

Samenvatting

Op 10 november 2009 is een voorstel van wet voor het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend dat zich richt op het verkleinen van lokale en regionale verschillen, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door bedrijfsmatige prostitutie onder een vorm van regulering te brengen en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Wanneer de Wrp wordt aangenomen zullen alle gemeenten een vergunningplicht moeten invoeren voor seksbedrijven, waaronder ook escortbedrijven. Sommige gemeenten kennen al jaren een vergunningplicht, ook voor escortbedrijven. Dit betekent echter niet dat ook alle escortbedrijven en zelfstandig werkende escorts een vergunning aanvragen. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek is de Wrp nog steeds niet aangenomen.

Opdracht

In opdracht van het WODC is door Pro Facto in samenwerking met Intraval onderzoek gedaan naar het toezicht en de handhaving van (bestuursrechtelijke) regels voor escortbedrijven, alsmede de naleving van deze regels.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke vormen van toezicht en handhaving worden toegepast op de escortbranche, wat waren de resultaten, knelpunten en neveneffecten, op welke manier kunnen gemeenten de naleving van regels binnen de escortbranche bevorderen en welke 'good practices' bestaan er op het gebied van toezicht en handhaving op dit terrein?

Om antwoord te geven op deze vraag hebben we allereerst een document- en literatuurstudie verricht. Daarnaast zijn we in tien gemeenten – die in overleg met de begeleidingscommissie zijn geselecteerd - diepgaand ingegaan op de lokale situatie met betrekking tot het escortbeleid en het toezicht en de handhaving daarvan. Verder hebben we diverse personen gesproken, zoals bij het escortbeleid betrokken medewerkers van gemeenten, politieambtenaren die uitvoering geven aan het toezicht op de escortbranche, exploitanten, woordvoerders van belangenverenigingen, alsmede personen die vanuit verschillende organisaties betrokken zijn bij de vormgeving van landelijk beleid. Tenslotte zijn we in de gelegenheid gesteld in drie verschillende gemeenten mee te lopen met prostitutiecontroleteams om te zien hoe deze teams te werk gaan en hebben we gesprekken gevoerd met zowel de leden van deze teams als met de gecontroleerde escorts.

Beleid

Binnen alle tien onderzochte gemeenten geldt een vergunningplicht voor escortactiviteiten, maar deze gemeenten definiëren het begrip escortbedrijf verschillend. De definitie zoals thans door zes van de tien gemeenten gehanteerd kenmerkt zich door het zogeheten locatiecriterium: dit houdt in dat ervan wordt uitgegaan dat de escortactiviteiten elders, dus niet in de bedrijfsruimte, plaatsvinden. Een belangrijk criterium binnen vier van de tien gemeenten betreft het 'bemiddelen' tussen klant en prostituee. Wat onder bemiddelen dient te worden verstaan is echter niet altijd duidelijk. In alle onderzochte gemeenten maakt het begrip 'bedrijfsmatig' onderdeel uit van de gehanteerde definitie, maar ook hiervoor geldt dat de

meeste gemeenten niet hebben toegelicht wat hieronder wordt verstaan.

De definitie van escortbedrijf zal in de Wrp als volgt gaan luiden: ‘de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee’. Vrijwel alle gemeenten hebben aangegeven deze definitie – voor zover dat nog niet is gebeurd – over te nemen in de APV.

Juridische implicaties

De voor escortactiviteiten geldende criteria zijn, aan de hand van de definitie van een escortbedrijf, eenvoudig hanteerbaar indien escortactiviteiten zich in de praktijk ook op dergelijke, overzichtelijke, wijze zouden voordoen. In de praktijk blijkt echter een verschuiving waarneembaar van de klassieke vorm van escortbedrijven naar andersoortige vormen, zoals een voor zichzelf werkende escort (zonder tussenpersoon) en thuisprostitutie. Gemeenten blijken hiermee verschillend om te gaan.

Het merendeel van de tien onderzochte gemeenten is van mening dat een zelfstandig werkende escort ook onder de noemer van escortbedrijf valt. Een escort kan volgens die gemeenten voor zichzelf bemiddelen en in die situaties geldt dan ook een vergunningplicht. Dat geen sprake is van een tussenpersoon staat hieraan volgens hen niet in de weg. Een enkele gemeente geeft echter aan dat een zelfstandig werkende escort niet onder de definitie van een escortbedrijf valt. Volgens die gemeente luidt de vraag of deze manier van werken überhaupt onder een bestaande definitie te scharen valt. Gemeenten blijken ook verschillend om te gaan met thuisprostitutie. Indien personen zich als escort aanbieden maar vervolgens thuiswerken, is voor enkele gemeenten niet duidelijk onder welke bepaling zij vallen.

Voor de vraag of sprake is van vergunningplichtige escortactiviteiten is mede bepalend of de activiteiten een bedrijfsmatig karakter hebben. De meeste gemeenten geven aan dat zodra er geadverteerd wordt, in de praktijk niet getwijfeld wordt aan het bedrijfsmatige karakter daarvan. Andere gemeenten geven aan dat bedrijfsmatigheid al snel aan de orde is, maar dat het probleem zit in het vaststellen daarvan. Uit de wetsgeschiedenis blijken enkele factoren die bepalend zijn voor de vraag of sprake is van bedrijfsmatige activiteiten, maar deze factoren zijn niet nader uitgewerkt.

In verband met bovenstaande is van belang dat de minister onlangs (medio 2016) heeft aangegeven dat een individuele prostituee nooit een bedrijf kan zijn in de zin van de wet. De vergunningplicht geldt onder de Wrp enkel voor de exploitant en niet voor thuiswerkers, of zelfstandig werkende prostituees.

Bestuurlijk en strafrechtelijk toezicht

In negen van de tien bestudeerde gemeenten voert de politie voor de gemeenten het toezicht op de escortbranche uit. Op het moment dat de politie toezicht houdt, doet zij dat met twee ‘petten’ op. De politie is ten eerste bestuurlijk toezichthouder, maar houdt zich tegelijkertijd ook met strafrechtelijke opsporing bezig.

Gemeenten reguleren bepaalde activiteiten – waaronder escortactiviteiten – in de APV. De bevoegdheid tot het stellen van regels en het hanteren van een vergunningenbeleid reikt logischerwijs niet verder dan tot aan de gemeentegrens waarbinnen het gemeentelijk orgaan zijn gezag heeft. Indien een bepaalde gedraging een APV-overtreding oplevert, kan die overtrekking dan ook slechts worden gesanctioneerd voor zover die gedraging binnen de gemeentegrenzen heeft plaatsgevonden.

In geval van escortactiviteiten is dit een complicatie doordat twee fases te onderscheiden zijn: de fase van bemiddeling (fase 1) en de feitelijke uitvoering van de 'overeenkomst' (fase 2) die dikwijls plaatsvindt in een andere gemeente dan waar het escortbedrijf is gevestigd en waar de bemiddeling heeft plaatsgevonden. Door dit onderscheid dringt zich de vraag op wie bevoegd is tot handhaven. De tekst van de memorie van toelichting lijkt te suggereren dat enkel de gemeente waar het escortbedrijf is gevestigd, bevoegd is tot handhaving. Van een bedrijf hoeft echter niet altijd sprake te zijn en dat maakt het antwoord op de vraag naar de bevoegdheid tot handhaving gecompliceerd.

Bestuurlijke rapportages

Bij een mogelijke bestuurlijke overtreding maakt de toezichthouder naderhand een bestuurlijke rapportage op en op basis daarvan kan vervolgens gehandhaafd worden. Uit de memorie van toelichting blijkt dat zo'n bestuurlijke rapportage gestuurd moeten worden naar de gemeente waar het escortbedrijf gevestigd is en van waaruit de bemiddeling heeft plaatsgevonden. In een aantal gemeenten gebeurt dit ook op deze wijze, terwijl sommige gemeenten de bestuurlijke rapportages sturen naar de gemeente waar de escort woonachtig is. Dat kunnen twee verschillende gemeenten zijn.

De bevoegdheid van een gemeentelijk orgaan strekt niet verder dan zijn geografische buitengrens. In die gevallen waarin bestuurlijke rapportages echter worden verzonden naar de gemeente waar het escortbedrijf gevestigd is, terwijl de activiteiten elders hebben plaatsgevonden, wordt ervan uitgegaan dat de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt relevant is voor de vraag welke gemeente bevoegd is tot handhaving. De vraag is of dit juist is en hiertoe is dan ook een vergelijking gemaakt met de sinds 2010 geldende zgn. Voetbalwet. Op basis van de Voetbalwet kunnen burgemeesters van gemeenten waar betaald voetbal wordt gespeeld door middel van het opleggen van maatregelen ook tegen supporters van de uit spelende partij optreden die (doorgaans) uit een andere gemeente afkomstig zijn.

Bij zelfstandig werkende escorts speelt eveneens een handhavingsvraagstuk, omdat een zonder vergunning werkende escort op allerlei locaties door het land kan werken. Ook dan luidt de vraag welke gemeente bevoegd is tot handhaving: is dat de woonplaats van de escort, de plaats waar de bemiddeling plaatsvindt, of de plaats van daadwerkelijke uitvoering? Hierop is geen eenduidig antwoord te geven en de memorie van toelichting geeft dat evenmin.

Wijzigingen onder de Wrp

Onder de Wrp lijkt ervan te worden uitgegaan dat enkel het bemiddelen vergunningplichtig is en dus niet de activiteit die daaruit voortvloeit. De vergunningplicht geldt dan alleen in de gemeente waar het bureau gevestigd is, maar zoals aangegeven kunnen de diensten ook buiten de gemeentegrenzen worden aangeboden. In dat geval dient de bestuurlijke rapportage te worden gestuurd naar de gemeente waar de vergunning is (of zou moeten zijn) afgegeven. Het verrichten van de diensten kunnen onder de Wrp op zich ook vergunningplichtig zijn wegens de in de Wrp opgenomen definitie van seksbedrijf, waaronder onder andere wordt verstaan: 'de activiteit bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling'. In dat geval is ook de gemeente waar de seksuele handelingen plaatsvinden bevoegd tot handhaving.

Het begrip bemiddelen onder de Wrp

In de Wrp is het begrip 'bemiddelen' opgenomen in de definitie van escortbedrijf. Dit lijkt echter niet logisch, omdat het enkel ziet op de situatie waarin daadwerkelijk sprake is van een exploitant die tussen klant en prostituee bemiddelt. In de praktijk blijkt echter dat er steeds

meer zelfstandig werkende escorts zijn, terwijl die onder de Wrp dus buiten de vergunningplichtige doelgroep zouden vallen. In het licht van vorenstaande is het van belang dat de minister onlangs heeft aangegeven dat de zelfstandig werkende prostituee onder de Wrp niet vergunningplichtig is, omdat de vergunningplicht conform het wetsvoorstel enkel geldt voor de exploitant. De vergunningplicht zou dan kunnen worden omzeild door zich voor te doen als zelfstandig werkende.

Aard en omvang

Uit recent landelijk onderzoek naar prostitutie in Nederlandse gemeenten blijkt dat het aantal vergunde escortbedrijven, die niet-locatie gebonden is, is gestegen. In de tien onderzochte gemeenten zijn begin 2016 ruim 60 vergunde escortbedrijven gevestigd, bijna de helft van het totale aantal vergunde escortbedrijven in Nederland. In vijf van de tien onderzochte gemeenten zijn vergunningen aan escortbedrijven afgegeven. Verreweg de meeste escortbedrijven zijn gevestigd in de drie grote gemeenten; Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In twee overige gemeenten gaat het om slechts enkele vergunde escortbedrijven. Het aantal vergunde bedrijven is, behalve in Amsterdam, waar sprake is van een afname, de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. Volgens respondenten zou vooral een toename van escorts zijn in het niet-vergunde deel van de branche. Hoe groot deze toename is, is onduidelijk. Actuele gegevens over het aantal actieve escorts zijn niet beschikbaar.

Toezicht

In negen van de tien onderzochte gemeenten wordt toezicht op het naleven van de vergunningplicht voor escorts en de regels die daarbij gelden uitgevoerd door de politie. Een aantal gemeenten heeft daarnaast daartoe speciaal aangewezen ambtenaren. Controles worden met name regelmatig uitgevoerd bij vergunde escortbedrijven, hetgeen door exploitanten als belastend worden ervaren. In het merendeel van de gemeenten wordt de controle ten aanzien van niet-vergunde bedrijven overgelaten aan de politie. De frequentie waarmee dergelijke controles plaatsvinden verschilt per gemeente en deze controles vinden niet overal op dezelfde wijze plaats. Uit de drie door de onderzoekers bijgewoonde escortcontroles komen nadrukkelijke verschillen in onder andere de gehanteerde werkwijze naar voren. De kans dat een niet-vergund bedrijf wordt gecontroleerd is veel kleiner dan van een wel-vergund bedrijf. Escortcontroles worden als nuttig beschouwd, maar gezien de frequentie en omvang waarin dit gebeurt zijn deze niet toereikend om het echt effectief te laten zijn.

De door de politie verrichte controles worden vooral met een strafrechtelijke bril uitgevoerd. In geval van bestuursrechtelijke overtreding wordt wel vaak een bestuurlijke rapportage opgemaakt en naar de betreffende gemeente gestuurd met het verzoek om handhaving.

Handhaving

In de tien onderzochte gemeenten wordt verschillend omgegaan met het inzetten van bestuurlijke handhavingsmiddelen. Slechts een aantal gemeenten heeft het prostitutiebeleid concreet beschreven en heeft daarin handhavingsprotocollen opgenomen. Gesprekspartners hebben aangegeven dat het beleid van gemeenten niet altijd op elkaar is afgestemd en dat dit leidt tot onduidelijkheden wat betreft handhavingsbevoegdheden. Verder wordt volgens de gesprekspartners lang niet altijd opvolging gegeven aan de bestuurlijke rapportages. Sancties ten aanzien van vergunde escortbedrijven en niet-vergunde escortbedrijven verschillen van elkaar.

Handhaving binnen de niet-vergunde branche blijkt lastig uitvoerbaar. Dit komt onder meer doordat escorts gemakkelijk in de anonimiteit verdwijnen en wegens het feit dat zij regelmatig niet staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen. Dit maakt dat dwangsommen

moeilijk te innen zijn. Opvallend is ook dat in het merendeel van de gemeenten na een eerder geconstateerde overtreding geen specifieke hercontroles plaatsvinden.

Naleving

Volgens gesprekspartners bestaat zowel bij sommige exploitanten als bij zelfstandig werkende escorts in de niet-vergunde branche een duidelijke behoefte om legaal te werken en zijn er verschillende andere barrières die er voor zorgen dat zij nog niet vergund werken.

Mogelijkheden voor regelovertreding zijn in de escortbranche dusdanig dat ze de naleving negatief beïnvloeden. In de gemeenten waar controles worden uitgevoerd, blijkt dat deze controles arbeidsintensief en vaak weinig effect sorteren. Een belangrijke factor die de naleving in de praktijk vooral negatief beïnvloedt is de kosten-batenafweging. Daarbij spelen drie aspecten een belangrijke rol: anonimiteit, veiligheid en financiën en administratieve lasten.

De bestaande handhaving heeft in beperkte mate een positieve invloed op de naleving. De kans dat een overtreding door anderen wordt gesignaleerd en wordt gemeld is bij escort niet groot, omdat escortactiviteiten niet tot overlast leiden. Ook de controlekans wordt door leden van controleteams als relatief laag ingeschat. Per controle kunnen immers zes tot hooguit acht escorts worden gecontroleerd. Verder blijkt dat de detectiekans hoog is, maar dat het vaststellen van mensenhandel moeilijk is en wordt de kans op controle vooral in de vergunde branche gevoeld.

Voorts blijkt dat de hoogte van een sanctie in het algemeen een positieve invloed heeft op de naleving. Gemeenten geven aan dat naleving wordt bevorderd door de hoge impact van sancties op de bedrijfsvoering, de hoogte en soort van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld en de bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

Er zijn ten slotte diverse manieren aangedragen om zowel het illegaal niet-vergund werken te ontmoedigen, als het vergund werken te bemoedigen.

