

## **Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod**



**249**

Onderzoek en beleid

# **Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod**

**A.L. Daalder**

**Bju**

Boom Juridische uitgevers



**Wetenschappelijk Onderzoek-  
en Documentatiecentrum**

---

## Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

---

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](mailto:bdc@bdc.boom.nl)

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC, kamer KO 14

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl).

Op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl) is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2007 WODC

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voorzover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*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 978 90 5454 570 5

NUR 820

# Voorwoord

Prostitutie is een eeuwenoud en wereldwijd verbreid fenomeen. Dat prostitutie al zo lang bestaat en praktisch overal voorkomt heeft er echter niet toe geleid dat prostitutie internationaal een algemeen geaccepteerd verschijnsel is. Integendeel, in de meeste landen is betrokkenheid bij prostitutie op enigerlei wijze strafbaar gesteld. Zo kan de prostituee zelf strafbaar zijn, of de exploitant van een seksinrichting of de klant. Combinaties van strafbaarstellingen van deze partijen komen eveneens veelvuldig voor.

In Nederland kennen we sinds het algemeen bordeelverbod is opgeheven, de unieke situatie dat onder bepaalde voorwaarden de exploitatie van prostitutie van meerderjarige prostituees die het werk vrijwillig verrichten en die in het bezit zijn van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel, legaal is. Prostitutie wordt voor de wet opgevat als een (bijzondere) vorm van arbeid. Dat betekent echter niet dat prostitutie in Nederland inmiddels algemeen maatschappelijk aanvaard is en buiten de belangstelling staat. Bijna dagelijks is er op enige wijze aandacht in de media voor prostitutie, waarbij diverse aspecten van prostitutie naar voren komen. Voorbeelden van issues die recent in de media naar voren zijn gekomen en soms breed zijn uitgemeten, zijn: de aanhouding van een bende mensenhandelaren die ten minste 90 vrouwen gedwongen te werk hebben gesteld in de prostitutie; de eventuele gevolgen van de dreigende sluiting van een groot aantal ramen in Amsterdam door het voornemen van de gemeente om op basis van de Wet BIBOB de vergunning van een aantal exploitanten in te trekken en de voorgenomen oprichting van een standbeeld voor prostituees. In diverse praatprogramma's is prostitutie een dankbaar onderwerp van discussie. Hierbij is regelmatig een belangrijkere rol weggelegd voor meningen dan voor feiten.

Internationaal is er veel belangstelling voor de legalisering in Nederland en voor de ontwikkelingen in de prostitutie na de legalisering. Hierbij wordt nog wel eens uit het oog verloren dat prostitutie in Nederland weliswaar onder voorwaarden is gelegaliseerd, maar dat tegelijkertijd de strafbaarstelling van de exploitatie van bepaalde vormen van prostitutie juist is verscherpt. Dit betreft diverse vormen van mensenhandel, waaronder de exploitatie van minderjarige prostituees en van prostituees die onder enige vorm van dwang werkzaam zijn. In deze evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod is zowel aandacht besteed aan de gelegaliseerde vormen van exploitatie van prostitutie, als aan de strafbare vormen van exploitatie van prostitutie. Met behulp van de resultaten van de evaluatie kan een discussie op basis van feiten in plaats van slechts op basis van opvattingen plaatsvinden. Vanwege de gecompliceerdheid en uitgebreidheid van het terrein, zijn voor de evaluatie drie deelonderzoeken verricht door respectievelijk DSP-groep, Regioplan Beleidsonderzoek en Intraval. Voor u ligt het overkoepelende rapport van het WODC waarin de belang-

rijkste resultaten van de deelonderzoeken worden samengevat en gecombineerd met relevante gegevens uit ander onderzoek.

Onze dank gaat uit naar de onderzoekers van de deelonderzoeken en naar alle respondenten die de onderzoekers te woord hebben willen staan.

Daarnaast wil ik de leden van de leescommissie danken voor hun reacties en de onderzoekers Zuidema, Aerts en Boonstra van het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam voor het voortijdig in mogen zien van hun publicatie over arbeidsrecht en prostitutie.

Prof. dr. Frans Leeuw  
Directeur WODC

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	17
1.2 Doelstelling	19
1.3 Afbakening van begrippen	21
1.4 Methoden van onderzoek	23
1.4.1 Onderzoek onder gemeenten	24
1.4.2 Onderzoek onder prostituees en exploitanten in de vergunde sector	25
1.4.3 Onderzoek naar niet-legale prostitutie	26
1.5 Leeswijzer	27
<b>2 De prostitutiebranche</b>	<b>29</b>
2.1 Aanbod	29
2.2 Vraag	33
2.3 Ontwikkelingen	34
<b>3 Wetgeving en beleid</b>	<b>39</b>
3.1 Wetgeving	39
3.2 Veronderstellingen achter de wetswijziging	41
3.3 Het beleid	42
3.4 Internationale context	44
<b>4 Beheersing en regulering exploitatie prostitutie</b>	<b>47</b>
4.1 Gemeentelijk beleid	47
4.2 Vergunningverlening	48
4.3 Toezicht, handhaving en naleving	50
4.3.1 Spontane nalevingsfactoren	51
4.3.2 Handhavingsfactoren	54
4.4 Ontwikkelingen	57
<b>5 Bescherming van de positie van prostituees</b>	<b>61</b>
5.1 Arbeidsverhoudingen	61
5.1.1 Jurisprudentie	62
5.1.2 Praktijk	64
5.2 Arbeidsomstandigheden	68
5.3 Mobiliteit	68
5.4 Uitstapmogelijkheden	69
5.5 Ontwikkelingen	71

<b>6</b>	<b>Strafbare vormen van exploitatie van prostitutie</b>	<b>73</b>
6.1	Niet-vergunde exploitatie	73
6.2	Niet-legale arbeid	75
6.3	Minderjarigheid	77
6.4	Uitbuiting	78
6.5	Ontwikkelingen	81
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>83</b>
	<b>Summary</b>	<b>91</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>99</b>
	<b>Bijlage 1: Leescommissie</b>	<b>103</b>
	<b>Bijlage 2: Artikel 273f Wetboek van Strafrecht</b>	<b>105</b>



# 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.



# 1 Inleiding

Op 1 oktober 2000 is na decennia van maatschappelijke discussies de wetwijziging van kracht geworden waarmee het algemeen bordeelverbod is opgeheven. Een wijziging die niet alleen in Nederland, maar ook internationaal belangstelling heeft gewekt. In veel landen wordt reeds jarenlang gediscussieerd over hoe de maatschappij om zou moeten gaan met prostitutie; met prostituees, exploitanten en klanten van prostituees. De discussies over prostitutie omvatten een veelheid aan onderwerpen zoals openbare orde en veiligheid, volksgezondheid, ethiek en moraal, geweld tegen vrouwen, mensenhandel en georganiseerde criminaliteit. In verschillende landen hebben recent wijzigingen plaatsgevonden in het prostitutiebeleid, maar de koers die in Nederland is gekozen is tamelijk uniek. Voorbeelden van met Nederland vergelijkbare (gedeeltelijke) legalisering van de exploitatie van prostitutie zijn schaars. Queensland in Australië is één van de weinige gebieden waar sinds 2002 de exploitatie van prostitutie onder strikte voorwaarden in kleine bordelen is toegestaan.

De kern van de wetwijziging in Nederland 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 het bijzonder diverse vormen van mensenhandel) krachtig te bestrijden.

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2001/2002 heeft een eerste evaluatie van de wetwijziging plaatsgevonden middels zes deelonderzoeken die werden uitgevoerd door diverse instanties onder de regie van het WODC. In het overkoepelende rapport van het WODC worden de hoofdlijnen van de resultaten geschetst (Daalder, 2002). Die eerste evaluatie leek in feite te vroeg te komen omdat de vergunningverlening ten tijde van dat onderzoek in een groot aantal gemeenten nog niet rond was. Aan toezicht en handhaving waren de betreffende organisaties meestal ook nog in geheel niet toegekomen. De met de wetwijziging beoogde veranderingen waren daarmee deels nog niet doorgevoerd (Daalder, 2002).

Niettemin waren er enige conclusies te trekken. Er bleek veel steun te bestaan voor de wetwijziging en de achterliggende doelstellingen, zowel onder prostituees en exploitanten als onder overheidsinstanties, zakelijke dienstverleners en burgers.

Met betrekking tot het beleid werd geconcludeerd dat er weinig specifiek op prostitutie gericht beleid was en er weinig specifieke activiteiten werden ondernomen. Specifiek op prostitutie gerichte activiteiten van een aantal overheidsinstanties, zoals de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst maar ook lokale overheden, waren zeer beperkt. Het status-quo-

beleid dat in veel gemeenten werd gevoerd vormde een rem op mogelijke vernieuwing in de prostitutiebranche. Doordat er nauwelijks mogelijkheden waren voor nieuwe bedrijven om zich te vestigen werd innovatie (en mogelijk daarmee gepaard gaande verbetering van de positie van prostituees) beperkt. Aangegeven werd dat gemeenten hier een stimulerende rol zouden kunnen spelen middels beleidswijziging en dat daardoor wellicht de doelstellingen van de wetswijzigingen eerder bereikt zouden kunnen worden dan door het handhaven van de status-quo. De lokale overheid zou op meerdere punten, bijvoorbeeld in de voorlichting, een actievare rol kunnen spelen volgens diverse instanties en betrokkenen.

Over de arbeidsverhoudingen tussen exploitanten en prostituees bleek veel verwarring te bestaan, vooral over de eisen waaraan deze verhouding moet voldoen om van zelfstandigheid te kunnen spreken. Prostituees werkten volgens exploitanten en prostituees zelf als zelfstandige, terwijl er wel elementen van een gezagsverhouding aanwezig schenen te zijn. De verwarring leek exemplarisch voor de onduidelijkheid die over het algemeen bestond over de invulling van arbeidsrechtelijke normen waar het prostitutie betreft.

In de eerste evaluatie werd geconstateerd dat door de decentralisatie van het prostitutiebeleid de invoering van de wet en de bijbehorende handhaving landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig waren verlopen. Daardoor waren grote verschillen ontstaan tussen regio's en gemeenten. Het gebrek aan gelijkvormigheid veroorzaakte verplaatsingen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en door prostituees zonder voor een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning). Het belang van een landelijk minimumniveau van handhaving werd als een noodzakelijke voorwaarde geformuleerd voor het tegengaan van verplaatsingseffecten en het bereiken van de doelstellingen van de wetswijziging. Daarbij werd speciale aandacht gevraagd voor de rol van de politie. Een groot deel van de capaciteit van de politie werd gebruikt voor controles in de gereguleerde sector, waardoor de potentiële controlerende en opsporende rol bij strafbare vormen van prostitutie buiten de vergunde bedrijven zeer beperkt werd ingevuld. Bovendien werd een discrepantie gesignaleerd tussen het niveau waarop de prostitutie georganiseerd was en het niveau waarop gehandhaafd werd. Waar signalering en handhaving op een lokaal niveau plaatsvonden, hadden sommige prostitutievormen zoals de escort een landelijke of zelfs internationale reikwijdte.

Met betrekking tot een vervolgonderzoek werd onder meer geadviseerd enkele jaren te wachten, aangezien de processen die zouden moeten leiden tot de met de wetswijziging nagestreefde ontwikkelingen, zoals de verbetering van de positie van prostituees, complex van aard zijn en tijd kosten.

Mede om die reden heeft de minister van Justitie 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 door respectievelijk DSP-groep, Regioplan Beleidsonderzoek en Intraval. De resultaten van de deelonderzoeken worden in dit rapport samengevat en gecombineerd met relevante gegevens uit andere onderzoeken en rapporten.

## 1.2 Doelstelling

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 problematiek in en rond de prostitutiebranche is breed en complex. De hoofddoelstellingen van de wetswijziging vielen onder de verantwoordelijkheid van zes departementen. Gezien de complexiteit van het terrein van de prostitutie, was afbakening ten behoeve van het onderzoek noodzakelijk. In dit onderzoek zijn, mede op basis van de gegevens uit de eerste evaluatie, drie zwaartepunten gekozen die in drie deelonderzoeken aan bod zijn gekomen (zie ook paragraaf 1.4). De zwaartepunten betreffen de niet-legale exploitatie van prostitutie; het gemeentelijk beleid en de positie van prostituees in met name de vergunde bedrijven.

De noodzakelijke inperking van het onderzoek heeft tot gevolg dat enkele aspecten (bijvoorbeeld het imago van de branche) die relatief (ten opzichte van de zwaartepunten) minder van belang werden geacht, buiten dit onderzoek zijn gebleven.

Voorzover mogelijk en relevant worden resultaten uit de deelonderzoeken vergeleken met de resultaten van het onderzoek uit 2002, waarvan het veldwerk heeft plaatsgevonden in 2001. Op die wijze worden, indien mogelijk, ontwikkelingen sinds 2001 in kaart gebracht en wordt beschrijvend weergegeven of en in welke zin het aannemelijk is dat die ontwikkelingen beïnvloed zijn door de wetswijziging.

In dit onderzoek is geen sprake van een klassieke effectmeting. Hiervoor zijn verschillende redenen.

Ten eerste is er geen sprake van een zuivere nulmeting; een onderzoek waarin, voorafgaande aan de wetswijziging, alle relevante factoren zijn gemeten. Ten tweede is de wijziging niet in een gecontroleerde en afgebakende context ingevoerd. De prostitutiebranche wordt altijd al

gekenmerkt door veranderlijkheid, beweeglijkheid en vluchtigheid. Ten derde werd vóór de wetswijziging op sommige plaatsen en door sommige actoren reeds geanticipeerd op de wetswijziging en in feite is met de wetswijziging deels een bestaande (gedoog)situatie gelegaliseerd. Ten vierde wordt deze branche in belangrijke mate beïnvloed door externe factoren. Hierbij valt te denken aan technologische ontwikkelingen en de opkomst van cybersex; aan ontwikkelingen in de seksuele moraal onder invloed van televisie en internet; aan ontwikkelingen op het terrein van de migratie, in het vreemdelingenbeleid en het vreemdelingentoezicht en aan de uitbreiding van de EU. Ten vijfde bestaat er geen controlegroep. Ten slotte is het incorrect te denken dat met een wetswijziging ogenblikkelijk de beoogde doelstellingen bereikt kunnen worden. Immers, de prostitutiebranche is een eeuwenoude branche waarin gebruiken en omgangswijzen zijn ingesleten die niet van de ene op de andere dag gewijzigd zullen worden. Dergelijke wijzigingen vereisen niet alleen een wetswijziging maar ook een cultuuromslag.

De probleemstelling van het onderzoek luidt dan ook: Wat is de stand van zaken op het terrein van prostitutie in Nederland met betrekking tot de doelstellingen achter de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod en wat zijn belangrijke ontwikkelingen sinds 2001? In hoeverre is het aannemelijk dat ontwikkelingen zijn op te vatten als resultaten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod?

De belangrijkste vragen die in onderhavig rapport beantwoord moeten worden en die tevens in de deelonderzoeken zijn behandeld, zijn:

- 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?

### 1.3 Afbakening van begrippen

Hoewel de termen prostitutie en prostituee<sup>1</sup> in de maatschappij zeer frequent gebruikt worden en er in maatschappelijke discussies op het eerste gezicht weinig verwarring lijkt te zijn omtrent deze begrippen, is een exacte definiëring van prostitutie niet eenvoudig. In de meeste wetenschappelijke literatuur wordt deze definitiekwestie<sup>2</sup> buiten beschouwing gelaten, niettegenstaande het feit dat diverse wetenschappers hebben gewezen op de invloed van de gehanteerde definitie op de resultaten van onderzoek op het terrein van prostitutie (Petterssoneva Tiby, 2003; Silbert, 1982). Indien wel aandacht wordt besteed aan definiëring van het begrip prostitutie wordt prostitutie meestal gedefinieerd als ‘the exchange of money for sex’ (O’Neill, 1997) of ‘buying and selling sexual services for cash payment’ (Hoigard en Finstad, geciteerd in Jordan, 2005).

Wetgevers of beleidsmakers die geconfronteerd worden met de noodzaak tot definiëring van het begrip prostitutie, voegen soms elementen toe. In de juridische omschrijving van prostitutie in bijvoorbeeld Zweden is het niet structureel zijn van de relatie toegevoegd, daar is de klant van een prostituee omschreven als ‘the person who, for payment, obtains a casual sexual relationship (Ministry of Justice and the police, 2004). Over het algemeen wordt bij definities echter niet omschreven wat precies onder seks of seksuele diensten verstaan wordt en daarnaast is het de vraag of er slechts sprake is van prostitutie als er cash betaald wordt voor seksuele diensten. Zo zal in sommige gevallen ook het ruilen van seksuele diensten tegen bijvoorbeeld drugs onder prostitutie verstaan worden. Daarmee wordt het echter moeilijk een duidelijke grens te trekken.

Bij deze evaluatie van de wetwijziging sluiten we wat definities betreft veel mogelijk aan bij de definities die in de wetgeving en het beleid worden gehanteerd. In de model-APV die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is opgesteld en door de meeste gemeenten al dan niet licht gewijzigd is overgenomen, wordt prostitutie gedefinieerd als het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding. Een prostituee is volgens de model-APV degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding. Deze definities worden ook in deze evaluatie gehanteerd. Daarbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen een

- 1 In dit rapport wordt de (vrouwelijke) term prostituee gehanteerd. Dit betekent niet dat mannelijke prostitués zijn uitgesloten van het onderzoek. Echter, vrouwelijke prostituees zijn verreweg in de meerderheid. Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten worden beide groepen samen aangeduid als prostituees. Er is in het onderzoek geen speciale aandacht besteed aan homoprostitutie of jongensprostitutie.
- 2 Een zoekopdracht in Web of Science leverde slechts één artikel op dat de definitiekwestie bespreekt. Sakuraba, T., Matsui, Y., Fukutomi, M. et. al. (2001). Background factors of amateur prostitution (“ejnokousai”) in Japanese high-school girls. *Japanese Journal of Educational Psychology*, 49: 167-174.

prostituee en een sekswerker. Een sekswerker verricht eveneens seksuele handelingen tegen een vergoeding, maar kan dat ook doen voor een ander in plaats van met een ander. Met andere woorden: in dit rapport wordt de term sekswerker als een overkoepelende term gehanteerd voor zowel prostituees als voor sekswerkers die over het algemeen geen lichamelijk contact met een klant hebben. In de praktijk lopen deze begrippen met enige regelmaat door elkaar heen en het risico op verwarring wordt nog vergroot doordat klanten van zowel prostituees als van sekswerkers die geen lichamelijk contact met klanten hebben in de praktijk prostituanten genoemd worden.

Onder een seksinrichting wordt in deze evaluatie verstaan: een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte waarin bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht, seksuele diensten worden aangeboden of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden (Flight e.a., 2006). Seksinrichtingen worden onderscheiden in seksbedrijven en prostitutiebedrijven. In een prostitutiebedrijf vinden doorgaans seksuele handelingen met klanten plaats.

Een voor deze evaluatie relevante term die in de praktijk vaak verkeerd geïnterpreteerd wordt is de term mensenhandel. Sinds de meest recente wetwijziging in 2004<sup>3</sup> is het wetsartikel dat betrekking heeft op mensenhandel niet langer beperkt tot uitbuiting in de seksindustrie maar omvat ook andere vormen van uitbuiting. In dit rapport refereert de term mensenhandel aan uitbuiting in de seksindustrie en in de meeste gevallen slechts aan uitbuiting in de prostitutie. Voor de exacte omschrijving van wat onder mensenhandel wordt verstaan, wordt verwezen naar de tekst van het wetsartikel in bijlage 2. Van belang is in ieder geval dat, in tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, verplaatsing geen noodzakelijke voorwaarde is voor mensenhandel. Er wordt onder andere gesproken van mensenhandel indien iemand een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid ertoe brengt zich beschikbaar te stellen voor seksuele diensten met of voor een derde. Indien het handelt om een persoon onder de achttien jaar, is de wet nog strenger. Er is reeds sprake van mensenhandel indien iemand een ander onder de achttien jaar werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt met het oogmerk van uitbating van die ander. Ook degene die een ander onder de achttien jaar ertoe brengt zich beschikbaar te stellen voor het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde dan wel ten aanzien van een ander onder de achttien jaar enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen, maakt zich schuldig aan mensenhandel.

3 Zie voor meer informatie over het wetsartikel hoofdstuk 2.

Exploitatie van prostitutie kan op verschillende manieren niet-legaal zijn. Een seksinrichting is niet-legaal indien voor die vorm van seksinrichting in de betreffende gemeenten een vergunningstelsel geldt en de betreffende inrichting niet over een vergunning beschikt. Zo zal een escortbedrijf dat opereert zonder vergunning vanuit een gemeente waar een vergunningstelsel geldt voor escortservices niet-legaal werkzaam zijn, terwijl een zelfde escortbedrijf dat opereert zonder vergunning vanuit een gemeente waar geen vergunningstelsel geldt voor escortservices, legaal werkzaam kan zijn. Ook indien een bedrijf wel over een vergunning beschikt maar niet aan een of meerdere vergunningvoorwaarden voldoet, kan er sprake zijn van niet-legale exploitatie van prostitutie. Vergunningvoorwaarden kunnen per gemeente verschillen. Echter, voor alle seksinrichtingen, ongeacht de gemeente waarin deze zich bevinden, is het strafbaar om: personen onvrijwillig in de prostitutie te brengen of te houden; minderjarigen in de prostitutie te brengen of te houden; in het buitenland personen te werven voor de prostitutie en prostituees te werk te stellen die niet in het bezit zijn van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel.

#### **1.4 Methoden van onderzoek**

De prostitutiebranche vormt bij uitstek een circuit waar geruchten rondzingen. Dit maakt het moeilijk de situatie in de branche feitelijk vast te stellen. Geruchten gaan rond en worden na talloze herhalingen tot waarheid verheven. Registraties zijn niet of nauwelijks voorhanden, waardoor onderzoekers zijn aangewezen op informanten en observaties. Om in deze evaluatie zo goed als mogelijk tot een betrouwbare weergave van de feitelijke situatie te komen, is gebruikgemaakt van verschillende bronnen en waar mogelijk een confrontatie van de gegevens afkomstig uit die bronnen. Zo zijn binnen prostitutiebedrijven bijvoorbeeld exploitanten én prostituees geïnterviewd, en zijn antwoorden van respondenten met elkaar en met observaties van de onderzoekers geconfronteerd. Op de verschillende bronnen wordt verder ingegaan in de paragrafen 1.4.1 tot en met 1.4.3, waarin de methoden van de deelonderzoeken kort worden beschreven.

In het kader van deze evaluatie hebben drie deelonderzoeken plaatsgevonden. Deze deelonderzoeken zijn in opdracht en onder begeleiding van het WODC verricht door de in paragraaf 1.1 genoemde instellingen. In dit rapport wordt voornamelijk gebruikgemaakt van de resultaten van deze drie deelonderzoeken. In een enkel geval worden letterlijke teksten uit de drie onderzoeksrapporten gebruikt. Dit rapport vormt een overkoepelende analyse en beperkt zich tot een aantal hoofdlijnen. Daarnaast wordt in dit rapport gebruikgemaakt van relevante informatie uit andere onderzoeken en rapportages. Hieronder wordt kort ingegaan op de ver-

schillende deelonderzoeken, de methoden die daarin zijn gebruikt en de reikwijdte van het onderzoek. Voor meer gedetailleerde informatie over de deelonderzoeken en over de resultaten uit die onderzoeken wordt verwezen naar de afzonderlijke onderzoeksrapporten. De rapporten zijn te lezen en downloaden vanaf de website van het WODC.<sup>4</sup>

Voor een zo compleet mogelijk landelijk beeld zijn zo veel mogelijk regio's in de verschillende deelonderzoeken vertegenwoordigd. Bij de verdiepingsstudies vormt Rotterdam echter een belangrijke uitzondering. Reden daarvoor is dat tegelijk met het landelijke onderzoek, in opdracht van de gemeente Rotterdam reeds een onderzoek was gestart naar illegale prostitutie. Vanwege het belang van Rotterdam voor de prostitutiebranche hadden wij deze stad graag als verdiepingsregio in ons onderzoek betrokken. Het zou echter een te grote belasting voor het veld hebben betekend als gelijktijdig twee onderzoeksteams in die sector veldwerk zouden verrichten. Helaas bleek het niet mogelijk gebruik te maken van de gegevens uit het Rotterdamse onderzoek omdat dat onderzoek nog niet openbaar was ten tijde van onze evaluatie en de gemeente niet voortijdig gegevens beschikbaar heeft willen stellen. Wel is Rotterdam in deze evaluatie meegenomen in de enquête onder gemeenten en in het onderzoek in de vergunde sector, in het kader waarvan in Rotterdam prostituees en exploitanten in voornamelijk clubs, privéhuizen en de escort zijn geïnterviewd.

In 2005 heeft Stichting De Rode Draad van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een projectsubsidie ontvangen voor het geven van informatie aan prostituees over hun arbeidsrechten. De Stichting heeft tot doel het behartigen van de belangen van prostituees. In het kader van dit specifieke project hebben medewerkers van de Rode Draad een groot aantal prostitutiebedrijven bezocht en daarbij tevens kennis opgedaan over de positie van prostituees in die bedrijven. In een rapport van Altink en Bokelman (2006) is die informatie weergegeven. Aangezien het hier informatie betreft die niet met een onderzoeksoogmerk verworven is en niet op een wetenschappelijke en controleerbare wijze verzameld is, wordt in onderhavig rapport enige terughoudendheid betracht in het gebruik van die informatie. Echter, daar waar de informatie meerwaarde kan bieden door bijvoorbeeld het aandragen van mogelijke verklaringen voor in de evaluatie geconstateerde feiten, zal naar het betreffende rapport verwezen worden.

#### ***1.4.1 Onderzoek onder gemeenten***

DSP-groep heeft onderzoek gedaan naar het gemeentelijke prostitutiebeleid, naar de regulering en naar de handhaving van dat beleid.



Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. In het kwantitatieve deel is in het voorjaar van 2006 een enquête gehouden onder alle Nederlandse gemeenten. 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 door de onderzoekers tot op grote hoogte representatief voor alle Nederlandse gemeenten worden verondersteld. Ter verdieping van de uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek is in zes gemeenten een kwalitatief onderzoek gehouden. Op basis van enkele criteria (zoals regionale spreiding, urbanisatiegraad, aard en omvang lokale prostitutie en prostitutiebeleid) 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. In de interviews was de aandacht gericht op beleid, handhaving en naleving.

Meer over dit deelonderzoek en de resultaten is te lezen in: *Evaluatie opheffing bordeelverbod: gemeentelijk beleid*, Sander Flight, Paul Hulshof, Paul van Soomeren, Peter Soorsma, DSP-groep, 2006. Dit deelonderzoek vormt de basis van hoofdstuk 4 van onderhavig rapport. Indien in dit rapport wordt gerefereerd aan het onderzoek onder gemeenten, heeft dat betrekking op dit deelonderzoek.

#### ***1.4.2 Onderzoek onder prostituees en exploitanten in de vergunde sector***

Regioplan Beleidsonderzoek heeft onderzoek gedaan naar de sociale positie van prostituees in de vergunde sector. Het onderzoek bleef beperkt tot de bedrijfsmatig georganiseerde prostitutie en richt zich in het bijzonder op raamprostitutie, clubs, privéhuizen, escort en massagesalons. Het onderzoek heeft in twintig gemeenten verspreid over het hele land plaatsgevonden. Bedrijven zijn geselecteerd op basis van vergunninggegevens van gemeenten aangevuld met informatie van internet. Prostituees zijn voornamelijk via die bedrijven gevonden. Daarnaast zijn via door hulpverleners en politie verspreide antwoordkaarten enkele prostituees geworven voor het onderzoek. In raamprostitutiegebieden zijn de interviewers langs de ramen gelopen om medewerking van de prostituees te vragen. Al met al zijn 354 prostituees geïnterviewd en 49 exploitanten. Het merendeel (60%) van de prostituees is niet in Nederland geboren. Latijns-Amerikaanse vrouwen vormen de grootste groep buitenlandse vrouwen. Zij zijn vooral in de raamsector werkzaam.

Zoals de onderzoekers zelf aangeven is het moeilijk om conclusies te trekken over de representativiteit van de steekproef voor alle prostituees en exploitanten binnen de gereguleerde sector, omdat kennis over de totale

populatie ontbreekt. De respondenten zijn uiteindelijk vooral geworven in bedrijven waar de exploitant toestemming voor binnentreden van het bedrijf gegeven heeft. Mogelijke bronnen van bias in de resultaten zijn:

- exploitanten die weigeren toestemming voor binnentreden van het bedrijf te geven, waardoor mogelijk prostituees uit bedrijven waar alles relatief goed gaat zijn oververtegenwoordigd;
- de selectie van prostituees door de exploitant: hier hebben de interviewers overigens geen signalen van opgemerkt, over het algemeen werden de prostituees geïnterviewd die volgens het gebruikelijke rooster aanwezig waren;
- de beïnvloeding van de prostituees door de exploitant: met het oog hierop zijn de interviews zo veel mogelijk buiten gezichts- en gehoorsafstand van de exploitanten gehouden. Bovendien bleken antwoorden van prostituees en exploitanten op meerdere aspecten uit elkaar te lopen in die gevallen waar zowel prostituees als exploitanten binnen een bedrijf zijn geïnterviewd. De onderzoekers concluderen daaruit dat de kans op beïnvloeding zeer gering was en in die gevallen waar sprake zou kunnen zijn van beïnvloeding, deze weinig effectief was;
- de non-respons van individuele prostituees: de respons van prostituees binnen bedrijven was hoog. Weigeringen leken vooral ingegeven door angst voor herkenning en confrontatie met autoriteiten.

De interviews zijn mondeling, face-to-face afgenomen met behulp van gestructureerde vragenlijsten. Een substantieel deel van de interviews met prostituees is in een andere taal (vooral Engels of Spaans) afgenomen. Meer over dit deelonderzoek en de resultaten is te lezen in: *Evaluatie opheffing bordeelverbod, de sociale positie van prostituees*, Helga Dekker, Ruud Tap, Ger Homburg, Regioplan Beleidsonderzoek, 2006. Dit deelonderzoek vormt de basis van hoofdstuk 5 van onderhavig rapport. Indien in dit rapport wordt gerefereerd aan het onderzoek in de vergunde sector of aan het onderzoek naar de sociale positie van prostituees, heeft dat betrekking op dit deelonderzoek.

#### **1.4.3 Onderzoek naar niet-legale prostitutie**

Intraval heeft onderzoek gedaan naar de aard en omvang van diverse vormen van niet-legale prostitutie. Een van de vormen van niet-legale prostitutie is het exploiteren van prostitutie zonder een gemeentelijke vergunning daar waar het lokale beleid wel een vergunning vereist. Een andere vorm is het werkzaam zijn als prostituee zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de exploitatie van prostitutie door minderjarigen en aan uitbuiting.

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 echter 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.

Meer over dit deelonderzoek en de resultaten is te lezen in: *Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: Niet-legale prostitutie*, S. Biesma, R. van der Stoep, H. Naayer, B. Bieleman, Intraval, 2006. Dit deelonderzoek vormt de basis van hoofdstuk 6 van onderhavig rapport. Indien in dit rapport wordt gerefereerd aan het onderzoek naar niet-legale prostitutie, heeft dat betrekking op dit deelonderzoek.

## 1.5 Leeswijzer

In dit rapport zijn de doelstellingen van de wetswijziging de leidraad. In hoofdstuk 2 wordt eerst een beeld geschetst van de prostitutiebranche. In hoofdstuk 3 komen wetgeving en landelijk beleid aan de orde. Centraal in hoofdstuk 4 staat de beheersing en regulering van de exploitatie van prostitutie; een belangrijke doelstelling van de wetswijziging. Gemeentelijk beleid, vergunningverlening en vooral handhaving en naleving vinden een plek in dit hoofdstuk. De doelstelling die in hoofdstuk 5 aan bod komt, is de bescherming van de positie van prostituees. Veel aandacht gaat daarbij uit naar de arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche, maar ook naar arbeidsomstandigheden en mobiliteit. In hoofdstuk 6 draait het om de strafbare vormen van exploitatie van prostitutie. Niet-vergunde exploitatie, niet-legale arbeid, minderjarigheid en uitbuiting zijn de belangrijkste thema's. Alle hoofdstukken eindigen waar relevant met een paragraaf over wat er bekend is over ontwikkelingen sinds de wetswijziging. In hoofdstuk 7 tot slot, worden de belangrijkste conclusies op een rij gezet.



## 2 De prostitutiebranche

Dit hoofdstuk heeft betrekking op alle seksinrichtingen, de prostitutiebranche staat daarbinnen in het kader van deze evaluatie echter centraal. In hoofdstuk 1 is gedefinieerd wanneer een seksinrichting valt onder de definitie van prostitutiebedrijf.

### 2.1 Aanbod

Er bestaat een grote variatie in soorten seksinrichtingen en in verschijningsvormen van prostitutie. Veelvoorkomende sectoren binnen de prostitutie zijn raamprostitutie; prostitutie in clubs/bordelen en privéhuizen (alsmede in geringere mate in massagesalons en parenclubs); thuisprostitutie; escortprostitutie en straatprostitutie. In het kader van de evaluatie is vooral het onderscheid tussen vergunde en niet-vergunde sectoren en tussen locatiegebonden en niet-locatiegebonden sectoren van belang. Voorbeelden van vergunde en locatiegebonden prostitutie zijn prostitutie via clubs/bordelen en raamprostitutie. Bij raamprostitutie vindt de werving van klanten vanachter een raam plaats en is de prostituee voor de werving zichtbaar vanaf de openbare weg. De seksuele diensten worden verleend in dezelfde kamer als waar de werving plaatsvindt. Clubs ofwel bordelen zijn voor het publiek toegankelijke besloten ruimtes waar seksuele diensten worden verleend in privésfeer. Clubs beschikken over een bar (en als het goed is een horecavergunning) en meerdere kamers. In een club zijn doorgaans meerdere prostituees tegelijkertijd aanwezig. Klanten kunnen in de bar ruimte een prostituee uitkiezen. In een privéhuus zijn eveneens meestal meerdere prostituees gelijktijdig aanwezig. Klanten worden ontvangen in een aparte ontvangstkamer, waar de prostituees zich een voor een voorstellen en de klant een keuze kan maken.

De zogenoemde thuisprostitutie is weliswaar locatiegebonden maar een substantieel deel van de Nederlandse gemeenten voert geen beleid met betrekking tot thuisprostitutie en kent geen vergunningplicht voor deze prostituees. Hiermee behoort thuisprostitutie tot de minder gereguleerde en meest aan het zicht onttrokken vormen van prostitutie.

De belangrijkste vorm van niet-locatiegebonden prostitutie is samen te vatten onder de noemer escort. Kenmerkend voor escort is dat de klant telefonisch of via internet contact legt met een tussenpersoon of met de prostituee zelf en dat de klant de locatie kiest. In onderzoek uit 2002 werd een toename geconstateerd van escortactiviteiten (Goderie e.a., 2002), een toename die al vooruitlopend op de wetswijziging was ontstaan (Klerks e.a., 2000). Het karakter van de escort is veranderd. Had de escort vroeger een wat chique uitstraling, inmiddels is er ook een brede onderlaag in de escortmarkt. In een onderzoek uit 2000 naar escortservices in Amsterdam wordt voor de hetero-escortmarkt een onderscheid gemaakt in vier types. Type 1 zijn de topbedrijven waar de verdiensten per uur hoog zijn, nauwe-

lijks illegalen werken en belasting wordt afgedragen. De andere kant van de schaal wordt gevormd door type 4. Dit type vormt de onderkant van de escort, waar een belangrijk deel van de prostituees illegaal werkt tegen lage prijzen en waar nooit belasting wordt afgedragen (Klerks e.a., 2000). Geschat werd dat in Amsterdam 20% van de escort in de onderste laag werkzaam was en 35% in de lagere middenklasse (type 3), waar net iets meer verdiend wordt dan aan de onderkant, maar waar ook veel illegalen werkzaam zijn en zelden belasting wordt afgedragen. In dit onderzoek kwamen de onderzoekers in 2000 tot een schatting van ruim 100 escort-aanbieders (homo- en hetero-escort tezamen) in Amsterdam, die echter te herleiden waren tot een aanzienlijk kleiner aantal eigenaren en exploitanten die de escortbemiddeling in handen hadden (Klerks e.a., 2000). De uitingsvormen van escortprostitutie zijn door de jaren heen gevarieerder geworden en de grens van wat onder escort wordt verstaan is vervaagd. Werd onder de meest klassieke vorm van escort prostitutie verstaan die totstandkwam via telefonisch contact tussen een klant en een tussenpersoon, nu is escort meer een containerbegrip geworden waartoe vaak ook prostitutie wordt gerekend waarbij (direct) via 06-nummers, sms of internet, afspraken worden gemaakt. De klant en de prostituee kunnen elkaar op verschillende soorten locaties treffen.

Straatprostitutie wordt slechts in een zeer beperkt aantal gemeenten gedoogd dan wel formeel toegestaan door middel van het aanwijzen van een zone voor straatprostitutie en het inrichten van afwerkplekken. Werving van de klanten vindt op de openbare weg plaats; de prostituees wachten op straat op klanten die doorgaans in hun auto's langsrijden. De seksuele diensten kunnen op diverse plekken verleend worden, zoals in de auto (al dan niet op 'formele' afwerkplekken) of in een hotelkamer. Straatprostituees vormen een aparte groep binnen de prostitutiebranche doordat een groot deel van de prostituees aan harddrugs verslaafd is. In 2001 waren er nog zeven gemeenten met een formeel aangewezen tippelzone waar straatprostitutie was toegestaan (Smullenbroek en Smits, 2001). Inmiddels zijn in 2003, 2005 en 2006 de tippelzones van respectievelijk Amsterdam, Rotterdam en Den Haag opgeheven en is er één bijgekomen. Groningen, Utrecht, Arnhem, Eindhoven en Heerlen kennen momenteel een tippelzone. Sinds de sluiting van de tippelzone in Amsterdam beperkt de straatprostitutie in Amsterdam zich vrijwel volledig tot een klein deel van de binnenstad en delen van Zuidoost. Nergens in de stad zijn locaties met duidelijke concentraties straatprostituees (Korf e.a., 2005). In Rotterdam heeft men na sluiting van de tippelzone op de Keileweg in september 2005 een boetebeleid voor klanten ingevoerd. Klanten die ergens in Rotterdam een prostituee proberen op te pikken kunnen een boete krijgen van maximaal 2250 euro.

In 41% van de responsgemeenten uit de enquête van het deelonderzoek onder gemeenten, zijn volgens de gemeenten seksinrichtingen gevestigd.

De onderzoekers schatten op basis van deze informatie en op basis van informatie over de gemeenten die niet aan het onderzoek meegewerkt hebben, dat 35% van de Nederlandse gemeenten seksinrichtingen binnen de gemeentegrenzen heeft (voorzover bekend bij de gemeente). Hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat er een seksinrichting gevestigd is. De gemeenten hebben naar eigen zeggen een goed beeld van het aantal vergunde seksinrichtingen dat in de gemeente actief is; 95% van de responsgemeenten stelt dat dit aantal precies bekend is. Het zicht op de niet-vergunde bedrijven is minder goed. De helft van de gemeenten stelt het aantal niet-vergunde bedrijven binnen de gemeente te kennen. Een kwart van de gemeenten geeft aan dat zelfs een schatting moeilijk te maken is. Voor gemeenten is het veel moeilijker om een goed beeld te hebben van het aantal prostituees dan van het aantal bedrijven. Slechts een kwart van de gemeenten meent te weten hoeveel prostituees er binnen de gemeente werkzaam zijn en dit zijn voor het overgrote deel kleine gemeenten die te kennen hebben gegeven dat er geen prostitutie binnen de gemeente plaatsvindt en dat het aantal prostituees exact nul is. Tabel 1 toont het aantal vergunde seksinrichtingen voor de responsgemeenten uit de enquête en een schatting voor het aantal seksinrichtingen in Nederland opgedeeld per sector. De onderzoekers komen tot een schatting van ongeveer 1270 vergunde seksinrichtingen in Nederland.

**Tabel 1 Aantal vergunde seksinrichtingen\* en schatting Nederland (n= 260)**

	Aantal in respons	Schatting totaal in NL**
Raambordeel	507	ca. 580
Seksclub***	235	ca. 260
Privéhuis	117	ca. 130
Escortbedrijf	81	ca. 90
Erotische massagesalon	54	ca. 60
Seksbioscoop	51	ca. 60
Parentclub	19	ca. 20
Overige seksinrichtingen	63	ca. 70
<b>Totaal</b>	<b>1.127</b>	<b>ca. 1.270</b>

\* Voor thuisprostitutie wordt geen schatting gegeven, omdat gemeenten hier vrijwel geen zicht op hebben.

\*\* Om een schatting voor heel Nederland te maken, zijn de aantallen in de middelgrote gemeenten vermenigvuldigd met een factor 71/57 (populatie/steekproef) en in de grootste gemeenten met een factor 21/19. Aangezien de kleine gemeenten die de vragenlijst niet hebben ingevuld nauwelijks prostitutie bleken te hebben, zijn hun antwoorden niet opgehoogd.

\*\*\* De categorie seksclubs omvat ook de sekstheaters. In de vragenlijst onder gemeenten zijn clubs en theaters abusievelijk samengevoegd. Naar verwachting is het aantal sekstheaters in Nederland echter veel kleiner dan het aantal seksclubs. Om die reden wordt door de onderzoekers deze gecombineerde categorie gelabeld als seksclubs.

Over de niet-vergunde bedrijven is minder harde informatie voorhanden. Gemeenten hebben zoals eerder gezegd minder zicht op niet-vergunde bedrijven en een schatting van het aantal is niet te geven. Wel is duidelijk, zowel uit het onderzoek onder de gemeenten als uit het onderzoek naar niet-legale prostitutie, dat het bij seksinrichtingen zonder vergunning veelal gaat om escortservices en thuisprostitutie. In veel gemeenten is voor deze vormen van prostitutie geen vergunning vereist. Het aantal niet-vergunde bedrijven in de andere sectoren lijkt klein te zijn.

Hoe de totale populatie van prostituees er precies uitziet is niet bekend, aangezien een deel van de prostituees tamelijk onzichtbaar is. Bovendien is er altijd sprake van een zekere vluchtigheid in de prostitutie. Op basis van gegevens van de gemeenten is geen schatting te maken van het aantal prostituees.

In een onderzoek in 2000 werd een poging gedaan het aantal prostituees dat werkzaam was in Nederland te schatten. Voor een aantal prostitutiesectoren zijn de onderzoekers tot een schatting gekomen, maar voor een schatting van het totaal ontbraken te veel gegevens (Visser e.a., 2000). Van Mens en van der Helm (1999) schatten het aantal prostituees in Nederland op ongeveer 25.000. Daarbij werd geschat dat 50 tot 60% van de prostituees autochtoon was. Daarnaast leken vrouwen vooral uit Oost-Europa en Latijns-Amerika afkomstig te zijn (Vanwesenbeeck e.a., 2002).

In het deelonderzoek naar de sociale positie van prostituees, zijn 354 prostituees geïnterviewd. De prostituees zijn verspreid over het land en verspreid over sectoren. Er kan, net als in andere onderzoeken onder prostituees, geen oordeel geveld worden over de representativiteit van de steekproef, omdat populatiegegevens niet beschikbaar zijn. Echter, door de grote spreiding over gemeenten en over sectoren leveren de achtergrondgegevens van de prostituees wel een indicatie op over de achtergronden van de prostituees die in Nederland in de vergunde sector werkzaam zijn. Van de geïnterviewde prostituees is 60% buiten Nederland geboren. De grootste groep prostituees die niet in Nederland geboren zijn, is van Latijns-Amerikaanse afkomst. Oost-Europese prostituees vormen negen procent van de respondenten. In het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie blijkt dat de samenstelling van prostituees per verdiepingsregio enigszins verschilt. Het aantal buitenlandse prostituees is in de meerderheid en overal zijn veel vrouwen uit Oost- en Midden-Europa werkzaam. In Amsterdam zijn daarnaast (met name in de raamprostitutie) relatief veel vrouwen uit Latijns-Amerika actief. In Groningen werken eveneens Spaanstalige vrouwen die niet afkomstig zijn uit Spanje, maar overigens voor een deel wel een Spaans paspoort bezitten.

De meeste in het deelonderzoek naar de sociale positie van prostituees geïnterviewde prostituees (44%) zijn tussen de 20 en 29 jaar oud; in de



escort echter is een grote groep (29%) van de geïnterviewde prostituees 18 of 19 jaar. In aanmerking genomen dat de categorie 20-29, tien levensjaren omvat en de groep 18 en 19-jarigen slechts twee, is de groep van 18- en 19-jarigen relatief groot. In de escort zijn de vrouwen duidelijk het jongste, meer dan vier op de vijf vrouwen is jonger dan 29 jaar. In de clubs werken relatief de meeste oudere vrouwen; een kwart is 40 jaar of ouder.

## 2.2 Vraag

Onderzoek naar de vraagzijde van prostitutie en onder klanten is zeer zeldzaam. Brooks-Gordon en Gelsthorpe (2003) hebben een artikel geschreven over de maatschappelijke en juridische status van klanten van seksuele dienstverlening door de eeuwen heen. In hun artikel wordt duidelijk dat onderzoek naar de rol en behoeften van klanten praktisch niet bestaat. Wel zijn er artikelen over de manier waarop naar klanten van prostituees wordt gekeken. Uit het artikel van Brooks-Gordon en Gelsthorpe komt naar voren dat klanten van prostituees in vroegere eeuwen werden geaccepteerd en zelfs aangemoedigd. Echter, vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw, is het imago van klanten door diverse ontwikkelingen negatief beïnvloed en dientengevolge zijn klanten in Engeland gecriminaliseerd onder een steeds strenger wordende wetgeving. Dit is een patroon dat ook in andere landen zichtbaar is.

Tegelijkertijd is er nagenoeg niets bekend over de motieven van klanten. In Nederland heeft SOAIDS<sup>5</sup> op de website [www.prostitutie.nl](http://www.prostitutie.nl) recent een enquête gehouden onder klanten<sup>6</sup> (Asante en Schaapman, 2005). Meer dan de helft van de mannen in die enquête had een relatie. Een deel van de mannen gaf te kennen dat hun bezoek aan prostituees werd veroorzaakt doordat hun partner niet voldeed aan hun wensen. Het hebben van een partner leek geen gevolgen te hebben voor bezoek aan prostituees, geënquêteerden waren vaak van jongs af aan begonnen met prostitutiecontacten en gingen daarmee door na het krijgen van een relatie. SOAIDS onderscheidt drie typen klanten. De 'zakelijke klant' is het type klant dat gewoon seks wil en niet moeilijk doet over zaken als betaling en condoomgebruik. De 'avonturier' is negatiever ingesteld over prostituees, over zijn (vele) seksuele contacten en over condoomgebruik. De 'romantische klant' tot slot is op zoek naar intimiteit. Hij vergeet het liefst dat hij voor de seks betaalt en is nogal veeleisend, terwijl hij van zichzelf vindt dat hij een fijne klant is (Asante en Schaapman, 2005). Asante en Schaapman zijn kritisch over deze indeling; zij achten de typeringen te simpel. Zij vinden

5 SOAIDS is een expertisecentrum voor hiv/aids en andere soa (seksueel overdraagbare aandoeningen).

6 De resultaten van die enquête werden ten tijde van het schrijven van dit rapport niet langer weergegeven op de betreffende site. De informatie over de resultaten van die enquête is daarom afkomstig van Asante en Schaapman, 2005.

onder meer dat achter het type avonturier, seksverslaafden schuilgaan en menen dat met het typeren van een seksverslaafde als avonturier en het typeren van een klant die op zoek is naar intimiteit als romantische klant, voorbij gegaan wordt aan problemen die bepaalde typen klanten hebben, veroorzaken of in stand houden. In het bijzonder seksverslaving heeft in hun ogen grote gevolgen voor zowel de klant en de prostituee als de samenleving.

Net zomin als de aanbodzijde van de prostitutie, bestaat de vraagzijde van de prostitutie geheel uit klanten die afkomstig zijn uit Nederland. In toeristische gebieden zoals op de Wallen in Amsterdam bestaat een deel van de klanten uit toeristen. In de grensgebieden zijn verschillende klantbewegingen te constateren. In de provincie Groningen is een sterke concentratie van clubs nabij de Duitse grens en een groot deel van de klanten is daar van Duitse afkomst. Daarentegen lijkt in Noord- en Midden-Limburg een verplaatsing van Nederlandse klanten naar Duitsland in gang te zijn gezet. Deze verplaatsing hangt samen met het grote en gevarieerde aanbod van prostituees en seksuele diensten in het bijzonder in Duitse saunacclubs.

De uitwisseling van informatie tussen klanten onderling over seksinrichtingen en prostituees is de laatste jaren via internet enorm toegenomen. Hooikers.nl en ijsberenforum.nl zijn relatief nieuwe sites waar klanten in groten getale gebruik van maken om ervaringen en informatie uit te wisselen.

In alle deelonderzoeken is uit diverse informatiebronnen gebleken dat de vraag naar prostitutiecontacten de afgelopen jaren is afgenomen. Op deze ontwikkeling wordt dieper ingegaan in de volgende paragraaf.

### **2.3 Ontwikkelingen**

De laatste jaren is er een opkomst van prostitutiecontacten in inrichtingen waar officieel meestal geen prostitutie plaatsvindt, zoals parenclubs en sauna's. Bij beide vormen kan sprake zijn van zowel vergunde als niet-vergunde bedrijven. Officieel kunnen deze vormen van prostitutiecontacten moeilijk worden vastgesteld. Traditioneel waren parenclubs alleen geopend voor stellen. Er zijn tegenwoordig parenclubs, onder meer in de provincie Groningen en in Noord- en Midden-Limburg, waar expliciet prostitutie plaatsvindt: mannen komen alleen naar de clubs en komen daar in contact met prostituees. Volgens de onderzoekers zijn exploitanten van parenclubs doorgaans niet betrokken bij prostitutie die in hun etablissement plaatsvindt. Controle op prostitutie is moeilijk, omdat zowel prostituees als klanten zich officieel als bezoekers in de parenclub bevinden.

Een tweede vorm van inrichtingen waar prostitutie een vlucht schijnt te hebben genomen zijn *sekssauna's* en erotische *saunaclubs*. De ontwikkeling is in gang gezet in Duitsland, waar grote ontspanningscentra zijn gevestigd waarin prostitutie mogelijk wordt gemaakt. Vergelijkbaar met de parenclubs komen in de saunaclubs zowel de prostituees als de prostituanten binnen als betalende bezoeker<sup>7</sup> en maken ze onderling afspraken over seksuele dienstverlening en de betaling. De exploitant heeft over het algemeen geen betrokkenheid en verantwoordelijkheid en kan daardoor niet verantwoordelijk gesteld worden voor de (mogelijk illegale) prostituees (tenzij hij kennis heeft van een strafbaar feit zoals mensenhandel). Betaalde seks is in de saunaclubs de belangrijkste bestaansreden van de club, in tegenstelling tot de meeste parenclubs waar het vaak een incidenteel bijverschijnsel betreft. In Duitsland is vlakbij de Nederlandse grens een aantal grote saunaclubs waar ook Nederlandse prostituanten tot de klanten gerekend kunnen worden. Aan de Nederlandse kant van de grens zijn de laatste jaren in Limburg twee saunaclubs gevestigd, die volgens klanten echter kleiner zijn dan de Duitse saunaclubs. Voor Nederlandse klanten zijn Duitse clubs aantrekkelijk vanwege het ontspannen karakter, het grote aanbod van prostituees en de voorwaarden waaronder prostituees werken. Een voorbeeld van de voorwaarden waaronder gewerkt wordt is dat zowel prostituanten als clubmedewerkers melden dat in de Duitse saunaclubs verschillende seksuele handelingen zonder condoom worden verricht. Overigens vermoeden prostituanten dat een deel van de prostituees in deze saunaclubs mogelijk illegaal of onvrijwillig werkt.

De opkomst van parenclubs en erotische saunaclubs kan niet direct gelinkt worden aan de opheffing van het bordeelverbod. Deels wordt deze opkomst waarschijnlijk veroorzaakt door een verandering aan de vraagkant van de prostitutie, waar sommige klanten meer behoefte hebben gekregen aan de luxe en ontspanning die in dergelijke clubs wordt geboden. Echter, klanten melden daarnaast dat het grote en gevarieerde aanbod van (veelal buitenlandse prostituees) en de voorwaarden waaronder gewerkt wordt, mede de aantrekkingskracht voor klanten vormen. In deze clubs werkt een categorie prostituees die door de striktere controles en handhaving niet werkzaam kan of wil zijn in vergunde clubs of bordelen in Nederland. In die zin ligt het voor de hand dat de verscherpte handhaving van de laatste jaren een bevorderende factor is geweest voor de toename in populariteit van dergelijke clubs.

Webcamseks is een relatief nieuw verschijnsel dat in toenemende mate een concurrentie lijkt te vormen voor prostitutie. Bij webcamseks is er sprake van seksuele handelingen die doorgaans door individuen worden verricht en via internet bekeken kunnen worden door betalende derden.

7 Zowel bij parenclubs als bij saunaclubs betalen vrouwen meestal een gereduceerde entreprijs.

Webcamseks valt over het algemeen niet onder prostitutie maar wel onder sekswerk. Er lijken in toenemende mate kruisverbanden te bestaan tussen personen die zich bezighouden met webcamseks en prostitutie. De ontwikkeling van webcamseks is geen typisch Nederlands verschijnsel en lijkt eerder veroorzaakt te worden door de toegenomen mogelijkheden van internet dan door de opheffing van het bordeelverbod.

Vergelijking van de resultaten uit het deelonderzoek onder gemeenten met de resultaten uit het onderzoek van SGBO uit 2001, leert dat het absolute aantal gemeenten dat stelt geen seksinrichtingen binnen de gemeentegrenzen te hebben, stabiel gebleven is. Er is wel sprake van een relatieve afname van het aantal gemeenten met seksinrichtingen doordat het aantal gemeenten in Nederland door herindelingen in de tussentijd is gedaald. Een globale vergelijking van aantallen seksinrichtingen tussen 2000 en 2006 leidt tot de conclusie dat het aantal vergunde seksinrichtingen volgens de opgaven van de gemeenten met ongeveer een zesde is afgenomen. Deze conclusie komt overeen met ervaringen van exploitanten en prostituees en ook in het rapport van De Rode Draad wordt een afname gerapporteerd (Altink en Bokelman, 2006). Uit het deelonderzoek naar illegaliteit blijkt eveneens dat het aantal bedrijven is afgenomen in de verdiepingsregio's. Een aantal bedrijven is failliet gegaan en er zijn nauwelijks nieuwe bedrijven gestart. Binnen de prostitutiebranche worden voor de teruggang verschillende verklaringen genoemd, zoals de verslechterde economische situatie, de invoering van de euro, de groei van mobiele telefonie en internet en de toename van het aantal escortservices, 06-seksbedrijven en thuisprostitutie. Prostituanten melden dat zij zelf en andere klanten waar ze weet van hebben, door de economische situatie minder frequent gebruik zijn gaan maken van de diensten van prostituees.<sup>8</sup> De prostitutiesector blijkt daarnaast te kampen met een gebrek aan innovatie. Dit gebrek aan vernieuwing komt eveneens in het rapport van de Rode Draad aan de orde (Altink en Bokelman, 2006). Daar waar de wensen van klanten in de loop der tijd zijn veranderd (waarbij een deel van de klanten bijvoorbeeld behoefte heeft aan meer ontspanningmogelijkheden zoals in sauna's), zijn de seksinrichtingen grotendeels dezelfde gebleven waardoor vraag en aanbod niet op elkaar aansluiten. Een andere (vooral door prostituees genoemde) reden voor de teruggang van het aantal prostitutiecontacten, is het makkelijker verkrijgen van gratis seks. In de berichten in de media naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van De Rode Draad is dit betiteld als de erotisering van het uitgaansleven; meer vrijwillige onbetaalde seksuele activiteit vormt 'concurrentie' voor betaalde seksuele dienstverlening. Tot slot is door prostituees ook de afschrikwekkende werking op klanten van cameratoezicht in prostitutiegebieden

8 Ten tijde van het onderzoek zien sommige exploitanten door de aantrekkelijke economie de klandizie langzamerhand toenemen.

genoemd als mogelijke verklaring. In ieder geval lijkt door een combinatie van al deze oorzaken zowel het aanbod als de vraag te zijn afgenomen. Indien de opheffing van het bordeelverbod al aan deze ontwikkeling heeft bijgedragen, zal die bijdrage slechts marginaal geweest zijn.

In het onderzoek onder prostituees in de vergunde sector is aan de prostituees gevraagd of ze het jaar voorafgaand aan het onderzoek meer of minder collega's hebben gekregen in het bedrijf waar ze werken. Meer dan een derde van de respondenten bleef het antwoord op deze vraag schuldig, in de escortsector weet zelfs driekwart van de respondenten op deze vraag geen antwoord. Dit komt onder andere doordat de doorstroom onder prostituees hoog is. Daar waar prostituees meer of minder collega's hebben gekregen, ligt volgens de prostituees de oorzaak vooral bij de economische situatie en de nieuwe wetgeving. De economische terugval heeft tot gevolg gehad dat zowel (potentiële) prostituees als (potentiële) klanten te kampen hadden met financiële problemen. Enerzijds heeft dit geleid tot nieuwe collega's doordat een nieuwe groep vrouwen zich vanwege financiële problemen heeft aangeboden op de prostitutie markt. Anderzijds heeft de afgenomen koopkracht zoals hierboven reeds vermeld bij klanten geleid tot een afname van het aantal klanten en een geringere besteding per klant. De meeste prostituees menen dat het aantal klanten in het jaar voorafgaand aan het interview is gedaald. Daarnaast werken sommige vrouwen omwille van geldnood onder de prijs waardoor anderen, tengevolge van de concurrentie, klanten verliezen. De verdiensten voor prostituees zijn door deze factoren verslechterd, wat ertoe geleid heeft dat sommigen uit het vak zijn gestapt.

Naast de economische situatie is ook de nieuwe wetgeving volgens prostituees in de vergunde sector een achterliggende reden voor zowel een toename als afname van het aantal collega's. Aan de ene kant zou de legalisering buitenlandse vrouwen naar Nederland lokken, wat zou leiden tot een toename. Aan de andere kant zeggen de prostituees dat regelmatige controles van de politie illegaal werkende vrouwen afschrikt, wat zou leiden tot een afname van die categorie collega's. Regelgeving, de controles van de Belastingdienst en een daarmee gepaard gaand gebrek aan anonimiteit en hoge huurprijzen, hebben geleid tot een daling van het aantal (Nederlandse) vrouwen dat in de prostitutie wil werken. Vrouwen die in de vergunde sector werken en geen belasting willen betalen, stoppen met prostitutie of gaan vanuit huis of in de escort werken. Daarnaast heeft de strengere regelgeving volgens de prostituees geleid tot sluiting van ramen en huizen waardoor er een hogere concentratie van vrouwen op een beperkter aantal plaatsen optreedt. Zo hebben vrouwen werkzaam in Nijmegen en Eindhoven een toename van collega's ervaren na de sluiting van de ramen in Arnhem.

Een ontwikkeling die van invloed is geweest op het aanbod van prostituees is het gewijzigde beleid rondom tippelzones. Straatprostitutie is afgenomen door de sluiting van tippelzones in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In Amsterdam is onderzocht of de prostituees die werkzaam waren op de tippelzone op andere plaatsen in Amsterdam illegaal als straatprostituee zijn gaan werken, maar voor een dergelijke verschuiving zijn geen aanwijzingen gevonden (Korf e.a., 2005). In feite staan de beleidswijzigingen ten aanzien van tippelzones los van de opheffing van het bordeelverbod.

Opmerkelijke verplaatsingen in de prostitutie markt hebben zich bijvoorbeeld voorgedaan naar de saunaclubs in Duitsland (zie hierboven). Daarnaast lijkt er in Eindhoven, na de succesvolle strenge handhaving in de escortsector, steeds meer escortaanbod te komen vanuit de omliggende regio en vanuit België. Van één bedrijf dat vanuit België werkzaam is, is bekend dat het eerder in Eindhoven gevestigd was. Deze verplaatsingen worden mede veroorzaakt door een intensivering van de handhaving in sommige regio's.

Overigens wordt in Europees verband gedacht aan de ontwikkeling van een keurmerk voor seksinrichtingen. Momenteel wordt onder andere door de Universiteit van Tilburg een verkennend onderzoek gedaan naar mogelijkheden van een dergelijk keurmerk.

## 3 Wetgeving en beleid

In dit hoofdstuk wordt beknopt aandacht besteed aan de relevante wetgeving en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Daarnaast wordt ingegaan op het landelijke beleid. Aangezien het zwaartepunt van het prostitutiebeleid ligt bij de gemeenten, wordt het gedeelte over landelijk beleid beperkt gehouden. Tot slot van dit hoofdstuk wordt enige aandacht besteed aan de internationale context.

### 3.1 Wetgeving

Op 1 oktober 2000 is de opheffing van het algemeen bordeelverbod van kracht geworden. In juli 1997 heeft de regering bij de Tweede Kamer hier toe een voorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht ingediend. In oktober 1999 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanvaard. Met deze wetswijziging is de wetgeving in feite aangepast aan de al heersende praktijk waarin het verbod op bordelen niet of nauwelijks werd gehandhaafd. Voor de niet strafwaardige vormen van exploitatie werd met de wetswijziging een reeds jaren bestaande gedoogsituatie gelegaliseerd. Tegelijkertijd werd de wetswijziging gezien als een manier om beter op te kunnen treden tegen mensenhandel.

De wetgever heeft aan de wetswijziging van 1 oktober 2000 zes hoofddoelstellingen verbonden:

- 1 het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningbeleid;
- 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).

Het nieuwe wetsartikel 250a in het Wetboek van Strafrecht stelde alle vormen van uitbuiting in de prostitutie strafbaar. In oktober 2002 is een partiële herziening van de zedelijkheidswetgeving in werking getreden. Daarbij is een aantal wetsartikelen aangepast, vooral met het oog op een betere bescherming van minderjarigen. Door middel van formulering van artikel 248c Sr en wijziging van de artikelen 248a Sr en 250a Sr is het profiteren van vormen van seksuele dienstverlening die strikt genomen niet onder prostitutie vallen strafbaar gesteld. Zo wordt met artikel 248c Sr verboden om toeschouwer te zijn bij live seksshows door minderjarigen. Er is in dat geval geen sprake van wederzijds seksueel contact. In artikel 250a Sr zijn de woorden 'met een derde' vervangen door 'met of voor een derde'. Daar-

mee is ook (commerciële) seksuele uitbuiting waarbij geen sprake is van rechtstreekse betrokkenheid bij gepleegde seksuele handelingen strafbaar gesteld. In januari 2005 is artikel 250a Sr vervangen door een nieuw uitgebreid wetsartikel 273a Sr<sup>9</sup> (per 1 september 2006 omgenummerd tot 273f), dat alle vormen van mensenhandel omvat. Dat wil zeggen dat naast uitbuiting in de seksindustrie nu ook uitbuiting in andere sectoren van arbeid en dienstverlening in het mensenhandelartikel strafbaar gesteld zijn, evenals bepaalde activiteiten die zijn gericht op het verwijderen van menselijke organen (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2005). Tevens is het artikel dat onder meer handelt over gedwongen prostitutie in het Wetboek van Strafrecht verplaatst van de zedentitel naar de titel omtrent de misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid.

Met de wetswijziging 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. Deze aanscherping kwam in de nieuwe wetgeving op een aantal manieren naar voren:

- Voor exploitatie van onvrijwillige prostitutie en het tewerkstellen van minderjarigen in de seksindustrie, zijn de straffen verhoogd naar maximaal zes jaar gevangenisstraf, of maximaal acht of tien jaar gevangenisstraf bij (een combinatie van) verzwarende omstandigheden (destijds artikel 250a, inmiddels in artikel 273f Wetboek van Strafrecht). In 2002 is het bereik van dit wetsartikel zoals hierboven al is aangegeven, bij wet<sup>10</sup> uitgebreid van exploitatie van prostitutie waarbij personen onvrijwillig of als minderjarige zijn betrokken naar dit soort exploitatie in alle vormen van seksuele dienstverlening (zoals bijvoorbeeld striptease, paaldansen en seksuele activiteiten ten behoeve van het vervaardigen van porno). Hierdoor zijn alle vormen van exploitatie van gedwongen seksuele dienstverlening, uitbating van minderjarigen in seksuele dienstverlening en het profiteren van die omstandigheden strafbaar op grond van (inmiddels) artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.
- Klanten die gebruikmaken van de diensten van prostituees die zestien en zeventien jaar oud zijn, zijn strafbaar geworden (artikel 248b Wetboek van Strafrecht). Klanten van jongere prostituees (jonger dan zestien jaar) waren reeds strafbaar.
- Het klachtvereiste bij seks met een prostituee die tussen de twaalf en zestien jaar oud is, is vervallen. Dat betekent dat het niet langer een vereiste is voor strafrechtelijk ingrijpen dat de minderjarige of een wet-

9 Zie de bijlage voor de integrale tekst van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

10 Wet partiële wijziging zedelijkheidswetgeving (Stb. 2002, nr. 388). De wijziging is in werking getreden op 1 oktober 2002.



- telijke vertegenwoordiger aangeeft dat een ingrijpen gewenst is. Bij de partiële wijziging van de zedelijkheidswetgeving in 2002 werd het klachtvereiste in geval van gemeenschap met een minderjarige beneden de zestien jaar overigens helemaal geschrapt. In plaats daarvan heeft het OM nu de verplichting om de minderjarige in de gelegenheid te stellen gehoord te worden (artikel 245 Wetboek van Strafrecht).
- In wetsartikel 273f van het Wetboek van Strafrecht wordt nu gerept over ‘dwang’, ‘geweld’ of ‘een andere feitelijkheid’. De term andere feitelijkheid is toegevoegd, naast het reeds bestaande ‘misbruik van uit feitelijke verhoudingen<sup>11</sup> voortvloeiend overwicht’ en ‘misleiding’ (zie Kool, 2004). Ook het bewerkstelligen van vrijwillige prostitutie is strafbaar gesteld indien er sprake is van het overschrijden van een landsgrens, doordat ‘aanwerven’ en ‘medenemen’ in het wetsartikel in die context worden verboden.

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 met artikel 151a. Daarnaast is het Besluit inlichtingen justitiële documentatie gewijzigd. Hierdoor worden gemeenten in staat gesteld om antecedenten van exploitanten van seksinrichtingen na te trekken. Verder is de oude B-17 procedure van de Vreemdelingencirculaire vervangen door de B-9 regeling.<sup>12</sup> Het doel van deze regeling is het bieden van faciliteiten voor opsporing en vervolging van verdachten van mensenhandel en het bieden van opvang en bescherming van slachtoffers van dit misdrijf. Op basis van deze regeling kan aan slachtoffers (en onder beperkende voorwaarden ook getuige-aangevers) van mensenhandel toestemming worden verleend voor een verblijf in Nederland voor de duur van de opsporing, vervolging en berechting van de verdachte van dit delict.

### 3.2 Veronderstellingen achter de wetswijziging

Een van de overwegingen achter 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.

<sup>11</sup> Met de invoering van artikel 273a is de term ‘verhoudingen’ vervangen door ‘omstandigheden’.

<sup>12</sup> Deze regeling is in 2005 aangepast aan de ruimere omschrijving van mensenhandel zoals verwoord in het nieuwe artikel 273a (inmiddels 273f) van het Wetboek van Strafrecht.

Achter de wetwijziging gaan impliciete veronderstellingen schuil. Voor de niet-strafwaardige vormen van prostitutie geldt dat na de wetwijziging in de meeste gemeenten de exploitatie vergunningplichtig is geworden.<sup>13</sup> Via de vergunningplicht kunnen eisen gesteld worden aan seksinrichtingen op allerlei terreinen, zoals veiligheid, hygiëne, transparante bedrijfsvoering etc. Vervolgens kan door diverse instanties gecontroleerd worden of aan de eisen wordt voldaan. Een veronderstelling van de wetgever is dat onder meer door middel van (een strikte) controle en handhaving, de naleving van de regels zal worden bevorderd. De verwachting van de wetgever is dat dit uiteindelijk zal leiden tot een gesaneerde en transparantere branche. Hierdoor zal de positie van prostituees in verschillende opzichten verbeteren en dit alles zou ook moeten leiden tot een bredere acceptatie van de prostituee in de samenleving. Bovendien zou een sanering van de branche een ontvlechting van prostitutie en criminële randverschijnselen met zich meebrengen.

Voor de strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie (prostitutie onder dwang; prostitutie door minderjarigen en prostitutie door prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning) is de strafbaarstelling verscherpt (zie 3.1.1). Impliciet veronderstelt de wetgever dat met de verscherpte strafbaarstelling de aanpak van deze vormen van prostitutie wordt verbeterd. Eén van de veronderstellingen bij de wetwijziging luidt dat doordat een deel van de branche gereguleerd wordt, de handhavings- en opsporingscapaciteit voor mensenhandel gericht kan worden ingezet waardoor mensenhandel beter zou kunnen worden bestreden. Daarbij wordt verondersteld dat een verhoogde handhavings- en opsporingscapaciteit zou leiden tot een toename van de pakkans. Tot slot veronderstelt de wetgever dat de combinatie van een eventueel vergrote pakkans en de verhoging van straffen zou kunnen leiden tot een afname van deze vorm van criminaliteit. De meeste van deze veronderstellingen zijn impliciet.

### **3.3 Het beleid**

In de huidige situatie zijn de gemeenten de belangrijkste vormgevers van het prostitutiebeleid doordat de bestuurlijke verantwoordelijkheid primair bij de lokale overheid gelegd is. Gemeenten kunnen een prostitutiebeleid voeren, gericht op beheersing en regulering van de prostitutiebranche. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op het gemeentelijk beleid.

<sup>13</sup> Overigens geldt de vergunningplicht alleen voor de exploitatie van prostitutie; individuele prostituees zijn niet vergunningplichtig.

Voor het vormgeven van de regulering is een juridische basis geschapen en vanuit de landelijke overheid worden gemeenten gestimuleerd bij te dragen aan het prostitutiebeleid, zelfs als er geen prostitutie binnen de gemeentegrenzen voorkomt. Gemeenten zijn echter niet verplicht een specifiek prostitutiebeleid te voeren. Ter ondersteuning van de gemeenten heeft de VNG een modelverordening opgesteld die door gemeenten overgenomen kan worden voor de vormgeving van hun lokale beleid. 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 welke in de modelverordening is opgenomen.

#### *Plan van aanpak*

In de eerste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod en in de daarop volgende debatten van het kabinet met de Tweede Kamer, zijn concrete knelpunten op het terrein van prostitutie naar voren gekomen. In een aantal werkgroepen is de afgelopen jaren door departementen, uitvoeringsorganisaties en non-gouvernementele organisaties gewerkt aan mogelijke oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten. In juli 2004 heeft de Minister van Justitie namens het kabinet een Plan van Aanpak, Ordening & Bescherming Prostitutiesector naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin wordt per knelpunt geschetst welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn en welke concrete maatregelen zijn/worden getroffen. Aandacht is onder andere besteed aan het verbeteren van de bestuurlijke handhaving (ook in verborgen en niet-locatiegebonden sectoren van de prostitutie); vestigingsbeleid; arbeidsrelaties, uitstapmogelijkheden; gezondheid; zelfregulering, imago van de branche, opsporing en vervolging; loverboys en voorlichting.

#### *Nationaal Actieplan Mensenhandel*

Als reactie op de aanbevelingen uit de derde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft het kabinet in december 2004 een Nationaal Actieplan Mensenhandel geformuleerd. Het kabinet wilde met het Nationaal Actieplan inzichtelijk maken welke maatregelen worden getroffen om de aanpak van mensenhandel te verbeteren. In het actieplan wordt aandacht besteed aan wet- en regelgeving, aan preventie, aan slachtoffers van mensenhandel, aan opsporing en vervolging van mensenhandel en aan onderzoek en registratie. In het actieplan is de wetwijziging aangekondigd waarbij het nieuwe artikel 273a (inmiddels 273f) Wetboek van Strafrecht, het oude artikel 250a Wetboek van Strafrecht vervangt. Verder is een aantal maatregelen overgenomen uit bovengenoemd Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector.

Bij de wetswijziging is er expliciet voor gekozen de vormgeving van beleid naar het lokale niveau te delegeren om zo goed mogelijk te kunnen differentiëren en aansluiten bij lokale wensen. Vanuit gemeenten en in toenemende mate ook vanuit de branche, wordt door sommigen een behoefte geuit aan een soort landelijke kaderwet zodat lokale verschillen weliswaar mogelijk blijven, maar toch enigszins beperkt worden.

### 3.4 Internationale context

Hoewel in veel landen maatschappelijke en politieke discussies plaatsvinden over de manier waarop de maatschappij met prostitutie zou moeten omgaan, is de Nederlandse visie op prostitutie internationaal gezien nogal uitzonderlijk. In Nederland is zowel prostitutie zelf als – onder bepaalde voorwaarden – de exploitatie daarvan legaal. Vooral over de exploitatie van prostitutie wordt in de meeste landen heel anders gedacht. Een enkele uitzondering is bijvoorbeeld te vinden in Queensland, Australië. Daar is in december 1999 de Prostitution Act door het parlement aangenomen en in juli 2000 van kracht geworden. Via deze wet is onder strikte voorwaarden de exploitatie van prostitutie in kleine bordelen beperkt toegestaan (Crime and Misconduct Commission, 2004).

Er bestaan verschillende visies op prostitutie en normenkaders van waaruit naar prostitutie wordt gekeken. Deze visies kunnen over het algemeen worden samengevat onder de noemers prohibitionistisch, abolitionistisch, regulationistisch en laboristisch (zie bijv. Jordan, 2005; Hennem, 1999; Farley e.a., 1998; Haveman, 1996).

Bij de prohibitionistische en de abolitionistische benadering wordt (de exploitatie van) prostitutie over het algemeen beschouwd als een vorm van geweld en/of slavernij die moet worden tegengegaan (abolitionistisch) of verboden (prohibitionistisch). Ook kunnen religieuze en moralistische overwegingen een rol spelen. In landen waar de prohibitionistische visie het uitgangspunt is voor het prostitutiebeleid, is doorgaans sprake van criminalisering van de prostituee, de klant en de eventuele exploitant van de gelegenheid waar de prostitutie plaatsvindt. Ook vanuit de abolitionistische visie vindt een zekere criminalisering plaats. Een voorbeeld daarvan is te vinden in Zweden. De gedachte achter het beleid in Zweden is dat prostitutie een vorm van geweld van mannen tegen vrouwen is. Volgens de Zweedse autoriteiten bestaat vrijwillige prostitutie niet. In Zweden wordt prostitutie gezien als een ernstig maatschappelijk probleem dat zowel aan individuen als aan de maatschappij schade toebrengt. Vanuit dat gezichtspunt werd met ingang van 1 januari 1999 in Zweden de wet zo gewijzigd dat het kopen van seksuele diensten strafbaar is. Dit betekent dat in Zweden als enige land ter wereld de klanten van prostituees straf-

baar zijn terwijl de prostituees zelf niet strafbaar zijn. De wetgever hoopt dat de nieuwe wet klanten afschrikt en daardoor de prostitutie zal afnemen. Bovendien wordt er een normstellende werking van de wet verwacht, in de richting van meer gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen en het feit dat het kopen van seksuele activiteiten maatschappelijk onaanvaardbaar is (Ministry of Justice and the police, 2004; Hennem, 1999). Overigens blijkt in Zweden dat handhaving van de nieuwe prostitutiewet buitengewoon moeilijk is en negatieve neveneffecten heeft voor prostituees (Ministry of Justice and the police, 2004).

In de laboristische visie wordt prostitutie als arbeid beschouwd. Volgens deze visie zijn er (meestal) vrouwen die vanuit economische motieven besluiten om als seksuele dienstverlener te werken. Prostituees zijn in deze visie rationeel handelende individuen en geen slachtoffers (zolang zij hun keuze in vrijheid hebben kunnen maken). In Nederland heeft in de twintigste eeuw een ontwikkeling plaatsgevonden van een regulationistische naar een meer laboristische visie. Nederland had internationaal gezien al een redelijk liberaal prostitutiebeleid, omdat het prostitueren niet strafbaar was en de exploitatie van prostitutie min of meer werd gedoogd. Met de huidige wetgeving is echter ook de exploitatie van prostitutie (mits het om meerderjarige prostituees gaat die het werk vrijwillig en legaal uitvoeren) gelegaliseerd. De beweging die in Nederland heeft plaatsgevonden staat dan ook lijnrecht tegenover de beweging in dezelfde periode in Zweden. Andere landen kijken met veel belangstelling naar de gevolgen van beide bewegingen. Op verzoek van de Noorse regering is een onderzoek uitgevoerd waarin het Nederlandse en het Zweedse model met elkaar zijn vergeleken (Ministry of Justice and the police, 2004). Het onderzoek diende ter ondersteuning van de discussie in Noorwegen over de gewenste richting van het prostitutiebeleid. De voorlopige uitkomst van het debat in Noorwegen is dat het vooral op regulering gerichte beleid niet gewijzigd wordt.



## 4 Beheersing en regulering exploitatie prostitutie<sup>14</sup>

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beheersing en regulering van de legale exploitatie van prostitutie is zoals eerder vermeld primair bij de lokale overheid gelegd. Gemeenten hebben de mogelijkheid om een op de lokale omstandigheden aangepast prostitutiebeleid te voeren, gericht op beheersing en regulering van de prostitutiebranche. Daarvoor is een juridische basis geschapen en zowel de wetswijziging als het flankerend beleid zijn erop gericht dat gemeenten actief aan het prostitutiebeleid bijdragen, zelfs als er geen prostitutie binnen hun gemeentegrenzen voorkomt. Gemeenten zijn echter niet verplicht een specifiek prostitutiebeleid te voeren.

Ter ondersteuning van de gemeenten heeft de VNG een modelverordening opgesteld en na de wetswijziging is tijdelijk een Helpdesk Prostitutie actief geweest.

### 4.1 Gemeentelijk beleid

Uit het deelonderzoek onder gemeenten komt naar voren dat de meerderheid van de gemeenten die aan het onderzoek meegewerkt hebben, formeel beleid heeft ontwikkeld ten aanzien van de prostitutiebranche en dat beleid in een nota heeft vastgelegd. In de meeste gevallen is dat beleid al voor oktober 2000 ontwikkeld. Bijna 40% van de gemeenten zegt het beleid regionaal te hebben afgestemd. De meeste gemeenten voeren beleid met betrekking tot het reguleren van het aantal seksinrichtingen. Ongeveer de helft van de gemeenten uit het onderzoek hanteert een lokaal maximumbeleid voor seksinrichtingen. De rest kiest vaak voor een regionaal maximumbeleid of een status-quo beleid. Meer dan tien procent van de gemeenten hanteert een nulbeleid. Een formeel nulbeleid is in principe niet toegestaan, omdat het in strijd zou zijn met het grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze. Bovendien heeft de rechter uitgesproken dat een gemeente geen morele afweging mag maken omdat de wetgever dat reeds heeft gedaan. Een feitelijk nulbeleid is geen formeel nulbeleid maar een beleid waarbij er zodanige voorwaarden worden gesteld aan de vergunningen voor een seksinrichting dat vestiging van een seksinrichting in de praktijk onmogelijk blijkt te zijn. Naast het veelal gehanteerde maximumbeleid, maken gemeenten gebruik van andere instrumenten om de sector te ontmoedigen. Te denken valt aan een vestigingsbeleid met bestemmingsplan of aan hoge leges.

Ongeveer de helft van de gemeenten heeft geen beleid ten aanzien van escort. Voor de thuisprostitutie heeft eveneens de helft van de gemeenten geen beleid. Een derde van de gemeenten heeft geen beleid ten aanzien van straatprostitutie. Slechts in twee procent van de gemeenten wordt

14 Het deelonderzoek onder gemeenten (Flight e.a., 2006) vormt een belangrijke basis voor dit hoofdstuk.

straatprostitutie gedoogd of is er een formele tippelzone, in tweederde van de gemeenten is straatprostitutie noch toegestaan noch gedoogd.

Een grote meerderheid van de gemeenten die een prostitutiebeleid kennen, werkt met een vergunningenstelsel en kent een vestigingsbeleid. Bijzondere aandacht voor preventie, repressie en hulpverlening komt slechts bij een minderheid van de gemeenten met prostitutiebeleid voor. Volgens eigen opgave besteedt een ruime meerderheid van de gemeenten met prostitutiebeleid hierin aandacht aan de gezondheid en de arbeidsomstandigheden van prostituees. Aan uitstapmogelijkheden voor prostituees wordt echter nauwelijks aandacht besteed; slechts in zes procent van de gemeenten met prostitutiebeleid is dit het geval.

## **4.2 Vergunningverlening**

Gemeenten kunnen op grond van de artikelen 149 en 151a 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. Dit was reeds het geval tijdens de eerste evaluatie van 2001. Daarbij hebben bijna alle gemeenten gebruikgemaakt van de model-APV, al dan niet in gewijzigde vorm. Gewijzigde APV-bepalingen zijn vooral van toepassing op seksclubs e.d. De exploitant en beheerder zijn verantwoordelijk voor alles wat zich in de inrichting afspeelt. Mede om die reden geldt voor één van hen een aanwezigheidsplicht. De exploitant of beheerder dient erop toe te zien dat er geen strafbare vormen van prostitutie in de inrichting of andere strafbare feiten plaatsvinden. Dat wil zeggen dat de exploitant of beheerder verantwoordelijk is voor het zich voordoen van prostitutie onder dwang, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning. Slechts in iets minder dan de helft van de gemeenten met een aangepaste APV zijn de bepalingen van toepassing op thuisprostitutie. Naast de APV gebruiken de gemeenten ook bestemmingsplannen om de vestiging van seksinrichtingen te reguleren. Vanuit de branche worden de bestemmingsplannen regelmatig als knellend ervaren. Uitbreiding en innovatie van bestaande inrichtingen worden bemoeilijkt door strenge bestemmingsplannen.

Tijdens de eerste evaluatie bleek een groot aantal gemeenten nog niet klaar te zijn met het verlenen van vergunningen (Smallenbroek en Smits, 2001). In 2006 is de achterstand in vergunningverlening weggewerkt. In paragraaf 2.1 is al het aantal vergunde bedrijven per sector weergegeven. Overigens worden in de meeste gemeenten vergunningen voor een jaar verleend zodat de vergunningen telkens opnieuw verlengd moeten



worden. Per jaar wordt ongeveer twaalf procent van de vergunningaanvragen afgewezen. De vergunningverlening duurt volgens de gemeenten gemiddeld drie maanden, maar de doorlooptijd varieert behoorlijk van zeven weken tot meer dan een half jaar. De variatie in te betalen leges is eveneens groot. Bovendien is het aantal vergunningen dat noodzakelijk is voor vestiging van een seksinrichting verschillend per gemeente. Exploitantievergunningen en gebruiksvergunningen zijn vaak noodzakelijk, maar ook een drank- en horecavergunning is in de meeste gemeenten vereist. Exploitanten verbazen en beklagen zich over de verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de vergunningverlening, de gestelde voorwaarden en de kosten.

In de eerste evaluatie (Daalder, 2002) werd geconstateerd dat er nauwelijks mogelijkheden waren voor nieuwe bedrijven om zich te vestigen door het doorgaans gehanteerde status-quo beleid. Dit vormde een rem op mogelijke vernieuwing van de prostitutiebranche. Anno 2006 is er volgens de gegevens van de gemeenten wel beperkte ruimte voor nieuwe seksinrichtingen in Nederland. Momenteel staan er ongeveer 250 vergunningen open voor verschillende soorten nieuwe bedrijven. Zo staan 64 vergunningen verdeeld over 39 gemeenten open voor een seksclub en 51 vergunningen verdeeld over 27 gemeenten open voor een privéhuus. Echter, het is vrijwel onmogelijk een nieuw raamprostitutiebedrijf te vestigen, slechts in één gemeente in Nederland staat daar een vergunning voor open. De meeste vergunningen zijn beschikbaar in Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland. Exploitanten lijken weinig zicht te hebben op de volgens de gemeenten beschikbare vergunningen. Zij geven aan dat gemeenten nog steeds vasthouden aan maxima waardoor het zeer moeilijk is legaal een nieuw bedrijf te vestigen en gemeenten daardoor de kans vergroten dat de exploitanten hun toevlucht zoeken tot niet-vergunde bedrijven. Informanten zien een oplossing in een periodieke gemeentelijke of regionale afweging van aanbod en vraag. Overigens is vernieuwing binnen bestaande bedrijven ook niet altijd eenvoudig. Exploitanten die binnen hun bedrijf aanpassingen willen genereren, lukt het soms niet de daarvoor benodigde papieren rond te krijgen.

De belangrijkste reden voor gemeenten om vergunningen te weigeren is dat vestiging in strijd zou zijn met een planologische regeling. Andere weigeringsgronden die vaak voorkomen zijn het niet voldoen aan de gedragseisen, bescherming van het woon- en leefklimaat en het belang van de openbare orde.

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag kunnen gemeenten een onderzoek doen in het kader van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB). De Wet BIBOB bepaalt in artikel 3 dat bestuursorganen kunnen weigeren een beschikking te geven (of deze kunnen intrekken) indien ernstig gevaar bestaat dat deze mede

zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of geldelijk voordeel uit strafbare feiten te trekken. De wet stelt tevens een Bureau BIBOB in dat bestuursorganen desgevraagd advies uitbrengt over de mate van gevaar (TK 1999-2000 26 883 nr. 1-2, pag. 3, 5). Sinds de inwerkingtreding in juni 2003 is de Wet BIBOB onder meer van toepassing op de sector van de seksuele dienstverlening. Een evaluatie van de Wet BIBOB leert dat van alle adviesaanvragen die tussen 1 juni 2003 en 1 augustus 2006 bij Bureau BIBOB zijn ingediend, er 40 betrekking hadden op de sector van de seksuele dienstverlening (Doornbos e.a., 2007).

Binnen de prostitutiebranche waarderen exploitanten het idee achter de BIBOB-procedure, maar tegelijkertijd ziet men als nadelen dat het gebruik van stromannen hierdoor wordt gestimuleerd; dat er te weinig zicht is op het waarheidsgehalte van gegevens die in de procedure worden gebruikt en dat de huidige toepassingswijze leidt tot een verhoging van de administratieve lasten.

Er zijn slechts weinig concrete zaken bekend waar vergunningen voor seksinrichtingen zijn geweigerd of ingetrokken met een beroep op de Wet BIBOB. De gemeente Den Haag heeft eerder met een beroep op deze wet de vergunningen van een familie ingetrokken. De Raad van State heeft de gemeente in deze zaak in het gelijk gesteld. Onlangs werden na gesprekken tussen de gemeente en de betreffende familie echter alsnog opnieuw vergunningen verleend. In Eindhoven, de regio Groningen en Noord- en Midden-Limburg heeft de BIBOB-procedure, voorzover toegepast, niet of nauwelijks gevolgen gehad voor vergunningverlening.

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 beperkt aantal ondernemers voor raambordelen in te trekken. Deze ondernemers geven zich echter niet zonder slag of stoot gewonnen en beroepsprocedures liggen in het verschiet.

### **4.3 Toezicht, handhaving en naleving**

Tijdens de eerste evaluatie in 2002 werd geconstateerd dat door de decentralisatie van het prostitutiebeleid, de invoering van de wet en de bijbehorende handhaving landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig verliep. Hierdoor ontstonden grote verschillen tussen regio's en zelfs binnen één en dezelfde politieregio tussen gemeenten. Daadwerkelijke bestuurlijke handhaving vond ten tijde van de eerste evaluatie nauwelijks plaats omdat de meeste gemeenten nog in de vergunningverlenende fase verkeerden; de stap naar actief controleren en handhaven moest nog worden gezet. Met betrekking tot de handhaving op strafbare feiten, zoals prostitutie door buitenlandse vrouwen zonder een voor het verrichten van arbeid

geldige verblijfsvergunning, waren duidelijke verschillen te constateren tussen regio's en gemeenten. Gevolgen van het gebrek aan gelijkvormigheid waren onder andere onzekerheid onder de werkenden in de branche en verplaatsingen van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie naar gemeenten waar minder of minder streng gecontroleerd werd en min of meer sprake was van een gedoogbeleid. Op die locaties werden door de onderzoekers ook in de goed zichtbare vormen van prostitutie, zoals ramen en clubs, prostituees zonder voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning aangetroffen. Geconcludeerd werd dat een landelijk minimumniveau van handhaving een noodzakelijke voorwaarde was voor het tegengaan van verplaatsingseffecten en het bereiken van de doelstellingen van de wetwijziging. Ook in het Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector wordt de zorg over lokale verschillen in de handhaving uitgesproken. Inmiddels lijken vrijwel alle gemeenten een minimumniveau van handhaving te hebben bereikt, maar lokale verschillen bestaan zeker nog.

Handhaving is een belangrijk instrument om het naleven van regels te bevorderen. Naast handhaving kan naleving echter ook bevorderd worden door spontane naleving te stimuleren door middel van bijvoorbeeld voorlichting of het vereenvoudigen van de regels. Voor de analyse van de mate van handhaving en naleving hanteren we de Tafel van Elf als kapstok om de bevindingen te structureren.<sup>15</sup>

#### 4.3.1 *Spontane nalevingsfactoren*

##### *Kennis en duidelijkheid regels*

Voor de naleving van regels is het van belang dat exploitanten en prostituees de regels kennen en begrijpen. Met dat doel is in een ruime meerderheid van de gemeenten waar seksinrichtingen zijn gevestigd, informatie gegeven aan de exploitanten over de gevolgen van de wetwijziging en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten. De prostituees hebben volgens de gemeenten in een derde van de gemeenten informatie gekregen. Een meerderheid van de gemeenten denkt dat de branche de regels goed of redelijk kent. De duidelijkheid van de regels laat volgens een vijfde van de gemeenten veel te wensen over.

De geïnterviewde exploitanten in alle deelonderzoeken menen dat per gemeente de inhoud van regels (en de kosten van vergunningen) sterk uiteenlopen en dat de regels helderder geformuleerd zouden kunnen worden. Ook over de regels van de Belastingdienst bestaat veel onduidelijkheid, bij zowel prostituees als exploitanten (zie hiervoor ook 5.1). Exploitanten

15 De Tafel van Elf is een analysemodel dat is ontwikkeld door mr. dr. D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het Ministerie van Justitie. De Tafel van Elf omvat elf factoren die bepalend geacht worden voor de naleving van regelgeving. De elf factoren worden opgesplitst in spontane nalevingsfactoren en handhavingsfactoren.

geven aan dat ze behoefte hebben aan een eenduidig beleid en goede voorlichting. Het zou de naleving ten goede komen als regels helderder geformuleerd worden en duidelijk worden uitgelegd.

#### *Kosten en baten van naleven dan wel overtreden*

Het naleven van regels wordt bevorderd als de kosten van het naleven relatief laag zijn en de baten relatief hoog. Het komt de naleving dan ook niet ten goede als het exploitanten moeilijk wordt gemaakt om te voldoen aan vergunningvoorwaarden. Veel exploitanten van vergunde bedrijven geven te kennen veel administratieve lasten te hebben om aan de regels te voldoen. Bovendien zijn de leges in veel gemeenten bijzonder hoog. Daarnaast zijn er eisen die door exploitanten als onredelijk worden ervaren op het gebied van hygiënevoorschriften en bouw- en brandveiligheid. Overigens zijn er grote verschillen tussen gemeenten in regelgeving en leges, er zijn ook gemeenten waar exploitanten zeer te spreken zijn over de regelgeving en de bejegening door de gemeente. Over het algemeen menen exploitanten dat vergunde bedrijven het zowel administratief als financieel veel zwaarder hebben dan bedrijven die in het illegale circuit opereren. Als gekeken wordt naar administratieve lasten en financiële mogelijkheden, lijkt het aantrekkelijker om een illegale seksinrichting te bezitten dan een legaal bedrijf. Dat werkt niet bevorderlijk op de naleving. Voor prostituees geldt eveneens dat het financieel en wat administratieve lasten betreft, voordeliger is om in de niet-vergunde sector te werken. Naast het voordeel van geen belasting te betalen en het ontlopen van controles kunnen ze meer controle over hun werk hebben indien ze thuis werken. Overigens zijn de voordelen voor prostituees van het ontlopen van controles betrekkelijk, aangezien er ook controles op mensenhandel en arbeidsomstandigheden kunnen plaatsvinden waar prostituees belang bij kunnen hebben. Een extra factor van belang in de seksuele dienstverlening is de door prostituees en klanten zeer gewenste anonimiteit. Een groot nadeel voor prostituees van naleving van de regels is dat hun anonimiteit meer in gevaar komt.

Het naleven van de regels wordt wel gezien als goed voor het imago van de betreffende seksinrichting. Seksinrichtingen die zich netjes aan de regels houden, zouden meer klanten kunnen trekken dan andere bedrijven omdat een deel van de klanten het prettig vindt naar een 'net' bedrijf met een goed imago te gaan. Een klein aantal gemeenten probeert exploitanten tot normnaleving te bewegen door bijvoorbeeld overleg te organiseren tussen exploitanten en buurtbewoners. Het naleven van regels kan leiden tot meer acceptatie en minder klachten door buurtbewoners. Hierdoor zouden de exploitanten meer direct voordelen van naleving (en nadelen van overtreding van de regels) kunnen voelen. In het onderzoek onder gemeenten blijkt dat de meeste gemeenten zich echter niet of nauwelijks richten op het bevorderen van spontane naleving.

### *Acceptatie van het beleid*

Het komt over het algemeen de naleving van regels ten goede als degenen op wie de regels betrekking hebben, zich kunnen verenigen met de uitgangspunten van het beleid en de regelgeving als redelijk beoordelen. De wetswijziging als zodanig wordt door de exploitanten in de vergunde sector als positief ervaren. Van de exploitanten in die sector is 84% voorstander van de wetswijziging, van de prostituees 37%. Dat er sprake is van een groot aantal voorstanders onder de exploitanten wil echter niet zeggen dat de inhoud van het beleid en de regels als redelijk worden gezien. Exploitanten klagen over boekwerken vol regels die lang niet altijd als redelijk of zinnig worden ervaren. Een voorbeeld is de voorwaarde van gemeenten dat er altijd een beheerder aanwezig moet zijn in het pand. Dat leidt ertoe dat de beheerder die eerst altijd op de stoep stond en daarmee overzicht had over alles wat er gebeurde, nu binnen zit op een plaats waar hij weinig of niets in de gaten kan houden. Bovendien worden exploitanten en prostituees geconfronteerd met regels die tegenstrijdig overkomen. Dit geldt in het bijzonder de regels van de gemeente enerzijds en van de Belastingdienst anderzijds. Door de gemeenten worden vaak regels opgelegd, bijvoorbeeld over openingstijden of maatregelen in het belang van de volksgezondheid, die er bij navolging toe leiden dat de Belastingdienst concludeert dat een gezagsrelatie aanwezig is. Dat zou betekenen dat door de gemeente opgestelde vergunningvoorwaarden ertoe kunnen leiden dat het onmogelijk is voor prostituees om als zelfstandige te werken in clubs.

Binnen de prostitutiebranche bestaat grote weerstand tegen de afdracht van loonbelasting en premies. Het ontwijken van het betalen van premies en belasting is een belangrijk motief voor zowel prostituees als exploitanten om buiten de vergunde sector prostitutie te bedrijven of te exploiteren. Overigens wordt ook binnen de vergunde sector belasting ontweken, maar buiten de vergunde sector is dat volgens de branche eenvoudiger.

### *Normgetrouwheid*

De mate waarin de doelgroep bereid is zich te conformeren aan het gezag van de overheid kan de mate van naleving van regels beïnvloeden. Gezien de historie, waarin exploitatie van prostitutie eeuwenlang illegaal was en het feit dat een groot deel van de huidige exploitanten reeds in die illegaliteit werkzaam was als exploitant, lijkt het aannemelijk dat exploitanten minder dan de meeste Nederlanders geneigd zijn zich te conformeren aan het gezag van de overheid. De wijze waarop door exploitanten naar uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst wordt gekeken, getuigt van weinig respect of waardering voor deze organisaties. Normgetrouwheid functioneert in de prostitutiebranche niet als nalevingbevorderende factor.

*Informele controlekans*

Het kan naleving van regels ten goede komen wanneer bij overtredingen de kans op sanctionering door de omgeving groot wordt geacht. In de prostitutiebranche heerst echter, gezien de aard van de seksuele dienstverlening, van nature een sfeer van discretie. Mensen zien weliswaar veel van anderen, maar binnen de sector is vertrouwelijkheid en discretie een noodzaak voor het in stand houden van de branche.

**4.3.2 Handhavingsfactoren***Informele meldingskans*

Handhaving van regels kan worden bevorderd indien de gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de overheidsinstanties hoog is. Daarbij is het van belang of de omgeving van de doelgroep snel geneigd is geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid. Zoals in 4.3.1 is weergegeven, heerst in de prostitutiebranche een cultuur van discretie en van wantrouwen tegen overheidsinstanties. Deze cultuur werkt niet bevorderend op de informele meldingskans. Het is echter wel zo dat er zeker individuen binnen de branche verkeren die misstanden aan de kaak willen stellen. De campagne 'Schijn bedriegt' van Meld Misdaad Anoniem (M.) heeft hierop ingespeeld. Met de campagne is de drempel verlaagd voor het melden bij een overheidsdienst van geconstateerde misstanden. Het grote aantal (veelal bruikbare) tips dat is binnengekomen bij M. (78 in de eerste helft van 2006) toont dat het zeker mogelijk is informatie uit de branche zelf te verwerven. Overigens bestaat het vermoeden dat een deel van de meldingen afkomstig is van klanten.

*Controlekans*

Het kan de naleving van regels ten goede komen als degenen op wie de regels van toepassing zijn de kans dat ze gecontroleerd worden op het begaan van een overtreding hoog inschatten.

Uit het onderzoek onder gemeenten blijkt dat in alle responsgemeenten waar seksinrichtingen met een vergunning actief zijn, controles worden uitgevoerd. De meeste gemeenten hebben echter niet vastgelegd hoe vaak vergunde seksinrichtingen moeten worden gecontroleerd. In de praktijk vinden controles volgens de gemeenten meestal jaarlijks plaats, maar er zijn geïnterviewde exploitanten die aangaven vaker gecontroleerd te worden en binnen de verdiepingsregio's van het onderzoek naar niet-legale prostitutie is geconstateerd dat vaker controles worden uitgevoerd. De politie is in bijna alle gemeenten waar vergunningen verleend zijn betrokken bij de controles, maar ook diensten als de GGD, brandweer en Bouw- en Woningtoezicht zijn veelvuldig betrokken bij controles. Relatief weinig betrokken zijn de Arbeidsinspectie (in slechts acht procent van de gemeenten) en de sociale recherche. De Arbeidsinspectie heeft weliswaar een landelijk coördinator en een landelijk projectleider voor de prostitu-

tiebranche maar er worden geen actieve inspectieprojecten opgezet; er wordt slechts gecontroleerd naar aanleiding van klachten en ongevallen. De Arbeidsinspectie maakt eveneens geen gebruik van haar bevoegdheid om in het kader van de Wav<sup>16</sup> zelfstandig controles uit te voeren en boetes op te leggen. Regelmatig neemt in plaats van de Arbeidsinspectie de politie de controle in het kader van de Wav mee in de bedrijfscontroles.

De politie heeft in ruim de helft van de gemeenten alleen een strafrechtelijke taak. Dit betekent dat de politie controleert op strafbare feiten, zoals de aanwezigheid van minderjarige prostituees of prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning. In de rest van de gemeenten heeft de politie naast haar strafrechtelijke taak ook een gedelegeerde bestuursrechtelijke taak. In die gevallen controleert de politie niet alleen op strafbare feiten maar ook of de bedrijven voldoen aan de voorwaarden die door de gemeente aan de vergunning zijn verbonden. Op basis van de bestaande cijfers is het praktisch onmogelijk om in te schatten hoeveel procent van de niet-vergunde bedrijven wordt aangepakt. Uit de enquête onder gemeenten blijkt wel dat de afgelopen jaren enkele tientallen niet vergunde locatiegebonden prostitutiebedrijven zijn gesloten.

Binnen de branche wordt overigens het meest gesproken over controles door de Belastingdienst. Deze controles worden het meest gevreesd en bovendien klaagt men meer over de bejegening door medewerkers van de Belastingdienst dan over medewerkers van andere diensten zoals de politie. Deels lijkt dit samen te hangen met onwennigheid van medewerkers van de Belastingdienst, daar waar de politie vaak al jaren ervaring heeft met de omgang met de prostitutiebranche. Daarnaast vinden prostituees dat door medewerkers van de Belastingdienst impertinente vragen gesteld worden. De Belastingdienst meent dat dergelijk doorvragen noodzakelijk is om vast te kunnen stellen of sprake is van een gezagsrelatie.

### *Detectiekans*

Er is weinig bekend over de detectiekans. Deze schijnt sterk te verschillen per soort overtreding, aangezien er een groot verschil is in de moeilijkheid van het constateren van overtredingen door de controleurs. Sommige vergunningvoorwaarden zijn eenvoudig te controleren, maar bijvoorbeeld het constateren van uitbuiting of dwang is bijzonder moeilijk. Gemeenten maken weinig gebruik van middelen om exploitanten bewust te maken van de mogelijkheid dat overtredingen worden gesignaleerd en bestraft. Zo maken slechts vijf gemeenten de resultaten van controles openbaar.

*Selectiviteit*

Onder selectiviteit wordt verstaan: de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding, door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden. Volgens een deel van de geïnterviewde exploitanten worden bedrijven waar een overtreding is geconstateerd en bedrijven met een slechte reputatie, gedurende enige tijd onderworpen aan intensievere controles waarbij minder rekening wordt gehouden met de bedrijfsvoering (zoals het beperken van het versturende effect ten tijde van de controles). In dat opzicht is er zeker sprake van selectiviteit. Dit geldt echter naar de mening van exploitanten slechts voor de vergunde bedrijven.

Exploitanten zijn eensgezind in hun mening over de wijze waarop wordt omgegaan met niet-vergunde bedrijven en de niet-vergunde sector (in het bijzonder escort via 06-nummers). Bij de exploitanten heerst het beeld dat vergunde bedrijven geconfronteerd worden met zware controles, terwijl de niet-vergunde bedrijven met rust gelaten worden. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie en ondermijnt de bereidheid van exploitanten om zich aan de regels te houden. Een aantal exploitanten geeft overigens aan bereid te zijn hun kennis met de politie te delen over misstanden, waardoor controles meer gericht kunnen gebeuren. Aangezien het ook in het belang van exploitanten is om misstanden bij concurrenten aan de kaak te stellen, is dit een bron van informatie die mogelijk meer benut kan worden.

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat in de helft van de gevallen door de gemeente wordt bepaald welke seksinrichtingen gecontroleerd worden. Bedrijven worden meestal gecontroleerd in het kader van reguliere controles. In een derde van de gevallen zijn klachten van omwonenden aanleiding voor een controle. Controles worden volgens de gemeenten meestal op voorhand aangekondigd, slechts in een kwart van de gevallen komen de controleurs onaangekondigd. Het is niet bekend of de aangekondigde controles andere resultaten opleveren dan de onverwachte.

*Sanctiekans en sanctiezwaarte*

Sinds de wetswijziging van kracht werd, kregen 346 vergunde seksinrichtingen een sanctie opgelegd. Indien er weinig verloop is geweest in de bedrijven, betekent het aantal sancties dat ongeveer een derde van de bestaande seksinrichtingen wel eens met een sanctie is geconfronteerd. Het betreft in verreweg de meeste gevallen (78%) een waarschuwing, maar ook zwaardere sancties zoals (tijdelijke) sluiting van het bedrijf of het intrekken van de vergunning zijn getroffen. In ongeveer de helft van de gevallen is sprake van een combinatie van strafrechtelijke en bestuurlijke sancties. Exploitanten hebben vooral angst voor de mogelijkheid van bedrijfsluiting.



Speciale aandacht bij de controles is vereist voor de niet-locatiegebonden bedrijven. De politie in Noord-Brabant heeft voor controles van escortbureaus een aanpak ontwikkeld waarbij politieagenten via escortdiensten prostituees bestellen, die zich moeten legitimeren bij aankomst. Er wordt volgens een aantal regels gewerkt om te voorkomen dat achteraf gesteld kan worden dat sprake is van uitlokking. Zo wordt bijvoorbeeld het telefoongesprek met de escortdienst opgenomen en wordt alleen gevraagd om een escort, niet om een buitenlandse vrouw of een minderjarig meisje. Deze zogenoemde hotelprocedure wordt inmiddels in meerdere regio's toegepast. In oktober 2005 is een convenant tussen de leden van de Nederlandse Dagblad Pers en de Minister van Justitie in werking getreden, waardoor onder andere exploitanten van seksbedrijven wordt verzocht in erotiekadvertenties unieke bedrijfsnummers op te nemen. De afspraken in het convenant dienen vooral om het bestuurlijk toezicht op mobiele vormen van prostitutie te ondersteunen.

#### 4.4 Ontwikkelingen

In 2001 bleek de meerderheid van de gemeenten reeds een prostitutiebeleid te voeren. Het aantal gemeenten met prostitutiebeleid is sindsdien stabiel gebleven. De motivatie van gemeenten die geen prostitutiebeleid kennen is eveneens hetzelfde gebleven; het zijn vooral gemeenten waar men stelt geen beleid nodig te hebben vanwege de afwezigheid van prostitutie. Het lokaal maximumbeleid geniet zowel in 2001 als in 2006 de voorkeur van de gemeentelijke beleidsmakers. In 2006 is er nog steeds een beperkt aantal gemeenten dat zegt een formeel nulbeleid te voeren. Vergelijken met 2001 lijkt er wel vaker door gemeenten te worden gekozen voor het positief bestemmen voor prostitutie in de bestemmingsplannen.

Zoals weergegeven in paragraaf 4.2 zijn er anno 2006 in tegenstelling tot 2001 wel mogelijkheden voor de vestiging van nieuwe seksinrichtingen doordat bij diverse gemeenten ruimte bestaat binnen eventueel vastgestelde quota voor het aanvragen van vergunningen.<sup>17</sup> Hierdoor lijkt er ruimte te bestaan voor innovatie en vernieuwing. In de praktijk blijkt echter van vernieuwing weinig terecht te komen, zowel binnen bedrijven als door de vestiging van nieuwe bedrijven.

Inmiddels lijken vrijwel alle gemeenten een minimumniveau van handhaving te hebben bereikt. Zogenoemde vrijplaatsen zoals in 2001 bestaan niet meer, maar lokale verschillen zijn er nog altijd.

17 Niettegenstaande het feit dat op verreweg de meeste plaatsen nog altijd een maximumbeleid gehanteerd wordt.

De kwantitatieve gegevens over sancties zijn niet per jaar beschikbaar, waardoor het niet mogelijk is aan te geven of het aantal sancties daalt of stijgt. In het onderzoek onder gemeenten wordt echter op basis van de diepte-interviews met handhavers en exploitanten geconcludeerd dat er zeer waarschijnlijk sprake is van een afname. Bij controles vlak na de wetswijziging werden veel overtredingen geconstateerd, terwijl daar momenteel bij de meeste controles nauwelijks nog sprake van is. Ook in het onderzoek naar niet-legale prostitutie wordt geconstateerd dat in de verdiepingsregio's bij controles het aantal geconstateerde overtredingen in de afgelopen jaren flink is afgenomen. De intensivering van de handhaving werpt in dit opzicht vruchten af.

Bij de regulering en handhaving hebben de gemeenten zich in eerste instantie gericht op de regulering van vergunde locatiegebonden prostitutiebedrijven. Dit zijn de bedrijven die het meest eenvoudig te controleren zijn. Voornamelijk de niet-vergunde bedrijven en de niet-locatiegebonden bedrijven zoals escortservices zijn op veel plaatsen buiten zicht gebleven, evenals bedrijven in het wat meer grijze circuit waar het verrichten van seksuele diensten niet geheel duidelijk is (zoals erotische massagesalons). De klachten vanuit de vergunde sector over oneerlijke concurrentie door niet-vergunde bedrijven lijkt niet geheel ongegrond te zijn. Steeds meer gemeenten zijn tot het besef gekomen dat regulering en handhaving niet beperkt moeten blijven tot locatiegebonden prostitutiebedrijven en tot het vergunde deel van de sector. In het bijzonder de escortsector staat nu in de aandacht. Een aantal gemeenten verwacht actie van de landelijke overheid (zoals het invoeren van een landelijke escortwet) omdat escortbedrijven niet locatiegebonden zijn en de aanpak van escort daardoor het lokale niveau overstijgt. Desalniettemin kent een aantal gemeenten een vergunningstelsel voor escort. Eindhoven loopt hiermee voorop. Vanuit de regio rond Amsterdam is veel kritiek op Amsterdam geuit vanwege het ontbreken van een vergunningstelsel voor de escort binnen Amsterdam, maar ten tijde van dit onderzoek is men in Amsterdam bezig met het vormgeven van beleid voor de escort.

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. Hiervoor zijn althans geen concrete aanwijzingen gevonden. Verplaatsing naar gemeenten met minder strenge regelgeving of handhaving lijkt wel te bestaan. Dergelijke verschuivingen worden dus veroorzaakt door regionale verschillen. In Eindhoven wordt door enkele informanten voorzichtig een waterbedeffect gesuggereerd door de strenge regelgeving en handhaving in de escortsector aldaar. De escortsector lijkt in Eindhoven door de strenge aanpak gevrijwaard te zijn van strafbare vormen van prostitutie, maar er worden steeds meer escortbureaus aangetroffen die vanuit

België en Limburg prostituees uitzenden naar de regio Eindhoven. Een omgekeerde beweging is vast te stellen in Amsterdam. Doordat Amsterdam (nog) geen formeel escortbeleid kent, worden alle escortbureaus die tevens in de omringende gemeenten actief zijn, gevestigd in Amsterdam. In de regio Groningen lijkt de stad Groningen regelgeving en handhaving aardig op orde te hebben, maar in de zogenoemde Ommelanden zijn relatief veel clubs en privéhuizen gevestigd. De handhaving lijkt in de Ommelanden minder strikt geregeld. Bij (spaarzame) controles in de Ommelanden komen relatief veel overtredingen voor.



## 5 Bescherming van de positie van prostituees<sup>18</sup>

Een van de doelstellingen van de opheffing van het algemene bordeelverbod is de bescherming van de positie van prostituees. Bescherming van de positie is in feite een tamelijk vage uitdrukking. Over het algemeen wordt voor het beleid als uitgangspunt gehanteerd dat de wetswijziging zou moeten leiden tot een verbetering van de positie van prostituees. Waren prostituees voor de wetswijziging werkzaam in een illegale (zij het onder omstandigheden gedoogde) branche (hoewel hun werk zelf niet illegaal was), na de wetswijziging zijn ze werkzaam in een branche waarin in theorie gecontroleerd wordt of exploitanten – en prostituees – zich houden 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 prostituees met zich mee zal brengen. Hieronder wordt kort weergegeven wat uit de diverse deelonderzoeken 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.

### 5.1 Arbeidsverhoudingen

Zuidema, Aerts en Boonstra (2007) van het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam hebben onderzoek gedaan naar de privaatrechtelijke gevolgen van de afschaffing van het algemeen bordeelverbod. Het onderzoek concentreert zich op de relatie tussen arbeidsrecht en de feitelijke omstandigheden in de prostitutiebranche. De intentie van de onderzoekers is duidelijkheid te verschaffen omtrent de arbeidsrechtelijke positie van prostituees. Zuidema, Aerts en Boonstra (2007) stellen dat een exploitant in de prostitutiebranche geen normale werkgever is, gezien de aard van het werk, het stigma dat op de branche rust en de verwevenheid van de sector met het illegale circuit. Zij geven bovendien aan dat prostituees gemiddeld een sociaal en juridisch zwakkere positie hebben dan de gemiddelde Nederlandse werknemer. Deze positie die leidt tot een verhoogd risico op uitbuiting en machtsmisbruik door de exploitant. De exploitanten hebben duidelijk een stevige machtspositie ten opzichte van de vrouwen die het werk verrichten. Deze wordt in het bijzonder in het geval van buitenlandse prostituees nog versterkt aangezien het werk getypeerd kan worden als *highly personalised*.<sup>18</sup> Kenmerkend daarvoor is dat werk wordt geleverd in beslotenheid, wat de mogelijkheden voor machtsmisbruik vergroot.

18 *A global alliance against forced labour. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneve: ILO 2005, p. 50, overgenomen uit Zuidema en Boonstra, 2006.

Tijdens de eerste evaluatie kwam naar voren dat er veel onduidelijkheid is over de vormgeving van arbeidsrelaties in de prostitutiesector (Daalder, 2002). Er heerst verwarring over het begrip 'zelfstandigheid' van de prostituee en de manier waarop dat begrip ingevuld moet worden. Ook in het Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector wordt aandacht besteed aan de onduidelijk vormgegeven arbeidsrelaties. In dat Plan wordt aangegeven dat in een groot deel van de in het kader van Handhaven op Niveau onderzochte bedrijven in de bedrijfsvoering sprake is van zodanige gezagsmomenten tussen de exploitant en de in het bedrijf werkzame prostituees dat voor de toepassing van de betreffende wet- en regelgeving sprake is van een dienstbetrekking. Vanwege de (vooral financiële en arbeidsrechtelijke) consequenties doen exploitanten en doorgaans ook prostituees het echter voorkomen alsof er sprake is van zelfstandigheid (Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector, 2004).

### *5.1.1 Jurisprudentie*

Exploitanten stellen geregeld dat er geen sprake kan zijn van loondienstverhoudingen in de prostitutiebranche omdat daarmee het grondrecht van lichamelijke integriteit aangetast zou worden. In 1998 hebben rechters van het Hof 's-Gravenhage echter al beslist dat de aard van het werk van prostitutie zich niet verzet tegen loondienst (Zuidema e.a., 2007).

Inmiddels heeft een aantal rechtszaken plaatsgevonden, waarin uitspraken zijn gedaan over de juridische kwalificatie van de arbeidsrelatie tussen een exploitant en een prostituee en het al dan niet terecht door UWV en/of Belastingdienst aanmerken van gezagsverhoudingen. In de meeste gevallen wezen de feitelijke omstandigheden volgens de bestuursrechter op arbeid die verricht werd krachtens een arbeidsovereenkomst. In zaken waarin hoger beroep was aangetekend, bevestigde de Centrale Raad van Beroep het oordeel van de rechters dat is vastgesteld dat de arbeidsrelatie(s) tussen de exploitant van een seksinrichting en een of meerdere prostituees die daar werkzaam zijn, dienen te worden beschouwd als een arbeidsovereenkomst in de zin van art. 7:610 van het Burgerlijk Wetboek en niet als arbeidsrelatie tussen zelfstandige prostituee en kamerverhuurder.

Een jurisprudentieanalyse van de rechtszaken die in de alinea hierboven genoemd zijn, maakt deel uit van het onderzoek van Zuidema e.a. (2007). De rechtszaken waren aangespannen door exploitanten tegen het UWV en/of de Belastingdienst. De exploitanten ontkenden dat was voldaan aan de objectieve kenmerken die een arbeidsovereenkomst doen vermoeden. In negen van de twaalf zaken oordeelde de rechter dat er sprake was van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst ex artikel 7:610 BW. In de andere drie vonnissen achtte de rechter het beroep van

de exploitanten gegrond. De motivering voor de gegrondverklaringen betrof vooral een te summiere bewijsvoering waardoor de zorgvuldighedsnorm was geschonden.

Uit de jurisprudentie kan een aantal elementen gedestilleerd worden die voor de rechter belangrijk blijken te zijn. Zuidema e.a. (2007) behandelen vier criteria: gezagsrelatie; loon; persoonlijk verrichten van de bedongen arbeid en gedurende zekere tijd.<sup>19</sup>

#### *Gezagsrelatie*

Bij de gezagsrelatie is bepalend of er een bevoegdheid bestaat om aanwijzingen en regels te geven over de wijze van verrichting van de werkzaamheden. Overigens is de instructiebevoegdheid in het geval van prostitutie per definitie beperkt; prostituees moeten altijd klanten en/of seksuele handelingen kunnen weigeren vanwege artikel 11 van de Grondwet. Elementen die blijkens de rechtszaken bij kunnen dragen aan het oordeel dat sprake is van een gezagsrelatie zijn: afspraken omtrent werktijden en werkdagen, de wijze van afrekenen van de kamerhuur; de invloed van de exploitant op de prijs; intakegesprekken met nieuwe prostituees; de aard en reikwijdte van afspraken en de huisregels (indien zij niet louter als ordemaatregelen zijn aan te merken doch verstrekkender zijn, lijken ze te wijzen op een gezagsrelatie); werving van klanten en wijze van adverteren (indien de werving door de exploitant wordt gedaan, wordt dat gezien als aanwijzing voor een gezagsrelatie); wie klachten afhandelt; wie maaltijden, drank, condooms en massageolie verstrekt. Hoe meer instructies worden gegeven door de exploitant en hoe meer zeggenschap hij heeft over tal van zaken, des te eerder wordt geconstateerd dat sprake is van een gezagsverhouding.

#### *Loon*

Bij verschillende betalingsconstructies wordt door de rechters vastgesteld dat er sprake is van loon. Dat is gebeurd bij een constructie waar de exploitant het geld van de klanten int en daarvan een deel uitbetaalt aan prostituees aan de hand van door de exploitant vastgestelde bedragen voor de seksuele dienstverlening. Ook in een geval waarbij de klant rechtstreeks aan de prostituee betaalt en een van tevoren vastgesteld deel (al dan niet via een percentageregeling) aan de exploitant wordt afgedragen is door de rechtbank geoordeeld dat sprake is van loon. Binnenskamers overeengekomen aanvullende betalingen voor bijkomende verrichtingen dienen volgens de Centrale Raad van Beroep eveneens als loon te worden gezien, de vrijheid van de te verrichten diensten staat volgens de Centrale Raad van Beroep een arbeidsovereenkomst niet in de weg.

<sup>19</sup> Met de kanttekening van de onderzoekers dat 'gedurende zekere tijd' alleen van betekenis is voor het socialeverzekeringsrecht en civielrechtelijk niet van belang is.

*Persoonlijk verrichten van bedongen arbeid*

In de verschillende rechtszaken wordt geoordeeld door de rechters dat er een verplichting bestaat om persoonlijk arbeid te verrichten, aangezien het niet aannemelijk is gemaakt dat prostituees zich hebben laten vervangen of zouden kunnen laten vervangen. Als een prostituee haar vervangster slechts kan kiezen uit een beperkte groep die bestaat uit door de opdrachtgever aangewezen personen, dan geldt dit als een aanwijzing voor een gezagsrelatie en het bestaan van werknemerschap in plaats van zelfstandigheid.

*Arbeid gedurende zekere tijd*

Arbeid gedurende zekere tijd geldt als een vierde element dat kan duiden op een arbeidsovereenkomst. Een voorbeeld kan zijn het aangaan van een verplichting om op bepaalde dagen te werken op basis van een weekrooster. Overigens kan er zelfs sprake zijn van een loondienstconstructie als de prostituee haar werkzaamheden en werktijden zelf kan indelen.

**5.1.2 Praktijk**

Intussen heerst in de branche anno 2006 nog steeds verwarring. In alle deelonderzoeken komt naar voren dat de discussie over al dan niet bestaande gezagsverhoudingen tussen prostituees en exploitanten in de vergunde sector, een prominente plaats inneemt. Exploitanten schermen nog steeds met het inmiddels door jurisprudentie achterhaalde argument dat er geen sprake van loondienstverhoudingen kan zijn in de prostitutiebranche omdat daarmee het grondrecht van lichamelijke integriteit aangetast zou worden. Andere argumenten die door exploitanten worden genoemd om aan te geven dat loondienst in deze branche volgens hen geen optie is, zijn omdat er dan veel ziekmeldingen zullen zijn, dat de prostituees één week per maand al niet in staat zijn dit werk te doen; dat personeel niet vervangen kan worden via arbeidsbureaus en dat de prostituees zelf geen loondienst willen. Inderdaad is het door de lichamelijke aard van de werkzaamheden moeilijk dan wel onmogelijk om te werken tijdens bijvoorbeeld menstruatie, zwangerschap en ziekte. In de huidige praktijk wordt het risico van niet kunnen werken en daardoor geen inkomsten hebben geheel op de prostituees afgewenteld. Ook in het onderzoek van Zuidema e.a. (2007) wordt dit geconstateerd. Zij menen dat toepassing van rechterlijke uitspraken tot de conclusie leidt dat dit risico voortaan voor een groot deel voor rekening van de werkgever dient te komen. De zorgplicht voor de arbeidsomstandigheden van prostituees door exploitanten wijkt volgens hen slechts op een paar punten af van hetgeen gebruikelijk is bij andere ondernemingen. De onderzoekers suggereren dat handhaving van de normen zou kunnen plaatsvinden via het vergunningenbeleid van de gemeenten. Exploitanten en prostituees geven bijna unaniem aan dat loondienstconstructies nauwelijks voorkomen.



Ongeveer 95% van de prostituees in de vergunde sector moet naar eigen zeggen worden aangemerkt als zelfstandig ondernemer. Hieronder zal echter blijken dat in de praktijk waarin prostituees werkzaam zijn vaak sprake is van een gezagsrelatie en feitelijk niet van een zelfstandig ondernemerschap van de prostituee. De exploitanten onttrekken zich echter bijna altijd aan de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en aan andere arbeidsrechtelijke verplichtingen, zoals de regels die gelden bij de beëindiging van de arbeidsrelatie.

Slechts tien van de 354 geïnterviewde prostituees in de vergunde sector geven aan in loondienst te werken. Opmerkelijk is dat ondanks de grote overeenstemming tussen prostituees en exploitanten over het vermeende zelfstandig ondernemerschap, er wel verschillen bestaan in de perceptie van de feitelijke situatie. Zo beschreef een exploitant dat hij nulurencontracten hanteert. De prostituees uit dat bedrijf hadden echter nooit een contract gezien en betaalden de exploitant een vast bedrag per klant. Voor zelfstandig werkende prostituees is het belangrijk voor de belastingaangifte om bonnen van de kamerhuur e.d. te ontvangen. Ook hier valt echter een verschil te constateren in antwoorden van exploitanten en prostituees. Daar waar bijna de helft van de exploitanten zegt betaalbewijzen voor gehuurde faciliteiten aan de prostituees te verstrekken, zegt 60% van de prostituees die aangeven kamers te huren, geen betaalbewijs te ontvangen.

Meer dan driekwart van de prostituees stelt dat er mondelinge afspraken zijn gemaakt met de exploitant. Het betreft voornamelijk afspraken over werktijden, huur, tarieven en uitbetaling. Ook de exploitanten geven aan dat er op verschillende manieren afspraken worden gemaakt. Meestal mondeling; 30% van de exploitanten heeft volgens eigen zeggen contracten laten opstellen. De interviewers hebben een deel van de afspraken terug gezien in huisreglementen die zichtbaar in prostitutiebedrijven hangen. Op het gebied van betaling en werktijden wordt meestal niets op papier gezet, die afspraken worden mondeling gemaakt. De prostituees worden door de exploitanten wel geacht zich aan die afspraken te houden, anders worden ze in sommige gevallen uit het bedrijf geweerd.

De afspraken tussen exploitanten en prostituees betreffen aspecten die volgens de jurisprudentie van invloed zijn op het al dan niet betitelen van een situatie als een gezagsrelatie. Zo geeft bij de ramen weliswaar een grote meerderheid aan de werktijden zelf te bepalen, maar dit geldt slechts voor 38% van de prostituees die in clubs werkzaam zijn en voor 41% van de vrouwen werkzaam in massagesalons.

Invloed van de exploitant op de tarieven wordt door rechters als een aanwijzing voor een gezagsrelatie gezien. Voor een meerderheid van de vrouwen wordt het tarief (deels) door het bedrijf bepaald. In de meeste gevallen worden er richtprijzen gegeven waarbij de prostituee op de kamer zelf

kan onderhandelen over de uiteindelijke prijs. Hier is een groot verschil tussen de sectoren: een meerderheid van de vrouwen in de raamprostitutie is geheel vrij in het bepalen van het tarief, terwijl in de overige sectoren slechts een kleine minderheid deze vrijheid geniet. De interviewers hebben op de diverse locaties vaak prijslijsten zien liggen of hangen. Ongeveer de helft van de prostituees geeft aan voor eigen risico en per tijdseenheid een kamer te huren om de diensten aan te bieden. Vooral raamprostituees beschrijven hun werksituatie als zelfstandig, waarbij zij kamers huren per dag(deel) of week. Van de escorts werkt meer dan driekwart met een percentage- of afdrachtregeling: de prostituee staat een percentage van haar verdiensten of een vast bedrag per klant af aan de exploitant. Voor de uitbetaling geldt dat in de meeste gevallen de klant de prostituee betaalt en de prostituee de exploitant betaalt voor de kamerhuur. Toch wordt ruim een derde van de prostituees door het bedrijf uitbetaald; de klant betaalt aan de exploitant. Dat komt vooral voor in de escort en in clubs. Een vorm van betaling die in opkomst is, met name in massagesalons en privéhuizen, is dat de klant de exploitant betaalt voor de kamer en apart de prostituee voor haar diensten.

Een meerderheid van de geïnterviewde prostituees (ruim 60%) geeft aan geen belasting te betalen over de inkomsten uit hun prostitutiewerk. Bij de escort betreft het zelfs driekwart van de respondenten. Het belangrijkste argument om geen belasting te betalen is dat prostituees vinden dat ze toch al zo weinig verdienen. Hiermee samenhangend zien sommigen hun werk niet echt als een vast beroep of vinden dat ze te weinig uren werken. Voor sommige prostituees is het niet betalen van belasting een principiële kwestie, zij vinden dat het betalen van belasting niet past bij werk in de prostitutiesector. Het citaat 'het gaat om mijn lichaam, daar betaal ik geen belasting over' is daarbij veelzeggend. Tot slot is er nog een belangrijke reden waarom prostituees geen belasting betalen. Verschillende prostituees en exploitanten stellen dat een groot deel van de prostituees een uitkering ontvangt en niet wil dat hun extra inkomsten via de belasting bekend worden bij de Sociale Dienst of het UWV.

Een deel van de prostituees vindt een zekere mate van gezagsverhouding geen bezwaar en/of is niet op de hoogte van de mate waarin de gezagsverhouding van de exploitant nog steeds geldt; de overgrote meerderheid ziet zichzelf niet als werknemer maar als zelfstandige. Prostituees voelen meestal niets voor een dienstbetrekking omdat zij menen dan op te moeten geven wat in hun ogen het zelfstandig ondernemen voor hen aantrekkelijk maakt: vrijheid, zelfstandigheid, tijdelijkheid/flexibiliteit en hoge verdiensten. Deze motieven kunnen ook gelden voor werkenden in andere sectoren. Bij prostituees bestaat echter nog een andere reden: veel meer dan in andere sectoren hechten prostituees aan het anoniem kunnen uitvoeren van hun werk. Voor een deel is dat vanwege de wens om extra

inkomsten voor uitkerende instanties verborgen te houden. Maar anonimiteit is ook belangrijk omdat de vrouwen het werk verborgen willen houden voor familie en bekenden, uit angst voor onbegrip. De anonimiteit is voor veel vrouwen bijzonder belangrijk, waardoor ze extra terughoudend zijn in het opgeven van een privéadres, bijvoorbeeld voor registratie bij de Kamer van Koophandel.

Zelfstandig ondernemerschap kan vormgegeven worden door zuiver zelfstandig ondernemerschap of door als zelfstandig ondernemer een opdrachtovereenkomst af te sluiten met een exploitant. Zuidema e.a. (2007) concluderen echter dat een opdrachtovereenkomst tussen een zelfstandig werkende prostituee en een exploitant door praktische bezwaren niet passend kan worden gemaakt voor de arbeidsrelaties in de prostitutiebranche. De feitelijke werkwijze leidt altijd tot een gezagsrelatie. Daardoor concluderen de onderzoekers dat in de prostitutie slechts de keuze bestaat uit het zuivere zelfstandige ondernemerschap en de arbeidsovereenkomst. Bij het zuivere zelfstandige ondernemerschap bestaat er geen opdrachtovereenkomst tussen prostituee en exploitant maar huurt zij slechts de werkruimte en betaalt daarvoor huur. De exploitant heeft in deze vorm geen enkele bemoeienis met de inkomsten van de prostituee of met de aard van de dienstverlening aan de klant. Zodra de exploitant regels gaat stellen die met de inhoud van het werk te maken hebben, oefent hij gezag uit en zal er sprake dienen te zijn van een arbeidsovereenkomst.

Aan de prostituees in de vergunde sector is van zes aspecten over werk gevraagd welke ze het meest belangrijk vinden. Het hoogste scoort 'anonymiteit'. Daarna komen 'geen administratieve rompslomp' en 'weinig belasting betalen'. 'Doorbetaling bij ziekte', 'vakantiedagen' en 'vaste verdiensten/loon' worden minder belangrijk gevonden. Dat de laatste drie aspecten minder belangrijk worden gevonden, is consistent met de voorkeur van vrouwen om als zelfstandige te werken. Het belang van 'geen administratieve rompslomp' staat in feite wel in contrast met de wens om als zelfstandige te werken. Immers, doorgaans heeft een zelfstandige meer administratie bij te houden dan een werknemer. Het merendeel van de vrouwen die menen als zelfstandige te werken houdt echter geen administratie bij.

Prostituees noemen wel nadelen van hun werk als prostituee die vooral te maken hebben met zelfstandig ondernemerschap: moeilijkheden bij het verkrijgen van een hypotheek of geldlening door een gebrek aan vaste inkomsten en het ontbreken van rechten op sociale voorzieningen, pensioen, WAO etc. Prostituees hebben de neiging om dergelijke nadelen eerder aan hun beroep dan aan hun arbeidsrechtelijke positie toe te wijzen.

## 5.2 Arbeidsomstandigheden

Sinds de opheffing van het bordeelverbod dienen exploitanten zich te houden aan algemeen geldende regelgeving met betrekking tot arbeidsomstandigheden en veiligheid voor werknemers. Daarnaast hebben gemeenten vaak aanvullende eisen gesteld bij de vergunningverlening. In paragraaf 4.3.2 is gememoreerd dat de Arbeidsinspectie niet actief optreedt in de prostitutiebranche. Dat blijkt ook uit het onderzoek in de vergunde sector, slechts enkele exploitanten zeggen de Arbeidsinspectie wel eens in het bedrijf langs gehad te hebben. De interviewers uit het onderzoek in de vergunde sector hebben op basis van hun eigen observaties een classificatie gemaakt van de bedrijven waar ze zijn geweest. De meeste bedrijven kregen een gemiddelde van drie sterren: redelijk onderhouden, schoon, weinig bijzonderheden. Maar er zijn ook uitschieters naar boven (zeer luxe clubs) en naar beneden (bijvoorbeeld shabby, benauwde en verwaarloosde privéhuizen, die ook in het rapport van de Rode Draad worden beschreven). De interviewers hebben weinig misstanden op het gebied van arbeidsomstandigheden gesignaleerd, maar tevens geconstateerd dat er grote verschillen zijn in de omstandigheden waaronder gewerkt wordt. Overigens zijn er signalen dat prostituees bedrijven waar de omstandigheden slecht zijn de rug toekeren en ook klanten lijken shabby bedrijven voor een groot deel links te laten liggen.

## 5.3 Mobiliteit

De mobiliteit binnen de prostitutiesector is groot. De oorzaken zijn divers. De prostitutie is een sector waar van oudsher al veel verplaatsingen plaatsvinden. Sommige prostituees in het onderzoek geven aan dat een 'nieuweling' altijd meer verdient en dat het daarom van belang is om regelmatig van werkplek te wisselen. Volgens exploitanten is er sprake van een komen en gaan van prostituees en van veel snelle bedrijfswisselingen. Exploitanten in de vergunde sector zien naar eigen zeggen weinig prostituees die meerdere jaren in hetzelfde bedrijf werkzaam zijn.

Van de geïnterviewde prostituees in de vergunde sector is meer dan 60% naar eigen zeggen korter dan vijf jaar werkzaam als prostituee. Van de vrouwen die werkzaam zijn in de escort werkt zelfs 36% korter dan een jaar als prostituee. Meer dan tweederde van de prostituees is wel eens van werkplek gewisseld. Zelfs in de escort, waar de prostituees relatief jong zijn en nog niet zo lang werkzaam in de prostitutie, wordt het gemiddeld aantal werkplekken waar ze tot nu toe gewerkt hebben, geschat op 2,6.

Het belangrijkste motief voor het wisselen van werkplek is geld; de prostituees denken elders meer te kunnen verdienen.<sup>20</sup> Andere motieven zijn

20 Dit kwam ook naar voren in het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie.

onder andere een slechte sfeer op de oude werkplek of het niet eens zijn met de bedrijfsvoering. In enkele gevallen speelt de locatie een rol, waarbij prostituees soms dichterbij huis willen werken maar soms ook juist verder weg willen werken om de anonimiteit beter te kunnen beschermen. Enkele vrouwen geven aan dat ze van werkplek gewisseld zijn omdat ze daartoe gedwongen zijn door hun pooier. Een voorbeeld is een prostituee die telkens als haar pooier vond dat er niet voldoende geld verdiend werd, werd verhuisd naar een andere plek. Die verhuizingen vonden niet alleen plaats tussen regio's, maar ook tussen landen (Duitsland, België, Nederland) en tussen sectoren (escort, ramen, seksclub). Dit soort verplaatsingen wordt dan ook als één van de signalen van mensenhandel gezien door onder andere de NRM en de politie (Van der Leun en Vervoorn, 2004). Er zijn echter ook prostituees die juist aangeven dat ze gewisseld zijn van werkplek om te ontsnappen aan hun pooier (door te verhuizen naar een ander deel van het land en daar naar de politie te gaan). Het is daardoor zeer lastig het voorkomen van wisselende werkplekken eenduidig aan te duiden als indicator van een negatief verschijnsel zoals bijvoorbeeld mensenhandel. Als wisseling van werkplek bijvoorbeeld voortkomt uit onvrede met de oude werkplek of de wens om elders meer te verdienen, kan wisseling juist duiden op een grote autonomie van de prostituee.

#### 5.4 Uitstapmogelijkheden

In het Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector wordt als knelpunt gesignaleerd dat het verlaten van de prostitutie bemoeilijkt wordt door het ontbreken van voorzieningen. Deels vloeit dit voort uit het feit dat exploitanten over het algemeen van oordeel zijn dat zij niet in een werkgeversrelatie staan tot de prostituee en derhalve ook geen werkgeversverplichtingen hebben. Om in aanmerking te komen voor loondoorbetaling bij ziekte, WW of WAO, is het een voorwaarde dat de betrokkene in een dienstbetrekking werkzaam is/was. Dit probleem is aldus nauw verweven met de problematische arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche. Dit geldt overigens ook voor het verkrijgen van een bijstandsuitkering. In het Plan van Aanpak wordt gesteld dat het van belang is dat de prostituees zichzelf bewust worden van het belang van verduidelijking van hun arbeidspositie en van een goede vastlegging van verrichte arbeid en daaruit verkregen inkomsten, omdat het hun toekomstige socialezekerheidsrechten bepaalt. Dat geldt ook als zij als zelfstandige werkzaam zijn. Uit het onderzoek onder prostituees in de vergunde sector blijkt echter dat veel prostituees het belangrijk vinden om geen administratieve rompslomp te hebben. Het belang van verduidelijking van de arbeidspositie en het vastleggen van verrichte arbeid en inkomsten lijkt door de meeste prostituees (nog) niet te worden onderkend.

In het Plan van Aanpak wordt tevens gesignaleerd dat prostituees die willen of (om gezondheidsredenen) moeten stoppen met het werk in de prostitutie, daarbij in de praktijk belemmeringen ondervinden. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van gewenning aan de levensstijl en de contacten, de aanwezigheid van schulden, problemen met de huisvesting of verslavingsproblemen. Bovendien kan het ontbreken van bruikbare arbeidsmarktkwalificaties en – vanwege het gebrek aan maatschappelijke acceptatie – de aanwezigheid van een ‘gat in het cv’ een rol spelen. In het bijzonder is dit het geval bij vrouwen die voor een langere periode in de prostitutie werkzaam zijn geweest. Bij de behandeling van de begroting van Justitie in 2004 is de motie-van der Staaij aangenomen waarin de regering wordt verzocht ‘te bevorderen dat de belemmeringen die voor prostituees in de praktijk bestaan om met prostitutie te breken, worden weggenomen, onder meer door het stimuleren dan wel faciliteren van uitstapprogramma’s’.<sup>21</sup> Om hier gevolg aan te geven is onder andere in 2004 een brochure verstuurd naar alle gemeenten waarin inzicht wordt geboden in de problemen waarmee prostituees geconfronteerd worden indien zij willen stoppen met werken in de prostitutie en waarin informatie wordt verstrekt over initiatieven en projecten om het uitstappen te faciliteren. Gemeenten zouden deze informatie kunnen gebruiken bij de ontwikkeling van hun eigen beleid. In dit licht is het opmerkelijk dat uit de enquête onder gemeenten blijkt dat slechts 6% van de gemeenten aangeeft in het beleid aandacht te besteden aan uitstapmogelijkheden voor prostituees.<sup>22</sup>

### *Redenen om uit te stappen*

In het onderzoek onder prostituees in de vergunde sector is aan de prostituees gevraagd of zij ooit gestopt zijn met het werk in de prostitutie. Van de vrouwen is 44% wel eens gestopt. Aan deze vrouwen is gevraagd wat de redenen waren om te stoppen. Voor de interpretatie van de gegevens moet in het oog gehouden worden dat het vrouwen betreft die gestopt zijn maar op enig moment opnieuw in de prostitutie zijn begonnen. Van prostituees die gestopt zijn en niet opnieuw in de prostitutie zijn begonnen, hebben we geen gegevens. Voor een vijfde van de vrouwen die wel eens gestopt zijn, was een reden om te stoppen dat ze geen zin meer hadden en/of genoeg geld gespaard hadden. Het krijgen van een relatie was eveneens voor een vijfde van de vrouwen reden om te stoppen: de partner mocht niets weten van haar werk, wilde niet dat ze het werk uitvoerde of bood genoeg financiële zekerheid. Bijna een vijfde is destijds gestopt omwille van ander werk. Meer negatieve redenen om te stoppen waren psychische klachten, zoals depressies en of het werk niet meer aankunnen (negen procent) en problemen met de lichamelijke gezondheid (vijf procent). Overigens was voor twaalf procent een zwangerschap de reden om te stoppen.

21 Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600 VI, nr. 66.

22 Het betreft hier voorgecodeerde antwoordcategorieën die aangevinkt konden worden.

Uiteindelijk zijn alle vrouwen uit dit onderzoek die gestopt waren, later weer begonnen vanuit veelal dezelfde overwegingen als de eerste keer dat ze als prostituee waren gestart, namelijk financiële overwegingen. Vrouwen verdienden in nieuwe banen (bijvoorbeeld in de schoonmaak) minder, kregen schulden of raakten hun partner en daarmee financiële ondersteuning kwijt.

Overigens verwacht de meerderheid van de prostituees dat ze zelf over vijf jaar niet meer werkzaam zullen zijn in de prostitutie. Populaire sectoren om naar over te willen stappen zijn de horeca en de zorg.

## 5.5 Ontwikkelingen

De resultaten uit het onderzoek in de vergunde sector zijn slechts beperkt te vergelijken met de resultaten uit het onderzoek naar de positie van prostituees uit 2002 (veldwerk heeft plaatsgevonden in 2001, Vanwesenbeeck e.a., 2002), omdat de steekproeven anders van samenstelling zijn. In het onderzoek uit 2006 zijn meer uit het buitenland afkomstige respondenten vertegenwoordigd, meer jongeren en relatief meer prostituees uit de ramensector en de escortsector. Om te corrigeren voor de mogelijke vertekening door de andere verhouding van sectoren, zijn gegevens zo veel mogelijk uitgesplitst over sectoren vergeleken. Er wordt geconstateerd dat de mate van autonomie van prostituees in de raamsector niet veranderd is tussen 2001 en 2006. In andere sectoren zijn een aantal aspecten van autonomie gelijk gebleven (zoals het weigeren van klanten, het vaststellen van prijzen en het bepalen wat ze doen met klanten), maar op een aantal aspecten is een teruggang te constateren in de mate van autonomie in voornamelijk clubs en escort (zoals op het gebied van het bepalen van werktijden, pauzes en vrije dagen).

De mate van emotioneel welbevinden is in 2006 op alle gemeten aspecten lager dan in 2001. Dit komt overeen met de bevinding dat de mate van *distress* hoger is en het gebruik van kalmeringsmiddelen is toegenomen. Bovendien zijn prostituees in 2006 minder tevreden met hun inkomen dan in 2001.





## 6 Strafbare vormen van exploitatie van prostitutie<sup>24</sup>

Enkele doelstellingen die aan de wetswijzigingen zijn verbonden betreffen strafbare vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel). Deze doelstellingen staan in dit hoofdstuk centraal.

### 6.1 Niet-vergunde exploitatie

Indien een gemeente een vergunningbeleid kent voor de prostitutiesector, is een gemeentelijke vergunning nodig om een seksinrichting te exploiteren. Het exploiteren van een seksinrichting zonder de benodigde vergunning is strafbaar. Uit het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie komt naar voren dat in meerdere gemeenten inrichtingen worden geëxploiteerd zonder dat hiervoor een vergunning is afgegeven, waar die vergunning echter wel vereist is.<sup>24</sup> Het merendeel van de seksinrichtingen in de verdiepingsregio's blijkt wel over een exploitatievergunning te beschikken. Het aandeel niet-vergunde bedrijven binnen de raambordelen, clubs en privéhuizen in de verdiepingsregio's lijkt op basis van de observaties en de concrete informatie van informanten, zeer gering. Niet-vergunde bedrijven zijn het meeste aangetroffen binnen de escort en het thuiswerk.

De onderzoekers hebben in de literatuur en via sleutelinformanten signalen gekregen van niet-vergunde prostitutie vanuit diverse locaties zoals horecagelegenheden, hotels en thee- en koffiehuisen. Concrete aanwijzingen konden echter niet altijd worden genoemd en tijdens het veldwerk werden dergelijke locaties niet altijd aangetroffen. Tevens is onbekend in hoeverre prostitutie vanuit dergelijke locaties plaatsvindt in georganiseerd verband. De indruk bestaat dat niet-vergunde exploitatie van prostitutie weliswaar voorkomt, maar dat een deel van de circulerende geruchten over dergelijke prostitutie geruchten zijn die niet op feiten gebaseerd zijn. Als de verdiepingsregio's onder de loep worden genomen, blijkt dat in de provincie Groningen nauwelijks clubs of privéhuizen zonder vergunning werken. Wel zijn er enige escortbureaus actief zonder vergunning terwijl die escort in Groningen wel vergunningplichtig is. In Amsterdam zijn escortbureaus niet vergunningplichtig. In Amsterdam zijn onvergunde massagesalons aangetroffen (waarbij de kanttekening gemaakt dient te worden dat bij een aantal salons géén sprake is van enige vorm van seksueel contact en de salons derhalve niet als seksinrichting onder de vergunningplicht vallen). In Amsterdam vindt van oudsher barprostitutie plaats. Deze vorm komt nog altijd voor, zij het in geringe omvang. Een relatief nieuwe vorm waar de onderzoe-

23 Het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie (Biesma e.a., 2006) vormt een belangrijke basis voor dit hoofdstuk.

24 Ook in het deelonderzoek onder gemeenten wordt het bestaan van niet-vergunde bedrijven genoemd.

kers in Amsterdam op gewezen zijn is een zogenoemd 'erotisch café', waar prostituanten entree betalen waarbij een aantal drankjes is inbegrepen. In Eindhoven zijn weinig aanwijzingen gevonden voor het bestaan van niet-vergunde seksinrichtingen. De aanwijzingen die gevonden zijn, hadden betrekking op thuisprostitutie en escort (dit laatste via een prostituee die was aangehouden door de politie bij een escortcontrole). In Noord- en Midden-Limburg lijkt eveneens nauwelijks niet-vergunde exploitatie van prostitutie voor te komen. Daar waar prostitutie werd geëxploiteerd in bedrijven die daarvoor geen vergunning in hun bezit hadden, zoals seksbioscopen, is door politie en gemeenten handhavend opgetreden. Exploitanten in deze regio melden dat niet-vergunde exploitatie niet plaatsvindt, omdat het risico op ontdekking in deze regio zeer groot is.

Niet-vergunde prostitutie komt ook voor in de vorm van prostitutie in hotels en motels, prostitutie op campings en in bungalowparken. Het betreft in dit geval niet zo zeer de via een escortbureau door hotelgasten bestelde prostituees (die kunnen wel degelijk via een vergund bedrijf worden ingehuurd), maar prostituees die een kamer huren en in die kamer klanten ontvangen. De werving van klanten door deze prostituees lijkt te verlopen via datingsites op internet of in het hotel zelf of in nabijgelegen cafés. Prostituees hebben volgens informanten een voorkeur voor hotels aan uitvalswegen en voor motels waar de kamers direct van buitenaf toegankelijk zijn. Medewerkers van hotels zijn vaak op de hoogte van de activiteiten. Naast deze hotel- en motelprostitutie zijn enkele gevallen bekend van prostituees die werken in campers op parkeerplaatsen of in bungalows of stacaravans in vakantieparken. Al met al constateren de onderzoekers dat het exploiteren van een seksinrichting zonder te beschikken over een vergunning terwijl dat wel vereist is in de betreffende gemeente, slechts in geringe mate voorkomt. Bovendien is de conclusie op basis van omvangrijk veldwerk dat legale prostitutie omvangrijker is dan het zogenaamde illegale circuit.

De onderzoekers van het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie constateren dat internet een belangrijke vindplaats is van niet-vergunde prostitutie. Het is echter moeilijk te herleiden in hoeverre de 'contactadvertenties' op in het bijzonder datingsites naar bestaande vergunde escortbedrijven verwijzen en in hoeverre het om bedrijven zonder vergunningen of om individuen gaat. Het aanbod op internet bestaat in de praktijk vooral uit (vergunde en niet-vergunde) escorts en thuiswerkende prostituees. Veel (zowel vergunde als niet-vergunde) escortbureaus maken naast de bedrijfsmatige advertenties ook gebruik van datingsites.

## 6.2 Niet-legale arbeid

Een prostituee werkt niet-legaal wanneer zij afkomstig is van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) en niet in het bezit is van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning óf wanneer zij thuis werkt zonder vergunning in een gemeente waar een vergunning voor thuiswerksters vereist is. Tevens kan een prostituee op niet-legale wijze arbeid verrichten als zij werkzaam is buiten daartoe aangewezen c.q. vergunde gelegenheden (denk aan straatprostitutie buiten tippelzones). In paragraaf 2.1 werd gemeld dat het merendeel van de geïnterviewde prostituees in het deelonderzoek naar de sociale positie van prostituees van buitenlandse afkomst is, wat een duidelijk signaal is dat in de vergunde sector een substantieel deel van de prostituees van niet-Nederlandse afkomst is. Dat wil overigens niet zeggen dat deze vrouwen niet legaal werkzaam zijn. Ze kunnen bijvoorbeeld afkomstig zijn van landen binnen de EER of getrouwd zijn met een Nederlander of iemand uit een land binnen de EER, waardoor ze wel op legale wijze als prostituee werkzaam kunnen zijn. In het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie is in elke verdiepingsregio getracht informatie te verzamelen over de afkomst van de werkzame prostituees.

In Amsterdam is door de jaren heen de samenstelling van de prostituees gewijzigd. Een constante factor is echter dat het merendeel van de prostituees afkomstig is van buiten Nederland. De laatste jaren is het aandeel van prostituees uit de Europese Unie, de Midden- en Oost-Europese prostituees en de Zuid-Amerikaanse prostituees licht toegenomen. Omdat sinds 2000 de mogelijkheden voor inwoners van nieuw toegetreden EU-lidstaten om legaal in Nederland te werken steeds verder zijn verruimd, is het extra moeilijk om uitspraken te doen over in welke mate vrouwen legaal dan wel illegaal werkzaam waren. Er was sprake van Oost-Europese vrouwen die op diverse plekken, soms geëscorteerd door een busje met mannen, klanten wierven. Ten tijde van het veldwerk voor dit onderzoek in 2006 werden bij observaties dergelijke busjes niet meer aangetroffen. Ook Aziatische vrouwen zijn werkzaam in de Amsterdamse prostitutie, voornamelijk in massagesalons. Vrouwen uit niet-EER-landen kunnen slechts legaal in de prostitutie arbeid verrichten indien ze getrouwd zijn met een partner uit een EER-land. Het lijkt aldus niet aannemelijk dat al deze vrouwen legaal werkzaam zijn. In 2005 hebben in het stadsdeel Centrum (inclusief het Wallengebied) volgens gegevens van de politie, 49 aanhoudingen plaatsgevonden van prostituees die zonder geldige verblijfsvergunning aan het werk waren in de vergunde sector. De onderzoekers beoordelen dit als een betrekkelijk gering aantal gezien het grote aantal vergunde prostitutiebedrijven in dat gebied.

In Eindhoven is het aantal Latijns-Amerikaanse vrouwen sinds de wetswijziging afgenomen en het aantal Oost-Europese vrouwen toegenomen. Bij de ramen, clubs en privéhuizen lijkt illegale arbeid door frequente controles nagenoeg uitgebannen. Slechts incidenteel wordt een prostituee zonder de juiste papieren aangetroffen. Prostituees zonder de vereiste papieren zijn voornamelijk werkzaam voor niet-vergunde (illegale) escortbureaus. Klanten worden geworven via datingsites. De politie is wel bezig met controles in deze sector, maar de handhaving is nog niet sluitend. Het is ten tijde van deze evaluatie vrijwel onmogelijk om een betrouwbaar beeld te schetsen van de omvang van de illegaliteit in het circuit dat via datingsites loopt.

In de provincie Groningen vormen vrouwen uit Oost-Europa de grootste groep prostituees. In de stad Groningen lijkt het aantal Spaanstalige vrouwen uit niet-EER-landen met Spaanse paspoorten toegenomen te zijn. In de stad Groningen worden gemiddeld 12 tot 15 controlerondes per maand gehouden. Het aantal vrouwen dat tijdens controles wordt gesignaleerd zonder voor het verrichten van arbeid geldige verblijfspapieren, is in de afgelopen jaren afgenomen tot acht gevallen in heel 2005. In de rest van de provincie Groningen wordt minder systematisch gecontroleerd en worden geen gegevens bijgehouden. Af en toe worden echter wel illegaal werkende prostituees aangetroffen in seksinrichtingen en meestal zijn er in die gevallen meerdere illegaal werkende vrouwen gelijktijdig aanwezig. Overigens melden exploitanten een afname in het aantal prostituees dat bij seksinrichtingen aan de slag wil zonder in het bezit te zijn van de juiste papieren.

In Noord- en Midden-Limburg zijn in clubs eveneens veel Oost- en Midden-Europese vrouwen werkzaam. Handhavers zijn in de eerste jaren na de wetswijziging bij controles regelmatig gestuit op prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning. In de laatste jaren is dat echter minder frequent voorgekomen. Zowel politie als exploitanten melden dat exploitanten goed in de gaten houden of prostituees over de vereiste papieren beschikken. Net als in Groningen melden exploitanten in vergunde clubs een afname in het aantal prostituees dat zich aanmeldt zonder de vereiste papieren in bezit te hebben. Exploitanten vermoeden dat deze prostituees aan de slag gaan in saunaclubs in Duitsland, in de onvergunde escort of in thuiswerk.

In hoofdstuk 5 is aandacht besteed aan de problematiek van het zelfstandig ondernemerschap versus het in loondienst werken door prostituees. Daar waar prostituees en exploitanten menen dat prostituees als zelfstandig werkenden moeten worden gezien, constateert de Belastingdienst vaak elementen van een gezagsrelatie, waardoor prostituees als werknemers in plaats van als zelfstandig ondernemer moeten worden beschouwd. Deze

kwestie is relevant voor sommige buitenlandse vrouwen, aangezien vanaf 1 mei 2004 personen uit nieuwe EU-lidstaten meer mogelijkheden hebben om legaal te werken als zogenaamde zelfstandige zonder personeel (zzp'er).

### 6.3 Minderjarigheid

Het in de prostitutie brengen of houden van minderjarigen valt onder mensenhandel en is strafbaar.

Binnen vergunde prostitutiebedrijven worden slechts zeer incidenteel minderjarigen aangetroffen (in Amsterdam in drie jaar tijd twee zeventienjarigen). 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. Via scholen, hulpverlening en politie moet misbruik van meisjes en jongens tijdig gesignaleerd en aangepakt worden. In Amsterdam werkt men met een ketenaanpak voor slachtoffers van zogenaamde loverboys, met bijzondere aandacht voor minderjarigen.

De onderzoekers hebben geen signalen over een grote aanwezigheid van minderjarigen in de niet-vergunde sector gekregen. Hierbij dient wel opgemerkt dat het moeilijk is om duidelijkheid te krijgen over het voorkomen van minderjarigheid in de niet-vergunde prostitutie. Dit komt onder meer doordat de leeftijd van jonge prostituees vaak moeilijk is in te schatten, waardoor ook hulpverleners weinig zicht hebben op de omvang van de problematiek. In een onderzoek (Van den Borne & Kloosterboer, 2005) van een aantal organisaties naar handel in minderjarigen in Nederland, zijn casussen bijeengebracht van slachtoffers van handel in minderjarigen uit 2003, 2004 en 2005. In het onderzoek zijn 169 casussen opgenomen van minderjarigen die in de prostitutie terechtgekomen zijn. Ruim een kwart van deze slachtoffers is afkomstig uit Nederland. Van ruim een vijfde is het land van herkomst onbekend. Na Nederland is de grootste groep afkomstig uit Marokko (14%) en nog eens ruim een vijfde is afkomstig uit andere Afrikaanse landen. In dat onderzoek wordt weliswaar duidelijk dat er minderjarigen in de prostitutie werkzaam zijn, maar de concrete omvang is onbekend (Van den Borne en Kloosterboer, 2005). Overigens hadden van de 78 meldingen die in de eerste helft van 2006 over gedwongen prostitutie bij Meld Misdaad Anoniem zijn binnengekomen, elf meldingen betrekking op minderjarigen.

De onderzoekers van het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie zijn bij hun observaties geen minderjarige prostituees tegengekomen. Volgens informanten komt prostitutie door minderjarigen (vooral jongens) voor via informele netwerken en op homo-ontmoetingsplaatsen. De onder-

zoekers hebben geruchten opgevangen over Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV) die in de prostitutie terecht zijn gekomen. Zelf hebben ze geen AMV's aangetroffen. Het meest relevante onderzoek naar AMV's en prostitutie is dat van Bronsveld in 2004. Bronsveld komt tot de conclusie dat er weliswaar AMV's in de prostitutie terecht komen, maar dat dit niet op grote schaal lijkt te gebeuren. Ook de onderzoekers van het deelonderzoek 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.

Indicaties voor minderjarigheid in de prostitutie in het recente verleden kunnen komen uit de startleeftijd van inmiddels volwassen prostituees. 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.

#### **6.4 Uitbuiting**

Naast het in prostitutie brengen van minderjarigen, wordt uitbuiting eveneens gerekend tot mensenhandel en is bijgevolg strafbaar gesteld via artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Er wordt onder andere gesproken van mensenhandel indien iemand een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid ertoe brengt zich beschikbaar te stellen voor seksuele diensten met of voor een derde. Of een prostituee tot werken wordt gedwongen is van alle strafbare vormen van exploitatie van prostitutie het moeilijkst te constateren en op te sporen (en daarmee ook te onderzoeken). Zowel gemeenten, handhavers als exploitanten geven aan dat het vaak moeilijk is dwang te achterhalen en aan te pakken. Het is meer ingewikkeld om te controleren of er sprake is van uitbuiting dan om te controleren of prostituees wel in het bezit zijn van de juiste papieren en meerderjarig zijn. Het afdragen van verdiensten aan pooiers of 'foute' exploitanten bijvoorbeeld, is moeilijk aan te tonen en moeilijk door middel van beleid te beïnvloeden. Complicerende factor is dat prostituees zowel met exploitanten als met pooiers te maken kunnen hebben. Bij de vergunningverlening en handhaving gaat de aandacht uit naar de exploitant. Er kan echter sprake zijn van een goedwillende (en soms onwetende) exploitant die zich aan alle regels houdt, terwijl de prostituee tot werken gedwongen wordt door een pooier. Op papier kan een bedrijf een keurig bedrijf zijn dat zich aan alle regels houdt, terwijl tegelijkertijd in het bedrijf slachtoffers van mensenhandel

te werk zijn gesteld. Sommige exploitanten melden dat zij prostituees met 'foute' vriendjes weren, maar dat geldt lang niet voor alle exploitanten. Bovendien hebben pooiers vooral bij de ramen en de escort volop mogelijkheden om de prostituees te controleren zonder dat de exploitant daar weet van hoeft te hebben.

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft een aantal signalen onderscheiden die kunnen wijzen op uitbuiting. De politie maakt gebruik van dezelfde soort signalen en ook voor de campagne 'Schijn bedriegt' van Meld Misdaad Anoniem wordt gebruikgemaakt van een aantal van de signalen die hierna kort worden toegelicht. De onderzoekers hebben de signalen onderverdeeld in vier categorieën: documenten; financiën; arbeidsomstandigheden en overig. In hoofdstuk 5 is overigens al aangestipt dat sommige signalen die kunnen duiden op mensenhandel (bijvoorbeeld frequente verplaatsingen), multi-interpretabel zijn en juist ook een aanwijzing kunnen zijn voor autonomie van de betreffende prostituee. Een aantal van de mogelijke signalen is door de onderzoekers wel bij observaties en via interviews aangetroffen in één of meer van de verdiepingsregio's, echter niet in groten getale en een aantal signalen is in het geheel niet naar boven gekomen. Het ontbreken van een eigen woonruimte in Nederland en het overnachten op de werkplek, komen relatief vaak voor, evenals een huwelijk met een Nederlander of een inwoner van de EU en het niet spreken van een taal die in Nederland gebruikelijk is. De onderzoekers constateren echter dat gemeenten verschillen in hun beleid ten aanzien van het toestaan dan wel verbieden van het overnachten op de werkplek en menen dat daar waar dit is toegestaan, dit verschijnsel minder bruikbaar is als signaal voor uitbuiting. Ook het afwisselend werken op verschillende plekken komt vaak voor, maar zoals gezegd is het de vraag of dat altijd als een signaal voor uitbuiting moet worden opgevat. Signalen zoals het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling lijken veel minder voor te komen. Tijdens het veldwerk hebben onderzoekers andersoortige signalen opgevangen die juist wijzen op een zekere mate van zelfbeschikking. Zo hebben enkele Poolse prostituees gezegd dat ze enkele weken werk in Nederland afwisselen met enkele weken thuis en dat zij daarvoor zelf het vervoer regelen en zelf bepalen wanneer ze komen en gaan.

De onderzoekers hebben tijdens het veldwerk kunnen constateren dat een ruime meerderheid van de prostituees in de raamprostitutie werkt met een zogenoemde vriend of pooier. Hiertussen bevindt zich een aantal pooiers waaraan de prostituees gedwongen hun inkomsten afstaan. In Eindhoven zijn de meeste gevallen van mensenhandel die de laatste jaren boven water zijn gekomen gerelateerd aan zogenoemde loverboys. Het proces van vernederingen en seksueel misbruik heeft vaak al plaatsgevonden voordat het meisje achttien jaar was. Loverboys willen hun slachtoffer continu in de gaten kunnen (laten) houden en plaatsen haar daarom

meestal achter een raam of in de escort of thuis. Problematiek met pooiers lijkt relatief veel voor te komen bij Oost-Europese, Afrikaanse en Aziatische prostituees, maar ook bij Nederlandse prostituees. In de regio Groningen melden zich ongeveer eens in de drie à vier weken mannen bij clubs waarbij zij één of meerdere prostituees aanbieden aan de exploitanten. Exploitanten gaan steeds minder in op dergelijke aanbiedingen.

Enkele geïnterviewde exploitanten menen dat zij wel vaak degenen zijn die signalen van dwang op kunnen pikken en zij achten het initiatief van Meld Misdaad Anoniem (M.) waar zij dergelijke signalen aan kunnen doorgeven, zeer waardevol. In het eerste half jaar van 2006 zijn 78 meldingen over gedwongen prostitutie bij M. binnengekomen.

In de vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM, 2005) staan onder meer gegevens over slachtoffers van mensenhandel die gemeld zijn bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) in 2003. In het deelonderzoek naar niet-legale prostitutie, hebben de onderzoekers de beschikking gekregen over de cijfers van STV voor 2004 en 2005. In 2004 zijn 403 slachtoffers gemeld bij STV en in 2005 betreft het 393 meldingen. Ook de politie houdt een registratie van mogelijke slachtoffers van mensenhandel bij, in het slachtoffersvolgsysteem Informatie Knooppunt Politie Systeem (IKP-S). In 2003 werden 153 slachtoffers in IKP-S geregistreerd. Het belangrijkste herkomstland is Bulgarije, gevolgd door resp. Roemenië, Nederland en Nigeria (NRM, 2005). In het deelrapport zijn verdere uitsplitsingen van de STV-gegevens en gegevens van de politie uit de verdiepingsregio's geanalyseerd. Overigens was een deel van de slachtoffers werkzaam in de vergunde sector. Of dit erop wijst dat een groot deel van de slachtoffers van vrouwenhandel in de vergunde bedrijven werkzaam is of dat door de relatief strengere controles in de vergunde bedrijven slachtoffers van vrouwenhandel in vergunde bedrijven eerder ontdekt worden dan in de niet-vergunde bedrijven, is met de beschikbare gegevens niet te achterhalen.

In het onderzoek onder prostituees in de vergunde sector geeft acht procent van de geïnterviewde prostituees aan onder enige vorm van dwang in de prostitutie te zijn begonnen. Een deel van deze vrouwen is gedwongen begonnen maar daarna vrijwillig doorgegaan of na een vertrek teruggekeerd in de prostitutie. Het verdienen van (meer) geld is vaak een reden om in de prostitutie aan de slag te gaan. Hierbij kan het gaan om (extra) geld voor afbetaling van schulden of voor leuke dingen maar ook omdat ze hierin de enige manier zien om het hoofd boven water te houden. Zeventien procent van de geïnterviewde prostituees geeft als reden voor de start in de prostitutie dat ze in geldnood verkeerden of schulden hadden. In de helft van alle gevallen is de prostituee in de prostitutie geïntroduceerd door vrienden of kennissen.



## 6.5 Ontwikkelingen

In de enquête onder gemeenten stelt een ruime meerderheid van de gemeenten desgevraagd geen signalen te hebben ontvangen over negatieve effecten van de opheffing van het bordeelverbod. Negatieve signalen die wel zijn ontvangen, hadden meestal betrekking op escortbedrijven die zonder vergunning werken of prostituees die zonder geldige papieren werken. Verreweg de meeste gemeenten (87%) zeggen geen signalen te hebben ontvangen over enige verplaatsingseffecten.

Enkele informanten in het onderzoek naar niet-legale prostitutie signaleren een verschuiving naar kleinere gemeenten en het platteland van prostitutie door prostituees zonder de vereiste papieren. Op die plaatsen wordt vaak minder strikt gehandhaafd, onder andere veroorzaakt door beperkte ambtelijke capaciteit en inhoudelijke deskundigheid. Daarnaast zijn deze prostituees deels overgestapt naar het 06- en internetcircuit. Bovendien lijkt een deel te zijn vertrokken naar het land van herkomst of naar andere EU-landen zoals Spanje en Italië.

In alle sectoren in alle onderzochte verdiepingsregio's is een toename gesignaleerd van prostituees uit landen van Oost-Europa die onder de EER vallen en daardoor over het algemeen legaal werkzaam zijn als prostituee. Zij lijken voor een deel de plaats in te hebben genomen van prostituees uit Rusland, Roemenië, Bulgarije en Latijns-Amerikaanse landen die over het algemeen niet over de vereiste papieren beschikten. Het aantal vrouwen dat zich zonder de vereiste papieren aanmeldt bij clubs, is afgenomen. Het aanbod van buitenlandse prostituees door bemiddelaars bij clubs is eveneens afgenomen. Daarenboven is bij controles het aantal geconstateerde overtredingen gedaald, 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 is afgenomen. Deze afname is mede veroorzaakt door verscherpte controles en handhaving.

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. Zorgwekkend in dit verband is dat er geen afname lijkt te zijn in het aantal prostituees met pooiers. Bovendien is er een toename te constateren van hoge prijzen voor het huren van kamers en faciliteiten. Dit laatste kan uitbuiting in de hand werken. Wel lijkt het bewustzijn over het voor-

komen van onvrijwilligheid en uitbuiting te zijn toegenomen bij exploitanten en prostituees.

Over de afgelopen jaren is een duidelijke toename te constateren van het aanbod van betaalde seksuele dienstverlening via internet. Deels lijkt dit het gevolg van de autonome ontwikkeling van internet. Echter, internet biedt mogelijkheden aan prostituees die niet in het vergunde circuit aan de slag kunnen of willen. Deels zal dit de toename eveneens hebben bevorderd. Het aanbod op internet bestaat voornamelijk uit (vergunde en niet-vergunde) escortservices, thuiswerkende prostituees en vanuit hotels werkende prostituees.

## 7 Conclusies

In de eerste evaluatie werd geconcludeerd dat door de decentralisatie van het prostitutiebeleid de invoering van de wet en de bijbehorende handhaving landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig zijn verlopen. Hierdoor waren grote verschillen ontstaan tussen regio's en zelfs binnen politieregio's tussen gemeenten. Ten gevolge van het gebrek aan gelijkvormigheid, werden verplaatsingen gesignaleerd van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie naar gemeenten waar minder of minder streng gecontroleerd werd. Het werd van belang geacht dat de vergunningverlening zo spoedig mogelijk zou worden afgerond en met toezicht en handhaving zou worden gestart. Een landelijk minimumniveau van handhaving werd gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het tegengaan van verplaatsingseffecten en het bereiken van de doelstellingen van de wetswijziging.

Anno 2006 is in deze situatie verbetering opgetreden. De vergunningverlening is praktisch overal op orde en overal vinden in meer of mindere mate controles plaats, zodat op grond van het onderzoek kan worden gesteld dat van zogenoemde vrijplaatsen nog amper sprake is. 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. Hiervoor zijn althans geen concrete aanwijzingen gevonden. 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. Dergelijke verschuivingen worden veroorzaakt door regionale verschillen. Met name de escortbranche heeft nog de keuze zich te vestigen in gemeenten waar voor escort geen vergunning vereist is. Zo trekt Amsterdam, doordat het (nog) geen vergunningstelsel voor escortbureaus heeft, escortbureaus uit de hele regio aan. In de provincie Groningen is er verschil in de mate van handhaving tussen de stad Groningen en de Ommelanden. In de grensstreken zijn verplaatsingen geconstateerd naar het buitenland, bijvoorbeeld van escortbureaus naar België.

Een ander punt van aandacht in de eerste evaluatie was de rol van de politie. Doordat de politie zich op de meeste plaatsen vooral bezighield met controles (in het kader van bestuurlijk toezicht) in de vergunde sector, ontbrak het aan capaciteit om een grote controlerende en opsporende rol te spelen bij de strafbare vormen van exploitatie in de niet-vergunde sector. Aanbevolen werd te bezien of een deel van de controlerende taken van de politie in de vergunde sector door andere overheidsinstellingen overgenomen zou kunnen worden, zodat de politie zich meer zou kunnen concentreren op de strafrechtelijke handhaving buiten de vergunde sector. In deze situatie lijkt niet veel veranderd te zijn. 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. Binnen de prostitutiebranche is men van mening dat vergunde bedrijven vaker gecontroleerd worden dan niet-vergunde bedrijven. Dit is een ongewenste situatie die de bereidheid van exploitanten van vergunde bedrijven om zich aan de regels te houden ondermijnt en de aanpak van mensenhandel compliceert. De aanpak van mensenhandel is complex, arbeidsintensief en vereist creativiteit.

Opmerkelijk bij deze wetwijziging is dat enerzijds een legalisatie heeft 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 verreweg de meeste aandacht gekregen, zowel nationaal als internationaal. Toch lijkt niet zo zeer de legalisatie, als wel de strengere handhaving op strafbare vormen van prostitutie het meeste teweeg te hebben gebracht. Daarnaast is er in de branche veel ophef over de strengere controles die zijn ingevoerd door de Belastingdienst, terwijl die eigenlijk niets met de wetwijziging te maken hebben (ook voor de wetwijziging was men in de prostitutiebranche belastingplichtig). 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.

Hieronder worden per hoofddoelstelling van de wetwijziging enkele concluderende opmerkingen gemaakt.

*1 Het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningbeleid*

De vergunningverlening is op orde en de gemeenten hebben de locatiegebonden prostitutiebedrijven redelijk onder controle. Locatiegebonden prostitutiebedrijven zonder vergunning (daar waar die wel vereist is) bestaan weliswaar, maar zijn gering in aantal. Voor de niet-locatiegebonden bedrijven is de situatie gecompliceerder. In de eerste evaluatie werd reeds gevonden dat een uitsluitend lokaal gerichte aanpak ten aanzien van niet-locatiegebonden vormen van exploitatie van prostitutie niet afdoende is voor regulering. Deze constatering blijft ook in deze evaluatie overeind. De aanpak van bijvoorbeeld de escort kan lokaal succesvol zijn, zoals in Eindhoven. Maar 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. Overigens kunnen parenclubs en sauna's wel een vergunning aanvragen voor de exploitatie van prostitutie, in dat geval vallen ze onder het reguliere vergunningstelsel.

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 economie en de groei van internet (bijvoorbeeld webcamseks). 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 erotisering 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.

## 2 *Het verbeteren van het bestrijden van exploitatie van onvrijwillige prostitutie*

Onvrijwilligheid is vaak zeer moeilijk te constateren door derden. Voor exploitanten, voor prostituanten, voor handhavers en voor hulpverleners is het niet eenvoudig om onvrijwilligheid vast te stellen. Het is daarom praktisch onmogelijk iets te zeggen over eventuele ontwikkelingen in het aantal prostituees dat onder enige mate van dwang werkzaam is. Bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel komen jaarlijks enkele honderden meldingen binnen van slachtoffers van vrouwenhandel (deels werkzaam in de vergunde sector). Over de ontwikkeling in de afgelopen jaren van de omvang van onvrijwillige prostitutie kunnen door de gebrekkige informatie echter geen uitspraken worden gedaan.

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 wordt onderscheiden, zijn 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 en welkome aanvulling gebleken.

### *3 Het 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. Van de 78 meldingen die in de eerste helft van 2006 over gedwongen prostitutie bij Meld Misdaad Anoniem zijn binnengekomen, hadden er elf betrekking op minderjarigheid.

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.

#### 4 *Het beschermen van de positie van prostituees*

In de doelstelling 'bescherming van de positie van prostituees' zat impliciet vervat dat de wetswijziging zou moeten leiden tot een verbetering van de positie van prostituees. De arbeidsverhoudingen in de vergunde bedrijven zijn de afgelopen jaren echter nauwelijks veranderd. 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 veruilen 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. Onder meer in het Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector wordt gesignaleerd dat prostituees in de praktijk belemmeringen ondervinden

indien zij willen stoppen met prostitutie. In dit verband en tegen het licht van de in 2004 door de Tweede Kamer aangenomen motie–Van der Staaij waarin onder andere gevraagd wordt uitstapprogramma's te stimuleren dan wel te faciliteren, is het opmerkelijk dat slechts zes procent van de gemeenten desgevraagd aangeeft in het beleid aandacht te besteden aan uitstapmogelijkheden voor prostituees.

##### 5 *Het 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.

##### 6 *Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel)*

In alle sectoren in alle 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 prostituees uit Rusland, Roemenië, Bulgarije en Latijns-Amerikaanse landen die over het algemeen niet over de vereiste papieren beschikten. 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.



Tot slot. Internet is een belangrijke vindplaats van niet-legale prostitutie. Het is echter moeilijk te herleiden in hoeverre de 'contactadvertenties' op in het bijzonder datingsites naar bestaande vergunde escortbedrijven verwijzen en in hoeverre het om bedrijven zonder vergunningen of om individuen gaat. Het aanbod op internet bestaat in de praktijk vooral uit (vergunde en niet-vergunde) escorts en thuiswerkende prostituees. Via een uitgebreid onderzoek van aanwezige informatie op internet kan meer informatie over niet-legale prostitutie verkregen worden. Het is echter arbeidsintensief werk om orde te scheppen in die gegevens, dubbelingen te verwijderen en gegevens te checken met de praktijk. Dit vergt een apart onderzoek.



# Summary

## **Prostitution in the Netherlands since lifting the general ban on brothels**

### **Introduction and research questions**

The general ban on brothels was lifted on 1 October 2000 in the Netherlands. The essence of the change in the law is that those forms of prostitution in which adult prostitutes are voluntarily engaged are, under certain conditions, no longer prohibited. At the same time, the legislator intends to crack down on unacceptable forms of prostitution (in particular various forms of human trafficking). A first evaluation of the change in the law was carried out in 2001/2002. The Minister of Justice promised the Lower House of the Dutch parliament that a second evaluation study would be carried out a few years after the change in the law had come into force. The Research and Documentation Centre (WODC), was asked to oversee this evaluation. Three sub-studies were commissioned by and carried out under the supervision of the Research and Documentation Centre. In this report the results of the sub-studies will be summarised and combined with relevant information from other studies and reports.

The aim of this study is to provide information on the state of affairs concerning prostitution in the Netherlands in 2006 in the context of the evaluation of the lifting of the ban on brothels in order to be able to develop, if necessary, policy to accompany the legislation.

The research questions are as follows:

- What is the state of affairs concerning prostitution in the Netherlands in the area of municipal policy, enforcement and compliance?
- What is the state of affairs concerning the social position of prostitutes in the Netherlands?
- What is the nature and scale of involuntary prostitution, underage prostitution and prostitution by women who do not have a valid work permit?
- Which developments have taken place in the prostitution sector in the past years and to what extent is it probable that any shifts have been (partly) caused by the lifting of the ban on brothels?

### **Research methods**

The three sub-studies were carried out by several institutes under the direction of the Research and Documentation Centre. The DSP group carried out a study into the municipal prostitution policy and its regulation and enforcement. A survey was conducted in all Dutch municipalities. The questionnaire was completed by a total of 385 municipalities (84%). Municipalities that had not completed the questionnaire were asked a

number of questions via the telephone. The response is so high that the results can be assumed to be representative for all Dutch municipalities. A qualitative study was carried out in six municipalities in order to provide more comprehensive results. Amsterdam, The Hague, Hulst, Leeuwarden, Nieuwegein and Tilburg were chosen for this study on the basis of a few criteria. A total of 67 in-depth interviews were held with municipal officials, municipal services, prostitutes, operators, members of the police force and other persons concerned.

Regioplan Beleidsonderzoek carried out a study into the social position of prostitutes in the licensed sector. The study focuses in particular on window prostitution, clubs, private houses, escort businesses and massage salons. The study was carried out in 20 municipalities spread throughout the country. Face-to-face interviews were conducted with 354 prostitutes and 49 operators using structured questionnaires. The majority of the prostitutes were not born in the Netherlands and for that reason, a substantial part of the interviews was conducted in a language other than Dutch (mainly English or Spanish).

Interval carried out a study into the nature and scale of various forms of illegal prostitution. The emphasis in this sub-study lies on more covert forms of prostitution and owing to its subject matter, this study presented the most problems in respect of drawing quantifiable conclusions and generalising the conclusions to prostitution in the whole of the Netherlands. In a general section the researchers collected global information about the various aforementioned forms of prostitution by means of desk research, interviews with 29 key informants and an analysis of available registration data on human trafficking. The core of the study was an in-depth study in four regions into illegality and exploitation in the prostitution sector. In Amsterdam, Eindhoven, Groningen and North and Central Limburg registration data was collected, key informants, operators, prostitutes and clients were interviewed and observations were carried out. A total of approximately 190 persons were interviewed for this sub-study. The provision of prostitution services was also identified for each region by means of municipal data and via (local) newspapers and Internet.

The Research and Documentation Centre wrote an overall report taking as a guideline the aims of the change in the law. In this report the most important results of the sub-studies are combined with one another and with relevant information from other studies and reports.

## Legislation and policy

The general ban on brothels and the ban on pimping were lifted by the change in the law that came into force in 2000; the relevant sections have been deleted from the Dutch Criminal Code. At the same time, stricter penalisation of undesirable forms of prostitution and sexual abuse of minors was introduced. The new section 250a of the Dutch Criminal Code penalised all forms of exploitation in the prostitution sector. In October 2002 during a partial review of the decency legislation, a number of relevant sections of the law were amended, particularly with a view to a more effective protection of minors. Section 250a was tightened up, extended and renumbered and this resulted in the current Section 273f of the Dutch Criminal Code.

The administrative responsibility has been primarily placed with the local authority. Therefore, the municipalities play the most important role in determining the form of the prostitution policy.

## Conclusions

All the municipalities have practically completed the licensing process and are carrying out inspections to a greater or lesser extent. As a result of this, the lack of uniformity that was found in the first evaluation study has been reduced (but has not been completely resolved). The study into illegal prostitution revealed that the strict enforcement in the regions studied in depth does not seem to have led to a shift to non-licensed prostitution within the area. Relocations *between* regions or municipalities were found to occur less frequently than at the time of the first evaluation, but businesses were found to be relocating to municipalities with less strict regulations or enforcement. Escort businesses, in particular, still have the option of relocating to municipalities where no licence is required for escort services.

The police (still) play the most important role in monitoring the licensed sector and in carrying out inspections that could also be conducted by, for example, the Health and Safety Inspectorate. The police are primarily occupied with inspections in the licensed sector and thus lack the capacity to play a major monitoring and investigative role with regard to punishable forms of operation outside the licensed sector. The feeling in the prostitution sector is that licensed businesses are inspected more often than non-licensed businesses. This situation undermines the willingness of operators of licensed businesses to adhere to the rules and complicates combating human trafficking.

This change in the law has led on the one hand to legalisation (of the commercial operation of prostitution services by voluntary adult

prostitutes who have the required documents) but on the other hand has led to tougher penalties for undesirable forms of prostitution. The legalisation has received the most attention. Nevertheless, it is not so much the legalisation as the stricter enforcement of the regulations in respect of punishable forms of prostitution that seems to have caused the most disquiet. In fact, there can be said to be a paradoxical situation: where formerly commercial operation was prohibited and is now legalised, prostitutes and operators feel that the *regulations* have become stricter, whereas in practice it is a matter of stricter *enforcement*. Internationally, the Netherlands is viewed by some countries as a country where there are no limits in the area of prostitution and where human trafficking is facilitated, whereas it is more likely that human trafficking has become more difficult on account of the fact that there is now more enforcement of the regulations in respect of punishable forms of prostitution than there was when all commercial operation of prostitution was prohibited.

### **Control and regulation of prostitution**

The licensing process has been regulated. The municipalities have a preference for a local maximum policy, but in the year 2006 there are possibilities to set up new sex businesses within the quota. The municipalities have the *location-bound* prostitution businesses reasonably under control. Location-bound prostitution businesses *without* a licence are by far in the minority. The situation is more complicated in respect of non-location-bound businesses. A purely local approach is not sufficient in respect of non-location-bound forms of commercial operation of prostitution. It is very easy for businesses to evade this local policy by relocating to a different municipality or region where either a licence is not required or the approach is less strict.

In addition to this, there are sectors that are difficult to control such as couples clubs, sauna clubs and massage salons. The couples clubs and sauna clubs have in common that prostitution services are often not officially provided in these businesses. Both prostitutes and prostitute's clients officially enter as paying visitors of the club and the operator has (officially) no involvement whatsoever with what the visitors then agree and do with one another. The enforcement agencies have no grounds whatsoever to check, for example, the documents of the prostitutes who have entered the club as a sauna visitor.

Both the demand and supply of prostitution services appear to have decreased in the past years. However, it is debatable as to what extent this is a result of the lifting of the ban on brothels and the accompanying stricter enforcement. It is more probable that the drop in demand

has been caused by other factors such as the economic downswing and the growth of the Internet. Other possible causes that are mentioned in the study are a lack of innovation in the prostitution sector, as a result of which supply and demand are less well-matched; the eroticisation of nightlife, as a result of which voluntary unpaid sexual activities have increased; and the deterrent effect on clients of camera monitoring in prostitution areas. Finally, the drop in demand can have been partially caused by a decrease in the diversity of the supply. This decrease in diversity is related to the increased enforcement in the prostitution sector which has made it more difficult for foreign women, who do not have a valid residence permit for the purpose of employment, to work in the sex business.

### **Combating the commercial operation of involuntary prostitution**

It is often very difficult for third parties to establish involuntary prostitution. For that reason, it is practically impossible to comment on any developments in the number of prostitutes who are in the sex business due to some degree of coercion.

Indications of involuntary prostitution were found during the field work of the study into illegal prostitution, albeit to a minor degree. A number of the signs of exploitation that are identified by the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings were observed by the researchers in the field, however to a limited extent. Of the prostitutes interviewed in the licensed sector, eight per cent stated that they began working in the sex business due to some form of coercion.

Complicating factors in combating the commercial operation of involuntary prostitution is that policy, licensing and enforcement are mainly aimed at operators. Operators can use coercion, but coercion is chiefly exercised by pimps who operate more in the background and of whose existence operators are not necessarily aware. Pimps are still a very common phenomenon. Prostitutes with pimps mainly work behind windows, in the escort business and at home. These are the easiest sectors for the pimps to (charge others to) keep an eye on the prostitutes. The fact that the number of prostitutes with pimps has not decreased is cause for concern from the perspective of combating the commercial operation of involuntary prostitution. There does seem to be increased awareness among operators and prostitutes about preventing involuntary prostitution and exploitation.

In view of the problematic nature of identifying and taking action against involuntary prostitution, there is a need for instruments that can assist in the aforementioned activities. In this connection the campaign “Appear-

ances are deceptive” of the tip line, Report Crime Anonymously, was found to be a useful addition to these activities.

### **Protection of minors against sexual abuse**

The researchers of the sub-study into illegal prostitution conclude that there seem to be scarcely any underage prostitutes working in the licensed sector and that there are no signs of a large presence of underage prostitutes in the non-licensed part of the prostitution sector either. During inspections in licensed prostitution businesses underage prostitutes are only found very occasionally. However, it is difficult to shed light on the occurrence of underage prostitution, as the age of young prostitutes is often difficult to estimate. Consequently, social workers have little idea about the scale of underage prostitution. The researchers of the sub-study into illegal prostitution did not encounter any underage prostitutes during their observations. Girls who had been working as a prostitute from the age of 18 years were identified. For this reason a chain approach for youth prostitution was set up in both Eindhoven and Groningen. A chain approach for victims of so-called lover boys, in which special attention is given to minors, is used in Amsterdam.

The sub-study into the position of prostitutes reveals that five per cent of the interviewed prostitutes in the licensed sector began working in the sex business when they were younger than 18 years. At present young starters mainly work in the escort business. More than half of the prostitutes who work in the escort business were younger than 20 years when they started and more than ten per cent was even younger than 18 years.

The available data does not enable any informed judgment on any development in the scale of the number of underage prostitutes through the years.

### **Protecting the position of prostitutes**

The employment relationships in the licensed businesses have scarcely changed in the past years; there has been no significant improvement. There is still confusion in the sector about the form of the employment relationship. Prostitutes and operators continue to insist to the Tax Authorities that prostitutes are self-employed, but at the same time the large-scale involvement of operators in the activities of prostitutes is such that there are in fact employer-employee relationships. The legal position of prostitutes is not good. Under current practice, despite the actual existence of employer-employee relationships, the risks of being unable to work are fully passed on to the prostitutes. Improvements cannot be expected to take place automatically in the sector. Perhaps setting mini-



imum requirements in respect of the employment relationships and linking these requirements to the licensing policy could be a way of bringing about improvements.

In the area of employment conditions few real abuses were found, but there are large differences in the conditions under which the prostitutes perform their work. Prostitutes partly respond to this situation by leaving a business if the conditions are bad and going to work for a business with better conditions. However, the degree of emotional wellbeing of prostitutes on all measured aspects is lower than in 2001 and the use of sedatives has increased.

Within the framework of protecting prostitutes it is important that prostitutes have sufficient options for leaving the sex business if they wish or have to stop working. On being asked, only six per cent of the municipalities reported that attention has been paid to the subject of leaving the sex business.

### **Cutting the ties between prostitution and related crime**

Related crime was only revealed indirectly in this evaluation. An effective review during the licensing process is important for cutting the ties between prostitution and related crime. The Public Administration Probity Screening Act, hereinafter “BIBOB”, can play an important role in that context. Under this act administrative bodies may refuse to issue a licence (or withdraw it) if there is a grave risk that it will also be used to commit criminal offences or obtain financial benefit from criminal activities. The majority of the municipalities have not yet used the act, but it is being increasingly used in the sexual services sector. In 2006 the authorities in Amsterdam began to use the integrity tests, provided under BIBOB, to evaluate licence applications for the prostitution sector. At the time of this study, this resulted in the Amsterdam authorities deciding to withdraw, pursuant to the BIBOB, a large number of licences of a very limited number of operators for window brothels. The outcome of any appeal proceedings will first have to be awaited before any conclusions can be drawn on the effectiveness of using the BIBOB proceedings to cut the ties between prostitution and related crime.

### **Reducing prostitution by illegal foreign nationals**

The number of prostitutes from Russia, Romania, Bulgaria and Latin American countries (who, as a rule, do not have the required documents) has decreased. There was found to be an increase in prostitutes from East European countries that fall under the EEA in all sectors in the regions investigated in depth. They seem to partly replace women from the previ-

ously mentioned countries. The number of women who apply for a job at clubs without having the required documents has decreased. The provision of foreign prostitutes to clubs by intermediaries has also decreased. Moreover, the number of violations found during inspections has decreased, in particular in the area of foreign prostitutes working without the required documents. Both operators and prostitutes indicate that the implications of the change in the law have been the greatest for women who do not have a valid residence permit for the purpose of employment. All in all, the conclusion would seem to be justified that the number of foreign prostitutes working without a valid residence permit for the purpose of employment has decreased in general. Stricter inspections and enforcement have contributed to this development.

# Literatuur

**Altink, S., S. Bokelman**

*Rechten van prostituees....., een rapportage over de waarnemingen van De Rode Draad in het Nederlandse prostitutieveld, ruim vijf jaar na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, en een pleidooi voor een Kaderwet voor de prostitutie (Prostitutiewet)*  
Amsterdam, Stichting de Rode Draad, 2006

**Asante, A., K. Schaapman**

*Het onzichtbare, zichtbaar gemaakt. Prostitutie in Amsterdam anno 2005*  
Amsterdam, PvdA-fractie, 2005

**Biesma, S., R. van der Stoep, H. Naayer, B. Bieleman**

*Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: Niet-legale prostitutie*  
Groningen, IntraVal, 2006

**Borne, A. van den, K. Kloosterboer**

*Inzicht in uitbuiting, Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*  
Amsterdam, ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland, Unicef Nederland, Plan Nederland, 2005

**C. Bronsveld**

*Tussen mythe en misdaad: jonge vluchtelingen in de prostitutie?*  
Amsterdam, Edmund Husserl-Stichting, 2004

**Brooks-Gordon, B., L. Gelsthorpe**

Prostitutes' Clients, Ken Livingstone and a new Trojan Horse  
*The Howard journal of criminal justice*, jrg. 42, nr. 5, 2003, pp. 437-451

**Crime and Misconduct Commission**

*Regulating prostitution, an evaluation of the Prostitution Act 1999 (Qld)*  
Queensland, Australia, Crime and Misconduct Commission, 2004

**Daalder, A.L.**

*Het bordeelverbod opgeheven, Prostitutie in 2000-2001*  
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002  
Onderzoek en beleid, nr. 200

**Dekker, H., R. Tap, G. Homburg**

*Evaluatie opheffing bordeelverbod, de sociale positie van prostituees*  
Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, 2006.

**Doornbos, F.Q., L.C.L. Huntjens, M.C. de Voogd**

*Evaluatie Wet BIBOB, eenmeting*  
Utrecht, Berenschot/WODC, 2007

**Farley, M., I. Baral, M. Kiremire, U. Sezgin**

Prostitution in five countries: Violence and Post-Traumatic Stress Disorder  
*Feminism & Psychology*, jrg. 8, nr. 4, 1998, pp. 405-426

**Flight, S., P. Hulshof, P. van Soomeren, P. Soorsma**

*Evaluatie opheffing bordeelverbod, gemeentelijk beleid*  
Amsterdam, DSP-groep BV, 2006

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

*Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na opheffing van het bordeelverbod*

Utrecht/Den Haag, Verwey-Jonker Instituut/WODC, 2002

**Haveman, R.H.**

Prostitutie: bemiddeling, exploitatie en het strafrecht

*Justitiële verkenningen*, jrg. 22, nr. 1, 1996, pp. 26-42

**Hennum, R.H.**

Regulering van prostitutie in Noorwegen en Zweden

*Justitiële verkenningen*, jrg. 25, nr. 8, 1999, pp. 58-68

**Jordan**

*The sex Industry in New Zealand: A Literature Review*

Wellington, Ministry of Justice, 2005

**Klerks, P., P. Naber, J. van der Werf**

*Escort in Amsterdam, Een onderzoek naar aard en omvang van escortservices in de gemeente Amsterdam*

Den Haag, ES&E, 2000

**Kool, R.B.S.**

Veranderende zeden?

*Delikt en delinkwent*, jrg. 34, nr. 9, 2004, pp. 912-931

**Korf, D.J., E. van Vliet, J. Knotter, M. Wouters**

*Tippelen na de zone, Straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam*

Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005

**Leun, J.P. van der, L. Vervoorn**

*Slavernij-achtige uitbuiting in Nederland*

Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004

**Mens, L. van, T. van der Helm**

*Mobiliteit in de Nederlandse prostitutie. Een inventarisatie uitgevoerd in het kader van Europap 1998-1999*

Amsterdam/Utrecht: GG&GD/Stichting SOA-bestrijding, 1999

**Ministry of Justice and the police**

*Purchasing Sexual services in Sweden and the Netherlands, legal*

*Regulations and Experiences. An abbreviated English version. A report by a Working group on the legal regulation of the purchase of sexual services*

Noorwegen, 2004

**Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM)**

*Mensenhandel – Derde rapportage van de Nationaal Rapporteur*

Den Haag, Bureau NRM, 2004

**Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM)**

*Mensenhandel – Aanvullende kwantitatieve gegevens. Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur*

Den Haag, Bureau NRM, 2005

**O'Neill, M.**

Prostitute women now. In: G. Scambler, A. Scambler (red.), *Rethinking Prostitution: Purchasing Sex in the 1990s*  
Londen, Routledge, 1997

**Petterssoneva Tiby, T.**

The production and reproduction of prostitution  
*Journal of Scandinavian studies in criminology and crime prevention*,  
jrg. 3, nr. 2, 2003, pp. 154-172

**Sakuraba, T., Y. Matsui, M. Fukutomi, K. Narita, Y. Kamisa, M. Ui, M. Kikushima**

Background factors of amateur prostitution ('ejnokousai') in Japanese high-school girls  
*Japanese Journal of Educational Psychology*, 49, 2001, pp. 167-174

**Silbert, M.**

Prostitution and sexual assault: summary of results  
*International Journal of Biosocial Research*, 3, 1982, pp. 69-71

**Smallenbroek, A.J.H. en 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 de wetswijziging*  
Utrecht/Den Haag, Rutgers Nisso Groep/WODC, 2002

**Zuidema, R., M.C.M. Aerts, K. Boonstra**

*Arbeidsrecht voor prostituees? De (on)mogelijkheid van toepassing van het arbeidsrecht op arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche*  
Amsterdam, Hugo Sinzheimer Instituut, Universiteit van Amsterdam, 2007



# **Bijlage 1**

## **Leescomissie**

Mw. S. Biesma, Intraval

Mw. H. Dekker, Regioplan beleidsonderzoek

S. Flight, DSP-groep

Mw. A. van de Heuvel-Scheepens, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Mw. S. Hulscher, Ministerie van Justitie

T. Janusch, Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid

Mw. J. van der Leun, Universiteit Leiden

Mw. R. Posthuma, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-  
relaties

Mw. M. Smit, Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel





## **Bijlage 2**

# **Artikel 273f Wetboek van Strafrecht**

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:

1.° Degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of verwijdering van diens organen;

2° degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

3° degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;

4° degenen die een ander met een van de onder 1\* genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1\* genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;

5° degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt; terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

6° degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;

7° degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van de organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1\* bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

8° degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;

9° degene die een ander met een van de onder 1\* genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens

seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.

2. Uitbuiting omvat tenminste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken.

3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie indien:

1° de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;

2° de persoon ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd, de leeftijd van zestien jaren nog niet heeft bereikt.

4. De feiten, omschreven in het eerste lid, gepleegd door twee of meer verenigde personen onder de omstandigheid, bedoeld in het derde lid, onder de 2°, worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

5. indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

6. indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing.

# WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) worden uitgegeven door Boom Juridische uitgevers en zijn voor belangstellenden die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Boom distributiecentrum, postbus 400, 7940 AK Meppel, tel.: 0522-23 75 55, via e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-site ([www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2002, 2003, 2004 en 2005 verschenen rapporten.

## **Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw**

*Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis*  
2002, O&B 195

## **Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide**

*Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006*  
2002, O&B 196

## **Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij**

*Evaluatie van de Wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*  
2002, O&B 197

## **Kleemans, E.R., M.E.I. Brienens, H.G. van de Bunt m.m.v.**

### **R.F. Kouwenberg, G. Paulides, J. Barendsen**

*Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*  
2002, O&B 198

## **Voert, M. ter, J. Kuppens**

*Schijn van partijdigheid rechters*  
2002, O&B 199

## **Daalder, A.L.**

*Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*  
2002, O&B 200

## **Klijn, A.**

*Naamrecht*  
2002, O&B 201

## **Kruissink, M., C. Verwers**

*Jeugdreclassering in de praktijk*  
2002, O&B 202

**Eshuis, R.J.J.**

*Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*

2002, O&B 203

**Meijer, R.F., M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna, M. Brouwers, A.A.M. Essers**

*Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002*

2003, O&B 204

**Tak, P.J.J.**

*The Dutch criminal justice system; organization and operation – second revised edition*

2003, O&B 205

**Kromhout, M., M. van San**

*Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit*

2003, O&B 206

**Kogel, C.H. de, C. Verwers**

*De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie*

2003, O&B 207

**Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts**

*Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose*

2003, O&B 208

**Eshuis, R.J.J.**

*Claims bij de rechtbank*

2003, O&B 209

**Combrink-Kuiters, L., E. Niemeyer, M. ter Voert m.m.v. N. Dijkhoff, M. van Gammeren-Zoetewij, J. Kuppens**

*Ruimte voor Mediation*

2003, O&B 210

**Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (red.)**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; Ontwikkelingen en samenhangen*

2003, O&B 211

**European Sourcebook**

*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003*

2003, O&B 212

**Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer, P.P.J. Groen**

*Het ophelderingspercentage nader beschouwd*

2003, O&B 213

**Dijksterhuis, B.M., M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste**

*De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken*

2003, O&B 214

**Bunt, H.G. van de, C.R.A. van der Schroot**

*Prevention of Organised Crime*

2003, O&B 215

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar***Bekenden van Justitie*

2004, O&amp;B 216

**Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna, M. Blom***Wegenverkeerswet 1994*

2004, O&amp;B 217

**Faber, W., A.A.A. van Nunen***Uit onverdachte bron*

2004, O&amp;B 218

**Velthoven, B.C.J. van, M.J. ter Voert m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij***Geschilbeslechtingdelta 2003; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*

2004, O&amp;B 219

**Leuw E., R.V. Bijl, A. Daalder***Pedoseksuele delinquentie; Een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies*

2004, O&amp;B 220

**Leertouwer, E.C., G.L.A.M. Huijbregts***Sanctiecapaciteit 2008*

2004, O&amp;B 221

**Beijer, A., R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants, J.M.W. Lindeman***De wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie*

2004, O&amp;B 222

**Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh, S. Bogaerts, J.W.M.W. van Poppel,****A.M. van Kalmthout***Kiezen voor delen?*

2004, O&amp;B 223

**Adriaanse, J.A.A., N.J.H. Huls, J.G. Kuijl, P. Vos***Informeel reorganisatie in het perspectief van surseance van betaling, WSNP en faillissement*

2004, O&amp;B 224

**Jong, P.O. de, M. Herweijer***Alle regels tellen*

2004, O&amp;B 225

**Kogel, C.H. de, C. Verwers, V.E. den Hartogh***'Blijvend delictgevaarlijk' – empirische schattingen en conceptuele verheldering*

2004, O&amp;B 226

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, M. Blom***Recidive 1997; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders*

2005, O&amp;B 227

**Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, A.A.M. Essers***Door na de gevangenis; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden*

2005, O&amp;B 228

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, A.M. van der Laan**

*Jong vast; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen*

2005, O&B 229

**Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, L.M. van der Knaap**

*Buiten behandeling; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden*

2005, O&B 230

**Lünnemann, K.D., M.Y. Bruinsma**

*Geweld binnen en buiten; Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland*

2005, O&B 231

**Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk**

*Werklast bestuurlijke boete; Determinanten van de werklbelasting in de bestuursrechtspleging*

2005, O&B 232

**Broeksteeg, J.L.W., E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peeters,**

**L.F.M. Verhey**

*Zicht op wetgevingskwaliteit; Onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*

2005, O&B 233

**Gritter, E., G. Knigge, N.J.M. Kwakman**

*De WED op de helling; Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien*

2005, O&B 234

**Rovers, G.B., E. de Vries Robbé**

*Interne criminaliteit in de logistieke sector*

2005, O&B 235

**Kogel, G.H. de, V.E. den Hartogh**

*Contraire beëindiging van de TBS-maatregel; Aantal, aard en verband met recidive*

2005, O&B 236

**Eggen, A.Th.J., W. van der Heide**

*Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; Ontwikkelingen en samenhangen*

2006, O&B 237

**Bruin, D.E. de, C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders, R.V. Braam**

*Verslingerd aan meer dan een spel; Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*

2006, O&B 238

**Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts**

*Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*

2006, O&B 239 (239a, *Violence Defied?*)

**Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal, E. Neven, G. Vervaeke**

*Gewelddadige delinquenten met een psychische stoornis*  
2006, O&B 240

**Martin Killias, Marcelo Fernando Aebi, Kauko Aromaa, Bruno Aubusson de Cavarlay, Gordon Barclay, Beata Gruszczyńska, Hanns von Hofer, Vasilika Hysi, Jörg - Martin Jehle, Paul Smit, Cynthia Tavares**

*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*  
2006, O&B 241

**Faure, M.M.G., C.A.R. Moerland**

*Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie*  
2006, O&B 242

**Sikkel, D., P.G.M. van der Heijden, G. van Gils**

*Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen*  
2006, O&B 243

**Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts, A.R. Hauber**

*Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven*  
2006, O&B 244

**Laan, A.M. van der, M. Blom**

*Jeugdgedelinquentie: risico's en bescherming. Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005*  
2006, O&B 245

**Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen**

*Kringen rond de dader. Grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing*  
2006, O&B 246

**Ewijk, M.D. van, M.J. ter Voert**

*Tendrapportage Gerechtsdeurwaarders 2006. Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening*  
2006, O&B 247

**Sackers, H.J.B., B.A.M. van Stokkom, J.-P. Wils**

*Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haat-uitingen. Een inventariserende studie*  
2007, O&B 248

**Daalder, A.L.,**

*Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*  
2007, O&B 249