsvergunning) naar gemeenten waar minder of minder streng gecontroleerd wordt. Het is van belang dat de vergunningverlening zo spoedig mogelijk wordt afgerond en overal met toezicht en handhaving wordt gestart.

In het kader van de (bestuurlijke) handhaving worden toezichthoudende en controlerende taken bij een groot aantal instanties neergelegd, zowel bij de politie als bij een aantal gemeentelijke diensten en landelijke instanties zoals de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Voor verschillende instanties geldt dat men zegt zich met prostitutie bezig te houden, maar dat er vaak geen specifiek beleid is en weinig specifiek op de prostitutie gerichte activiteiten worden ondernomen. Daadwerkelijke handhaving vindt ten tijde van het onderzoek nog nauwelijks plaats.

### **Bescherming van de positie van de prostituees**

Het deelonderzoek naar de positie van prostituees heeft zich voornamelijk gericht op de prostituees in de gereguleerde sector. Veranderingen in de gereguleerde sector zijn slechts beperkt zichtbaar, maar het veld is wel in beweging. De fysieke arbeidsomstandigheden lijken zich positief te ontwikkelen. Zowel ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden als ten aanzien van de arbeidsverhoudingen lijkt echter de conclusie gerechtvaardigd dat 'men er volop mee bezig is', maar dat de feitelijke veranderingen nog nauwelijks zichtbaar zijn. De branche blijkt flink in discussie te zijn over een correcte vormgeving van de arbeidsverhoudingen, waarbij de eisen waaraan deze verhoudingen moeten voldoen om van 'zelfstandigheid' voor de prostituees te kunnen spreken voor grote verwarring zorgen. Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over verschuivingen in het fysieke en emotionele welzijn van prostituees in de gereguleerde sector. Hun welzijn lijkt voorlopig onverminderd zwaarder belast dan dat van vrouwen die werkzaam zijn in andere beroepen.

De toegankelijkheid van dienstverlenende instellingen voor werkers in de prostitutiebranche laat nog te wensen over. Zakelijke dienstverleners erkennen dat er belemmeringen zijn in de dienstverlening aan de prostitutiebranche. Belangrijkste oorzaken zijn het slechte imago van de prostitutiebranche en het feit dat de dienstverleners de risico's moeilijk inschatbaar vinden. Een 'normale' relatie tussen dienstverlenende instanties en de prostitutiebranche lijkt ver weg.

Overigens blijkt uit de deelonderzoeken dat exploitanten, prostituees en een grote diversiteit aan andere geïnterviewden in beginsel positief tegenover de (doelstellingen van de) opheffing van het algemeen bordeelverbod staan.

### **Strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie**

Het onvrijwillig in de prostitutie brengen of houden of het profiteren daarvan is strafbaar evenals het in prostitutie brengen of houden van minderjarigen of het in het buitenland werven van vrouwen voor prostitutie. Daarnaast is het werken in de prostitutie zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning strafbaar, evenals het tewerkstellen van dergelijke prostituees. De strafbaarheid heeft tot gevolg dat deze vormen van prostitutie veelal in de prostitutiesectoren voorkomen waar het minste toezicht plaatsvindt en die voor (hulpverlenings)instanties moeilijker toegankelijk zijn, zoals de straat- en thuisprostitutie, de escort en de 06-prostitutie. Dit bemoeilijkt het verzamelen van betrouwbare gegevens over aantallen onvrijwillige, minderjarige en illegale prostituees.

Er is sprake van verplaatsingseffecten van strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie naar locaties en gemeenten waar minder streng wordt gehandhaafd. Naast deze verplaatsingen treden verschuivingen op van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie vanuit de gereguleerde sector naar prostitutiesectoren die niet gereguleerd zijn (bijvoorbeeld straatprostitutie of 06-prostitutie) of die wel gereguleerd zijn maar nauwelijks controleerbaar en beheersbaar (bijvoorbeeld thuiswerksters en escort in een groot aantal gemeenten). Dergelijke verschuivingen komen voor, maar over de mate waarin ze 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.

Bij de controle en handhaving speelt de politie een belangrijke rol. De politie houdt zich ten tijde van het onderzoek op de meeste plaatsen vooral bezig met controles (in het kader van het bestuurlijk toezicht) in de *gereguleerde* sector, waardoor de capaciteit ontbreekt om een grote controlerende en opsporende rol te spelen 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. De prostitutievormen die niet of nauwelijks aan een specifieke locatie gebonden zijn, worden op die manier niet gereguleerd. Een uitsluitend lokaal gerichte aanpak is ten aanzien van deze vormen van prostitutie dan ook niet afdoende.