

Samenvatting

Inleiding en onderzoeksvragen

Het algemeen bordeelverbod is op 1 oktober 2000 opgeheven in Nederland. De kern van de wetwijziging is dat vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn onder bepaalde voorwaarden niet langer verboden zijn. Tegelijkertijd is het de intentie van de wetgever om onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie (in het bijzonder diverse vormen van mensenhandel) krachtig te bestrijden. In 2001/2002 heeft een eerste evaluatie van de wetwijziging plaatsgevonden. De minister van Justitie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat hij enkele jaren na de inwerkingtreding van de wet opnieuw een evaluatieonderzoek zou laten plaatsvinden. Aan het WODC is gevraagd de regie te voeren over deze evaluatie. In opdracht en onder begeleiding van het WODC zijn drie deelonderzoeken uitgevoerd. De resultaten van de deelonderzoeken worden in dit rapport samengevat en gecombineerd met relevante gegevens uit andere onderzoeken en rapporten.

De doelstelling van dit onderzoek is het leveren van informatie over de stand van zaken met betrekking tot prostitutie in Nederland in 2006 in het licht van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod, teneinde flankerend beleid te kunnen ontwikkelen indien dat noodzakelijk mocht blijken te zijn.

De onderzoeksvragen luiden:

- Wat is de stand van zaken rond de prostitutie in Nederland op het terrein van gemeentelijk beleid, handhaving en naleving?
- Wat is de stand van zaken betreffende de sociale positie van prostituees in Nederland?
- Wat is de aard en omvang van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door vrouwen zonder geldige werkvergunning?
- Welke ontwikkelingen hebben er de afgelopen jaren in de prostitutie plaatsgevonden en in welke mate is het aannemelijk dat eventuele verschuivingen (mede) veroorzaakt zijn door de opheffing van het bordeelverbod?

Methoden van onderzoek

De drie deelonderzoeken zijn door verschillende instituten onder regie van het WODC uitgevoerd.

DSP-groep heeft onderzoek gedaan naar het gemeentelijke prostitutiebeleid, naar de regulering en naar de handhaving van dat beleid. Onder alle Nederlandse gemeenten is een enquête gehouden. In totaal is de

vragenlijst ingevuld door 385 gemeenten (84%). Aan de gemeenten die de enquête niet hebben ingevuld zijn via een belronde nog enkele vragen gesteld. De respons is zo hoog, dat de uitkomsten als representatief voor alle Nederlandse gemeenten worden verondersteld. Ter verdieping van de uitkomsten is in zes gemeenten een kwalitatief onderzoek gehouden. Op basis van enkele criteria is gekozen voor Amsterdam, Den Haag, Hulst, Leeuwarden, Nieuwegein en Tilburg. In die gemeenten zijn in totaal 67 diepte-interviews gehouden met gemeenteambtenaren, gemeentelijke diensten, prostituees, exploitanten, politiemensen en andere betrokkenen.

Regioplan Beleidsonderzoek heeft onderzoek gedaan naar de sociale positie van prostituees in de vergunde sector. Het richt zich in het bijzonder op raamprostitutie, clubs, privéhuizen, escort en massagesalons. Het onderzoek heeft in 20 gemeenten verspreid over het land plaatsgevonden. Er zijn 354 prostituees geïnterviewd en 49 exploitanten. De interviews zijn face-to-face afgenomen met behulp van gestructureerde vragenlijsten. Het merendeel van de prostituees is niet in Nederland geboren en een substantieel deel van de interviews is daarom in een andere taal (vooral Engels of Spaans) afgenomen.

Intraval heeft onderzoek gedaan naar de aard en omvang van diverse vormen van niet-legale prostitutie. In dit deelonderzoek ligt de nadruk op vormen van prostitutie die zich meer in het verborgene afspelen. Daarmee is dit ook het deelonderzoek waarin het trekken van kwantificeerbare conclusies en het generaliseren van de conclusies naar de prostitutie in heel Nederland de meeste problemen oplevert. De onderzoekers hebben in een algemeen deel globale informatie over de verschillende bovengenoemde vormen van prostitutie verzameld door middel van deskresearch, interviews met 29 sleutelinformanten en de analyse van beschikbare registratiegegevens over mensenhandel. Het zwaartepunt van het onderzoek betrof een verdiepende studie in vier regio's naar illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche. In Amsterdam, Eindhoven, Groningen en Noord- en Midden-Limburg zijn registratiegegevens verzameld, sleutelinformanten gesproken, exploitanten, prostituees en klanten geïnterviewd en hebben observaties plaatsgevonden. In totaal zijn voor dit deelonderzoek ongeveer 190 personen geïnterviewd. Tevens is per regio het aanbod aan prostitutie in kaart gebracht door middel van gemeentelijke gegevens en via (lokale) dagbladen en internet.

Het WODC heeft een overkoepelende rapportage geschreven waarin de doelstellingen van de wetwijziging de leidraad vormen. De belangrijkste resultaten uit de deelonderzoeken worden hierin gecombineerd met elkaar en met relevante gegevens uit andere onderzoeken en rapportages.

Wetgeving en beleid

Met de wetwijziging die in 2000 van kracht werd, zijn het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap opgeheven; de desbetreffende artikelen zijn uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Tevens is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen aangescherpt. Het nieuwe wetsartikel 250a in het Wetboek van Strafrecht stelde alle vormen van uitbuiting in de prostitutie strafbaar. In oktober 2002 is bij een partiële herziening van de zedelijkheidswetgeving een aantal relevante wetsartikelen aangepast, vooral met het oog op een betere bescherming van minderjarigen. Artikel 250a is na aanscherping, uitbreiding en hernummering uitgemond in het huidige wetsartikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid is primair bij de lokale overheid gelegd. De gemeenten zijn dan ook de belangrijkste vormgevers van het prostitutiebeleid.

Conclusies

De vergunningverlening is praktisch overal op orde en overal vinden in meer of mindere mate controles plaats, waardoor het in de eerste evaluatie geconstateerde gebrek aan gelijkvormigheid is afgenomen (maar niet uitgebannen). In het onderzoek naar niet-legale prostitutie wordt geconstateerd dat de strikte handhaving in de verdiepingsregio's niet lijkt te hebben geleid tot een verschuiving naar niet-vergunde prostitutie binnen het gebied. Verplaatsingen tussen regio's of gemeenten komen minder voor dan tijdens de eerste evaluatie, maar er worden wel verplaatsingen geconstateerd naar gemeenten met minder strenge regelgeving of handhaving. Met name de escortbranche heeft nog de keuze zich te vestigen in gemeenten waar voor escort geen vergunning vereist is.

De politie is (nog steeds) de belangrijkste controlerende partij in de vergunde sector en voert controles uit die bijvoorbeeld ook door de Arbeidsinspectie uitgevoerd zouden kunnen worden. Een groot deel van de beschikbare capaciteit van de politie wordt besteed aan controles in de vergunde sector, waardoor de capaciteit voor een controlerende en opsporende rol bij strafbare vormen van exploitatie in de niet-vergunde sector, beperkt is. Binnen de prostitutiebranche is men van mening dat vergunde bedrijven vaker gecontroleerd worden dan niet-vergunde bedrijven. Deze situatie ondermijnt de bereidheid van exploitanten van vergunde bedrijven om zich aan de regels te houden en compliceert de aanpak van mensenhandel.

Bij deze wetswijziging heeft enerzijds een legalisatie plaatsgevonden (van exploitatie van vrijwillige prostitutie van meerderjarigen die over de vereiste papieren beschikken) maar anderzijds juist een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie. De legalisatie heeft de meeste aandacht gekregen. Toch lijkt niet zo zeer de legalisatie, als wel de strengere handhaving op strafbare vormen van prostitutie het meeste teweeg te hebben gebracht. In feite is sprake van een paradoxale situatie: waar voorheen exploitatie verboden was en nu gelegaliseerd, hebben prostituees en exploitanten het gevoel dat de regelgeving strenger geworden is, terwijl het in de praktijk gaat om striktere handhaving in plaats van de gedoogsituatie van voorheen. Internationaal wordt Nederland door sommige landen gezien als een land waar op het gebied van prostitutie alles mogelijk is en mensenhandel wordt gefaciliteerd, terwijl mensenhandel juist eerder bemoeilijkt is doordat meer gehandhaafd wordt dan in de situatie waarin alle exploitatie van prostitutie verboden was.

Beheersing en regulering exploitatie prostitutie

De vergunningverlening is op orde. Bij de gemeenten geniet een lokaal maximumbeleid de voorkeur, maar binnen de quota zijn er anno 2006 wel mogelijkheden voor de vestiging van nieuwe seksinrichtingen. Gemeenten hebben de locatiegebonden prostitutiebedrijven redelijk onder controle. Locatiegebonden prostitutiebedrijven zonder vergunning zijn ver in de minderheid. Voor de niet-locatiegebonden bedrijven is de situatie gecompliceerder. Een uitsluitend lokaal gerichte aanpak ten aanzien van niet-locatiegebonden vormen van exploitatie van prostitutie is niet afdoende. Het is zeer eenvoudig voor de bedrijven om uit te wijken naar een andere gemeente of regio waar óf geen vergunning vereist is, óf de aanpak minder streng is.

Daarnaast bestaan er moeilijk te controleren sectoren zoals parenclubs, saunaclubs en massagesalons. De parenclubs en saunaclubs hebben met elkaar gemeen dat er officieel vaak geen prostitutie plaatsvindt. Zowel prostituees als prostituanten komen officieel als betalende bezoekers van de club binnen en de exploitant heeft (officieel) geen enkele bemoeienis met wat de bezoekers vervolgens met elkaar afspreken en doen. Er is geen grond voor handhavende instanties om bijvoorbeeld de prostituees die als saunabezoeker binnen zijn gekomen, te controleren op hun papieren.

Zowel de vraag naar als het aanbod van prostitutie schijnt de afgelopen jaren te zijn afgenomen. Het is echter de vraag in hoeverre dit een gevolg is van de opheffing van het bordeelverbod en de daarmee gepaard gaande meer strikte handhaving. Het is meer aannemelijk dat de afname van de vraag is veroorzaakt door andere factoren zoals de verslechterde econo-

mie en de groei van internet. Andere mogelijke oorzaken die in het onderzoek genoemd zijn, zijn een gebrek aan innovatie in de prostitutiesector, waardoor aanbod en vraag minder goed op elkaar aansluiten; de eroti-sering van het uitgaansleven, waardoor vrijwillige onbetaalde seksuele activiteiten zijn toegenomen; en de afschrikwekkende werking op klanten van cameratoezicht in prostitutiegebieden. De afname van de vraag kan tot slot deels veroorzaakt zijn door een afname in de diversiteit van het aanbod. Die afname in diversiteit hangt wel samen met de toegenomen handhaving in de prostitutiesector doordat het voor buitenlandse vrouwen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning moeilijker is geworden in de prostitutie werkzaam te zijn.

Bestrijden van exploitatie van onvrijwillige prostitutie

Onvrijwilligheid is vaak zeer moeilijk te constateren door derden. Het is daarom praktisch onmogelijk iets te zeggen over eventuele ontwikkelingen in het aantal prostituees dat onder enige mate van dwang werkzaam is.

Signalen van onvrijwillige prostitutie zijn tijdens het veldwerk van het onderzoek naar niet-legale prostitutie aangetroffen, zij het in geringe mate. Een aantal van de signalen voor uitbuiting die door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel worden onderscheiden, is wel door de onderzoekers in de praktijk opgemerkt, de omvang was echter beperkt. Van de geïnterviewde prostituees in de vergunde sector meldt acht procent onder enige vorm van dwang in de prostitutie te zijn begonnen.

Complicerende factor bij de bestrijding van de exploitatie van onvrijwillige prostitutie is dat beleid, vergunningverlening en handhaving vooral gericht zijn op exploitanten. Exploitanten kunnen weliswaar dwang uitoefenen, maar dwang wordt vooral uitgeoefend door pooiers die meer op de achtergrond opereren en waar exploitanten geen weet van hoeven te hebben. Pooiers zijn nog altijd een veelvoorkomend verschijnsel. Prostituees met pooiers zijn vooral werkzaam achter de ramen, in de escort en thuis. In die sectoren is het voor pooiers het meest eenvoudig om prostituees in de gaten te (laten) houden. Dat het aantal prostituees met pooiers niet lijkt te zijn afgenomen, is zorgwekkend in het kader van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. Wel lijkt het bewustzijn over het voorkomen van onvrijwilligheid en uitbuiting te zijn toegenomen bij exploitanten en prostituees.

Gezien het problematische karakter van het signaleren van en optreden tegen onvrijwilligheid, zijn instrumenten die daarbij behulpzaam kunnen zijn zeer gewenst. In dit verband is de campagne 'Schijn bedriegt' van Meld Misdaad Anoniem een nuttige aanvulling gebleken.

Beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik

De onderzoekers van het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie concluderen dat van minderjarigheid in de vergunde sector nauwelijks sprake lijkt te zijn en dat in het niet-vergunde deel van de prostitutie eveneens geen signalen over een grote aanwezigheid van minderjarigheid zijn.

Binnen vergunde prostitutiebedrijven worden bij controles slechts zeer incidenteel minderjarigen aangetroffen. Echter, het is niet eenvoudig om duidelijkheid te krijgen over het voorkomen van minderjarigheid doordat de leeftijd van jonge prostituees vaak moeilijk is in te schatten, waardoor ook hulpverleners weinig zicht hebben op de omvang. De onderzoekers van het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie zijn bij hun observaties zelf geen minderjarige prostituees tegengekomen.

Wel zijn er signalen van meisjes die vanaf hun achttiende verjaardag in de prostitutie actief zijn. Om die reden is er zowel in Eindhoven als in Groningen een ketenaanpak jeugdprostitutie opgezet. In Amsterdam wordt met een ketenaanpak voor slachtoffers van zogenoemde loverboys gewerkt, met bijzondere aandacht voor minderjarigen.

Uit het deelonderzoek naar de positie van prostituees blijkt dat vijf procent van de geïnterviewde prostituees uit de vergunde sector begonnen is als prostituee op een leeftijd onder de achttien jaar. Jonge starters zijn momenteel voornamelijk werkzaam in de escort. Meer dan de helft van de prostituees die in de escort werkzaam zijn, is begonnen op een leeftijd jonger dan twintig jaar. Ruim tien procent was zelfs jonger dan achttien jaar.

De beschikbare gegevens maken geen uitspraken mogelijk over een eventuele ontwikkeling door de jaren heen in de omvang van het aantal minderjarigen dat in de prostitutie werkzaam is.

Beschermen van de positie van prostituees

De arbeidsverhoudingen in de vergunde bedrijven zijn de afgelopen jaren nauwelijks veranderd, van een betekenisvolle verbetering is geen sprake. Binnen de branche heerst nog altijd verwarring over de vormgeving van de arbeidsverhoudingen. Prostituees en exploitanten houden tegenover de Belastingdienst vol dat de prostituees zelfstandig werkzaam zijn, maar tegelijkertijd vindt er op grote schaal bemoeienis van exploitanten met de werkzaamheden van prostituees plaats, op zo'n manier dat in feite sprake is van gezagsverhoudingen. De rechtspositie van prostituees is slecht. In de huidige praktijk worden, ondanks het feitelijk bestaan van gezagsverhoudingen, de risico's van niet kunnen werken geheel op de prostituees afgewenteld. Het is niet te verwachten dat verbeteringen vanzelf vanuit de sector tot stand zullen komen. Wellicht is een koppeling van het stellen

van minimumeisen ten aanzien van de arbeidsverhoudingen aan het vergunningenbeleid een mogelijkheid.

Op het terrein van de arbeidsomstandigheden zijn weinig echte misstanden gesignaleerd, maar er zijn wel grote verschillen in de omstandigheden waaronder prostituees hun werk verrichten. Prostituees spelen hier deels op in door een bedrijf te verruilen voor een ander als de omstandigheden slecht zijn. De mate van emotioneel welbevinden van prostituees is echter op alle gemeten aspecten lager dan in 2001 en het gebruik van kalmeringsmiddelen is toegenomen.

In het kader van de bescherming van de positie van prostituees is het belangrijk dat prostituees voldoende uitstapmogelijkheden hebben indien zij willen of moeten stoppen met het werk in de prostitutie. Slechts zes procent van de gemeenten meldt desgevraagd dat in het beleid aandacht wordt besteed aan uitstapmogelijkheden voor prostituees.

Ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen

Criminele randverschijnselen zijn in deze evaluatie slechts zijdelings aan bod gekomen. Voor de ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen is een goede toetsing bij de vergunningverlening belangrijk. In dat kader kan de Wet BIBOB een grote rol spelen. Op basis van die wet kunnen bestuursorganen weigeren een beschikking te geven (of deze intrekken) indien ernstig gevaar bestaat dat deze mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of geldelijk voordeel uit strafbare feiten te benutten. In de meeste gemeenten is nog geen gebruik gemaakt van de wet, maar het gebruik in de sector van de seksuele dienstverlening is wel in opkomst. In 2006 is Amsterdam gestart met het inzetten van de BIBOB-procedure bij het checken van vergunningaanvragen voor de prostitutiesector. Dat heeft ertoe geleid dat ten tijde van dit onderzoek Amsterdam op basis van de Wet BIBOB besloten heeft een groot aantal vergunningen van een zeer beperkt aantal ondernemers voor raambordelen in te trekken. De uitkomst van eventuele beroepsprocedures dient afgewacht te worden voordat kan worden geconcludeerd hoe succesvol het inzetten van de BIBOB-procedure kan zijn.

Terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen

Het aantal prostituees uit Rusland, Roemenië, Bulgarije en Latijns-Amerikaanse landen (die over het algemeen niet over de vereiste papieren beschikken) is gedaald. In alle sectoren in de onderzochte verdiepingsregio's is een toename gesignaleerd van prostituees uit landen van Oost-

Europa die onder de EER vallen. Zij lijken voor een deel de plaats in te nemen van vrouwen uit de eerder genoemde landen. Het aantal vrouwen dat zich zonder de vereiste papieren aanmeldt bij clubs, is gedaald. Het aanbod van buitenlandse prostituees door bemiddelaars bij clubs is eveneens afgenomen. Daarenboven is bij controles het aantal geconstateerde overtredingen afgenomen, in het bijzonder op het terrein van het verrichten van werk zonder in het bezit te zijn van de daarvoor vereiste papieren. Zowel exploitanten als prostituees geven te kennen dat voor vrouwen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning de consequenties van de wetswijziging het grootst zijn. Al met al lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het aantal buitenlandse prostituees dat werkt zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning in het algemeen is afgenomen. Verscherpte controles en handhaving hebben aan deze ontwikkeling bijgedragen.