

Het bordeel- verbod 200 opgeheven

Onderzoek en beleid

Prostitutie 2000-2001

A. Daalder



**Wetenschappelijk
Onderzoek- en
Documentatiecentrum**

2002

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel
Tel. 0522-23 75 55
Fax 0522-25 38 64
E-mail bdc@bdc.boom.nl

Ambtenaren van het Ministerie van Justitie kunnen schriftelijk gratis exemplaren bestellen bij:

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
E-mail a.eind@minjus.nl

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

© 2002 WODC

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90-5454-249-7

Inhoud

Samenvatting 1

- 1 **Inleiding 5**
- 2 **De wetswijziging 7**
 - 2.1 De wetswijziging 7
 - 2.2 Monitoring van de effecten 8
- 3 **Onderzoeksmethoden deelonderzoeken 11**
 - 3.1 Onderzoeksverantwoording 11
 - 3.2 Onderzoek naar illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid 12
 - 3.3 Onderzoek onder prostituees en exploitanten in de gereguleerde sector 12
 - 3.4 Onderzoek onder zakelijke dienstverleners 13
 - 3.5 Onderzoek onder de Nederlandse bevolking 14
 - 3.6 Onderzoek onder gemeentelijke diensten 14
 - 3.7 Onderzoek onder politiekorpsen, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV 15
- 4 **Beheersing en regulering exploitatie prostitutie 17**
 - 4.1 Gemeentelijk niveau 17
 - 4.1.1 Beleid 17
 - 4.1.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving 18
 - 4.1.3 Voorlichting en communicatie 21
 - 4.2 Landelijk niveau 22
 - 4.2.1 Beleid 22
 - 4.2.2 Toezicht en handhaving 24
 - 4.2.3 Voorlichting en communicatie 25
 - 4.3 Ontwikkelingen/verwachtingen 26
- 5 **Bescherming van de positie van de prostituees 29**
 - 5.1 Arbeidsgerelateerde aspecten 29
 - 5.1.1 Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen 29
 - 5.1.2 Arbeidsomstandigheden 30
 - 5.2 Acceptatie en imago 31
 - 5.3 Maatschappelijke voorzieningen 32
 - 5.3.1 Zakelijke dienstverlening 32

5.3.2	Gezondheidszorg	34
5.3.3	Belangenorganisaties	34
5.4	Werksatisfactie en gezondheid	34
5.5	Ontwikkelingen/verwachtingen	35
6	Strafbare vormen van exploitatie van prostitutie en criminele randverschijnselen	37
6.1	Mensenhandel	37
6.2	Onvrijwillige prostitutie	39
6.3	Minderjarigen in de prostitutie	40
6.4	Prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel	41
6.5	Criminele randverschijnselen	42
6.6	Ontwikkelingen/verwachtingen	43
7	Conclusies en aanbevelingen	47
7.1	Waardering voor de wetswijziging	47
7.2	Beleid	47
7.3	Toezicht en handhaving	49
7.4	Imago, voorlichting en communicatie	49
7.5	Verschuivingen	50
7.6	Aanbevelingen voor verder onderzoek	52
	Summary	55
	Literatuur	57

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 ongelijktijdig 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 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 groot-schalige 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.

Inleiding¹

Op 1 oktober 2000 is de wetwijziging van kracht geworden waarbij het algemeen bordeelverbod is opgeheven. Kern van de wetwijziging 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. Monitoring en evaluatie van de nieuwe wetgeving en het mede daarop gebaseerde landelijke en lokale prostitutiebeleid moeten gaan uitwijzen in hoeverre deze doeleinden zullen worden verwezenlijkt.

Het terrein van de prostitutie is breed en complex. De hoofddoelstellingen van de wetwijziging vallen onder de verantwoordelijkheid van zes departementen; de verantwoordelijkheid voor de monitoring en evaluatie ligt in eerste instantie bij de Minister van Justitie. Het WODC is gevraagd de regie te voeren in de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod.

Dit rapport is het eerste overkoepelende evaluerende rapport na de wetwijziging. Het is gebaseerd op gegevens uit een aantal deelonderzoeken die in opdracht van het WODC verricht zijn. In dit rapport worden slechts de hoofdlijnen van de onderzoeksresultaten geschetst. Meer gedetailleerde informatie is te vinden in de afzonderlijke deelrapporten.

Leeswijzer

Bij de opbouw van dit rapport vormen de doelstellingen van de wetwijziging de leidraad. In hoofdstuk 2 wordt eerst kort ingegaan op de wetwijziging en de monitoring. In hoofdstuk 3 passeren de diverse deelonderzoeken die de grondslag voor dit rapport vormen de revue. In hoofdstuk 4 staat de beheersing en regulering van de exploitatie van prostitutie centraal. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de bescherming van de positie van prostituees. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de strafbare vormen van exploitatie van prostitutie en aan criminele randverschijnselen. Tot slot komen in hoofdstuk 7 een aantal conclusies en aanbevelingen naar voren.

1 Speciale dank voor commentaar op een eerdere versie van dit rapport gaat uit naar E. Bleeker, F. Bronner, A.C.E. Clijnk, R.H. Haveman, L. van Mens, P. Naber, M. Smit en J.J. Wiarda.

In Nederland is de overgrote meerderheid van de prostituees/prostitués vrouwelijk. Mannelijke prostitués zijn niet expliciet uitgesloten van het onderzoek, maar omdat het relatief een beperkte groep is komen ze weinig in het onderzoek naar voren. In dit rapport wordt daarom gesproken over prostituees, daar waar resultaten vooral betrekking hebben op mannelijke prostitués wordt dat expliciet aangegeven.

De wetswijziging

2.1 De wetswijziging

Na een lange periode van (maatschappelijke) discussies en voorbereidingen is op 1 oktober 2000 de opheffing van het algemeen bordeelverbod van kracht geworden. In juli 1997 heeft de regering bij de Tweede Kamer hiertoe een voorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht ingediend en in oktober 1999 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaard. Na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft de toenmalige Minister van Justitie besloten om de wet op 1 oktober 2000 in werking te laten treden. De keuze voor die datum is mede ingegeven door de voor gemeenten benodigde voorbereidingstijd. Om gemeenten in staat te stellen om de gemeentelijke verordening c.q. het vergunningenbeleid van toepassing te laten zijn op diverse seksbedrijven (bijvoorbeeld escortservices) is artikel 151 van de Gemeentewet uitgebreid.

De wetgever heeft zes hoofddoelstellingen aan de wetswijziging verbonden²:

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).

Een van de achterliggende gedachten van de wetswijziging is dat door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie de prostitutiebranche kan worden gesaneerd en ontdaan van criminele randverschijnselen en dat tegen de uitbuiting in de prostitutie (in de vorm van onvrijwillige prostitutie of prostitutie door minderjarigen) krachtiger kan worden opgetreden. Voor de niet strafwaardige vormen van exploitatie wordt in feite met de wetswijziging een reeds jaren bestaande gedoogsituatie gelegaliseerd.

De wetswijziging houdt in dat het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap zijn opgeheven; de desbetreffende artikelen zijn uit het Wetboek van

2 Zie de Memorie van Toelichting, TK 1996-1997, 25 437, nr. 3 en de Handelingen 28 januari 1999, TK 45.

Strafrecht geschrapt. Tegelijkertijd is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen aangescherpt. Deze aanscherping komt in de nieuwe wetgeving op drie manieren naar voren:

- Voor exploitatie van onvrijwillige prostitutie en misbruik van minderjarigen zijn de straffen verhoogd naar maximaal zes jaar gevangenisstraf, of maximaal acht of tien jaar gevangenisstraf bij (een combinatie van) strafverzwarende omstandigheden (artikel 250a Wetboek van Strafrecht);
- Klanten van prostituees van zestien en zeventien jaar zijn strafbaar geworden (artikel 248b Wetboek van Strafrecht), klanten van prostituees jonger dan zestien waren reeds strafbaar;
- Het klachtvereiste bij seks met een prostituee die tussen de twaalf en zestien jaar oud is, is vervallen (artikel 245 Wetboek van Strafrecht).³

Daarnaast is op een aantal terreinen regelgeving aangepast aan de wetswijziging. Zo is onder meer het Besluit inlichtingen justitiële documentatie gewijzigd, waardoor gemeenten in staat worden gesteld om antecedenten van exploitanten van seksinrichtingen na te trekken. Verder is de toenmalige B-17 procedure van de Vreemdelingen-circulaire gewijzigd en inmiddels door de B-9 regeling vervangen. Doel van de B-9 regeling is het bieden van faciliteiten voor opsporing en vervolging van daders en mensenhandel en het bieden van opvang en bescherming van de slachtoffers van dit misdrijf.

2.2 Monitoring van de effecten

Tijdens de behandeling van de voorstellen voor de wetswijziging is door de toenmalige Minister van Justitie aangegeven dat de ontwikkelingen in de prostitutie na de opheffing van het bordeelverbod gemonitord zullen worden.

Ten behoeve van die monitoring is een landelijk ‘monitoringsoverleg prostitutie’ gestart. Bij dit overleg zijn de relevante vertegenwoordigers uit het veld en van de overheid betrokken. Elk van de betrokkenen neemt vanuit diens specifieke positie en activiteiten signalen en ontwikkelingen waar in de praktijk van de prostitutie. Het monitoringsoverleg, dat tenminste vier keer per jaar plaats vindt, biedt de betrokken organisaties de gelegenheid om elkaar te informeren over de recente ervaringen en ontwikkelingen op het gebied van de prostitutie en om eventueel gesignaleerde knelpunten naar voren te brengen. Deze informatie is onmisbaar voor de verdere ontwikkeling van flankerend beleid. Op basis van deze informatie kan worden besloten tot het treffen van aanvullende maatregelen.

3 Meer informatie over de nieuwe wet is onder andere te vinden in deel 1 van het Handboek Lokaal Prostitutiebeleid.

Aan het monitoringsoverleg nemen zes ministeries deel, drie grote gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de projectleider prostitutie/mensenhandel van de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Arbeidsinspectie, de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, het Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Stichting soa-bestrijding en de Mr. A. de Graafstichting. Deze laatste neemt deel als voorzitter van het Landelijk Prostitutie Overleg⁴.

Daarnaast is het WODC gevraagd de regie te voeren in de evaluatie van het prostitutiebeleid. Het terrein van de prostitutie is zeer breed en complex: de hoofddoelstellingen van de wetswijziging vallen onder de verantwoordelijkheid van zes departementen, hebben betrekking op meer dan tien verschillende vormen van prostitutie en liggen op het werkteerrein van een groot aantal uitvoerende en/of handhavende instanties. Bovendien kent de prostitutiebranche verschillende belangenvertegenwoordigende instanties. Het WODC heeft dan ook de conclusie getrokken dat het uitvoeren van één groot onderzoek naar de effecten van de opheffing van het bordeelverbod niet realistisch is, maar dat het onderzoek opgedeeld diende te worden in een aantal deelonderzoeken die praktisch uitvoerbaar zijn. In het kader hiervan heeft het WODC een aantal deelonderzoeken uitgezet en begeleid, waarin is getracht op verschillende manieren en bij verschillende groepen informatie te verzamelen over de stand van zaken in de prostitutiebranche een jaar na de wetswijziging en over eventuele effecten van de wetswijziging. Het WODC heeft de kennis die is verzameld in de deelonderzoeken gebundeld in het voorliggende overkoepelende rapport.

Dit rapport geeft een overzicht van de belangrijkste resultaten uit die verschillende deelonderzoeken, waarbij de resultaten met elkaar gecombineerd zijn en gerangschikt volgens de doelstellingen van de wetswijziging. Noodzakelijkerwijs beperkt dit rapport zich tot een aantal hoofdlijnen. De geïnteresseerde lezer wordt voor meer informatie doorverwezen naar de afzonderlijke deelrapporten. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de deelrapporten.

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. Doordat op veel terreinen geen gegevens bestaan over de situatie voorafgaand aan de wetswijziging is dit in feite een eerste meting. In dit rapport wordt dan ook vooral een beschrijving gegeven van de stand van zaken in de prostitutiebranche ruim

4 Aan het Landelijk Prostitutie Overleg wordt deelgenomen door de Mr. A. de Graafstichting, de Stichting soa-bestrijding, de Stichting Tegen Vrouwenhandel, het Prostitutie Informatie Centrum en belangenvertegenwoordigers van zowel prostituees, exploitanten als klanten.

een jaar na inwerkingtreding van de wetswijziging. Voor zover mogelijk zullen conclusies over ontwikkelingen gepresenteerd worden, op veel plaatsen is dat echter niet mogelijk. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van informatie over de situatie voorafgaand aan de wetswijziging⁵ en door het feit dat de beoogde verandering (invoering vergunningstelsel, verlenen van vergunningen, uitvoeren van controles) nog niet helemaal is doorgevoerd. Aan dit laatste aspect wordt ander andere in hoofdstuk 4 aandacht besteed.

5 Daar waar mogelijk worden resultaten vergeleken met resultaten van eerdere onderzoeken, zoals de twee onderzoeken van de Mr A. de Graaf Stichting uit 2000 en het onderzoek van het Nisso onder prostituees uit 2000.

Onderzoeksmethoden deelonderzoeken

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de verschillende deelonderzoeken die de basis voor dit rapport vormen en de onderzoeksmethoden die in de verschillende onderzoeken zijn gebruikt.

3.1 Onderzoeksverantwoording

Zoals reeds vermeld in het voorafgaande hoofdstuk heeft in het kader van de evaluatie van het prostitutiebeleid min of meer gelijktijdig een aantal deelonderzoeken plaatsgevonden. Deze deelonderzoeken zijn in opdracht en onder begeleiding van het WODC verricht door verschillende instellingen. Daarnaast zijn de afgelopen jaren enkele andere onderzoeksrapporten verschenen die in het kader van de evaluatie van het prostitutiebeleid hebben plaatsgevonden of relevante informatie bevatten. Het betreft met name het onderzoek van het SGBO naar gemeentelijk prostitutiebeleid⁶ en de eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel⁷. Op deze twee rapporten wordt in dit hoofdstuk verder niet ingegaan, maar in andere hoofdstukken zal naar deze rapporten worden verwezen.

Bij de bepaling van de doelstellingen van de deelonderzoeken zijn in verband met de uitvoerbaarheid en capaciteit noodgedwongen keuzes gemaakt. Dit betekent dat sommige aspecten van de prostitutiebranche en enkele betrokken partijen buiten beschouwing zijn gelaten of onderbelicht zijn gebleven. Zo zijn bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie (OM) en de klanten niet direct betrokken bij het onderzoek. Ook de instanties die belast zijn met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving zijn buiten deze eerste evaluatie gebleven. De keuze om het OM niet expliciet in het onderzoek te betrekken is mede ingegeven door de aandacht die in de rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan het OM wordt besteed.

In dit rapport zijn de belangrijkste resultaten uit de deelonderzoeken gebundeld en gerangschikt, deels worden daarbij letterlijke teksten uit de onderzoeksrapporten gebruikt. Het rapport is een overkoepelende analyse van de gegevens die in de verschillende deelonderzoeken zijn verzameld en beperkt zich tot een aantal hoofdlijnen. Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende deelonderzoeken, de methoden die daarin zijn gebruikt en de reikwijdte van het onderzoek. Voor meer gedetailleerde

6 Zie Smallenbroek en Smits, 2001.

7 Zie NRM, 2002.

informatie over de deelonderzoeken en over de resultaten van die onderzoeken wordt verwezen naar de afzonderlijke onderzoeksrapporten. De teksten van de rapporten zijn te vinden op de website van het WODC⁸.

3.2 Onderzoek naar illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid

Het Verwey-Jonker Instituut heeft onderzoek gedaan naar illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie. Het onderzoek concentreert zich met name op de sectoren in de prostitutie die moeilijker toegankelijk zijn, zoals de straat- en thuisprostitutie, de escort en de 06-prostitutie, maar er is ook informatie verzameld in clubs en raamprostitutie.

Gezien de moeilijke toegankelijkheid is voor dit deelonderzoek gekozen voor een kwalitatieve aanpak. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van verschillende vormen van dataverzameling: face-to-face interviews met bijna vijftig prostituees (waaronder veel buitenlandse vrouwen), face-to-face en telefonische interviews met exploitanten en sleutelinformanten (waaronder bijvoorbeeld medewerkers van hulpverleningsinstanties en opvangcentra, taxichauffeurs, politiemensen en medewerkers van horeca-ondernemingen), observaties en een expertmeeting. In totaal zijn ruim honderd mensen geïnterviewd. Vanwege de arbeidsintensieve, kwalitatieve onderzoeksmethode is het onderzoek beperkt tot vier regio's: Groningen (stad en omstreken), Twente, Rotterdam en Noord-Limburg. Bij de keuze voor de regio's is gezorgd voor diversiteit qua geografische ligging, handhavingsinspanning en aanwezigheid van bepaalde vormen van prostitutie.⁹ Door de kwalitatieve aanpak is het onmogelijk om tot harde cijfermatige conclusies te komen over de verschijnselen die in het onderzoek naar voren komen, maar het onderzoek geeft wel inzicht in de situaties die zich voordoen rondom strafbare vormen van exploitatie van prostitutie.

Meer over dit deelonderzoek en de resultaten is te lezen in: *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*, Verwey-Jonker Instituut, 2002.

3.3 Onderzoek onder prostituees en exploitanten in de gereguleerde sector

De Rutgers Nisso groep heeft een deelonderzoek uitgevoerd naar de sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven. Het onderzoek is beperkt tot de bedrijfsmatig

⁸ Het internetadres is www.wodc.nl

⁹ In verschillende deelonderzoeken is het onderzoeksterrein (uit praktische overwegingen) beperkt tot een aantal regio's. Daarbij is er voor gekozen deze regio's zo veel mogelijk hetzelfde te laten zijn. Dat wil zeggen dat de andere deelonderzoeken in ieder geval steeds deze vier regio's in het onderzoek hebben betrokken.

georganiseerde prostitutie en richt zich met name op clubs, privé-huizen, raambordelen, escortbureaus en massagesalons. Thuiswerksters die een vergunning hebben aangevraagd behoren eveneens tot de doelgroep. Het onderzoek heeft in 17 regio's verspreid over het land plaatsgevonden. Op basis van de gegevens van betrokken gemeenten is een steekproef van bedrijven getrokken waarbinnen 237 prostituees en 62 exploitanten zijn geïnterviewd. De betreft 230 vrouwelijke prostituees en 7 mannelijke. Het merendeel (60%) van de prostituees is Nederlands. Oost-Europese vrouwen vormen daarna de grootste groep (10%).

Het is, zoals de onderzoekers zelf aangeven, moeilijk om conclusies te trekken over de representativiteit van de steekproef voor alle prostituees en exploitanten binnen de gereguleerde sector, gezien het gebrek aan kennis over de totale populatie. Met de aselecte benadering van bedrijven is geprobeerd een zo representatief mogelijke steekproef te verkrijgen, maar het vermoeden is dat die door de hoge en waarschijnlijk selectieve non-respons behoorlijk verzwakt is. Net als in het onderzoek uit 2000 van het Nisso¹⁰ onder prostituees, zullen prostituees uit bedrijven waar alles relatief goed geregeld is naar verwachting oververtegenwoordigd zijn.

De prostituees en exploitanten zijn op de werkplek benaderd door de interviewers, die voor een groot deel ervaring hadden in de prostitutiewereld, hetzij als onderzoeker, hetzij als soa-verpleegkundige of ex-prostituee. De interviews zijn mondeling (face-to-face) met behulp van gestructureerde vragenlijsten afgenomen.

Meer over dit deelonderzoek en de resultaten is te lezen in: De sociale positie van prostituees in de gereguleerde bedrijven, een jaar na wetwijziging, Rutgers Nisso Groep, 2002.

3.4 Onderzoek onder zakelijke dienstverleners

Bureau Veldkamp heeft onderzoek gedaan naar de acceptatie en beeldvorming van de prostitutiebranche onder dienstverlenende instellingen, waarbij gekeken is in hoeverre dienstverlenende instanties bijdragen aan het normalisatieproces en waar zich daarbij knelpunten voordoen.

In het onderzoek zijn verschillende zakelijk dienstverleners betrokken, onderverdeeld in vijf segmenten: banken, verzekeraars, Kamers van Koophandel, Arbo-diensten en

10 Zie: Er gaat iets veranderen in de prostitutie... De sociale positie en het psychosociaal welzijn van prostituees in prostitutiebedrijven voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod, Liesbeth Venicz en Ine Vanwesenbeeck, NISSO, 2000.

overige zakelijke dienstverlening (makelaars, accountants, belastingadviseurs, boekhouders, administrateurs).

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen: een kwalitatieve voorfase, een kwantitatieve hoofdfase en een kwalitatieve nafase. In de kwalitatieve voorfase zijn dienstverleners en vertegenwoordigers van de prostitutiebranche uitgebreid geïnterviewd. De verkregen informatie is onder andere gebruikt bij het samenstellen van de vragenlijst voor de hoofdfase. In die fase is gebruik gemaakt van elektronische vragenlijsten die via diskettes aan de respondenten zijn toegestuurd. In de kwalitatieve nafase zijn de belangrijkste resultaten uit de hoofdfase voorgelegd aan een aantal beleidsverantwoordelijken binnen de zakelijke dienstverlening.

De steekproef voor de kwantitatieve fase is getrokken in gebieden met een verhoogde kans op contacten met de prostitutiebranche en is daarmee representatief voor die regio's waar in ieder geval een zekere mate van prostitutie voorkomt. Uiteindelijk hebben 225 vertegenwoordigers (gespecialiseerd in de prostitutiebranche of directieleden) van dienstverlenende instellingen de vragenlijst ingevuld.

Meer over dit deelonderzoek en de resultaten is te lezen in: *De prostitutiebranche, acceptatie door dienstverlenende instellingen*, Veldkamp Marktonderzoek bv, 2002.

3.5 Onderzoek onder de Nederlandse bevolking

Naast het onderzoek onder zakelijke dienstverleners heeft Bureau Veldkamp ook een onderzoek gehouden naar de beeldvorming bij de Nederlandse bevolking over de prostitutiebranche.

Uit een omvangrijk panel van personen die nu en dan voor Veldkamp een elektronische vragenlijst via hun eigen pc invullen, is een op een aantal kenmerken (geslacht, leeftijd, opleiding en regio) representatieve steekproef getrokken. In totaal hebben 505 mensen de vragenlijst ingevuld. De vragenlijst is afgestemd op de vragenlijst die is gehanteerd in het onderzoek onder zakelijke dienstverleners.

Het onderzoek heeft geresulteerd in het rapport: *Het imago van de prostitutie*, Veldkamp Marktonderzoek bv, 2002.

3.6 Onderzoek onder gemeentelijke diensten

ES&E heeft in samenwerking met NIPO Consult onderzoek gedaan naar de wijze waarop en de resultaten waarmee lokale partners hun handhavingsrol ten aanzien van prostitutie vormgeven. Het betreft met name diensten die op gemeentelijk niveau

opereren en waartoe een directe landelijke ingang tot databestanden ontbreekt. Concreet gaat het om gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woning Toezicht (BWT), Brandweerkorpsen, Sociale Diensten en GGD-en.

In acht regio's verspreid over het land (waarbij gezorgd is voor variatie in urbanisatiegraad en geografische spreiding), zijn in totaal twintig gemeenten opgenomen in het onderzoek. De grootte van de betrokken gemeenten varieert van klein tot zeer groot.

Het aantal benaderde gemeenten en diensten is te klein om van een representatief onderzoek te kunnen spreken. De wijze van selectie en de manier van dataverzameling leveren wel een kwalitatief goed beeld van de diverse wijzen waarop diensten in grote en kleine gemeenten doende zijn om het prostitutiebeleid vorm te geven en uit te voeren en de resultaten die zij daarmee bereiken.

De gegevens zijn verzameld door middel van (face-to-face en telefonische) interviews aan de hand van vooraf toegestuurde semi-gestructureerde vragenlijsten. In de 20 gemeenten die bij het onderzoek zijn betrokken, zijn de verantwoordelijke functionarissen geïnterviewd bij de vergunningverstreckende afdelingen (20), bij de diensten BWT (20), bij brandweerkorpsen (20), bij de GGD-en (13, samen 20 gemeenten bedienend) en bij de Sociale Diensten (8).

Meer over dit deelonderzoek en de resultaten is te lezen in: *Handhaving prostitutiebranche door gemeentelijke diensten*, ES&E en NIPO Consult, 2002.

3.7 Onderzoek onder politiekorpsen, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV

ES&E heeft de gegevens van het deelonderzoek dat uitgezet is onder politiekorpsen, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en het UWV geanalyseerd en beschreven. Centraal staan de ontwikkelde activiteiten inzake toezicht, controle en handhaving van de prostitutiebranche en de resultaten van deze activiteiten.

Het onderzoek is beperkt tot het verzamelen van informatie met behulp van een schriftelijke enquête. Bij de politie is in alle korpsen een vragenlijst uitgezet (door 22 van de 25 korpsen geretourneerd), de andere instanties hebben er voor gekozen één vragenlijst op centraal niveau in te vullen.

Dit deelonderzoek vindt zijn neerslag in: *Handhaving prostitutiebranche door Politiekorpsen, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en UWV/GAK*, ES&E, 2002.

Beheersing en regulering exploitatie prostitutie

De doelstellingen van de wetswijziging vereisen zowel bestuurlijke als strafrechtelijke overheidsbemoedening. In dit hoofdstuk staat de bestuurlijke kant centraal, de strafrechtelijke kant komt in hoofdstuk 6 aan de orde en in hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan arbeidsrechtelijke aspecten. De bestuurlijke verantwoordelijkheid is primair bij de lokale overheid gelegd, maar ook enkele instanties waar het beleid centraal ontwikkeld wordt (zoals de Belastingdienst en Arbeidsinspectie) hebben bestuurlijke taken met betrekking tot de exploitatie van prostitutie. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de beheersing en regulering op gemeentelijk niveau, in 4.2 komt het landelijk niveau aan bod.

Voorzover in dit hoofdstuk gesproken wordt over de gemeente, wordt in het algemeen de vergunningverstrekkende afdeling van de gemeente bedoeld. In verband met de leesbaarheid is er voor gekozen in de tekst kortweg te spreken over de gemeente.

4.1 Gemeentelijk niveau

De gegevens in deze paragraaf zijn voornamelijk afkomstig uit het deelonderzoek onder gemeentelijke diensten en uit het onderzoek onder gemeenten¹¹.

4.1.1 *Beleid*

Gemeenten kunnen volgens de wetswijziging een prostitutiebeleid voeren, gericht op beheersing en regulering van de prostitutiebranche. Daarvoor is een juridische basis geschapen en zowel de wetswijziging als het flankerend beleid zijn er op gericht dat gemeenten actief aan het prostitutiebeleid bijdragen, zelfs als er geen prostitutie binnen de grenzen van hun gemeente voorkomt. Gemeenten zijn echter niet verplicht een specifiek prostitutiebeleid te voeren.

Ter ondersteuning van de gemeenten heeft de VNG een modelverordening opgesteld en (in samenwerking met de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tijdelijk een Helpdesk Prostitutie ingericht. Daarnaast is een handboek Lokaal Prostitutiebeleid uitgegeven en een nieuwsbrief Lokaal Prostitutiebeleid waarin o.a. veelgestelde vragen worden beantwoord en een overzicht wordt gegeven

¹¹ Laatstgenoemd onderzoek betreft het onderzoek van het SGBO uit 2001.

van recente jurisprudentie. Inmiddels is de helpdesk opgeheven en wordt door de VNG het Praktijkboek Lokaal Prostitutiebeleid uitgegeven.

Uit het onderzoek onder Nederlandse gemeenten komt naar voren dat de meerderheid van de gemeenten in de zomer van 2001 een vorm van prostitutiebeleid voert en dit heeft vastgelegd in een nota. De meeste gemeenten voeren beleid met betrekking tot het reguleren van het aantal bedrijven. Dit beleid is verschillend per type prostitutiebedrijf en per gemeente. Ten aanzien van de besloten bordelen hebben de meeste gemeenten voor een of andere vorm van maximumbeleid gekozen. Met betrekking tot de raamprostitutie geeft ruim 80% aan zelfs een nulbeleid te voeren. De thuisprostitutie en escortbedrijven onttrekken zich het meest aan het zicht van de gemeenten en worden in het beleid het meest vrij gelaten. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan het prostitutiebeleid in regionaal verband te hebben afgestemd. Het regionaal tot stand gekomen beleid betreft in de meeste gevallen de afspraak dat er een maximumstelsel wordt gehanteerd waarbij bepaalde gemeenten een nulbeleid voeren onder verwijzing naar de mogelijkheden om elders in de regio een prostitutiebedrijf te vestigen. Ook uit het deelonderzoek onder gemeentelijke diensten blijkt dat de meeste gemeenten die in dat onderzoek betrokken zijn een status-quo beleid voor de prostitutiebranche voeren. Andere gemeenten hanteren een uitsterfbeleid, prostitutiebedrijven worden zo veel mogelijk geweerd. Dit geldt zeker voor nieuwe inrichtingen; er zijn haast nergens mogelijkheden voor het starten van een nieuw bedrijf.

In het onderzoek onder gemeenten geeft een meerderheid van de gemeenten aan precies te weten hoeveel prostitutiebedrijven er in de gemeente zijn en ruim een kwart geeft aan dat min of meer te weten. Uit het deelonderzoek onder gemeentelijke diensten blijkt dat de cijfers van de gemeente over aantallen prostitutiebedrijven niet altijd overeen komen met de cijfers van gemeentelijke diensten zoals de GGD. Ook uit ander deelonderzoek blijkt dat de GGD soms een completer overzicht heeft van de prostitutiebedrijven dan de gemeente.

4.1.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Vergunningverlening

Gemeenten kunnen op grond van de artikelen 149 en 151(a) van de Gemeentewet bij verordening voorschriften stellen ten aanzien van legale vormen van exploitatie van prostitutie. Dit houdt een aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) in. Op een enkele uitzondering na hebben alle gemeenten in de APV regels gesteld ten aanzien van prostitutie en prostitutiebedrijven. Daarbij hebben bijna alle gemeenten gebruik gemaakt van de model-APV van de VNG, maar daarin voor een groot deel wel wijzigingen aangebracht. Zo vallen in ongeveer de helft van de gemeenten thuiswerkers onder de vergunningplicht. Ook ten aanzien van de escort bestaat geen eenheid

in beleid. In de meeste gemeenten vallen escortbedrijven wel onder de vergunningplicht maar in andere gemeenten niet.

In de zomer van 2001 bleken de gemeenten op het vlak van de vergunningverlening een forse achterstand te hebben, vooral met betrekking tot de besloten bordelen en escortbedrijven. Begin 2002 verkeren de meeste gemeenten nog steeds in de beginfase van prostitutiebeleid, waarbij veel aandacht uitgaat naar het administratief regelen en verlenen van vergunningen. Een groot aantal gemeenten is nog niet klaar met de vergunningverlening. Vergunningverlening en handhaving gebeuren landelijk gezien dan ook ongelijktijdig en ongelijkmatig. Op landelijke schaal is er geen sprake van een eenvormig beeld. Door de decentralisatie van de aanpak naar gemeentelijk niveau zijn er niet alleen verschillen ontstaan tussen de verschillende regio's, maar zelfs binnen één en dezelfde politieregio variaties tussen locaties (dit blijkt ook uit het deelonderzoek naar onvrijwilligheid, minderjarigheid en illegaliteit).

Toezicht en bestuurlijke handhaving

Toezicht en controle op naleving van de vergunningvoorwaarden vinden in de gemeenten plaats zowel door gemeentelijke diensten zoals BWT, brandweer, GGD en Sociale Dienst conform hun taakstelling, als door de politie.

De dienst BWT toetst in de meeste gevallen het gebruik van locaties aan het bestemmingsplan en controleert bouw- en gebruiksvergunningen. De brandweer richt zich primair op de brandveiligheid, zowel adviserend en voorlichtend als controlerend met betrekking tot de gebruikseisen zoals omschreven in de gemeentelijke bouwverordening. BWT en brandweer werken veelvuldig met elkaar samen en hebben in meerderheid specifieke uitgangspunten voor hun activiteiten in de prostitutiebranche vastgelegd. Het vastgelegde beleid van deze diensten richt zich met name op het controleren van het voldoen aan de vereiste vergunningvoorwaarden.

De GGD heeft een preventieve taak op het terrein van de volksgezondheid en speelt een belangrijke rol bij de soa-preventie en het stimuleren van veilig seksbeleid. De meeste GGD-en hebben een specifiek beleid voor de prostitutiebranche ontwikkeld, waarin uitgangspunten en doelstellingen inzake preventie en voorlichting met betrekking tot de branche zijn beschreven.¹² Meerdere GGD-en hanteren daarnaast specifieke speerpunten en hebben aandacht voor specifieke groepen. De GGD-en hebben ruime ervaring in het benaderen van en communiceren met zowel prostituees

12 Overigens blijkt uit een enquête van de Stichting soa-bestrijding, vermeld in het jaarverslag 2001 van de stichting, dat gemeentelijke aandacht voor soa-preventie in de prostitutie niet bij alle GGD-en tot meer expliciete aandacht voor het prostitutieveld heeft geleid. Ongeveer de helft van de GGD-en heeft soa-preventie voor de prostitutiesector expliciet genoemd in het beleid, bij de andere GGD-en valt prostitutie onder de algemene soa-bestrijding.

als exploitanten. Op basis van hun jarenlange contacten met de branche beschikken de GGD-en doorgaans over meer complete beleidsrelevante informatie ten aanzien van de prostitutie in de gemeente dan de gemeenten zelf. Die informatie bereikt de gemeente vaak niet.

Op verzoek van een gemeente kan de GGD ook technische-hygiënische controles van seksinrichtingen uitvoeren. Een aanzienlijk aantal GGD-en voert die inspecties inmiddels uit. Zowel door GGD-en als door gemeenten wordt echter gewaarschuwd voor de vereniging van de voorlichtende taak (waarvoor een vertrouwensband noodzakelijk is) en de toezichthoudende, controlerende taak. Een enkele GGD weigert daarom principieel technisch-hygiënische controles uit te voeren en sommige gemeenten hebben om dezelfde reden in hun beleid expliciet de keuze gemaakt de controles door een andere instantie dan de GGD uit te laten voeren. Andere GGD-en voeren de technische-hygiënische controles wel uit, maar zetten voor de voorlichtingsfunctie andere medewerkers in dan voor de inspectiefunctie.

De laatste gemeentelijke dienst waaraan in de onderzoeken expliciet aandacht is besteed is de Sociale Dienst, die de Algemene Bijstandswet uitvoert. De Sociale Diensten hanteren ten tijde van dit onderzoek nauwelijks specifiek beleid op het gebied van de prostitutie en spelen feitelijk geen rol van betekenis. Slechts twee Sociale Diensten hebben zich gebogen over de rol van de dienst inzake prostitutiebeleid, zij bieden onder bepaalde voorwaarden ondersteuning aan (ex)prostituees bij de realisering van een uitkering. Bij de andere Sociale Diensten is niet afgesproken hoe ze om dienen te gaan met prostituees en prostitutiewerk. De Sociale Diensten nemen in het algemeen geen deel aan samenwerkingsverbanden met betrekking tot de prostitutiebranche.

De politie heeft zowel een strafrechtelijke als een bestuurlijke handhavingstaak. De 22 korpsen die aan het onderzoek meegewerkt hebben, geven allemaal aan expliciete beleidsuitgangspunten geformuleerd te hebben ten aanzien van de prostitutiebranche. Deze betreffen vooral de controle van seksbedrijven op vergunningen en op illegaal verblijvende prostituees en de aanpak van zedencriminaliteit (exploitatie van minderjarigen en gedwongen prostitutie). Volgens de helft van de korpsen zijn de doelstellingen haalbaar, volgens de andere helft niet. Twijfel aan de haalbaarheid van geformuleerde doelstellingen is met name gebaseerd op de inactieve rol van gemeenten, gebrek aan capaciteit voor het uitvoeren van benodigde controles en vervolgacties en de moeilijk te bestrijden criminaliteit die met prostitutie verweven is.

Toezicht en controle door de politie vindt vooral plaats via algemene controles op vergunningen namens de gemeenten (gepland en ongepland). Daarnaast zijn er gerichte controles en opsporingsonderzoeken naar illegaal verblijvende prostituees,

minderjarige prostituees en slachtoffers van mensenhandel. Negentien korpsen signaleren strafbare vormen van exploitatie, met name de aanwezigheid van illegale prostituees in seksinrichtingen.

Het uitoefenen van toezicht en controle is bij de gemeentelijke diensten momenteel beperkt tot het 'nalopen' van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een vergunning te verkrijgen. De geldigheidsduur van de vergunning is bepalend voor de frequentie van de controle. De manier waarop gecontroleerd wordt verschilt per gemeente. Evenmin is er sprake van een uniforme wijze van registratie. In enkele kleine gemeenten wordt niet of nauwelijks gecontroleerd en ook geen registratie bijgehouden. Meer eenheid in activiteiten en registratie kan volgens de onderzoekers een eerste stap in daadwerkelijke monitoring van activiteiten en resultaten zijn.

Overigens hebben de gemeentelijke diensten met name een controlerende en rapporterende taak, geen daadwerkelijk handhavende taak. Die handhavende taak ligt veelal bij de bestuursdienst van de gemeente. Daadwerkelijke handhaving vindt ten tijde van het onderzoek nauwelijks plaats doordat de meeste gemeenten nog in de vergunningverlenende fase verkeren; de stap naar actief controleren en handhaven moet nog worden gezet.

In gemeenten waar de vergunningen zijn afgegeven, wordt al enige tijd overlegd tussen controlerende en handhavende instanties. Met name GGD-en zijn gewend om exploitanten en eigenaren van seksinrichtingen bij de overleggen te betrekken. Diensten als BWT en brandweer hebben buiten de controle van vergunningen om nauwelijks tot geen contacten met de branche. Aan de communicatie met de branche wordt in de volgende subparagraaf meer aandacht besteed.

4.1.3 Voorlichting en communicatie

Er wordt vanuit de gemeente weinig gecommuniceerd met prostituees. In drie kwart van de gemeenten is volgens eigen zeggen niet met prostituees gecommuniceerd over het gemeentelijk beleid of de gevolgen van de wetswijziging. Ongeveer de helft zegt met exploitanten wel over deze zaken gecommuniceerd te hebben. In het kader van voorlichting over arbeidsomstandigheden of arbeidsvoorwaarden wordt nog minder gecommuniceerd met exploitanten en prostituees.

Ook bij de gemeentelijke diensten is communicatie over het beleid met betrokkenen geen gemeengoed. Zowel bij BWT als bij de brandweer wordt in sommige gemeenten wel gecommuniceerd met eigenaren en exploitanten over het beleid en in andere gemeenten niet. De diensten die wel voorlichtingsactiviteiten uitzetten, doen dit met name n.a.v. de afgifte van vergunningen, in reactieve zin. Informatieve en voorlich-

tende contacten met de branche zijn nauwelijks aan de orde. De GGD-en daarentegen hebben een traditie en ervaring in het pro-actief benaderen van en communiceren met zowel prostituees als exploitanten. Voor de voorlichting aan prostituees van buitenlandse afkomst kunnen door GGD-en zogenaamde Voorlichters In de Prostitutie (VIPs) worden ingezet. De VIP-pool is opgericht door de Stichting soa-bestrijding om migrantenprostituees te bereiken.¹³

Prostituees zijn slecht op de hoogte van hun rechten en plichten (onder andere op het gebied van uitkeringen en arbeidsverhoudingen). Exploitanten zijn beter op de hoogte, maar ook onder hen komen misverstanden over en gebrek aan kennis van rechten en plichten nog veel voor. Prostituees en exploitanten hebben dan ook behoefte aan meer informatie over de gevolgen van de wetswijziging. Bij de prostituees is er vooral behoefte aan allerlei informatie over rechten en plichten en de gevolgen van de wetswijziging in het algemeen, bij de exploitanten bestaat daarnaast op gemeentelijk niveau vooral behoefte aan informatie over vreemdelingenbeleid, richtlijnen voor facilitaire bedrijven, bevoegdheden van toezichthouders, bestemmingsplannen en jurisprudentie.

4.2 Landelijk niveau

Hoewel de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het prostitutiebeleid primair bij de lokale overheid is gelegd, zijn er instanties bij het prostitutiebeleid betrokken die weliswaar vaak werken in lokale eenheden, maar waar het beleid centraal wordt ontwikkeld. Het betreft hier met name de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en het Uitvoeringinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Op deze organisaties ligt de nadruk in deze paragraaf, maar ook de rol van de rijksoverheid komt kort aan bod. De instanties die belast zijn met de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving zijn niet in het onderzoek betrokken.

4.2.1 *Beleid*

De Belastingdienst dient zorg te dragen voor de heffing en invordering van de belastingen en premies volksverzekeringen, waarbij de feitelijke heffing onder verantwoordelijkheid van verschillende lokale eenheden valt. Een eenheid in Amsterdam met de meest specialistische kennis op het terrein van de prostitutiebranche dient zorg te dragen voor de uniformiteit in beleid. De Belastingdienst heeft echter geen specifiek beleid vastgesteld voor de prostitutiebranche. De fiscale rechten voor prostituees en exploitanten zijn volgens de Belastingdienst duidelijk geformuleerd in de diverse algemeen geldende fiscale wetten. De dienst heeft wel op elke eenheid een aparte

13 Zie het jaarverslag 2001 van de Stichting soa-bestrijding.

klantmanager voor de prostitutiebranche. Voor het ontwikkelen van een effectieve benadering van de branche is aansluiting gezocht bij de prostitutie-pilot van Handhaven Op Niveau (HON)¹⁴.

De Arbeidsinspectie dient zorg te dragen voor de handhaving van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De Arbeidsinspectie heeft een landelijk coördinator en een landelijk projectleider voor de prostitutiebranche. Het beleid van de Arbeidsinspectie is volgens eigen zeggen gericht op bewustwording van de branche inzake de algemeen geldende wettelijke rechten en plichten. Er worden geen actieve inspectieprojecten opgezet in de prostitutiebranche, er zal slechts worden gecontroleerd naar aanleiding van klachten en ongevallen. Ook de Arbeidsinspectie participeert in een HON-pilot en zal in de toekomst op basis van de ervaringen die daar worden opgedaan, opnieuw bezien wat de inzet van de Arbeidsinspectie zal worden. Belangrijke beleidsregel voor de omgang met de prostitutiebranche is dat binnen de algemene klachtenprocedure extra voorzichtig moet worden omgegaan met de identiteit van de klager en dat anonieme klachten sneller zullen worden onderzocht dan in andere branches.

Het UWV heeft als kerntaken het goed en op tijd uitvoeren van de sociale verzekeringswetten voor uitkeringsgerechtigden en werkgevers en het aan de slag helpen van mensen die een uitkering genieten. Ook het UWV heeft voor de prostitutiebranche geen specifiek beleid ontwikkeld. Met het feit dat de branche een nieuwkomer is met betrekking tot werknemersverzekeringen, wordt wel rekening gehouden door het accent in de startfase op voorlichting te leggen en handhaving pas geleidelijk in te voeren.

Zoals reeds vermeld ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid primair bij de lokale overheid. Na de wetwijziging is de rol van de rijksoverheid beperkt tot monitoring van de ontwikkelingen in de prostitutie, evaluatie van het gevoerde beleid en (het coördineren van) het vinden van oplossingen voor gesignaleerde knelpunten. Overigens bestaat zowel onder de Nederlandse bevolking als onder zakelijke dienstverleners steun voor (de doelstellingen van) het beleid van de overheid en de wetwijziging. Een ruime meerderheid van de dienstverleners vindt dat de overheid er alles aan moet doen om van de prostitutie een normale bedrijfstak te maken.

14 In het kader van de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie Michiels in het rapport Handhaven op Niveau worden op het terrein van de handhaving van de ordeningswetgeving (onder andere op het terrein van de prostitutie) op een aantal plaatsen in Nederland activiteiten gevolgd en zogenaamde best practices ontwikkeld. In een aantal 'pilot'gemeenten of regio's worden vanaf september 2001 de ontwikkelingen in de samenwerking tussen verschillende bij de handhaving van de prostitutiewetgeving betrokken organisaties zoals politie, OM, gemeente, GAK, Belastingdienst en Arbeidsinspectie gevolgd. Een nulmeting zal in de tweede helft van 2002 worden verricht. De pilots hebben een looptijd van enkele jaren.

Exploitanten en prostituees hebben wel kritiek op diverse overheidsinstanties. Met name exploitanten hebben grote behoefte aan een duidelijkere, beter werkbare en vooral uniformere interpretatie en uitvoering van de regelgeving, onder andere op het gebied van belastingen. Daarnaast is afstemming van de regels van de (lokale) overheid op de regelgeving van de Kamers van Koophandel (KvK) dringend gewenst. Volgens de KvK moet het ministerie van Economische Zaken nadenken over een uitzondering voor de prostituees op de Handelsregisterwet in verband met de privacyproblemen; anonimiteit is namelijk uitermate belangrijk voor prostituees.

4.2.2 Toezicht en handhaving

De Belastingdienst heeft geen apart toezicht- en controlebeleid voor de prostitutiebranche en zegt in zijn algemeenheid altijd handhavend op te treden als niet aan de belastingplicht wordt voldaan. Actief handhavend optreden in de prostitutiebranche gebeurt alleen in het kader van de HON-pilots, waarbij één pilot specifiek op de escortbranche is gericht. De Belastingdienst kan geen eenduidig antwoord geven op de vraag in welke mate prostituees en exploitanten voldoen aan de belastingplicht. Over het hele land heeft zij 1285 exploitanten en 921 prostituees geregistreerd. Punt van zorg bij de handhaving is de duiding van de verhouding tussen exploitant en prostituee, met name in die gevallen waarin prostituees beweren als zelfstandig ondernemer te werken, terwijl alle elementen van een dienstbetrekking volgens de Belastingdienst aanwezig zijn.

Zoals in 4.2.1 vermeld voert de Arbeidsinspectie in de prostitutiebranche alleen controles uit na een klacht of melding (behalve bij een HON-pilot). Zij heeft ten tijde van het onderzoek echter nog geen klachten binnengekregen en derhalve ook nog geen bedrijven onderzocht. Ook in het verleden heeft de Arbeidsinspectie geen bedrijfsbezoeken binnen de prostitutiebranche afgelegd. Vanuit de ervaringen in de HON-pilot is de Arbeidsinspectie wel geconfronteerd met hetzelfde knelpunt als de Belastingdienst: het blijkt bijzonder lastig om binnen de prostitutiebranche gezagsrelaties dan wel het ontbreken daarvan vast te stellen, waardoor het moeilijk is om 'werkgevers' aan te spreken op hun wettelijke verplichtingen.

Overigens wordt de onduidelijkheid inzake de definitie van zelfstandigheid ook geconstateerd door exploitanten en prostituees. Van deze onduidelijkheid is bijvoorbeeld sprake bij diverse regelingen die welbeschouwd neerkomen op een percentageregeling. Prostituees en exploitanten vragen om meer duidelijkheid van met name de Belastingdienst over de definiëring van het begrip zelfstandigheid.

Het UWV is ten tijde van het onderzoek nog niet actief bezig met toezicht en controle binnen de prostitutiebranche, maar heeft wel een beperkt aantal controles in

samenwerking met de Belastingdienst gepland. Belangrijkste knelpunt voor het UWV is de onbekendheid met de branche.

4.2.3 *Voorlichting en communicatie*

De communicatie naar externe partners van de Belastingdienst vindt vooral plaats via diverse brochures, via de samenwerking binnen de HON-pilots en via het Landelijk Prostitutie Overleg.

De Arbeidsinspectie is naar eigen zeggen actief bezig met communicatie over rechten en plichten op het gebied van arbeidsomstandigheden en arbeidstijden in de richting van exploitanten en prostituees, hun belangenverenigingen en een aantal andere organisaties. Zij doen dit met behulp van folders, telefonisch naar aanleiding van vragen en via deelname aan congressen en workshops.

Ook het UWV communiceert naar eigen zeggen met een aantal instanties en met exploitanten en prostituees. Dit geschiedt via voorlichtingsfolders, bijeenkomsten en voorlichtende bezoeken.

Hoewel de verschillende instanties aangeven dat zij (actief) communiceren, naar de branche, kwam reeds in 4.1.3 naar voren dat de kennis over rechten en plichten bij zowel prostituees als exploitanten beperkt is. Een meerderheid van prostituees en exploitanten heeft behoefte aan meer informatie over issues waarover deze instanties meer duidelijkheid zouden moeten kunnen verschaffen, zoals sociale zekerheid, belastingen en vreemdelingenbeleid. De bekendheid van prostituees met verschillende voorlichtingsmaterialen die betrekking hebben op de wetswijziging is laag en de groep die deze materialen daadwerkelijk gelezen heeft ronduit klein. In het onderzoek onder prostituees en exploitanten wordt dan ook geconcludeerd dat de gehanteerde (veelal schriftelijke) voorlichtingsmethodieken falen. Prostituees halen hun informatie vooral bij de baas of op de werkplek, bij de GGD en de media. Ook exploitanten betrekken hun informatie opvallend vaak van de GGD.

In zijn algemeenheid is rondom de opheffing van het bordeelverbod en gedurende de gehele periode tot aan het onderzoek wel veel aandacht in de media geweest voor prostitutie. Een meerderheid van de Nederlandse bevolking heeft dan ook van de wetswijziging gehoord, maar men geeft aan er weinig van te weten. Ditzelfde geldt overigens voor de zakelijke dienstverleners, die over een weinig gedetailleerde kennis blijken te beschikken.

De Nederlanders (en daarbinnen ook de zakelijk dienstverleners) zien de wetswijziging vooral als middel om criminaliteit en illegale handelingen tegen te gaan, pas in de

tweede plaats als middel om de positie van prostituees beter te beschermen en de exploitatie beter te reguleren. De onderzoekers van de betreffende deelonderzoeken concluderen dat in voorlichting door de overheid de positieve uitgangspunten voor de wetwijziging meer naar voren gebracht zouden moeten worden. De communicatie van de overheid heeft overigens weinig zakelijke dienstverleners bereikt.

Ongeveer vier op de tien prostituees in de gereguleerde sector heeft het afgelopen jaar contact gehad met de Belastingdienst. Het merendeel van die prostituees heeft zich geheel correct behandeld gevoeld, maar een kwart zegt incorrect behandeld te zijn. De klachten over de Belastingdienst hebben vooral betrekking op een neerbuigende houding en over de onvolledigheid van de verkregen informatie. Als noodzakelijke bron van informatie lijkt de Belastingdienst (nog) geenszins optimaal toegankelijk voor prostituees.

Op de informatieoverdracht vanuit de overheid komt kritiek vanuit gemeentelijke diensten. Zo zijn de diensten BWT en brandweerkorpsen kritisch over de implementatie van de wetwijziging. Ze wijzen op de noodzaak tot meer regelmatige en specifieke informatieoverdracht over prostitutiezaken door de landelijke en gemeentelijke overheid. Ook de GGD-en zijn kritisch over de implementatie en vinden dat de landelijke overheid onvoldoende en onduidelijke informatie heeft verschaft over onder andere de administratieve regeling van seksinrichtingen.

4.3 Ontwikkelingen/verwachtingen

Hoewel uit dit hoofdstuk duidelijk wordt dat veel zaken op het gebied van de regulering en beheersing van de exploitatie van prostitutie nog in de startfase verkeren, is er toch al iets te zeggen over bewegingen die gaande zijn.

Zo lijken zowel exploitanten als prostituees in de gereguleerde sector sterker bereid de nieuwe regelgeving na te leven dan er aan te ontsnappen. Gedragsveranderingen bij prostituees die exploitanten en prostituees zelf signaleren, zijn vooral het gaan betalen van belasting, het goed bijhouden van een boekhouding en het goed gaan uitzoeken wat hun rechten en plichten zijn. Werken op geheime adresjes of vertrek uit Nederland worden minder waargenomen. Bij exploitanten worden door prostituees en door exploitanten zelf vooral veranderingen waargenomen in de sfeer van het gaan betalen van belasting en het voldoen aan de normen voor een facilitair bedrijf.

Een aantal gemeentelijke diensten heeft daarnaast aangegeven dat er door de legalisering meer grip op de branche is gekomen. Met name op bedrijven die hun zaken goed willen regelen, hebben de wetsveranderingen volgens deze diensten een gunstig effect. Er is wel bezorgdheid over de bedrijven en exploitanten die zich bezig blijven houden

met onwettige vormen van prostitutie. Men vraagt zich af of het zal lukken meer zicht en greep te krijgen op de illegale kant van de prostitutiebranche.

Diverse instanties zijn van plan hun bemoeienis met de prostitutiebranche te intensiveren. Zo zijn een aantal diensten BWT van plan het aantal controles op te voeren. De Arbeidsinspectie is voornemens op grote schaal door middel van een speciaal op de prostitutie gerichte folder langs verschillende kanalen informatie te geven over arbeidsomstandigheden, maar laat verdere plannen afhangen van de uitkomsten van de eerdergenoemde HON-pilots. De Belastingdienst heeft zich voorgenomen de inspanningen op het gebied van toezicht, handhaving, samenwerking en opsporing te intensiveren.

Verschillende diensten en instanties zeggen het belang te zien van samenwerking met elkaar en actieve contactlegging met de branche, maar tot daadwerkelijke actie op die gebieden is het in veel gevallen nog niet gekomen. Bij die instanties bestaat wel de indruk dat er meer winst behaald kan worden uit het uitwisselen van informatie en meer kennis genomen kan worden van jurisprudentie. De GGD heeft als enige gemeentelijke dienst lange en brede ervaring op het gebied van prostitutiebeleid. Op basis van die ervaring wordt het belang van laagdrempelige en outreachende contactlegging met de branche in het kader van voorlichting en overleg onderstreept. De lokale overheid zou volgens diverse instanties een meer actieve rol in de ontwikkeling en ondersteuning van de uitvoering van het beleid kunnen spelen.

Op deze plek verdienen de HON-pilots speciale aandacht. Opvallend is dat een aantal instanties zoals de Arbeidsinspectie, het UWV en de Belastingdienst hun plannen veelal in het kader van de HON-pilots vormgeven en verdere toekomstplannen zelfs laten afhangen van de resultaten van die pilots. Gezien de looptijd (meerdere jaren) van die pilots en het beperkte aantal HON-pilots dat in ontwikkeling is, betekent dit volgens de onderzoekers die zich op die instanties gericht hebben, dat er op korte termijn weinig impulsen zijn voor multidisciplinaire handhaving en daarmee voor normalisering van de branche in fiscaal, financieel en arbeidsrechtelijk opzicht. Daarnaast noemt de Belastingdienst nog een apart zorgpunt bij de vergaande samenwerking die in de HON-pilots wordt nagestreefd, dat te maken heeft met de grote behoefte van prostituees aan anonimiteit. Door de samenwerking van instanties zou het zo kunnen zijn dat prostituees uit angst voor verlies van anonimiteit door bekendheid bij de Belastingdienst, ervoor kiezen uit de buurt van alle instanties te blijven indien die instanties samenwerken. Dat zou bijvoorbeeld een bedreiging voor de laagdrempeligheid van de GGD kunnen betekenen.

Bescherming van de positie van de prostituees

Eén van de doelstellingen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod is de ‘bescherming’ van de positie van de prostituees. Hoewel ‘bescherming’ niet hetzelfde is als ‘verbetering’, wordt ‘verbetering’ wel als uitgangspunt voor beleid gehanteerd. Waren prostituees voor de wetwijziging werkzaam in een illegale (zij het onder omstandigheden gedoogde) branche (hoewel hun werk zelf niet illegaal was), nu zijn ze werkzaam in een branche waarin gecontroleerd wordt of exploitanten voldoen aan wet- en regelgeving die voor alle burgers en bedrijven geldt. Verwacht wordt dat dit uiteindelijk zal leiden tot een gesaneerde en transparantere branche, hetgeen een betere bescherming van de positie van de prostituee in de gereguleerde sector met zich mee zal brengen, evenals een bredere acceptatie van de prostituee in de samenleving. De positie van prostituees kent verschillende facetten, een aantal direct arbeidsgerelateerd en een aantal die meer samenhangen met het contact met de buitenwereld. Hieronder wordt kort weergegeven wat uit de diverse onderzoeken over de positie van de prostituees in de gereguleerde sector geconcludeerd kan worden. De positie van prostituees in de niet-gereguleerde sectoren komt aan de orde in hoofdstuk 6, voorzover daar informatie over is.

5.1 Arbeidsgerelateerde aspecten

5.1.1 *Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen*

Uit diverse deelonderzoeken komt naar voren dat er verwarring heerst over het begrip ‘zelfstandigheid’ van de prostituee en de manier waarop dat ingevuld moet worden, zowel bij prostituees en exploitanten als bij instanties als de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Ruim de helft van de prostituees en een nog groter deel van de exploitanten rapporteren een zelfstandige status voor de prostituee in combinatie met huur van faciliteiten. In feite komt dit vaak neer op een percentageregeling, waarbij twijfel aan de feitelijke zelfstandigheid gerechtvaardigd is. Aanwijzingen voor een discrepantie tussen beweerde zelfstandigheid door prostituees en exploitanten en de aanwezigheid van elementen van onzelfstandigheid die (kunnen) wijzen op een dienstbetrekking komen ook van de Belastingdienst en van de Kamers van Koophandel. Uit het onderzoek onder prostituees en exploitanten komt naar voren dat arbeidsverhoudingen die hoogst waarschijnlijk onder een juridische definitie van ‘zelfstandigheid’ zouden vallen, verondersteld mogen worden voor ongeveer een derde van de

prostituees in de gereguleerde bedrijven. De percentageregeling lijkt in impliciete of expliciete vorm nog voor zeker de helft van de prostituees in de gereguleerde bedrijven te dienen als basis voor de arbeidsverhoudingen.

Over het geheel genomen getuigen prostituees van een behoorlijke mate van autonomie in hun werk. Maar terwijl bijna geen enkele prostituee in loondienst zegt te zijn, bestaat complete autonomie slechts voor een vijfde van de prostituees. De autonomie is op sommige punten wel toegenomen, maar is ook voor zelfstandige prostituees vaak nog niet volledig en op sommige punten is helemaal geen vooruitgang geboekt.

5.1.2 Arbeidsomstandigheden

Formeel zorgt de Arbeidsinspectie voor de handhaving van onder andere de Arbowet. In hoofdstuk 4 is echter al naar voren gekomen dat er geen actieve inspectieprojecten zijn opgezet in de prostitutiebranche en dat de Arbeidsinspectie nog niet daadwerkelijk handhavend is opgetreden in de prostitutiebranche. De enige informatie die bekend is over de arbeidsomstandigheden in de gereguleerde sector is dan ook afkomstig van prostituees en exploitanten.

Volgens de prostituees in de bedrijven in de gereguleerde sector is het met de hygiëne in hun bedrijven goed tot zeer goed gesteld en daarbij valt voortschrijdende verbetering te constateren.

Hetzelfde geldt voor de gevoelens van veiligheid; de overgrote meerderheid van de prostituees in de gereguleerde sector voelt zich vaak of altijd veilig. Toch wil dit laatste niet zeggen dat er met de veiligheid van prostituees in de bedrijven niets mis is. In het onderzoek in 2000¹⁵ kwam al een opmerkelijk verschil in objectieve en subjectieve veiligheid naar voren. Het percentage dat het jaar voorafgaand aan het interview *geen* geweld had meegemaakt lag lager dan het percentage dat zich veilig voelde. In het onderzoek van 2002 heeft ongeveer een vijfde van de prostituees in de gereguleerde bedrijven in het jaar voorafgaand aan het interview agressie van klanten meegemaakt. Er zijn geenszins aanwijzingen dat de agressie van klanten in 2002 minder is geworden dan in 2000. Bovendien is het opmerkelijk dat bijna 12% van de prostituees in de gereguleerde sector zegt dat ze zich soms bedreigd voelt door uitspraken of gedragingen van de exploitant.

15 Zoals aangegeven in de hoofdstukken 2 en 3 heeft het NISSO eerder onderzoek gedaan onder prostituees. Daar waar in dit hoofdstuk vergelijkingen gemaakt worden met 2000, zijn die gebaseerd op gegevens uit dat onderzoek. Zie voor meer informatie voetnoot 10 in hoofdstuk 3.

5.2 Acceptatie en imago

Nu het algemeen bordeelverbod is opgeheven is de prostitutiebranche voor de wet een normale bedrijfstak geworden, met alle daaraan verbonden rechten en plichten. Door die plichten, zoals het afdragen van premies en het betalen van belasting, is het voor prostituees en exploitanten moeilijker geworden hun werkzaamheden in de prostitutie verborgen te houden. Voor de sociale positie en het welzijn van prostituees is het daardoor nog belangrijker geworden hoe de Nederlandse bevolking tegen prostitutie en prostituees aankijkt.

Uit het deelonderzoek onder de Nederlandse bevolking blijkt dat prostituees in zijn algemeenheid een 'zieligheid'- of 'slachtoffer'-imago hebben, vooral bij vrouwen. Men denkt daarnaast dat prostituees vooral uit het buitenland afkomstig zijn en hier illegaal verblijven. De exploitanten hebben een ander en veel negatiever imago dan de prostituees en het imago van de bedrijfstak als geheel is het meest beïnvloed door het negatieve beeld van de exploitanten. Men is ook duidelijk toleranter t.a.v. prostituees dan t.a.v. de branche als geheel en volgens de respondenten zelf heeft de wetswijziging hier weinig invloed op gehad. Ondanks het negatieve imago vinden met name mannen dat prostituees een nuttige functie in de maatschappij vervullen en dat prostitutie wel een acceptabele bedrijfstak is.

Opvallend is dat zowel prostituees als exploitanten in de vergunde sector het imago van de branche anders ingeschat hebben. Zij denken namelijk niet dat er veel verschil is tussen het beeld ten aanzien van prostituees en het beeld ten aanzien van de branche als geheel. Zowel prostituees als exploitanten in de gereguleerde sector denken dat de gemiddelde Nederlander niet al te positief tegen prostituees aankijkt. Zij roepen dan ook op tot een verbetering in de beeldvorming over en houding ten opzichte van de branche en haar participanten. De bevolking vindt dat de branche zelf meer zijn best moet doen om het imago te verbeteren.

Zowel prostituees als exploitanten denken dat de Nederlandse bevolking positief tegenover de legalisering staat en dat is wel een goede inschatting. De meeste Nederlanders steunen het beleid om van de prostitutie een normale bedrijfstak te maken en de positie van de prostituees te verbeteren. De houding wordt vooral bepaald door het imago, hetgeen impliceert dat imagoverbetering ook meer steun voor het overheidsbeleid zal genereren.

Ook onder zakelijke dienstverleners¹⁶ heeft de prostitutiebranche een slecht imago. Het slechte imago van de prostitutiebranche in de ogen van de dienstverleners is een

16 Zie 3.4 voor een opsomming van de zakelijke dienstverleners die in het onderzoek opgenomen zijn.

sleutelbegrip, omdat hierdoor sprake is van een vicieuze cirkel: door het slechte imago wordt de branche in de handen van 'louche' dienstverleners gedreven waardoor de negatieve beeldvorming weer wordt versterkt. Imago-aspecten van de prostitutiebranche, die vanuit de dienstverleners gezien als eerste voor verbetering in aanmerking komen, zijn de associatie met criminaliteit, onderwereld, onbetrouwbaarheid en slechte arbeidsomstandigheden. Het is duidelijk dat de wetswijziging die van de prostitutiebranche een legale branche maakt, niet voldoende is om associaties met criminaliteit en onderwereld weg te nemen. Voor het imago onder zakelijke dienstverleners geldt overigens wel dat onbekend onbemind maakt. Instellingen die contact met de prostitutiebranche hebben, hebben een positiever beeld dan instellingen die geen contact hebben. Als dienstverleningscontacten tot stand zijn gekomen doen zich slechts in een beperkt aantal gevallen problemen voor.

5.3 Maatschappelijke voorzieningen

In de periode na de wetswijziging zijn onder andere bij het monitoringsoverleg prostitutie signalen binnengekomen dat prostituees belemmeringen ondervinden bij de toegang tot dienstverlenende instanties. In de deelonderzoeken is dan ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre prostituees gebruik maken van maatschappelijke instellingen en diensten en welke belemmeringen zij daarbij ondervinden. Omdat de gesignaleerde problemen vooral betrekking hebben op zakelijke dienstverleners, is onder deze dienstverleners een apart onderzoek gehouden. In de vorige paragraaf is al ingegaan op een aantal resultaten uit het onderzoek onder zakelijke dienstverleners waar het acceptatie en imago betreft. In deze paragraaf zal meer worden ingegaan op de toegankelijkheid van de dienstverleners.

5.3.1 Zakelijke dienstverlening

In het onderzoek onder prostituees in de gereguleerde bedrijven komen de gesignaleerde problemen met de toegankelijkheid van dienstverlenende instanties ook naar voren. Op het vlak van zakelijke dienstverleners hebben prostituees uit de gereguleerde sector het meeste contact met boekhouders en over die contacten zijn ze tevreden. Minder contact maar meer ontevredenheid is er ten aanzien van banken, waar in ongeveer vier op de tien gevallen aan prostituees rekeningen of leningen zijn geweigerd. Weigeringen komen ook, in iets mindere mate, voor bij verzekeringsmaatschappijen. Exploitanten hebben meer contact met en meer klachten over de zakelijke dienstverlenende instellingen.

Zakelijke dienstverleners erkennen dat er belemmeringen zijn in de dienstverlening aan de prostitutiebranche. Belangrijkste oorzaken zijn het slechte imago van de prostitutiebranche (waar in paragraaf 5.2 al kort iets over is gezegd) en het feit dat de

dienstverleners de risico's moeilijk inschatbaar vinden. Hoofdknelpunt is de associatie met criminaliteit, die een ernstige belemmering vormt voor normalisering van de relatie. Daarnaast noemen dienstverleners een aantal andere knelpunten (maatschappelijke taboesfeer, geringe transparantie, veiligheid en positie van prostituees) die volgens de onderzoekers voornamelijk zijn ontstaan vanuit beeldvorming en minder vanuit feiten. De meerderheid van de zakelijke dienstverleners vindt dat het zaken doen met de prostitutiebranche andere klanten afschrikt en denkt meer financieel risico te lopen bij de prostitutiebranche dan bij de horeca of fitnessclubs¹⁷. Dienstverlenende instellingen gaan dan ook extra voorzichtig om met verzoeken tot dienstverlening uit de prostitutiebranche, ongeacht of ze een verzoek tot dienstverlening van een individuele prostituee krijgen of van een exploitant. Er wordt meer gecontroleerd dan gewoonlijk en meer overlegd met collega's en/of het hoofdkantoor. Een zeer ruime meerderheid van de zakelijke dienstverleners is van mening dat een prostituee minder kansen krijgt bij het beginnen van een eigen bedrijf dan andere beroepsgroepen. Overigens kennen zakelijke dienstverleners nauwelijks een expliciet geformuleerd beleid voor de omgang met klanten uit de prostitutiebranche.

Hoewel hierboven de zakelijke dienstverleners als een homogene groep worden voorgesteld, bestaan er wel degelijk verschillen in houding en gedrag ten aanzien van de prostitutiebranche. De Kamers van Koophandel weten het meest over de relevante wet- en regelgeving en zijn het meest actief met beleid en interne communicatie. Banken zijn ook wel enigszins actief, maar hebben veel wantrouwen en zijn voorzichtig. Verzekeraars zijn net als banken voorzichtig en wantrouwend maar zijn minder actief op dit terrein dan de banken. Zij zijn niet erg geneigd het beleid te veranderen naar aanleiding van de wetswijziging, vooral vanwege de verwachte moeilijkheid van adequate risico-inschatting en de geringe omvang van de branche. De Arbo-diensten zijn welwillend maar niet actief; zij zijn in afwachting van aanvragen. De overige dienstverleners (administratiekantoren, belastingkantoren, makelaars) tenslotte zitten qua houding en activiteiten in een tussenpositie tussen Kamers van Koophandel enerzijds en banken/verzekeraars anderzijds.

Het in de afgelopen jaren via het monitoringsoverleg prostitutie gesignaleerde verwijt, dat dienstverleners onzorgvuldig omgaan met gegevens van prostituees, wordt voornamelijk als onterecht beschouwd door de dienstverleners en is overigens ook door de in het onderzoek betrokken prostituees nauwelijks naar voren gebracht. Alleen de verzekeraars erkennen iets vaker dat dit verwijt terecht is. De dienstverleners noemen

17 Om het imago van de prostitutiebranche in een breder perspectief te kunnen plaatsen is in de kwalitatieve voorfase van het onderzoek gekeken welke branches vergelijkingsmateriaal op kunnen leveren. Sommige complicerende factoren (in het imago) voor dienstverleners zoals bijvoorbeeld ongeorganiseerdheid, zwart geld en criminaliteit kwamen volgens de geïnterviewden bij horeca en fitnessclubs ook in meer of mindere mate voor.

wel voorbeelden waarin overheid en belastingdienst in het recente verleden 'blunders' hebben gemaakt wat betreft de privacy. Vaak is privacy een gedeeld belang: bedrijven willen voor hun andere klanten niet weten dat ze prostituees als klant hebben en prostituees willen niet in het klantenbestand als prostituee. Vanuit de Kamers van Koophandel wordt echter aangegeven dat het eerbiedigen van de privacy van prostituees en exploitanten een onmogelijke zaak is, gezien de verplichtingen in de Handelsregisterwet.

5.3.2 Gezondheidszorg

Uit het onderzoek onder prostituees in de gereguleerde sector blijkt dat (naast huisartsen) de artsen die verbonden zijn aan bordelen (zogenaamde clubartsen) voor prostituees een belangrijke rol spelen. Ruim een kwart van de prostituees heeft het afgelopen jaar contact gehad met een clubarts en vrijwel allen voelen zich correct behandeld. Dat is opvallend vergeleken met eerdere studies. Het lijkt er op, dat de aandacht die de Stichting soa-bestrijding in de afgelopen jaren met haar richtlijnen inzake soa-controles onder andere besteed heeft aan het functioneren van de clubartsen, haar vruchten heeft afgeworpen.

Een beperking van de toegankelijkheid van de primaire gezondheidszorg (door het ontbreken van een verzekering tegen ziektekosten) lijkt vooral voor buitenlandse prostituees te gelden.

5.3.3 Belangenorganisaties

Prostituees hebben ten tijde van het onderzoek weinig mogelijkheden zich aan te sluiten bij een belangenorganisatie. De belangrijkste organisatie die opkomt voor de belangen van prostituees is de Rode Draad. Dit is echter (nog steeds) een stichting waarvan formeel lidmaatschap niet mogelijk is. Gezien de initiatieven van de FNV en de Rode Draad lijken veranderingen ten goede echter op komst. Exploitanten kennen wel belangenorganisaties waarvan lidmaatschap mogelijk is. Ongeveer een derde van de exploitanten is lid van de Excellent groep en/of de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven.

5.4 Werksatisfactie en gezondheid

Veel prostituees in de gereguleerde sector getuigen van de nodige ambivalentie ten opzichte van hun werk. Hoewel driekwart aangeeft plezier in het werk te hebben, geeft bijna de helft aan dat ze eigenlijk liever met het werk zouden stoppen. Ruim 40% laat weten het werk niet leuk vinden maar 'er maar het beste van proberen te maken'. Ruim

een kwart moet steeds weerstand overwinnen om het werk te doen, dat is een aanzienlijk groter deel dan onder een controlegroep van werknemers in andere branches.¹⁸

In vergelijking met een controlegroep van werknemers in uiteenlopende beroepen vinden prostituees hun werk niet vaker ingewikkeld, maar wel vaker emotioneel zwaar en lichamelijk inspannend. In overeenstemming met de resultaten van het onderzoek in 2000 blijkt dat de algehele werksatisfactie van prostituees positief samenhangt met de mate van autonomie en steun en negatief samenhangt met slechte ervaringen met klanten. Verder rapporteren Nederlandse vrouwen een significant hogere arbeidssatisfactie dan vrouwen uit Oost-Europa en Latijns-Amerika. Prostituees hebben relatief veel last van 'distress'¹⁹, wat weer samenhangt met de werksatisfactie, autonomie en negatieve ervaringen met klanten.

De levensstijl van prostituees blijkt relatief ongezond, onder andere in vergelijking met de controlegroep. Wat lichamelijke klachten betreft zijn er aanwijzingen dat met name vermoeidheid, maagklachten en spanningsspierpijnen onder prostituees relatief vaak voorkomen. 16% van de prostituees is het afgelopen jaar behandeld voor een seksueel overdraagbare aandoening, een percentage dat overeenkomt met peilingen van de Stichting soa-bestrijding en de soa-poliklinieken.

5.5 Ontwikkelingen/verwachtingen

In bovenstaande paragrafen zijn de resultaten gerapporteerd ten aanzien van een aantal aspecten van de positie van prostituees in de *gereguleerde sector*. Het gaat veelal om een momentopname van de stand van zaken, waarbij lang niet altijd duidelijk is of de wetswijziging daarop enige invloed heeft (gehad). Er is uit de diverse onderzoeken echter ook een aantal conclusies te distilleren die meer zeggen over ontwikkelingen die plaatsvinden of hebben plaatsgevonden of over verwachtingen voor de toekomst.

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 niet zo sterk zichtbaar zijn. Een zichtbare verandering is wel dat het percentage prostituees dat contact met de Belastingdienst heeft, verdubbeld lijkt sinds 2000. De branche blijkt verder volop in

18 Waar mogelijk hebben de onderzoekers gegevens vergeleken met gegevens afkomstig uit onderzoek onder vrouwelijke werknemers in Nederland en uit onderzoek onder vrouwen die werkzaam zijn in uiteenlopende beroepen in de gezondheidszorg.

19 Als maat voor emotioneel welbevinden is de 16 items bevattende distress-schaal uit de Vier Dimensionale Klachtenlijst gebruikt. Zie voor meer informatie Vanwesenbeeck, Höing en Vennix, 2002.

discussie te zijn over een correcte vormgeving van de arbeidsverhoudingen en is actief bezig zich te ontworstelen aan de traditionele illegale status. 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.

Ruim de helft van de prostituees en exploitanten verwacht op termijn een verbetering van de sociale positie van prostituees door de wetswijziging. Er worden echter ook kritische kanttekeningen geplaatst, met name ten aanzien van een door hen vermoede toename van vrouwenhandel en onrechtvaardigheid ten opzichte van buitenlandse vrouwen. Prostituees in de gereguleerde sector zien momenteel voor hen persoonlijk ongeveer evenveel verbetering (wettelijke status, grotere zelfbeschikking) als verslechtering (vermindering van verdiensten, extra administratief werk). Exploitanten benadrukken de verslechtering voor hen persoonlijk sterker, vooral met de argumenten dat het moeilijker is geworden personeel te krijgen, er financiële nadelen zijn en een grote tijdsinvestering nodig is. Opvallend is dat in de gereguleerde bedrijven zowel exploitanten als prostituees een terugloop in klandizie en bedrijvigheid rapporteren en sommigen (vooral exploitanten) bang zijn voor het 'kapot' gaan van de branche op langere termijn. Vooralsnog is onduidelijk of de klandizie naar minder zichtbare prostitutiesectoren is verschoven dan wel daadwerkelijk is afgenomen; er zijn geen harde aanwijzingen dat sprake is van een substantiële verschuiving naar de minder zichtbare sectoren.

De toegankelijkheid van dienstverlenende instellingen voor werkers uit de prostitutiebranche laat nog te wensen over, maar er zijn aanwijzingen dat na aanvankelijke acceptatieproblemen verbetering begint op te treden. Banken hebben, mede onder druk van de publiciteit rond de wetswijziging, besloten om de prostitutiebranche in het vervolg niet zonder meer af te wijzen, maar zij stellen zich nog wel zeer terughoudend naar die branche op. Een 'normale' relatie tussen dienstverlenende instanties en de prostitutiebranche is ver weg. Tweederde van de dienstverleners denkt dat de prostitutiebranche zodanig in elkaar zit dat het nooit een normale branche wordt. Bovendien zien velen de branche als te klein (en te rommelig) om zich er druk over te maken. Daarentegen blijkt uit de goede medewerking aan het onderzoek onder dienstverleners (beter dan gebruikelijk onder deze beroepsgroep) dat het onderwerp wel hun interesse heeft.

De zakelijke dienstverleners denken dat de prostitutiebranche haar imago kan verbeteren via pr-activiteiten en het vergroten van de transparantie. Daarnaast zou een sterke brancheorganisatie in hun ogen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het normaliseren van de verhoudingen met de zakelijke dienstverleners. De dienstverleners moeten naar eigen zeggen hun vooroordelen opzij zetten en hun normale toetsingsregels toepassen.

Strafbare vormen van exploitatie van prostitutie en criminele randverschijnselen

Een aantal van de doelstellingen die aan de wetswijzigingen zijn verbonden, betreft strafbare vormen van exploitatie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door illegalen) en criminele randverschijnselen. Deze doelstellingen vormen de basis voor dit hoofdstuk.

Een aantal onderzoeksbevindingen zijn hetzelfde voor verschillende vormen van strafbare exploitatie van prostitutie, met name onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen. Om die reden wordt in 6.1 eerst onder de noemer 'mensenhandel' ingegaan op een aantal van deze bevindingen. In 6.2 wordt kort apart aandacht besteed aan onvrijwillige prostitutie, in 6.3 staan de minderjarigen in de prostitutie centraal en in 6.4 komt de illegaliteit in de prostitutie aan bod. In 6.5 gaat de aandacht uit naar criminele randverschijnselen. Tot slot worden in 6.6 enkele ontwikkelingen en verwachtingen beschreven.

6.1 Mensenhandel²⁰

Mensenhandel maakt ernstig inbreuk op de geestelijke en lichamelijke integriteit van mensen en op hun persoonlijke vrijheid en is daardoor een zwaar delict. Hoewel in internationaal verband steeds vaker *elke* vorm van uitbuiting van personen en het profiteren daarvan onder mensenhandel valt, is in Nederland het delict mensenhandel vooralsnog beperkt tot handel in mensen voor *prostitutiedoeleinden*.²¹ Bij mensenhandel is vaak sprake van grensoverschrijding, maar dit is niet noodzakelijk. Ook binnen Nederland komt mensenhandel voor. Nederland kent sinds april 2000 een Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM). In het voorjaar van 2001 is de eerste rapportage van de NRM gepubliceerd, waarin informatie te vinden is over onder meer

20 Sinds de wetswijziging en de vervanging van artikel 250*ter* van het Wetboek van Strafrecht door artikel 250a, is mensenhandel geen afzonderlijk te kwalificeren delict meer. De term mensenhandel wordt echter wel in de praktijk gebruikt.

21 Bij de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving, die op 1 oktober 2002 in werking zal treden, wordt artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht uitgebreid tot andere vormen van seksuele uitbuiting. Ter uitvoering van internationale regelgeving is wetgeving in voorbereiding waarin mensenhandel, gericht op andere vormen van uitbuiting dan seksuele uitbuiting, strafbaar wordt gesteld.

relevante wet- en regelgeving, slachtoffers, opsporing en vervolging en hulpverleningsinstellingen.

Zoals te lezen in hoofdstuk 2 van het voorliggende rapport, is met de opheffing van het algemeen bordeelverbod tegelijk artikel 250a met betrekking tot mensenhandel aangepast. Het onvrijwillig in de prostitutie brengen of houden of het profiteren daarvan zijn strafbaar evenals het in prostitutie brengen of houden van minderjarigen of het in het buitenland werven van vrouwen voor prostitutie (voor de strafbaarheid bij minderjarigen en in het buitenland geworven vrouwen is onvrijwilligheid geen voorwaarde).

De strafbaarheid van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen maakt dat deze vormen van prostitutie veelal in de prostitutiesectoren voorkomen waar het minste toezicht is 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 slachtoffers van mensenhandel. De NRM heeft wel cijfers verzameld over de aantallen slachtoffers van mensenhandel die de afgelopen jaren bij hulpverleningsinstanties terecht zijn gekomen of bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) zijn aangemeld. Het betreft hier echter maar een beperkt deel van de werkelijkheid, omdat lang niet alle slachtoffers bij hulpverleningsinstanties terechtkomen en lang niet alle slachtoffers bij de STV gemeld worden. Doorgaans worden slachtoffers pas bij de STV aangemeld als zij daadwerkelijk aangifte hebben gedaan van mensenhandel.

Ook bij andere instanties zijn weinig gegevens over onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen beschikbaar. Uit het deelonderzoek onder gemeentelijke diensten blijkt bijvoorbeeld dat bij de meeste vergunningverstreckende afdelingen van de gemeenten slechts een globaal beeld bestaat van de aantallen prostituees die werkzaam zijn in de seksinrichtingen binnen de gemeentegrenzen en van de nationaliteiten van de prostituees. Sommige grote gemeenten ontvangen wel zo nu en dan (meestal van de politie) signalen van onwettige vormen van exploitatie van prostitutie, zowel prostitutie door minderjarigen en illegaal werkende vrouwen als gedwongen prostitutie. De benaderde GGD-en geven aan geen taak te hebben in het houden van zicht op vormen van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen. Zij zien dit primair als taak van de politie.

De signalen van mensenhandel die de politie krijgt, zijn meestal afkomstig van de prostitutiebranche (tips van exploitanten of prostituees). Daarnaast komt de politie op het spoor van mensenhandel door controle- en onderzoeksactiviteiten van de politie zelf. De politiekorpsen die meegewerkt hebben aan het onderzoek (22 van de 25) hebben in 2001 in totaal 89 processen verbaal met betrekking tot mensenhandel uitgeschreven.

De totaalcijfers van politie voor 2001 waren ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar; dit geldt ook voor de cijfers van het OM.

Gezien de tegenstrijdige informatie die gemeenten en diverse instanties in het onderzoek hier en daar aanreiken, wordt door de onderzoekers geconcludeerd dat signalen van onwettige prostitutiepraktijken niet altijd terecht komen bij de handhavende diensten. Hiermee lijken zowel de kansen voor bestuurlijk ingrijpen als de kansen voor strafrechtelijk ingrijpen onderbenut te blijven.

In het deelonderzoek dat geheel gericht was op onvrijwilligheid, minderjarigheid en illegaliteit, ligt het zwaartepunt bij de niet gereguleerde sector (straatprostitutie, thuisprostitutie en 06-prostitutie) en de escort²². Vanwege het beperkte zicht dat officiële instanties hebben op strafbare vormen van prostitutie is gesproken met prostituees en exploitanten die in die sectoren werkzaam zijn en een aantal sleutelinformanten. Uit dat deelonderzoek blijkt dat onvrijwilligheid, minderjarigheid en ook illegaliteit in de prostitutie in ieder geval in de niet gereguleerde sector ruim een jaar na de wetswijziging beslist geen uitzonderingen zijn. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen legale vormen van prostitutie (prostitutie waarin meerderjarige prostituees met de Nederlandse nationaliteit of een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel vrijwillig werkzaam zijn) in de niet gereguleerde sector voorkomen.

6.2 Onvrijwillige prostitutie

Onder onvrijwillige prostitutie wordt prostitutie onder dwang verstaan, zoals omschreven in artikel 250a Wetboek van Strafrecht lid 1²³. Dat onvrijwilligheid in de prostitutie voorkomt is zeker. Dat blijkt uit de interviews in diverse prostitutiesectoren (raam-, straat- clubs, thuiswerk en escort). De onderzoekers hebben zelf ook diverse dwangsituaties aangetroffen. Minderjarigen en illegale prostituees hebben vaak met dwangsituaties te maken, maar uit het onderzoek blijkt dat ook bij Nederlandse meerderjarige prostituees dwangsituaties voorkomen. Over de mate waarin dwangsituaties bestaan hebben de verschillende onderzoeken geen duidelijkheid kunnen genereren.

22 De escort valt in de meeste gemeenten wel onder de vergunningplicht, maar niet in alle gemeenten. Daarmee is de escort in de meeste gemeenten wel gereguleerd, maar in de praktijk moeilijk te traceren en controleren en daardoor niet goed beheersbaar. Wat problemen met controle en handhaving betreft is de escort daardoor vergelijkbaar met de niet-gereguleerde sector. Ook voor sommige andere vormen van prostitutie, zoals bijvoorbeeld thuisprostitutie en parenclubs geldt overigens dat daarvoor in sommige gemeenten wel een vergunning vereist is en in andere gemeenten niet.

23 Artikel 250a lid 1 spreekt onder andere over strafbaarheid van 'degene die een ander door geweld of een andere feitelijke of door bedreiging met geweld of een andere feitelijke dwingt dan wel door misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of door misleiding beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, dan wel onder voornoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor tot het verrichten van die handelingen beschikbaar stelt'.

Dit komt voor een deel doordat de strafbare vormen van exploitatie van prostitutie zich zoals hierboven gesteld veelal in het verborgene afspelen, maar daarnaast geldt dat onvrijwillige prostitutie extra moeilijk te traceren is doordat dwang vaak moeilijk aantoonbaar is.

In de *gereguleerde* sector (bedrijven met een vergunning) schat een derde van de prostituees dat dwang tot prostitutie onder hun collega's minstens 'soms' voorkomt, een tiende schat zelfs 'vaak'. Van de exploitanten in deze sector schat bijna de helft dat het verschijnsel van 'onder dwang werkende prostituees' in de prostitutiebedrijven die zij kennen minstens 'soms' voorkomt. Minder aperte vormen van dwang, zoals 'bemoeienis' door de partner, komen volgens de inschatting van prostituees vaker voor.

Hoewel bijna alle politiekorpsen aangeven signalen van strafbare vormen van exploitatie te krijgen, betreft het in het overgrote deel van de gevallen illegaliteit. Hoewel bij vrouwen zonder geldige verblijfsvergunning ook sprake kan zijn van dwang, is dat niet altijd zo (zie hiervoor verder 6.4).

6.3 Minderjarigen in de prostitutie

Ook over de aanwezigheid van minderjarigen in de prostitutie is weinig bekend. Belangrijkste reden hiervoor is dat minderjarigen vooral in de minder zichtbare circuits werken. De sancties op de aanwezigheid van minderjarigen in een prostitutiebedrijf zijn hard, harder dan bijvoorbeeld de sancties op de aanwezigheid van prostituees zonder geldige verblijfstitel. Bedrijven in de vergunde sectoren lopen dan ook een groot risico met minderjarige prostituees. Hiermee samenhangend is de aanwezigheid van minderjarigen in de meer zichtbare prostitutiecircuits, voor zover die er al is, zeer vluchtig van aard. Minderjarigen wisselen daar vaak en snel van werkplek. Overigens werkten minderjarigen ook voor de wetswijziging vooral in voor politie en hulpverlening moeilijk toegankelijke circuits. In die periode werd exploitatie van prostitutie onder voorwaarden gedoogd, waarbij door de politie in bepaalde gevallen werd opgetreden. Het meest streng was de politie als minderjarige prostituees werden aangetroffen.

Een andere reden voor het gebrek aan gegevens over minderjarigen in de prostitutie is dat de leeftijd vaak moeilijk hard te maken is, waardoor mensen uit de hulpverlening of andere instanties niet zeker weten of ze met minderjarigen te maken hebben (aan het uiterlijk is het soms moeilijk te zien en daarbij wordt ook nog eens vaak met vervalste papieren met valse geboortedata gewerkt). Tot slot staan minderjarigen die werken voor een pooier (loverboy), onder diens voortdurende en uitgebreide controle. Dit maakt hen bijzonder moeilijk bereikbaar voor hulpverlening, maar ook voor onderzoekers.

Het aanzetten van minderjarigen tot prostitutie is al strafbaar, ook als er geen sprake is van het uitoefenen van dwang. In de praktijk blijkt dat minderjarige prostituees veel met dwangsituaties te maken hebben. Zeker als minderjarigen werken voor een pooier komt dwang, al dan niet gepaard gaande met mishandeling en bedreiging, veel voor.

Een aparte groep onder de minderjarigen in de prostitutie wordt gevormd door thuisloze jongeren (met name jongens). Onder deze jongeren is prostitutie geen ongewoon verschijnsel. Uit eerder onderzoek is bekend dat dak- en thuisloosheid in combinatie met een acute financiële crisis vooral voor jongens een oorzaak is voor het werken in de prostitutie (zie hiervoor onder andere van Horn e.a., 2001). Een belangrijk verschil met de andere minderjarigen is dat thuisloze jongeren veelal niet in pooier-achtige constructies lijken te werken en daardoor minder afhankelijk zijn van anderen en minder met uitbuiting en dwang geconfronteerd worden.

Hoewel de minderjarigen dus vooral in de meer verborgen sectoren werkzaam zijn, is aan de prostituees in de gereguleerde sector gevraagd hoe vaak zij denken dat minderjarigheid onder hun collega's voorkomt. Eén op de tien prostituees schat in dat minderjarigheid onder collega's minstens 'soms' voorkomt. Aan de exploitanten is gevraagd hoe vaak naar hun weten in de prostitutiebedrijven die ze kennen, minderjarigheid van prostituees voorkomt (ten tijde van het onderzoek). Bijna een vijfde van exploitanten schat dat minderjarige prostituees minstens 'soms' voorkomen in de bedrijven die ze kennen.

6.4 Prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel

In de prostitutie in Nederland is een groot aantal buitenlandse prostituees werkzaam. Dit was voor de wetwijziging reeds het geval en is na de wetwijziging nog steeds een feit. Een aanzienlijk deel daarvan werkt illegaal, dat wil zeggen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning.²⁴ Deze prostituees worden verder in dit rapport in verband met de leesbaarheid, kortweg aangeduid als 'illegale prostituees'.

Zowel in de raamprostitutie, de clubs, de straatprostitutie, het thuiswerk als de escort hebben onderzoekers prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning aangetroffen. Mensenhandel blijkt zeker een grote rol te spelen, vooral onder Oost-Europese vrouwen. Er lijkt sprake te zijn van een soort schaal met aan het ene uiterste ernstige vormen van mensenhandel en aan het andere uiterste

24 Personen uit niet EU-landen kunnen wel legaal in de prostitutie werken als zij beschikken over een verblijfstitel die het verrichten van arbeid in loondienst zonder tewerkstellingsvergunning toestaat (bijvoorbeeld doordat ze getrouwd zijn met een Nederlandse man). Meer informatie over deze regelgeving is onder andere te vinden in de rapportage van de NRM.

lichte vormen die onder mensensmokkel kunnen vallen. Er zijn grote individuele verschillen in de situatie waarin prostituees verkeren en in de mate van misleiding, geweld en dwang waarmee zij geconfronteerd worden. Duidelijk is wel dat illegale prostituees, ongeacht de manier waarop ze in de prostitutie terecht zijn gekomen, door hun illegaliteit extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting.

In bepaalde regio's of gemeenten is de handhaving (strafrechtelijk en/of bestuurlijk) minder strak en is er min of meer sprake van een gedoogbeleid ten aanzien van illegale prostituees. Op die locaties werden door de onderzoekers ook in de goed zichtbare prostitutievormen, zoals ramen en clubs, prostituees zonder geldige verblijfsvergunning aangetroffen.

Van alle strafbare vormen van exploitatie lijkt prostitutie door vrouwen zonder geldige verblijfsvergunning het meest voor te komen, maar dit hangt wellicht deels samen met de grotere zichtbaarheid.²⁵ De signalen die bij politiekorpsen binnenkomen over strafbare vormen van prostitutie hebben in meerderheid betrekking op illegaliteit.

Een derde van de prostituees in de *gereguleerde* sector schat dat illegaal verblijf in Nederland onder collega's minstens 'soms' voorkomt. Twee derde van de exploitanten schat dat dit minstens 'soms' voorkomt in de bedrijven die ze kennen. Deze hoge aantallen komen overeen met de bevinding dat voor sommige exploitanten een boetebedrag in het kader van strafrechtelijke handhaving lijkt te behoren tot een te riskeren bedrijfsrisico. Volgens de onderzoekers is blijkbaar het tewerkstellen van illegale prostituees voor sommige exploitanten nog steeds lonend.

Overigens zijn zowel exploitanten als in iets mindere mate prostituees in de gereguleerde sector voorstander van werkvergunningen voor niet-EU vrouwen.

6.5 Criminele randverschijnselen

Een doelstelling van de wetwijziging is de ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen. In de nabijheid van verschillende vormen van prostitutie werd men nogal eens geconfronteerd met criminele randverschijnselen. Te denken valt bijvoorbeeld aan drugshandel, wapenhandel, geweldpleging, belastingfraude en witwassen van geld. Bij de wetwijziging is de verwachting uitgesproken dat met het

25 Zoals vermeld in 6.3 leiden een aantal factoren ertoe dat minderjarigen vooral in de minder zichtbare circuits werkzaam zijn (of tot werken worden gedwongen). Voor (de exploitatie van) buitenlandse prostituees zonder geldige verblijfstitel zijn de sancties minder hard, waardoor de noodzaak om in minder zichtbare circuits te werken of ze in deze circuits te laten werken, iets minder groot is. Voor onvrijwillige prostitutie geldt dat dwang vaak moeilijk aantoonbaar is, waardoor onvrijwillige prostitutie over het algemeen ook minder 'zichtbaar' is.

normaliseren en transparanter worden van de prostitutiebranche in de geregleerde en gecontroleerde sectoren de criminele randverschijnselen zullen afnemen, mede doordat de handhaving op deze terreinen verscherpt zal worden. Het risico is aanwezig dat de randverschijnselen zich zullen verplaatsen naar andere gebieden of naar de omgeving van meer verborgen sectoren van de prostitutie.

Het is niet bekend in welke mate deze randverschijnselen zich voor de wetswijziging voordeden; evenmin is bekend in welke mate dat na de wetswijziging het geval is. Probleem hierbij is dat het om een grote verscheidenheid aan delicten gaat, waarvan in de registraties van onder meer de politie niet terug te vinden is of ze op enigerlei wijze samenhangen met de aanwezigheid van prostitutiebedrijven of prostituees.

In het onderzoek naar de meer verborgen vormen van prostitutie zijn de onderzoekers diverse criminele randverschijnselen tegengekomen, zoals vrijheidsberoving, misleiding, bedreiging, financiële uitbuiting, chantage, geweldpleging en seksueel geweld jegens prostituees, maar ook financiële criminaliteit, handel in drugs en wapens, auto-diefstal en documentfraude. Alleen van de documentfraude wordt zowel door politie als door deskundigen gezegd dat er sprake is van een toename, voor de rest zijn geen ontwikkelingen bekend.

Meer dan de helft van de prostituees in geregleerde bedrijven zegt dat drugshandel in prostitutiebedrijven die zij kennen vaak of soms voorkomt, meer dan een zesde zegt dat van wapenhandel. Bijna de helft zegt weet te hebben van openbare ordeproblemen en bijna een derde van belastingfraude of witwassen. Exploitanten zijn met belastingfraude en witwassen iets vaker bekend.

6.6 Ontwikkelingen/verwachtingen

Wat de recente verschuivingen op het vlak van gedwongen prostitutie, minderjarigheid en illegaliteit betreft zijn de meningen van zowel prostituees als exploitanten in de *geregleerde* sector sterk verdeeld en wordt vaak 'weet niet' gerapporteerd. Sommigen constateren vooruitgang, anderen achteruitgang en de meesten nemen helemaal geen veranderingen waar. Een aantal prostituees kent prostituees die vanwege de wetswijziging op illegale adresjes of in de escort zijn gaan werken. Daarnaast kennen sommige prostituees collega's die vanwege de wetswijziging naar het buitenland zijn vertrokken. Een grotere groep kent prostituees die vanwege de wetswijziging helemaal opgehouden zijn met prostitutiewerk. Exploitanten constateren wat dwang, minderjarigheid en illegaliteit betreft over het geheel genomen vaker een afname dan een toename sinds de wetswijziging, met name op het punt van de illegaliteit. Een derde tot een kwart van de exploitanten vermoedt op deze punten echter helemaal geen veranderingen. De studie onder prostituees en exploitanten in de geregleerde sector

biedt alles bij elkaar genomen volgens de onderzoekers geen bevestiging voor de vaak veronderstelde grootschalige vlucht naar het zwarte circuit naar aanleiding van de wetswijziging.

Daarbij komt dat verschuivingen en verplaatsingen in de prostitutie eigenlijk altijd al voorkwamen. Uit het onderzoek naar illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid ontstaat de indruk dat het tempo en de noodzaak van de verplaatsingen (om zich bezig te kunnen blijven houden met strafbare vormen van exploitatie) ten gevolge van de handhaving van het nieuwe prostitutiebeleid wel zijn vergroot. Er zijn (snellere) verplaatsingen naar locaties waar gedoogd wordt en naar vormen van prostitutie die minder zichtbaar zijn. Er is duidelijk sprake van verplaatsingseffecten van onder andere mensenhandel naar locaties en gemeenten waar minder streng wordt gecontroleerd. Door de decentralisatie van de handhaving van het prostitutiebeleid naar lokaal niveau zijn er aantoonbare verschillen ontstaan per locatie. Zowel tussen regio's als tussen gemeenten binnen één regio zijn verschillen te constateren. Plaatsen waar minder streng wordt gecontroleerd ('free towns') zijn algemeen bekend bij prostituees zonder geldige verblijfsvergunning.

Naast verplaatsingen naar andere locaties vinden er ook verschuivingen naar andere vormen van prostitutie plaats. De verplaatsing van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie vanuit de gereguleerde sector gaat onder andere richting niet (overal) gereguleerde vormen van prostitutie zoals straatprostitutie, niet-officiële prostitutieplaatsen (bijvoorbeeld campers, auto's, kroegen, parenclubs, sauna's), escort en nieuwere vormen van exploitatie van prostitutie zoals virtuele exploitatie via internet. De prostituees die in deze prostitutievormen werken, zijn voor zowel politie als hulpverleners minder zichtbaar en moeilijker te traceren (met uitzondering van de straatprostitutie op formele tippelzones).

De door de onderzoekers geconstateerde toename aan escortactiviteiten is voor een deel toe te schrijven aan het ontstaan van nieuwe vormen en tussenvormen die een element van escort in zich hebben. Er is een breder scala aan verschijningsvormen, waarbij naast de 'klassieke' escort allerlei andere verschijningsvormen van 'mobiel werken' zijn ontstaan: via 06-nummers en op allerhande plekken. Daarnaast heeft de markt van de 'echte' escort er marktsegmenten bij gekregen. De term escort is een soort containerbegrip geworden. Niet iedere prostituee kan in alle prostitutiebranches werken, maar in de mobiele vormen van prostitutie kan wel iedere prostituee werken.

Bij zowel de verschuivingen naar andere prostitutievormen als het ontstaan van nieuwe vormen van prostitutie spelen zogenaamde 'autonome ontwikkelingen' een rol. Dit zijn ontwikkelingen die los staan van de opheffing van het algemeen bordeelverbod en invloed hebben op de prostitutie in Nederland. Het gaat hierbij om o.a. technologische

ontwikkelingen (GSM, internet) waardoor de logistieke mogelijkheden zijn vergroot, en de komst van economische vluchtelingen uit o.a. Oost-Europa en de daarmee verband houdende illegalen- en werkvergunningenproblematiek. Daarnaast kan een verscherping van het algemeen vreemdelingenbeleid gevolgen hebben voor de (werkenden in de) prostitutiebranche. De aard van die effecten is vooralsnog onbekend, evenals de mate waarin dergelijke effecten de eventuele effecten van de opheffing van het bordeelverbod versterken dan wel matigen. Door al deze ontwikkelingen is het onduidelijk in hoeverre geconstateerde verschuivingen een direct gevolg zijn van de wetswijziging.

Als gevolg van eerder genoemde verschuivingen en nieuwe prostitutievormen ontstaan nieuwe organisatievormen en een zekere mate van desorganisatie (mobiel werken, individualisering). Dit kan een vermindering van de bescherming van prostituees tot gevolg hebben doordat voormalige beschermingsstructuren wegvallen. Mede onder invloed van intensiever optreden door de politie en de technische en logistieke mogelijkheden werken illegale prostituees voor een deel geïsoleerd. De verplaatsingen verhinderen dat prostituees ergens wortelen en wegwijs worden, waardoor ze lastiger bereikbaar zijn voor hulpverlening en extra kwetsbaar worden voor uitbuiting.

Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is een aantal resultaten uit de deelonderzoeken die in het kader van de evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn uitgevoerd, gebundeld en gerangschikt naar de doelstellingen van de wetswijziging. In dit laatste hoofdstuk zal worden ingegaan op een aantal conclusies die uit deze resultaten te trekken zijn. Het gaat hier om een selectie van de belangrijkste overkoepelende conclusies. Meer conclusies zijn elders in dit rapport en in de rapporten van de deelonderzoeken te vinden.

7.1 Waardering voor de wetswijziging

Over het geheel genomen bestaat er veel steun voor de wetswijziging en de achterliggende doelstellingen. Zowel onder prostituees en exploitanten binnen de gereguleerde sector als onder verschillende overheidsinstanties, zakelijke dienstverleners en de bevolking zijn veel voorstanders van de wetswijziging; zij zien meer voordelen dan nadelen. De meerderheid van exploitanten en prostituees in de gereguleerde sector lijkt dan ook bereid zich aan de nieuwe regelgeving te conformeren.

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 voor het grootste deel 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. Een andere reden voor de onmogelijkheid om in dit stadium harde conclusies te trekken is gelegen in het feit dat de vergunningverlening ten tijde van dit onderzoek op een groot aantal plaatsen nog niet rond is. Aan toezicht en handhaving zijn de betreffende instanties dan ook vaak nog niet toegekomen. De met de wetswijziging beoogde veranderingen zijn daarmee nog niet helemaal doorgevoerd, waardoor het te vroeg is om al conclusies over effecten te kunnen trekken. In sommige gemeenten is de vergunningverlening wel afgerond en is een begin gemaakt met toezicht en handhaving.

7.2 Beleid

Voor verschillende (overheids)instanties geldt dat men zegt met prostitutie bezig te zijn, maar dat er vaak geen specifiek beleid is en de algemene regelgeving wordt toegepast. Er worden weinig specifiek op de prostitutie gerichte activiteiten ondernomen.

Een aantal instanties, zoals de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst, hebben hun activiteiten beperkt tot datgene wat deelname aan de HON-pilots²⁶ vereist. Deze pilots kennen echter een verlate start en een lange looptijd. Om op korte termijn een aantal gesignaleerde knelpunten op te lossen, dienen de instanties onafhankelijk van de HON-pilots activiteiten op hun terrein te starten. De lokale overheid zou overigens volgens diverse instanties een meer actieve rol in de ontwikkeling en ondersteuning van de uitvoering van het beleid kunnen spelen.

Een knelpunt dat naar voren is gekomen in verschillende deelonderzoeken is de verwarring over de arbeidsverhouding tussen exploitant en prostituee en met name over de eisen waaraan deze verhouding moet voldoen om van 'zelfstandigheid' te kunnen spreken voor de prostituee. Om verschillende redenen (vooral belasting-technisch) is het met name voor exploitanten aantrekkelijk als de prostituee als 'zelfstandige' wordt gezien. Prostituees gaan vaak door voor zelfstandige, terwijl elementen van een gezagsverhouding aanwezig lijken te zijn. Alle partijen worstelen met de definitie van zelfstandigheid en zowel bij prostituees en exploitanten als bij diverse instanties heerst hierover verwarring. Het verdient prioriteit om tot een praktisch hanteerbare, breed toepasselijke en controleerbare definitie van zelfstandigheid in het kader van prostitutie te komen. De Belastingdienst zou hier het voortouw kunnen nemen; communicatie met andere instanties en de prostitutiebranche is daarbij noodzakelijk om tot een werkbare definitie te komen. Overigens is deze verwarring over zelfstandigheid en loondienst exemplarisch voor de onduidelijkheid die in het algemeen bestaat over de invulling van arbeidsrechtelijke normen als het prostitutie betreft.

Een rem op mogelijke vernieuwing van de prostitutiebranche is het status-quo beleid dat in veel gemeenten gevoerd wordt. Er zijn nauwelijks mogelijkheden voor nieuwe inrichtingen om zich te vestigen. De huidige bedrijven zijn bijna alle in handen van mensen die in de prostitutiebranche actief zijn geworden op het moment dat exploitatie van prostitutie in feite nog illegaal was. Nu de branche legaal is geworden, zijn er wellicht andere personen geïnteresseerd in het starten van een bedrijf, maar door het gevoerde vergunningenbeleid is dat in veel gevallen praktisch niet haalbaar. Hiermee worden mogelijkheden voor vernieuwing van de branche (en mogelijk daarmee gepaard gaande verbetering van de positie van prostituees) beperkt. Gemeenten kunnen door hun beleid te wijzigen vernieuwing stimuleren en daardoor wellicht eerder de doelstellingen van de wetwijziging bereiken dan door het handhaven van de status-quo.

26 Zie voor uitleg van de HON-pilots noot 14 in hoofdstuk 4.

7.3 Toezicht en handhaving

Door de decentralisatie van het prostitutiebeleid geschieden de invoering van de wet en de bijbehorende handhaving landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig. Hierdoor ontstaan grote verschillen tussen regio's en zelfs binnen één en dezelfde politieregio tussen gemeenten. Gevolg van dit gebrek aan gelijkvormigheid is, naast de onzekerheid die het genereert onder werkers in de branche, dat er verplaatsingen optreden van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en 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. Een landelijk minimumniveau van handhaving is een noodzakelijk voorwaarde voor het tegengaan van verplaatsingseffecten en het bereiken van de doelstellingen van de wetswijziging.

De rol van de politie verdient bijzondere aandacht. De politie houdt zich 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. Het verdient aanbeveling te bezien of een deel van de controlerende taken van de politie in de gereguleerde sector door andere overheidsinstellingen overgenomen kunnen worden, zodat de politie zich meer kan concentreren op de strafrechtelijke handhaving buiten de gereguleerde sector op het terrein van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en exploitatie van prostitutie door illegalen.

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 locatiegebonden inrichtingen kunnen daarmee in principe afdoende worden gereguleerd. De prostitutievormen die niet of nauwelijks aan een specifieke locatie gebonden zijn, worden op die manier echter niet gereguleerd. Sommige vormen hebben een regionale reikwijdte, sommige landelijk en sommige zelfs internationaal. Een uitsluitend lokaal gerichte aanpak is ten aanzien van deze vormen van prostitutie dan ook niet afdoende.

7.4 Imago, voorlichting en communicatie

Op het vlak van de communicatie en voorlichting kan het nodige verbeterd worden. Vanuit gemeenten wordt weinig gecommuniceerd met de branche. Verschillende instanties zoals de Belastingdienst en Arbeidsinspectie geven weliswaar aan dat ze communiceren met de branche, maar door prostituees en exploitanten wordt dat nauwelijks opgemerkt. Prostituees en exploitanten zijn slecht op de hoogte van hun

rechten en plichten en hebben behoefte aan meer voorlichting. De veelal schriftelijke voorlichtingsmethodieken lijken niet aan te slaan, hetgeen deels te maken kan hebben met het grote aantal prostituees dat uit het buitenland afkomstig is. Vanuit diverse instanties zelf bestaat ook behoefte aan meer regelmatige en specifieke informatie-overdracht over prostitutiezaken door de landelijke en gemeentelijke overheid.

In het algemeen heeft de prostitutiebranche een slecht imago bij zowel bevolking als zakelijke dienstverleners. Prostituees hebben vooral een slachtofferimago; exploitanten en de branche als geheel worden veelal geassocieerd met criminaliteit en onbetrouwbaarheid. Dit slechte imago beïnvloedt de mogelijkheden van mensen werkzaam in de prostitutiebranche om zaken te doen met zakelijke dienstverleners en drijft hen daardoor in de handen van meer louche dienstverleners waardoor het slechte imago weer wordt versterkt, waarmee een vicieuze cirkel is ontstaan. Zakelijke dienstverleners erkennen dat er belemmeringen zijn in de dienstverlening aan de prostitutiebranche en dat er sprake is van een vicieuze cirkel. Het doorbreken van die cirkel vereist actie van zowel de prostitutiebranche (vergroten transparantie, werken aan ander imago) als de dienstverleners (opzij zetten van vooroordelen, normale toetsingsregels toepassen). De in 7.2 aanbevolen wijziging van het status-quo beleid van gemeenten kan door de daardoor mogelijk gemaakte vernieuwing een positief effect op het doorbreken van de vicieuze cirkel hebben.

7.5 Verschuivingen

Naast eerdergenoemde verplaatsingen tussen gemeenten 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.

De verschillende ontwikkelingen in de prostitutiebranche lijken een groeiende tweedeling in de prostitutiewereld tot gevolg te hebben. Voor een deel ligt dit besloten in de wetswijziging; het is immers een doel van de wetswijziging om door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie, de prostitutiebranche te saneren en krachtiger te kunnen optreden tegen de uitbuiting in de prostitutie. Aan de ene kant ontstaat op die manier een

gereguleerde sector waar langzamerhand enkele veranderingen gaan plaatsvinden die de positie van de prostituees ten goede kunnen komen. Aan de andere kant leidt de combinatie van controles in de gereguleerde sector en relatief geringe handhavings- en opsporingsinspanningen in de ongereguleerde sector ertoe dat de 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 verplaatst worden. Deze vormen worden gekenmerkt door het ontbreken van toezicht en slechte toegankelijkheid voor hulpverleners, waardoor deze prostituees extra kwetsbaar worden voor uitbuiting en hun positie eerder slechter wordt dan beter. Ze lopen een groter risico met dwangsituaties geconfronteerd te worden, al dan niet gepaard gaand met mishandeling en bedreiging. Zoals geconstateerd in 7.3 verdient het aanbeveling te bezien op welke manier de opsporingactiviteiten in de ongereguleerde sector uitbreid kunnen worden. Bij dergelijke acties dient oog te zijn voor de extra kwetsbare positie van de prostituees die daar werkzaam zijn. Overigens hebben de verschillende onderzoeken geen duidelijkheid kunnen verschaffen over de mate waarin dwangsituaties voorkomen. Op basis van de onderzoeken zijn geen conclusies te trekken over toe- of afname van het *aantal* prostituees dat in dwangsituaties verkeert.

Binnen de prostitutiebranche heeft een beperkte mate van sanering plaatsgevonden. Een aantal (kleine) bedrijven heeft niet de moeite genomen een vergunning aan te vragen, aan sommige bedrijven is een vergunning geweigerd. Exploitanten geven daarnaast aan dat het moeilijker is geworden personeel te krijgen. Het personeel dat is overgebleven heeft het echter niet drukker gekregen. Zowel exploitanten als prostituees in de gereguleerde sector rapporteren een terugloop in klandizie en bedrijvigheid. Deze 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.

De deelonderzoeken hebben geen duidelijkheid kunnen scheppen over de oorzaken van de terugloop van de klandizie in de gereguleerde sector. Er zijn geen aanwijzingen dat de klanten in grote mate naar de ongereguleerde sector zijn overgestapt. Over de vraag waarom de frequentie van bezoek van klanten is teruggelopen of klanten weg blijven uit de gereguleerde bedrijven kan op dit moment slechts gespeculeerd worden. Onderzoek onder klanten kan meer duidelijkheid geven in de bewegingen in de prostitutiebranche.

Naast de opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn er andere ontwikkelingen gaande die invloed hebben op de prostitutiebranche. Door de komst van mobiele telefoons en de opmars van internet zijn de logistieke mogelijkheden vergroot en is de prostitutiebranche gevarieerder en ongrijpbaarder geworden. Ook ontwikkelingen op

het terrein van de migratie en het vreemdelingenbeleid beïnvloeden de dynamiek binnen de prostitutiebranche. Zo kan intensivering van het vreemdelingentoezicht leiden tot een reductie van het aantal prostituees zonder geldige verblijfstitel. Het is door al deze ontwikkelingen onduidelijk in hoeverre de in dit rapport geconstateerde verschuivingen een direct gevolg zijn van de wetswijziging.

7.6 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Ten behoeve van de monitoring van de effecten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod is zoals beschreven in hoofdstuk 2 een monitoringsoverleg prostitutie gestart. Het is belangrijk dat de partners in dit overleg elkaar op de hoogte blijven houden van knelpunten en signalen van misstanden. Daarnaast is verder onderzoek nodig om de gang van zaken rond de legalisering en de effecten van de wetswijziging nader in kaart te brengen. Een aantal deelonderzoeken zal daarvoor (al dan niet in gewijzigde vorm) op termijn herhaald dienen te worden. Door het complexe en brede terrein van de prostitutie en het grote aantal actoren is onderzoek op dit terrein complex, tijdrovend en duur. Daarnaast geldt voor een aantal nagestreefde ontwikkelingen, zoals voor de verbetering van de positie van prostituees, dat sprake is van complexe processen die tijd nodig hebben. Het verdient daarom aanbeveling om de deelonderzoeken niet op korte termijn te herhalen maar enkele jaren te wachten. In de tussentijd komt daarmee wel een zware verantwoordelijkheid bij het monitoringsoverleg te liggen. In dat overleg zullen signalen van knelpunten en effecten neergelegd en opgepakt moeten worden. Extra aandacht dient besteed te worden aan de kwetsbare groepen prostituees (minderjarigen, vrouwen zonder geldige verblijfstitel, prostituees onder dwang). Indien daarover onvoldoende informatie binnen het monitoringsoverleg wordt gegenereerd, verdient het aanbeveling desnoods via zogenaamde quick scans te trachten een vinger aan de pols te houden.

Het is mogelijk en nuttig om op korte termijn het onderzoek onder gemeenten naar de stand van zaken rondom vergunningverlening te herhalen. Op basis van de resultaten van dat onderzoek kan bezien worden wat een logische termijn is om andere deelonderzoeken te herhalen (immers, het op orde hebben van de vergunningverlening is een startpunt voor een aantal andere processen).²⁷ Daarnaast verdient het aanbeveling om de diverse betrokken instanties regelmatig (jaarlijks) te laten rapporteren over beleidsontwikkelingen, activiteiten en feitelijke bevindingen.

²⁷ Voor alle herhalingen van de deelonderzoeken geldt overigens vanzelfsprekend dat zoveel mogelijk dient te worden aangesloten bij de eerste metingen om de gegevens vergelijkbaar te maken en conclusies te kunnen trekken over ontwikkelingen.

De strafbare vormen van exploitatie van prostitutie komen veelal voor in de prostitutiesectoren waar het minste toezicht is. Deze sectoren zijn voor (hulpverlenings)instanties en onderzoekers minder toegankelijk. Dit bemoeilijkt het verzamelen van betrouwbare gegevens over aantallen prostituees die onvrijwillig werkzaam zijn, minderjarig zijn of geen geldige verblijfsvergunning hebben. Het gebrek aan gegevens over aantallen maakt het bijna onmogelijk iets te kunnen concluderen over ontwikkelingen in de omvang van het fenomeen, ook in de toekomst. Bij de verzameling van gegevens is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van een diversiteit aan sleutelinformanten, maar informanten zijn ook niet alleswetend en de ervaring leert dat geruchten voor waar aangenomen worden als ze maar vaak genoeg worden herhaald. Het verdient aanbeveling om in de toekomst in ieder geval ook klanten in het onderzoek te betrekken. Prostitutie kan immers alleen maar bestaan door de klanten. Prostituees die verborgen blijven voor politie, hulpverleners en onderzoekers zullen in ieder geval wel contact moeten hebben met klanten. Bovendien kunnen klanten inzicht bieden in bewegingen in de prostitutiemarkt en in de oorzaken daarvan.

Het uitgevoerde onderzoek is uniek in die zin dat voor het eerst prostitutie als arbeid is onderzocht. Bij vervolgonderzoek dient dit verder uitgewerkt te worden, waarbij bijvoorbeeld plaats moet zijn voor meer bedrijfskundig-sociologisch onderzoek. Andere onderwerpen die nu onderbelicht zijn en waar verder onderzoek inzicht in zou kunnen geven zijn bijvoorbeeld de manier waarop autonomie en weerbaarheid van prostituees vergroot kunnen worden of de manier waarop voorlichting vormgegeven moet worden om goed bij de belevingswereld van prostituees aan te sluiten. Daarnaast lijkt het in verband met de complexiteit van het terrein en de bewegingen die mogelijk plaats (gaan) vinden aanbevelenswaardig om een beperkt aantal case-studies uit te voeren, waarin bijvoorbeeld in een regio onderzocht kan worden wat er precies gebeurt op het moment dat de politie de opsporing en handhaving fors intensiveert. Tot slot dienen bij toekomstig onderzoek andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de prostitutiebranche, niet uit het oog verloren te worden.

Summary

On October 1st 2000 a new Act came into force in the Netherlands, lifting the ban on brothels. Brothels where adult prostitutes choose to work voluntarily are no longer prohibited. At the same time, legislation on unacceptable forms of prostitution has become more severe. It is a serious offence to traffic in persons, to force another person into prostitution or to involve a minor in prostitution. By legalising the employment of prostitutes the government is thought to exercise more control over the sex industry and counter abuses. This approach should be in the interest of the prostitutes themselves, and will also facilitate action against sexual violence, abuse and the trafficking in persons.

This report is the first step in the evaluation of this new Act. It is based on six studies that have been executed by various research institutes, directed by the WODC. The studies are for an important part based on interviews with hundreds of prostitutes, dozens of licencees, policemen, informers, representatives of professional services and a Dutch population sample. In this report the main results of the six studies are combined and summarised, and conclusions have been formulated.

At this stage, it is too early to draw conclusions about the effects of the new law. Firstly, this study is only the first assessment and data about the issues concerning prostitution before the change of the law are rare. Secondly, the study shows that the municipal authorities are still in the process of granting licences to brothels that conform to all the applicable regulations. The consequence of this lag in granting licences is that the intended changes have not been carried out yet, so it is too early to be able to observe effects. Furthermore, simultaneously with the amendment of the law on prostitution other developments have taken place that may influence the prostitution business. Therefore it is not clear to what extent developments described in this study, can be attributed to the change of the law on prostitution. Nevertheless, this report gives insight into the state of affairs in the prostitution business well over one year after the change of law.

Some municipalities have finished the process of granting licences and started enforcement already. This results in a variation in enforcement between municipalities, which leads to differences in punishable forms of prostitution from one municipality to the other. In the regulated sector of prostitution signals of a slight improvement of the position of prostitutes are found. The punishable forms of prostitution tend to take place in the unregulated sector of prostitution (like streetwalking or mobile forms of prostitution). Forced prostitutes and under-age prostitutes are especially vulnerable to exploitation in the unregulated sector. For that matter, no confirmation has been found for an often assumed large-scale escape into the unregulated sector. Therefore no conclusions can be drawn concerning a possible increase or decrease of the number of forced prostitutes.

Literatuur

**Goderie, M., F. Spierings,
S. ter Woerds**

*Illegaliteit, onvrijwilligheid en
minderjarigheid in de prostitutie een jaar
na de opheffing van het bordeelverbod*
Utrecht/Den Haag, Verwey-Jonker
Instituut/WODC, 2002

**Horn, J.E. van, R.A.R. Bullens,
Th.A.H. Doreleijers, M. Jäger**
*Aard en omvang seksueel misbruik en
prostitutie minderjarige allochtone jongens*
VU/Fora, 2001

**Lier, L. van, P. Naber, M. Verheij,
E. Zandhuis, M. Daniëls,
A. Haverkamp**

*Handhaving prostitutiebranche door
gemeentelijke diensten, evaluatie van
de preventie, controle en handhavings-
activiteiten van gemeentelijke diensten*
Den Haag, ES&E/NIPO Consult, 2002

Naber, P., L. van Lier
*Handhaving prostitutiebranche door
Politiekorpsen, Belastingdienst,
Arbeidsinspectie en UWV/GAK*
Den Haag, ES&E, 2002

NRM
*Mensenhandel, eerste rapportage van de
Nationaal Rapporteur*
Den Haag, Bureau NRM, 2002-08-21

**Savornin Lohman, P.M. de,
H.W.G. Remme, W.A.G. Hillenaar (red.)**
Handboek Lokaal prostitutiebeleid
Den Haag, VNG Uitgeverij, 1999

Smallenbroek, A.J.H., E.C.M. Smits
*Gemeentelijk prostitutiebeleid na
opheffing van het algemeen
bordeelverbod. Inventarisatie van de stand
van zaken*
Den Haag, SGB0, 2001

**Vanwesenbeeck, I., M. Höing,
P. Vennix**
*De sociale positie van prostituees in de
gereguleerde bedrijven, een jaar na
wetswijziging*
Utrecht/Den Haag, Rutgers Nisso Groep/
WODC, 2002

Veldkamp Marktonderzoek bv
*De prostitutiebranche, acceptatie door
dienstverlenende instellingen*
Amsterdam, 2002

Veldkamp Marktonderzoek bv
Het imago van de prostitutie
Amsterdam, 2002

Venicz, E., L. Nencel, J. Visser
*Trends in prostitutie en beleid, de tweede
rapportage van de Profeitstudie*
Amsterdam, Mr. A. de Graafstichting,
2000

Venicz, E., I. Vanwesenbeeck
*Er gaat iets veranderen in de prostitutie...
De sociale positie en het psychosociaal
welzijn van prostituees in prostitutie-
bedrijven voorafgaand aan de opheffing
van het bordeelverbod*
Utrecht/Den Haag, NISSO/Ministerie van
Justitie, 2000

**Visser, J.H., H.C.D.M. Oomens,
F.A. Boerman**

Prostitutie in Nederland in 1999.

*De nulmeting, een jaar voor de invoering
van de wet die de opheffing van het
algemene bordeelverbod regelt*

Amsterdam, Mr. A. de Graaf Stichting,
2000