

EVALUATIE
OPHEFFING BORDEELVERBOD:
NIET-LEGALE PROSTITUTIE



Verboden bordelen

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

**EVALUATIE OPHEFFING BORDEELVERBOD:
NIET-LEGALE PROSTITUTIE**

Verboden bordelen

Oktober 2006

INTRAVAL
Groningen-Rotterdam

COLOFON

© WODC, Ministerie van Justitie, auteursrechten voorbehouden

INTRAVAL, Bureau voor Onderzoek en Advies

Postadres:
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail info@intraval.nl

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 184
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

Oktober 2006

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst: S. Biesma, R. van der Stoep, H. Naayer, B. Bieleman
Opmaak: M. Hoorn
Omslag: E. Cusiel
Druk: Repro GMW
Opdrachtgever: WODC/Ministerie van Justitie

ISBN-10: 90 77115 88 9
ISBN-13: 978 90 77115 88 6

VOORWOORD

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie wil, ruim vijf jaar na de invoering van de opheffing van het bordeelverbod, graag weten wat de stand van zaken is in de prostitutiebranche. De evaluatie van het bordeelverbod bestaat uit drie deelonderzoeken met als onderwerpen het gemeentelijk beleid, de sociale positie van prostituees en de aard en omvang van de niet-legale prostitutie. Dit laatste onderdeel is onderzocht door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. De andere twee deelonderzoeken zijn verricht door DSP-groep en Regioplan Beleidsonderzoek en hebben geresulteerd in de volgende rapportages:

- Evaluatie opheffing bordeelverbod; gemeentelijk beleid, door: S. Flight, P. Hulshof, P. van Soomeren, P. Soorsma (DSP-groep);
- Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees, door: Helga Dekker, Ruud Tap, Ger Homburg (Regioplan Beleidsonderzoek).

Niet-legale prostitutie is een overkoepelende term waarmee de volgende niet-legale vormen van prostitutie worden bedoeld: het exploiteren van prostitutie zonder een gemeentelijke vergunning, terwijl het lokaal beleid dat wel vereist; het werkzaam zijn als prostituee zonder een daartoe vereiste verblijfsvergunning; exploitatie van prostitutie door minderjarigen; en uitbuiting. Om meer inzicht in de niet-legale prostitutie te verkrijgen is begonnen met een literatuurstudie en gesprekken met (landelijke) experts op het gebied van prostitutie. Vervolgens heeft in een viertal regio's, te weten Amsterdam, Eindhoven, Groningen en Noord- en Midden Limburg, een verdieping plaatsgevonden. In de regio's hebben, naast institutionele informanten, gesprekken plaatsgevonden met exploitanten, prostituees, prostituanten en overige betrokkenen. Tevens zijn observaties uitgevoerd en zijn registratiegegevens verzameld.

Het onderzoek is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers Sasja Biesma, Maarten Hoorn, Annelies Kruize, Harm Naayer, Rick Nijkamp en Remco van der Stoep, onder verantwoordelijkheid van Bert Bieleman. Verder hebben Edgar de Bie, Greta Schaafsma en Janneke Sikkema een grote bijdrage geleverd aan de dataverzameling in de verdiepingsregio's. Paul van Gelder heeft naast de dataverzameling in Amsterdam ook de basistekst voor de bijlage over Amsterdam voor zijn rekening genomen. Jan Nijboer van de Vakgroep Strafrecht en criminologie van de

Rijksuniversiteit Groningen heeft verschillende conceptversies kritisch becommentarieerd.

Vanaf deze plaats willen wij de medewerkers van de diverse instellingen en organisaties in Nederland en in de verdiepingsregio's bedanken voor het verschaffen van de benodigde informatie en registratiegegevens. Daarnaast zijn wij uiteraard dank verschuldigd aan de vele exploitanten, prostituees, prostituanten en overige betrokkenen bij de prostitutiebranche die informatie hebben versterkt over de stand van zaken in de prostitutiebranche en gevoelige onderwerpen zoals illegaliteit en uitbuiting daarbinnen. Tevens danken wij de collega's van DSP-groep en Regioplan voor de prettige samenwerking tijdens deze onderzoeksperiode.

Ten slotte willen wij de leden van de begeleidingscommissie - bestaande uit Joanne van der Leun (voorzitter), Edit Bleeker, Annelies Daalder, Anne-karien van den Heuvel-Scheepens, Sasja Hulscher en Monika Smit - bedanken voor hun positieve en constructieve bijdrage aan het verloop van het onderzoek en de totstandkoming van het rapport.

Namens INTRAVAl,

B. Bieleman
S. Biesma

Groningen-Rotterdam
Oktober 2006

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Samenvatting	I
Summary	V
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Werkwijze algemeen deel	4
1.4 Werkwijze verdiepingsregio's	6
1.5 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2 Definities	13
2.1 Prostitutie en sekswerk	13
2.2 Legale exploitatie	14
2.3 Legale arbeid	19
2.4 Overzicht legaliteit	24
2.5 Verschijningsvormen	24
Hoofdstuk 3 Niet-vergunde exploitatie	31
3.1 Niet-vergunde bedrijven	31
3.2 Ontwikkeling in verschijningsvormen	39
3.3 Invloed beleid	43
3.4 Veranderingen sinds 2000	50
Hoofdstuk 4 Niet-legale arbeid	55
4.1 Herkomst prostituees	55
4.2 Benodigde papieren	58
4.3 Redenen	64
4.4 Invloed beleid	65
4.5 Veranderingen sinds 2000	67

Hoofdstuk 5	Minderjarigheid	69
	5.1 Vergunde sector	69
	5.2 Jongensprostitutie	71
	5.3 AMV's	73
	5.4 Omvang	73
Hoofdstuk 6	Uitbuiting	75
	6.1 Operationalisatie	75
	6.2 Vormen	76
	6.3 Invloed beleid	81
	6.4 Veranderingen sinds 2000	83
Hoofdstuk 7	Registraties	85
	7.1 Mensenhandel	85
	7.2 Stichting Tegen Vrouwenhandel	86
	7.3 Politie	88
	7.4 Overlap	92
Hoofdstuk 8	Conclusies	95
	8.1 Stand van zaken	96
	8.2 Niet-legaliteit en uitbuiting	98
	8.3 Veranderingen in verschijningsvormen	104
	8.4 Verband verschuivingen en beleid	106
	8.5 Nieuwe vormen	108
	8.6 Ontwikkelingen	109
	8.7 Ten slotte	113
Bijlage 1	Amsterdam	117
Bijlage 2	Eindhoven	149
Bijlage 3	Groningen	169
Bijlage 4	Noord- en Midden-Limburg	183
Bijlage 5	Vragenlijsten	197
	Literatuur	207
Appendix	Begeleidingscommissie	213

SAMENVATTING

Sinds oktober 2000 is het bordeelverbod in Nederland opgeheven. Om na te gaan in hoeverre met deze wetwijziging tegemoet wordt gekomen aan de doelstellingen, heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie een drietal deelonderzoeken plaatsgevonden. Eén van de drie onderdelen heeft betrekking op niet-legale prostitutie en is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen eind 2005 en medio 2006.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is begonnen met een dertigtal uitgebreide gesprekken met medewerkers van betrokken instellingen over de stand van zaken in de prostitutie, in het bijzonder de illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche. Daarnaast is een groot aantal relevante en beschikbare rapporten en documenten verzameld en bestudeerd. Deze eerste activiteiten hebben geleid tot een werkdocument, waarin de landelijke ontwikkelingen op het gebied van (niet-legale) prostitutie zijn weergegeven. Vervolgens is in een viertal regio's nader onderzoek gedaan naar niet-legale prostitutie. Daaronder wordt verstaan: het exploiteren van prostitutie zonder een gemeentelijke vergunning, terwijl het lokaal beleid dat wel vereist; het werkzaam zijn als prostituee zonder een daartoe vereiste verblijfsvergunning; exploitatie van prostitutie door minderjarigen; en uitbuiting. In de regio's Amsterdam, Eindhoven, Groningen en Noord- en Midden-Limburg is gesproken met zo'n 190 institutionele informanten, exploitanten, prostituees, prostituanten en overige betrokkenen bij de prostitutiebranche. De lokale situatie is tevens in kaart gebracht met behulp van registratiegegevens, informatie uit lokale dagbladen, websites op het internet en observaties.

Niet-vergunde exploitatie

In de periode na de wetwijziging is het aantal vergunde seksinrichtingen in Nederland afgenomen. Een deel van de prostituees werkt niet meer in de (legale) clubs en privé-huizen, terwijl een deel van de prostituanten geen klant meer is in of minder frequent gebruik maakt van deze seksinrichtingen. De oorzaken liggen volgens geïnterviewden in het stringenter gemeentelijk beleid, de toegenomen regelgeving, de als onvoldoende ervaren ruimte voor nieuwe exploitanten en nieuwe vormen van erotische bedrijfsvoering, de concurrentie van prostitutie via internet, de invoering van de euro en de afname van het aantal beschikbare (Nederlandse) legale vrouwen dat in de branche wil werken. De meeste

seksinrichtingen die zijn aangetroffen in de verdiepingsregio's hebben een exploitatievergunning. Niet-vergunde locatiegebonden inrichtingen komen weliswaar voor, zij het in geringere mate. Niet-vergunde bedrijfsmatige exploitatie is vooral terug te vinden in de (niet-locatiegebonden) escortsector. Reeds bestaande fenomenen die na de wetswijziging vaker worden aangetroffen zijn parenclubs en sekssauna's.

Niet-legale arbeid

Naast het voorkomen van niet-vergunde exploitatie is onderzocht in hoeverre niet-legale arbeid voorkomt in de prostitutiebranche. Het betreft de aard en omvang van niet-legale prostituees (geen geldige verblijfstitel waarmee arbeid is toegestaan). Ook bedrijfsmatig opererende prostituees die niet beschikken over een gemeentelijke vergunning, terwijl het lokale beleid dat wel vereist, verrichten niet-legale arbeid. In de onderzochte regio's blijkt dat tippelen buiten de daartoe aangewezen gebieden voorkomt, zij het niet door grote aantallen prostituees. Verder worden er nog steeds Russische, Bulgaarse, Zuid-Amerikaanse en Afrikaanse vrouwen zonder geldige verblijfspapieren aangetroffen in clubs, achter de ramen en in de escortsector, hoewel hun aantal de afgelopen jaren lijkt te zijn afgenomen. Het is niet aangetoond dat deze prostituees hun toevlucht hebben gezocht tot het zogenoemde illegale circuit. Dit illegale circuit kan door geen van de geïnterviewden nader worden geconcretiseerd. Wel worden varianten als parenclubs en sekssauna's gebruikt door vrouwen uit deze landen. Zij kunnen hier onder het mom van bezoeker toch als prostituee aanwezig zijn. Er is daarnaast een toename te zien van vrouwen uit met name de Oost-Europese landen van de Europese Economische Ruimte (EER). Het staat hen overigens vrij om in Nederland te werken. Bij verschillende informanten bestaat het vermoeden dat vrouwen uit landen buiten de EER die voor de wetswijziging in de prostitutie in Nederland werkten, nu voornamelijk in andere landen in Europa werkzaam zijn.

Minderjarigheid

Het in de prostitutie brengen of houden van minderjarigen is niet legaal. In het vergunde deel van de prostitutiebranche worden nauwelijks minderjarigen aangetroffen. Ook over het niet-vergunde deel zijn geen signalen binnengekomen met betrekking tot de aanwezigheid van grote aantallen minderjarigen. Veranderingen in de jeugdcultuur worden overigens vaak aangehaald wanneer over minderjarigheid en prostitutie wordt gesproken. Daarbij wordt bijvoorbeeld gewezen op de zogenoemde "breezerseks" in Amsterdam Zuid-Oost (het verrichten van seksuele handelingen in ruil voor alcoholische consumpties). In ons onderzoek hebben wij dergelijke activiteiten niet tot de prostitutiebranche gerekend. Bij minderjarigheid wordt altijd wel onderscheid gemaakt naar prostitutie door Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's). Tijdens ons

onderzoek is enkele malen sprake geweest van verontrustende signalen omtrent minderjarige asielzoekers die verdwijnen uit asielzoekerscentra en vermoedelijk in de prostitutie terecht zijn gekomen. Het vergt een apart, speciaal onderzoek om hierover meer zekerheid te verkrijgen.

Uitbuiting

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel, maar ook de politie en overige betrokken organisaties, hanteert een lijst met signalen die kunnen duiden op slachtofferschap van mensenhandel. Om vast te kunnen stellen of er sprake is van uitbuiting en onvrijwilligheid in de prostitutie zijn deze signalen gebruikt als indicatie voor het voorkomen van deze niet-legale praktijken. Uit de gevoerde gesprekken met politie en hulpverlening enerzijds en exploitanten, prostituees en prostituanten anderzijds blijkt dat enkele aspecten zoals het niet beschikken over een woonruimte in Nederland, het overnachten op de werkplek, lange werkdagen, vaak wisselende werkplekken en het moeten afstaan van verdiend geld aan vriendjes of pooiers relatief het meest voorkomen. Zwaardere vormen, zoals het onder valse voorwendselen in de Nederlandse prostitutie worden gebracht en lichamelijke mishandeling, zijn veel minder aangetroffen. Het aantal slachtoffers van mensenhandel dat bij de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) is aangemeld en vervolgens is ondergebracht in een opvangvoorziening bedraagt in 2004 92 en in 2005 115. In beide jaren zijn in totaal zo'n 400 slachtoffers aangemeld bij de STV. In de onderzochte politieregio's is in de loop van deze twee jaar een (lichte) toename te zien van het aantal meldingen dat betrekking heeft op mensenhandel. Dit wordt grotendeels verklaard door de toegenomen aandacht voor dit probleem, onder andere via de campagne Schijn bedriegt van Meld Misdaad Anoniem. Uit de gesprekken met betrokkenen bij de prostitutiebranche blijkt een toegenomen bewustwording van mogelijke misstanden in de branche.

Ten slotte

In dit onderzoek is over vijf van de zes doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod in meer of mindere mate informatie verkregen. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken: er is sprake van locatiegebonden prostitutie-inrichtingen zonder vergunning, zij het in geringe mate; controle op naleving lokale regelgeving is toegenomen; bewustwording over mogelijke misstanden lijkt toegenomen; minderjarigheid is niet in grote getale aangetroffen in de (vergunde) prostitutiebranche; er zijn geen duidelijke ontwikkelingen wat betreft criminele randverschijnselen; en er lijkt een afname te zijn van prostitutie door illegalen in de (vergunde) branche, terwijl er geen omvangrijk ondergronds circuit is aangetroffen.

SUMMARY

In The Netherlands the ban on brothels has been lifted since October 2000. In order to evaluate the effectiveness this new legal regime in terms of the objectives envisioned by the Dutch government, the Research and Documentation Centre [*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*] (WODC) of the Dutch Ministry of Justice commissioned three sub-studies. One of the three sub-studies, addressing the issue of illegal prostitution, was conducted by Research and Consultancy Bureau INTRAVAL. This study was carried out between late 2005 and mid-2006.

Set-up of the study conducted

The research for this study commenced with a series of thirty extensive interviews with employees from various organisations involved, concerning the current situation in the prostitution sector, with a focus on illegality and exploitation. In addition, a large number of relevant and available reports and documents were collected and studied. These initial activities resulted in a working document reflecting the nation-wide developments in the area of (illegal) prostitution in The Netherlands. Next, four regions were selected for more detailed research into illegal prostitution. The definition of illegal prostitution, as applied in this study, includes the commercial exploitation of prostitution without having a municipal licence as required under local prostitution policy, working as a prostitute without having a residence permit, the commercial exploitation of minors in prostitution, and forced exploitation, or trafficking. In the regions of Amsterdam, Eindhoven, Groningen and Noord- and Midden-Limburg interviews were conducted with approximately 190 informants, consisting of employees from relevant organisations, sex business entrepreneurs, prostitutes, prostitutes' customers and other persons involved in the prostitution sector. Furthermore, the local situation was mapped out using registration data, information obtained from local daily newspapers, from websites and from observations.

Non-licensed commercial exploitation

In the period following the legalisation of brothels the number of licensed sex establishments in The Netherlands declined. A number of prostitutes were found to have stopped working in (legal) clubs and home premises, while a number of customers were found to have stopped making use of, or to make less frequent use of, the services of these sex establishments. According to those interviewed, the reasons for the decline established in the research were as follows: the more stringent local prostitution policies,

increased regulation, the perception that business opportunities for new sex business entrepreneurs and new types of erotic businesses are seen as limited and insufficient, competition from prostitution via the Internet, the introduction of the Euro and a reduced number of (Dutch) women who want to work in legal prostitution businesses. The majority of the sex establishments in the regions studied have a licence for operating their business. Non-licensed location-bound establishments continue to exist, but are fewer in number. Non-licensed commercial exploitation was found to occur mainly in the (non-location-bound) escort sector. Already existing phenomena showing an increase in number within the current legal regime are sex clubs for couples and sex saunas.

Illegal employment

In addition, the research focused on illegal employment in the prostitution sector, more specifically the characteristics and size of the group of prostitutes working illegally (those having no valid residence and work permit). Those prostitutes who are working illegally also include those operating commercially without having a municipal licence as required under local prostitution policy. In the regions studied, it was established that street prostitution outside the designated areas does occur, but is only practiced by a limited number of prostitutes. Furthermore, women from Russia, Bulgaria, Latin America and Africa without valid residence permits were found to be working as prostitutes in clubs, in window prostitution and in escort services, although their number seems to have declined over the past few years. No evidence was found that these prostitutes have chosen to operate in the illegal circuit. None of the interviewees were able to provide specific details of such illegal circuit. However, evidence was found that women from the above countries operate in variants such as sex clubs for couples or sex saunas, where they can be present as prostitutes while pretending to be visitors. Furthermore, the research findings show an increase in the number of women coming primarily from the East European countries of the European Economic Area (EEA), meaning that they are free to work in the Netherlands. Various informants suspect that women from countries outside the EEA who worked as prostitutes in The Netherlands before the new legislation came into force, are now primarily doing so in other European countries.

Minors involved in prostitution

Causing a minor to become involved, and continuing to involve a minor in prostitution is prohibited under Dutch law. Little to no evidence was found confirming prostitution by minors in the licensed prostitution sector. Nor were any indications discovered which would indicate that a significant number of minors are working in the non-licensed prostitution sector. When asked about minor children in relation to prostitution, the interviewees frequently referred to changes in the youth culture.

Interviewees mentioned, for instance, the "breezer sex" in Amsterdam Zuid-Oost (i.e. the performance of sexual acts in exchange for alcoholic drinks). Since these types of activities take place outside the prostitution sector, they have not been included in the present study. On the other hand, all our research findings with respect to prostitution by minors do distinguish prostitution by Unaccompanied Minor Aliens [*Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen*] (AMV's) as a separate category. During our research we came across several disturbing signals with respect to the disappearance of minor asylum seekers who are suspected to have ended up in prostitution. More substantial evidence on this issue will require a separate, specific study.

Forced exploitation and trafficking

The Dutch National Rapporteur on Human Trafficking, the Dutch police and other organisations involved developed a list of indicators of human trafficking victims. For the purpose of establishing the occurrence of forced exploitation and forced prostitution this list of indicators was used in the present study as an indicator of these illegal practices. The interviews conducted with the police and social work organisations on the one hand and sex industry entrepreneurs, prostitutes and prostitutes' customers on the other hand show that some aspects involved in the occurrence of exploitation and coercion, such as having no housing accommodation in The Netherlands, staying overnight at the workplace, long working days, frequently changing workplaces and being forced to surrender earned money to boyfriends or pimps, were found to occur most frequently, in relation to other aspects noted. More serious forms of coercion, such as using false pretences with the object to cause a person to become involved in prostitution in The Netherlands, and physical assault, were found to occur far less frequently. The number of victims reported to the Dutch Foundation against Trafficking in Women [*Stichting Tegen Vrouwenhandel*] (STV) and subsequently placed in an emergency accommodation was 92 in 2004 and 115 in 2005. The total number of victims reported to STV over this two-year period was approximately 400. In the police districts studied, the number of reports involving human trafficking over the same two-year period show a - slight - increase. This can largely be explained by an increased public awareness of the problem of human trafficking, also promoted by the Dutch awareness campaign named *Schijn bedriegt* [appearances are deceptive] launched by *Meld Misdaad Anoniem* [Report Crime Anonymously]. The interviews conducted with the parties involved in the prostitution sector show increased awareness of forms of abuse in the sector.

In conclusion

In this study, information was obtained, to a greater or lesser extent, about five of the six objectives of lifting the ban on brothels. The

following conclusions can be drawn from this information: there can be said to be unlicensed location-bound prostitution establishments, albeit to a minor extent; the checking of adherence to local rules and regulations has increased, awareness about possible abuses seems to have increased; large numbers of minors were not found in the (licensed) prostitution branch; there are no clear developments as regards associated criminal phenomena; and there seems to be a decrease in the number of illegal foreign nationals working as prostitutes in the (licensed) branch, whereas no extensive underground circuit was found.

1. INLEIDING

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL onderzoek verricht naar illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche. Het onderzoek is onderdeel van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod in oktober 2000. De gehele evaluatie bestaat uit drie deelonderzoeken. In de andere twee onderzoeken is aandacht voor het gemeentelijk prostitutiebeleid en de sociale positie van prostituees. De voornaamste doelstelling van onderliggend deel van de evaluatie is het aanleveren van informatie over de stand van zaken met betrekking tot illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie in Nederland in 2006, ten einde eventueel noodzakelijk flankerend beleid voor de prostitutiebranche te ontwikkelen.

1.1 Aanleiding

Sinds de opheffing van het bordeelverbod (1 oktober 2000) kunnen gemeenten kiezen voor een vergunningenbeleid ten aanzien van de vestiging van seks- en prostitutie-inrichtingen.¹ Gemeenten kunnen er niet voor kiezen geen seks- of prostitutie-inrichtingen toe te staan binnen de gemeentegrenzen.² Tegelijkertijd zijn voor de exploitatievormen van prostitutie, waarbij er sprake is van dwang, misbruik of misleiding of waarbij personen zonder geldige verblijfstitel of minderjarigen betrokken zijn, de sanctiemogelijkheden in het strafrecht uitgebreid. Verder zijn sinds de wetwijziging vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees (met geldige verblijfstitel voor het verrichten van arbeid) vrijwillig werkzaam zijn, niet langer verboden.

¹ Zie ook Memorie van Toelichting, TK 1996-1997, 25437, nr. 3 en de Handelingen TK 45, 28 januari 1999.

² Art. 151a van de Gemeentewet gebiedt gemeenten weliswaar niet een prostitutieregeling op te stellen, maar aan de andere kant ontbreekt in het wetsvoorstel een voorziening die het gemeenten uitdrukkelijk toestaat exploitatie van prostitutie te verbieden. Zie ook Flight e.a. (in druk).

Aan de wetwijziging waarmee het bordeelverbod is opgeheven zijn zes doelstellingen verbonden:

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

Eén van de achterliggende gedachten van de wetwijziging 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.

Het WODC heeft de regie in de evaluatie van het prostitutiebeleid. In 2002 zijn zes deelonderzoeken uitbesteed en begeleid en is een overkoepelend rapport geschreven door het WODC. In 2002 blijkt het nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over effecten van de wetwijziging. De vergunningverlening is ten tijde van het onderzoek in een groot aantal gemeenten nog niet rond. Het blijkt verder dat de betreffende instanties nog niet aan toezicht en handhaving zijn toegekomen. De met de wetwijziging beoogde veranderingen zijn derhalve nog niet (helemaal) doorgevoerd (Daalder 2002). Het doen van uitspraken over eventuele effecten is daarnaast moeilijk door het feit dat betrouwbare gegevens voorafgaand aan de wetwijziging (nulmeting) ontbreken.

Rond de eeuwwisseling heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die een complicerende invloed op de prostitutiebranche kunnen hebben. Het betreft onder andere ontwikkelingen op technologisch gebied (mobiele telefoons en internet) en ontwikkelingen op het terrein van de migratie, het vreemdelingenbeleid en het vreemdelingtoezicht.³ Van

³ Voor de evaluatie van de wijziging van de Vreemdelingenwetgeving (Vw2000) wordt verwezen naar www.wodc.nl.

deze complicerende factor is bij het nu te starten onderzoek nog steeds sprake. Dit zal betekenen dat er waarschijnlijk nauwelijks kan worden gesproken over effecten van de opheffing van het bordeelverbod, maar wel over de stand van zaken in de prostitutie in 2006 en over de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren. Er wordt getracht zo veel mogelijk aannemelijk te maken of geconstateerde verschijnselen en verschuivingen samenhangen met de wetswijziging.

1.2 Vraagstelling

In de startnotitie van het WODC wordt de probleemstelling van het onderzoek als volgt omschreven:

Wat is de aard en omvang van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en illegale prostitutie en wat lijken de mogelijke verschuivingseffecten ten gevolge van de opheffing van het bordeelverbod voor deze drie aspecten?

Onderzoeksvragen

Daarbij worden de volgende onderzoeksvragen onderscheiden:

1. Wat is de stand van zaken in de prostitutiebranche?
2. Waar en in welke verschijningsvormen vindt men onvrijwilligheid, illegaliteit, uitbuiting en minderjarigheid in de prostitutie?
3. Is een indicatie te geven van de omvang van deze verschijningsvormen?
4. Welke verschijningsvormen (lijken te) zijn verdwenen, gegroeid, afgenomen of ontstaan sinds de opheffing van het bordeelverbod? In hoeverre heeft een geografische verschuiving plaatsgevonden?
5. Is er een aannemelijk verband tussen geconstateerde verschuivingen en de wijziging in de wetgeving?
6. Is er een aannemelijk verband tussen geconstateerde regionale geografische verschuivingen en de wijzigingen in lokaal beleid?
7. Is er sprake van een verschuiving naar de lastiger te controleren sectoren (escortsector, prostitutie in hotels, koffiehuisen) en in hoeverre is hierbij sprake van illegaliteit en uitbuiting?
8. In hoeverre gaan nieuwe vormen van erotisch vermaak gepaard met prostitutie?

De vragen kunnen deels als vervolg worden gezien op het deelonderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut in 2002 heeft uitgevoerd naar illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na opheffing van het bordeelverbod (Goderie e.a. 2002). Ook hier

gold als doel inzicht te krijgen in de aard en omvang van de illegaliteit en de mogelijke verschuivingseffecten naar de illegaliteit als gevolg van de opheffing van het bordeelverbod.

1.3 Werkwijze algemeen deel

Het onderzoek bestaat uit een algemeen deel en een verdieping die in een viertal regio's is uitgevoerd. Hieronder worden de methoden en technieken die zijn gebruikt voor het algemene deel toegelicht. Deze activiteiten hebben begin 2006 geleid tot een werkdocument, waarin onder andere aandacht is besteed aan een nadere begripsomschrijving van termen die betrekking hebben op (illegale) prostitutie. Hiervan wordt in hoofdstuk 2 verslag gedaan. Daarvoor is gebruik gemaakt van deskresearch en interviews met zogenoemde sleutelinformanten. Tevens is een eerste beeld ontstaan van beschikbare registratiegegevens over illegale prostitutie en mensenhandel.

Deskresearch

Er is een groot aantal relevante en beschikbare rapporten en documenten (waaronder NRM-rapportages, de Korpsmonitor, OVSE-actieplan, rapport van het Verweij-Jonker Instituut, Kamerstukken, rapporten van De Rode Draad, rapporten van de Rijksuniversiteit Groningen en publicaties van hulpverleningsinstanties) verzameld en bestudeerd. Naar aanleiding van gesprekken met sleutelinformanten is veel extra materiaal verkregen en bestudeerd. De stukken variëren van wetenschappelijke studies tot beschrijvingen van lokaal handhavingsbeleid. Ook zijn enkele scripties in de literatuurstudie betrokken. Rapportages waarbij conclusies op meerdere bronnen worden gebaseerd zijn daarbij ons inziens betrouwbaarder dan bijvoorbeeld rapportages die zijn gebaseerd op de persoonlijke ervaringen van de schrijver. Naar deze laatste publicaties zal dan ook minder vaak worden verwezen.

Interviews sleutelinformanten

Er zijn 29 gesprekken gevoerd met medewerkers van 27 betrokken instellingen over de stand van zaken in de prostitutie, in het bijzonder de illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche. Sommige van deze gesprekken hebben plaatsgevonden met meerdere personen, het totale aantal personen waarmee is gesproken bedraagt derhalve 33. Onder de sleutelinformanten zijn medewerkers van politie en justitie, landelijke expertisecentra, Arbeidsinspectie, belastingdienst, belangenverenigingen, hulpverlening en opvanginstanties. In tabel 1.1 wordt een

overzicht gegeven van alle organisaties. Alle sleutelinformanten zijn te beschouwen als deskundige op hun eigen gebied ten aanzien van de (niet-legale) prostitutiebranche. Door een combinatie van de informatie van verschillende sleutelinformanten is een goed en vrij volledig beeld ontstaan van de prostitutiebranche. De informatie is onder meer gebruikt voor het opdoen van achtergrondkennis en het samenstellen van een algemeen, landelijk beeld van de (illegale) prostitutiebranche.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn, mede op uitnodiging van diverse sleutelinformanten, meerdere congressen en themadagen over (niet-legale) prostitutie en mensenhandel bijgewoond. Op deze wijze zijn contacten gelegd, is reeds verzamelde informatie geverifieerd en zijn enkele sleutelinformanten meer dan eens gesproken.

Tabel 1.1 Geïnterviewde organisaties (in willekeurige volgorde)

1.	Expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel (EMM)
2.	Landelijk expertisecentrum voor vrouw en recht (CLWI)
3.	Arbeidsinspectie
4.	Belastingdienst (twee maal)
5.	Stichting De Rode Draad
6.	Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER)
7.	Stichting tegen Vrouwenhandel (STV)
8.	Het Scharlaken Koord
9.	Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees (SHOP)
10.	Humanitas/ Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW)
11.	Prostitutie Informatie Centrum (PIC)
12.	Vereniging Atalantas
13.	Onderzoeksjournalist
14.	Stichting Asja
15.	ECPAT
16.	Informatiepunt Jeugdprostitutie (Transact)
17.	Stichting Man Vrouw Prostitutie (MVP)
18.	Stichting Soa/Aids Preventie
19.	Onderzoeker
20.	Excellent groep
21.	Stichting Blinn
22.	Politie
23.	Openbaar Ministerie
24.	Ministerie van Justitie (twee maal)
25.	Financieel adviseur
26.	Gay krant
27.	Advocaat

Registratiegegevens

In de algemene fase is tevens nagegaan welke gegevens in registraties bij betrokken organisaties beschikbaar zijn. Er is uitgezocht waar en hoe ze

zijn te verkrijgen en er is ingegaan op de kwaliteit en beperkingen van de beschikbare gegevens. Een belangrijke landelijke bron voor het inschatten van het aantal slachtoffers van mensenhandel is de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV). Van deze stichting zijn gegevens ontvangen, welke vervolgens op regionaal niveau zijn vergeleken met gegevens betreffende mensenhandel afkomstig van de politie. In hoofdstuk 7 wordt hierop nader ingegaan.

Overigens is het de bedoeling dat voor de trendrapportage positie slachtoffers mensenhandel, die in opdracht van het WODC door Van Montfoort/Verwey Jonker wordt ontwikkeld, een instrument ontstaat waarmee het beleid ten aanzien van aantal slachtoffers van mensenhandel kan worden gemonitord. Ook hiervoor vindt een inventarisatie plaats van de beschikbaarheid en bruikbaarheid van registratiegegevens bij diverse instanties.

1.4 Werkwijze verdiepingsregio's

Na het algemene deel is in een viertal regio's nader onderzoek gedaan naar illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche. In deze regio's zijn registratiegegevens verzameld, sleutelinformanten gesproken, zijn exploitanten, prostituees en hun klanten bevestigd en hebben observaties plaatsgevonden. Tevens is per regio het aanbod aan prostitutie in kaart gebracht, welk deel hiervan in het bezit is van een gemeentelijke vergunning en wat het gemeentelijk beleid is. Ook is, voor zover mogelijk, het beleid in de buurgemeenten in kaart gebracht, zodat eventuele effecten van het beleid in buurgemeenten meegenomen kunnen worden.⁴

Regio's

Op basis van de onderzoeksvragen en de knelpunten die uit het Plan van aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector naar voren zijn gekomen is aanvankelijk gekozen voor de volgende regio's als gebieden voor het verdiepingsonderzoek: Amsterdam (Centrum en Zuid-Oost); gemeente Eindhoven; Groningen/Friesland (Leeuwarden); en Noord- en Midden-Limburg.⁵ Gezien de overlap tussen de drie deelonderzoeken is besloten Friesland (Leeuwarden) niet in onderliggend onderzoek naar illegaliteit en uitbuiting mee te nemen en dit gebied in te perken tot alleen de provincie

⁴ Het onderzoeksbureau dat het deelonderzoek naar gemeentelijk beleid heeft uitgevoerd, DSP, heeft hiervoor de door haar verzamelde gegevens beschikbaar gesteld. Zie: Flight e.a. (in druk).

⁵ Dit gebied komt overeen met de politieregio Limburg-Noord.

Groningen. In de bijlagen wordt naast de onderzoeksresultaten overigens ook een nadere achtergrondschets van de regio's gegeven.

Kranten en internet

Voor elke regio is een zo volledig mogelijk overzicht gemaakt van het aanbod aan prostitutie. Hiervoor is, naast gemeentelijke gegevens van vergunde bedrijven, gebruik gemaakt van het internet en (lokale) dagbladen.

Voor de advertentierubrieken is gebruik gemaakt van enkele landelijke (Telegraaf, Algemeen Dagblad) en lokale dagbladen. Gedurende een maand zijn deze rubrieken gescand en adressen en 06-nummers genoteerd en vermelde websites geraadpleegd. Naast de in de dagbladen vermelde websites is tevens met zoekmachines op internet gezocht. Via zoekmachines kunnen in relatief korte tijd talloze websites worden geraadpleegd. Hiermee kan een redelijk goed beeld worden verkregen van het aantal bedrijven en personen in een regio dat zich met prostitutie bezighoudt en zich presenteert via het world wide web en mobiele nummers.

Weblog

Naast het bezoeken van (commerciële) internetpagina's is tevens een weblog geopend (www.prostitutie2006.punt.nl). Een weblog is een persoonlijke webpagina of een soort dagboek op het internet. Deze weblog is ervoor bestemd om geïnteresseerden de mogelijkheid te geven ons onderzoek te volgen en de gelegenheid te geven om te reageren. De weblog is dagelijks bijgehouden en wekelijks aangevuld met de laatste algemene bevindingen uit het onderzoek. Vanaf de opening heeft de weblog meer dan duizend unieke bezoekers gehad. De weblog is gelinkt op een aantal sites die wordt bezocht door prostituanten, onder andere op één van de meeste populaire weblogs (een weblog van een ex-prostitutuee). Daarnaast staat een link op een forum van prostituanten: www.ijsberenforum.nl. Een aantal bezoekers heeft op de weblog gereageerd middels het plaatsen van een bericht. Daarnaast heeft een aantal klanten en een prostituee privé gereageerd op de oproep deel te nemen aan het onderzoek. De reacties zijn, indien van toepassing, meegenomen in het onderzoek.

Forums

In het kader van het onderzoek zijn twee veelgebruikte forums gevolgd: www.ijsberenforum.nl en www.hookers.nl. Een forum is een pagina die interactief gebruikt kan worden. Gebruikers kunnen door middel van een formulierenveld in de pagina zelf informatie invoeren die direct

zichtbaar wordt. Zo wordt communicatie met andere gebruikers mogelijk. Door het anonieme karakter van de discussies wordt op de forums met betrekking tot prostitutie, binnen de door de dienstdoende moderator gestelde grenzen, vrijuit gesproken. Over minderjarigen en uitbuiting wordt overigens weinig gediscussieerd. Bezoekers beseffen dat meerdere mensen meelesen. Er bestaat ook de mogelijkheid om privé-berichten te sturen. Middels het sturen van een privé-bericht is contact gezocht met een aantal klanten die veel berichten hebben geplaatst over ervaringen in de regio's Amsterdam, Eindhoven, Groningen en Noord- en Midden-Limburg. Daarnaast is een algemene oproep geplaatst op www.ijsberenforum.nl om deel te nemen aan onderliggend onderzoek. Daarbij is voor meer informatie over het onderzoek verwezen naar de weblog. Twee van de prostituanten die hebben meegedaan aan het onderzoek hebben na afloop van het interview een positieve reactie geplaatst op het forum en hebben andere prostituanten aangespoord ook deel te nemen aan onze studie. Deze wijze van contactlegging heeft in totaal geleid tot vijf interviews met prostituanten.

Gesprekken

De gesprekken in de regio's hebben plaatsgevonden met een vijftal categorieën respondenten, te weten: institutionele informanten (medewerkers gemeenten, politie, hulpverlening en dergelijke); exploitanten; prostituees; prostituanten; en overige betrokkenen (taxichauffeurs, nachtportiers, medewerkers seksbioscopen en dergelijke). In totaal is gesproken met 63 institutionele informanten, 48 exploitanten, 27 prostituees, 15 prostituanten en ongeveer 40 overige betrokkenen. Het betreft een mix van uitgebreide interviews en informatieve gesprekken, waarbij enkele items van de meer uitgebreide vragenlijsten zijn behandeld. Sommige respondenten hebben namelijk alleen kennis over een specifiek (deel)onderwerp, waardoor het niet zinvol was om de gehele vragenlijst af te nemen. Daarnaast hebben contacten plaatsgevonden met personen die de onderzoekers verder op weg hebben geholpen, bijvoorbeeld door tips over de lokale situatie te geven. Voorafgaand aan het onderzoek werd ingeschat te kunnen volstaan met in totaal 145 gesprekken in de vier regio's. Al met al zijn zo'n 190 gesprekken gevoerd om een goed beeld van de betrokken regio's te verkrijgen.

Observaties

Tijdens het veldwerk en de gesprekken met de verschillende betrokkenen hebben tevens observaties plaatsgevonden, waarbij is gelet op het aantal aanwezige prostituees, het aantal aanwezige prostituanten,

het aantal aanwezige overige betrokkenen, de sfeer en de aanwezige faciliteiten. De observaties hebben, evenals de gesprekken, met name plaatsgevonden vanaf de middag, in de avond en begin van de nacht op verschillende dagen van de week.

Benadering respondenten

Het veldwerk in de regio's heeft plaatsgevonden in een periode van vier maanden (maart tot en met juni 2006), een relatief korte periode. Gedurende het veldwerk, maar ook uit onze ervaringen met eerdere onderzoeken in de prostitutiebranche en daarbuiten, is gebleken dat meer informatie kan worden verkregen naarmate het vertrouwen van respondenten groter is. Dit vertrouwen neemt toe met de tijd die doorgebracht wordt in de (lokale) prostitutiebranche. Daarnaast blijken vele respondenten nieuwe respondenten te kunnen aandragen. Soms betreffen dit personen die niet altijd aanwezig zijn of die moeilijk te bereiken zijn, waardoor de doorlooptijd eveneens toeneemt. De werkzaamheden hebben, conform de activiteiten in de prostitutiebranche, plaatsgevonden in de middag, avond en nachtelijke uren.

Gedurende het veldwerk is voornamelijk gekozen voor een informele aanpak, waarbij de onderzoekers in de regio's zonder vooraf afspraken te maken langs clubs, privé-huizen, massagesalons, sauna's en overige plekken die geassocieerd (kunnen) worden met (illegale) prostitutie zijn gegaan. Dit geldt overigens niet voor de institutionele informanten. Met hen is na een telefonische uitleg over het onderzoek een afspraak gemaakt voor een face-to-face gesprek. Bij vrijwel alle exploitanten is de informele aanpak succesvol gebleken. Meestal zijn de onderzoekers ter plekke direct binnen gelaten en heeft een gesprek plaatsgevonden. Op dezelfde wijze zijn ook de contacten met prostituees en prostituanten gelegd, al dan niet op voorspraak van de exploitant. Met een aantal prostituees in de escort en een aantal klanten is daarnaast via mobiele telefoonnummers en/of internet contact gezocht en verkregen.

Door deze werkwijze hebben gesprekken in een vriendschappelijke sfeer plaatsgevonden. Gelijktijdig heeft deze aanpak de respondenten weinig kans gegeven eventuele niet welgevallige omstandigheden te verdoezelen. De meeste geïnterviewden lijken spontaan te hebben geantwoord op de vragen, zonder dat zij daarbij hebben geprobeerd zo strategisch mogelijk te zijn. Hiertoe hebben zij immers ook niet echt de tijd gekregen. De gehanteerde werkwijze heeft bovendien in positieve zin bijgedragen aan de observatiemogelijkheden voor de onderzoekers. Zij hebben de dagelijkse gang van zaken in de prostitutiebranche van

dichtbij meegemaakt, hetgeen de interpretatie van de verkregen informatie ten goede is gekomen.

In sommige gevallen hebben de respondenten overigens een uitgebreide rondleiding in de betreffende seksinrichting of langs het prostitutiegebied in de betreffende regio gegeven. Ook sommige politiekorpsen hebben een extra bijdrage aan het verzamelen van informatie geleverd, waardoor bijvoorbeeld enkele gesprekken met prostituees hebben kunnen plaatsvinden.

Registraties

In de regio's zijn gegevens opgevraagd en verkregen met betrekking tot (niet-legale) prostitutie en mensenhandel uit verschillende registratiesystemen van de politie (Bedrijfsprocessensysteem, Recherche Basis Systeem, Herkenningssysteem). Voor inzage in deze gegevens is toestemming verkregen van het ministerie van Justitie. Per regio is een overzicht verkregen van gegevens met betrekking tot zogenoemde 'controles prostitutie', waaruit bijvoorbeeld blijkt hoe vaak controles op verblijfspapieren plaatsvinden in de prostitutiebranche en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Daarnaast zijn gegevens verkregen waaruit daders en slachtoffers van mensenhandel naar voren komen. Ook informatie als het tippelen door een minderjarig meisje in een bepaalde regio is uit de registratiegegevens te achterhalen. De gegevens betreffende mensenhandel zijn vergeleken met het bestand van de STV, zodat de overlap duidelijk wordt. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de registratiegegevens.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden termen en begrippen die van belang zijn voor een eenduidig begrip van het onderwerp nader omschreven. Daarbij wordt ingegaan op prostitutie en sekswerk, verschijningsvormen van prostitutie, (il)legaliteit van persoon en (il)legaliteit van exploitatie. In hoofdstuk 3 komt de niet-vergunde exploitatie van prostitutie aan de orde. Er wordt aandacht besteed aan: het voorkomen van niet-vergunde bedrijven; de invloed van beleid op het voorkomen van niet-vergunde bedrijven; nieuwe verschijningsvormen van prostitutie; en veranderingen sinds 2000. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 de niet-legale arbeid aan bod, onderverdeeld in: de herkomst van de prostituees; het al dan niet beschikken over de vereiste documenten; de invloed van beleid op het voorkomen van niet-legale arbeid; en veranderingen sinds 2000. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het aspect

minderjarigheid in de prostitutie. Hoofdstuk 6 geeft een beeld van vormen van uitbuiting, de wijze waarop deze vormen kunnen worden achterhaald, de invloed van beleid op uitbuiting en veranderingen sinds 2000. Beschikbare en ontvangen gegevens uit diverse registratiesystemen komen aan de orde in hoofdstuk 7. Daarbij wordt de overlap tussen verschillende systemen besproken, alsmede de minimale omvang van niet-legale prostitutie. In hoofdstuk 8 ten slotte worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek naar illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche besproken.

In de bijlagen wordt per regio een beschrijving gegeven van enkele algemene kenmerken, het aanbod aan prostitutie, het lokaal en regionaal beleid en het voorkomen van illegaliteit en uitbuiting per verschijningsvorm. Afgesloten wordt met een beeld van de veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de opheffing van het bordeelverbod.

2. DEFINITIES

Sinds de wetwijziging van 2000 is er sprake van een tweedeling tussen legale en niet-legale prostitutie.¹ In dit hoofdstuk komen enkele begrippen aan de orde die bij het onderzoek naar (il)legaliteit in de prostitutiebranche van belang zijn. Begonnen wordt met een omschrijving van prostitutie. Vervolgens worden verschillende vormen van (niet-)legale prostitutie, onderverdeeld naar legale exploitatie en legale arbeid, toegelicht. Afgesloten wordt met een korte beschrijving van de verschijningsvormen van prostitutie en de risicofactoren op niet-legaliteit daarbinnen.

2.1 Prostitutie en sekswerk

Op basis van gesprekken met sleutelinformanten is besloten een onderscheid te maken tussen prostitutie en sekswerk. Onder prostitutie wordt verstaan: het vrijwillig verlenen van seksuele diensten door een prostituee (v/m) aan een prostituant (v/m) tegen geldelijke betaling.² Het verlenen van deze seksuele diensten houdt in dat er sprake is van lichamelijk contact tussen prostituee en prostituant. Indien er geen sprake is van lichamelijk contact met de klant, maar wel van seksuele diensten tegen betaling dan spreken we van sekswerk. Hiertoe behoren onder andere: werken in seksshows en peepshows (bijvoorbeeld als danseres), webcamseks, telefoonseks en striptease. Opgemerkt moet worden dat in sommige onderzoeken onder de term sekswerk(ers) ook prostituees worden verstaan. Daarnaast komt het voor dat personen beide vormen van dienstverlening uitoefenen. Alhoewel in de prostitutie en in sekswerk (betaalde) werkzaamheden worden verricht die voor pornografische doeleinden (kunnen) worden gebruikt, vallen de pornografische media en de daarbijbehorende industrie niet binnen het kader van dit onderzoek. Het onderzoek concentreert zich op prostitutie. Daarbij wordt een klant van de prostituee prostituant genoemd, ofwel degene die betaalt voor de seksuele handelingen van een prostituee.

¹ Er wordt gesproken over niet-legale prostitutie, aangezien illegale prostitutie vaak wordt geassocieerd met illegaal verblijf van prostituees in Nederland, terwijl een breder spectrum wordt beoogd.

² In dit rapport wordt de term prostituee gebruikt, waarmee gemakshalve ook mannelijke prostitués worden bedoeld, tenzij anders is aangegeven.

Het aanbieden van seksuele diensten tegen betaling is legaal in Nederland. Het aanbieden (exploiteren) van prostitutiewerk of een werklocatie aan prostituee(s) is echter uitsluitend geoorloofd indien de prostituee(s) zich vrijwillig prostitueert en ouder is dan 18 jaar. Na de afschaffing van het bordeelverbod is het uitbaten van een prostitutiebedrijf, zoals een bordeel, legaal geworden. De wetswijziging houdt in dat het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap zijn opgeheven; de desbetreffende artikelen zijn uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt. Tegelijkertijd is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen aangescherpt (Daalder 2002). De overheid heeft daarbij gekozen om geen landelijke prostitutiewet te maken. Dit betekent dat de formulering en handhaving van het prostitutiebeleid zijn overgelaten aan de gemeenten. Hierdoor kan rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden op lokaal niveau. Sekswork is in Nederland eveneens legaal. Ook hier staat de vrijwilligheid van de sekswerker voorop en is de exploitatie van sekswork alleen geoorloofd binnen gemeentelijk vastgesteld beleid.

Prostitutie vindt veelal plaats in een seksinrichting. Een seksinrichting wordt in gemeentelijke beleidsdocumenten of Algemene Plaatselijke Verordeningen veelal omschreven als een overdekt geheel of een door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor publiek toegankelijk is. Dit betekent dat raamprostitutie, maar ook een vaar- of een voertuig onder de definitie 'seksinrichting' kan vallen. Verder dient er sprake te zijn van bedrijfsmatige seksuele handelingen of van seksuele handelingen in een omvang alsof ze bedrijfsmatig zijn. Belangrijke aanwijzingen voor het bedrijfsmatig karakter van seksuele handelingen zijn: het verrichten van seksuele handelingen anders dan om niet; advertenties of andere reclame-uitingen; en frequent bezoek van (vaste) cliëntèle.

2.2 Legale exploitatie

Evenals voor coffeeshops en horecavoorzieningen is in veel gemeenten een vergunningenbeleid voor seksinrichtingen opgesteld.³ Het exploiteren van een seksinrichting alsmede het faciliteren van sekswork is toegestaan indien er wordt beschikt over een gemeentelijke

³ In 2001 heeft een groot aantal gemeenten de vergunningverlening nog niet afgerond. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in het tempo van de invoering en in de mate van handhaving (Daalder 2002). In 2005 heeft zo'n 80% van de gemeenten een prostitutiebeleid ingesteld en is een vergunningstelsel operationeel (Flight e.a. in druk).

exploitatievergunning voor een seksinrichting, tenzij de gemeente geen beleid en bijbehorend vergunningstelsel heeft ingesteld. In dit laatste geval is het exploiteren van een seksinrichting zonder vergunning wel toegestaan. In een deel van de gemeenten is het beleid gebaseerd op de 'modelverordening' (Model-APV seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie en dergelijke) van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit model is beschreven in het Handboek Lokaal Prostitutiebeleid (VNG 1999).

Niet-vergund

Niet-legale exploitatie is de exploitatie van een seksinrichting waarvoor geen gemeentelijke vergunning is afgegeven terwijl er wel sprake is van een vergunningstelsel of waarvan de vergunning op één of meerdere voorwaarden niet in orde is. Bedrijven of personen die zich zonder vergunning schuldig maken aan het exploiteren van prostitutie kunnen daarom bestuursrechtelijk worden vervolgd.

Landelijk geldt dat het onvrijwillig in de prostitutie brengen of houden of het profiteren daarvan strafbaar is, evenals het in prostitutie brengen of houden van minderjarigen of het in het buitenland werven van vrouwen voor prostitutie. Daarnaast is het tewerkstellen van prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning strafbaar.

Naast de gemeentelijke regelgeving is in alle bedrijven waarin sprake is van een werkgever-werknemerrelatie wetgeving van de Arbowet van toepassing. De Arbowet kent bepalingen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in dienstverband. Meerdere sleutelinformanten merken overigens op dat er in veel prostitutiebedrijven onduidelijkheid bestaat over wat precies een werkgever-werknemerrelatie is.

Thuiswerk

In veel gemeenten wordt thuiswerk niet opgevat als een seksinrichting, aangezien er geen sprake zou zijn van een bedrijfsmatig karakter van de werkzaamheden. Hierdoor is een thuiswerker niet vergunningplichtig en zou thuiswerk door personen met een legale verblijfstatus daarom zonder vergunning een legale vorm van prostitutie zijn. Overigens verschilt de regelgeving voor thuiswerkers tussen gemeenten.

Op 16 november 2005 is echter een uitspraak geweest van de rechtbank in Breda waarin is gesteld wanneer er sprake is van een bedrijfsmatig karakter bij thuiswerkers. Indien in een bewoond pand prostitutie wordt bedreven waardoor een vrouw (of man) in haar (of zijn) inkomsten voorziet en onder meer door het plaatsen van advertenties klanten werft,

is naar oordeel van de voorzieningenrechter sprake van bedrijfsmatige prostitutie. Hiervoor is het dus niet noodzakelijk dat aan andere personen de gelegenheid wordt geboden derden te ontvangen om seksuele handelingen te verrichten tegen vergoeding. Dat er sprake is van een besloten ruimte bij een thuiswerker, doet geen afbreuk aan het feit dat er sprake is van een seksinrichting. In veel APV's staan voorbeelden van seksinrichtingen omschreven, waarbij ook andere vormen van seksinrichtingen worden genoemd die niet voor iedereen toegankelijk zijn, bijvoorbeeld parenclubs (zaaknummer 05 / 4088 GEMWT VV en 05 / 4090 GEMWT, Voorzieningenrechter Rechtbank Breda).

Escort

In veel gemeenten valt de escort eveneens niet onder het vergunningenstelsel. Het is immers erg lastig om vergunningen te controleren. Zo kan een escortbedrijf haar diensten aanbieden in Groningen, maar in Drachten zijn gevestigd. Een ander voorbeeld is een escortbedrijf dat via mobiele telefoonnummers werkt waarvan de vestigingsplaats in het geheel niet duidelijk is. Toch zijn er gemeenten die een beperkt aantal escortbedrijven vergunnen. Bij vergunde escortbureaus kunnen klanten er min of meer zeker van zijn dat het om gecontroleerde bedrijven gaat die aan een aantal gemeentelijke voorwaarden voldoen. Zowel de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de VNG, als meerdere gemeenten zijn bezig oplossingen te ontwikkelen voor het al dan niet vergunnen van de escortbranche.

Dwang

Van dwang in de prostitutie is er sprake wanneer de fysieke en psychische integriteit wordt aangetast. Evenals alle andere burgers hebben ook prostituees het recht te bepalen met wie ze welke seksuele handelingen verrichten. Ook moeten zij net als ieder ander zelf kunnen beslissen over de hoeveelheid tijd die ze daaraan besteden, over de omstandigheden waaronder en de voorwaarden waarop zij seksuele diensten verlenen. Dwang in de vorm van seksueel geweld of seksuele intimidatie kan zowel in de legale sector als in de illegale prostitutie voorkomen.

Voor gedwongen prostitutie is een definitie beschikbaar in de Handleiding van de collegevergadering van Procureurs Generaal uit juni 1995, waarin als strafbaar worden aangemerkt 'die vormen van bemiddeling of exploitatie van prostitutie die gepaard gaan met (bedreiging met) geweld, misbruik van overwicht of misleiding' (STV 1996). Deze dwang kan allerlei vormen aannemen, van apert (dreiging met) geweld tot emotionele manipulatie en van chantage in verband met

ontbrekende verblijfspapieren tot druk door (steeds oplopende) schulden en misbruik maken van omstandigheden.

Uitbuiting

In de beleidsregels van het Openbaar Ministerie (OM) wordt nader ingegaan op dwang/uitbuiting (www.om.nl). Het OM geeft aan dat het bij mensenhandel in feite gaat om een dwang- of uitbuitingssituatie die nader kan worden aangeduid als het ontbreken van vrijwilligheid. Ontbreken van vrijwilligheid wordt in dit verband opgevat als de vermindering van de mogelijkheid een bewuste keuze te maken. Voor de bepaling of hiervan sprake is geweest, is van belang of de betrokkene in staat is geweest in zelfstandigheid een beslissing te nemen en/of de betrokkene daarbij in staat is geweest om de gevolgen van de beslissing te overzien. Belangrijk meetpunt is of kan worden gezegd dat een prostituee in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de situatie waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren (www.om.nl).

Door Van der Leun en Vervoorn (2004) worden de volgende afzonderlijke elementen van uitbuiting onderscheiden en nader omschreven: uitbuiting; seksuele uitbuiting en prostitutie; gedwongen of verplichte arbeid en diensten; slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Na een analyse van beschikbare literatuur concluderen Van der Leun en Vervoorn dat een belangrijk onderliggend criterium om te kunnen spreken van slavernijachtige uitbuiting gelegen lijkt in een sterke inperking van de vrije keuze. Dit leidt tot de volgende werkdefinitie van slavernijachtige uitbuiting: uitbuiting van een ander door gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij er sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze.

Mensenhandel

Art. 273a Sr. maakt deel uit van de Wet van 9 december 2004 tot uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, waarin een aantal internationale verdragen, enkele Europese kaderbesluiten en een Europese richtlijn geïmplementeerd zijn.⁴ Art. 273a Sr. heeft een beduidend grotere

⁴ Artikel 273a Wetboek van Strafrecht. **1.** Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft: **1e.** 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 de verwijdering van diens organen; **2e.** degene die

reikwijdte dan art. 250a Sr. had. Art. 250a Sr., zoals dat luidde vanaf 1 oktober 2002, had betrekking op mensenhandel in het kader van alle vormen van werk in (enkel) de seksindustrie, terwijl in art. 273a Sr., naast de in art. 250a Sr. strafbaar gestelde gedragingen, ook uitbuiting in andere arbeid of diensten en orgaanverwijdering met gebruikmaking van een dwangmiddel binnen het bereik van de mensenhandelbepaling zijn gebracht. Uitbuiting omvat ten minste 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 (art. 273a lid 2 Sr.).

Mensenhandel vindt in en tussen alle landen plaats. Zowel in landen binnen de EER, buiten de EER als in Associatielanden zijn vrouwenhandelaren actief. Het komt ook binnen Nederland voor. Veelal zijn bij Nederlandse slachtoffers van mensenhandel zogenoemde

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; **3e.** 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; **4e.** degene die een ander met een van onder 1e 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 1e 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; **5e.** 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 die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt; **6e.** degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander; **7e.** degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1e bedoelde omstandigheden zijn verwijderd; **8e.** 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; **9e.** degene die een ander met een van de onder 1e 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 ten minste 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. Voor lid 3 tot en met 7 zie www.wetten.overheid.nl.

loverboys actief.⁵ Mensenhandel is vaak geen opzichzelfstaand delict, het gaat gepaard met wapenbezit, moord, afpersing, verkrachting, drugshandel, witwaspraktijken, diefstal van auto's, grootschalige belastingontduiking, sociale verzekeringsfraude en documentfraude (Van der Leun en Vervoorn 2004).

*Mensenhandel versus mensensmokkel*⁶

Mensenhandel is geen mensensmokkel. In beginsel is mensensmokkel een slachtofferloos delict. De gesmokkelde initieert zijn illegale migratie tegen betaling immers zelf. Bij mensensmokkel wordt Nederland beschermd tegen ongewenste vreemdelingen. Het slachtoffer van het delict mensensmokkel is niet de vreemdeling die veel geld moet betalen voor zijn reis naar Nederland, maar de Nederlandse staat op wiens grondgebied illegale vreemdelingen worden binnengeloodst. Bij mensenhandel is de Nederlandse staat geen partij van belang. Hier is het slachtoffer de persoon die wordt gedwongen. Wordt mensenhandel bestreden, dan worden burgers beschermd tegen derden die hen in een uitbuitingssituatie (proberen te) brengen of houden. De verblijfsstatus is voor de te verlenen bescherming irrelevant. Wordt mensensmokkel bestreden, dan wordt de Nederlandse staat beschermd tegen burgers die (illegaal) het land binnenkomen (www.wodc.nl).

2.3 Legale arbeid

In Nederland mogen alle inwoners van 18 jaar en ouder met een legale verblijfstitel, waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken, zich prostitueren en werken in een (indien van toepassing gemeentelijk vergunde) seksinrichting. De begrippen verblijfsstatus,

⁵ Onder loverboys worden 'moderne pooiers' verstaan, jongemannen die liefdesrelaties aangaan en manipuleren met de bedoeling meisjes of vrouwen in de prostitutie te exploiteren. Ze manifesteren zich voornamelijk bij de raamprostitutie, terwijl Amsterdam als belangrijkste locatie geldt voor prostituees die voor loverboys werken (Bovenkerk e.a. 2004, 2006).

⁶ Op 1 januari 2005 is de delictsomschrijving van mensenhandel zodanig uitgebreid dat ook andere vormen van uitbuiting dan op seksueel vlak erbinnen vallen (Art. 273a Sr.). Dat kan leiden tot een grotere overlap tussen mensenhandel en mensensmokkel. Ook de wettelijke omschrijving van mensensmokkel is per 1 januari 2005 veranderd. Daarbij is het vereiste van winstbejag voor hulp bij illegale toegang en doorreis komen te vervallen. Dit maakt mensensmokkel gemakkelijker bewijsbaar. Nadeel echter is dat de noodzaak om geldstromen te bestuderen is komen te vervallen. Juist het onderzoek hiernaar maakt vaak de organisatorische verbanden van mensensmokkelaars zichtbaar (www.om.nl).

identificatieplicht en belastingplicht spelen hierbij een rol. Deze begrippen worden hieronder nader toegelicht, evenals minderjarigheid.

Verblijfstatus

Om de relatie tussen verblijfsstatus en prostitutie nader toe te lichten, wordt een onderscheid gemaakt tussen inwoners van de Europese Economische Ruimte en inwoners van daarbuiten en inwoners van zogenoemde Associatielanden.

Binnen EER

Mensen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse mogen niet zonder meer in Nederland werken. Alleen als zij afkomstig zijn uit landen van de Europese Economische Ruimte (EER) - de landen van de Europese Unie, plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein - geldt er een vrij verkeer van werknemers. Voor de inwoners van de EER is de verblijfsstatus geen probleem; zij mogen in de seksindustrie werken, evenals in elke andere bedrijfstak. Onderdanen uit deze landen mogen in Nederland verblijven en in de seksindustrie werken, mits de inkomsten die zij verwerven niet marginaal en bijkomstig zijn.

Voor onderdanen van de nieuw toegetreden lidstaten geldt inmiddels dat het hen vrij staat gedurende een periode van zes maanden in Nederland werk te zoeken. Echter, indien dit arbeid in loondienst betreft is hier voor deze categorie vreemdelingen nog een tewerkstellingsvergunning nodig. In verband met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) kan er voor arbeid in de prostitutie geen vergunning worden gegeven. Alleen onderdanen van de nieuw toegetreden staten die werk als zelfstandig ondernemer vinden in de prostitutie, kunnen legaal als Gemeenschapsonderdaan in Nederland verblijven.

Associatieverdrag

Prostituees uit landen die een Associatieverdrag hebben gesloten met de Europese Unie over zelfstandig ondernemerschap kunnen zich in Nederland als zelfstandig ondernemer vestigen mits zij voldoen aan de toelatingsvoorwaarden die gelden voor het zelfstandig ondernemerschap (onder andere eigen kapitaal, ondernemingsplan en eigen inbreng van kennis en expertise). Dit geldt ook als dit ondernemerschap betrekking heeft op prostitutie. Voordat zij naar Nederland komen dienen zij in het land van herkomst een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aan te vragen. Er mag in geen geval sprake zijn van (het deels) werken voor een werkgever (loondienst). De grote toename van Midden- en Oost-Europese vrouwen in de afgelopen jaren in de prostitutie in Nederland is vermoedelijk mede te danken aan de vrijstelling van de visumplicht in de jaren 90 van de vorige eeuw voor de Midden- en Oost-Europese landen die in 2004 lid zijn geworden van de Europese Unie of die in

2007 zullen toetreden, waardoor het reizen aanzienlijk werd vergemakkelijkt. Die vrijstelling is geregeld in de verordening (EG) nr. 539/2001 van de Europese Unie. De verordening heeft betrekking op visa voor een verblijf van minder dan drie maanden. In deze visumvrije periode mag men echter geen arbeid verrichten.

Onderdanen van bijvoorbeeld Bulgarije en Roemenië hebben geen visum meer nodig voor een verblijf in Nederland van minder dan drie maanden, maar zij mogen gedurende die drie maanden niet werken in Nederland. Na drie maanden moeten ze weer terug naar het land van herkomst. Blijven ze langer in Nederland of gaan zij arbeid verrichten in de zogenoemde vrije termijn van drie maanden, dan wordt hun verblijf illegaal. Zij kunnen alleen legaal in Nederland aan de slag indien zij een machtiging tot voorlopig verblijf hebben gekregen voor het verrichten van arbeid en, indien het om arbeid in de prostitutie gaat, alleen voor het verrichten van arbeid als zelfstandige.

Dit alles betekent niet dat er voor het in werking treden van de verordening geen Oost-Europese vrouwen in de Nederlandse prostitutie werkten, maar door de vrijstelling van de visumplicht is voor hen het reizen naar Nederland wel vergemakkelijkt.

Buiten EER

Personen van buiten de EER die niet beschikken over een geldige verblijfstitel waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken, mogen in Nederland geen inkomsten uit arbeid verwerven, dus ook niet uit prostitutiewerk. Voor werknemers afkomstig uit landen buiten de EER moet de werkgever een tewerkstellingsvergunning aanvragen. De tewerkstelling van vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt geregeld door de Wav. Vreemdelingen hebben alleen toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt als er onvoldoende aanbod is van werknemers uit de EER-landen. In 1995 is bepaald dat een werkvergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande uit het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden (artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wav). Deze weigering was voornamelijk gebaseerd op artikel 250bis Sr, het verbod op exploitatie van prostitutie, maar is na de opheffing van het bordeelverbod van kracht gebleven.

Personen van buiten de EER die wel een (tijdelijke) verblijfstitel hebben, maar niet een verblijfstitel waarmee arbeid mag worden verricht, mogen in geen enkele bedrijfstak werken of tewerk worden gesteld. Hieronder vallen bijvoorbeeld mensen met een verblijfsvergunning als *au pair* of voor medische behandeling. Ook mensen met een toeristenvisum of mensen uit niet-visumplichtige landen die maximaal drie maanden in Nederland verblijven mogen niet werken. Voor het werken in de prostitutie sec kan in

Nederland momenteel geen werkvergunning worden afgegeven, aangezien dit onder de huidige Wav verboden is. Ook een verzoek van een prostituee van buiten de EER tot vestiging als zelfstandig ondernemer zal in beginsel worden afgewezen omdat het ministerie dat bepaalt of een bedrijf of onderneming van buiten de EER zich hier mag vestigen, Economische Zaken, van mening is dat met prostitutie geen Nederlands economisch belang gediend is.

Identificatieplicht

Bij de uitvoering van het gemeentelijk prostitutiebeleid is het noodzakelijk om via identiteitspapieren controles te kunnen uitvoeren op minderjarigheid en illegaliteit in de prostitutiebranche (VNG 2002). In het besef dat een goede controle op het gemeentelijke prostitutiebeleid een absolute voorwaarde is voor het slagen van de opheffing van het bordeelverbod is daarom tegelijk met deze opheffing aan artikel 151a Gemeentewet een tweede lid toegevoegd. Op grond van deze wetwijziging kunnen gemeentelijke toezichthouders nagaan of de in prostitutie-inrichtingen, bij escortbedrijven en op tippelzones werkzame prostituees meerderjarig zijn en of ze een geldige verblijfsstatus hebben.

Belastingplicht

Belastingplicht geldt wanneer er sprake is van arbeid, een onderneming of resultaat uit werkzaamheid. Hierbij maakt het niet uit of de persoon die belasting moet betalen wel of niet legaal in Nederland verblijft. Het privaatrechtelijke begrip dienstbetrekking (boek 7 Burgerlijk Wetboek) is leidend voor de Belastingdienst. De elementen gezag, arbeid en loon zijn bepalend voor de vraag of er sprake is van loondienst. De Belastingdienst toetst de feiten en omstandigheden in de seksinrichtingen. Daarbij wordt gekeken naar de elementen gezag, arbeid, loon, maar tevens naar de mate van zelfstandigheid van de prostituees. Op deze wijze stelt de Belastingdienst vast of er sprake is van zelfstandigheid of loondienst.

Aangezien zowel exploitanten als prostituees door middel van arbeid inkomsten verkrijgen, zijn beide groepen belastingplichtig. De belastingheffing vindt plaats via de inkomstenbelasting en omzetbelasting als er sprake is van zelfstandigheid, of via de loonbelasting en omzetbelasting als er sprake is van loondienst. Dit was ook voor de opheffing van het bordeelverbod het geval.

De Belastingdienst hanteert een doelgroepgerichte aanpak die uniform is in heel Nederland voor wat betreft de registratie als zelfstandig ondernemer, de toekenning van een BTW-nummer en de beoordeling door belastinginspecties van eventuele aftrekposten. De omslag naar een uniforme aanpak heeft plaatsgevonden rond 1999, 2000. Rond die

periode is samen met het UWV, de arbeidsinspectie, justitie en de IND het begrip arbeidsverhouding gedefinieerd. Verder is in een aantal regio's een specifiek prostitutie-project gestart (pilots). Het betreft de regio's Amsterdam, Den Bosch, Den Haag en Noord- en Midden-Limburg. Dat heeft geleid tot een uniforme aanpak voor de hele Belastingdienst. Tevens hoort daarbij dat de aanmeldingen van prostituees als zelfstandig ondernemer aanleiding geven om nadere vragen te stellen alvorens een besluit te nemen omtrent het verstrekken van een BTW-nummer of een Verklaring Arbeids Relatie - Winst Uit Onderneming. De Belastingdienst komt bij controles in clubs en privé-huizen overigens meestal tot de conclusie dat er sprake is van loondienst: de aangetroffen prostituees zijn in loondienst bij de exploitant aangezien er sprake is van gezag, arbeid en loon, aldus een informant van de Belastingdienst.

Minderjarigheid

In de zedelijkheidswetgeving gelden duidelijke leeftijdsgrenzen: vanaf 16 jaar geldt een minderjarige in principe als seksueel volwassen en moet deze autonoom kunnen beslissen over het aangaan van seksuele contacten. Daar waar sprake is van betaling voor prostitutiecontacten wordt echter de grens van 18 jaar gehanteerd.⁷

Er zijn verschillende maatregelen genomen om seksueel geweld en seksueel misbruik te bestrijden, in het bijzonder van minderjarigen.⁸ Dit heeft uiteindelijk geleid tot wijzigingen in de zedelijkheidswetgeving. In mei 2001 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend tot het wijzigen van de zedelijkheidswetgeving die op onderdelen relevant is voor seksueel misbruik van jeugdigen. Zo is gebleken dat het klachtvereiste een effectieve opsporing van kinderprostitutie en sekstoerisme soms in de weg staat. Dat is de reden waarom het klachtvereiste is vervallen in de wet inzake opheffing algemeen bordeelverbod voor zover het seks met een minderjarige prostituee van die leeftijd betreft. Voorgesteld is om hoorrecht te geven aan de minderjarige slachtoffers van een zedendelict die tot dan toe gerechtigd zijn tot het indienen van een klacht.

Exploitatie van prostitutie van/door minderjarigen is met de opheffing van het bordeelverbod expliciet strafbaar gesteld. Niet alleen de exploitant, maar ook de klant die zich inlaat met prostitutie van minderjarigen is strafbaar (ECPAT 2003).

⁷ Kamerstukken II 2000-2001, 27745, nr. 3.

⁸ Ministerie van Justitie (2000), Nationaal actieplan seksueel misbruik van Kinderen.

2.4 Overzicht legaliteit

In tabel 2.1 worden kort weergegeven wanneer er sprake is van niet-legale prostitutie.

Tabel 2.1 Legale en niet-legale vormen van arbeid en exploitatie in de prostitutie

	Legaal?
Verblijfsstatus	
Inwoners EER landen	Ja
Inwoners EER landen: nieuwe lidstaten, zelfstandig ondernemend	Ja
Inwoners EER landen: nieuwe lidstaten, loondienst	Nee
Inwoners Non-EER landen	Nee
Inwoners Associatielidstaten, zelfstandig ondernemend	Ja, mits in bezit mvv
Inwoners Associatielidstaten, loondienst	Nee
Minderjarigheid	
Aanbod van seksuele diensten door minderjarige prostituee < 18 jaar	Ja
Betaald seksueel contact met minderjarige prostituee < 18 jaar	Nee
In prostitutie brengen of houden van minderjarigen	Nee
Ontbreken gemeentelijke vergunning bij¹	
Exploiteren van seksinrichting	Nee
Thuiswerk waar geen sprake is van bedrijfsmatige activiteiten ²	Ja
Tippelen buiten een daartoe aangewezen gebied	Nee
Exploitatie	
Onvrijwillig in prostitutie brengen of houden	Nee
Tewerkstellen van prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning	Nee

¹ Dit geldt alleen als niet-legaal wanneer in de betreffende gemeente sprake is van een prostitutiebeleid met bijbehorend vergunningstelsel.

² Belangrijke aanwijzingen voor het bedrijfsmatig karakter van seksuele handelingen zijn: het verrichten van seksuele handelingen anders dan om niet; advertenties of andere reclame-uitingen frequent bezoek van vaste cliëntèle.

De verschillende vormen van niet-legale arbeid en exploitatie kunnen zich op diverse manieren uiten. Dit verschilt bovendien per verschijningsvorm. In de hierna volgende paragraaf wordt daarop nader ingegaan.

2.5 Verschijningsvormen

Prostitutie in Nederland kent verschillende verschijningsvormen. Er worden open vormen en gesloten vormen onderscheiden. Open vormen zijn straatprostitutie en raamprostitutie, waarbij de werving (dus niet het prostitutiecontact) in het openbaar gebeurt. Bij gesloten prostitutie, zoals in seksclubs, privé-huizen en escortbedrijven, vindt de werving in

beslotenheid plaats. Een ander vaak gemaakt onderscheid is locatie- en niet-locatiegebonden prostitutie. Escort is een vorm van niet-locatiegebonden prostitutie. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt in de volgende vormen van prostitutie: raamprostitutie, straatprostitutie, clubs (inclusief privé-huizen), escort, thuiswerk en overige vormen van prostitutie zoals sauna's, parenclubs, theehuizen en kappers. Jongensprostitutie is de prostitutie-interactie tussen (minderjarige) jongens en mannelijke klanten en komt binnen alle vormen van prostitutie voor (Van Gelder 1998). Binnen alle vormen van prostitutie kan niet-legale arbeid en exploitatie voorkomen. In onderstaand overzicht van verschijningsvormen wordt dan ook aandacht besteed aan risicofactoren voor niet-legale arbeid en exploitatie. Deze zijn gebaseerd op gesprekken met diverse informanten, zowel vanuit de hulpverlening en politie als vanuit de prostitutiebranche zelf.

Raamprostitutie

In principe is raamprostitutie niet meer dan het verlenen van seksuele diensten in een ruimte, waarvan het raam als 'etalage' en 'onderhandelingslocatie' werkt voor de geboden diensten. De prostituee huurt een raam plus werkruimte van een raamexploitant voor een bepaalde tijdsperiode, vaak per dag of dagdeel. Veelal is deze exploitant eigenaar van meerdere kamers en panden voor raamprostitutie.

De volgende risicofactoren voor niet-legale arbeid en/of exploitatie kunnen worden onderscheiden bij raamprostitutie: onderverhuur; opleggen van allerlei huurregels (reserveren van het raam; minimale of maximale werktijden); hoge huurprijzen; hoge prijzen voor aanverwante 'diensten' (schoonmaakkosten, kosten linnengoed, kosten condooms en dergelijke); en frequente en constante verplaatsing van prostituees naar verschillende raamlocaties. Raamprostitutie leent zich door de bouwkundige kenmerken (straten, openbare ruimte) goed voor pooiers en 'foute vriendjes' om de verdiensten van de prostituees in de gaten te houden en het verdiende geld af te halen nadat de klant is vertrokken. Gezien de zichtbaarheid van de raamprostitutie is de kans op niet-vergunde ramen daarentegen nihil.

Straatprostitutie

Bij straatprostitutie, ook wel tippelen genoemd, wacht de prostituee op straat op klanten. De klanten rijden in hun auto's langs. De seksuele diensten worden verleend in de auto (op nabijgelegen afwerkplekken) of in een hotelkamer of locatie dichtbij. Een groot deel van de straatprostituees is verslaafd aan harddrugs. Straatprostitutie is in veel Algemene Plaatselijke Verordeningen verboden, maar de wet biedt de mogelijkheid voor gemeenten om een tippelzone of gedoogzone te creëren, waar straatprostitutie wordt toegestaan. Een zone is een afgebakend gedeelte van

de openbare weg dat door de gemeente kan worden beheerst en gecontroleerd. Op of bij de zone is meestal een 'huiskamer' aanwezig, een opvang voor de prostituees waar naast drinken, eten en sanitaire voorzieningen vaak ook hulpverlening aanwezig is (Bruins en Van Erkel 2005). Op dit moment hebben de steden Arnhem, Eindhoven, Groningen, Heerlen en Utrecht een dergelijke tippelzone. In Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zijn de tippelzones de afgelopen twee jaar gesloten.

Met het verdwijnen van enkele tippelzones de afgelopen jaren is niet altijd even duidelijk waar de voormalige tippelaarsters zijn gebleven. Uit onderzoek naar prostitutie in Amsterdam na het sluiten van de tippelzone aan de Theemsweg blijkt dat de meningen zijn verdeeld over de toename van prostituees op tippelzones in andere steden (Korf e.a. 2005). In Utrecht is het wel duidelijk dat er een aantal Amsterdamse prostituees werkzaam zijn, hoewel niet helder is of deze vrouwen voorheen op de Theemsweg werkten.

Risicofactoren voor niet-legale exploitatie of arbeid binnen de straatprostitutie zijn het tippelen buiten daartoe aangewezen gebieden en de aanwezigheid van pooiers of 'foute vriendjes'. Tippelen buiten daartoe aangewezen gebieden wordt veelal snel gesignaleerd door omwonenden en politie. Hoewel het volgens sleutelinformanten wel voorkomt, vindt het niet op grote schaal plaats. Risico's op uitbuiting door pooiers of 'foute vriendjes' daarentegen komt relatief vaak voor bij straatprostitutie. Meestal zijn deze betrokkenen zelf ook verslaafd en worden de verdiensten van de straatprostituee direct omgezet in verdovende middelen. Straatprostitutie door niet-verslaafde prostituees, zoals vroeger op de Keileweg in Rotterdam door bijvoorbeeld transseksuelen of transgenders, komt momenteel volgens de sleutelinformanten niet of nauwelijks meer voor op de nog bestaande tippelzones.

Bordeelprostitutie

Een bordeel is een overdekte locatie ingericht om seks te hebben met een prostituee in een privé-sfeer. De prijzen voor de diensten liggen meestal hoger dan bij raamprostitutie. Een onderscheid kan gemaakt worden tussen een seksclub en een privé-huis. Eerstgenoemde beschikt over een horecaverunning, terwijl in een privé-huis geen alcohol mag worden verkocht.

Seksclubs

Een seksclub is vergelijkbaar met een café (Majoer 2003). Een club beschikt over een bar en meerdere kamers. De kamers kunnen verschillen in luxe. In een club wordt gewerkt met meerdere prostituees gelijktijdig. Dit kan variëren van twee of drie tot zo'n 15 á 20. Een klant

krijgt in tegenstelling tot een privé-huis enige tijd om een prostituee uit te kiezen. Prostituees in clubs zijn of zelfstandige of werken in loondienst (Majoor 2003).

Privé-huizen

In een privé-huis is een aantal prostituees werkzaam. Wanneer er een klant langskomt wordt deze in een aparte kamer ontvangen, waar de 'huisprostituees' zich vervolgens één voor één voorstellen en de klant een keuze maakt. De verdiensten in een privé-huis zijn over het algemeen lager dan in een seksclub of achter het raam (Majoor 2003).

De risicofactoren voor niet-legale exploitatie of arbeid binnen clubs of privé-huizen bestaan uit hoge prijzen voor kamerhuur, hoge kosten voor bijkomende faciliteiten (overnachtingen, maaltijden, linnengoed, condooms en dergelijke), opleggen van allerlei regels (niet mogen weigeren van klanten, minimale of maximale werktijden) en frequente en constante verplaatsing. Pooiers of vriendjes worden over het algemeen niet toegelaten in clubs of privé-huizen. Wanneer prostituees worden uitgebuit door pooiers of 'foute vriendjes' gebeurt dit meer op de achtergrond, en niet op een directe wijze zoals bij raamprostitutie of straatprostitutie het geval kan zijn. Het feit dat het in veel clubs is toegestaan om te blijven overnachten, heeft tot gevolg dat met name prostituees die niet over een eigen woonruimte in Nederland beschikken de clubs gebruiken als alternatieve verblijfsplaats. Dit kan mede mensenhandel in de hand werken, aangezien er geen extra handelingen nodig zijn voor het huren van woonruimte en inschrijving in gemeenten.

Escort en thuiswerk

Bij escort is er geen sprake van een vaste werklocatie. De prostituee komt bij de klant thuis of er wordt een afspraak voor een locatie (bijvoorbeeld een hotel) gemaakt. De afspraak komt tot stand via de telefoon of het internet. Vaak treedt hierbij een tussenpersoon of bureau op als bemiddelaar tussen klant en prostituee. In de escort werkt een prostituee als zelfstandige of in loondienst, afhankelijk van het bedrijf.

Een thuiswerker ontvangt de klanten in de eigen woning. Indien er geen sprake is van een bedrijfsmatig karakter van de werkzaamheden wordt deze vorm van prostitutie niet opgevat als een seksinrichting en is daarom ook niet vergunningplichtig, tenzij anders is opgenomen in het gemeentelijk beleid. Van de gemeente Rotterdam is bekend dat wanneer er meer dan twee vrouwen in een huis thuiswerken dit als een privé-huis wordt gezien, waarvoor een vergunning nodig is.

Risicofactoren binnen de escort worden door sleutelinformanten over het algemeen wat groter geacht dan binnen de andere vormen van

prostitutie (zie ook Scheltes 2006). De oorzaak ligt vooral in het feit dat controle mogelijkheden door overheidsinstanties beperkter of lastiger zijn uit te voeren. In de escort liggen de risico's bij de pooiers, 'foute vriendjes' en/of bemiddelaars. Eén en dezelfde persoon kan hierbij diverse taken uitvoeren, zowel bemiddelaar als chauffeur zijn bijvoorbeeld, en op deze wijze de prostituee in de gaten houden. De verplaatsingsmogelijkheden zijn daarbij groot. Thuiswerkers zijn wat dit betreft makkelijker te controleren door overheidsinstanties, zij werken immers (meestal) vanuit de eigen woning. Wel is het hierbij goed mogelijk dat een partner op de achtergrond aanwezig is, waardoor de thuiswerker al dan niet gedwongen wordt zich te prostitueren.

Internet

Op het internet komt een groot aanbod van prostitutie en sekswerk voor. Dit is de afgelopen jaren toegenomen. Hieronder wordt dan ook wat uitgebreider ingegaan op de mogelijkheden voor de prostitutiebranche via het internet.

De meeste prostituanten vinden het internet een veilige plaats om anoniem in contact te komen met prostituees. Internet wordt vooral gebruikt als medium om de eerste contacten tussen klant en prostituee tot stand te brengen. Via zoekmachines kunnen talloze websites worden geraadpleegd. Door de constante groei van het internet is het praktisch onmogelijk uitspraken te doen over het aantal internetpagina's en het aantal bedrijven dat prostitutie aanbiedt via het world wide web (www). Bovendien komt een groot aantal gezichten en mailadressen op meerdere sites terug. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aangeboden prostitutie op het internet. Er is een onderscheid gemaakt in bedrijfsmatige escortsites, datingsites, webcamsites en nieuwsgroepen. Hierbij is aandacht voor: de wijze waarop contact kan worden gelegd; de kosten; en de betalingswijze.

Bedrijfsmatige escortsites

Er is een groot aantal landelijke, regionale en lokale escortsites. De foto's van dezelfde vrouwen en mannen zijn op meerdere sites terug te vinden. De betalingswijze is verschillend. Op sommige sites staan telefoonnummers vermeld en is direct contact mogelijk. Daarbij wordt aangegeven of er alleen de mogelijkheid is om gebruik te maken van de escortservice of dat er ook een mogelijkheid bestaat om te ontvangen. De prijzen lopen uiteen van 60 tot 150 euro per uur (exclusief eventuele kamerhuur). Op andere sites is er geen direct contact mogelijk. Toegang kan worden verkregen door eenmalig een bedrag over te maken (rond de 50 euro) om op die site een aantal maanden toegang te krijgen tot de contactgegevens van alle vrouwen en mannen. Dit kan door middel van het bellen van een 0906-nummer (ongeveer 1,30 euro per gesprek) of

door een sms te sturen, waarna een eenmalige code wordt verstrekt waarmee toegang wordt gegeven tot de contactgegevens van de uitgekozen vrouw of man.

Datingsites

Er is een groot aantal datingsites met (seks)contactadvertenties. Vrouwen zijn op zoek naar vrijgezelle mannen voor (seks)contact. Het grootste deel van deze vrouwen gebruikt deze datingsites voor het aanbieden van betaalde seks. De wijze van contactlegging is verschillend. Soms wordt er gevraagd een mail te sturen naar de vrouw, die vervolgens wordt beantwoord met een mail waarin wordt doorverwezen naar een website van een professionele escortservice. Soms staat in de advertentie het telefoonnummer van de vrouw, evenals de kosten.

Webcamseks

Een aantal sites adverteert met webcamgirls. Het gaat hier niet om prostitutie, maar om sekswerk; er is immers geen fysiek contact met de klant. Gebruikers betalen gemiddeld 0,80 euro per minuut om een dame (of heer of koppel) te bekijken via een webcam. Een aantal sites probeert vrouwen te werven en geeft aan dat van de 0,80 euro die de bezoeker per minuut betaalt een vierde deel (0,20 euro) naar de sekswerker gaat.

Nieuwsgroepen

Op het internet zijn duizenden zogeheten nieuwsgroepen aanwezig. Dit zijn diensten waar bezoekers, eventueel nadat een lidmaatschap is aangevraagd, zich kunnen informeren over terreinen waarin men is geïnteresseerd. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwsgroepen die openbaar en voor iedereen toegankelijk zijn (usenet) en groepen waarvan men lid dient te worden (afgeschermdde nieuwsgroepen). In de nieuwsgroepen over prostitutie staan advertenties voor escortsites en advertenties waarin wordt geadverteerd voor erotische contacten.⁹

⁹ Na een inventarisatie van berichten in usenet en afgeschermdde nieuwsgroepen blijkt dat er op een groot aantal nieuwsgroepen advertenties van escortprostituees in Amerika worden gepost. Nederlandse nieuwsgroepen met advertenties van escortprostitutie zijn niet aangetroffen. Er zijn wel enkele nieuwsgroepen waarin wordt geadverteerd voor erotische contacten. Sporadisch staat er een bericht tussen van een vrouw die seks aanbiedt tegen betaling. Contactlegging gaat via e-mail. Gezien de geringe activiteit is besloten het aanbod van prostitutie op nieuwsgroepen niet verder te onderzoeken.

Overige vormen

Het Verwey-Jonker Instituut rapporteert in 2002 dat politie en hulpverleners constateren dat de branche in de praktijk allerlei constructies bedenkt om controles te ontlopen, bijvoorbeeld door in een pand met een tapvergunning de dames zogenaamd klanten te laten zijn, waar zij mannen ontmoeten die hoge prijzen moeten betalen voor de drankjes van de vrouwen. Prostitutie ontwikkelt zich op allerlei manieren en er ontstaan steeds nieuwe vormen en locaties waar prostitutie plaatsvindt. De afgelopen jaren bleken prostitutiecontacten voor te komen in bepaalde (gay)sauna's, parenclubs, Turkse en Marokkaanse thee- en koffiehuisen, (Chinese) kapperszaken, en (Thaise) massagesalons. Deze vormen worden vooral in de media genoemd. Daarnaast komen prostitutiecontacten voor bij zogenoemde autoseks, camperseks en op locaties zoals parkeerterreinen, motels aan snelwegen, bosgebieden en op zogenoemde homo-ontmoetingsplaatsen. Indien deze prostitutiecontacten een bedrijfsmatig karakter hebben beschikken de exploitanten meestal niet over een vergunning en handelen zij illegaal.

3. NIET-VERGUNDE EXPLOITATIE

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het voorkomen van niet-vergunde bedrijven in de prostitutiebranche. Daarbij wordt aandacht besteed aan de invloed van beleid op het al dan niet voorkomen van niet-vergunde bedrijven en veranderingen sinds de opheffing van het bordeelverbod. Tevens wordt stilgestaan bij nieuwe verschijningsvormen in de prostitutiebranche. De bevindingen zijn gebaseerd op documentanalyse, observaties en gesprekken met sleutelinformanten, prostituees, prostituanten, exploitanten en overige betrokkenen.

3.1 Niet-vergunde bedrijven

Om een seksinrichting te exploiteren is een gemeentelijke vergunning vereist, indien een gemeente een vergunningenbeleid kent. Een bedrijf in een gemeente met een vergunningenbeleid waarvoor geen vergunning is afgegeven of waarvan de vergunning niet in orde is, is illegaal. Het exploiteren van een seksinrichting zonder de benodigde vergunning is strafbaar.

Overheidsregels

De aanwezigheid van een niet-vergund deel in de prostitutiebranche is volgens sleutelinformanten te verklaren doordat exploitanten en prostituees allerlei regelgeving en verplichtingen proberen te ontlopen. De strenge regelgeving alsmede de controles van vergunningen en inrichtingen binnen de legale prostitutie kunnen voor exploitanten redenen zijn om geen vergunning aan te vragen. Bij de vergunningverlening wordt door middel van een preventieve openbare orde toets nagegaan of vestiging van een prostitutiebedrijf niet leidt tot onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat. Daarnaast wordt gekeken of het prostitutiebedrijf voldoet aan de door de gemeente gestelde inrichtingseisen. Prostitutiebedrijven moeten voldoen aan zogenoemde objectgebonden eisen inzake bouw- en brandveiligheid. Deze eisen hebben betrekking op zowel bouwtechnische als hygiënische aspecten in een prostitutiebedrijf en zijn gericht op de veiligheid en gezondheid van de prostituee en de bezoeker. Verder dient, indien er horecafuncties aan de seksinrichting zijn verbonden, de exploitant te beschikken over een horeca-exploitatievergunning.

Belangrijk bij de vergunningverlening zijn de eisen die worden gesteld aan de bedrijfsvoering en aan de activiteiten die in het prostitutiebedrijf

worden verricht. De exploitant en beheerder zijn verantwoordelijk voor hetgeen zich in de inrichting afspeelt. Om die reden geldt dan ook voor één van hen een aanwezigheidsverplichting. De zorgplicht van de exploitant en beheerder uit zich tevens in het feit dat de exploitant c.q. beheerder dient te voorkomen dat er in de inrichting prostituees werkzaam zijn, die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. Bovendien dient de exploitant c.q. beheerder erop toe te zien dat er geen minderjarige prostituees in de inrichting werkzaam zijn, dat prostituees niet worden gedwongen tot werkzaamheden en dat er in de inrichting geen handel in drugs of andere strafbare feiten plaatsvinden. Voor de exploitanten/beheerders van escortbedrijven geldt de aanwezigheidsverplichting niet. Wel dienen zij er voor zorg te dragen dat de veiligheid van de prostituee zoveel mogelijk wordt gegarandeerd. Omdat de exploitatievergunning voor een prostitutiebedrijf strikt persoonsgebonden is, dient bij iedere wisseling van exploitant, beheerder of rechtsvorm een nieuwe vergunning te worden aangevraagd.

Een seksinrichting kan om diverse oorzaken niet-vergund zijn. Hieronder worden deze oorzaken kort toegelicht.

Niet voldoen aan exploitatievoorwaarden

Voor het verkrijgen van een vergunning moet worden voldaan aan eisen, die zijn vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De eisen hebben in hoofdzaak betrekking op de exploitant en de beheerder. Daarnaast worden eisen gesteld aan onder meer de openingstijden en de aanwezigheid van de beheerder. Voldoet een seksinrichting niet aan de gestelde voorwaarden, dan zal vergunningverlening uitblijven. In sommige gemeenten worden verschillende categorieën seksinrichtingen onderscheiden. Zo kan het voorkomen dat een bedrijf wel een vergunning heeft voor sekswerk, maar niet voor prostitutie. Indien daar toch prostitutie wordt bedreven, gaat het dus om niet-vergunde exploitatie.

Boventaligheid

Van boventaligheid is er sprake als het aantal seksinrichtingen het in het gemeentelijk beleid gestelde maximaantal overschrijdt. De meeste gemeenten hebben een plafond gesteld aan het aantal seksinrichtingen binnen de gemeentegrenzen. Soms is er regionale afstemming. Is het plafond bereikt, dan worden geen nieuwe seksinrichtingen toegelaten. Een nieuw te vestigen seksinrichting zal geen vergunning kunnen bemachtigen.

Ontbreken vergunningstelsel

In sommige gemeenten is geen beleid ontwikkeld voor het verlenen van vergunningen voor de exploitatie van seksinrichtingen of escortbedrijven. Enerzijds betekent dit dat een exploitant van een seksinrichting slechts rekening dient te houden met algemene regelgeving, op terreinen als bouw- en brandveiligheid, welstand, en (indien van toepassing) horeca-exploitatie. Anderzijds zijn in deze gemeenten seksinrichtingen per definitie niet-vergund. Ten aanzien van de prostitutiebedrijfsvoering kan de gemeente tegen deze niet-vergunde bedrijven echter niet handhavend optreden.

Tijdelijke sluiting

Wanneer bij controles in een seksinrichting onrechtmatigheden of overtredingen worden geconstateerd, kan de gemeente al naar gelang van de ernst van de overtredingen overgaan tot bestuursrechtelijke maatregelen. Vaak gaat het om tijdelijke (of definitieve) sluiting van de seksinrichting. Gedurende die sluiting is de vergunning van de exploitant in kwestie ingetrokken en is het bedrijf derhalve niet-vergund.

Niet-vergunde seksinrichtingen

In meerdere gemeenten worden volgens sleutelinformanten inrichtingen geëxploiteerd zonder vergunning. De meeste seksinrichtingen die zijn aangetroffen in de verdiepingsregio's hebben echter een exploitatievergunning. Het aandeel niet-vergunde bedrijven binnen de clubs en privé-huizen in de verdiepingsregio's lijkt op basis van de observaties en concrete informatie van informanten gering. Niet-vergunde bedrijven zijn het meest aangetroffen binnen de escort en het thuiswerk. Van beide zijn in enkele regio's duidelijke voorbeelden aangetroffen.

Uit de literatuurstudie en van diverse sleutelinformanten komen signalen en voorbeelden van niet-vergunde prostitutie vanuit horecagelegenheden (barprostitutie), hotels, discotheken en (allochtone) thee en koffiehuisen. In alle regio's zijn deze signalen door sleutelinformanten genoemd, maar niet altijd werden concrete aanwijzingen aangedragen of tijdens het veldwerk aangetroffen. Tevens is onbekend in welke mate vanuit deze locaties niet-vergunde prostitutie is georganiseerd (bedrijfsmatig) verband plaatsvindt. Indien er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zijn de ondernemingen in principe vergunningplichtig.

Groningen

Het komt zelden voor dat een club of privé-huis (met meerdere werkzame prostituees) in de provincie Groningen zonder vergunning werkt. In één gemeente is een privé-huis annex massagesalon bekend waar zonder vergunning prostitutie plaatsvindt. Tegen deze inrichting

lopen, volgens de betrokken gemeenteambtenaar, al vele jaren rechtszaken. Er is, wat deze club betreft, zowel sprake van het niet voldoen aan vergunningvoorwaarden als van boventaligheid. Verder is er in de provincie Groningen een massagesalon zonder vergunning en een tweede massagesalon waarvan de vergunningvoorwaarden niet in orde zijn. Hierbij gaat het volgens de exploitant overigens om details, die volgens de exploitant gemakkelijk aan te passen zijn.

In zowel de gemeente als de provincie Groningen zijn meerdere escortbureaus actief waaraan geen vergunning is verleend. Dat blijkt onder meer uit een telefonische peiling en uit het bestuderen van advertenties in lokale media. Er is gesproken met een exploitant van een escortbureau waaraan een vergunning is geweigerd. Volgens de exploitant loopt de procedure voor het verkrijgen van een vergunning nog. Dit blijkt voor hem geen beletsel om de activiteiten van het escortbureau voort te zetten.

Amsterdam

Amsterdam heeft geen vergunningenbeleid voor escortbedrijven, waardoor alle in Amsterdam gevestigd escortbureaus niet-vergund (hoeven te) zijn. Sommige exploitanten en overige betrokkenen in andere regio's tonen zich ontevreden met het ontbreken van een vergunningstelsel in Amsterdam. Ze beschouwen de situatie als onrechtvaardig, omdat gemeenten zonder vergunningenbeleid naar hun mening minder veeleisend zijn ten aanzien van escortbedrijven.

Volgens een opgave van de actuele bordelen door de gemeente Amsterdam zijn er per 27 maart 2006 in totaal 30 'besloten clubs'. In 27 clubs zijn vrouwelijke prostituees werkzaam, in 3 clubs mannelijke prostituees. Uit nader onderzoek blijkt dat 10 van de 40 clubadressen uit een eerdere nota van 2000 niet meer voorkomen op de vergunningenlijst. Wel blijken enkele adressen van massagesalons als 'besloten club' te zijn toegevoegd. Een belangrijke reden dat het aantal besloten bedrijven in Amsterdam een dalende lijn vertoont, is volgens een exploitant het afnemen van de vraag. Tegelijk met de economische teruggang maakt de niet-vergunde sector volgens deze informant echter wel een opgang door. Eén van de geïnterviewde exploitanten blijkt een jaar geleden te zijn overgestapt op de formule van een 'erotisch café', waarvoor geen aparte vergunning is vereist. De formule houdt in dat prostituanten 50 euro entree betalen; vijf consumpties zijn dan inbegrepen. Indien fysiek contact is gewenst betaalt de prostituant ook nog voor de kamerhuur en een onderling afgesproken bedrag aan de prostituee.

Een inventarisatie van de (erotische) massagesalons in Amsterdam heeft een aantal van 25 opgeleverd. Acht van deze adressen staan op de gemeentelijke lijst van actuele bordelen van 27 maart 2006. Het precieze aantal niet-vergunde bedrijven is niet bekend, omdat onduidelijk is in hoeverre de overige salons (nog) in bedrijf zijn. Bij een aantal van de massagesalons is bovendien géén sprake van enige vorm van seksueel contact. Wel is bij enkele salons volgens informanten de scheidslijn tussen wel of geen prostitutie diffuus.

Vanouds kent Amsterdam ook bar prostitutie door vrouwen, transgenders en jongens c.q. mannen. Deze prostitutievorm is niet apart onderscheiden in de Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam (Gemeente Amsterdam 2000). Tijdens het veldwerk in het Wallengebied zijn hooguit kleine aantallen van vrouwelijke prostituees in bars aangetroffen. Deels ging het om prostituees die ook achter de ramen werken of nog op zoek zijn naar een raam om te werken. Daarnaast gaat het om al wat oudere vrouwen die het moeten hebben van een gezellige babbel en achter het raam minder kans maken. Ook is het mogelijk dat ex-straatprostituees op deze manier proberen te werken. In het veldonderzoek van Korf e.a. (2005) wordt melding gemaakt van Turkse cafés en koffiehuisen waar Oost-Europese vrouwen ('natasja's') zouden komen en op verzoek naar vrouwen wordt bemiddeld. Van een ander bekend uitgaansgebied in Amsterdam zegt een informante dat daar Afrikaanse prostituees door pooiers worden bemiddeld naar klanten.

Sinds begin jaren negentig waren er in de Paardenstraat drie zogenoemde 'bisnisbars' waar jongens c.q. mannen naar klanten zochten. In het voorjaar van 2006 is er in de Paardenstraat nog één enkele bisnisbar in bedrijf. De tweede nog aanwezige bar is voor langere tijd gesloten. In de enige nog geopende bar zijn blijkens veldobservaties met name wisselende aantallen Roemeense jongens te vinden. Vanouds zijn er ook jongensprostituees die in de diverse homohorecagelegenheden klanten proberen te werven. Afgaand op gesprekken en veldobservaties zijn daar deels andere jongensprostituees te vinden dan in de bisnisbars, zoals jongens met een Aziatische achtergrond. Begin 2006 heeft één homobar zelfs de mededeling opgehangen: "Activiteiten als prostitutie zijn hier niet gewenst", omdat bij het publiek irritatie ontstond. Volgens een informant zijn in Amsterdam een of twee horecagelegenheden waar vaste bezoekers op verzoek een lijst met jongens kunnen inzien. De seks kan dan plaatsvinden bij de prostituant thuis, op een hotelkamer, of bijvoorbeeld in een darkroom of sekscinema. In de homobars ontmoeten jongensprostituees ook nogal eens prostituanten met wie zij via het internet in contact zijn gekomen.

Eindhoven

Een informant die nauw betrokken is bij het welzijn van prostituees in de regio Eindhoven geeft aan dat een deel van de prostituees na de opheffing van het bordeelverbod gekozen heeft om te werken in het niet-vergunde circuit. Volgens deze informant dragen de strenge vergunningvoorwaarden eraan bij dat prostituees slecht(er) worden behandeld en zijn de omstandigheden buiten het legale circuit gunstiger. Andere informanten in de betreffende regio hebben dit niet bevestigd. Er zijn weinig aanwijzingen aangetroffen die duiden op het bestaan van niet-vergunde seksinrichtingen in Eindhoven.

In Eindhoven is op een adres in een woonwijk een thuiswerkende prostituee aangetroffen, van wie het adres op internet was gevonden. Het gaat om een prostituee die in haar eigen woning prostituanten ontvangt. Ze geeft aan dat er geen andere prostituees werkzaam zijn op het betreffende adres. Tevens is in Eindhoven gesproken met een prostituee, die door de politie is aangehouden bij een escortcontrole. De prostituee in kwestie, die overigens geen geldig verblijfsdocument bezit, bleek werkzaam voor een niet-vergunde escorts-service.

Noord- en Midden-Limburg

Ook voor de regio Noord- en Midden-Limburg zijn weinig niet-vergunde seksinrichtingen te vinden. In het kader van de opheffing van het bordeelverbod is in de regio Noord- en Midden-Limburg aan alle bedrijven waar voor de wetswijziging reeds prostitutie plaatsvond een vergunning verleend. Vlak na de opheffing was er dus geen sprake van onvergunde prostitutie in seksbedrijven. Sinds de opheffing van het bordeelverbod heeft zich wel prostitutie voorgedaan in een aantal bedrijven waar dit niet toegestaan is, zoals seksbioscopen. Politie en gemeenten hebben hier handhavend tegen opgetreden. De verschillende gesproken exploitanten geven aan dat niet-vergunde exploitatie niet (meer) plaatsvindt omdat het risico op ontdekking in deze regio zeer groot is.

Internet

Het internet is een belangrijke vindplaats van niet-vergunde prostitutie. Nadeel is dat niet eenvoudig te herleiden is in hoeverre de 'contactadvertenties' op datingsites naar bestaande vergunde escortbedrijven verwijzen en in hoeverre het om bedrijven en individuen zonder vergunning gaat. Prostituees en exploitanten in de escort geven aan dat veel escortbureaus naast de bedrijfsmatige advertenties ook gebruik maken van datingsites, waarvan kinky.nl op dit moment de

bekendste is.¹ Tussen deze verkapt professionele adverteerders bevinden zich diverse andere adverteerders, die zich allen voordoen als zelfstandig opererende prostituees. Doorgaans bieden zich op datingsites meer mannelijke dan vrouwelijke personen voor prostitutiecontacten aan. Het mannelijke deel richt zich vooral op homo en biseksuele contacten. Vermoed wordt dat de daadwerkelijke prostitutiecontacten via deze wijze van contactlegging relatief vaker met vrouwen dan met mannen tot stand komen.

Op datingsites komen Engelstalige advertenties voor, waarvan de tekst steeds nagenoeg gelijk is en alleen de naam van de prostituee in kwestie anders is dan in andere advertenties. Deze advertenties zouden volgens een sleutelinformant kunnen duiden op georganiseerde exploitatie van buitenlandse (illegale) prostituees.

Niet-legale straatprostitutie

Een aparte categorie binnen de niet-vergunde prostitutie wordt gevormd door de illegale straatprostitutie. Straatprostituees mogen op de tippelzones in Eindhoven en Groningen legaal tippelen, maar van een vergunde seksinrichting is eigenlijk geen sprake. In beide steden is een afgebakend gebied aangewezen waar op bepaalde tijdstippen tippelen is toegestaan. In Eindhoven moeten prostituees van de gemeente een pasje hebben ontvangen om zich op deze zone te prostitueren. Met het pasjessysteem kan formeel gesproken worden van vergunde uitvoering van prostitutie. Tippelen zonder pasje op de zone is niet toegestaan. In Groningen is het tippelen (nog) niet in dezelfde mate gereguleerd. Wel zijn politie en hulpverlening goed bekend met de aanwezige straatprostituees en wordt met nieuwe prostituees meteen contact gelegd.

In Amsterdam is de tippelzone aan de Theemsweg opgeheven op 15 december 2003. Met de sluiting van deze zone is straatprostitutie in Amsterdam in de gehele stad verboden. In 2005 hebben Korf e.a. een jaar lang veldonderzoek gedaan naar de omvang en de mobiliteit van het 'tippelen na de zone'. Het blijkt dat nog steeds dagelijks (maximaal) 50 vrouwen in de straatprostitutie werken. In de binnenstad zijn destijds door veldwerkers 10 tot 30 vrouwen per dag aangetroffen.

Bij straatprostitutie in Eindhoven is sprake van niet-vergunde prostitutie wanneer zich in het tippelgebied prostituees aanbieden die daarvoor geen pasje hebben ontvangen. Dit geldt in Groningen en ook in

¹ Er bestaan vele Nederlandse datingsites op internet, die allemaal grofweg hetzelfde principe hanteren. De populariteit van individuele sites kan in korte tijd sterk toe- of afnemen. Bovendien verplaatst hetzelfde 'datingcircuit' zich soms opeens van de ene site naar de andere site.

Eindhoven wanneer een prostituee buiten de daarvoor gereserveerde plaats en tijd zich in het openbaar prostitueert. In Amsterdam en Noord- en Midden-Limburg is straatprostitutie (formeel) in de APV strafbaar gesteld. Hier wordt dus niet gesproken van niet-vergunde prostitutie, maar van een niet legale of verboden vorm van prostitutie.

Stand van zaken

Illegaal tippelen komt voor in de verdiepingsregio's. In Groningen en Eindhoven worden geregeld (veelal verslaafde) prostituees aangehouden die tippelen buiten de zone. Veel vrouwen die op de tippelzone in Groningen werken bieden zich wel eens aan op de invalswegen richting de zone voordat deze opengaat. Ook hebben enkele vrouwen vaste locaties waar klanten ze na telefonisch contact kunnen oppikken. In Noord- en Midden-Limburg, waar straatprostitutie formeel nergens is toegestaan, werken circa 13 verslaafde prostituees vrijwel dagelijks langs een doorgaande weg in Venlo. De gemeente spreekt hier overigens over een gedoogsituatie. Wanneer op overige locaties prostituees worden aangetroffen, wordt handhavend opgetreden.

Hoewel het gemeentelijk beleid en de handhaving sterk veranderd zijn, blijken de aantallen vrouwelijke straatprostituees in de binnenstad van Amsterdam sinds 1998 nagenoeg onveranderd te zijn gebleven. Uit onze eigen observaties voorjaar 2006 is gebleken dat de bovenvermelde aantallen van tippelende vrouwen nog steeds redelijk actueel zijn. Naast het dagdeel blijken ook weersinvloeden van belang. Op een zonnige dag wordt er meer getippeld dan bij slecht weer. Het tippelen gebeurt wel veel minder openlijk dan vroeger. Uitnodigingen aan prostituanten worden hooguit gefluisterd.

Waarheen de prostituees die op de tippelzone aan de Theemsweg werkten zijn vertrokken, blijkt onduidelijk. Volgens een voormalige hulpverlenster van de huiskamer op de tippelzone is een groot deel van de illegale prostituees nog steeds in Nederland. Ze zijn gaan werken in de escort, in eigen appartementen of in privé-huizen. Voor straatprostitutie in auto's of kortweg 'autoprotitutie' zijn vóór de opheffing van het bordeelverbod weinig mogelijkheden in Amsterdam (zie bijvoorbeeld De Loor 1998). Autoprostituanten zouden bovendien even gemakkelijk doorrijden naar de tippelzone in Utrecht. Meer recent onderzoek toont aan dat dergelijke mogelijkheden wel aanwezig zouden zijn, met name in Amsterdam Zuidoost (Korf e.a. 2005). Met de opkomst van de mobiele telefoon en het internet is de contactlegging veel minder gebonden aan een vaste ontmoetingsplaats op straat. Via mobiel contact wordt een besloten of open locaties (bos, park, autoweg) tussen prostituant en straatprostituee afgesproken. Bij een quick scan die de GGD eind 2005 in Zuidoost uitvoerde, bleken verslaafde

minderjarige en meerderjarige vrouwen klanten af te werken op besloten locaties, meestal ergens in een flatgebouw (GGD Amsterdam 2006).

Behalve door verslaafde vrouwen wordt ook door jonge mannen, minderjarige jongens, en transgenders illegaal getippeld. Dit gebeurt in de regel op homo-ontmoetingsplaatsen, waar mannen elkaar treffen voor vluchtig onderling seksueel contact. Daarnaast wordt zowel in Noord- en Midden-Limburg als in Eindhoven door informanten gesproken over asielzoekerscentra, waar minderjarige mannelijke bewoners zich in de nabijheid van het centrum prostitueren. In Amsterdam tippelden vanouds ook mannelijke prostituees (kortweg 'jongens') nabij het Centraal Station. Uit onze veldobservaties blijkt dat rond het station en in het Wallengebied zo nu en dan nog jongens kunnen worden aangetroffen. Deze vroegere straatjongens zijn inmiddels eind twintig of ouder en meer betrokken in het drugscircuit dan in de prostitutie. Volgens een veldwerker zijn er ook jongens uitgeweken naar andere delen van de stad, zoals Zuidoost. Het straathoekwerk in de binnenstad heeft nog steeds een aantal jongere straatjongens in de hulpverlening. De groepsvorming die er in de jaren negentig nog was tussen jongens is nu echter verdwenen. Daarnaast komen er nog steeds jongens met prostitutiecontacten binnen bij AMOC/DHV, onder wie veel Roemenen (vergelijk Korf e.a. 1996). Een ander soort ontmoetingsplaats in Amsterdam wordt gevormd door bepaalde parken of 'banen' waar homomannen 'cruisen'. Deze uitingsvorm is wel gebonden aan het warmere jaargetijde.

3.2 Ontwikkelingen in verschijningsvormen

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij recente ontwikkelingen in de prostitutiebranche, waarbij prostitutie in nieuwe vormen en varianten opduikt. Deels hebben deze veranderingen plaatsgevonden in de vergunde sector. Parenclubs en sekssauna's dienen veelal te beschikken over een gemeentelijke vergunning voor seksinrichting. Een ander deel van de nieuwe vormen vindt plaats buiten de reguliere (vergunde) sector. Hieronder worden de aangetroffen verschijningsvormen van prostitutie kort beschreven.

Vergunde sector

In de vergunde sector is in de afgelopen jaren sprake van een opkomst van prostitutiecontacten in parenclubs en sauna's. Overigens kan bij beide vormen sprake zijn van niet-vergunde prostitutie.

Prostitutie in parenclubs

Parenclubs zijn oorspronkelijk bedoeld voor stellen, die op zoek zijn naar een verbreding van hun erotisch leven. In de traditionele zin van het woord is een parenclub alleen geopend voor stellen, die seksuele handelingen kunnen verrichten met andere bezoekers, zonder dat er onderling betaald wordt. Stellen betalen alleen entree aan de exploitant, waarin doorgaans alle verblijfsvoorzieningen zijn inbegrepen.

In het verleden kwam het al voor dat door exploitanten van parenclubs prostituees werden ingehuurd, om de reguliere bezoekers te plezieren. Onderlinge geldtransacties tussen deze prostituees en bezoekers van parenclubs waren dan niet aan de orde. Er zijn op dit moment diverse parenclubs, onder meer in de provincie Groningen en in Noord- en Midden-Limburg, waar prostitutie expliciet plaatsvindt. In deze parenclubs zijn behalve stellen ook alleenstaande mannen welkom, die overigens een hoger entreetarief betalen. De prostituees komen in de regel als alleenstaande vrouw naar de parenclub en betalen een gereduceerde entreprijs. In de parenclub komen de alleenstaande mannen en de prostituees met elkaar in contact en worden afspraken gemaakt over de voorwaarden van seksueel contact.

Exploitanten van de parenclubs zijn doorgaans niet betrokken bij de prostitutie die in hun etablissement plaatsvindt. Van één parenclub is bekend dat zogenoemde amateur-prostitutie er openlijk wordt toegestaan. Hierbij wordt een maximumprijs genoemd, die amateur-prostituees per seksueel contact mogen vragen. De controle op prostitutie is echter moeilijk, omdat zowel prostituees als klanten officieel als bezoeker van de parenclub binnen zijn. Er is geen grond waarop identiteitspapieren van prostituees in parenclubs kunnen worden gecontroleerd. Volgens een reguliere bezoeker van grote parenclubs in West-Nederland komt deze vorm van prostitutie daar niet of nauwelijks voor.

Prostitutie in sekssauna's

Sekssauna's en (erotische) saunaclubs hebben recent een hoge vlucht genomen. De ontwikkeling is in Duitsland ingezet, waar op diverse plaatsen grote ontspanningscentra zijn ontstaan waarin prostitutie mogelijk wordt gemaakt.² De formule is in zekere zin vergelijkbaar met die van de parenclub: ook bij de saunaclubs komen prostituees en prostituanten beide als bezoeker binnen en maken zij onderling afspraken over seksueel contact en de betaling daarvoor. De exploitant

² Er kan in Duitsland een nader onderscheid worden gemaakt in saunaclubs en FKK-clubs, waarbij FKK staat voor Freie Körper Kultur. In deze clubs dragen de prostituees geen badjassen, maar lopen ze naakt rond.

van de saunaclub is over het algemeen niet betrokken en draagt geen verantwoordelijkheid. De inkomsten van de club bestaan uit de entreeheffing. Net als bij parenclubs betalen mannen een hoger tarief dan vrouwen.

Een verschil met de parenclubs is dat betaalde seks in (Duitse) saunaclubs geen incidenteel bijverschijnsel is, maar de belangrijkste bestaansreden van de club. In saunaclubs worden werk- en verblijfsvergunningen van prostituees over het algemeen niet gecontroleerd door de exploitanten, aangezien de exploitant geen verbintenis heeft met de prostituees.

In navolging van saunaclubs vlak over de Nederlands-Duitse grens zijn sinds enkele jaren ook in Limburg twee bedrijven op deze formule overgestapt. Zij zijn overigens veel kleiner dan in Duitsland gebruikelijk is. Volgens een prostituant die regelmatig saunaclubs bezoekt, komen in de club in Limburg gemiddeld 80 mannelijke bezoekers op een dag. Een van de concurrerende clubs in Duitsland ontvangt doorgaans circa 150 prostituanten per dag. Prostituanten in Noord- en Midden-Limburg en Eindhoven geven aan de clubs in Duitsland te bezoeken. Op Nederlandse internetfora van prostituanten worden veel bijdragen geschreven over saunaclubs in Duitsland. Voor prostituanten is deze vorm van prostitutie aantrekkelijk vanwege het ontspannen karakter van de saunaclubs, het grote aanbod van prostituees en de voorwaarden waaronder de prostituees er werken.³ De prostituanten vermoeden doorgaans dat een deel van de prostituees in sekssauna's mogelijk illegaal is en waarschijnlijk onvrijwillig als prostituee werkt.

Gay-sauna's

Saunaclubs hebben weinig gemeen met gay-sauna's, die in Nederland al langere tijd bestaan. De overeenkomst bestaat eruit dat ook de gay-sauna's ontmoetingsplaatsen zijn voor seksueel contact in een ontspannen context. De gay-sauna in Noord- en Midden-Limburg is ten opzichte van de Duitse saunaclubs zeer klein. Bovendien wordt voor seksuele contacten zelden tot nooit betaald.

³ Onder prostituanten bestaat veel vraag naar seksuele handelingen zonder condoom. Prostituanten geven aan dat in saunaclubs in Duitsland veel prostituees werken die bereid zijn orale seks te hebben zonder condoom. Bij telefonisch contact met saunaclubs in Duitsland, alsmede bij de entree van deze clubs, worden overigens standaardprijzen genoemd voor diverse seksuele handelingen met en zonder condoom.

Niet-vergunde sector

Ook buiten de reguliere sector zijn recentelijk niet-vergunde vormen van prostitutie aangetroffen. Het gaat om prostitutie in hotels en motels, prostitutie op campings en bungalowparken, en webcamseks.

Prostitutie in hotels en motels

Door veel betrokkenen wordt in gesprekken aangegeven dat niet-vergunde prostitutie zich geregeld voordoet in hotels en motels. Medewerkers van hotels beamen dat prostitutie daar voorkomt. Voor een deel betreft dat escorts die door hotelgasten zijn besteld. Die werken volgens medewerkers van hotels in de meeste gevallen voor een vergund escortbedrijf. Bij een andere vorm van hotelprostitutie is het de prostituee die een (motel- of) hotelkamer huurt en daar haar klanten ontvangt. Het is zeer onwaarschijnlijk dat deze prostituees over een vergunning beschikken.

Volgens informanten huren prostituees soms voor één of enkele dagen een kamer in een hotel, soms voor langere tijd. Het werven van klanten gaat ofwel via datingsites op internet of rechtstreeks in het hotel zelf of in nabijgelegen cafés. Informanten geven aan dat prostituees een voorkeur hebben voor hotels aan uitvalswegen, omdat het daar eenvoudiger is om in anonimiteit te opereren. Met name motels, waar kamers direct van buitenaf toegankelijk zijn, zijn voor de prostituees interessant. Hotels zijn niet zonder meer bereid om prostitutie te faciliteren: indien een prostituee te openlijk haar beroep uitoefent in het hotel, wordt haar door medewerkers te kennen gegeven dat zij dient te vertrekken.

Prostitutie in bungalowparken, campers en op campings

Prostituees die niet in een seksinrichting werken, maar geen thuisontvangst willen of kunnen aanbieden, kiezen soms voor andere oplossingen dan hotels. Incidenteel zijn gevallen bekend van prostituees die werken in campers op parkeerplaatsen of in bungalows of stacaravans in vakantieparken.

Webcamseks

Een verschijnsel dat zich in toenemende mate als een aanvulling c.q. concurrent van prostitutie openbaart is de webcamseks. Bij webcamseks verrichten vrouwen en mannen - doorgaans individueel - seksuele handelingen, die via een internetbeeldverbinding rechtstreeks bekeken kunnen worden door anderen. Om toegang tot de beelden te krijgen belt de bezoeker een betaalnummer. De 'camgirl' ontvangt een deel van het tarief per minuut dat de bezoeker betaalt.

Webcamseks is geen prostitutie, maar sekswerk. Wel kan webcamseks worden gebruikt als opstap naar de prostitutie of als wervingsmethode door prostituees. Een exploitant geeft aan dat tussen de beheerder van de webcams en de camgirls geen rechtstreeks persoonlijk contact hoeft plaats te vinden. Er kan daardoor niet gecontroleerd worden wie zich achter een webcam bevindt en of deze persoon legaal, meerderjarig en dwangvrij is. In een gesprek met een betrokkene blijkt dat er in toenemende mate kruisverbanden zijn tussen het webcamcircuit en de prostitutie. Daarbij is er zowel een beweging van prostituees richting het webcamwerk als van camgirls richting prostitutie, veelal escortwerk.

Uit diverse gesprekken blijkt dat in het betaalde beeldverkeer veel geld omgaat en dat er een zeer ruim aanbod is van vrouwen en mannen die zich achter een webcam willen vertonen. Een vergunning is voor dat werk niet nodig, wel wordt door exploitanten en camgirls over het algemeen belasting betaald, aangezien de inkomsten via banktransacties worden ontvangen.

Gangbangparty's

Op het internet lijkt in toenemende mate te worden geadverteerd met zogenoemde gangbangparty's. Bij gangbang party's worden ruimten afgehuurd, soms in bestaande parenclubs, waarbij mannen een eenmalig entreebedrag betalen, waarna seks mogelijk is met daarvoor ingehuurde vrouwen (prostituees). In absolute zin is de omvang van het aanbod aan deze vorm van prostitutie niet groot. Bovendien lijkt een gering deel van de prostituanten zich aangetrokken te voelen tot deze gangbangparty's.

3.3 Invloed beleid

Beleid kan op diverse manieren invloed hebben op het vóórkomen van niet-vergunde prostitutiebedrijven in een gemeente of regio. De invloed van beleid op de omvang van het niet-vergunde circuit kan zowel positief als negatief werken. Een succesvolle combinatie van regulering en handhaving leidt tot een afname van de omvang van het niet-vergunde deel van de sector. Regulering en handhaving kunnen ook een tegengesteld effect hebben en juist leiden tot een verschuiving van activiteiten naar het niet-vergunde circuit. Dit kan het geval zijn wanneer het exploitanten te moeilijk wordt gemaakt om te voldoen aan de vergunningvoorwaarden of wanneer er belangrijke beleidsverschillen zijn tussen diverse gemeenten. Daarnaast speelt het beleid van andere instanties, zoals de Belastingdienst een rol.

Maximumbeleid

"De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de beheersing en regulering van de legale exploitatie van prostitutie is primair bij de lokale overheid gelegd. De meeste gemeenten voeren beleid met betrekking tot het reguleren van het aantal bedrijven. Ten aanzien van de besloten bordelen hebben de meeste gemeenten voor een of andere vorm van maximumbeleid gekozen, dat vaak neerkomt op een status-quo beleid. Hiermee worden mogelijkheden voor vernieuwing van de branche (en mogelijk daarmee gepaard gaande verdere verbetering van de positie van prostituees) beperkt." Dit is een conclusie die eerder door Daalder (2002) werd getrokken en die door veel exploitanten en prostituees nog steeds wordt onderschreven. In het gemeentelijk prostitutiebeleid in de (gemeenten van de) verdiepingsregio's staat de vestiging van seksinrichtingen meestal centraal: hoeveel bedrijven mogen waar gevestigd zijn. Veel gemeenten hebben hierbij inderdaad een maximum aan 'gedoogde' prostitutiebedrijven, waarbij een aantal gemeenten volgens exploitanten eerder geneigd zijn het aantal te verminderen dan een nieuw initiatief toe te laten. In Noord- en Midden-Limburg zijn bijvoorbeeld regionale afspraken gemaakt over het aantal inrichtingen. In Eindhoven en Groningen is een maximum gesteld aan het aantal ramen, terwijl ook het aantal straatprostituees in Eindhoven is verbonden aan een maximum.⁴ De gemeentebesturen zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de openbare orde. Een vergunningstelsel met een vastgesteld maximum aantal bedrijven wordt volgens enkele sleutelinformanten te vaak als instrument ('excuus') gebruikt om dat af te dekken.

Door het stelselmatig vasthouden aan het maximum vergroot volgens deze informanten de gemeente zelf de kans op niet-vergunde prostitutie binnen haar gemeentegrenzen. Exploitanten en (straat)prostituees die herhaaldelijk een vergunning wordt geweigerd kunnen zich gaan vestigen in een gemeente die geen beleid heeft of zich gaan vestigen op 'verborgen' locaties. In beide gevallen brengt dit grote risico's met zich mee: geen controle op hygiëne, brandveiligheid, arbeidsomstandigheden; geen controle op verblijfstitel; geen belastingafdracht; geen zicht op uitbuiting, minderjarigheid, et cetera. Een oplossing wordt door meerdere informanten gezien in een periodieke gemeentelijke of regionale afweging van het aanbod en de vraag naar vergunde bedrijven. De informanten geven aan dat in hun

⁴ Uit het onderzoek van DSP blijkt dat de helft (47%) van de responsgemeenten een lokaal maximumbeleid hanteert voor het aantal seksinrichtingen. De rest kiest vaak voor een regionaal maximumbeleid (11%) of een feitelijk nulbeleid (7%), een status-quo beleid (6%) of een formeel (5%) nulbeleid (Flight e.a. in druk).

regio meerdere exploitanten zijn die een (extra) onderneming zouden willen vestigen.

Ontmoedigingsbeleid

Naast een maximumbeleid hanteren veel Nederlandse gemeenten andere instrumenten om de erotische sector te reguleren of te ontmoedigen. Te denken valt aan een vestigingsbeleid met bijbehorend bestemmingsplan (bijvoorbeeld Groningen en Amsterdam). Ook de hoge leges die moeten worden betaald voor de vergunningen (bijvoorbeeld in Limburg en in de escort in Eindhoven) kunnen voor ondernemers een drempel zijn om een vergunning aan te vragen.

Uit het algemene deel van dit onderzoek blijkt dat meerdere sleutelinformanten spreken over gemeenten (en/of individuele ambtenaren) die de vestiging of regulering proberen te ontmoedigen door inconsequente (en soms onregelmatige) toepassing van (gemeentelijke) regelgeving. In de eerste jaren na de opheffing van het bordeelverbod is met name door de exploitantenverenigingen deze ongelijke en onjuiste behandeling naar voren gebracht (zie onder andere De Klein 2002). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om grote verschillen in leges voor vergunningen, de verplichting om registraties en (financiële) administraties over de prostituees bij te houden, onwettige eisen omtrent gezondheidsverklaringen van werkzame prostituees, en onredelijke eisen aan hygiënevoorschriften en bouw- en brandveiligheid. Anno 2006 wordt door diverse informanten nog wel over dergelijke ontmoedigende maatregelen gesproken. Enkele exploitanten hebben ook te maken gehad met deze maatregelen, maar concrete aanwijzingen van onrechtmatige eisen door gemeenten zijn niet aangetroffen. In Groningen is juist een exploitant gesproken die zeer positief over de bejegening van de desbetreffende gemeente is. Vergunningvoorwaarden kunnen echter voor (potentiële) exploitanten een reden zijn om deze vergunning niet aan te vragen.

Bibob

Een nieuwe 'drempel' die voor de vestiging van prostitutiebedrijven gevolgen kan hebben, is de op 1 juni 2003 in werking getreden Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). Met deze wet wordt beoogd te voorkomen dat met aanbesteding van overheidsopdrachten of het verlenen van subsidies of vergunningen onbedoeld criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Om dit te voorkomen kan het gemeentelijke bestuur aan Bureau Bibob advies vragen over het risico dat misbruik van overheidsvoorzieningen zou kunnen plaatsvinden.

Gezien de risico's op criminaliteit en de (potentieel) hoge financiële verdiensten in de prostitutiewereld is het een logische stap dat veel gemeenten de afgelopen jaren de wet Bibob ook op de prostitutiesector hebben toegepast (onder andere Amsterdam en Groningen). Hiermee wordt volgens beleidsmakers de sector nog beter gereguleerd en kunnen misstanden eerder aan het licht komen. Ook hier is echter een potentiële keerzijde te bespeuren: indien er inderdaad aanwijzingen van criminaliteit worden gevonden zal de onderneming bestuursrechtelijk moeten worden gesloten. De kans bestaat dat deze ondernemer(s) in de niet-vergunde prostitutie terecht komt of zich gaat richten op andere vormen van (illegale) prostitutie.⁵

Handhavingsbeleid

Met de opheffing van het bordeelverbod hebben gemeenten en politie een instrument gekregen om de handhaving van de prostitutiesector aan te scherpen. De gemeentelijke diensten (gemeente, sociale dienst, GGD) controleren sindsdien intensief de in de APV geldende regelgeving ten aanzien van de exploitatie van seksinrichtingen. Deze regelgeving kan per gemeente verschillen. Voorbeelden waar de gemeente op handhaaft zijn: bouw- en brandveiligheid; hygiëne; horeca-exploitatie; aanwezigheid van beheerder/exploitant et cetera. Daarnaast dient de gemeente natuurlijk te handhaven op de aanwezigheid van prostituees zonder legale verblijfstitel, waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken en de aanwezigheid van minderjarige prostituees.

De stringenter handhaving heeft volgens sleutelinformanten en exploitanten veelal geleid tot een beter gereguleerde, schonere, gedecriminaliseerde (veiliger) vergunde sector. De handhaving kan echter ook een tegengesteld effect hebben en juist leiden tot een verschuiving van activiteiten naar het niet-vergunde circuit. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer exploitanten doelbewust geen vergunning aanvragen om handhavingcontroles te ontlopen. Laatst genoemde aspecten worden in de meeste gemeenten gecontroleerd door de (vreemdelingen)politie.

⁵ In Amsterdam lopen medio 2006 37 aanvragen voor vergunningen die op basis van de Bibobtoets in eerste instantie een negatief advies hebben gekregen (zie bijlage 1). In Groningen heeft de toepassing van de Wet Bibob op de afgehandelde aanvragen voor de prostitutiebranche tot nog toe niet geleid tot een weigering van vergunningen. Opgemerkt moet worden dat de mogelijkheden van de wet Bibob geen volledige vrijwaring van criminaliteit hoeft te betekenen. Het feit dat de vergunninghouder niet crimineel is bevonden zegt niet altijd iets over de organisatie achter de prostitutiebedrijven. In die zin blijft de Bibobtoets, naar de mening van een informant, net als de vergunningverlening zelf, een 'papierconstructie'.

De stringente(re) handhaving in de verdiepingsregio's lijkt niet te hebben geleid tot een verschuiving naar niet-vergunde prostitutie binnen het gebied. Hiervoor zijn althans geen concrete aanwijzingen gevonden. Wel geven enkele informanten aan dat het mogelijk zou zijn dat bedrijven specifieke voorkeuren voor vestiging zouden hebben omdat in de ene gemeente minder regelgeving bestaat of minder streng gehandhaafd wordt dan in de andere gemeente. Verschuiving van het aanbod wordt dan veroorzaakt door regionale verschillen.

Regionale verschillen

Het opheffen van het bordeelverbod heeft volgens meerdere informanten geleid tot problemen van afstemming en coördinatie. Dit komt volgens een aantal van deze informanten doordat de landelijke overheid geen kaderwet heeft aangedragen, maar de gemeenten de regie heeft gegeven in de uitvoering van het beleid. In de praktijk betekent dit dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten binnen dezelfde regio. Sommige informanten merken op dat er wordt gemeten met twee maten: wat in het ene gemeente wel is toegestaan, is in de andere onmogelijk. Ook de houding van gemeenteambtenaren ten opzichte van exploitanten is zeer verschillend te noemen.

De regionale verschillen kunnen verplaatsing van bedrijven in de hand hebben gewerkt. Het gaat dan om verplaatsing van een niet-vergund bedrijf naar een gemeente die nog 'ruimte' heeft binnen haar beleid voor een extra onderneming; verplaatsing van een bedrijf naar een andere gemeente omdat daar minder strenge eisen worden gesteld aan inrichting, exploitatie en personeelsbeleid; en verplaatsing naar een gemeente die (nog) geen beleid heeft en waar de onderneming zich dus niet hoeft te houden aan regels, vastgesteld in een vergunning.

Een mogelijk ander gevolg van het gebrek aan gelijkvormigheid is dat er verplaatsingen optreden van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie (onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en prostitutie door prostituees zonder geldige verblijfsvergunning) naar gemeenten waar geen beleid is (en derhalve niet wordt gecontroleerd) of naar gemeenten waar minder streng wordt gecontroleerd.

Verder is het mogelijk dat het strenge gemeentelijke handhavingsbeleid in de vergunde sector heeft geleid tot verplaatsing naar de vergunde en niet-vergunde prostitutie in omliggende gemeenten. In Eindhoven spreken enkele informanten voorzichtig over een waterbedeffect: de escortsector in Eindhoven is nu gereguleerd en gevrijwaard van strafbare randverschijnselen (uitbuiting, minderjarigheid), maar tegelijkertijd worden steeds meer escortbureaus aangetroffen die vanuit België en Limburg hun prostituees uitzenden naar de regio Eindhoven.

In Amsterdam speelt een omgekeerde ontwikkeling. Er is geen formeel escortbeleid in Amsterdam, waardoor alle bureaus die tevens in de omliggende gemeenten werken zijn gevestigd in deze stad. In de gemeenten rondom Amsterdam zouden deze bureaus geen vergunning krijgen. Er is derhalve sprake van een sterke regionale invloed van het Amsterdamse (escort)beleid.

In de provincie Groningen is een contrast tussen de bedrijvigheid in de stad en die in de zogenoemde Ommelanden. De stad Groningen telt slechts één club, die een vergunning voor prostitutie (en één voor escort) heeft. In het overige deel van de provincie zijn naar verhouding veel clubs en privé-huizen gevestigd. Volgens gemeentebesturen en overige informanten komen in de provincie - op de (schaarse) momenten dat wordt gecontroleerd - niet alleen relatief vaker overtredingen op het gebied van vergunningvoorwaarden voor, maar is ook de kans op illegaal werkzame personen er groter. Het lijkt erop dat de handhaving in de Ommelanden minder effectief is dan die in de stad Groningen, waardoor het voor exploitanten daar makkelijker is om de regels te overtreden.

Belastingdienst en Arbeidsinspectie

Prostituees en exploitanten zijn belastingplichtig. Dit was ook voor de opheffing van het bordeelverbod het geval. De Belastingdienst dient zorg te dragen voor de heffing en invordering van de belastingen en premies volksverzekeringen, waarbij de feitelijke heffing onder verantwoordelijkheid van verschillende lokale eenheden valt. De Belastingdienst hanteert een doelgroepgerichte aanpak die zoveel mogelijk uniform is in heel Nederland voor de registratie als zelfstandig ondernemer, de toekenning van een BTW-nummer en de beoordeling door belastinginspecties van eventuele aftrekposten.

De Arbeidsinspectie dient zorg te dragen voor de handhaving van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De Arbeidsinspectie heeft een landelijk coördinator en een landelijk projectleider voor de prostitutiebranche. Het beleid van de Arbeidsinspectie is gericht op bewustwording van de branche inzake de algemeen geldende wettelijke rechten en plichten.

Er worden geen actieve inspectieprojecten opgezet in de prostitutiebranche, er wordt alleen gecontroleerd naar aanleiding van klachten en ongevallen.

De bemoeienis (controles) van deze instellingen en de afdracht van loonbelasting en premies kunnen voor exploitanten, maar zeker ook

voor prostituees, reden zijn om buiten de vergunde sector prostitutie te bedrijven of te exploiteren. Door bewust geen vergunning aan te vragen tracht de seksinrichting zijn of haar belasting- en premieplicht te ontlopen. Ook prostituees vermijden wellicht om deze redenen de vergunde sector. Zij verkiezen ervoor om zo anoniem mogelijk, en tegen zo hoog mogelijke verdiensten te werken als thuiswerker, of als prostituee in/voor een niet-vergund privé-huis, club, of escortbedrijf.

Landsgrenzen

In de regio's Groningen, Noord- en Midden-Limburg en in mindere mate in Eindhoven zijn de nabijheid van de landsgrenzen van invloed op de prostitutiesector in de Nederlandse gemeenten.

In Noord- en Midden-Limburg is volgens meerdere exploitanten en prostituanten sprake van een verplaatsing van de Nederlandse cliëntèle richting Duitsland. Vooral de Duitse saunaclubs aan de Duits-Limburgse grens hebben een grote aantrekkingskracht. Een prostituant legt uit dat het fenomeen in Duitsland al enkele decennia bestaat, maar door (het grootste deel van) het Nederlandse publiek pas recent is ontdekt. In navolging van saunaclubs nabij de Nederlands-Duitse grens zijn sinds enkele jaren ook in Limburg twee bedrijven op deze formule overgestapt. Prostituanten leggen uit dat er enkele verschillen zijn tussen de saunaclub in Limburg en concurrerende clubs aan Duitse zijde van de grens. Het aantal aanwezige prostituees bedraagt in de Duitse clubs soms meer dan 60. Daarvan komt een deel uit niet-EU-landen, zoals Roemenië en Albanië. De leeftijd van de aanwezige prostituees is daarnaast lager. Er bestaan volgens prostituanten weinig verschillen tussen de diensten en tarieven van prostituees in de saunaclubs rond de Duits-Limburgse grens. Volgens hen is de concurrentie door het ruime aanbod dermate scherp, dat geen prostituee afwijkt van de richtprijs. Hij vertelt dat de saunaclub in Limburg de richtprijs afficheert bij de entree. Formeel heeft de club daar geen zeggenschap over; niettemin hebben prostituanten de ervaring dat zowel in Duitsland als in Limburg de richtprijs algemeen wordt aangehouden.

Er is een sterke concentratie van clubs in Groningen nabij de Duitse grens. In tegenstelling tot de regio's Eindhoven en Noord- en Midden-Limburg is er in de provincie Groningen weinig concurrentie met seksclubs, parenclubs en saunaclubs in Duitsland. In de directe nabijheid van de Nederlandse grens zijn echter wel enkele Duitse clubs aanwezig. Het betreft hier echter geen grote saunaclubs zoals in het grensgebied in Limburg. Gezien het feit dat een groot deel van de cliëntèle in met name de provinciaal gelegen clubs van Duitse afkomst is, kan worden verondersteld dat er eerder sprake is van sekstoerisme naar Groningen dan andersom.

Nu de escort in Eindhoven gereguleerd lijkt, komt er steeds meer aanbod (via advertenties en reclamemateriaal) van bedrijven die vanuit de regio en vanuit België opereren. Van één in België gevestigde onderneming is bekend dat het voorheen vanuit Eindhoven opereerde. Van de bureaus in de regio is onduidelijk of het dezelfde exploitanten betreft die voorheen in Eindhoven actief waren.

3.4 Veranderingen sinds 2000

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste veranderingen in de prostitutiesector met betrekking tot (niet-)vergunde prostitutie sinds de opheffing van het bordeelverbod. Met de opheffing van het bordeelverbod loopt een aantal ontwikkelingen parallel dat ook invloed heeft op de prostitutiebranche. Te denken valt aan een tegenvallende economie in de directe jaren na de opheffing en de afnemende vraag onder klanten, de opkomst van nieuwe communicatiemiddelen (internet en mobiele telefonie) en de daarmee gepaarde verschuiving richting escort en thuiswerk, en de opkomst van nieuwe vormen van erotisch vermaak.

Algemeen

Kort na de wetwijziging is het aantal vergunde seksinrichtingen in Nederland afgenomen. Een deel van de prostituees werkt niet meer in de legale clubs en privé-huizen en een deel van de prostituanten is geen klant meer in deze seksinrichtingen. Hierdoor is het rustiger geworden in het legale circuit, wat door zowel prostituees, prostituanten en exploitanten wordt aangegeven. Dit wordt volgens hen veroorzaakt door verschillende, elkaar beïnvloedende aspecten: het stringentere gemeentelijk beleid en de toegenomen regelgeving; het feit dat bij de meeste gemeenten geen ruimte is voor nieuwe exploitanten en nieuwe vormen van erotische bedrijfsvoering; de concurrentie van prostitutie via internet en mobiele telefoons; en de afname van het aantal beschikbare (Nederlandse) legale vrouwen die in de branche willen werken. Grootste oorzaak van de afname van de vergunde sector wordt gezien in de vraag: door de komst van de euro zouden de prijzen van zowel kamerhuur, raamhuur als de prijzen van de seksuele diensten zijn gestegen, waardoor prostituanten minder frequent gebruik maken van de verschillende mogelijkheden, zeker van de vergunde bedrijven waar de prijzen traditioneel iets hoger zijn. Vooral de luxe clubs zouden minder klandizie hebben gehad in de afgelopen jaren. Door de aantrekkende economie zien enkele exploitanten echter langzamerhand de situatie verbeteren.

Behalve dat het in veel bestaande clubs rustiger is geworden, zijn in verschillende verdiepingsregio's enkele bedrijven failliet gegaan sinds 2000, terwijl in diezelfde periode geen nieuwe (vergunde) ramen, clubs of privé-huizen zijn geopend. Tevens is in de regio's een aantal bedrijven van eigenaar veranderd, waarbij het merendeel van de nieuwe exploitanten van oorsprong niet in de prostitutiebranche werkzaam was. De redenen voor exploitanten om hun bedrijven te verkopen houden over het algemeen verband met tegenvallende verdiensten en moeite met het omgaan met de strenge regelgeving.

Sinds de opheffing van het bordeelverbod komt het volgens informanten en direct betrokkenen uit de branche zelden voor dat via raamprostitutie, in een club of privé-huis zonder vergunning wordt gewerkt. De meeste locatiegebonden seksinrichtingen die zijn aangetroffen in de verdiepingsregio's, op enkele in paragraaf 3.1 beschreven uitzonderingen na, hebben een exploitatievergunning. Bedrijven zonder vergunning die worden aangetroffen, zijn meestal escortbureaus. Escortbureaus zonder vergunning werken meestal onder de prijs van vergunde bedrijven. Met het vergunningen- en handhavingsbeleid is de (locatiegebonden) raam, club- en straatprostitutie in de verdiepingsregio's in sterke mate gereguleerd. De lokale prostitutie is veelal goed in kaart gebracht en er wordt stelselmatig gehandhaafd. De vergunde sector is volgens sleutelinformanten sinds de opheffing van het bordeelverbod nog sterker afgescheiden van het illegale, niet-vergunde circuit.

Beleid en regelgeving

Hierboven is al het een en ander beschreven over de beperkingen en knelpunten die beleid en regelgeving sinds de opheffing van het bordeelverbod opleveren of hebben opgeleverd. Recent is de Belastingdienst een factor van belang geworden in het prostitutiebeleid. Bij meerdere seksinrichtingen waar prostituees werken worden door de Belastingdienst dienstverbanden vastgesteld. Het gevolg is dat er op dit moment diverse rechtszaken spelen tussen exploitanten van seksinrichtingen en de Belastingdienst.

Het oordeel van de Belastingdienst dat in de meeste clubs en privé-huizen loondienstverbanden bestaan kan grote gevolgen hebben voor de vergunde sector. Afhankelijk van de wijze waarop exploitanten omgaan met de verplichting om prostituees in loondienst te nemen kunnen verschuivingen optreden, waarbij het niet is uitgesloten dat een aantal seksinrichtingen zal worden opgeheven. Voor prostituees uit Polen en andere nieuwe EU-landen kunnen de maatregelen van de Belastingdienst betekenen dat zij niet langer in clubs en privé-huizen kunnen werken.

Internet en mobiele telefonie

De laatste jaren is er een sterke toename geweest van het aanbod van betaalde seks via internet. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de autonome ontwikkeling van internet als medium. Daarnaast geven diverse betrokkenen aan dat de sites een verzamelaarsplaats zijn voor prostituees die door regelgeving niet in het vergunde circuit kunnen werken. Het aanbod op internet bestaat in de praktijk veelal uit (vergunde en niet-vergunde) escorts en thuiswerkende prostituees. Het aantal niet-vergunde seksinrichtingen dat via internet adverteert lijkt vooralsnog beperkt.

Relatief nieuwe communicatiemiddelen als internet en mobiele telefoons zijn ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod al sterk in opkomst. Deze middelen worden anno 2006 nog steeds in toenemende mate door prostituees en exploitanten gebruikt om hun klanten op een andere manier te kunnen werven en onderhouden dan vanuit de 'gevestigde' prostitutiebedrijven als clubs en privé-huizen. Op het internet is verder een grote toename van vrouwen te constateren die zich aanmeldt voor webcamseks.

Ook de uitwisseling van informatie over (niet) vergunde seksinrichtingen en de mogelijkheden die deze inrichtingen bieden heeft in de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Websites zoals hookers.nl en ijsberenforum.nl bestaan nog maar een paar jaar. Deze sites functioneren als reclame voor alternatieve sekslocaties. Onervaren mannen vinden veel eerder plekken of contactgegevens waar ze prostituees kunnen bezoeken. Bezoekers van forums vertellen echter niet gauw over illegale prostitutielocaties. Wel sturen gebruikers elkaar privé-berichten over dergelijke locaties en ervaringen. Veel forumbezoekers kennen elkaar van (sauna)clubs en gaan het gesprek verder aan op internet.

Aanbod vrouwen

Een andere verandering die wordt genoemd, en die deels kan worden toegeschreven aan de opheffing van het bordeelverbod is de afname van het aantal (Nederlandse) vrouwen dat in de prostitutie wil werken. Regelgeving, belasting- en premieafdracht, hoge huurprijzen van kamers en ramen en het gebrek aan anonimiteit verklaren de afname van het aandeel Nederlandse prostituees in de vergunde sector. Deze vrouwen zouden in toenemende mate zelfstandig of via (niet-vergunde) escortbureaus werken. Klanten noemen verder een afname van het aantal prostituees dat echt voor hun plezier aan het werk is. Het lijkt er volgens deze klanten op dat prostitutie in clubs en dergelijke meer

geprofessionaliseerd of bedrijfsmatiger is geworden: de vrouwen staan er enkel voor hun broodwinning.

Vraag

Door de tegenvallende economie van de afgelopen jaren hebben de klanten van prostituees minder geld te besteden. Klanten zouden daardoor minder frequent gebruik maken van prostitutiemogelijkheden. Klanten kunnen en willen minder uitgeven, waardoor ze eerder op zoek zouden gaan naar 'alternatieven'. Prostituees en vaste klanten spreken bijvoorbeeld buiten de club af voor contact, waardoor er niets hoeft te worden afgedragen aan de exploitant. Verder zoeken klanten alternatieven binnen het overige sekswerk, bijvoorbeeld in de vorm van webcamseks of ander pornografisch materiaal. De toename van de mogelijkheden van internet en de lagere drempel die internet heeft wijzen volgens informanten ook op verschuiving naar de wens om op een meer persoonlijke (en anoniemere) manier in contact te komen met prostituanten. Het opzichtig bezoeken van een club of ramen is zo niet meer nodig.

Er wordt door klanten en exploitanten in de regio Limburg een toename geconstateerd van bezoek aan Duitse (sauna)clubs. Reden voor deze verplaatsing zou zijn dat in dergelijke clubs het verblijf niet direct is verbonden aan het prostitutiecontact, maar dat er ook onbeperkt gebruik kan worden gemaakt van sauna en horecafaciliteiten. Daarnaast zijn er vaak meer (andere) mogelijkheden op seksgebied. Zo zou pijpen zonder condoom standaard zijn en zouden er meer extreme dingen voorkomen (neuken zonder condoom, SM, poep- en plasseks). In het Gronings grensgebied is van een dergelijke ontwikkeling geen sprake. Het lijkt eerder andersom te zijn. Seksclubs aan de grens in het Noorden trekken veel Duitse klandizie.

Of de vraag naar niet-vergunde prostitutie is toe- of afgenomen is met onderliggend onderzoek niet aangetoond. Op basis van de gesprekken met betrokkenen bij de branche en met prostituanten zijn er geen duidelijke aanwijzingen aangetroffen dat de hierboven genoemde ontwikkelingen in de vergunde branche zich anders voordoen in de niet-vergunde branche.

Verschijningsvormen

Reeds bestaande fenomenen die na de wetswijziging vaker worden aangetroffen zijn parenclubs en sekssauna's. Vooral in de Limburgse grensstreek hebben de Duitse sauna's een dermate hoge aantrekkingskracht dat diverse Nederlandse ondernemers het concept hebben overgenomen. Verder zijn in enkele regio's bedrijven zich na de opheffing van het bordeelverbod gaan specialiseren in één vorm van

aanbod van prostitutie (bijvoorbeeld van club én escort naar alleen escortprostitutie). De belangrijkste oorzaken hiervan lijken de scheiding van de verschillende vergunningen, de toegenomen vraag onder prostituanten naar escort (via 06, internet) en de bewustwording bij exploitanten van de strenge handhaving door controlerende instanties.

4. NIET-LEGALE ARBEID

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de aard en omvang van niet-legale prostituees in de prostitutiebranche in Nederland. Op basis van de bevindingen in de regio's, alsmede op basis van informatie uit bestaande literatuur, nota's en rapporten wordt ingegaan op de herkomst van de prostituees. Daarnaast wordt het al dan niet in bezit zijn van de benodigde papieren om in Nederland te verblijven en te werken behandeld. Vervolgens komen de redenen voor niet-legaliteit ter sprake. Afgesloten wordt met de invloed die het beleid heeft op de aanwezigheid van niet-legale prostituees en de veranderingen die zich hierin hebben voorgedaan sinds de opheffing van het bordeelverbod.

In hoofdstuk 2 is een nadere definiëring gegeven van alle aspecten van niet-legale arbeid en exploitatie. Kort samengevat komt dat voor niet-legaal werkende prostituees op het volgende neer. Een legale prostituee beschikt over een geldige verblijfstitel, waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken en is meerderjarig. Voor het doel van dit onderzoek is een prostituee niet legaal wanneer hij/zij aan één van de volgende kenmerken voldoet: afkomstig van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) en niet in bezit van een geldige verblijfstitel waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken; niet in bezit van een vergunning als daar op gemeentelijk niveau sprake van is (thuiswerk); en werkzaam zijn buiten de daartoe aangewezen c.q. vergunde gelegenheden (inclusief tippelzone). Voor de duidelijkheid dient hier te worden opgemerkt dat hoewel buitenlandse prostituees soms (wellicht meestal) hulp nodig hebben om in Nederland te komen en aan het werk te gaan, dit niet betekent dat zij daarmee altijd slachtoffer van mensenhandel zijn.

4.1 Herkomst prostituees

De herkomst van prostituees verschilt tussen de onderzochte regio's. Hieronder wordt dan ook per regio kort ingegaan op (specifieke kenmerken van) de lokale situatie. Dit betekent dat er geen uitputtend beeld wordt gegeven van de achtergrondkenmerken van alle prostituees in alle prostitutievormen, aangezien het onderzoek zich richt op de niet-legaal werkenden.

Amsterdam

Van de aantallen werkende prostituees worden binnen de gemeente Amsterdam geen registraties bijgehouden. Wel wordt de nationaliteit van raamprostituees bijgehouden door de Vertrouwensvrouw voor prostituees van de GGD Amsterdam op het moment dat zij voor het eerst contact heeft met deze prostituees. Daarbij wordt overigens alleen onderscheid gemaakt naar werelddeel, niet naar land van herkomst. In de periode 1992-1996 is het aandeel Latijns-Amerikaanse vrouwen in de raamprostitutie hoog. De daling waarvan daarna sprake is, valt samen met de invoering van de gedoogbeschikking per 1 januari 1996. In de tweede helft van de jaren negentig blijkt het aandeel Midden- en Oost-Europese raamprostituees toe te nemen. Deze toename duurt tot aan de zomer van 1998. Op dat moment informeert de burgemeester van Amsterdam de exploitanten van prostitutiebedrijven over een verbod voor Oost-Europese vrouwen om in de prostitutie te werken. In 1999 blijkt vervolgens het aandeel Afrikaanse prostituees toe te nemen. Vanaf 1 oktober 2000 is het aandeel van de prostituees uit de Europese Unie, de Midden- en Oost-Europese prostituees en de Zuid-Amerikaanse prostituees licht toegenomen. In alle jaren overtreffen de uit het buitenland afkomstige prostituees die van Nederlandse afkomst.

Wat betreft Aziatische prostituees in de regio Amsterdam is uit onderzoek nog het meest bekend over Thaise masseuses (Suksomboon 2004). Thaise vrouwen hebben, evenals Filippijnse vrouwen, een uitgebreid informatienetwerk en zoeken elkaar veelvuldig op. Nieuw aangekomen vrouwen verwachten dat zij door andere vrouwen die al in Europa zijn op weg worden geholpen. Een veelvoorkomende manier waarop Thaise vrouwen naar Europa komen is zelfstandig via een toeristenvisum. Het komt ook voor dat vrouwen worden bemiddeld door een 'travel agency'. Via andere vrouwen komen ze te weten of er bijvoorbeeld 'informeel' werk is een massagesalon. Deze vrouwen kunnen vaak inwonen bij Thaise vrouwen die al in Nederland woonachtig zijn. Het komt ook voor dat vrouwen op het adres wonen waar de massages gegeven worden (Suksomboon 2004).

Eindhoven

Door verschillende informanten, waaronder prostituanten, wordt aangegeven dat de nationaliteiten van raamprostituees geleidelijk zijn veranderd. Rond 2000 waren er nog betrekkelijk veel prostituees uit Latijns-Amerika. Dat zijn er nu veel minder. Daarentegen is het aantal Oost-Europese prostituees toegenomen. Ook in de privé-huizen is een geleidelijke verschuiving te zien naar meer Oost-Europese prostituees en minder Latijns-Amerikaanse.

Groningen

De vertrouwenspersoon voor (migranten)prostituees in Groningen heeft in 2005 langdurig contact gehad met 63 vrouwen. Hiervan komen 19 uit Nederland, 14 uit de EER en 30 uit non-EER landen. Een relatief groot aantal (tien) komt uit Bulgarije. Tijdens het veldwerk in de provincie Groningen zijn door de onderzoekers vrijwel uitsluitend prostituees uit Oost-Europa aangetroffen.

De uitbreiding van de EU lijkt geen grote toestroom van prostituees uit die landen tot gevolg te hebben gehad in het ramengebied in Groningen, zo blijkt uit de rapportages van de gemeente. Er is een afname van het aantal vrouwen uit West-Afrikaanse landen. Onder andere Nigeriaanse vrouwen werkten vaak in groepen, beschikten over twijfelachtige documenten en maakten ook veel gebruik van de look-alike constructie. Wel is volgens de controleurs en ambtenaren in de stad Groningen sprake van een toename van Spaanstalige vrouwen uit non-EER landen met Spaanse paspoorten (voornamelijk afkomstig uit Zuid-Amerika, maar deels ook uit Afrikaanse landen).

Noord- en Midden-Limburg

In een saunaclub in Noord- en Midden-Limburg zijn volgens prostituanten doorgaans ongeveer 40 prostituees aanwezig. De meesten zijn afkomstig uit Midden- en Oost-Europa. Pools en Hongaars worden door een prostituant genoemd als veel voorkomende nationaliteiten. Een kleine minderheid van de aanwezige prostituees is (oorspronkelijk) Nederlands. In het verleden waren ook prostituees met onder meer de Roemeense nationaliteit aanwezig. De eigenaar durft dit niet meer aan uit angst voor problemen met instanties, aldus een prostituant die de club regelmatig bezoekt. Deze prostituant schat in dat de meeste prostituees in de Limburgse saunaclubs tussen 20 en 25 jaar oud zijn, met hooguit enkele prostituees van 18 of 19.

Duitsland

Een prostituant legt uit dat er verschillen zijn tussen de saunaclub in Noord- en Midden-Limburg en concurrerende clubs aan Duitse zijde van de grens wat betreft de herkomst van de prostituees. Het aantal aanwezige prostituees bedraagt in de Duitse clubs soms meer dan 60. Daarvan komt een deel uit niet-EU-landen, zoals Roemenië en Albanië. Door een andere prostituant wordt dit bevestigd. Beide prostituanten geven bovendien aan dat de gemiddelde leeftijd van prostituees in de saunaclubs in Duitsland laag is: niet veel meer dan 20.

4.2 Benodigde papieren

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de voor de in Nederland werkzame prostituees benodigde papieren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in verblijfsvergunningen en werkvergunningen. Bij dit tweede aspect komen onder andere het BTW-nummer en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel aan bod.

Verblijfsvergunning

Prostituees uit EER landen kunnen in Nederland aan het werk.¹ Een voorwaarde is dat zij beschikken over een geldig identiteitsbewijs. Er zijn vele prostituees uit EER-landen aangetroffen tijdens het onderzoek naar illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche.

Personen die niet over een verblijfsvergunning beschikken kunnen sowieso niet werken in Nederland, laat staan in de prostitutie. Een mogelijkheid voor prostituees uit niet EER-landen om een verblijfsvergunning te verkrijgen is een huwelijk met een partner uit een EER-land. Tijdens het onderzoek is een aantal keren aangetroffen dat Russische en Zuid-Amerikaanse prostituees getrouwd zijn met Polen, Duitsers of Nederlanders. Met name voor partners uit de EER is dit relatief eenvoudig. Huwelijkspartners en geregistreerde partners van in Nederland gevestigde EU-ers vallen onder de toelatingsvoorwaarden van het Gemeenschapsrecht. Dus een prostituee (al dan niet zelf met een EU-nationaliteit) die trouwt met een in Nederland gevestigde EU-onderdaan kan zich op het Gemeenschapsrecht beroepen (geen inburgering, lagere leges en geen aparte inkomenseis). Een prostituee die met een Nederlander of een legaal verblijvende niet EU-er trouwt kan dat niet en is aangewezen op het nationaal toelatingsbeleid. Als ze zelf EU onderdaan is heeft ze dat huwelijk niet nodig voor haar verblijf, mits ze daadwerkelijk arbeid verricht.

Amsterdam

Wat betreft prostituees met een illegale verblijfsstatus is de situatie binnen de gemeente Amsterdam als geheel sinds 2000 nog steeds veranderlijk en moeilijk te beoordelen. In dit verband gaat de aandacht van de exploitanten bovenal uit naar Oost-Europese vrouwen. Sinds 2000 zijn de mogelijkheden voor inwoners van de nieuw toetredende

¹ Een EU- of EER-onderdaan heeft de nationaliteit van België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk of Zweden. Onderdanen van Zwitserland hebben dezelfde rechten als EU- en EER-onderdanen.

EU-lidstaten om legaal in Nederland te werken evenwel steeds verder verruimd. Gelet op deze overgangssituatie is moeilijk te achterhalen in hoeverre binnen de Amsterdamse verhoudingen al dan niet van illegaliteit sprake was. Ten tijde van de politieacties en de uiteindelijke sluiting van de tippelzone bij de Theemsweg kwam het voor dat Oost-Europese vrouwen op diverse plaatsen in de stad prostituanten wierven. Soms stonden mannen gereed met een busje om het seksueel contact te faciliteren. Tijdens het veldwerk in 2006 zijn dergelijke busjes niet meer waargenomen.

In 2005 zijn in Stadsdeel Centrum van Amsterdam volgens de politie 49 aanhoudingen geweest van prostituees die zonder geldige verblijfstitel werkten in de vergunde sector. Dat is een betrekkelijk gering aantal gelet op de concentratie van vergunde prostitutiebedrijven in dit stadsdeel.

Eindhoven

In de raamprostitutie in Eindhoven is het nagenoeg onmogelijk om zonder werk- of verblijfsvergunning te werken, dankzij de overzichtelijke structuur van deze vorm van prostitutie en de frequente controles. Er zijn in de afgelopen jaren enkele incidenten geweest met valse papieren. In clubs en privé-huizen wordt stelselmatig gecontroleerd door de vreemdelingenpolitie, waardoor exploitanten weinig kans krijgen om illegale prostituees te laten werken in hun etablissement. Incidenteel wordt een vrouw zonder papieren (of met valse papieren) aangetroffen.

Groningen

Sinds 1 juli 2002 worden door de gemeentelijk toezichthouders van de gemeente Groningen, voor een deel samen met de politie, gemiddeld 12 tot 15 controlerondes per maand in het raamprostitutiegebied van de stad Groningen uitgevoerd. Tussen juli 2002 en maart 2003 is 15 maal de aanwezigheid geconstateerd van prostituees die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. In 2004 werden over het hele jaar in totaal 17 buitenlandse vrouwen aangetroffen die niet beschikten over een geldige verblijfstitel. De vrouwen hadden veelal vervalste dan wel valselijk opgemaakte documenten of werkten op documenten van een ander. Het betrof zes Bulgaarse, zes Afrikaanse, drie Zuid-Amerikaanse en twee Roemeense vrouwen. Tijdens de controles in 2005 zijn acht vrouwen aangetroffen met vervalste dan wel valselijk opgemaakte documenten of werkten op documenten van een ander. Er lijkt met andere woorden sprake te zijn van een afname van vrouwen zonder geldige verblijfspapieren in de prostitutie.

Over de controles in de gemeenten in de rest van de provincie zijn geen schriftelijke documenten beschikbaar. Controles worden daar dan ook niet zo systematisch uitgevoerd als in de stad Groningen. Af en toe worden echter wel seksinrichtingen (seksclubs) 'betrap't op de aanwezigheid van illegaal in Nederland verblijvende prostituees. Meestal zijn er dan ook meerdere illegaal verblijvende vrouwen gelijktijdig aangetroffen.

Geïnterviewde exploitanten geven aan dat ze altijd naar de identiteitspapieren van prostituees vragen die nieuw bij de eigen seksinrichting komen werken. Bij twijfel wordt de vreemdelingenpolitie gewaarschuwd via telefoon of fax. Af en toe komt het nog wel voor dat vrouwen zich melden bij een seksinrichting, maar direct vertrekken of zich na telefonisch contact nooit daadwerkelijk bij de inrichting aanmelden zodra de exploitant wijst op de benodigde papieren om in Nederland te verblijven en te werken. Enkele jaren geleden kwam het volgens de exploitanten vaker voor dat er prostituees zonder geldige papieren in de prostitutie aan het werk wilden.

Noord- en Midden-Limburg

Sinds de opheffing van het bordeelverbod zijn in de clubs en privé-huizen verschillende illegale prostituees aangetroffen, zij het in afnemende mate. In de eerste jaren kwam het bij controles geregeld voor dat prostituees geen werk- of verblijfsvergunning hadden, maar dat is in de laatste jaren sterk afgenomen. Zowel politie als exploitanten geven aan dat de meeste exploitanten goed opletten welke prostituees in hun etablissement mogen werken. Een enkele keer komt het voor dat prostituees worden aangetroffen die niet in bezit zijn van de juiste papieren. Verschillende exploitanten geven aan dat ze in principe de prostituees wel controleren op hun paspoort, maar dat ze onvoldoende deskundig zijn om de documenten te kunnen beoordelen op echtheid. Een aantal exploitanten gaat bij twijfel direct naar de vreemdelingenpolitie.

Evenals in Groningen geven exploitanten aan dat illegale prostituees zich minder vaak aanbieden bij clubs en privé-huizen, vermoedelijk doordat de meeste prostituees op de hoogte zijn van de strengere controles. In enkele clubs in de regio kunnen deze illegale prostituees volgens exploitanten nog terecht. Een groot aantal van deze prostituees gaat echter naar saunaclubs in Duitsland of ze verdwijnen in thuiswerk of de onvergunde escort, aldus de geïnterviewde betrokkenen.

- Duitsland

Over de saunaclubs in Duitsland komen van verschillende kanten geluiden over mogelijke aanwezigheid van illegale prostituees. Niet

alleen exploitanten, maar ook sleutelinformanten, prostituees en prostituanten schetsen dit beeld. De reden dat illegale prostituees wel in saunaclubs in Duitsland aan het werk kunnen, heeft volgens de geïnterviewden twee oorzaken. Ten eerste is in de deelstaat Nordrhein-Westfalen de controle minder streng. Ten tweede zijn saunaclubs veel moeilijker te controleren dan gangbare clubs. In een saunaclub komen vrouwen immers ook als gast: wat de gasten onderling doen, mogen zij zelf bepalen. Hierdoor is de saunaclub niet verantwoordelijk voor de mensen die rondlopen en hun geld verdienen binnen de muren van de saunaclub. Dat in de saunaclubs in Duitsland illegale prostituees werken, valt niet uit te sluiten: zowel prostituanten als de bedrijfsleider van een van de Duitse clubs geven aan dat de meeste prostituees nauwelijks Duits of Engels spreken.

Werkvergunning

De Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) stelt dat personen die jonger zijn dan 18 jaar of die van buiten de Europese Economische Ruimte komen niet in Nederland mogen komen werken. Een (voorlopige) verblijfsvergunning of visum is ook niet voldoende om in Nederland aan het werk te gaan. In de Wav is tevens opgenomen dat een werkvergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande uit het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden.

Volgens het CWI is geen tewerkstellingsvergunning nodig bij: een vergunning voor onbepaalde tijd regulier; een vergunning bepaalde tijd regulier, met aantekening arbeid is vrij toegestaan; en een vergunning onbepaalde tijd asiel. Een werkgever dient eerst een tewerkstellingsvergunning aan te vragen bij het CWI bij: een vergunning bepaalde tijd regulier, zonder aantekening arbeid is vrij toegestaan; en een vergunning bepaalde tijd asiel.

- Zelfstandig ondernemerschap

Voor prostituees gelden de volgende vijf vereisten om als zelfstandige zonder personeel (ZZP) te kunnen werken: een geldige legitimatie; een sofi-nummer; een BTW-nummer; een Verklaring Arbeids Relatie (VAR) van de Belastingdienst; en een zelfstandige en ordelijke administratie.

Een inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK) is niet meer vereist na de uitspraak van de KvK dat werken in de prostitutie een vrij beroep is. Uit gesprekken met prostituees en exploitanten valt op te maken dat de handelwijze van de (Amsterdamse) regionale Belastingdienst in de praktijk globaal als volgt uitpakt. Wanneer prostituees een BTW-nummer en een VAR aanvragen om te gaan

werken in een raamprostitutiebedrijf worden hen deze wel toegekend. Wanneer prostituees zeggen dat ze in een besloten club willen gaan werken wordt hen gewoonlijk verzocht om bij de Belastingdienst langs te komen. Geven zij gevolg aan dat verzoek dan krijgen betrokkenen allerlei vragen voorgelegd waaruit meestal wordt geconcludeerd dat er sprake is van werken in loondienst.

Eén van de manieren waarop prostituees erin slagen toch als ZZP in een besloten club of voor een escortbedrijf te gaan werken is door niet te spreken van prostitutie. Veelvoorkomende vervangende categorieën zijn volgens informanten: persoonlijke dienstverlening, pedicure en nagelstudio. Verschillende exploitanten hebben gekozen om prostituees bij de intake te vragen een contract te ondertekenen. In dit contract bevestigt de vrouw dat ze als zelfstandig ondernemer werkt en dat ze zelf haar administratie bijhoudt of dit laat doen door een bureau.

Zoals al eerder is aangegeven, is het voor veel prostituees niet mogelijk een BTW-nummer aan te vragen, omdat de Belastingdienst in de meeste clubs constateert dat er sprake is van een dienstverband. Prostituees kunnen in deze situatie niet aan de juiste papieren komen. Soms geven ze daarom aan als (erotisch) masseuse of als gastvrouw te werken. Daarvoor is eenvoudiger een BTW-nummer te verkrijgen.

Amsterdam

In een brief van de gemeente Amsterdam worden exploitanten geïnformeerd over de gevolgen van de toetreding van nieuwe EU-lidstaten op 1 mei 2004. In deze brief worden aan prostituees uit Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië ook nog deze voorwaarden gesteld om als zelfstandig prostituee te kunnen werken: de beloning van de werkzaamheden wordt volledig en rechtstreeks aan de prostituee betaald; de prostituee staat als zelfstandig ondernemer ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel² tussen de prostituee en de exploitant van de seksinrichting is een schriftelijke huurovereenkomst afgesloten. De schriftelijke huurovereenkomst en de volledige en rechtstreekse uitbetaling van de beloning zijn extra voorwaarden die voor de prostituees uit de nieuwe EU-landen gelden. Volgens een sleutelinformant is bovendien een legaal woonadres vereist.

Voor prostituees uit de Bulgarije en Roemenië gelden aparte voorwaarden om als zelfstandig ondernemer in Nederland te kunnen werken. Per 1 mei 2004 moesten Bulgaarse en Roemeense vrouwen Nederland abrupt verlaten. Prostituees uit deze twee Associatielanden

² Deze voorwaarde komt per 2007 weer te vervallen.

kregen op dat moment te maken met het vereiste om in het land van herkomst bij de Nederlandse ambassade een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: MVV) in te dienen en de beslissing hierop in het land van herkomst af te wachten. Bij de beoordeling wordt bekeken of er wordt voldaan aan de eisen die gelden voor zelfstandig ondernemerschap en of er geen sprake is van schijnconstructies. De toetsing geschiedt door de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Volgens een Oost-Europese informante zijn de Bulgaarse en Roemeense vrouwen die vóór mei 2004 moesten vertrekken, weer druppelsgewijs aan het terugkeren.

Over de mate waarin vrouwen uit de nieuwe EU-landen als zelfstandige zonder personeel (ZZP) in Amsterdam in de prostitutie zijn gaan werken zijn geen nadere cijfers beschikbaar. Volgens een hulpverleenster van de voormalige huiskamer aan de tippelzone Theemsweg bewandelt slechts een beperkte groep vrouwen deze weg. Uit informeel gevoerde gesprekken met enkele Roemeense jongens in de prostitutie valt op te maken dat zij gewoonlijk op een toeristenvisum van drie maanden naar Nederland komen. Voor deze jongens is het ondenkbaar dat zij een MVV aanvragen om in Amsterdam als ZZP in de prostitutie te gaan werken. Tot 2004 waren er in Amsterdam bovendien zo'n 15 tot 20 Poolse jongens dan wel mannen in de prostitutie actief. Hun leeftijd varieerde tussen 17 en 25 jaar (Brussa 1999). Volgens hulpverleners zijn bijna alle Poolse jongens per 1 mei 2004 gestopt met prostitutie, op een paar drugsverslaafden na. Vanaf 1 mei 2004 hebben werknemers uit nieuwe EU-lidstaten toenemende mogelijkheden om legaal te werken als ZZP. In de onderzoeksperiode zijn Roemenië en Bulgarije nog niet toegetreden tot de EU. De informant van Bureau Zedenzaken heeft er geen zicht op hoe de ontwikkelingen in EU-verband zullen uitwerken binnen de Amsterdamse prostitutiesituatie.

Eindhoven

Informanten in Eindhoven geven aan dat prostituees zonder de juiste werk- of verblijfsvergunning doorgaans werken voor escortbureaus zonder vergunning. Voor het werven van klanten en het leggen van contacten worden datingsites op internet gebruikt. 'Kinky.nl' wordt regelmatig genoemd door betrokkenen uit alle categorieën. Prostituees adverteren, meestal met foto, onder vermelding van een voornaam en een plaatsnaam of regio. Deze markt wordt door de politie niet genegeerd, maar de handhaving ervan is nog niet volmaakt operationeel. Wel is bij een controle in mei 2006 een illegale prostituee op deze wijze onderschept. In het algemeen is het nu nog vrijwel onmogelijk om een betrouwbaar beeld te geven van de omvang van illegaliteit in het schemercircuit van de datingsites. Wel geven nagenoeg alle informanten

aan dat er van illegaliteit sprake is in dat circuit. Over het voorkomen van minderjarigheid is minder zekerheid.

De Arbeidsinspectie heeft in het kader van de Wav de bevoegdheid om zelfstandig controles uit te voeren en boetes op te leggen. Boetes bij overtredingen bedragen 8.000 euro per werknemer voor bedrijven en 4.000 euro voor kleine zelfstandigen. In Zuid-Nederland heeft de Arbeidsinspectie aangegeven dat zij (vooralsnog) van de bevoegdheid geen gebruik zal maken als het gaat om prostitutiebedrijven. In plaats daarvan neemt het prostitutiecontroleteam van de politie de controle in het kader van de Wav mee in de bedrijfscontroles. In theorie is het zo dat wanneer een overtreding wordt geconstateerd, de politie haar bevindingen rapporteert en doorstuurt naar de Arbeidsinspectie, waarna alsnog een boete wordt oplegt c.q. kan worden opgelegd. Tot op heden is dit echter nog niet gebeurd.

Groningen

De controles in de Groninger prostitutiebranche richten zich vooral op legaliteit van verblijf. In hoeverre de daarbij benodigde werkvergunningen in orde zijn wordt niet geheel duidelijk tijdens het onderzoek. Over (de resultaten van) dergelijke controles is ook geen schriftelijk verslag beschikbaar. Geïnterviewde prostituees afkomstig uit het buitenland geven deels aan dat 'alles in orde is', terwijl anderen juist aangeven aan geen van de aanvullende vereisten (ondernemingsplan, Kamer van Koophandel nummer en dergelijke) te voldoen.

Noord- en Midden-Limburg

In Noord- en Midden-Limburg neemt de Arbeidsinspectie sinds enkele jaren geen deel meer aan de controles. Het beleid is dat bij geconstateerde overtredingen op het gebied van de Wav door de Vreemdelingenpolitie een rapportage wordt opgemaakt ten behoeve van de Arbeidsinspectie.

4.3 Redenen

De oorzaken van illegaliteit op basis van verblijfstatus worden in de literatuur en door geïnterviewde betrokkenen bij de prostitutiebranche vooral gezien in de situatie van de prostituees voordat deze in Nederland zijn gaan werken. Armoede, uitzichtloosheid of familiekwesaties zijn belangrijke redenen om (vrijwillig) te kiezen voor het werken als prostituee in Nederland of andere Westerse landen. Een deel van deze groep was reeds in het eigen land werkzaam als prostituee. Daarnaast belandt een deel van de buitenlandse prostituees via mensenhandelaren en -smokkelaars in de prostitutie in Nederland. Deze mensenhandelaren

(ook wel 'reisagenten' genoemd) kunnen variëren van faciliteerders van benodigde papieren, reis- en verblijf tot criminelen die vrouwen onder dwang en/of valse voorwendselen in de prostitutie te werk stellen. Een vaak gehoord probleem is, onafhankelijk van het type mensenhandelaar of -smokkelaar, dat de prijzen voor de geleverde 'diensten' dermate hoog zijn dat de prostituees verplicht zijn zeer lange werktijden te maken of tegen hun zin seksuele handelingen te verrichten om de opgebouwde schulden af te kunnen lossen. Bij de hier genoemde oorzaken moet worden vermeld dat de beweegredenen voor prostituees uit EER-landen overeenkomstig kunnen zijn aan die van de illegaal in Nederland verblijvende prostituees.

Uit de gesprekken met sleutelinformanten komt verder naar voren dat in de clubs en de privé-huizen een tekort aan Nederlandse en legale buitenlandse prostituees bestaat. Een groot deel van deze vrouwen wil zo anoniem mogelijk werken. Zij blijven bovendien uit de vergunde bedrijven, omdat zij geen belasting willen betalen, controles van de hulpverlening en overheid willen ontlopen of omdat zij vinden dat er slechte arbeidsomstandigheden in de clubs heersen. Daarnaast hebben zij als individueel werkenden meer inkomsten, kunnen zij beter hun eigen werktijden en werkwijze bepalen en hebben ze meer controle over de gang van zaken.

De vraag is wat er na de wetwijziging precies met de prostituees uit landen buiten de EER is gebeurd. Een groot aantal sleutelinformanten denkt dat deze vrouwen voornamelijk in het thuis- en 06-circuit is terechtgekomen. In het zuiden van het land worden klanten makkelijker in de gelegenheid gebracht niet-legale vrouwen te bezoeken in de saunclubs vlak over de grens in Duitsland. In het noorden van het land zijn dergelijke mogelijkheden niet direct voorhanden. Daar is het veeleer zo dat Duitse klanten, wegens het beperkte prostitutie-aanbod in eigen land, naar Nederland komen.

4.4 Invloed beleid

In de vergunde sector wordt door gemeenten en/of politie intensief gecontroleerd. Hier worden volgens de sleutelinformanten dan ook slechts zelden illegaal verblijvende prostituees aangetroffen. Enkele respondenten signaleren een verschuiving van prostitutie naar kleinere gemeenten en het platteland, omdat daar een minder streng prostitutiebeleid wordt gevoerd of omdat de handhaving daar minder stringent is. De oorzaak hiervoor ligt vaak in de beperkte ambtelijke capaciteit en daarmee gepaard gaande beperkte inhoudelijke deskundigheid.

Sleutelinformanten onderkennen tevens het verdwijnen van illegaal in Nederland verblijvende en werkende prostituees uit de vergunde bedrijven. Dit verschijnsel komt in heel Nederland voor. De illegale prostituees die voorheen onder het gedoogbeleid in clubs en achter de ramen hebben gewerkt, worden nu geweerd door exploitanten en handhavers. De bestaande controles, belastingplicht en identificatieplicht hebben het voor hen moeilijk gemaakt in de vergunde sector te werken.

Welk deel van de illegaal verblijvende vrouwen zich naar het 06- en internetcircuit heeft 'verplaatst' is vooralsnog onduidelijk, evenals de locaties waar door deze vrouwen wordt gewerkt en de exacte wijzen waarop de contactlegging plaatsvindt. Een ander deel zou door de strenge regelgeving weer zijn vertrokken naar het land van herkomst of naar andere landen in de EU. Met name Spanje en Italië worden hierbij door diverse informanten genoemd. Een veel kleiner deel is thans werkzaam in andere branches, zoals naaiateliers, groente en fruitkwekerijen of grote (illegale) distributiecentra. Tegelijkertijd merken de sleutelinformanten een (grote) toename van Oost-Europese (EU) vrouwen en vrouwen uit de Associatielanden op. Dit zou betekenen dat de positie van de Zuid-Amerikaanse, Afrikaanse, Aziatische en (non EER) Oost-Europeanen in vijf jaar tijd zou zijn overgenomen door de (EER) Oost-Europeanen (met name de nieuwe EU landen Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Slowakije en Polen) en Associatielanden (Bulgarije en Roemenië).

Verder hebben enkele clubs, door de toegenomen regelgeving en de controle daarop hun deuren gesloten of zijn onder een andere vorm (parenclub) doorgegaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de controles door de Belastingdienst door betrokkenen in de branche soms worden verward met de wetswijziging: de belastingplicht gold ook voorafgaand aan de wetswijziging al. Het is echter wel zo dat de Belastingdienst intensiever is gaan controleren de afgelopen jaren. Dit wordt als bezwaarlijk ondervonden door exploitanten en prostituees. Een even belangrijke reden voor de afname van het aantal clubs is de invoering van de euro en de economische recessie, waardoor de vraag naar prostitutie is afgenomen. Dit wordt bevestigd door enkele prostituanten, die aangeven dat zij en andere klanten de afgelopen jaren minder frequent gebruik maken van het prostitutieaanbod dan voorheen.

4.5 Veranderingen sinds 2000

In bepaalde regio's is het prostitutieaanbod vooral qua aanbod gewijzigd als gevolg van gemeentelijke regelgeving die los staat van de opheffing van het bordeelverbod. Zo is in Amsterdam de tippelzone gesloten, terwijl in Eindhoven juist een tippelzone is geopend. Met name in Eindhoven heeft dit effect gehad op het illegaal tippelen: dit is afgenomen.

In alle sectoren en in alle onderzochte regio's komt verder naar voren dat er een duidelijke afname is van het aantal prostituees uit landen als Rusland, Roemenië, Bulgarije en Zuid-Amerika. Daarentegen is er sprake van een toename van prostituees uit landen van Oost-Europa die onder de EER vallen. Vrouwen uit Rusland en Zuid-Amerika die nu nog wel worden aangetroffen zijn veelal getrouwd met een Nederlander of een inwoner van een EER-land. Het is echter niet met zekerheid te zeggen of het trouwen met Nederlanders of inwoners van EER-landen is toegenomen sinds de opheffing van het bordeelverbod.

Ook niet duidelijk is geworden of er in de praktijk wordt gecontroleerd of een exploitant vrouwen in dienst heeft waarvoor een tewerkstellingsvergunning nodig zou zijn. Dit zou overigens niet worden toegestaan, aangezien voor prostitutie geen tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven.

Wel is er de laatste jaren een duidelijke toename geweest van het aanbod van betaalde seks via internet. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de autonome ontwikkeling van internet als medium. Daarnaast geven diverse betrokkenen aan dat de sites een mogelijkheid bieden voor prostituees die door regelgeving niet in het vergunde circuit kunnen werken. Het aanbod op internet bestaat in de praktijk voornamelijk uit (vergunde en niet-vergunde) escorts en thuiswerkende prostituees en vermoedelijk uit prostituees die in hotels werken.

5. MINDERJARIGHEID

Naast onvrijwilligheid in de prostitutie is het in prostitutie brengen of houden van minderjarigen illegaal. Hoogendoorn (1999) onderscheidt vier vormen van prostitutie onder minderjarigen in Nederland. Allereerst vindt prostitutie plaats onder AMV's (Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen¹), die met behulp van mensensmokkelorganisaties naar Nederland zijn gevlucht, door hun handelaren uit de asielzoekerscentra worden gehaald en vervolgens in de prostitutie worden ingezet. Een tweede groep is escort, exploitatie in privé-huizen en straatprostitutie van minderjarige jongens voor mannen. Verder zijn er de minderjarige meisjes die meestal verleid worden door jonge, over het algemeen allochtone jongens en in de prostitutie gedwongen worden (loverboys). Een laatste onderscheiden groep zijn individuele situaties van seksuele exploitatie van minderjarigen door familie of kennissen (Hoogendoorn 1999). Hieronder komen de eerste drie genoemde vormen aan bod. Begonnen wordt met minderjarigheid in de vergunde sector (meestal slachtoffer van loverboys), gevolgd door het vóórkomen van jongensprostitutie en AMV's in de prostitutie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het benoemen van enkele aantallen omtrent minderjarigheid in de prostitutie.

5.1 Vergunde sector

Over minderjarigheid wordt door verschillende informanten opgemerkt dat dit moeilijk te achterhalen is. Soms zien prostituees er jonger uit dan dat ze in werkelijkheid zijn, terwijl hulpverleners prostituees niet vragen om zich te identificeren. De gezondheid en het welzijn van de betrokken prostituees hebben prioriteit. Wanneer minderjarigen betrokken zijn bij betaalde seks gaat het bovendien, met name in Amsterdam, veelal om randvormen, waarvan niet eenduidig kan worden vastgesteld of het prostitutie betreft. (Korf e.a. 2005; GGD Amsterdam 2006). Sinds de invoering van het vergunningstelsel in 2000 zijn in Amsterdam over minderjarige meisjes in de prostitutie op drie manieren gegevens in de publiciteit gekomen. Ten eerste gaat het om meisjes die slachtoffer waren van een loverboy (Bovenkerk e.a. 2004 en 2006). Ten tweede betreft het meisjes in de escort (Korf e.a. 2005; Opoku 2004). Op deze meisjes is het zicht zeer beperkt, omdat de contactlegging met klanten

¹ In het verleden werden AMV's aangeduid met de term AMA's (Alleenstaande Minderjarige Allochtonen).

informeel tot stand komt via mond-tot-mond reclame. Ten derde gaat het om meisjes in verband met 'seks als tegenprestatie' (Korf e.a. 2005; GGD Amsterdam 2006).

Volgens de informanten worden binnen vergunde prostitutiebedrijven in de onderzochte regio's hooguit incidenteel nog minderjarigen aangetroffen. Zo is er in Amsterdam een melding geweest van een Zuid-Amerikaanse raamprostituee die achter in hetzelfde pand een 15-jarige dochter naar klanten bemiddelde, terwijl de politie in de laatste drie jaar slechts twee keer is tegengekomen dat er in de vergunde sector in Amsterdam sprake is geweest van minderjarigheid. In beide gevallen ging het om een 17-jarig meisje. Minderjarigheid komt zelden voor in Noord- en Midden-Limburg. Alle gesproken exploitanten geven aan dat ze goed letten op eventuele minderjarigheid. Indien toch een minderjarige vrouw aan het werk is, komt dit over het algemeen doordat het paspoort is vervalst. In Eindhoven is alleen minderjarigheid gesignaleerd in het homocircuit. In Groningen is de afgelopen jaren één keer een minderjarig meisje achter de ramen aangetroffen.

Verskillende exploitanten en prostituanten uit zowel Eindhoven als Noord- en Midden-Limburg vermoeden overigens wel dat minderjarige vrouwen in Duitse saunaclubs worden binnengelaten. In beide regio's is daarnaast een andere overeenkomst geconstateerd: de vermenging van jongensprostitutie en AMV's. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

Aanpak

Er is sprake van een ketenaanpak jeugdprostitutie in Eindhoven; sinds kort is er ook in Groningen een dergelijke aanpak opgestart. De aanleiding is in beide gemeenten dat verschillende malen signalen zijn afgegeven over meisjes die vanaf hun 18e verjaardag in de prostitutie actief zijn. In Eindhoven moet een speciaal aangestelde ketenregisseur jeugdprostitutie in een jaar tijd bereiken dat scholen, politie, hulpverlening en andere betrokken instellingen tot een goede afstemming komen om misbruik van meisjes en jongens tijdig te signaleren en aan te pakken. De signalering vormt hierin het zwaartepunt. De aanpak is nog niet geïmplementeerd, er zijn derhalve nog geen resultaten beschikbaar. In Groningen is de aanpak onderdeel van het lokaal gezondheidsbeleid. Naar aanleiding van een werkconferentie is tot nadere maatregelen besloten die vooral betrekking hebben op deskundigheidsbevordering, informatieverstrekking en preventie. Ook in Groningen is de ketenaanpak nog in ontwikkeling. Er kunnen dan ook nog geen resultaten worden weergegeven. Dat beide gemeenten voor een aanpak hebben gekozen veronderstelt echter wel dat de problematiek van minderjarigen in de prostitutie zich met enige regelmaat voor zal doen. Amsterdam kent een 'ketenaanpak slachtoffers

van loverboys' waarbij bijzondere aandacht voor minderjarigen is. In de pilotperiode van deze aanpak zijn tot nog toe twee minderjarige slachtoffers² naar voren gekomen, vier achttienjarigen en zes ouder dan 18 jaar.

Uitbuiting

Signalen van jeugdprostitutie zijn met name bedoeld voor medewerkers van scholen en hulpverlenende instanties. In ons onderzoek is het accent gelegd bij veranderingen in de prostitutiebranche sinds de opheffing van het bordeelverbod. Wij hebben dan ook geen onderzoek gedaan onder bijvoorbeeld middelbare scholieren op zoek naar signalen van jeugdprostitutie. Voor een uitgebreid verslag van de aard en omvang van seksuele uitbuiting onder minderjarigen wordt verwezen naar het rapport *Inzicht in uitbuiting* (Van den Borne en Kloosterboer 2005). Dat onderzoek bestaat uit dossieronderzoek, interviews met 246 medewerkers afkomstig uit 221 instanties in heel Nederland en peerresearch (ex-slachtoffers interviewen andere (ex-)slachtoffers). Dit heeft geleid tot een database die gegevens bevat van 230 minderjarige slachtoffers van uitbuiting (prostitutie). In het rapport wordt overigens aangegeven dat op grond van deze database alleen iets kan worden gezegd over de aard van de uitbuiting van minderjarigen, maar niets over de concrete omvang van dit probleem in Nederland.

5.2 Jongensprostitutie

Horn e.a. onderzochten de aard en omvang van seksueel misbruik en prostitutie van (allochtone) jongens (2001). Op basis van extrapolatie van de beschikbare gegevens van hulpverleningsinstellingen schatten de onderzoekers het totaal aantal minderjarige jongens (inclusief Nederlandse) in het prostitutiecircuit op minimaal 1500. Hiervan zouden, tussen de 10% en 30% van Marokkaanse afkomst en tussen 8% en 12% van Roemeense afkomst zijn. Turkse, Surinaamse en Antilliaanse jongens worden wel gesignaleerd maar komen in de jaarverslagen van de hulpverleningsinstellingen nauwelijks terug. Deze studie laat zien dat op basis van informatie van hulpverleningsinstellingen en 11 prostitutieteams van verschillende politieregio's geen eenduidige omvang kan worden geschat van het aantal minderjarige allochtone prostituees. Belangrijke factoren die hierin een rol spelen zijn het taboe op homoseksuele contacten, de mobiliteit van de groep illegaal in Nederland verblijvende prostituees, het wantrouwen van allochtone jongeren ten opzichte van instellingen en

² Dit zijn dezelfde twee minderjarigen die door de politie zijn aangetroffen en eerder in de tekst zijn genoemd.

handhavers, en de toename van het gebruik van internet en mobiele telefonie voor de contactlegging tussen prostituant en prostituee (Horn e.a. 2001).

Tijdens onze observaties in de vier regio's zijn, evenals minderjarige meisjes, geen minderjarige (allochtone) jongens in de prostitutie aangetroffen. Volgens enkele informanten komt prostitutie onder minderjarige jongens wel voor, met name via informele netwerken. Op welke schaal dit gebeurt hebben deze informanten, onder wie de politie, echter geen zicht. Het straathoekwerk in de Amsterdamse binnenstad kent een aantal verslaafde jongens die op hun 14^e tot 16^e begonnen zijn met prostitutiecontacten. Zij zijn inmiddels 18 jaar of ouder.

In Eindhoven wordt verondersteld dat in het homocircuit betaalde seks plaatsvindt met minderjarige jongens, die soms bovendien illegaal in Nederland verblijven. In 2003 is een netwerk van bemiddelaars opgericht die zowel seksuele contacten met minderjarige jongens aanboden als vakantie-reizen naar landen waar jeugdprostitutie voorkomt. Informanten bij instanties en media geven aan dat er nog steeds, zij het in geringere mate, minderjarige jongens geld proberen te verdienen aan seksuele handelingen met mannen. Veelal werken deze jongens alleen of met ondersteuning van een oudere broer. De meesten zijn van allochtone afkomst. In Noord- en Midden-Limburg gaan over een ontmoetingsplek verhalen rond, dat (in het verleden) zich hier met enige regelmaat minderjarige asielzoekers uit het naburige asielzoekerscentrum aanboden. Er zijn signalen dat dit nu af en toe weer gebeurt, maar de onderzoekers hebben dit niet feitelijk kunnen waarnemen. Over Groningen zijn dergelijke verhalen over een vermenging van homoprostitutie en minderjarige asielzoekers niet bekend.

Uit onderzoek van Van de Lagemaat (1989), Korf e.a. (1996) en Van Gelder (1998) valt op te maken dat jongens die pas op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, dikwijls al meerderjarig zijn als ze zich gaan bezighouden met betaalde seks. Het zijn eerder de in Nederland opgroeiende jongens die beginnen als ze nog minderjarig zijn. Hierbij gaat het meestal om betaalde seks 'bij gelegenheid'. Van Gelder (1998) beschrijft dat er globaal drie manieren zijn waarop deze jongens voor het eerst met klanten in contact komen. Een belangrijk deel van de jongens zoekt het circuit uit eigen initiatief op. Een ander, kleiner deel van de jongens wordt in het circuit geïntroduceerd door een klant nadat deze de jongen eerst heeft overgehaald tot een betaald sekscontact. Tot slot zijn er jongens die via een andere reeds ingevoerde jongen worden meegenomen of bemiddeld om daarna met het circuit bekend te raken.

5.3 AMV's

Een bijzondere subgroep onder de minderjarigen is de Alleenstaande Minderjarig Vreemdeling (AMV). Gedurende het onderzoek naar illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche komen zo nu en dan verhalen naar voren over AMV's die, al dan niet professioneel geronseld, in de prostitutie terecht zijn gekomen. Tot een paar jaar geleden werden in de omgeving van Eindhoven AMV's opgevangen. Stelselmatig verdwenen uit de opvangcentra voornamelijk Afrikaanse meisjes, waarvan wordt aangenomen dat ze in de prostitutie zijn tewerkgesteld. Uit gesprekken met instanties, exploitanten, prostituees en prostituanten blijkt dat het vrijwel uitgesloten is dat deze meisjes in vergunde seksinrichtingen in Eindhoven werk(t)en. Verder wordt door een informant uit de media gewezen op een asielzoekerscentrum aan de rand van Eindhoven, waar anno 2006 illegale minderjarige jongens nu en dan tippelend worden aangetroffen langs de doorgaande weg.

Ook in het noorden van het land wordt over signalen gesproken betreffende minderjarigen die vanuit asielzoekerscentra en een AMV-centrum met onbekende bestemming zijn vertrokken, maar waarbij een sterk vermoeden bestaat dat zij in de prostitutie terecht zijn gekomen gezien de omstandigheden waaronder zij zijn vertrokken (de meisjes worden opgehaald door mannen, ze kleden zich steeds bloter, ze beschikken in toenemende mate over dure spullen, ze blijven steeds langer weg). In welke verschijningsvorm van prostitutie zij terecht komen wordt daarbij overigens niet vermeld, evenals de al dan niet vergunde status van deze prostitutievormen.

Bronsveld (2004) heeft onderzoek verricht naar dit verschijnsel en komt tot de conclusie dat er zeker wel AMV's en ex-AMV's in Nederland in de prostitutie terecht komen, maar het blijft onduidelijk hoeveel dat er nu precies zijn. Na langdurig onderzoek in Rotterdam heeft Bronsveld het idee dat dit soort misstanden niet op grote schaal voor lijken te komen. Er zou dan ook eerder sprake zijn van een mediahype. De aanbeveling wordt gedaan meer aandacht te besteden aan de bescherming van AMV's tegen mensenhandelaren en pooiers (Bronsveld 2004).

5.4 Omvang

Venicz en Vanwesenbeeck hebben in 1998 een onderzoek gedaan naar de aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes. In dit onderzoek werden door 105 instanties

contacten gemeld met 892 meisjes uit de doelgroep gedurende de onderzoeksperiode van twee-en-een-half jaar. Daarvan zijn er 605 zeker minderjarig en zeker of vermoedelijk werkzaam in de prostitutie. Dit komt neer op zo'n 240 per jaar. Van de 315 meisjes waarover instanties specifieke informatie hebben aangeleverd is een derde (34%) van Nederlandse afkomst, 28% is van allochtone afkomst en 39% is recent geïmmigreerd (korter dan vijf jaar in Nederland). Bijna twee derde (63%) van de recent geïmmigreerde prostituees komt voor of na het werk in de prostitutie als AMV in de asielprocedure terecht. Het gaat hierbij vooral om Nigeriaanse (8%), diverse (West) Afrikaanse (12%) en Chinese meisjes (7%). Andere achtergronden of nationaliteiten die, behalve de Nederlandse, relatief veel voorkomen zijn Marokkaans (14%) en Oost-Europees (9%).

Tevens is een schatting gemaakt van het aantal minderjarige prostituees in de vier grote steden en twintig middelgrote steden. Het betreft minderjarige prostituees die contact hebben gehad met de hulpverlening. Daarbij is geen rekening gehouden met overlap tussen de verschillende betrokken instellingen binnen en tussen de verschillende gemeente. Het is met andere woorden goed mogelijk dat er sprake is van dubbeltellingen. De meldingen hebben betrekking op de periode januari 1996 tot en met juli 1998. Op basis van deze meldingen komen de onderzoekers tot een landelijke schatting van 1.000 tot 1.500 minderjarige prostituees. Daarnaast is er sprake van 500 vermoedelijke gevallen. Het totale aantal zal volgens de onderzoeksters echter hoger zijn dan 1.500 tot 2.000 aangezien het alleen gevallen betreft waarmee de hulpverlening te maken heeft gehad.

De gegevens van Venicz en Vanwesenbeeck hebben betrekking op enige jaren geleden. Van den Borne en Kloosterboer kunnen in 2005 geen uitspraak doen over de omvang van uitbuiting van minderjarigen in de prostitutie. In ons onderzoek is in ieder geval duidelijk geworden dat van minderjarigheid in de vergunde sector weinig sprake lijkt te zijn. In de onderzochte regio's is tijdens controles van de (vreemdelingen)politie of prostitutiecontroleteams sporadisch sprake van het aantreffen van een minderjarige prostituee. Ook over het niet-vergunde deel van de branche, voor zover daarop zicht is verkregen, zijn geen signalen over een grote aanwezigheid van minderjarigen vernomen. Wel zijn er signalen over meisjes die vanaf hun 18e in de prostitutie werkzaam zijn (waarbij een voorbereidende fase wordt verondersteld) en signalen over AMV's (zowel jongens als meisjes) die in de prostitutie terecht komen. Beide vormen van minderjarigheid lijken echter niet in grote getale voor te komen.

6. UITBUITING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip uitbuiting. Daarbij moet worden opgemerkt, dat het begrip uitbuiting hier wordt beperkt tot uitbuiting in de prostitutiebranche. Allereerst wordt aangegeven aan welke aspecten uitbuiting kan worden herkend. Vervolgens worden enkele vormen van uitbuiting vermeld die zijn aangetroffen in de prostitutiebranche. Afgesloten wordt met de invloed van beleid op het vóórkomen van uitbuiting en veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds 2000.

6.1 Operationalisatie

Het is lastig om uitbuiting vast te kunnen stellen. Om enige zekerheid te hebben over het al dan niet plaatsvinden van uitbuiting kan op signalen van mensenhandel worden gelet die onderscheiden zijn door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) (Van der Leun en Vervoorn 2004). Het gaat om de volgende aspecten, welke voor dit onderzoek onderverdeeld zijn in een viertal categorieën, namelijk documenten; financiën; arbeidsomstandigheden; en overig. De politie hanteert een vergelijkbare lijst met signalen van mensenhandel.

Bij *documenten* gaat het om: niet zelf de reis, visa, et cetera hebben geregeld; geen beschikking over identiteitsdocumenten; beschikken over een vals of vervalst paspoort; illegaal verblijf of illegale binnenkomst in Nederland; angst voor uitzetting

Financiën hebben betrekking op: als zelfstandige niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten; onredelijk hoge afdracht van de inkomsten (onredelijk naar tijd en plaats beoordeeld); er is sprake van relatief hoge schuld bij exploitant; er is sprake van schuldoopbouw ten behoeve van derden; werken voor een opvallend lage prijs in vergelijking met de markt; verplichting om een minimum bedrag per dag te verdienen; de exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten over aan een derde; zwakke economische situatie en/of afhankelijkheid van de hier verdiende inkomsten van de familie in land van herkomst.

Bij *arbeidsomstandigheden* moet worden gedacht aan: slachtoffer heeft geen zelfstandige bewegingsvrijheid (geen eigen kleding); onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken; in opdracht

moeten werken (dwang); dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling; het afwisselend op verschillende plaatsen werken; overnachten op de werkplek; onbekendheid met het eigen werkadres.

Onder de categorie *overig* valt: indien namens vele anderen een visumaanvraag is gedaan; opvallend vaak garantstellen bij visumaanvraag; garantstelling voor visumaanvraag van een aantal personen, die niet allen terugkeren; chantage of bedreiging van familie; aanwijzingen voor mensensmokkel; de combinatie: niet EU, huwelijk en kort nadien werken in een bordeel; relatie met personen met relevante antecedenten/plaatsen; ontbreken van eigen woonruimte in Nederland; spreekt geen taal die in Nederland gebruikelijk is en afkomstig uit een bronland; (sub)cultureel bepaalde kenmerken die op het lichaam worden aangetroffen die duiden op afhankelijkheid van de 'beschermer'; tips van betrouwbaar geachte bekende derden; het onthouden van medische hulp.

6.2 Vormen

Tijdens de gesprekken met prostituees zelf, maar ook tijdens gesprekken met exploitanten, prostituanten en overige betrokkenen is niet uitputtend ingegaan op de hierboven weergegeven lijst van signalen. Uit de gesprekken en observaties is echter wel naar voren gekomen dat er sprake is (geweest) van een aantal van de genoemde aspecten (al dan niet in combinatie). Het gaat om de volgende aspecten, waarbij de regio's waar de aspecten tijdens de onderzoeksperiode zijn aangetroffen tussen haakjes zijn toegevoegd:

- *Documenten*: geen beschikking over identiteitsdocumenten (Eindhoven); beschikken over een vals of vervalst paspoort (Eindhoven, Noord- en Midden-Limburg); en illegaal verblijf of illegale binnenkomst in Nederland (Eindhoven, Amsterdam, Groningen).
- *Financiën*: als zelfstandige niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten (Eindhoven); relatief hoge schuld bij exploitant (Eindhoven); werken voor een opvallend lage prijs in vergelijking met de markt (Eindhoven, Groningen); en zwakke economische situatie en/of afhankelijkheid van de hier verdiende inkomsten van de familie in land van herkomst (Eindhoven, Groningen).
- *Arbeidsomstandigheden*: onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang werken (Eindhoven, Amsterdam, Groningen, Noord- en Midden-Limburg); het afwisselend op

verschillende plaatsen werken (Eindhoven, Amsterdam, Groningen, Noord- en Midden-Limburg); en overnachten op de werkplek (Groningen, Noord- en Midden-Limburg).

- *Overig*: chantage of bedreiging van familie (Eindhoven); dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling (Groningen); aanwijzingen voor mensensmokkel (Eindhoven, Amsterdam, Groningen); combinatie: niet EU, huwelijk en kort nadien werken in een bordeel (Groningen, Noord- en Midden-Limburg); ontbreken van eigen woonruimte in Nederland (Eindhoven, Amsterdam, Groningen); spreekt geen taal die in Nederland gebruikelijk is en afkomstig uit een bronland (Eindhoven, Amsterdam, Groningen, Noord- en Midden-Limburg); tips van betrouwbaar geachte bekende derden (Eindhoven, Amsterdam, Groningen, Noord- en Midden-Limburg).

Deze aspecten komen niet in grote getale voor. Het feit dat ze naar voren zijn gekomen, met name in Eindhoven, is voor een groot deel te danken aan de opsporingsactiviteiten van de politie. Daarnaast maken prostituees in gesprekken zelf melding van aspecten (geen eigen woonruimte in Nederland, overnachten op de werkplek, familie in thuisland financieel onderhouden). Andere aspecten worden door exploitanten aangegeven, zoals sporen van lichamelijke mishandeling bij prostituees die bij hen werkzaam zijn. Tekenen van buitenproportioneel lang werken worden vooral vermeld door prostituanten en medewerkers van hulpverlenende instanties. Dit betekent niet dat de overige signalen van uitbuiting niet voorkomen in de onderzochte regio's, ze zijn echter niet naar voren gekomen tijdens de interviews en observaties in de betreffende regio's. Gezien de geleverde inspanningen voor het onderzoek is de kans dat deze overige signalen van uitbuiting over het hoofd zijn gezien gering.

Het ontbreken van een eigen woonruimte in Nederland en het overnachten op de werkplek komen relatief vaak voor. Dit blijkt uit gesprekken met zowel prostituees als exploitanten. Zowel in de clubs, privé-huizen als bij de raamprostitutie wordt op de werkplek overnacht. Beide aspecten (het ontbreken van een eigen woonruimte en het overnachten op de werkplek) staan met elkaar in verband. Wanneer niet over een eigen woonruimte in Nederland wordt beschikt is het voor de prostituees min of meer onoverkomelijk dat zij op hun werkplek overnachten of een club als alternatieve woonruimte gebruiken. Daarnaast is het in de prostitutiebranche heel gebruikelijk dat (Nederlandse) prostituees niet werken in de eigen woongemeente. Dit heeft soms ook tot gevolg dat er op de werkplek wordt geslapen. Een huwelijk met een Nederlander of een inwoner van de Europese Unie

komt eveneens regelmatig voor, zo blijkt uit de verhalen van de prostituees zelf en van exploitanten. Een derde aspect dat relatief vaak voorkomt is het afwisselend op verschillende plaatsen werken. Er wordt vooral gerouleerd tussen clubs binnen een bepaalde regio. De argumentatie die hiervoor wordt gegeven bestaat meestal uit het ontbreken van klandizie in de ene club en de hoop op meer klandizie in de andere club. Een enkele keer werft een beheerder van een club bij andere clubs in de omgeving prostituees voor zijn eigen club.

Sommige prostituanten geven overigens aan dat zij, vooral onder de prostituees van buitenlandse afkomst, wel eens vrouwen aantreffen die weinig plezier in het werk hebben. Daarbij wordt ook gerefereerd aan de periode voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod. Destijds was het makkelijker voor vrouwen uit het buitenland om in Nederland in de prostitutiebranche aan de slag te gaan. Zij doelen hierbij met name op vrouwen uit Rusland, Bulgarije en Roemenië. Over deze prostituees wordt gezegd dat zij beter konden omgaan met de wensen van prostituanten, waarbij het hebben van een plezierige tijd voorop stond. De huidige generatie (Oost-Europese) prostituees vormt onderling een gesloten groep waarmee het lastig communiceren is voor de prostituanten. Overigens is het aantal keren dat geïnterviewde prostituanten prostituees hebben aangetroffen met een naam van een vriendje c.q. pooier als tatoeage op één hand te tellen.

Schijn bedriegt

Het aspect 'met tegenzin werken' komt niet voor in de lijsten van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de politie, maar kan wel als onderdeel van uitbuiting worden gezien. Bij Meld Misdaad Anoniem, ook wel M. genoemd, wordt dit aspect wel benoemd in de campagne Schijn bedriegt. Daarbij wordt opgeroepen melding te maken van 'angst; blauwe plekken; en geen plezier in het werk'. Een enigszins uitgebreidere omschrijving van deze signalen van dwangarbeid wordt op de website van M. gegeven. Deze luiden als volgt. Hij/zij: maakt een gespannen, opgefokte of angstige indruk; draagt sporen van lichamelijk geweld, onder andere blauwe plekken, tatoeages/brandmerken; heeft overduidelijk geen plezier in het werk, anders gezegd: is nauwelijks in staat het 'spel' te spelen. Daarbij worden de volgende aanvullende kenmerken genoemd waaruit afgeleid kan worden of iemand slachtoffer is. Hij/zij: mag zich niet vrijuit bewegen, mag niet alleen over straat; er is altijd iemand bij haar; werkt voor een opvallend lage prijs; spreekt alleen een eigen taal, geen Nederlands, Duits of Engels; heeft geen eigen woonruimte, slaapt op de werkplek; weet niet op welk adres ze werkt; en lijkt er ongezond uit te zien. Deze aanvullende aspecten komen alle overeen met de lijst van de NRM.

In het eerste half jaar van 2006 zijn overigens 78 meldingen over gedwongen prostitutie bij M. binnengekomen, tegenover 42 over het hele jaar 2005 (www.meldmisdaadanoniem.nl). Onder de 78 meldingen bevinden zich elf meldingen die betrekking hebben op minderjarigen.

Praktijk

Naast de genoemde aspecten uit de lijst van de NRM die in de verhalen van prostituees, exploitanten en prostituanten naar voren komen, zijn tijdens het veldwerk een aantal hieraan nauw verbonden uitingsvormen geconstateerd. Zo is gezien en gehoord dat vele prostituees in de raamprostitutie werken met een vriendje. Zowel exploitanten als hulpverleners geven aan dat dit een ruime meerderheid betreft. Kenmerkend voor 'foute vriendjes' is dat zij een paar keer per dag of avond geld komen halen bij de prostituees. Zowel politie als exploitanten, prostituees en prostituanten geven aan dat er bij de raamprostitutie in de onderzochte regio's meerdere prostituees zitten die gedwongen worden hun inkomsten af te staan. De politie in Eindhoven en Groningen informeert de prostituees over de mogelijkheden qua hulpverlening en legt uit hoe ze aangifte kunnen doen. Enkele prostituees en exploitanten in Eindhoven maken melding van meerdere 'vriendjes' die dagelijks enkele malen geld komen innen bij sommige prostituees of die aan het einde van de dag staan te wachten bij de poort.¹

De meeste gevallen van mensenhandel die de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen in Eindhoven waren volgens sleutelinformanten gerelateerd aan loverboys. De uitbuiting van meisjes door loverboys is doorgaans al een tijd aan de gang op het moment dat ze in de prostitutie belanden. In beslotenheid, vaak terwijl het meisje nog minderjarig is, heeft dan al het zogenoemde grooming-proces plaatsgevonden: een reeks van vernederingen en seksueel misbruik om de stap naar de prostitutie te verkleinen. Voor loverboys is het belangrijk dat ze 'hun' meisje, wanneer dat eenmaal in de prostitutie gebracht is, goed in de gaten kunnen houden en doorlopend kunnen manipuleren. Daarom komen slachtoffers van loverboys veelal achter het raam terecht of ze worden geëxploiteerd voor escort en thuisontvangst.

Alle geïnterviewde exploitanten in Amsterdam houden zich aan de gedragsregel dat ze bij de intake de prostituee apart willen spreken.

¹ Exploitanten in Eindhoven proberen te voorkomen dat pooiers toegang tot het plein hebben. Het contact tussen pooier en prostituee vindt daarom veelal plaats nabij de ingang van het plein. In Groningen wordt het contact tussen raamprostituees en pooiers c.q. vriendjes ontmoedigd door bezoek van pooiers en vriendjes op de kamers te verbieden.

Mannelijke aanhang wordt daarbij over het algemeen geweerd. Als er teveel mannen om één van de prostituees 'heen hangen' maken met name clubexploitanten ook wel gebruik van andere maatregelen. Exploitanten geven aan in dat geval niet verder in zee te gaan met de prostituee. Afgaande op de informanten en eigen veldobservaties komen problemen met pooiers in Amsterdam in sterkere mate voor onder prostituees uit bepaalde etnische groepen. Zo heeft een hulpverleenster voor Spaanstalige vrouwen de afgelopen tien jaar slechts tweemaal meegemaakt dat een prostituee haar hulp inriep vanwege problemen met een pooier. Problematiek met pooiers komt verhoudingsgewijs het meest voor bij Oost-Europese, Afrikaanse en Aziatische prostituees.

Vrijwel alle straatprostituees, al dan niet op een gedoogde zone, zijn verslaafd aan alcohol en/of harddrugs. De verslaving vormt dan ook vaak de primaire dwangfactor. Diverse betrokkenen geven echter aan dat ook bij de straatprostituees profiterende 'vriendjes' rondlopen.

In de eerste systematische inventarisatie van seksclubs in Amsterdam in 1994 telde Van den Berg vijf clubs met Oost-Europese prostituees. Toen meldde zij echter al, dat prostituees uit landen in Oost-Europa zeer regelmatig in groepjes van vier kwamen solliciteren in clubs. Exploitanten stonden hier wantrouwend tegenover: er werd verondersteld dat de prostituees via pooiers en maffiapraktijken werden aangeboden (Van den Berg 1994). Een veldwerkster die vooral bekend is met Oost-Europese raamprostituees, benadrukt dat bij deze prostituees meestal tussenpersonen voorkomen. Soms weten prostituees niet eens in welk land ze zijn. In de regio Groningen komt het ongeveer eens in de drie à vier weken voor, dat mannen zich melden bij clubs terwijl zij één of meerdere prostituees aanbieden aan de exploitanten in kwestie. Veelal wordt als reden voor de bemiddeling genoemd dat de prostituees zichzelf niet verstaanbaar kunnen maken. De exploitanten of beheerders in Groningen maken over het algemeen steeds minder tot geen gebruik van dergelijke aanbiedingen.

Bij clubs in de regio Groningen komt het begin 2006 gemiddeld eens in de twee weken voor dat zich een vrouw meldt met het verzoek in de betreffende club te kunnen werken, maar onmiddellijk weer vertrekt op het moment dat de exploitant om een paspoort of een verblijfsvergunning vraagt. Deze gang van zaken kwam overigens enkele jaren geleden frequenter voor dan tijdens de onderzoeksperiode, aldus de geïnterviewde exploitanten. Deze handelwijze kan in ieder geval op illegaal verblijf in Nederland wijzen, de relatie met uitbuiting is indirect.

Een andere vorm van uitbuiting die is aangetroffen tijdens het onderzoek is exploitanten die een erg hoge prijs vragen voor kamerhuur. Daarbij moet voor alle aanvullende diensten eveneens betaald worden, zoals schoonmaak, condooms, schoon beddengoed, zeep en dergelijke. Exploitanten zeggen dat zij min of meer gedwongen worden deze hoge prijzen te vragen om alle schijn van loondienst te vermijden en om de gemeentelijke leges en belastingheffingen te kunnen betalen. Daarbij is de bezettingsgraad van de kamers gedaald, waardoor er minder inkomsten zijn te genereren door de exploitanten.

Ten slotte is tijdens het veldwerk enkele keren geconstateerd dat geïnterviewde prostituees de exploitant van de club, massagesalon of escortbedrijf waar zij werkzaam zijn niet kennen. Dit is, met name voor de exploitant, enigszins risicovol te noemen, aangezien hij of zij niet heeft gecontroleerd op de herkomst en leeftijd van deze prostituees. Betaling van kamerhuur of bemiddeling vindt plaats via tussenpersonen zoals chauffeurs of beheerders.

Al met al kan worden geconstateerd dat bepaalde signalen die op uitbuiting kunnen wijzen (wisselende werkplekken, overnachten op de werkplek, geen taal spreken die in Nederland gebruikelijk is) vaker voorkomen in de prostitutiebranche dan andere signalen (dragen van sporen van lichamelijke mishandeling, illegaal verblijf of hoge schuld bij exploitant).

Om vast te stellen dat er geen sprake van uitbuiting of mensenhandel is, kunnen ook enkele aspecten worden geformuleerd. Zo is tijdens het veldwerk een aantal bevindingen gedaan waaruit een redelijke mate van zelfstandigheid, of beter gezegd zelfbeschikking, kan worden afgeleid. Het is bijvoorbeeld een aantal keer voorgekomen dat prostituees, met name afkomstig uit Polen overigens, aangeven dat zij enkele weken in Nederland werken om vervolgens enkele weken naar huis te gaan. Zij bepalen zelf wanneer ze komen en gaan, en regelen hiervoor zelf het vervoer.

6.3 Invloed beleid

De aanpak van mensenhandel heeft prioriteit, met name die zaken waarbij het gaat om seksuele uitbuiting, minderjarige slachtoffers en verwijdering van organen. Het Openbaar Ministerie richt zich bij de aanpak van uitbuiting in arbeids- of dienstenrelaties in het kader van de bestrijding van mensenhandel op excessen, ofwel op situaties waarbij sprake is van mensonterende omstandigheden en schending van

fundamentele rechten van mensen.² Nederland neemt het probleem van de mensenhandel al enkele jaren serieus. Dit blijkt uit het feit dat de aanpak van mensenhandel een speerpunt is binnen het OM en de politie en uit de keuzes die in het overheidsbeleid aangaande prostitutie en mensenhandel zijn gemaakt. Het kan eveneens worden afgeleid uit het feit dat Nederland als een van de weinige landen in Europa een nationaal rapporteur mensenhandel kent (Smit 2001). Door de toegenomen aandacht voor het probleem mensenhandel, met als belangrijk onderdeel uitbuiting, zijn alle betrokkenen in de prostitutiebranche zich meer bewust geworden van mogelijke vormen van uitbuiting. Niet alleen de vreemdelingenpolitie let op signalen van uitbuiting, ook hulpverleners, exploitanten en medewerkers van de Belastingdienst bijvoorbeeld zijn in toenemende mate alert op misstanden in de branche. De bewustwording wordt uiteraard gevoed door campagnes als Schijn bedriegt. Ook kan signalering van uitbuiting als belangrijk item van gemeentelijk beleid worden ingesteld, waardoor het steeds vaker mogelijk wordt om vroegtijdig in te grijpen bij (potentiële) uitbuitingszaken.

Tussen de regio's lijken hierbij overigens wel verschillen op te treden. Zo verschilt de mate waarin strikte bestuurlijke handhaving door gemeenten of (door gemeenten gemandateerde) politie wordt toegepast tussen gemeenten en tussen en binnen regio's. Betrokkenen geven aan dat wanneer er sprake is van een strikte en consequente handhaving er nauwelijks nog gevallen van (pogingen tot) uitbuiting plaatsvinden. Dat geldt met name voor het gebruik van valse paspoorten of het ontbreken van identiteitspapieren. Minder concrete zaken als het afdragen van verdiensten aan 'foute vriendjes' of exploitanten zijn moeilijker aan te tonen en minder beïnvloedbaar door beleid. Daarnaast heeft het beleid geen invloed op de huurprijzen die door exploitanten worden berekend.

Als signaal van uitbuiting wordt verder genoemd het overnachten op de werkplek en het ontbreken van een eigen woonruimte in Nederland. Wat deze onderwerpen betreft zijn er regionale verschillen. Gemeenten verschillen in hun beleid onder andere in het al dan niet toestaan van het overnachten op de werkplek bij zowel raam- als clubprostitutie. Ook wordt het soms toegestaan dat prostituees de club waarin ze werken als (tijdelijk) woonadres gebruiken. Daar waar het overnachten op de werkplek wordt toegestaan is deze factor minder van belang als signaal van uitbuiting. En daar waar het overnachten op werkplek wordt toegestaan is het eveneens minder noodzakelijk voor prostituees uit het buitenland om een eigen woonruimte in Nederland te hebben. Daarmee is ook dit signaal minder steekhoudend. Deze signalen worden met

² Aanwijzing Mensenhandel door College van procureurs-generaal, registratienummer 2006A002.

andere woorden tijdens het veldwerk wel aangetroffen, maar hoeven niet altijd een teken van uitbuiting te zijn.

6.4 Veranderingen sinds 2000

Puntsgewijs kunnen de volgende ontwikkelingen in het vóórkomen van uitbuiting worden aangegeven sinds de opheffing van het bordeelverbod:

- minder vaak vrouwen zonder geldige papieren die zich aanbieden bij clubs;
- minder vaak aanbod van vrouwen door bemiddelaars bij clubs;
- geen veranderingen in aantallen prostituees met vriendjes en 'foute vriendjes';
- toename hoge kamerhuurprijzen;
- vaker melding van gedwongen prostitutie bij Meld Misdaad Anoniem³.

Door betrokkenen worden verschillende redeneringen gebruikt met het oog op de invloed van de opheffing van het bordeelverbod op uitbuiting in de prostitutiesector. Enerzijds wordt gezegd dat de aandacht voor uitbuiting zodanig is toegenomen dat exploitanten, mensenhandelaren en 'foute vriendjes' minder kans krijgen om hun activiteiten uit te voeren. Anderzijds wordt aangegeven dat de strengere controles nopen tot het gebruik van valse paspoorten, zodat het land van herkomst ofwel legaal is ofwel tot de zogenoemde onveilige landen worden gerekend waarmee een asielaanvraag in Nederland meer kans van slagen heeft.⁴ Om over dergelijke valse papieren te kunnen beschikken, zijn vrouwen uit non-EER landen steeds meer aangewezen op mensenhandelaren.

³ Meld Misdaad Anoniem bestond voor 2000 nog niet, terwijl de campagne Schijn bedriegt begin 2006 is gestart. De toegenomen aandacht voor gedwongen prostitutie heeft het aangiftegedrag zeer waarschijnlijk beïnvloed.

⁴ Zo wordt regelmatig aangegeven door diverse betrokkenen dat prostituees uit Nigeria zeggen uit Sierra Leone afkomstig te zijn. Nigeria is een veilig land, Sierra Leone een onveilig land.

7. REGISTRATIES

De informatie over het voorkomen van niet-legale prostitutie in de voorgaande hoofdstukken is voornamelijk gebaseerd op kwalitatieve informatie. Hiervoor is uitvoerig gesproken met vele betrokkenen bij en uit de prostitutiebranche om zo een beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de niet-legale prostitutie. Naast kwalitatieve informatie is ook getracht kwantitatieve ofwel cijfermatige informatie over niet-legale prostitutie te verkrijgen. Gebleken is dat deze informatie voornamelijk moet worden gezocht in de registraties van de politie en de Stichting tegen Vrouwenhandel (STV). In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de beschikbare gegevens. Allereerst wordt kort ingegaan op de rapportages over (slachtoffers van) mensenhandel van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de Korpsmonitor. Vervolgens worden de door ons verzamelde gegevens van de STV en de gegevens van de politie uit de vier onderzochte regio's besproken.¹

7.1 Mensenhandel

In deze paragraaf wordt ingegaan op gegevens over mensenhandel waarover is gerapporteerd door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de Korpsmonitor.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

De vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, met aanvullende gegevens over mensenhandel, is in 2005 verschenen (Korvinus 2005). Deze rapportage is toegespitst op aanvullende kwantitatieve informatie voor het jaar 2003, aangevuld met enkele voorlopige cijfers voor het jaar 2004. De gegevens zijn afkomstig uit het registratiesysteem van de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) en uit het slachtofferregistratiesysteem Informatie Knooppunt Politie Systeem (IKP-S). Aangezien wij voor dit onderzoek zelf gegevens hebben opgevraagd bij het STV wordt hieronder alleen ingegaan op de resultaten van de gegevens uit het slachtoffersysteem IKP-S van de politie. De bespreking van de gegevens van het STV volgt later in dit hoofdstuk.

¹ In tegenstelling tot de gemeentelijke regio Noord- en Midden Limburg, wordt de politieregio die nagenoeg hetzelfde gebied beslaat Limburg-Noord genoemd. Daarom wordt in dit hoofdstuk over Limburg-Noord gesproken.

Slachtoffers

In het slachtoffersvolgsysteem IKP-S registreren alle regiokorpsen van de politie tezamen in 2003 153 (mogelijke) slachtoffers. Dat zijn er beduidend minder dan in 2002 (371). Sommige slachtoffers komen in beeld bij de uitvoering van bestuurlijke controles in de prostitutiesector, anderen komen op een andere wijze met de politie in aanraking, bijvoorbeeld wanneer zij zelf aangifte doen bij de politie (BRNM 2005).

Verdachten

De politie heeft in 2003 in totaal 148 verdachten van mensenhandel geregistreerd, 135 zijn daadwerkelijk aangehouden en van 127 verdachten zijn de dossiers 'ingestuurd' naar het OM. Het aantal aangehouden en 'ingestuurde' verdachten is daarmee lager dan in de twee eerdere jaren en vergelijkbaar met het niveau in 2000. De voorlopige cijfers in 2004 laten een toename zien van het aantal verdachten van mensenhandel ingestuurd naar het OM (220 personen). Het aantal afgesloten opsporingsonderzoeken mensenhandel is gestegen vanaf het jaar 2000 (25 onderzoeken), maar is in 2003 (42) lager dan in 2002 (55) en 2001 (48). De voorlopige telling van BNRM laat in 2004 een toename zien van het aantal politieonderzoeken naar mensenhandel dat met succes is afgesloten.

Korpsmonitor

Ten behoeve van het Project Prostitutie/Mensenhandel van de Nederlandse Politie (PPMdNP) is gemonitord in hoeverre het beleid na de opheffing van het bordeelverbod beheersbaar, eenduidig en samenhangend is. De resultaten hiervan, alsmede van de uitkomsten van toezicht en opsporing op lokaal niveau, worden weergegeven in de zogenoemde Korpsmonitor. De Korpsmonitor van 2004 geeft onder andere een overzicht van het aantal onderzoeken naar mensenhandel dat door de Nederlandse politie bij het OM is ingeleverd (Coster 2004). Het blijkt dat van de 604 gestarte onderzoeken in 2004 er uiteindelijk (voorlopig) 87 dossiers mensenhandel (14%) zijn ingestuurd naar het OM. Dit zou betekenen dat 86% van de gestarte onderzoeken (nog) niet is ingestuurd. 376 Onderzoeken (62%) zijn voortijdig gestopt en zullen derhalve niet tot een vervolging leiden. Onduidelijk is om welke reden deze onderzoeken, die ooit om goede redenen zullen zijn opgestart, zijn stopgezet.

7.2 Stichting Tegen Vrouwenhandel

De STV heeft een geautomatiseerd registratiesysteem ontwikkeld, dat per 1 januari 2003 in gebruik is genomen. In het systeem worden meldingen geregistreerd die binnenkomen van onder andere politie,

opvangvoorzieningen, particulieren, instellingen voor vluchtelingen en asielzoekers, (jeugd)hulpverleningsinstellingen en slachtoffers zelf. Het merendeel bij de STV geregistreerde slachtoffers wordt gemeld door de politie. De meldingen zijn in te delen in verschillende categorieën: slachtoffers voor wie de STV daadwerkelijk hulp en opvang regelt; slachtoffers die reeds in opvang zitten en voor wie bij de STV alleen om informatie of advies wordt gevraagd; en slachtoffers die geregistreerd worden op basis van losse meldingen van de politie, hulpverlening of andere melders. Voor de laatste categorie, waarbij nog veel onduidelijkheid is over de reden en achtergronden van de melding, wordt geen verdere actie ondernomen.

De STV heeft voor ons onderzoek van alle slachtoffers die in 2004 en/of in 2005 zijn aangemeld geanonimiseerde gegevens aangeleverd. Het gaat per slachtoffer om de volgende gegevens: eerste twee letters achternaam, geboortedatum, hulpvraag, aanmelddatum, gemeente waar slachtoffer staat ingeschreven, melder en meldende instantie.

In 2004 zijn in totaal 403 slachtoffers gemeld bij de STV, terwijl het in 2005 om 393 slachtoffers gaat. Voor beide jaren geldt dat een deel van de vrouwen samen met hun kinderen zijn aangemeld. In 2004 gaat het om 31 kinderen en in 2005 om 24 kinderen. Deze kinderen worden in dit rapport verder buiten beschouwing gelaten. In beide jaren blijkt het grootste deel (bijna de helft van het totale aantal) van de vrouwen door de politie te worden aangemeld.

Zowel in 2004 als in 2005 is het grootste deel van de aangemelde vrouwen tussen 18 en 23 jaar (40% in 2004 en 41% in 2005) (tabel 7.1). Daarnaast behoort in beide jaren ongeveer een derde tot de leeftijdscategorie 24-30 jaar. In 2005 gaat het in ruim de helft (51%) van de aangemelde slachtoffers alleen om registratie. Dit wil zeggen dat er een losse melding van politie, hulpverlening of andere melders bij de STV is binnengekomen. De STV onderneemt verder geen actie voor deze aangemelde slachtoffers.

In 2004 is de STV voor bijna een kwart (23%) van de aangemelde slachtoffers gevraagd hulp en opvang te regelen, in 2005 geldt dit voor 29%. In absolute aantallen gaat het hierbij om 92 vrouwen in 2004 en 115 vrouwen in 2005. Deze aantallen kunnen worden beschouwd als de absolute ondergrens van het jaarlijkse aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland.

Tabel 7.1 Gegevens slachtoffers aangemeld bij STV, 2004 en 2005

Leeftijd	2004		2005	
	N	%	N	%
Jonger dan 16 jaar	7	2	7	2
16-17 jaar	20	5	19	5
18-23 jaar	163	40	160	41
24-30 jaar	141	35	129	33
31-40 jaar	57	14	50	13
41 jaar en ouder	7	2	13	3
Onbekend	8	2	15	4
Totaal	403	100	393	100
Hulpvraag				
Informatie en advies	123	30	78	20
Registratie	188	47	200	51
Registratie en opvang	92	23	115	29
Totaal	403	100	393	100
Aanmelder				
Vrouw zelf	9	2	15	4
Particulier	23	6	16	4
Justitiële instanties (incl. politie)	190	47	190	48
Maatschappelijke Opvang*	56	14	32	8
Maatschappelijke Dienstverlening	27	7	11	3
Hulpverlening Jongeren	13	3	2	1
Andere organisaties	85	21	77	19
Onbekend	-	0	50	13
Totaal	403	100	393	100

* inclusief vrouwenopvang

7.3 Politie

De politieregio's blijken meldingen met betrekking tot niet-legale prostitutie op verschillende manieren te registreren. Alle vier regio's leggen de meldingen vast in het bedrijfsprocessensysteem (BPS of X-pol). Daarnaast worden zaken vastgelegd in het Recherche Basissysteem (RBS). De ene politieregio geeft aan dat alles wat in het RBS staat ook in het BPS staat vermeld, terwijl bij een andere regio weliswaar sprake is van overlap, maar ook informatie alleen in het RBS wordt vastgelegd. Tevens is er (nog) geen eenduidigheid over wanneer welke melding onder welke incidentcode wordt geregistreerd. Zo worden illegaal in Nederland verblijvende prostituees soms onder 'illegale vreemdeling' weggeschreven en soms onder 'controle prostitutie'. Door deze verschillen tussen (en wellicht ook binnen) de regio's, is er voor gekozen om de gegevens van de regio's apart weer te geven en niet met elkaar te vergelijken. Dit zou immers een vertekend beeld kunnen geven.

De politieregio's zijn gevraagd gegevens aan te leveren met betrekking tot mensenhandel en prostitutie over de jaren 2004 en 2005. De politieregio's Limburg-Noord, Groningen en Brabant Zuid-Oost hebben gegevens aangeleverd uit het bedrijfsprocessensysteem. De regiopolitie Amsterdam-Amstelland heeft aangegeven dat voor het onderzoek gebruik kan worden gemaakt van de gegevens die bekend zijn bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).² Het gaat hierbij om gegevens die worden geregistreerd onder vermelding van mensenhandel c.q. mensensmokkel, waaronder ook gevallen van gedwongen prostitutie vallen.

Regio Amsterdam

In het door het EMM aangeleverde bestand van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland staan voor 2004 in totaal 52 meldingen van mensenhandel/mensensmokkel, terwijl het in 2005 gaat om 78 meldingen. In het aangeleverde bestand wordt bij elke melding een korte toelichting weergegeven. Wanneer aan de hand van deze beschrijvingen de meldingen worden geselecteerd die betrekking hebben op illegale prostitutie en uitbuiting, blijven er voor het jaar 2004 32 meldingen over en voor het jaar 2005 45. Bij de 32 meldingen in 2004 zijn in totaal 50 personen betrokken, terwijl in 2005 75 personen betrokken zijn bij de 45 meldingen in dat jaar. Van deze personen is het aantal slachtoffers groter dan het aantal verdachten.

Aan de hand van de beschrijvingen is nagegaan waarop de meldingen precies betrekking hebben. Er is hierbij gekeken naar gedwongen prostitutie, prostitutie door illegaal in Nederland verblijvende prostituees en minderjarige prostituees (tabel 7.2). In 2004 is in 72% van de meldingen sprake van gedwongen prostitutie, bij 59% gaat het om illegale prostituees en bij 16% om minderjarige prostituees. In 2005 liggen deze percentages op respectievelijk 58%, 58% en 13%.

² Dit Expertisecentrum, dat in mei 2005 van start is gegaan, is de centrale plek waar informatie, kennis en ervaring op het gebied van mensensmokkel en –handel wordt verzameld, veredeld en ter beschikking wordt gesteld van opsporingsdiensten. Het centrum is een samenwerkingsverband tussen de Dienst Nationale Recherche, Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Bij het EMM komen, naast de gegevens van de betrokken diensten, in principe van alle betrokkenen binnen de politie gegevens binnen van (onderzoek naar) mensenhandel.

Tabel 7.2 Beschrijving melding regio Amsterdam, 2004 en 2005

	2004 (N=32)		2005 (N=45)	
	N	%	N	%
Gedwongen prostitutie	23	72	26	58
Illegale prostituee	19	59	26	58
Minderjarige prostituee	5	16	6	13

Regio Eindhoven

De politie Brabant Zuid-Oost heeft de gegevens voor de regio Eindhoven aanvankelijk geleverd zonder omschrijvingen. Om te bepalen of het bij de incidentcodes mensenhandel, overlast prostitutie, illegale vreemdeling, mensensmokkel en controle prostitutie daadwerkelijk om (illegale) prostitutie gaat zijn de meldingen ter plekke doorgenomen. Daaruit is gebleken dat in de regio Eindhoven in 2004 12 zaken hebben gespeeld die betrekking hebben op illegaliteit en uitbuiting in de prostitutie, tegenover negen in 2005 (tabel 7.3). Eén zaak kan in dit geval uit meerdere meldingen in het BPS bestaan, terwijl niet alle meldingen tot een zaak leiden. Geen van de meldingen mensensmokkel in het BPS in de regio Eindhoven blijkt overigens betrekking te hebben op prostitutie.

Tabel 7.3 Aantal zaken in 2004 en 2005 die te maken hebben met illegaliteit en uitbuiting in de regio Eindhoven

	Mensenhandel		Illegale vreemdeling	
	2004	2005	2004	2005
Aantal zaken	10	5	2	4
Aantal betrokken prostituees	15	5	2	6
Aantal illegale prostituees	3	-	2	6
Aantal minderjarige prostituees	1	-	-	-

Daarnaast zijn in 2004 67 meldingen in het BPS met betrekking tot de regio Eindhoven te vinden die te maken hebben met tippelen buiten de tippelzone, tippelen op de tippelzone buiten de openingstijden of tippelen op de tippelzone zonder pasje. Bij deze 67 meldingen gaat het in totaal om 48 verschillende prostituees. In 2005 zijn 26 meldingen met betrekking tot illegaal tippelen in het BPS vermeld, waarbij het in totaal om 13 verschillende prostituees gaat.

Regio Groningen

Het prostitutiecontroleteam in Groningen, een samenwerking tussen de politie en de gemeente, voert gezamenlijk de controles uit. De gemeente richt zich daarbij op de vergunningvoorwaarden, terwijl de politie zich bezighoudt met de verblijfsvergunningen van de prostituees. Wanneer er niet-legale prostituees in een club of achter een raam worden

aangetroffen, dan wordt dit door de politie geregistreerd in het BPS onder de incidentcode mensenhandel c.q. mensensmokkel. Het door de regiopolitie Groningen aangeleverde bestand bevat 15 meldingen voor 2004 en 24 meldingen voor 2005.

In 2004 is er sprake van 14 verdachten, 11 aangevers/benadeelden en één slachtoffer. In 2005 zijn in totaal 46 personen betrokken bij de 24 meldingen; het betreft 21 verdachten, 19 aangevers/benadeelden en zes slachtoffers. Van de slachtoffers en de aangevers/ benadeelden is nagegaan waarvan zij precies slachtoffer zijn geweest. Dit is gedaan aan de hand van de korte omschrijvingen in het aangeleverde bestand. In 2004 gaat het bij de helft (50%) van de slachtoffers om slachtoffers van een loverboy, terwijl een derde (33%) gelokt is met werk als schoonmaakster of iets dergelijks en vervolgens aan het werk is gezet als prostituee (tabel 7.4).

Tabel 7.4 Omschrijving meldingen slachtoffers uit BPS regio Groningen, 2004 en 2005

	2004		2005	
	N	%	N	%
Gelokt met werk ¹ , bleek om werken in de prostitutie te gaan	4	33	5	20
Gelokt met vakantie, bleek om werken in prostitutie te gaan	-	0	2	8
Slachtoffer loverboy	6	50	4	16
Vrijwillig in prostitutie, moest later geld afstaan	1	8	12	48
Overig	1	8	2	8
Totaal	12	100	25	100

¹Werk als schoonmaakster, serveerster, au pair of stripper.

Gemeente Groningen

Zoals hierboven al is aangegeven controleert in de regio Groningen de gemeente de prostitutiebranche op de vergunningenvoorwaarden. Van de gemeente Groningen zijn in het kader van dit onderzoek gegevens ontvangen over de controles die zijn uitgevoerd in 2004 en 2005. In 2004 zijn in totaal 948 controles uitgevoerd, terwijl het in 2005 in totaal gaat om 796 controles. Tijdens de controles in 2004 zijn 17 buitenlandse vrouwen zonder geldige papieren aangetroffen, in 2005 ligt dit aantal op acht. De vrouwen hadden veelal vervalste dan wel valselijk opgemaakte documenten of werkten op documenten van een ander. Daarnaast is in 2004 een illegale seksclub aangetroffen die vrijwel onmiddellijk na de ontdekking de deuren heeft gesloten. In 2005 zijn twee privé-huizen gesloten, terwijl drie massagesalons in een bestuurlijk traject zitten. Tot slot zijn in 2005 21 beheerders aangeschreven omdat zij niet geheel voldeden aan de eisen die behoren bij de vergunning. Het gaat hierbij met name om aspecten met betrekking tot de hygiëne.

Regio Limburg-Noord

In de regio Limburg-Noord is gekeken naar de incidentcodes mensenhandel/mensensmokkel, controle prostitutie en illegale vreemdeling. Bij de incidentcode illegale vreemdeling is door de politie zelf nagegaan in hoeverre het bij deze meldingen gaat om prostitutie. Bij de overige meldingen is het doorlezen gebeurd door de onderzoekers van INTRAVAL, om ook hierbij de meldingen te controleren op het al dan niet sprake zijn van prostitutie.

In tabel 7.5 is te zien dat de politie in Limburg-Noord in 2004 18 meldingen met betrekking tot de code 'controle prostitutie' in het BPS heeft weergegeven. In 2005 zijn dat 14 meldingen. Daaronder worden onderwerpen weggeschreven als illegaal tippelen, clubs zonder vergunning en aangetroffen prostituees zonder geldige verblijfstitel. Deze laatste meldingen staan ook weergegeven onder de code 'illegale vreemdeling', waarvan er in 2004 4 zijn terug te vinden en in 2005 2. In beide jaren is twee keer een melding met betrekking tot mensenhandel genoteerd.

Onder 'controle prostitutie' staan in 2004 in totaal 16 vrouwen beschreven die illegaal tippelden; in 2005 gaat het om drie vrouwen. Het aantal controles hierop is in 2005 dan ook aanzienlijk lager dan in 2004. In 2005 zijn de controles op legaal verblijf in Nederland daarentegen sterk toegenomen. Dit verklaart de toename van het aantreffen van tien illegaal in Nederland verblijvende vrouwen in 2004 naar 26 in 2005. In 2004 is verder één club zonder vergunning aangetroffen tijdens controles, tegenover 3 in 2005.

Tabel 7.5 Beschrijving meldingen BPS regio Limburg-Noord, 2004 en 2005

	2004	2005
Controle prostitutie	18	14
Illegale vreemdeling	4	2
Mensenhandel	2	2

7.4 Overlap

Met behulp van de overlap tussen twee (onafhankelijke) bestanden kan een schatting worden gemaakt van de omvang van de totale groep, in dit geval het aantal slachtoffers van mensenhandel. De omvang kan worden berekend aan de hand van de zogenoemde capture-recapture methode.

Omvangschatting

Met behulp van de registraties van de politie en de Stichting Tegen Vrouwenhandel (STV) zijn in theorie omvangschattingen mogelijk van het aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Hiervoor kan de capture-recapture (vangst-hervangst) methode worden toegepast. Daarbij worden de in twee of meer afzonderlijke en onafhankelijke bestanden geregistreerde slachtoffers vergeleken. Het aantal slachtoffers dat in beide bestanden voorkomt wordt beschouwd als de hervangst. Op grond van de overlap en het aantal slachtoffers dat in slechts één van beide bestanden voorkomt, kan de omvang van de totale populatie worden geschat. Hierbij geldt dat naarmate de overlap groter is, de schatting van de populatie kleiner wordt. Vergeleken met andere technieken is dit een van de meest betrouwbare schattingsmethoden.^{3,4}

Hoewel de capture-recapture methode is toegepast op de door ons ontvangen bestanden van de politie en de STV, is gebleken dat deze methode hier geen verantwoorde schatting oplevert. Er worden twee aannames overtreden. Ten eerste wordt de aanname van een gesloten populatie geweld aangedaan. Bij de methode geldt namelijk de assumptie dat de populatie gedurende de periode waarover wordt geschat, gesloten dient te zijn. Dit houdt in dat wordt aangenomen dat de omvang van de populatie in de gehele schattingsperiode constant is. Naarmate de onderzoeksperiode langer is, neemt de kans toe dat in dit geval slachtoffers van mensenhandel naar elders vertrekken of van elders juist toestromen. Er is met andere woorden geen sprake van een gesloten populatie. Een tweede aanname is dat de gebruikte bestanden onafhankelijk zijn. Hiervan is geen sprake bij de slachtoffers van mensenhandel. De bij de STV geregistreerde vrouwen worden immers met name door de politie aangeleverd. Ook wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd, is van de overige geregistreerde slachtoffers niet met zekerheid te bepalen of de gegevens toch niet via de politie zijn aangeleverd.

Een derde belemmering om de capture-recapture goed uit te voeren is het niet voldoende betrouwbaar zijn van gegevens in de verkregen bestanden, met name die van de STV. Bij de test zijn uit het bestand van

³ Zie Smit, F., P. van der Heijden, G. van Gils (1994): Enkele weinig bekende methoden om het aantal plegers van misdrijven te schatten. Tijdschrift voor criminologie, 36, nr 2.

⁴ In formule ziet de capture-recapture methode er als volgt uit:

$$\text{Omvang} = \frac{(\text{aantal bekend in bestand A} \times \text{aantal bekend in bestand B})}{\text{aantal bekend in zowel bestand A als bestand B}}$$

de STV de gegevens geselecteerd van de vrouwen die afkomstig zijn uit één van de regio's. Deze gegevens zijn vervolgens gekoppeld aan de gegevens van de verschillende politieregio's. Bij de gegevens van de STV dient te worden opgemerkt dat niet van alle vrouwen de naam en/of volledige geboortedatum bekend is. Aangezien de koppeling wordt gemaakt aan de hand van een zogenoemd ident (eerste twee letters van de achternaam en de geboortedatum) zijn de gegevens van de vrouwen waarvan dit niet bekend is in deze analyse niet meegenomen. Voor de regio Limburg-Noord heeft dit bijvoorbeeld tot gevolg dat een schatting niet mogelijk is. Van de zes vrouwen uit deze regio die bij STV bekend zijn, is van slechts twee de volledige naam en geboortedatum bekend. In het door het EMM aangeleverde bestand met de meldingen van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland staat alleen het geboortjaar vermeld en niet de gehele geboortedatum, waardoor een koppeling eveneens niet mogelijk is.

8. CONCLUSIES

Hieronder worden de conclusies van het onderzoek naar illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche besproken aan de hand van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de stand van zaken in de prostitutiebranche, het voorkomen van niet-legaliteit en uitbuiting, de omvang en veranderingen in de verschijningsvormen, verbanden tussen (geografische) verschuivingen en beleid en nieuwe vormen van erotisch vermaak.

Om de invloed van maatregelen, in dit geval de opheffing van het bordeelverbod, te kunnen aantonen zou idealiter sprake moeten zijn van een nulmeting en een controlesituatie. Dit laatste is niet mogelijk, er is immers geen vergelijkbaar land met vergelijkbare ontwikkelingen waar geen opheffing van het bordeelverbod heeft plaatsgevonden. Ook een nulmeting heeft niet plaatsgevonden, in die zin dat voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod een exact vergelijkbaar onderzoek heeft plaatsgevonden. Wel is de sociale positie van prostituees voorafgaande aan de opheffing van het bordeelverbod in kaart gebracht (Venicz en Vanwesenbeeck 2000) en is de opheffing van het bordeelverbod en de invloed daarvan op illegaliteit en uitbuiting een jaar na invoering ervan geëvalueerd (Goderie e.a. 2002). Met name met dit laatstgenoemde onderzoek zullen aan het eind vergelijkingen worden gemaakt, zodat ontwikkelingen in de tijd zichtbaar worden. Verder hebben Visser e.a. (2000) een nulmeting verricht een jaar voor de invoering van de 'wet die de opheffing van het algemene bordeelverbod regelt'. Het betreft de zogenoemde Profeit Studie. Ook hiermee worden vergelijkingen gemaakt.

Vooraf dient te worden opgemerkt dat het onderzoek in een relatief kort tijdsbestek heeft plaatsgevonden. Dat geldt met name voor het veldwerk in de regio's (maart tot en met juni 2006). Hierdoor is weliswaar een goed beeld verkregen van de huidige stand van zaken in de sector (met name het vergunde deel), maar is niet altijd de mogelijkheid gecreëerd om meer de diepte in te gaan om zo een optimaal beeld te verkrijgen. Er is goed inzicht in de mate waarin illegaliteit, minderjarigheid en uitbuiting in de vergunde sector voorkomt. Ook is per regio duidelijk geworden in welke mate niet-vergunde seksinrichtingen aanwezig zijn. Uitingsvormen van prostitutie die zich geheel in het verborgene voordoen, zijn nauwelijks aangetroffen. Informatie over in hoeverre zich hier illegaliteit, minderjarigheid en uitbuiting voordoen is dan ook algemener van aard. Waarschijnlijk had een langere doorlooptijd tot

specifiekere inzichten kunnen leiden. Gedurende het veldwerk, maar ook uit onze ervaringen met eerdere onderzoeken in de prostitutiebranche en daarbuiten, is namelijk gebleken dat vertrouwen bij respondenten een belangrijke factor is. Dit vertrouwen neemt toe met de tijd die doorgebracht wordt in de (lokale) prostitutiebranche. Daarnaast blijken vele respondenten nieuwe respondenten te kunnen aandragen. Soms betreffen dit personen die niet altijd aanwezig zijn of die moeilijk te bereiken zijn, waardoor de doorlooptijd eveneens toeneemt. Getracht is de nadelen van de beperkte veldwerkperiode te ondervangen door zoveel mogelijk de ervaringen van alle betrokkenen te verkrijgen, dat wil zeggen zowel vanuit het beleid, de handhaving, de hulpverlening als vanuit de branche zelf (exploitanten, prostituees) en haar klanten. Bovendien hebben de werkzaamheden, conform de activiteiten in de prostitutiebranche, plaatsgevonden in de middag, avond en nachtelijke uren.

8.1 Stand van zaken

- Wat is de stand van zaken in de prostitutiebranche?

- **Zowel aanbod als vraag lijkt te zijn afgenomen**

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de stand van zaken in de prostitutiebranche. Uit eigen observaties, maar ook uit de verhalen van de exploitanten, prostituees en overige betrokkenen blijkt dat zowel het aanbod aan als de vraag naar prostitutie, in ieder geval in de vergunde branche, zijn afgenomen de afgelopen jaren. Oorzaak en gevolg zijn hierbij niet eenduidig vast te stellen. Landelijk gezien zijn diverse clubs gesloten, staat een deel van de ramen leeg en klagen prostituees uit diverse bedrijfstakken over een gering inkomen. Daarnaast geven prostituanten aan dat zij, met name vanwege de hoge prijzen, minder frequent prostituees bezoeken. De hoge prijzen lijken vooral hun intrede te hebben gedaan sinds de invoering van de euro. Dit was een jaar na de opheffing van het bordeelverbod op 1 januari 2002. Er kan echter ook worden verondersteld dat de hogere prijzen het gevolg zijn van een afgenomen vraag: om de kosten te dekken en alsnog enige verdiensten te verkrijgen heeft de prostitutiebranche de prijzen verhoogd. Op de ontwikkelingen in vraag en aanbod in het niet-vergunde deel van de branche is het zicht beperkter. Het meest in het oog springende niet-vergunde aanbod bestaat uit escortbureaus. Van exploitanten en prostituees die in de escort werkzaam zijn, is vergelijkbare informatie ontvangen als van informanten uit de vergunde branche. Later in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op eventuele verschuivingen die zich

hebben voorgedaan in de branche. In ieder geval bestaat een duidelijke indruk dat het vergunde deel groter is dan het niet-vergunde deel.

- **Variëteit is afgenomen**

Meerdere betrokkenen geven duidelijk aan dat de variëteit binnen de (vergunde) prostitutiebranche qua aanbod aan prostituees is afgenomen. Er is met name een afname te zien van prostituees uit Rusland, Bulgarije en Zuid-Amerikaanse landen. Een aantal prostituanten zegt dat deze ontwikkeling de branche niet ten goede is gekomen, aangezien de huidige prostituees het vak meer plichtmatig dan met plezier uitvoeren. Dit neemt niet weg dat het aanbod groter lijkt te zijn dan de vraag. Via internet is een keuze uit duizenden vrouwen en mannen mogelijk die zich aanbieden voor seksueel contact tegen betaling. In clubs en privé-huizen is voor klanten over het algemeen een (ruime) keuze mogelijk uit aanwezige prostituees. Tijdens observaties in raamgebieden en op tippelzones lijkt het ramengebied in Utrecht één van de weinige plekken te zijn waar klanten in grote getale aanwezig zijn.¹ Ook in het Amsterdamse Wallengebied zijn veel voorbijgangers aangetroffen. Hier zal het echter in grote mate om toeristen gaan. Prostituees zelf geven overigens aan daar te werken waar klanten zijn. Na een paar stille avonden in de ene club vertrekken ze naar een andere club waar het drukker zou zijn.

Een andere mogelijke verklaring voor de enigszins afnemende belangstelling voor prostitutie in Nederlandse clubs, ramen, escort en thuiswerk is een verplaatsing naar overige vormen van erotisch vermaak, zoals saunaclubs in Duitsland. Daarop wordt hieronder nader ingegaan. Duidelijk is wel geworden dat het aanbod aan seksuele handelingen zonder condoom in de Duitse saunaclubs de nodige Nederlandse prostituanten heeft aangetrokken.

- **Regelgeving is (nog steeds) niet geheel duidelijk**

Hoewel in de andere deelonderzoeken van de evaluatie van het bordeelverbod meer aandacht wordt besteed aan (gemeentelijke) regelgeving en handhaving, is in ons onderzoek naar voren gekomen dat deze regelgeving en handhaving voor veel exploitanten en prostituees (nog steeds) niet goed duidelijk zijn. Zo ontstaat regelmatig verwarring over het al dan niet in loondienst hebben van prostituees, met name in verband met het betalen van belasting en UWV-premies. Bovendien zijn exploitanten het veelal niet eens met het idee dat in clubs en privé-huizen vrijwel altijd sprake zou zijn van loondienst. In deze vormen van prostitutie is er volgens de exploitanten juist sprake van zelfstandigheid.

¹ Via een geïnterviewde prostituant is, hoewel dit niet onder de verdiepingsregio's valt, ook het ramengebied in Utrecht bezocht.

De controle op de wettelijk vereiste zelfstandigheid bij prostituees van buiten de EER is daarnaast ook niet altijd optimaal.

Veel exploitanten geven aan dat ze bij twijfel over de geldigheid van de verblijfspapieren de vreemdelingenpolitie bellen en/of het paspoort van de betreffende prostituee faxen. Controles door de belastingdienst worden overigens over het algemeen meer 'gevreesd' dan controles door de (vreemdelingen)politie. Een verwarrend aspect daarbij is dat de belastingdienst niet controleert op verblijfsstatus: wanneer er arbeid wordt verricht en er wordt geld verdiend, dan dient de betrokken prostituee (of exploitant) belasting af te dragen, onafhankelijk van het wel of niet legaal verblijven in Nederland. Voor exploitanten en prostituees is niet altijd duidelijk wie wat wanneer controleert.

8.2 Niet-legaliteit en uitbuiting

- Waar en in welke verschijningsvormen vindt men onvrijwilligheid, illegaliteit, uitbuiting en minderjarigheid in de prostitutie?
- Is een indicatie te geven van de omvang van deze verschijningsvormen?

• Niet-vergunde deel lijkt niet omvangrijk

Een vorm van niet-legale exploitatie, namelijk het exploiteren van een seksinrichting zonder te beschikken over een vergunning indien het lokale beleid dat wel vereist, komt in geringe mate voor. Van alle locatiegebonden prostitutie, dat wil zeggen van alle aanwezige clubs, ramen, privé-huizen en erotische massagesalons in de onderzochte regio's, is een gering deel niet-vergund. Dat komt niet alleen naar voren uit de informatie van medewerkers van gemeenten en politie en prostituees en prostituanten, maar ook tijdens het veldwerk is dit duidelijk geworden, waarbij immers onder andere vergelijkingen zijn gemaakt tussen lijsten van vergunde inrichtingen enerzijds en ter plaatse aangetroffen inrichtingen en het aanbod in lokale kranten en op het internet anderzijds. Overigens doen zich in Amsterdam enkele ontwikkelingen voor waarbij vergunningen bij heraanvraag niet langer verstrekt worden op grond van een controle met behulp van de Bibobtoets. Tot nog toe lijkt deze wijze van controleren te leiden tot het intrekken van een aanzienlijk deel van de vergunningen in Amsterdam. In hoeverre deze inrichtingen de exploitatie desondanks wel voortzetten (en daarmee niet-legaal zijn) is nu nog onduidelijk. De toepassing van

de Bibob-wetgeving heeft in de overige drie regio's Eindhoven, Groningen en Noord- en Midden-Limburg, voor zover deze wordt toegepast, niet of nauwelijks geleid tot het intrekken of niet verlenen van een vergunning.

Bij straatprostitutie en niet-locatiegebonden prostitutie, met name de escort, komt het vaker voor dat er zonder vergunning wordt gewerkt. Tijdens het veldwerk zijn meerdere escortbureaus of bemiddelaars aangetroffen die daartoe geen vergunning hebben in de gemeente waar zij actief zijn en vaak ook gevestigd zijn. Een bekend verschijnsel bij de escort is echter dat zij zich makkelijk kunnen vestigen in een gemeente waar geen sprake is van een vergunningenstelsel voor escortactiviteiten, terwijl de werkzaamheden worden uitgevoerd in de gemeente die een vergunningenstelsel hanteert. Steeds meer gemeenten gaan over tot het vergunningplichtig stellen van de escortsector, waardoor verschillen tussen gemeenten verminderen.

Straatprostitutie buiten een eventuele tippelzone is, indien dit als zodanig is opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening, niet-legaal. Deze niet-legale vorm van straatprostitutie is aangetroffen zowel in de regio's waar een tippelzone aanwezig is, als in de regio's die niet beschikken over een tippelzone. In alle gevallen betreffen dit overigens voornamelijk verslaafde vrouwen die via prostitutie proberen te voorzien in hun behoefte aan harddrugs. De omvang van niet-legale straatprostitutie is echter gering. In zowel Eindhoven, Groningen als Venlo gaat het in totaal om zo'n tien tot 15 vrouwen die op straat (buiten de zone) kunnen worden aangetroffen. Dit blijkt niet alleen uit observaties, maar ook uit de informatie van de hulpverlening, politie en de prostituees zelf. De sluiting van de tippelzone in Amsterdam eind 2003 lijkt weinig effect te hebben gehad op de straatprostitutie in de stad. Sinds 1998 ligt het aantal prostituees dat in een week in de Amsterdamse binnenstad tippelt tussen de 15 en 35 per week (De Loor 1998, Korf e.a. 2005).

Daarnaast is er een categorie inrichtingen waarvoor geen prostitutievergunning nodig is, maar waar wel prostitutie plaatsvindt, echter niet officieel. Dit betreft bijvoorbeeld parenclubs, massagesalons en sauna's. Voor zover deze inrichtingen geen vergunning voor prostitutie hebben, mag er geen prostitutie plaatsvinden. Het probleem bij deze vormen van exploitatie is echter dat er vaak geen grond is voor controleteams of (vreemdelingen)politie om binnen te treden. Officieel kan het dan ook lastig zijn om vast te stellen dat er prostitutie plaatsvindt. Zodra wel is vastgesteld dat er sprake is van prostitutie, kan er vervolgens worden gecontroleerd op vergunningen en op de aanwezigheid van prostituees zonder een voor arbeid geldige

verblijfsvergunning en/of onvrijwilligheid en uitbuiting. In een parenclub of sauna blijft het echter lastig om op voor arbeid geldige verblijfsvergunningen te controleren, aangezien eventuele prostituees (kunnen) aangeven dat zij de inrichting in kwestie bezoeken met hun partner of gewoon een bezoeker zijn. Gedurende het onderzoek zijn enkele van deze inrichtingen aangetroffen.

- **Minderjarigheid lijkt weinig voor te komen in de prostitutiebranche**

Gedurende het onderzoek is gebleken dat in het vergunde deel van de prostitutiebranche over het algemeen weinig sprake lijkt te zijn van minderjarigheid. In de onderzochte regio's zijn tijdens controles van de (vreemdelingen)politie of prostitutiecontroleteams sporadisch minderjarige prostituees aangetroffen. Ook over het niet-vergunde deel van de branche, voor zover daarop zicht is verkregen, zijn geen signalen over een grote aanwezigheid van minderjarigen vernomen. Wel wordt door hulpverleners regelmatig geconstateerd dat prostituees vlak na hun 18e in de branche aan de slag gaan. In de aanloop naar het 18e levensjaar zou bij deze prostituees dan ook sprake zijn van 'inwerken' in de vriendenkring, al dan niet via het verschijnsel loverboys en/of veranderende seksuele normen en waarden onder de jeugd. De geluiden vanuit de hulpverlening en de recente literatuur² kunnen niet worden bevestigd, maar ook niet worden ontkend. Bovendien dienen jeugdcultuur en prostitutie, in het bijzonder de opheffing van het bordeelverbod, niet met elkaar te worden verward.

Prostitutie onder Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) wordt veelal als apart onderdeel gezien. Tijdens ons onderzoek is er enkele malen sprake van verontrustende signalen omtrent minderjarige asielzoekers, met name meisjes, die verdwijnen uit asielzoekerscentra. Deze verdwijning vindt op een zodanige wijze plaats (de meisjes worden opgehaald door mannen, ze kleden zich steeds bloter, ze beschikken in toenemende mate over dure spullen, ze blijven steeds langer weg) dat informanten vermoeden dat zij in de prostitutie terecht zijn gekomen. Waar in Nederland zij terecht komen en in welke sectoren binnen de (al dan niet vergunde) branche is echter niet bekend. In het zuiden van het land zou het voornamelijk gaan om jongens uit asielzoekerscentra die zich aanbieden voor prostitutiecontacten in het homocircuit. Ons onderzoek leende zich er echter niet voor om op deze specifieke vorm van mogelijke minderjarige prostitutie in te gaan. Het

² GGD Amsterdam 2006, Bovenkerk 2006, ECPAT 2003, Hoogendoorn 1999, Venicz en Vanwesenbeeck 1998.

vergt een apart, speciaal onderzoek om hierover meer zekerheid te verkrijgen.³

- **Werken zonder daartoe geldige verblijfsvergunning lijkt te zijn afgenomen**

In de vergunde branche worden verblijfsvergunningen over het algemeen consequent en frequent gecontroleerd. Tijdens deze controles komt het nog steeds voor dat prostituees niet over een geldige verblijfsvergunning beschikken. Meestal gaat het hierbij om vrouwen uit landen buiten de EER, maar ook vrouwen uit Bulgarije en Roemenië zonder machtiging tot voorlopig verblijf en/of een verklaring van zelfstandig ondernemerschap worden aangetroffen. Wij kunnen echter niet met zekerheid bevestigen dat controles daadwerkelijk tot en met de verklaring van zelfstandigheid worden doorgevoerd, aangezien informanten hierover niet altijd duidelijk zijn geweest. Verder geven veel prostituees uit Oost-Europa aan dat ze uit Polen of Tsjechië afkomstig zijn. Wij zijn hierbij niet zo ver gegaan dat wij zelf naar paspoorten en dergelijke hebben gevraagd. Het kan dan ook zijn dat deze vrouwen toch uit bijvoorbeeld Bulgarije afkomstig zijn, al dan niet met een (ver)vals(t) paspoort of niet beschikken over papieren die hun zelfstandig ondernemerschap aantonen.

Het is echter duidelijk geworden dat het aantal prostituees uit landen buiten de EER of uit de Associatielanden is afgenomen. De afname heeft zich ingezet vanaf het moment dat de zogenoemde schoonveegacties in de prostitutiebranche hebben plaatsgevonden, over het algemeen één tot twee jaar na de opheffing van het bordeelverbod. Gedurende die acties zijn met name vrouwen uit Rusland, Roemenië en Zuid-Amerikaanse landen uit de prostitutiebranche gehaald. Vrouwen uit deze landen die tijdens het onderzoek nog wel worden aangetroffen zijn over het algemeen getrouwd met een Nederlander of een inwoner van een ander EER-land, of beschikken over een Spaans paspoort. Zowel hulpverleners als exploitanten, prostituees en prostituanten geven aan dat vrouwen uit landen buiten de EER, die in voorgaande jaren in de Nederlandse prostitutie werkten, momenteel voornamelijk in andere landen in Europa, met name Spanje en Italië, aan het werk zijn gegaan. Een deel zou het 'illegale circuit' zijn ingegaan. Daarop wordt hieronder nader ingegaan.

³ Door Bronsveld (2004) is na langdurig onderzoek in Rotterdam geconcludeerd dat dit soort misstanden niet op grote schaal lijken voor te komen.

- **Signalen over onvrijwilligheid en uitbuiting zijn in geringe mate aangetroffen**

Voor het vaststellen van uitbuiting en onvrijwilligheid zijn wel signalen geformuleerd, maar van daadwerkelijke indicatoren is nog geen sprake (Van der Leun en Vervoorn 2004). Hierdoor moeten uit verhalen van hulpverleners, exploitanten, prostituees en prostituanten signalen worden gedestilleerd die wijzen op een bepaalde mate van uitbuiting en onvrijwilligheid. Deze signalen zijn tijdens het veldwerk wel aangetroffen, zij het in geringe mate. Het gaat om signalen over onvrijwilligheid die zijn vernomen van prostituanten (zij spreken meer dan eens over prostituees die geen plezier in het werk hebben), verhalen van exploitanten en prostituees over 'foute vriendjes' die verdiend geld komen afhalen (hierbij dienen verslaafde prostituees niet te worden vergeten) en de vaststelling door diverse informanten dat er regelmatig sprake is van hoge huurprijzen, lange werkdagen en steeds wisselende werkplekken. Wanneer gradaties in onvrijwilligheid en uitbuiting worden aangebracht kan worden gezegd dat de meer ernstige vormen zoals het onder valse voorwendselen totaal onwetend in de prostitutie in Nederland terecht komen weinig zijn aangetroffen, ofwel in ieder geval niet aantoonbaar gemaakt kunnen worden.

Uit gegevens van de politie en de Stichting Tegen Vrouwenhandel blijkt dat er tussen 2004 en 2005 een lichte toename is te zien van het aantal meldingen van (slachtoffers van) mensenhandel. Dit wordt voornamelijk toegeschreven aan de toegenomen aandacht voor mensenhandel, onder andere via de campagne Schijn bedriegt van Meld Misdaad Anoniem. Bijna de helft van de meldingen bij de STV is overigens afkomstig van justitiële instanties (inclusief politie). Het aantal meldingen bij de STV en de politie wordt over het algemeen als het topje van de ijsberg gezien. Bovendien is de wijze van registreren bij de politie (nog) niet uniform wanneer het over prostitutie en mensenhandel gaat. Hierdoor kunnen enkele aanwijzingen voor mensenhandel of andere vormen van niet-legale prostitutie in het registratiesysteem 'verdwenen' zijn, ofwel niet direct traceerbaar zijn, waardoor mogelijk een extra onderschatting ontstaat. Door deze onvolkomenheden in de registraties en de afhankelijkheid tussen de systemen van de STV en de politie (de ene instantie verwijst naar de andere door) is een schatting van de omvang met behulp van de capture-recapture methode op dit moment niet zinvol.

- **Bewustwording over onvrijwilligheid, illegaliteit en uitbuiting is toegenomen**

Uit de gesprekken met exploitanten en prostituanten wordt duidelijk dat zij zich steeds meer bewust zijn van het voorkomen van onvrijwilligheid, illegaliteit en uitbuiting. Dit is een positieve ontwikkeling te noemen. Exploitanten willen over het algemeen niets

meer te maken hebben met een verdacht aanbod van prostituees. Hiermee wordt bedoeld dat zij mannen die één of meerdere vrouwen aanbieden om in de seksinrichting van de exploitant te werken afwijzen. Deze mannen worden door de exploitanten al snel verdacht van mensenhandel of van uitbuiting wanneer het om een 'vriendje' gaat. Ook is men steeds alerter op landen van herkomst en (ver)vals(t)e paspoorten. Bij twijfel wordt in toenemende mate de (vreemdelingen)politie gebeld. Met name vrouwen uit Afrikaanse landen worden door exploitanten gewantrouwd wat betreft legaal verblijf in Nederland.

- **Legaal circuit lijkt groter te zijn dan 'illegaal circuit'**

In de volksmond wordt vaak gesproken over een 'illegaal prostitutiecircuit'. Hiermee wordt enerzijds bedoeld een aanbod aan prostitutie dat buiten controles van gemeenten, politie en belastingdienst valt. Anderzijds gaat het om aanbod waarbij prostituees te werk worden gesteld die niet beschikken over een voor arbeid geldige verblijfsvergunning. Hierbij zouden dan ook exploitanten en pooiers betrokken zijn die de prostituees uitbuiten en tegen hun zin laten werken. Tijdens het veldwerk is geen uitgebreid 'illegaal prostitutiecircuit' aangetroffen. Ook betrokkenen uit de prostitutie zelf, die bijvoorbeeld aangeven dat Russische prostituees 'in het illegale circuit zijn verdwenen', kunnen niet aangeven waaruit dit illegale circuit dan bestaat. Het gaat hierbij niet om het niet willen verstrekken van de gevraagde informatie, maar simpelweg om het niet weten. Zo zijn meerdere geïnterviewden met verschillende achtergronden en uit verschillende regio's het antwoord op (door)vragen schuldig gebleven. Gezien de beperkte tijd waarin het veldwerk heeft kunnen plaatsvinden zijn wij niet in staat geweest ons optimaal te verdiepen in het al dan niet aanwezig zijn van het illegale circuit. Desalniettemin zijn wij, om de hierboven genoemde reden, van mening dat de kans aanzienlijk is dat het veronderstelde 'illegale circuit' in belangrijke mate niet bestaat.

8.3 Veranderingen in verschijningsvormen

- Welke verschijningsvormen (lijken te) zijn verdwenen, gegroeid, afgenomen of ontstaan sinds de opheffing van het bordeelverbod?
- In hoeverre heeft een geografische verschuiving plaatsgevonden?
- Is er sprake van een verschuiving naar de lastiger te controleren sectoren (escortsector, prostitutie in hotels, koffiehuisen) en in hoeverre is hierbij sprake van illegaliteit en uitbuiting?

- **Verschijningsvormen zijn duidelijker afgebakend en aanbod is enigszins gewijzigd**

Sinds de opheffing van het bordeelverbod en vervolgens met name sinds de vaststelling en handhaving van gemeentelijk beleid zijn verschijningsvormen van prostitutie duidelijker afgebakend. Dit betekent dat er steeds minder aanbod in de marge is. Zo zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden tot betaalde seks in een seksbioscoop of parenclubs⁴ die af en toe een avond organiseerden waarbij prostituees aanwezig waren afgenomen. Daarnaast is te zien dat het aantal clubs en privé-huizen afneemt, vanwege de toegenomen regelgeving en controles daarop en de afgenomen inkomsten. De contactlegging via het internet voor privé-ontvangst of escort is daarentegen toegenomen. Er zijn talloze sites waarop prostituanten terecht kunnen om een prostituee te bestellen. Verder is er een toename te zien, zij het in geringe mate, van sauna- en parenclubs. Daarbij is een aantal voormalige clubs nu overgegaan tot parenclub. Dit is met name in het noorden van het land het geval.

- **Er lijkt nauwelijks sprake te zijn van lokale verschuivingen**

Er lijken zich nauwelijks regionale verschuivingen van locatiegebonden prostitutie voor te doen. In de regio Groningen, maar met name in Noord- en Midden-Limburg zijn regionale afspraken gemaakt. Dit varieert van het 'uitlenen' van het prostitutiecontroleteam tot regionale afspraken over de vergunningverlening. Hierdoor zijn binnen deze regio's nauwelijks verschuivingen te zien. Wel bieden prostituees hun diensten in verschillende steden binnen en tussen regio's aan. Binnen

⁴ Het aantal parenclubs is weliswaar toegenomen, maar het aantal parenclubs dat incidenteel (openlijk) gebruik maakte van prostituees is afgenomen.

een regio wordt vaak uitgeweken naar locaties waar meer klanten komen, tussen regio's vinden verschuivingen plaats die veeleer te maken hebben met het uitproberen van een regio of andere verschijningsvorm van prostitutie. Zo circuleert in het noordoosten van Groningen vaak eenzelfde groep prostituees, die tussentijds enkele weken in het eigen vaderland doorbrengen. In Limburg is een verschuiving over de grens te zien: in Duitsland bevinden zich enkele sauna- en FKK-clubs die veel klanten, ook uit Nederland, trekken. Nederlandse prostituanten maken in toenemende mate gebruik van dit aanbod. Redenen zijn het grote aanbod aan prostituees, de herkomst van de prostituees en de mogelijkheden tot seksuele handelingen zonder condoom. In Groningen is het daarentegen zo dat ongeveer de helft van de klanten juist uit Duitsland afkomstig is. Deze Duitse klanten vinden de mogelijkheden in Nederland aantrekkelijker en anoniemer. In Limburg en Eindhoven is tevens gesignaleerd dat een escortbureau zich is gaan vestigen in België om zo onder de Nederlandse regelgeving uit te komen. Daarnaast wordt in de escortsector sowieso aangegeven dat het relatief eenvoudig is om zich te vestigen in een gemeente waar (nog) geen vergunningstelsel voor escortbedrijven is ingevoerd. Amsterdam wordt hiervan als grootste en belangrijkste voorbeeld genoemd. De werkzaamheden kunnen vervolgens in elke willekeurige gemeente (ook die met een vergunningstelsel) plaatsvinden.

- **Er lijkt enigszins sprake te zijn van een verschuiving naar lastiger te controleren sectoren**

Zoals hierboven al is aangegeven hebben zich enkele verschuivingen voorgedaan naar lastiger te controleren sectoren, zoals de parenclub en de saunaclub. Controle in deze sectoren vindt overigens wel gewoon plaats wanneer de betrokken club een vergunning voor een prostitutie-inrichting heeft. Ook de escort is, daar waar geen vergunning nodig is voor dit type prostitutie-aanbod, lastiger te controleren. Zoals hierboven aangegeven is het relatief eenvoudig voor een escortbedrijf om zich te vestigen in een gemeente waar geen vergunning benodigd is. Informanten geven dan ook aan dat dit relatief vaak voorkomt. Met name in Amsterdam, waar (nog) geen vergunningstelsel voor escort geldt, zijn relatief veel escortbedrijven gevestigd die (ook) buiten Amsterdam werkzaam zijn. Overigens worden ook in gemeenten met een vergunningstelsel voor escort niet-vergunde escortbedrijven aangetroffen. Dit doet zich relatief vaker voor dan de aanwezigheid van niet-vergunde clubs, ramen of erotische massagesalons. Daarnaast is er tijdens het onderzoek meermalen sprake van het gebruik van hotels of motels als werkplek door prostituees. Het is moeilijk om vast te stellen in hoeverre dit is toegenomen sinds de opheffing van het bordeelverbod. De contactlegging tussen prostituee en prostituant vindt in deze gevallen ter plekke plaats of via het internet en mobiele telefoonnummers.

Contactlegging via het internet of mobiele telefoon is overigens wel toegenomen sinds de opheffing van het bordeelverbod. De toegang tot en het gebruik van internet zijn de afgelopen jaren gestegen. Internet geeft prostituanten de mogelijkheid om tips uit te wisselen, het verlaagt drempels en de anonimiteit is groot. Daarbij is het aanbod van privé-ontvangst en escort op het internet zeer groot. In hoeverre het daadwerkelijk om individueel werkende prostituees gaat is onduidelijk. Het is namelijk regelmatig voorgekomen dat vrouwen die op het eerste oog individueel werken verbonden blijken te zijn aan een escortbureau of club. De controle op dit aanbod op het internet is door de omvang lastig, hoewel bij de meeste aanbieders wel een locatie of werkgebied wordt genoemd. Dit laatste kan de controlemogelijkheden ten goede komen.

In de media doen zich daarnaast wel eens verhalen voor over Turkse en Marokkaanse koffie- en theehuizen waar prostitutie plaats zou vinden. Van de onderzochte regio's zijn alleen in Eindhoven hiervoor aanwijzingen gevonden, waar sinds 2003 politiecontroles plaatsgevonden in de lokale koffie- en theehuizen. Daarbij zijn in 2003 inderdaad prostituees (uit Bulgarije) aangetroffen. Sindsdien worden elk jaar zo'n 20 willekeurig gekozen (Turkse) horecavoorzieningen gecontroleerd. Tijdens die controles zijn geen illegaal in Nederland verblijvende vrouwen meer aangetroffen.

8.4 Verband verschuivingen en beleid

- Is er een aannemelijk verband tussen geconstateerde verschuivingen en de wijziging in de wetgeving?
- Is er een aannemelijk verband tussen geconstateerde regionale geografische verschuivingen en de wijzigingen in lokaal beleid?

- **Wetswijziging leidt tot toename controles, gevolgd door enige afname aanbod**

Enkele verschuivingen in de prostitutiebranche zijn direct toe te schrijven aan wijzigingen in de wetgeving. Dankzij de toegenomen regelgeving en de controle daarop heeft een aantal clubs hun deuren gesloten (te weinig aanbod en/of vraag, geen zin in formaliteiten, Bibob) of zijn onder een andere vorm (parenclub) doorgegaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de controles door de Belastingdienst door

betrokkenen in de branche soms worden verward met de wetswijziging: de belastingplicht gold ook voorafgaand aan de wetswijziging al. Het is echter wel zo dat de Belastingdienst intensiever is gaan controleren de afgelopen jaren. Dit wordt als bezwarend ondervonden door exploitanten en prostituees. Parenclubs en saunaclubs hebben wat de belastingcontrole betreft het 'voordeel' dat er geen sprake zal zijn van loondienst, aangezien eventuele prostituees aanwezig zijn als gast.

Een ander rechtstreeks gevolg van regelgeving en controle is de afname van prostituees afkomstig van buiten de EER. De controles hierop zijn sinds de opheffing van het bordeelverbod in de onderzochte regio's fors toegenomen.

In hoeverre de toename van het aanbod via internet extra is gestimuleerd door de wetswijziging is onduidelijk. Betrokkenen wijzen wel op een toename van het aanbod via internet en mobiele telefonie, maar dit heeft uiteraard ook te maken met de toegenomen toegang tot of beschikbaarheid over deze communicatiemiddelen.

- **Lokaal beleid lijkt nauwelijks van invloed te zijn op (geografische) verschuivingen**

Lokaal beleid lijkt nauwelijks van invloed te zijn op (geografische) verschuivingen. Dit komt onder andere omdat regionale afspraken zijn gemaakt en lokale overheden hun beleid op elkaar afstemmen. Geconstateerd is de vestiging van twee escortbedrijven uit het zuiden van het land in België, om zo het lokale vergunningstelsel te omzeilen. Daarnaast vestigen escortbedrijven zich in gemeenten die voor deze sector (nog) geen vergunningstelsel hanteren. Hiervan is echter niet duidelijk in hoeverre de verschuiving zich sinds de opheffing van het bordeelverbod heeft voorgedaan. Daarnaast is er in sommige regio's sprake van een verplaatsing van klanten naar saunaclubs vlak over de grens in Duitsland. In hoeverre dit een gevolg is van het lokale beleid in Nederland is echter niet aan te tonen.

8.5 Nieuwe vormen

- In hoeverre gaan nieuwe vormen van erotisch vermaak gepaard met prostitutie?

- **Relatief nieuwe vormen van erotisch vermaak doen zich nauwelijks voor en gaan in beperkte mate gepaard met prostitutie**

Daadwerkelijk nieuwe vormen van erotisch vermaak die gepaard gaan met prostitutie zijn niet aangetroffen. Wel is een toename te zien van webcamseks en het organiseren van zogenaemde gangbang party's. Bij webcamseks vindt seks plaats tegen betaling voor (en niet met) derden. Het wordt door informanten echter niet als grote concurrentie gezien voor de prostitutiebranche, aangezien webcamseks geen vervanging kan zijn voor fysiek lichamelijk contact. Volgens exploitanten van clubs en escortbedrijven heeft webcamseks als nadelig gevolg dat met name Nederlandse vrouwen deze vorm van geld verdienen verkiezen boven het werken in clubs of de escort, terwijl exploitanten liever zouden zien dat er meer Nederlandse vrouwen in de clubs en escort werkzaam zijn. Soms worden webcams gebruikt voor het leggen van contacten, wellicht dat dit in de nabije toekomst toe gaat nemen. Er is dus wel sprake van dwarsverbanden tussen de prostitutiebranche en webcamseks. Zo is ook een aantal keren aangetroffen dat een escortbureau adverteert met webcam-mogelijkheden.

Bij gangbang party's worden ruimten afgehuurd, soms in bestaande parenclubs, waarbij mannen een eenmalig entreebedrag betalen, waarna seks mogelijk is met daarvoor ingehuurde vrouwen (prostituties). Gezien de relatief geringe schaal waarop deze party's plaatsvinden is er in de periode van ons onderzoek, behalve via internet en een enkele prostituant, weinig informatie over aangetroffen. Op basis van deze geringe informatie bestaat de indruk dat het fenomeen gangbang party's niet direct in relatie staat tot de opheffing van het bordeelverbod. Bovendien lijkt een bepaalde type (niet frequent voorkomende) prostituant gebruik te maken van deze vorm van sekscontact.

Verder worden, zoals reeds eerder is vermeld, in toenemende mate parenclubs en saunaclubs gebruikt voor prostitutiedoeleinden. Dit zijn echter geen nieuwe vormen van erotisch vermaak.

8.6 Ontwikkelingen

Eind 2001, begin 2002 hebben enkele deelonderzoeken plaatsgevonden als een eerste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod. Daarbij is ook aandacht besteed aan illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie (Goderie e.a. 2002). Hieruit is onder andere gebleken dat destijds in alle prostitutievormen prostituees zonder geldige verblijfsvergunning zijn aangetroffen. Hoewel daarbij niet over een omvang wordt gesproken, bestaat de indruk dat het aantal prostituees zonder een voor arbeid geldige verblijfsvergunning anno 2006 is verminderd ten opzichte van 2001. Inmiddels hebben immers in verschillende regio's en gemeenten zogenoemde schoonmaakacties plaatsgevonden. Bovendien is uit eigen observaties en uit informatie van politie, exploitanten, hulpverleners, prostituees en prostituanten gebleken dat er nog wel eens vrouwen zonder geldige papieren worden aangetroffen, maar dat dit vergeleken met een aantal jaren geleden is afgenomen. Van zogenoemde 'free towns', bij prostituees algemeen bekende plaatsen waar minder streng gecontroleerd wordt, lijkt dan ook nauwelijks sprake meer te zijn. Gedurende ons onderzoek in 2006 zijn weliswaar gemeenten aangetroffen waar controles minder vaak voorkomen dan in andere gemeenten, maar dit leidt niet tot een concentratie van prostituees zonder geldige verblijfsvergunning. Evenals in 2006 was er ook in 2002 sprake van de komst van personen uit Oost-Europa die zich begeven op de prostitutemarkt. De meeste prostituees uit deze landen die thans in Nederland werkzaam zijn, werken hier nu legaal.

Verplaatsingen

In 2002 werd verder geconstateerd dat er verplaatsingen optraden richting de escort, richting niet-officiële prostitutieplaatsen, richting straatprostitutie en richting virtuele bemiddeling/virtuele exploitatie via internet (Goderie e.a. 2002). In 2006 worden de verplaatsingen richting niet-officiële prostitutieplaatsen ten dele onderschreven. Het betreft daarbij parenclubs, saunaclubs en hotels. Andere plaatsen die destijds werden genoemd betreffen ons inziens plekken waar via escortbemiddeling of thuiswerk al prostitutie plaatsvond (auto's, parkeerplaats, park, bos, bij klant thuis, bij prostituee thuis). Bovendien worden deze plekken vooral individueel gebruikt. Gezien het grote aanbod aan individuele aanbieders van betaalde sekscontacten is controle door overheidsinstanties hier lastiger. Voor controle in de escortsector is in de afgelopen periode wel het zogenoemde hotelprotocol ontwikkeld en toegepast, waardoor de controlemogelijkheden zijn toegenomen.

In 2006 zijn de zogenoemde virtuele mogelijkheden toegenomen, vooral omdat steeds meer mensen toegang hebben gekregen tot het internet. Van verplaatsing richting straatprostitutie is geen sprake meer. Inmiddels is een aantal tippelzones gesloten en niet-legaal tippelen op straat komt wel voor, zij het in beperkte mate en vooral door verslaafde prostituees. Van een toename is in ieder geval geen sprake.

Criminele randverschijnselen

Goderie e.a. kwamen in 2002 'vrijheidsberoving, misleiding, bedreiging, financiële uitbuiting, chantage en geweldpleging (schoppen, slaan) tegenover prostituees' tegen, maar ook 'seksueel geweld (verkrachting) om vrouwen in de prostitutie te brengen of te houden'. Deze constatering wordt vermeld bij de vraag naar het voorkomen van criminele randverschijnselen. In 2006 zijn deze verschijnselen ondergebracht bij het voorkomen van uitbuiting en dwang en in die hoedanigheid zijn er aanwijzingen voor het plaatsvinden van deze verschijnselen aangetroffen. Zowel toen als nu kan echter geen omvang van deze problematiek worden vastgesteld en ook niet of het is af- of toegenomen.

Mobiliteit

Venicz en Vanwesenbeeck (2000) vermelden in een inventarisatie van de sociale positie en het psychosociaal welzijn van verschillende prostituees aan de vooravond van de wetwijziging dat 'mobiliteit een duidelijke maat is voor ontevredenheid en voor minder positieve motieven om in de prostitutie te staan'. Hierbij wordt het vermoeden uitgesproken dat illegale prostituees, gedwongen prostituees en prostituees die geen belasting willen betalen door de toegenomen controles mobieler kunnen worden. In ons onderzoek is gebleken dat een groot deel van de prostituees inderdaad mobiel is en regelmatig van werkplek verandert. Het aantal prostituees dat langer dan een jaar of enkele jaren op dezelfde werkplek wordt aangetroffen is in de minderheid. In 2006 lijken echter economische motieven (daar willen werken waar de meeste klanten komen en het tegemoet komen aan de wens van klanten die graag gebruik maken van 'nieuwe gezichten') eveneens een belangrijke rol bij mobiliteit te spelen. Verplaatsingen om controles te ontduiken zijn uiteraard niet uit te sluiten, hoewel ook medewerkers van contolerende instanties aangeven juist naar de papieren van 'nieuwe gezichten' te vragen. Dit zou betekenen dat verplaatsing om controles te ontduiken de moeite niet zou lonen, tenzij er überhaupt nauwelijks controles plaatsvinden in de gemeenten waar naartoe men zich verplaatst.

Illegaal circuit

Voorafgaande aan de wetwijziging heeft de zogenoemde Profeit Studie plaatsgevonden (Visser e.a. 2000). Destijds werd over illegaliteit in de prostitutie opgemerkt dat er grote verschillen zijn in hoe er in de politieregio's wordt omgegaan met illegale prostituees. In een beperkt aantal regio's werden illegale prostituees nog gedoogd. In de onderzochte regio's is er tegenwoordig geen sprake meer van gedogen. Ook over overige regio's zijn dergelijke signalen niet gehoord. Wel is het zo dat in sommige gemeenten intensiever wordt gecontroleerd dan in andere, maar de verschillen worden steeds kleiner.

Ook wordt voorafgaande aan de wetwijziging gesproken over een mogelijke groei van een illegaal circuit in de prostitutie. Destijds werd al opgemerkt dat deze uitspraak plaatsvindt zonder dat er al veel concrete aanwijzingen zijn hoe dit illegale circuit er uit ziet en hoe het zich gaat ontwikkelen. Dit is in 2006 nauwelijks veranderd. Het zogenoemde illegale circuit kan niet geconcretiseerd worden door de huidige betrokkenen bij de prostitutiebranche.

Visser e.a. (2000) onderscheiden drie typen illegaal circuit: illegale prostitutiebedrijven (zoals parenclubs waar in feite prostitutie wordt bedreven); de zogenoemde hoeselprostitutie (zoals het werven van klanten in coffeshops); en strategieën om binnen de reguliere prostitutie te blijven werken (bijvoorbeeld door middel van valse paspoorten). In 2006 is gebleken dat er inderdaad illegale prostitutiebedrijven te vinden zijn. Zij worden in ons onderzoek geschaard onder niet-legale exploitatie, die wij niet in omvangrijke mate zijn tegengekomen. Ook komt hoeselprostitutie voor, met name in hotels en motels. Ook die zijn wij niet in grote aantallen tegengekomen. Het is bovendien niet duidelijk geworden of deze op georganiseerde wijze plaatsvindt. Er lijkt eerder sprake te zijn van individueel werkende prostituees, die bepaalde hotels of motels als werkplek gebruiken. Ten slotte kan over de strategieën binnen de reguliere prostitutie, zoals het vervalsen van paspoorten, het volgende worden opgemerkt. Controleurs van politie en gemeente lopen hier tegen aan, maar controleurs zijn inmiddels onderwezen in het opsporen van (ver)vals(t)e papieren. Met name prostituees uit Afrikaanse landen lijken nog wel eens gebruik te maken van papieren die niet in orde zijn. Het aantal Afrikaanse vrouwen dat actief is op de Nederlandse prostitutie markt is echter beperkt.

Wav

Aan de vooravond van de wetwijziging werd door Visser e.a. (2000) geconcludeerd dat er nog enkele twistpunten zijn waarbij de rechter nog een rol zou gaan spelen, bijvoorbeeld over de voorwaarden waaronder mensen van buiten de Europese Unie in de Nederlandse prostitutie

mogen werken, de wijze waarop prostituees moeten werken om als zelfstandige door de fiscus te worden geaccepteerd en op welke wijze gemeenten prostitutiebedrijven kunnen weren. Met name het eerste punt is van toepassing op ons onderzoek.

De regels waren en zijn complex. Prostituees van buiten de EER mogen niet in Nederland in de prostitutie werken zonder een verblijfstitel waarmee arbeid mag worden verricht. Prostituees uit de Associatielanden mogen dat wel, mits zij beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf. Zij dienen als zelfstandige werkzaam te zijn en dit dienen zij dan ook te kunnen aantonen. De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) eist dat voor werknemers uit landen van buiten de EER een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd. Deze mag echter niet worden verstrekt voor het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden. Onderdanen van de nieuw tot de EU toegetreden lidstaten mogen in een periode van zes maanden in Nederland werk zoeken. Wanneer dit arbeid in loondienst betreft is hiervoor echter nog een tewerkstellingsvergunning nodig die, zoals hierboven is vermeld, niet wordt verstrekt voor arbeid in de prostitutie. Ook deze prostituees dienen derhalve als zelfstandige werkzaam te zijn.

Het al dan niet buiten toepassing stellen van de Wav, waardoor geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is voor arbeid in de prostitutie, is een punt van discussie. Buiten toepassing verklaren zou betekenen dat de IND bij de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning zou moeten bepalen of er een Nederlands arbeidsmarktbelang is gediend met de aanwezigheid van een prostituee van buiten de EER, hoewel de IND hiertoe niet is toegerust. Daarbij moet worden opgemerkt dat wanneer er geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is voor arbeid in de prostitutie er een handhavingsinstrument wegvalt waarmee exploitanten kunnen worden gecontroleerd op het naleven van de arbeidsregels en zonodig kunnen worden beboet wanneer de regels niet worden nageleefd. De consequenties van het wegvallen van dit handhavingsinstrument zijn vooralsnog lastig in te schatten, aangezien de indruk bestaat dat controles op de bepalingen uit de Wav momenteel niet (consequent) worden uitgevoerd. In de onderzochte regio's treedt de Arbeidsinspectie in ieder geval niet op als controlerende instantie in de prostitutiebranche. Het is met andere woorden ook niet duidelijk welke consequenties het zou hebben wanneer het handhavingsinstrument effectief wordt ingezet. Op grond van ons onderzoek kan echter geen sluitende uitspraak worden gedaan over de eventuele gevolgen van wijzigingen in de toepassing van de Wav. Een dergelijke uitspraak zou daarbij overigens onderscheid moeten maken in de gevolgen voor exploitanten enerzijds en prostituees anderzijds.

Mensenhandel

In de Profeit Studie (Visser e.a. 2000) werd aangegeven dat in 1998 in 16 van de 25 politieregio's in totaal 84 aangiften van mensenhandel zijn geteld, met in totaal 129 slachtoffers. De STV heeft in dat jaar contact gehad met in totaal 199 slachtoffers. In 2004 zijn in totaal 403 slachtoffers gemeld bij de STV, terwijl het in 2005 om 393 slachtoffers gaat. Dit zegt overigens nog weinig over het daadwerkelijke aantal slachtoffers, immers niet alle slachtoffers doen aangifte en komen dan ook niet terecht in de registratiesystemen van de STV en/of de politie. Bij politie en hulpverlening bestaat het vermoeden dat slecht een klein deel aangifte doet. Ook kan niet worden geconcludeerd dat het aantal slachtoffers tussen 1998 en 2005 is verdubbeld, want de toegenomen aandacht bij alle betrokkenen in de prostitutiebranche (van politie tot prostituant) voor mensenhandel leidt automatisch tot een groter aantal aangiften. Eén en ander leidt overigens wel tot de conclusie dat het aantal gevallen van mensenhandel waarbij uiteindelijk wordt overgegaan tot aangifte is toegenomen. De oprichting medio 2005 van het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel (EMM) heeft overigens ook een bijdrage geleverd aan de verdere bewustwording ten aanzien van mensenhandel.

8.7 Ten slotte

In deze afsluitende paragraaf wordt allereerst kort ingegaan op de reikwijdte van het onderzoek naar illegaliteit, minderjarigheid en uitbuiting in de prostitutiebranche ruim vijf jaar na de opheffing van het bordeelverbod. Vervolgens wordt aandacht besteed aan enkele witte vlekken, onderwerpen waarop wij in ons onderzoek onvoldoende hebben kunnen ingaan. Afgesloten wordt met een beknopte reflectie op het al dan niet behalen van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod.

Landelijk beeld

Voor ons onderzoek is in een viertal regio's nader ingegaan op de stand van zaken in de prostitutiebranche, in het bijzonder de illegaliteit, minderjarigheid en uitbuiting binnen de branche. De vier regio's zijn geselecteerd op geografische ligging, mate van verstedelijking, lokaal beleid en nabijheid van de (Duitse, Belgische) grens. Op deze wijze is getracht een representatief beeld van de ontwikkelingen op het gebied van de niet-legale prostitutie te verkrijgen sinds de opheffing van het bordeelverbod. De verdieping is vooraf gegaan door een dertigtal gesprekken met informanten die een landelijk beeld van de ontwikkelingen in de branche hebben.

Hoewel het landelijke beeld algemener van aard is dan de informatie die in de regio's is verkregen, komen de bevindingen uit het landelijke en regionale deel grotendeels overeen. Dat is ons inziens een bevestiging van de overdraagbaarheid van de bevindingen in grote lijnen naar andere Nederlandse gemeenten. Amsterdam is gezien de omvang en historie van prostitutie uiteraard afwijkend qua aantallen exploitanten, prostituees en prostituanten. Bovendien kent Amsterdam (nog) geen vergunningstelsel voor escortbureaus, waardoor er ook bureaus zijn gevestigd die elders hun activiteiten ontplooiën. Door de omvang van de stad en de relatief grote aantallen aanbieders op het gebied van prostitutie, is de controleerbaarheid er kleiner of hoeft in ieder geval een grotere menskracht. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er ook gemeenten zijn die door de specifieke lokale omstandigheden op bepaalde onderdelen kunnen afwijken van het in ons rapport geschetste beeld. Zo kunnen zich met name in (grote) gemeenten waar het aanbod aan prostitutie minder divers is (geworden) ontwikkelingen voordoen die zich in de door ons onderzochte regio's niet hebben voorgedaan.

Witte vlekken

Tijdens het onderzoek is gebleken dat op een aantal terreinen minder goed zicht is verkregen. Het gaat hierbij om het aantal thuiswerkers in Nederland en hun situatie en achtergronden enerzijds en het aantal aanbieders via het internet anderzijds. Hoewel gedurende het onderzoek ook met enkele thuiswerkers contact is geweest, is het aanbod aan thuiswerkers te groot gebleken om hierover voor ons onderzoek een uitputtend beeld te verkrijgen. Thuiswerkers worden over het algemeen niet of nauwelijks gecontroleerd door de verschillende overheidsinstanties die zich bezighouden met controles in de vergunde sector. Meestal geldt voor thuiswerkers ook geen vergunningseis, tenzij zij bedrijfsmatig opereren. Dit laatste kan worden aangetoond via het al dan niet (frequent) adverteren in (lokale) kranten en/of seksgerelateerde websites. In de regio Groningen bijvoorbeeld zijn al dan niet frequent adverterende thuiswerkers aangetroffen in de lokale kranten, op diverse website, maar ook als ingeschrevene bij een bemiddelaar. Het zou echter relatief te veel tijd hebben gevegd om tijdens dit onderzoek een uitputtend overzicht van deze thuiswerkers te maken, laat staan om hierover een landelijk beeld te verkrijgen. Bij een dergelijke inventarisatie moet bovendien goed worden gekeken welke personen meer dan eens (onder verschillende namen of op verschillende websites) voorkomen. Een deel van de thuiswerkers werkt daarnaast in de escortsector. De indruk bestaat dat de thuiswerkers over het algemeen minder kans maken om klanten te trekken dan de prostituees achter de ramen, in clubs of op tippelzones, lagere tarieven rekenen en minder professioneel werken. In hoeverre er sprake is van illegaliteit, minderjarigheid en uitbuiting onder deze thuiswerkers is moeilijk te

zeggen. Er zijn tijdens ons onderzoek geen signalen gehoord over georganiseerde netwerken achter thuiswerkende prostituees, maar de risico's op de betrokkenheid van 'foute vriendjes of partners' zijn wel aanwezig. Om meer inzicht in de aard en omvang van thuiswerkende prostituees te verkrijgen, is nader onderzoek nodig.

Via het internet zijn niet alleen thuiswerkers te vinden. Ook voor alle andere verschijningsvormen van prostitutie zijn in grote getal websites aanwezig. Bij deze andere verschijningsvormen, met name de escortsector, lijkt het risico op georganiseerde netwerken groter te zijn dan bij thuiswerkers. Er is, om dezelfde reden als bij de thuiswerkers, geen uitputtend beeld ontstaan van het aanbod aan prostitutie via het internet. Dit is zeer tijdrovend, waarbij ook met overlap tussen en binnen websites rekening moet worden gehouden. Daarbij moet niet worden vergeten diverse op het eerste oog onschuldige datingsites te onderzoeken, aangezien ook hier op grote schaal betaalde seks wordt aangeboden. Inzicht in het aanbod via het internet draagt overigens wel bij aan de controleerbaarheid en de handhaving van de prostitutiebranche. Het al dan niet behalen van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod is uiteraard beter vast te stellen wanneer het inzicht in de branche optimaal is. Dit betekent dat ook van het aanbod via het internet een zo volledig mogelijk beeld zou moeten worden verkregen en moeten worden bijgehouden.

Ten slotte geldt voor alle verschijningsvormen dat het al dan niet (uitgebreid) aanwezig zijn van prostitutienetwerken binnen allochtone bevolkingsgroepen niet goed boven tafel is gekomen. Het bestaan van dergelijke netwerken is wel ter sprake gekomen, onder meer in verband met de zogenoemde loverboy-praktijken en prostitutie in Turkse theehuizen. Onderzoek binnen deze bevolkingsgroepen over onderwerpen als (illegale) prostitutie vereist het verkrijgen van vertrouwen. Hiervoor is tijd nodig, tijd waarover we in ons onderzoek helaas onvoldoende de beschikking hadden.

Doelstellingen opheffing bordeelverbod

Alle zes doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod hebben direct of indirect te maken met niet-legale prostitutie. Over vijf van de zes doelstellingen is in meer of mindere mate informatie verkregen tijdens ons onderzoek.

- Over het eerste doel - het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie (onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid) - is aan te geven dat locatiegebonden prostitutie-inrichtingen zonder vergunning weliswaar zijn aangetroffen,

maar niet in grote mate. Daarbij worden prostitutie-inrichtingen steeds meer gecontroleerd op het naleven van de lokale regelgeving.

- De tweede doelstelling - het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie - is lastiger te beoordelen, met name door de term onvrijwilligheid. Duidelijk is wel geworden dat de bewustwording zowel onder overheidsinstellingen als onder exploitanten, prostituees en prostituanten van misstanden in de prostitutiebranche is toegenomen. Ook is er binnen de politie en het Openbaar Ministerie steeds meer aandacht voor (de bestrijding van) mensenhandel. Onder andere de oprichting van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en de campagne Schijn bedriegt van Meld Misdaad Anoniem wijzen hierop.

- Over de derde doelstelling - het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik - is aan te geven dat minderjarigheid in de vergunde prostitutiebranche niet in grote getale is aangetroffen. Ook over het niet-vergunde deel van de branche zijn dergelijke geluiden niet gehoord. De toegenomen kans op controles zullen een positieve bijdrage hebben geleverd aan het voorkomen van het inzetten van minderjarigen in de prostitutiebranche.

- Voor de invloed van het beleid op de vierde doelstelling - de bescherming van de positie van prostituees wordt verwezen naar het desbetreffende deelonderzoek (Dekker e.a. in druk).

- Over de vijfde doelstelling - het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen - kunnen geen duidelijke ontwikkelingen worden vermeld. Criminele randverschijnselen komen voor binnen de prostitutiebranche, terwijl in enkele regio's vergunninghouders daarnaast niet door de Bibob-toets komen. Toch lijken criminele randverschijnselen niet in zeer grote mate of in de meest ernstige uitingsvormen voor te komen. Zij zijn althans niet als zodanig aangetroffen tijdens ons onderzoek.

- De zesde en laatste doelstelling betreft het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel). Prostitutie door illegalen lijkt in de loop van de jaren te zijn afgenomen. Er worden steeds minder vaak vrouwen zonder geldige verblijfstitel in de (vergunde) branche aangetroffen. Dit wil overigens niet zeggen dat deze vorm van niet-legale prostitutie helemaal niet meer voorkomt. Wel is duidelijk geworden dat de controles op verblijfsvergunningen aanzienlijk zijn toegenomen, terwijl een omvangrijk ondergronds circuit niet is aangetoond tijdens ons onderzoek.

BIJLAGE 1 AMSTERDAM

Hieronder wordt, evenals voor de overige regio's, een beeld gegeven van het aanbod aan prostitutie in Amsterdam. Daarnaast wordt ingegaan op het gevoerde beleid en de aanwezigheid van niet-legale prostitutie. In de vierde paragraaf wordt aandacht besteed aan illegaliteit, minderjarigheid en onvrijwilligheid in de prostitutie in Amsterdam. In de overige bijlagen wordt afgesloten met de ontwikkelingen sinds de opheffing van het bordeelverbod. Mede gezien de complexere en omvangrijkere situatie in Amsterdam en het feit dat hier de afgelopen jaren diverse onderzoeken hebben plaatsgevonden is er voor gekozen de ontwikkelingen in de verschillende paragrafen op te nemen.

1.1 Beschrijving verdiepingsregio

Amsterdam is de stad met het grootste prostitutieaanbod in Nederland. Alle vormen van prostitutie komen er voor. De Wallen in hartje Amsterdam vormen een prostitutiegebied met een grote aantrekkingskracht. Als toerist heb je Amsterdam niet gezien zonder een bezoek aan het *red light district*. Van alles komt hier bij elkaar: raambordelen, sekswinkels, sekstheaters, horeca, hasjcoffeeshops, gokhallen, maar ook loverboys, criminelen, straatdealers en junks. Het Wallengebied heeft sinds de afschaffing van het bordeelverbod de meeste aandacht gehad.

Verantwoording werkwijze in Amsterdam

De prostitutie in Amsterdam is van een andere orde en schaal dan in de drie andere regio's waar een verdiepingsonderzoek is uitgevoerd. Deze buitengewone situatie vereist een aangepaste aanpak. De inzet van deze regionale verdieping is ten eerste het in kaart brengen van de verschillende verschijningsvormen van prostitutie in Amsterdam. Ten tweede gaat het om een nader inzicht in het voorkomen van misstanden, met name illegaliteit, minderjarigheid en onvrijwilligheid c.q. dwang. Sinds de afschaffing van het bordeelverbod in 2000 zijn uiteenlopende onderzoeksrapporten en beleidsnotities verschenen over prostitutie of hieraan gerelateerde onderwerpen binnen Amsterdam.¹ Het is niet de

¹ Voor onderzoeksrapporten, zie: Bovenkerk e.a. (2006); Klerks e.a. (2000); Korf e.a. (2005); GGD Amsterdam (2006). Zie ook de reacties van het Driehoeksoverleg op verschillende onderzoekspublicaties. Daarnaast verschenen allerlei studies over deelonderwerpen of studies die deels betrekking hadden op Amsterdam. Hiernaar wordt in de tekst apart verwezen als hieruit bevindingen

bedoeling om in herhalingen te vervallen. Waar mogelijk worden de beschikbare onderzoeksuitkomsten van eerdere jaren meegenomen of wordt daarop voortgebouwd door gegevens te actualiseren. Het onderzoek in Amsterdam is in de lente van 2006 verricht. Ook in deze drie maanden was er van alles te doen rond het gemeentelijk prostitutiebeleid. Zo werd eind juni 2006 aan 37 raamprostitutiebedrijven meegedeeld dat de gemeente hun vergunning wilde intrekken op grond van de Wet Bevordering Integriteits Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob). De onrustige situatie is voorzover mogelijk meegenomen in de rapportage.

Amsterdam is een complexe prostitutiestad. Dat komt door de ruime variatie aan vormen van prostitutie en aan randvormen, die het lastig maken om te bepalen wat nog wel prostitutie is en wat niet. Het grote aantal inwoners, circa 750.000, speelt hierin een rol. Van invloed is daarnaast de veelkleurigheid en de internationale oriëntatie die Amsterdam ook als prostitutiestad heeft.

Voor het veldwerk in Amsterdam is een keuze gemaakt voor Stadsdeel Centrum. In de Amsterdamse binnenstad is vanouds het merendeel van de prostitutiebedrijven geconcentreerd. Het gebied telt meer dan 81 duizend inwoners, waarvan slechts een achtste jonger dan 18 jaar is. Ruim twee derde van alle inwoners in Stadsdeel Centrum is alleenstaand.

1.2 Prostitutiebedrijven en prostituees

In haar jaarverslag over 2000 gaat de Vertrouwensvrouw voor prostituees van de GGD er van uit dat in Amsterdam circa 10.000 vrouwen in de prostitutie werken. In 2004 komt zij tot een 'voorzichtige' schatting van circa 8.000 prostituees, van wie 25% achter de ramen, 25% in seksclubs, 1% op straat en de overige 49% in besloten vormen, waaronder escort, bars, privé-huizen en thuis (Verslag vertrouwensvrouw voor prostituees 2002-2004). Voor de daling met 2.000 vrouwen in vier jaar tijd noemt de Vertrouwensvrouw de volgende redenen: na de sluiting van de tippelzone aan de Theemsweg op 15 oktober 2003 werkt slechts een gering aantal prostituees die voorheen op de zone werkten nu op straat; regelgeving voor legale prostitutiebedrijven en de verscherpte controles op de naleving van deze regelgeving hebben geleid tot een sterke daling van het aantal

ter sprake komen. Voor beleidsnotities, zie onder andere Asante en Schaapman (2005) en het Preadvies (nr. 337).

prostituees in de reguliere prostitutie, met name van het aantal Afrikaanse en Oost-Europese vrouwen.

Volgens een voorzichtige schatting zouden in 2006 op jaarbasis 8.000 tot 10.000 prostituees in Amsterdam werkzaam zijn. In dit cijfer zijn, naast vrouwen, ook transgenders en jongens c.q. mannen meegeteld.

Onderscheiden prostitutievormen

De gemeente Amsterdam heeft de onderverdeling van de verschillende prostitutievormen gebaseerd op twee factoren, te weten: openlijkheid en bedrijfsmatigheid. Openlijke vormen van prostitutie hebben met name een duidelijke invloed op het woon- en leefklimaat vanwege de openlijke klantenwerving en de randverschijnselen, zoals extra verkeersdruk. In tabel 1.1 is aangegeven welke vormen van prostitutie worden onderscheiden in Amsterdam.

Tabel 1.1 Onderscheiden prostitutievormen in Amsterdam, 2000

Prostitutievorm	Bedrijfsmatig	Openlijkheid	Opmerkingen
Straatprostitutie	Nee	Werving op openbare weg	Tippelzone gesloten per 15-12-2003
Raamprostitutie	Ja	Werving zichtbaar vanaf openbare weg	
Prostitutiehôtels	Ja	Besloten	Volgens de APV Art. 6.2 verboden
Seksclubs en privé-huizen	Ja	Besloten	
Massagesalons	Ja	Besloten	
SM-clubs	Ja	Besloten	
Escortservise	Ja	Bemiddelingsdienst	
Thuisprostitutie	Hangt ervan af	Besloten	

Bron: Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam (2000) en Wijziging APV (2000).

Straatprostitutie

De straatprostitutie heeft in Amsterdam een lange traditie. Enkele van de ontmoetingslocaties zijn vanouds het Centraal Station en het Wallengebied. Terwijl vrouwelijke prostituees achter het station langs de straat stonden, waren de mannelijke prostitués in of voor het station op zoek naar klanten.

Op 1 januari 1996 heeft de gemeente een gedoogzone voor straatprostitutie aan de Theemsweg in het westen van Amsterdam opengesteld voor vrouwelijke prostituees en transgenders. Voor druggebruikende straatprostituees was die verafgelegen locatie minder geschikt. In de zomer van 1998 verrichtte De Loor een veldverkenning na berichten dat er 150 tot 200 crackhoertjes in de Amsterdamse

binnenstad zouden tippelen. Volgens De Loor ging het om straatprostituees met een polydrugsgebruik en beliep hun aantal 35 tot 40 met een gemiddelde leeftijd van 30 tot 35 jaar. Bij een eerdere telling in 1994 kwam De Loor nog uit op 80 verslaafde prostituees (De Loor 1998). Mede als gevolg van 'schoonmaakacties' rond het CS en omgeving bleek met andere woorden sprake van een teruglopend aantal verslaafde prostituees. Met de sluiting van de gedoogzone op 15 december 2003 is straatprostitutie officieel verboden. In 2005 heeft het Bongers Instituut een jaar lang veldonderzoek gedaan naar de verbreiding van het 'tippelen na de zone' (Korf e.a 2005). Over de omvang en de mobiliteit is hieruit het volgende naar voren gekomen: "Op een doorsneedag werken er naar schatting maximaal 50 vrouwen in de straatprostitutie. In de Binnenstad hebben we systematisch geteld en zijn het er 10-30 per dag; 15-35 per week en naar schatting ongeveer 100 in een halfjaar. In Zuidoost is de straatprostitutie meer verspreid, waardoor het lastiger is systematisch te tellen. Vermoedelijk gaat het hier om 10-20 tippelaarsters per dag en 30-35 per week. Tzamen komt dit neer op 20-50 per dag en 45-70 per week. Nu zijn er ook straatprostituees die afwisselend tippelen in de Binnenstad en Zuidoost, waardoor het aantal individuele vrouwen niet zomaar bij elkaar opgeteld kan worden. Daar staat tegenover dat incidenteel ook enkele vrouwen tippelen in andere delen van de stad" (Korf e.a 2005).

Hoewel het gemeentelijk beleid en de handhaving veranderd zijn, blijken de aantallen vrouwelijke straatprostituees in de binnenstad sinds 1998 nagenoeg onveranderd te zijn gebleven. Uit onze eigen (beperkte) observaties in het voorjaar van 2006 is gebleken dat de bovenvermelde schattingen van tippelende vrouwen nog steeds redelijk actueel zijn. Naast het dagdeel blijken ook weersinvloeden van belang. Op een zonnige dag wordt er meer getippeld dan bij slecht weer. Het tippelen gebeurt wel veel minder openlijk dan vroeger. Uitnodigingen aan prostituanten worden hooguit gefluisterd.

Waarheen de prostituees die op de tippelzone aan de Theemsweg werkten zijn vertrokken, is onduidelijk. Volgens een voormalige hulpverleenster van de huiskamer op de tippelzone zijn veel van de prostituees zonder voor arbeid geldige verblijfspapieren nog steeds in Nederland. Ze zijn gaan werken in de escort, in eigen appartementen of in privé-huizen. Voor straatprostitutie in auto's of kortweg 'autoprotitutie' zijn volgens De Loor (1998) weinig mogelijkheden meer in Amsterdam, ook niet in Zuidoost. Autoprotituanten zouden bovendien even gemakkelijk doorrijden naar de tippelzone in Utrecht. Afgaand op andere onderzoekers zijn er nog wel mogelijkheden, met name in Zuidoost (Korf e.a. 2005). Met de opkomst van de mobiele telefoon en het internet is de contactlegging veel minder gebonden aan

een vaste ontmoetingsplaats op straat. Telefoonnummers zijn snel uitgewisseld. De seks gebeurt dan binnen in 'wippercelen'. Bij een quick scan die de GGD eind 2005 in Zuidoost uitvoerde, bleken verslaafde minderjarige en meerderjarige vrouwen klanten af te werken op besloten locaties, meestal ergens in een flatgebouw (GGD Amsterdam 2006).

Behalve vrouwelijke prostituees tippelden vanouds ook mannelijke prostitués (kortweg 'jongens') nabij het Centraal Station. Hiervan zijn enige cijfers beschikbaar. In de jaren 1996-2000 organiseerden de Werkgroep Jonathan en Stichting Street Corner Work (SSCW-Centrum) een vrijdagavondinloop waar het merendeel van deze jongens kwam. In de eerste drie jaren van de avondinloop bezochten gemiddeld 84 verschillende jongens de avondinloop (Werkgroep Jonathan 1999; De Visser 2003). In 1997 kwamen bij een andere organisatie, AMOC/DHV die voornamelijk werkte voor Duitstalige, Europese en Oost-Europese cliënten, 159 verschillende jongens met prostitutiecontacten. Evenals bij Werkgroep Jonathan/SSCW ging het om jongens die op straat of in bars hun klanten zochten (AMOC/DHV 1997). Omdat sommige cliënten bij beide organisaties binnenkwamen, is er sprake van overlap en kunnen de aantallen niet bij elkaar worden opgeteld.

In de jaren 1999-2000 deed zich in de jongensprostitutie een belangrijke verandering voor. De maatregelen gericht op handhaving en openbare orde ('schoonmaakacties') van de politie hebben ertoe geleid dat er steeds minder jongensprostitués rondom het CS te vinden zijn. Vanaf 2000 verspreidden de straat- en barjongens zich steeds meer over de gehele stad, waardoor ze voor de hulpverlening moeilijk bereikbaar werden (SSCW en Werkgroep Jonathan 1999). Rond het CS en in het Wallengebied worden nu en dan nog jongens aangetroffen die ook voor de schoonmaakacties al tippelden, zo blijkt uit veldobservaties. Deze vroegere straatjongens zijn inmiddels eind twintig of ouder en meer betrokken in het drugscircuit dan in de prostitutie. Volgens een veldwerker zijn er ook jongens uitgeweken naar andere delen van de stad, zoals Zuidoost. Het straathoekwerk in de binnenstad heeft nog steeds een aantal jongere straatjongens in de hulpverlening. De groepsvorming die er in de jaren negentig nog was tussen jongens is nu echter verdwenen. Daarnaast komen er nog steeds jongens met prostitutiecontacten binnen bij AMOC/DHV, onder wie veel Roemenen.

Een ander soort ontmoetingsplaats wordt gevormd door bepaalde parken of 'banen' waar homomannen 'cruisen'. Deze uitingsvorm is gebonden aan het warmere jaargetijde. De anonieme contactlegging in parken trekt klanten die op zoek zijn naar spanning.

Barprostitutie

Vanouds kent Amsterdam ook barprostitutie door vrouwen, transgenders en jongens c.q. mannen. Deze prostitutievorm is niet apart onderscheiden in de Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam (Gemeente Amsterdam 2000). Bij veldobservaties in het Wallengebied zijn hooguit kleine aantallen vrouwelijke prostituees in bars aangetroffen. Deels gaat het om prostituees die ook achter de ramen werkten of nog op zoek waren naar een raam om te werken. Daarnaast ging het om al wat oudere vrouwen die het moeten hebben van een gezellige babbel en achter het raam minder kans maken. In sommige horecagelegenheden is het bedienend personeel ook niet ongenegen om na sluitingstijd met seksklanten mee te gaan. Over andere horecagelegenheden verspreid over Amsterdam zijn gelet op de beperkte onderzoekstijd geen gegevens verzameld. In het veldonderzoek van Korf e.a. (2005) wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van Turkse cafés en koffiehuizen waar Oost-Europese vrouwen ('natasja's') zouden komen en waar op verzoek naar vrouwen wordt bemiddeld. Van een ander bekend uitgaansgebied zegt een informante dat daar Afrikaanse prostituees door pooiers worden bemiddeld naar klanten.

Sinds begin jaren negentig waren er in de Paardenstraat drie zogenoemde 'bisnisbars' waar jongens c.q. mannen naar klanten zochten. Midden 1999 sloot een van deze bisnisbars, die een voorname vindplaats vormde, de deuren. In het voorjaar van 2006 is er in de Paardenstraat nog één enkele bisnisbar in bedrijf. De tweede nog aanwezige bar is voor langere tijd gesloten. In de enige nog geopende bar zijn blijkens veldobservaties met name wisselende aantallen Roemeense jongens te vinden. Vanouds zijn er ook jongensprostitués die in de diverse homohorecagelegenheden klanten proberen te werven. Afgaand op gesprekken en veldobservaties zijn daar deels andere jongensprostitués te vinden dan in de bisnisbars, zoals jongens met een Aziatische achtergrond. Begin 2006 heeft één homobar de mededeling opgehangen: "Activiteiten als prostitutie zijn hier niet gewenst", omdat bij het publiek irritatie ontstond. Volgens een informant zijn er in Amsterdam een of twee horecagelegenheden waar vaste bezoekers op verzoek een lijst met jongens kunnen inzien. De seks kan dan plaatsvinden bij de prostituant thuis, op een hotelkamer of bijvoorbeeld in een darkroom of sekscinema. In de homobars ontmoeten jongensprostitués ook prostituanten met wie zij via het internet in contact zijn gekomen.

Raambordelen

In bijlage 2 van de Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam zijn 192 verschillende adressen van raambordelen opgenomen (Gemeente Amsterdam 2000). Op de lijst met actuele bordelen van 27 maart 2006 staan 160 verschillende zaakadressen van raambordelen in Wallengebied

en het Singelgebied en nog eens 18 zaakadressen bij de Ruysdaelkade in de Pijp. Volgens schattingen van de gemeente en het Prostitutie Informatie Centrum zijn er in heel Amsterdam circa 400 ramen beschikbaar voor prostituees om klanten te werven.

Seksclubs en privé-huizen ('clubs')

In Bijlage 2 van de Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam staan 40 verschillende adressen van clubs en privé-huizen vermeld (Gemeente Amsterdam 2000). In 35 van deze 40 clubs waren vrouwen werkzaam, in 5 clubs mannen. Hoewel er deels sprake is van andere adressen stemt het aantal van 35 clubs met vrouwelijke prostituees redelijk overeen met een opgave door de GGD, die in maart 1994 begon met het systematisch bezoeken van alle clubs (Van den Berg 1994). In de jaren negentig lijkt het aantal clubs dus tamelijk stabiel te zijn.

Volgens een opgave van de actuele bordelen door de gemeente Amsterdam zijn er per 27 maart 2006 in totaal 30 'besloten clubs'. In 27 clubs zijn vrouwelijke prostituees werkzaam, in 3 clubs mannelijke prostitueés. Begin 2006 blijkt dat 10 van de 40 clubadressen uit de nota van 2000 niet meer voorkomen op de vergunningenlijst. Wel blijken enkele adressen van massagesalons als 'besloten club' te zijn toegevoegd (zie verder onder 'massagesalons'). Een belangrijke reden dat het aantal besloten bedrijven in Amsterdam een dalende lijn vertoont, is volgens een informant uit de exploitantenhoek het afnemen van de vraag. Een van de geïnterviewde exploitanten blijkt te zijn overgestapt op de formule van een 'erotisch café', waarvoor geen aparte vergunning is vereist. De formule houdt in dat prostituanten 50 euro entree betalen; vijf consumpties zijn dan inbegrepen. Het huren van een kamer kost minimaal 25 euro voor een half uur. Daarnaast betaalt de prostituant een onderling afgesproken bedrag aan de prostituee. De exploitant heeft daar geen bemoeienis mee.

In de 'Lijst bij de gemeente bekende prostitutiebedrijven' van september 2000 hebben vijf vergunningen betrekking op besloten clubs met mannenprostitutie (Gemeente Amsterdam 2000). Op de vergunningenlijst met actuele bordelen van 27 maart 2006 is dit aantal verminderd tot drie. Feitelijk is er nog slechts één boysclub volledig in bedrijf. Een ander bedrijf, een boysclub georiënteerd op de internationale markt, heeft de deuren (tijdelijk) moeten sluiten vanwege een dreigend faillissement. Behalve van het internet heeft de aantrekkingskracht van Amsterdam als *The gayway to Europe* de laatste jaren sterk te lijden onder de stijgende populariteit van andere Europese steden, zoals Barcelona.

Massagesalons

Een eigen inventarisatie heeft een aantal van 25 massagesalons in Amsterdam opgeleverd. Bij 17 van deze 25 massageadressen wordt geadverteerd voor Thaise massage, bij zes adressen voor Chinese, Indonesische of Japanse massage, terwijl twee adressen Nederlands zijn. Acht van deze adressen staan op de gemeentelijke lijst van actuele bordelen van 27 maart 2006. Bij de vermelde cijfers moeten twee beperkingen in acht worden genomen. Er is geen gelegenheid geweest om te verifiëren in hoeverre deze salons nog in bedrijf zijn. Bij een onbekend aantal van de massagesalons is bovendien géén sprake van enige vorm van seksueel contact. Wel blijkt de scheidslijn tussen wel of geen seks nogal eens vaag. Globaal zijn er twee manieren om nader vast te stellen of er sprake zou kunnen zijn van seksuele handelingen. Dat kan ten eerste via websites als hookers.nl. Ten tweede geeft de inrichting van een salon een mogelijke aanwijzing voor het praktiseren van erotische massages: indien de massage in een aparte kamer gegeven wordt, dan is de kans op het voorkomen van erotische massages groter dan wanneer er slechts gordijntjes ter afscheiding worden gebruikt (Suksomboon 2004).

SM-clubs

Bij een snelle inventarisatie van bestaande adreslijsten en het internet worden zo'n 10 tot 15 SM-studio's geteld waar meesteressen tegen betaling klanten ontvangen. Hierin zijn de SM-faciliteiten op homogebed en de mogelijkheden tijdens kinky-party's, fetish-party's en speelmogelijkheden van SM-verenigingen niet inbegrepen. In raambordelen en besloten clubs in de vergunde sector is eveneens een aantal meesteressen actief.

Escortservices²

In 1999 deden Klerks e.a. (2000) uitgebreid onderzoek naar de aard en omvang van escortservices in Amsterdam. Bij hun inventarisatie kwamen zij alles bij elkaar uit op 50 bedrijfsnamen van vermoedelijk 15 bedrijfseigenaren. In deze cijfers is de onderkant van de escortbranche niet meegenomen. Uit dit in 1999 verrichte onderzoek kwam althans voor de vrouwen de volgende vierdeling naar voren:

- Type I: Topbedrijven

De top was in handen van drie eigenaren die deels de bovenkant van de Nederlandse markt en deels de Europese markt bedienden. De prijs lag rond de 500/600 Nederlandse gulden per uur. Er werd belasting

² In de onderzoeksperiode is bekend geworden dat de gemeente Amsterdam een afzonderlijk onderzoek naar escortbedrijven zou laten uitvoeren. Daarom is in deze regionale verdieping geen prioriteit gegeven aan de escortbranche.

afgedragen en (bijna) alleen met legaal verblijvende escorts gewerkt. Het marktsegment werd op tien procent geschat.

- Type II: Hogere middenklasse

Dit segment besloeg 35% en omvatte het overwegend legale deel van de middenklasse. De prijzen lagen rond 350 gulden per uur, fiscaal werd er gedeeltelijk legaal gewerkt. In dit segment waren ook illegaal verblijvende escorts werkzaam.

- Type III: Lagere middenklasse

Dit segment omvatte ook ongeveer 35%. Het lagere deel van de middenklasse berekende prijzen van 200 tot 250 gulden per uur. Er werd geen belasting afgedragen. Deels werd er met illegale vrouwen gewerkt.

- Type IV: Onderkant

Het onderste deel van de escort markt werd op 20% geschat met prijzen van minder dan 200 gulden per uur. Hierover werd geen belasting afgedragen. Voor een groot deel betrof het illegaal werkende vrouwen die klanten wierven via 06-advertenties van bemiddelingsbureaus. Daarnaast ging het om 'black' escorts die prostituees individueel onderhouden met klanten buiten het zicht van exploitanten (Klerks e.a. 2000).

Uit gesprekken met informanten blijkt, sinds 2000, vooral de escortbemiddeling via het internet een hoge vlucht te hebben genomen. Prostituees komen van ver buiten de landsgrenzen als toerist het land binnen. Hotelkamers blijken een veel voorkomende sekscontactplaats tussen escorts en hun klanten. Aan de onderkant gebeurt de contactlegging ook nogal eens via mond-tot-mond reclame en informele netwerken. Bovendien kent Amsterdam (nog) geen vergunningstelsel voor escortbureaus. Voor bureaus die vergunningstelsels willen ontlopen, kan Amsterdam een aantrekkelijke vestigingsoptie zijn.

Thuisprostitutie

Van het aantal thuiswerkende prostituees in Amsterdam is geen schatting te maken. Volgens verkregen informatie van de gemeente is er sprake van een prostitutiebedrijf (privé-huis) indien twee prostituees in dezelfde besloten locatie klanten ontvangen. Hiervan is dus reeds sprake als een thuiswerkende prostituee een vriendin de gelegenheid biedt om ook klanten in haar woning te ontvangen. De Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam van 2000 bevat de zinsnede: "Thuisprostitutie speelt zich af in de eigen woning van de prostituee. Het valt onder de regeling indien de werving geschiedt door advertenties of via een bemiddelingsbureau" (Gemeente Amsterdam 2000). Deze laatste zinsnede is in lijn met een opmerking in de Profeit-studie - de nulmeting voor de opheffing van het bordeelverbod in 1999 - dat adverteren of een andere vorm van reclame een indicatie zou vormen dat thuisprostitutie een bedrijfsmatig karakter krijgt (Visser e.a. 2000). In een veldverkenning naar thuisprostitutie in

Rotterdam in 1990 is bovendien vastgesteld dat 'een grote groep van de thuiswerkende prostituees niet rechtstreeks maar uitsluitend via bemiddelingsbureaus te benaderen was' (Schotanus en Schuring 1990). Met de opkomst van het internet is aannemelijk dat een belangrijk deel van deze vrouwen via internet naar klanten zoekt.

Internet

De ontwikkelingen op het internet zijn (nog) niet meegenomen in de Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam van 2000. Zodoende is niet te bepalen of bijvoorbeeld het plaatsen van profielen op het internet ook als adverteren wordt beschouwd. Op het internet komt het onder andere voor dat gratis geplaatste advertenties van commerciële dating zonder toestemming van de plaatser worden opgenomen op een website waarvoor wel entreegeld betaald moet worden. Pas als de plaatser hiertegen bezwaar maakt wordt de betreffende advertentie verwijderd.

Het Wallengebied

Een raamexploitant maakt de volgende vierdeling tussen raamprostitutiebedrijven in het Wallengebied: onroerend-goedeigenaren die daarbij raamprostitutiebedrijven exploiteren; exploitanten die getrouwd zijn of samenwonen met ex-prostituees; de 'oude penoze' of wat daar nog van overgebleven is; exploitanten die via een erfenis aan een pand met een prostitutiebedrijf zijn gekomen.

Raamexploitanten in de binnenstad hebben een eigen belangenvereniging, de Samenwerkende Ondernemers Raamprostitutie (SOR). Vergeleken met de raamexploitanten zijn de prostituees achter de ramen onderling meer verdeeld aan het werk (Bakker 1996). Zo vertelt een ex-prostituee die vroeger op de Oudezijds Achterburgwal achter het raam werkte, dat ze nooit kwam in het blok met raambordelen bij de Sint Annendwarsstraat. De informele verhoudingen tussen de prostituees verlopen deels volgens nationaliteit dan wel landstaal. In de onderzoeksperiode is er sprake van een toenemend aantal Hongaarse prostituees. Via het kamerverhuurbedrijf vragen deze prostituees of ze bij elkaar in eenzelfde pand kunnen zitten. Ook Tsjechische en Latijns-Amerikaanse prostituees vormen een relatief hecht netwerk. De Latijns-Amerikaanse prostituees zitten onder andere rondom het Oudekerksplein, waar overdag ook wel Afrikaanse prostituees zitten.

Uit de gesprekken met exploitanten valt op te maken dat in raambordelen een ander slag prostituees werkt dan in de besloten clubs. Prostituees die eenmaal gewend zijn om in de openheid van een raambordeel te werken, zullen niet gauw meer overstappen naar de beslotenheid van een club.

Samenstelling prostitueepopulatie

Midden jaren tachtig besteedde de gemeente Amsterdam voor het eerst aandacht aan het toenemend aantal buitenlandse prostituees, met name uit zuidelijke landen (Bureau Coördinatie Vrouwenemancipatie 1987). Dat gebeurde indertijd onder de noemer van vrouwenemancipatie. De toestroom van buitenlandse prostituees was eind jaren zeventig reeds op gang gekomen. Eerst kwamen de prostituees uit Zuidoost-Azië (met name Thailand en de Filipijnen). Nog steeds zijn er op de Wallen prostituees uit deze herkomstlanden te vinden. In 2006 zijn Aziatische prostituees in Amsterdam veelal te vinden in besloten bedrijven, zoals in massagesalons. Na de Aziatische prostituees volgden de Afrikaanse, Zuid-Amerikaanse en Caraïbische prostituees. Op de West-Europese prostitutemarkt was vraag naar deze prostituees, terwijl de betrokken prostituees afkwamen op de Europese welvaart. Van de aantallen werkende prostituees worden binnen de gemeente geen registraties bijgehouden (Gemeente Amsterdam 2000). Voorzover er cijfers beschikbaar zijn volgen ze hieronder.

- Raambordelen

De Vertrouwensvrouw voor prostituees van de GGD Amsterdam houdt de nationaliteit van raamprostituees bij met wie zij voor het eerst contact heeft. Het komt nogal eens voor dat prostituees een andere nationaliteit uit dezelfde regio noemen. De Vertrouwensvrouw vraagt prostituees niet naar hun paspoorten. In de GGD-rapportage wordt daarom alleen onderscheid gemaakt naar werelddeel. Aan de hand van gegevens uit de GGD rapportage is voor raamprostituees de volgende fasering te maken.

Periode 1992-1996: In deze periode is het aandeel Latijns-Amerikaanse vrouwen in de raamprostitutie hoog. Het Latijns-Amerikaanse aandeel was in de jaren tachtig reeds sterk toegenomen. De daling valt samen met de invoering van gedoogbeschikking per 1 januari 1996. Zoals de vertrouwensvrouw voor prostituees meldt, zijn er als gevolg van de nieuwe regeling in Amsterdam sinds 1996 veel buitenlandse prostituees uit het reguliere circuit verdwenen. Tegelijkertijd was er een toename in de contacten met Nederlandse prostituees in raambordelen en in clubs.

Periode 1996-1999: In de tweede helft van de jaren negentig blijkt het aandeel Midden- en Oost-Europese raamprostituees toe te nemen. Deze toename duurt tot aan de zomer van 1998. Op dat moment informeert de burgemeester van Amsterdam de exploitanten van prostitutiebedrijven over de uitspraak van de IND betreffende een verbod voor Oost-Europese vrouwen om in de prostitutie te werken. In 1999 blijkt het aandeel Afrikaanse prostituees toe te nemen.

Periode 2000-2006: Per 1 oktober 2000 wordt de wetgeving over de afschaffing van het bordeelverbod officieel van kracht. Vooruitlopend op deze wijziging had 35 à 40% van de raamprostituees met wie de vertrouwensvrouw voor het eerst contact legde de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast is het aandeel van de prostituees uit de Europese Unie en de Midden- en Oost-Europese prostituees licht toegenomen.

Eerder is vermeld dat er circa 400 ramen in bedrijf zijn in Amsterdam. Uitgaande van twee diensten (één overdag en één in de avond en nacht), werken in de hoofdstad maximaal 800 vrouwen op een dag in de raamprostitutie. Volgens een vertegenwoordiger van de SOR werken in Amsterdam bij elkaar zo'n vier- tot vijfduizend verschillende prostituees per jaar achter de ramen.

- Clubs en privé-huizen

Bij de schatting van het aantal prostituees in clubs en privé-huizen kan een onderscheid worden gemaakt tussen het dagdeel, de dag van de week en het seizoen. Naast het aanwezige aantal prostituees is er gewoonlijk ook een aantal niet-aanwezig, maar in voorkomende situaties wel 'bemiddelbaar'. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat het aantal zichtbaar aanwezige prostituees sinds de opheffing van het bordeelverbod een dalende tendens vertoont. Deze daling blijkt deels te worden veroorzaakt door het strenge regulerend optreden van de regionale Belastingdienst. Volgens een clubexploitant is dat de hoofdreden dat het aantal aanwezige prostituees is teruggelopen van gemiddeld tien naar vijf per club. Bij een gemiddeld aantal van vier tot acht prostituees op 29 besloten clubs zou het gaan om circa 120 tot 230 prostituees op weekbasis.

- Massagesalons

Wat betreft Aziatische prostituees in de regio Amsterdam is uit onderzoek nog het meest bekend over Thaise masseuses (Suksomboon 2004). De Thaise bevolkingsgroep in Nederland bestaat uit zeker 8.000 personen, bijna allemaal vrouwen. Thaise vrouwen hebben, evenals Filippijnse vrouwen, een uitgebreid informatienetwerk en zoeken elkaar veelvuldig op. Nieuw aangekomen vrouwen verwachten dat zij door andere vrouwen die al in Europa zijn op weg worden geholpen. Ook het sociale netwerk van Thaise vrouwen die met Nederlandse mannen zijn getrouwd blijft bijzonder hecht. Een veelvoorkomende manier waarop Thaise vrouwen naar Europa komen is zelfstandig via een toeristenvisum. Het komt ook voor dat vrouwen worden bemiddeld door een 'travel agency'. Via andere vrouwen komen ze te weten of er bijvoorbeeld 'informeel' werk is een massagesalon. Deze vrouwen kunnen vaak inwonen bij Thaise vrouwen die al in Nederland

woonachtig zijn. Het komt ook voor dat vrouwen op het adres wonen waar de massages gegeven worden.

Transgenders

De Amsterdamse Wallen kennen vanouds een vaste hoek waar 'transgenders' achter het raam zitten.³ In 2005 heeft Burgerhoff onder hen een telling uitgevoerd. Hij kwam uit op 29 transgender-prostituees. Volgens de cijfers van de GGD is er weinig verloop onder de transgenders achter de ramen. In 2005 heeft de Vertrouwenspersoon slechts drie nieuwe transgenders geteld. Medio jaren negentig werden bij de raambordelen in het Wallengebied de hoogste aantallen (nieuwe) transgenders gesignaleerd. In 1995 telde Vertrouwenspersoon voor prostituees 66 nieuwe transgenders; in 1996 waren dat er 43. Vooral door acties van de politie tegen illegalen verdwenen zij uit beeld, althans uit de binnenstad. Het prostitutiegebied waar transgenders daarna in Amsterdam opereerden - als ze niet vertrokken waren - was de tippelzone aan de Theemsweg die van 1996 tot en met 2003 open is geweest. In 1997 bedroeg het aantal Zuid-Amerikaanse tippelaars(ers) gemiddeld 50 per avond. Deze groep bestond ook voornamelijk uit (mannelijke) transgenders. In 2000, het jaar dat het bordeelverbod werd opgeheven, was hun aantal teruggelopen tot gemiddeld 35 per avond.

De Zuid-Amerikaanse transgenders zijn voornamelijk afkomstig uit Ecuador. Zij komen naar Nederland en andere Europese landen omdat hun leefwijze en seksuele identiteit in hun eigen land niet getolereerd worden.

Jongens c.q. mannen

In Amsterdam is nooit een systematische telling gehouden van het aantal jongens met prostitutiecontacten. In de periode 1994-1998 is dit wel gebeurd in Den Haag en Rotterdam (Van Gelder 1998). Volgens een ruwe schatting van Van Gelder (1995; 1998) bedroeg het aantal mannelijke prostitués in de Amsterdamse regio toen minimaal 1.000 op jaarbasis. Voor heel Nederland kwam hij uit op een schatting van minimaal 3.000 jongensprostitués op jaarbasis.

Het aantal professioneel ('fulltime') werkende jongens en mannen is in Amsterdam betrekkelijk gering. Volgens een informant is prostitutie voor veel jongens een bijverdienste. Het gaat bijvoorbeeld om studenten die bijklussen via een escortbureau. In het circuit is bovendien het belang van informele netwerken toegenomen. De contactlegging tussen jongensprostitués en klanten komt meer dan voorheen via-via tot stand.

³ 'Transgenders' is een verzamelnaam voor travestieten, transgenderisten (noch man noch vrouw), en transseksuelen (Vennix e.a. 2000).

Prostituanten doen daar eveneens aan mee. Ze stellen een jongen aan andere, bevriende prostituanten voor. Er zijn nogal wat mannen die een al dan niet illegale in Nederland verblijvende mannelijke prostitué voor korte of langere tijd onderdak geven. Naast Oost-Europese jongens noemen hulpverleners ook voorbeelden van Mediterrane en Latijns-Amerikaanse jongemannen. Tot slot zijn er signalen dat zowel jongensprostitués als prostituanten vaker dan voorheen naar het buitenland reizen, naar steden als Antwerpen en Keulen.

1.3 Lokaal prostitutiebeleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vergunningenverstrekking en de handhaving ervan.

Vergunningen

Op 1 januari 1996 heeft de gemeente een gedoogbeschikking voor prostitutiebedrijven verplicht gesteld (SWA 1995). Daarmee liep de hoofdstad vooruit op de goedkeuring van landelijke wetgeving. Bij de invoering van de gedoogbeschikking werden eisen gesteld aan: de vestiging, zoals het bestemmingsplan en de leefmilieuvordering; de inrichting, zoals hygiëne en brandveiligheid; en de bedrijfsvoering.

Wat betreft de bedrijfsvoering beoordeelde de gemeente een aanvraag op de volgende punten: geen prostitutie door minderjarigen (jonger dan 18 jaar); geen criminele randverschijnselen; geen onaanvaardbare overlast voor de buurt; geen illegale buitenlandse prostituees; en goede zorg voor de gezondheid van prostituees (SWA 1995).

Met ingang van 1 oktober 2000 is de afschaffing van het bordeelverbod landelijk doorgevoerd. Tot aan dat tijdstip was er sprake van een overgangssituatie. In 1999 heeft de gemeente het tot dan toe gevoerde prostitutiebeleid laten evalueren door SGBO. Volgens dit bureau zou het gedoogbeschikkingenbeleid na invoering van het vergunningenstelsel per 1 oktober 2000 voor het grootste deel ongewijzigd kunnen blijven. De ingestelde gedoogvoorwaarden konden worden omgezet in vereisten om voor de vergunning in aanmerking te komen of door nadere voorschriften bij de vergunning. Op bepaalde punten zouden de regels wel uitgebreid moeten worden, waaronder de controle op het levensgedrag van exploitanten (Gemeente Amsterdam 2000).

Volgens de gewijzigde APV bij besluit van 20 september 2000, Art. 6.5., zijn vergunningen in Amsterdam niet overdraagbaar en gebonden aan het prostitutiebedrijf waarvoor het is verleend. De verplaatsing van een prostitutiebedrijf naar een andere locatie is in beginsel wel mogelijk,

mits wordt voldaan aan de gestelde vestigings- en inrichtingseisen. Het verkopen van een prostitutiebedrijf is in beginsel mogelijk, ook weer met inachtneming van de eisen. Het beleid in Amsterdam schrijft voor dat er geen vergunningen voor prostitutiebedrijven meer bijkomen. Vergunningen voor een prostitutiebedrijf dienen elke drie jaar vernieuwd te worden. Indien de aanvraag voor een nieuwe vergunning volgens de regels wordt ingediend, wordt alvast een voorlopige vergunning toegekend voor de duur van twee maanden. Per 27 maart 2006 was aan 188 prostitutiebedrijven een vergunning verleend; daarnaast hadden 9 bedrijven een voorlopige vergunning en nog eens 11 bedrijven hadden opnieuw een vergunning aangevraagd. Tabel 1.2 laat zien hoe de 208 vergunningen zijn verdeeld over de stadsdelen.

Tabel 1.2 Verspreiding aantallen vergunde prostitutiebedrijven over Amsterdam, 27-03-2006

Stadsdeel	Aantallen prostitutiebedrijven		
	Raamprostitutie	Besloten clubs	Totaal
Centrum	160	10	170
Oud Zuid	18	4	22
Overige stadsdelen	0	16	16
Totaal	178	30	208

Bron: Dienst Openbare Orde en Veiligheid, Gemeente Amsterdam

Naast vergunningen voor prostitutiebedrijven kende de gemeente in 1996 ook vergunningen voor seksinrichtingen. Voor seksinrichtingen gold dat het de exploitant was verboden, toe te laten dat in de inrichting prostitutie wordt bedreven. In de gewijzigde Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van 20 september 2000 worden in artikel 7.4 de volgende vier soorten seksinrichtingen onderscheiden: sekswinkels; seksbioscopen; sekstheaters; en seksautomatenhallen. Sekswinkels met filmcabines mogen ook in de avonduren geopend zijn; anders zijn ze gehouden aan de winkelsluitingstijdenwet.

Verspreid over Amsterdam is naast prostitutiebedrijven en de genoemde seksinrichtingen nog een waaier aan andere bedrijfsinrichtingen te vinden waar erotische of seksgerelateerde activiteiten (al dan niet tegen betaling) kunnen voorkomen. Een snelle inventarisatie levert de volgende varianten op: massagesalons; SM-studio's, SM-kelders, SM-hotel; sauna's; 'darkrooms' binnen de homohoreca; erotisch cafés; parenclubs en parenavonden, die bij gelegenheid worden georganiseerd; een ruime variatie van seksgerelateerde en erotisch gekleurde party's die bij gelegenheid worden georganiseerd.

De afschaffing van het bordeelverbod in 2000 heeft in de Amsterdamse prostitutiewereld het nodige veranderd. Meerdere clubexploitanten

geven aan dat de gemeente vooral het belang van prostituees behartigt, terwijl exploitanten onvoldoende bij het beleid worden betrokken. Ondertussen spreekt de gemeente ondernemers er volgens hen wel op aan als het gaat om handhaving en overlastbestrijding. Van de acht geïnterviewde exploitanten liet slechts één eigenaar van een escortbedrijf zich positief uit over het gevoerde gemeentebeleid. Zes exploitanten oordeelden negatief tot ronduit negatief over het tot dusver gevoerde beleid. Exploitanten geven bovendien aan dat het optreden van de regionale Belastingdienst bij hen de nodige onrust teweegbrengt.

Handhaving

Gedurende de periode van gedoogbeschikkingen, januari 1996 tot oktober 2000, was er in de handhaving sprake van een overgangssituatie. Zo bepaalde de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in januari 2000 nog dat exploitanten niet verplicht konden worden tot het tonen van identiteitspapieren van prostituees waaruit een verblijfstitel bleek, omdat dat in strijd was met de Wet op de Identificatieplicht (WID). Op die grond kon niet worden overgegaan tot het sluiten van een bordeel.

Vergunningstelsel

Met de invoering van het vergunningsstelsel per 1 oktober 2000 kwam meer duidelijkheid in deze voorlopige situatie. De manier waarop dit gebeurde, zorgde echter voor onrust. De onmiddellijke wering van (illegale) Oost-Europese en Afrikaanse vrouwen uit clubs leidde tot - niet altijd even positieve - reacties van clubexploitanten. Het optreden tegen illegale prostituees had zich tot dan toe geconcentreerd op de raambordelen. In de reacties van clubexploitanten speelde destijds mee dat een deel van de betrokken prostituees vervolgens in de winterkou aan de tippelzone Theemsweg stonden te werken. Daaraan kwam later een eind door onaangekondigde uitzettingsacties van de politie op de tippelzone. Dit politieoptreden leidde tot kritiek bij zorgverleners, omdat bij de politieacties geen rekening was gehouden met de mogelijkheid dat vrouwen verhandeld waren (Flight e.a. 2003; Korteweg 2003).

Bibob

De gemeente Amsterdam is met behulp van de wet Bibob in het voorjaar van 2006 gestart met een uitgebreide screening van de seks- en prostitutiebranche. Tot nu toe werd alleen bij het indienen van (nieuwe) aanvragen een screening gedaan. De intensievere screening houdt in dat ook het verlengen van vergunningen worden getoetst. Amsterdam wil hiermee de criminaliteit op de Wallen terugdringen. In de loop van ons onderzoek heeft het landelijk bureau Bibob op verzoek van Amsterdam adviezen uitgebracht over een aantal aanvragen voor prostitutievergunningen op de Wallen. Een groot aantal adviezen was

negatief waardoor 37 vergunningen, waarvan twee in Oud-Zuid, op grond van de Wet Bibob geweigerd kunnen gaan worden. Op 21 juni 2006 heeft de gemeente de betrokken exploitanten op de hoogte gesteld van het voornemen om hun vergunning te weigeren op grond van de Wet Bibob. Dit houdt in dat betrokkenen hun zaak niet kunnen voortzetten. De betrokken exploitanten hebben zeven weken de tijd om te reageren en een zogenoemde zienswijze procedure te starten. Op de uitkomst van deze procedure volgt dan een beschikking van de gemeente waarin, in voorkomende gevallen, een sluitingsdatum is opgenomen. De exploitanten kunnen hiertegen volgens een Awb-procedure bezwaar maken bij de voorzieningenrechter om te komen tot een schorsing van het besluit. Bij nieuwe aanvragen en bij verkoop van deze zaken zal Amsterdam de nieuwe exploitanten c.q. eigenaren opnieuw screenen om te voorkomen dat er schijnconstructies worden gemaakt. Deze screening gebeurt in samenwerking met het landelijk Bureau Bibob, het Openbaar Ministerie en de politie.

Bestemmingsplannen

Bestemmingsplannen fungeren als beleidsinstrument met betrekking tot prostitutiebedrijven in zoverre dat per locatie kan worden aangegeven welk soort vergunning kan worden afgegeven. Reeds in de jaren tachtig heeft de gemeente de toen aanwezige prostitutiebedrijven positief opgenomen in bestemmingsplannen. In het bestemmingsplan werden deze bedrijven onder andere vermeld als 'overige bedrijven'; tegenwoordig als prostitutiebedrijf (p) of als seksinrichting (s). Ook bij het verstrekken van gedoogbeschikkingen in 1996 is de gemeente uitgegaan van de toen bestaande situatie.

Volgens uitspraken van informanten in de prostitutiebranche volgt de gemeente op bepaalde locaties een uitsterfregeling voor prostitutiebedrijven. De betrokken ambtenaar van de Centrale Stad ontkent dat er sprake is van een dergelijke regeling. Midden jaren negentig is de gemeente er wel toe overgegaan om de verdieping(en) en het grondoppervlak van prostitutiebedrijven tot in detail vast te leggen op de plankaart. Op deze vastlegging houdt de gemeente strikt toezicht. Een hoofdreden is om te voorkomen dat het aantal ramen in raamprostitutiebedrijven verder uitbreidt. Overigens zijn kamers van raambordelen gebonden aan een bepaalde minimale ruimte. Door deze vastlegging voelen enkele clubexploitanten zich benadeeld omdat aan prostitutiebedrijven geen ruimte wordt geboden voor innovatie, zoals in andere bedrijfstakken gebruikelijk is. Jonge startende ondernemers krijgen ook geen speelruimte, stelt een professionele jongensprostituée.

In de huidige situatie zijn bestemmingsplannen een instrument voor het tegengaan van privé-huizen en clubs zonder vergunning. Het exploiteren

van een prostitutiebedrijf zonder vergunning is verboden. Na een rapport van de politie of toezichthouder wordt onder bestuursdwang sluiting opgelegd.

Instrumenten

Bij de handhaving gericht op de vergunde prostitutiebedrijven in Amsterdam is een onderscheid te maken tussen de volgende drie instrumenten:

- Bij het vernieuwen van de vergunning wordt iedere drie jaar opnieuw bekeken of een exploitant voldoet aan de dan geldende vereisten. Op grond van antecedenten kunnen exploitanten, leidinggevenden en beheerders worden geweigerd. Op grond van de vragenlijst in het kader van de Wet Bibob kan worden beoordeeld of de financiering van het bedrijf of het pand volgens de regels gebeurt. De bouwtechnische staat van het pand en de hygiëne dienen eveneens in orde te zijn. De vergunningen worden vernieuwd door het stadsdeel bij mandaat van de burgemeester.
- Bij de handhaving van vergunningen kan de politie maatregelen nemen op grond van de actuele situatie vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid. De politie wordt aangestuurd vanuit de Centrale Stad.
- Gebeurt de exploitatie in strijd met de vergunning dan wordt voor de handhaving gebruik gemaakt van een 'stappenplan'. Bij prostitutiebedrijven gaat het om de volgende soorten overtredingen van de exploitatievergunning: het ontbreken van toezicht door de exploitant/beheerder; de aanwezigheid van illegale prostituees; overlast voor de omgeving; overtreding van beperkte openingstijden/sluitingstijden.⁴

Bij het stappenplan bestaat de eerste stap uit een schriftelijke waarschuwing; de tweede stap uit intrekking van de vergunning voor één maand; en de derde stap uit de intrekking van de vergunning. In 2005 kregen 12 prostitutiebedrijven een waarschuwing, werd van drie bedrijven de vergunning een maand ingetrokken en werd van één bedrijf de vergunning ingetrokken, zo blijkt uit gegevens van de politie.

Volgens Bureau Zedenzaken is in Amsterdam met name de vergunde sector van seksclubs en raambordelen onder controle. Werkenden in de vergunde prostitutie-inrichtingen worden eveneens gecontroleerd op minderjarigheid en illegaliteit. Wel signaleert de politie nog steeds problemen die trouwens ook uit de gevoerde gesprekken met exploitanten naar voren komen. De heersende beeldvorming over de

⁴ Indien minderjarige prostituees worden aangetroffen, treedt het stappenplan niet in werking, maar wordt het bedrijf in kwestie onmiddellijk gesloten.

prostitutiesector is negatief. Prostitutie is (nog steeds) geen normaal beroep. Prangend is de structurele onduidelijkheid over het onderscheid tussen zelfstandig werken en het werken in loondienst (zie Bink 2006).

Zelfstandig ondernemerschap en werken in loondienst

Wat betreft het toezicht en de handhaving bij prostituees die als zelfstandig ondernemer werken, blijken informanten in Amsterdam verschillende toetsingscriteria te noemen. Deze verschillen hangen deels samen op de ongelijke achtergrond van prostituees. Voor een prostituee met de Poolse nationaliteit worden bijvoorbeeld niet dezelfde criteria aangehouden als voor een prostituee met de Nederlandse nationaliteit. Daarnaast komt het voor dat (personen binnen) instanties in de Amsterdamse regio bij hun bejegening van prostituees die als ZZP werken niet hetzelfde optreden. Overigens gelden voor het exploiteren van een prostitutiebedrijf andere voorwaarden dan voor een zelfstandige zonder personeel (ZZP). De andere voorwaarden betreffen bijvoorbeeld het opstellen van een bedrijfsplan en het beschikken over startkapitaal.

Over de mate waar vrouwen uit de nieuwe EU-landen als ZZP in Amsterdam in de prostitutie werken zijn geen nadere cijfers beschikbaar.

Uit informeel gevoerde gesprekken met enkele Roemeense jongens in de prostitutie valt op te maken dat zij gewoonlijk op een toeristenvisum van drie maanden naar Nederland komen. Deze jongens zullen geen machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) aanvragen om in Amsterdam als ZZP in de prostitutie te gaan werken. Tot 2004 waren er in Amsterdam onder andere zo'n 15 tot 20 Poolse jongens dan wel mannen in de prostitutie actief. Hun leeftijd varieerde tussen 17 en 25 jaar (Brussa 1999). Volgens hulpverleners zijn bijna alle Poolse jongens per 1 mei 2004 gestopt met prostitutie, op een paar drugverslaafden na. Vanaf 1 mei 2004 hebben werknemers uit nieuwe EU-lidstaten toenemende mogelijkheden om legaal te werken als ZZP. In de onderzoeksperiode zijn Roemenië en Bulgarije nog niet toegetreden tot de EU. De informant van Bureau Zedenzaken heeft er geen zicht op hoe de ontwikkelingen in EU-verband zullen uitwerken binnen de Amsterdamse prostitutiesituatie.

1.4 Illegaliteit, minderjarigheid en onvrijwilligheid

Bij de vraaggesprekken in de Amsterdamse regio is de term 'illegaliteit' in drie verschillende betekenissen genoemd. In de eerste, strikte betekenis gaat het om prostituees met een *illegale verblijfstatus*. In de tweede, ruimere zin wordt met 'illegaal' het *niet-legaal werken*

aangeduid, dus zonder papieren of andere vereisten zoals een BTW-nummer. Ten derde duiden met name clubexploitanten de *niet-vergunde prostitutie* met het woord ‘illegaal’ aan. In dit rapport is de voorkeur gegeven aan de cursief gedrukte termen.

Ruim vijf jaar na de invoering van het vergunningstelsel in 2000 blijken exploitanten in Amsterdam nog steeds verschillend om te gaan met de controle op identiteitspapieren. Alle exploitanten vragen wel aan prostituees om zich te legitimeren. De helft van de acht geïnterviewde exploitanten weigert om kopieën van paspoorten van prostituees te bewaren, terwijl de andere helft hiertoe wel is overgegaan. Wisselende ervaringen met de Belastingdienst spelen een voorname rol in deze verschillende manier van doen. Wel hebben twee raamexploitanten die geen kopieën in bewaring nemen, ervaren dat prostituees bij identificatiecontroles door de politie weigerden om hun papieren te laten zien. Deze prostituees hebben hun papieren wel bij het verhuurkantoor laten zien toen ze een kamer wilden huren.

Wat betreft prostituees met een illegale verblijfsstatus is de situatie binnen de gemeente Amsterdam als geheel sinds 2000 sterk aan veranderingen onderhevig geweest en mede daardoor moeilijk te beoordelen. In dit verband gaat de aandacht van de exploitanten bovenal uit naar Oost-Europese vrouwen. Sinds 2000 zijn de mogelijkheden voor inwoners van de nieuw toegetreden EU-lidstaten om legaal in Nederland te werken steeds verder verruimd. Gelet op deze overgangssituatie is moeilijk te achterhalen in hoeverre binnen de Amsterdamse verhoudingen al dan niet van illegaliteit sprake is. Ten tijde van de politieacties en de uiteindelijke sluiting van de tippelzone bij de Theemsweg kwam het bijvoorbeeld voor dat Oost-Europese vrouwen op diverse plaatsen in de stad prostituanten wierven. Soms stonden mannen gereed met een busje om het seksueel contact te faciliteren. Tijdens het veldwerk zijn dergelijke busjes niet meer waargenomen.

Over minderjarigheid merkten verschillende informanten op dat dit heel moeilijk te achterhalen is. Zo komt het geregeld voor dat een prostituee er minderjarig uitziet maar dan later toch meerderjarig blijkt. Verpleegkundigen en hulpverleners vragen prostituees niet om zich te identificeren. De gezondheid en het welzijn van de betrokkene vrouwen hebben prioriteit. Wanneer minderjarigen betrokken zijn bij betaalde seks gaat het bovendien veelal om randvormen, waarvan niet eenduidig kan worden vastgesteld of het prostitutie betreft (zie Korf e.a. 2005; GGD Amsterdam 2006).

Een geïnterviewde raamexploitant van de oudere generatie legt uit niet te kunnen zien of een vrouw slachtoffer van mensenhandel is, alleen of

zij mishandeld wordt. Uit zijn uitspraak valt af te leiden dat raamexploitanten over het algemeen eerder afgaan op 'harde' feiten dan op de 'zachte' aanwijzingen. Hulpverleners en preventiewerkers zijn eerder geneigd af te gaan op deze laatste aanwijzingen. Ook de politie wordt geconfronteerd met dit probleem. De discussie over 'harde' en 'zachte' bewijzen is in Amsterdam met name opgelaaid na de publicatie van het onderzoeksrapport van Bovenkerk e.a. (2006), over loverboys of 'modern pooierschap' in Amsterdam.

'Professioneel werken' bij prostituees

Om mogelijke misstanden ten volle te kunnen beoordelen, dienen ook de lokaal geldende, 'individuele' normen te worden meegenomen. Deze ongeschreven wetten kunnen afwijken van de formele (juridische en bestuurlijke) normen. Hieronder wordt kort stilgestaan bij de diverse aspecten van professionaliteit in de prostitutie die door Amsterdamse informanten worden onderscheiden. Daarmee ontstaat een beeld van wat in de Amsterdamse prostitutiewereld als gangbaar wordt beschouwd.

In de interviews komen vijf aspecten van professionaliteit aan de orde. In de eerste plaats wordt prostitutie als professioneel beschouwd indien het verdienen van geld het doel is. Daarbij beschouwt de prostituee haar werk als een beroep en ontvangt zij een redelijk bedrag voor de door haar verleende diensten. Communicatievaardigheden komen verder in meerdere gesprekken aan de orde als aspect van professionaliteit. Het spreken van de Nederlandse of Engelse taal, en het beheersen van goede omgangsvormen met prostituanten zijn daarbij van belang. Het derde aspect van professionaliteit is de controle over de situatie. Dit houdt in dat prostituees bewust hun werk doen en voor zichzelf en prostituanten heldere grenzen stellen. Bovendien valt het zelfstandig beschikken over de inkomsten hieronder. In de vierde plaats werken professionele prostituees schoon en veilig. Dat betekent onder meer condoomgebruik bij elke vorm van seksueel contact, geven exploitanten en prostituees aan. Tot slot vinden informanten dat bij professionaliteit het bedrijfsmatig werken en het voeren van een goede administratie vereist.

Illegaliteit

Hieronder wordt ingegaan op de illegaliteit bij straatprostitutie, jongensprostitutie, gevolgd door wat er bekend is over de vergunde en de niet-vergunde sector.

Straatprostitutie

Met de sluiting van de tippelzone Theemsweg in december 2003 is er in Amsterdam sprake van een verbod op straatprostitutie. Niet-legale straatprostitutie komt nog steeds voor. Het gaat evenwel zoals eerder aangegeven, om beperkte aantallen vrouwen en jongens.

Tot de sluiting werkten er op de tippelzone Theemsweg grote aantallen prostituees met een illegale verblijfstatus (Driessen 2002; Flight e.a. 2003). Volgens een hulpverleenster zijn Zuid-Amerikaanse prostituees zonder geldige verblijfspapieren door het land gaan zwerven (onder andere in seksboerderijen gaan werken) of vertrokken naar het buitenland. Een aantal Zuid-Amerikaanse prostituees is in Amsterdam achtergebleven; zij maken voor contactlegging met prostituanten gebruik van mobiele telefoons of werven in het uitgaansleven. Tijdens veldobservaties zijn deze prostituees incidenteel waargenomen. Voor de Oost-Europese prostituees die illegaal op de tippelzone Theemsweg werkten, waren de politieke ontwikkelingen binnen de Europese Unie bepalend. Zoals eerder is aangegeven kunnen prostituees uit de nieuw aangesloten EU-landen sinds 1 mei 2004 als ZZP in Nederland werken.

Jongensprostitutie

Jongensprostitués met een illegale verblijfstatus werden de afgelopen jaren met name opgepakt bij politiecontroleacties in bisnisbars in de Paardenstraat. Het ging daarbij merendeels om Roemeense jongens met een verlopen toeristenvisum.

Vergunde sector

In 2005 zijn er in Stadsdeel Centrum volgens de politie 49 aanhoudingen geweest van prostituees die zonder geldige verblijfstitel werkten in de vergunde sector. Over de vergunde sector is hiervoor reeds een en ander vermeld.

Niet-vergunde sector

Volgens alle vier geïnterviewde exploitanten van besloten clubs is er in de huidige situatie sprake van een toenemende illegaliteit. Het illegale circuit is volgens hen nog nooit zo groot geweest. Nadere informatie waarop deze veronderstellingen zijn gebaseerd, is echter niet verkregen.

De betrokken clubexploitanten geven aan concurrentie te ondervinden van de toenemende aantallen escortbedrijven die lagere prijzen zouden berekenen en geen belasting zouden betalen. Een onbekend aantal van deze internationale bedrijven dan wel georganiseerde verbanden zou met Oost-Europese prostituees werken die op een toeristenvisum naar Nederland komen. Deze prostituees werken dan onder meer vanuit kamers of lounges van gerenommeerde hotels in de regio Amsterdam. Er wordt een kamer voor 100 euro per dag gehuurd waar dagelijks vijf of zes klanten ontvangen kunnen worden. Klanten kunnen afspraken maken door een mobiel nummer te bellen of anders via het internet. Volgens een ingewijde worden er Oost-Europese prostituees, ook uit verder gelegen landen zoals Rusland, door lokale tussenpersonen

bemiddeld naar kapitaalkrachtige klanten in Amsterdam en omstreken om dan veertien dagen bij de klanten in huis te verblijven. In de landen van herkomst brengen deze prostituees op hun beurt andere prostituees aan. Er bestaat geen zicht op de schaal waarop deze internationale netwerken opereren.

Naast de niet-legale escort signaleren diverse informanten, onder wie Bureau Zedenzaken, het bestaan van een uitgebreid grijs circuit onder andere bestaande uit parenclubs, het party-circuit en erotische cafés waar een onbekend aantal professionele- en amateurprostituees aan het werk zouden zijn.

Minderjarigheid

Het is in Nederland absoluut verboden om in een prostitutiebedrijf minderjarige personen, dat wil zeggen: personen beneden de leeftijd van 18 jaar, werkzaam te laten zijn. Eind jaren negentig verrichtten Venicz en Vanwesenbeeck (1998) een onderzoek naar de aard en omvang van prostitutie onder minderjarige meisjes in Nederland. Op basis van interviews met 19 instellingen kwamen zij over de periode januari 1996 tot en met juli 1998 voor Amsterdam tot de volgende cijfers: 49 minderjarige prostituees; 20 minderjarigen, vermoedelijk prostituee; tien meerderjarigen, als minderjarige al prostituee; zeven prostituees, vermoedelijk minderjarig; in totaal 86 meisjes. Deze cijfers hebben betrekking op de jaren dat de gemeente Amsterdam was overgegaan op een gedoogbeschikkingsbeleid voor prostitutiebedrijven.

Minderjarige meisjes

Volgens de informanten voor deze rapportage, in het voorjaar van 2006, worden binnen vergunde prostitutiebedrijven in Amsterdam hooguit incidenteel nog minderjarigen aangetroffen. Zo is er een melding geweest van een Zuid-Amerikaanse raamprostituee die achter in hetzelfde pand een 15-jarige dochter naar klanten bemiddelde. In Amsterdam komt minderjarigheid onder Zuid-Amerikaanse prostituees slechts incidenteel voor, zo benadrukt een hulpverlenster.

De informant van Bureau Zedenzaken is in de laatste drie jaar slechts twee keer tegengekomen dat er in bekende prostitutiebedrijven sprake was van minderjarigheid. In beide gevallen ging het om een 17-jarig meisje. De ene minderjarige was een Roemeens escortmeisje. Deze prostituee werd door zedenzaken 'besteld', vervolgens is de chauffeur ingerekend en de prostituee gerepatrieerd. Het tweede meisje was Nederlandse en werkte onder dwang van een loverboy. Uit een telefoontap op het opvangadres waar ze verbleef, bleek echter dat ze haar loverboy vertelde weer voor hem te zullen gaan werken zodra ze 18 jaar zou zijn.

Sinds de invoering van het vergunningenstelsel in 2000 zijn in Amsterdam over minderjarige meisjes in de prostitutie op drie manieren gegevens in de publiciteit gekomen. Ten eerste gaat het om meisjes die slachtoffer waren van een loverboy (Bovenkerk e.a. 2004 en 2006). Van een loverboy-problematiek is in de jaren negentig reeds sprake, zo blijkt uit het rapport van Venicz en Vanwesenbeeck (1998). Over loverboy-slachtoffers volgt hieronder nog een aparte bespreking onder het kopje 'dwang en uitbuiting'. Ten tweede gaat het om meisjes in de escort (Korf e.a. 2005; Opoku 2004). Op deze meisjes is het zicht zeer beperkt, omdat de contactlegging met klanten informeel tot stand komt via mond-tot-mond reclame. Ten derde gaat het om meisjes in verband met 'seks als tegenprestatie' (Korf e.a. 2005; GGD Amsterdam 2006).

Transgenders

Over het algemeen gaat het bij transgenders niet om minderjarigen (Jonkman 2006).

Minderjarige jongens/mannen

Er is tevens onderzocht in welke mate minderjarige jongens zich inlaten met prostitutie. Bij eigen observaties in de Amsterdamse binnenstad zijn geen minderjarige jongens aangetroffen. Volgens enkele informanten blijkt minderjarigheid onder jongens wel voor te komen, met name via informele netwerken. Of dit op grote schaal gebeurt, hebben informanten, onder wie Bureau Zedenzaken, geen zicht. Het straathoekwerk in de Amsterdamse binnenstad heeft, naast twee escortjongens van 19 en 20 jaar, ook een aantal verslaafde jongens in de hulpverlening. Deze straatjongens zijn op hun 14^e tot 16^e begonnen met prostitutiecontacten en inmiddels 18 jaar of ouder.

Dwang en uitbuiting

Naast seksueel geweld, zoals aanranding en verkrachting, kan in prostitutie-interacties sprake zijn van andersoortige vormen van dwang en geweld. Het onder druk zetten of bedreigen van prostituees door klanten is hiervan een voorbeeld. Het in elkaar slaan van homojongens ('potenrammen') of transgenders met prostitutiecontacten is een ander voorbeeld. Deze vormen van dwang en geweld die kunnen voorkomen in interacties tussen prostituees en klanten zijn 'seksgerelateerd' (Van Gelder 1995). De vormen van dwang en uitbuiting die hieronder over het voetlicht komen hebben eerder betrekking op de arbeidspositie van prostituees en de verdiensten waarover zijzelf kunnen beschikken.

'Vriendjes', pooiers en handelaren

Alle geïnterviewde exploitanten zeggen zich te houden aan de gedragsregel dat ze bij de intake de prostituee apart willen spreken.

Mannelijke aanhang wordt daarbij geweerd. Als er te veel mannen om een prostituee 'heen hangen' maken met name clubexploitanten ook wel gebruik van andere maatregelen. Exploitanten geven aan in dat geval niet verder in zee te gaan met prostituees. Afgaande op de informanten en eigen veldobservaties komen problemen met pooiers in Amsterdam in sterkere mate voor onder prostituees uit bepaalde etnische groepen. Zo heeft een hulpverleenster voor Spaanstalige vrouwen de afgelopen tien jaar slechts tweemaal meegemaakt dat een prostituee haar hulp inriep vanwege problemen met een pooier. Problematiek met pooiers komt verhoudingsgewijs het meest voor bij Oost-Europese, Afrikaanse en Aziatische prostituees.

In de eerste systematische inventarisatie van seksclubs in Amsterdam in 1994 telde Van den Berg slechts vijf clubs met Oost-Europese prostituees. Toen meldde zij echter al, dat prostituees uit landen in Oost-Europa zeer regelmatig in groepjes van vier kwamen solliciteren in clubs. Exploitanten stonden hier wantrouwend tegenover: er werd verondersteld dat de prostituees via pooiers en maffiapraktijken werden aangeboden (Van den Berg 1994).

Eén clubexploitant heeft tweemaal meegemaakt dat er mannen aan de deur waren met de bedoeling meisjes aan te brengen. De ene keer ging het om Bulgaarse mannen, de tweede keer om Tsjechen. Om problemen te voorkomen zegt de exploitant te hebben besloten helemaal geen Oost-Europese prostituees in de club toe te laten. Een andere exploitant geeft een voorbeeld van een Nederlandse prostituee die onder druk stond van een groep Hindoestaanse jongemannen. De betreffende prostituee heeft tijdelijk onderdak gekregen in de club.

Een veldwerkster die vooral bekend is met Oost-Europese raamprostituees benadrukt dat bij deze prostituees meestal tussenpersonen voorkomen. Soms weten prostituees niet eens in welk land ze zijn. De mannen die als tussenpersoon optreden claimen meestal de helft van het inkomen van de prostituee. Ook komt het voor dat de tussenpersoon en de prostituee een verbintenis aangaan. Die verbintenis kan van zeer tijdelijke aard zijn, waarbij de prostituee na korte tijd wordt verhandeld, of van duurzamer aard, waarbij een blijvende emotionele band ontstaat. Voor de prostituee en voor het 'vriendje' is hij als tussenpersoon dan geen pooier, ook al leeft hij op haar kosten.

Grensoverschrijdende mensenhandel

Bij prostitutiebedrijven die exploiteren in strijd met artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht onderneemt de gemeente (burgemeester) in het algemeen de volgende stappen. Afhankelijk van de ernst van de situatie volgt een tijdelijke sluiting of een sluiting voor onbepaalde tijd met

gelijktijdige intrekking van de vergunning. Bij het nemen van deze bestuurlijke maatregelen hoeft de uitkomst van het strafrechtelijke procedure niet te worden afgewacht. Bij mensenhandel wordt in de regio Amsterdam-Amstelland onderscheid gemaakt tussen de volgende drie fasen:⁵ Fase 1: Melding. In deze fase vindt enkel onderzoek plaats, bijvoorbeeld naar aanleiding van een signalering of een aangifte. Er vindt nog geen vervolging plaats. Fase 2: Strafrechtelijke vervolging. In deze fase worden bewijzen verzameld voor het aantonen van mensenhandel. Fase 3: Veroordeling. In de derde fase komt het al dan niet tot een veroordeling.

De Zedenpolitie verstreekte de volgende cijfers over zaken van mensenhandel in 2005: Fase 1: 65 zaken; Fase 2: 12 zaken; Fase 3: 4 veroordelingen. Volgens Bureau Zedenzaken is in Amsterdam met name vanuit de volgende gebieden sprake van mensenhandel: West-Afrika, vanuit landen als Nigeria, Sierra-Leone, Ghana en Togo; Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie, vanuit landen als Oezbekistan. Met de toetreding van nieuwe lidstaten, zoals Polen en Tsjechië, tot de EU in mei 2004 signaleert Bureau Zedenzaken 'een verschuiving naar het oosten van Oost-Europa'. Na 1 mei 2006 is er opnieuw sprake van een verruiming van de toelating.⁶ Uit gesprekken met prostituees die niet in een vergund prostitutiebedrijf klanten werven, is op te maken dat in Amsterdam naast een geldig toeristenvisum ook gecontroleerd wordt op een legaal verblijfadres.

Wat betreft internationale mensenhandel in Amsterdam zijn er in juni 2006 in totaal 50 slachtoffers cliënt bij de vrouwenopvang en/of hulpverlening van HVO-Querido Roggeveen. Al deze 50 slachtoffers waren prostituee. De nationaliteit van de cliënten was als volgt verdeeld. Circa 30 vrouwen zijn Oost-Europees: zij komen met name uit Roemenië, Moldavië en Bulgarije. Incidenteel zijn vrouwen afkomstig uit Tsjechië, Albanië, Rusland en Oekraïne (1 of 2 vrouwen). De overige 20 vrouwen zijn afkomstig van het Afrikaanse continent, met name: Nigeria, Sierra-Leone (kan ook een ander land zijn) en Ghana. Tot slot is er een Chinese vrouw. Deze cijfers vormen een bevestiging dat bij Zuid-Amerikaanse prostituees in Amsterdam bijna geen sprake is van mensenhandel.⁷

⁵ De politie hanteert in de Regio Amsterdam-Amstelland een andere fase-indeling dan in de Regio Rotterdam-Rijnmond.

⁶ Deze kon niet meer worden meegenomen in dit onderzoek.

⁷ Bij een enquête op de voormalige tippelzone Theemsweg in 2002 is straatprostituees onder meer de vraag gesteld: 'Hoe ben je in de prostitutie gekomen?' Van 31 Zuid-Amerikaanse geïnterviewden antwoordden er 30 vrijwillig te zijn begonnen, terwijl 1 vrouw zei gedwongen te zijn. Van de 57

Volgens nadere informatie waren 30 van deze 50 slachtoffers 'echt actieve cliënten'; bij 15 van deze 30 cliënten speelde het probleem dat hun zaak volgens de B9-regeling is geseponeerd of beëindigd. Per 1 januari 2007 wordt in Amsterdam een Expertise Centrum Mensenhandel geopend. Dit centrum wordt ondergebracht bij HVO-Querido aan de Roggeveenstraat.

Loverboy-problematiek

In 2003, toen enkele gemeenten in het land beleid opstelden om de loverboy-problematiek aan te pakken, organiseerde het Steunpunt Seksueel Geweld de conferentie "...en toch geloof ik dat hij van mij houdt...". Een belangrijke uitkomst was dat er een Amsterdams plan van aanpak moest komen (SSG 2005). Diverse organisaties en instellingen hebben daarop een werkgroep gevormd, die zich de volgende doelen stelde: het in kaart brengen van het aanbod van Amsterdamse instellingen, en eventuele hiaten; het tot stand brengen van een ketenaanpak waarvan preventie, signalering, opvang, hulpverlening en daderaanpak onderdelen zouden vormen; het formuleren van de randvoorwaarden voor een aanpak die aansluit op de complexiteit van de problematiek.

De diverse onderdelen van de ketenaanpak zijn vervolgens over een periode van anderhalf jaar in een vijftal expertmeetings doorgesproken: preventie en voorlichting; hulpverlening; opvang; slachtoffers met een verstandelijke beperking; juridische mogelijkheden. De visie en ervaringen van de deskundigen zijn opgenomen in het rapport 'Naar een aanpak van loverboyproblematiek' (SSG 2005).

In dezelfde periode is ook het onderzoeksrapport 'Loverboys of modern pooierschap in Amsterdam' (Bovenkerk e.a. 2006) verschenen. Het onderzoek gebeurde in opdracht van de gemeente Amsterdam. De onderzoekers kenschetsen de problematiek achteraf als buitengewoon weerbarstig. Hoewel er in de media veel aandacht werd geschonken aan 'het verschijnsel loverboys' bleek, althans in de onderzoeksperiode, geen eenduidige definitie voorhanden. De onderzoekers vonden het daarom moeilijk te bepalen of er sprake was van misstanden wat dit betreft. Zij kozen voor de volgende werkdefinitie: Loverboys vormen een bijzondere variant van soutenage: ze gebruiken hun liefdesrelatie met een vrouw om haar in de prostitutie te brengen en te exploiteren.

ondervraagde prostituees uit Oost-Europa zeiden er 7 (=11%) gedwongen te zijn (Driessen 2002:24).

De onderzoekers concluderen dat loverboys wel in Amsterdam voorkomen, maar dat er eigenlijk geen reden is om dat met een aparte term aan te duiden. De prostituees die in Amsterdam werken komen meestal van buiten de stad. In een appendix komen de onderzoekers voor Amsterdam tot een voorzichtige schatting van 100 souteneurs die romantische trucs gebruiken en minimaal even zoveel vrouwen die een relatie met hen onderhouden. De conclusie van hun rapport luidt dat de werving van meisjes voor de prostitutie in Amsterdam zich betrekkelijk weinig voordoet, terwijl de gemeentelijk aanpak wel hoog inzet op preventie en voorlichting en hulpverlening aan slachtoffers.

Op 1 september 2005 is een 'pilot ketenaanpak' van start gegaan bestaande uit een pakket van maatregelen, waaronder de uitbreiding van taken van de zorgcoördinator mensenhandel. In de onderzoeksperiode was de 'pilot ketenaanpak' nog niet afgesloten. Over de periode 1 september 2005-1 juni 2006 zijn 12 casussen van loverboy-slachtoffers in de registratie opgenomen. Bij 14 andere jonge vrouwen was er sprake van vermoedens. Bij circa 70 jonge vrouwen zijn in dezelfde periode tijdens het veldwerk in het Wallengebied door Het Scharlaken Koord en/of de vertrouwensvrouw voor prostituees van de GGD Amsterdam signalen van loverboy-problematiek geconstateerd. Het zou kunnen dat deze jonge vrouwen slachtoffer zijn. Van de 12 bekende slachtoffers van loverboys waren twee minderjarig. De steden waar slachtoffers (ook) in de prostitutie werkten waren naast Amsterdam, Lelystad, Haarlem, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amersfoort. Vier slachtoffers hebben aangifte bij de politie gedaan.

Naast de opvang en hulpverlening in HVO-Querido Roggeveen wordt door Het Scharlaken Koord en Stichting Street Corner Work (SSCW) ambulante hulp verleend aan slachtoffers van loverboys. In dat geval wordt het slachtoffer *niet* uit haar eigen omgeving weggehaald. De 'ketenaanpak' staat in het teken van de slachtofferzorg. Wat betreft de daders heeft de Amsterdamse politie inmiddels een begin gemaakt met de zogenoemde 'patseraanpak'. Bij deze aanpak wordt aan onder meer jonge mannen die in het Wallengebied in een dure auto rondrijden, gevraagd waar zij het benodigde geld vandaan hebben.

Naast hulpverlening en opvang van slachtoffers van loverboys wordt in de regio Amsterdam veel gedaan aan preventie en voorlichting. Behalve door Het Scharlaken Koord is dit in 2005 ook vanuit het Steunpunt Surinamers Amsterdam (SSA) gebeurd (Macnack 2005). Tijdens of na preventielessen die door medewerkers van Het Scharlaken Koord aan leerlingen in de regio Amsterdam werden verzorgd is in totaal van 23 meiden gebleken dat zij (in)direct in contact met een loverboy waren gekomen (waarvan acht in Amsterdam en acht in Lelystad).

Een geïnterviewde straathoekwerkster signaleert dat de problematiek van 'risicomeisjes' veel breder is dan alleen de loverboys. Daarnaast zijn er nieuwe trends, zoals internetgebruik. Zij maakt de volgende vierdeling tussen soorten 'risicomeisjes': meisjes die in de prostitutie terecht komen door 'loverboys' of foute 'vriendjes', deze meisjes zien meestal weinig van het geld terug dat ze in de prostitutie verdienen; meisjes die seks als tegenprestatie inzetten, ze onderhandelen over seks in ruil voor geld of andere spullen en diensten; meisjes die niet alleen seks hebben met hun vaste vriend maar ook met de vrienden van hun vriend. Het komt ook nogal eens voor dat deze meisjes geslagen worden. Hierbij gaat het zowel om Nederlandse meisjes als om Marokkaanse meisjes; meisjes die slachtoffer zijn van groepsverkrachting. Daarbij kan er sprake zijn van chantage met behulp van fotomateriaal.

Transgenders

Er zijn geen gegevens over dwang c.q. uitbuiting onder transgender-prostituties voor de Amsterdamse situatie.

Jongens c.q. mannen

Er zijn geen recente gegevens over dwang en uitbuiting bij jongensprostitués.

Agressiviteit van klanten

Naast mensenhandelaren en pooiers kunnen prostituties ook te maken hebben met agressieve of lastige klanten. In openlijke vormen van prostitutie blijkt dit soort agressie het meest voor te komen (Vanwesenbeeck 1986). Prostituties in clubs of escortbedrijven geven aan hiermee over het algemeen weinig te maken te hebben. In raambordelen hebben vrouwen regelmatig te maken met agressieve klanten, zeker op de Wallen. Berucht zijn de groepen dronken Engelse toeristen die denken dat in Amsterdam alles kan en alles mag (Brünger 2005). Tijdens een veldobservatie is waargenomen hoe enkele Engelse toeristen in een steeg twee ramen in scherven sloegen.

Een belangrijke reden voor agressief gedrag is volgens een exploitant dat het aangeschoten klanten niet lukt om binnen de vastgestelde tijd tot een hoogtepunt te komen. Een andere reden is dat een prostituee gedane beloftes intrekt nadat de prostituut betaald heeft. Op de website van hookers.nl wordt daarnaast melding gemaakt van 'vriendjes' die een prostituee bellen kort na het begin van het contact met de prostituut.

Prostituuten met ongepaste gedragingen worden doorgaans door de beheerder van het raam toegesproken en verwijderd. Raamprostituties kunnen hem via een 06-nummer bereiken. In noodgevallen kunnen

vrouwen op een alarmknop drukken. De beheerder van het verhuurkantoor komt dan polshoogte nemen. Pas als er echt iets aan de hand is, wordt de politie erbij gehaald.

Randvormen van prostitutie

In de jaren 2005 en 2006 was er in Amsterdam veel media-aandacht en discussie over wat inmiddels 'seks als tegenprestatie' is gaan heten (Korf e.a. 2005; GGD Amsterdam 2006). Volgens het onderzoek van Korf e.a. (2005) zijn jonge meiden tussen de 15 en 20 jaar in Amsterdam-Zuidoost (informeel) actief in de escort en in de straatprostitutie. Deze meiden wonen vaak nog thuis en hebben diverse etnische achtergronden. Waarschijnlijk vormen de Surinaamse en Antilliaanse meiden hierbij een meerderheid, maar ook meisjes van Afrikaanse, Centraal-Amerikaanse en Nederlandse afkomst verdienen op deze manier geld (Korf e.a. 2005).

Deze bevinding was voor het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam reden om de GGD nader inventariserend onderzoek te laten uitvoeren naar de mate waarin jonge prostituees in Zuidoost voorkomen en welke maatregelen konden worden genomen (GGD Amsterdam 2006). In het najaar van 2005 is er in Zuidoost een quick scan uitgevoerd. Volgens de rapportage is van prostitutie in engere zin - dat wil zeggen: het actief aanbieden van seks voor geld - weinig sprake. Er zijn wel allerlei vormen van seks als tegenprestatie, die veel breder voorkomen dan alleen in Zuidoost. Bij deze tegenprestatie gaat het bijvoorbeeld om merkkleding, sieraden en beltegoed of anders om geld. Hoeveel tieners zich hiermee inlaten is onduidelijk. Hun leeftijd varieert van 12 tot 17 jaar. In hoeverre tieners met een illegale verblijfsstatus hieraan deelnemen is ook uit nadere informatie niet duidelijk geworden. Wel hebben de onderzoekers bij enkele gevallen 'vermoedens van dwang'. De onderzoekers hebben waargenomen dat meisjes expliciet aan oudere mannen werden aangeboden. Daarnaast is waargenomen dat een of meer meisjes afgeschermd werden. Bij het voorkomen van dit soort 'seks als tegenprestatie' door tieners maken de onderzoekers onderscheid tussen drie soorten settings: besloten; semi-besloten; en in alle openheid (GGD Amsterdam 2006). 'Besloten feesten' vinden bij mensen thuis plaats voor een netwerk van vrienden en bekenden. 'Semi-besloten feesten' zijn feesten waar voornamelijk jongeren uit een bepaalde etnische groep komen. Deze etnische groepen in Zuidoost, waar deze feesten georganiseerd worden, zijn: Afro-Surinaams; Ghanees; Nigeriaans; en Antilliaans. 'Open feesten' worden breed in de publiciteit gebracht en zijn voor iedereen toegankelijk. Op feesten is er voornamelijk sprake van contactlegging. Komt het tot seks als tegenprestatie, dan vindt dit elders plaats, onder meer in kelderboxen.

In de media is deze randvorm van prostitutie omgedoopt tot 'breezerseks'.

De Jeugd- en Zedenpolitie geeft aan dat de overheid weinig kan doen als het gaat om seks van minderjarigen met minderjarigen. Indien oudere mannen betaalde seks met minderjarigen hebben, is dat strafbaar. Naar aanleiding van de GGD-rapportage zijn bij Bureau Jeugd- en Zedenzaken drie meldingen binnengekomen. Twee van deze meldingen bleken loos alarm, terwijl bij één melding de politie wel actie heeft ondernomen.

Uit de gesprekken met informanten is nog een andere randvorm van seks als tegenprestatie naar voren gekomen. Volgens een informant van het straathoekwerk komt het veel voor dat meiden uit het 'randcircuit' een paar dagen bij een man of een jongen intrekken voor een slaapplek. Deze meiden hebben dan seks in ruil voor onderdak en/of voor drugs.⁸

⁸ Overigens zijn er instellingen zoals het Poortgebouw van HVO-Querido, waar deze meiden terecht zouden kunnen.

BIJLAGE 2 EINDHOVEN

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van effecten van de opheffing van het bordeelverbod voor de regio Eindhoven. In het eerste deel van de bijlage worden het gebied en de aanwezige vormen van prostitutie beschreven. Vervolgens wordt stilgestaan bij het lokaal en regionaal beleid ten aanzien van seksinrichtingen en prostituees. In de derde paragraaf wordt aandacht besteed aan illegaliteit en uitbuiting in de prostitutie in Eindhoven. Tot besluit wordt een overzicht gegeven van de relevante veranderingen die zich sinds de opheffing van het bordeelverbod hebben voorgedaan.

2.1 Omschrijving verdiepingsregio

Met ruim 200 duizend inwoners is Eindhoven de vijfde stad van Nederland. Eindhoven is een typische industriestad, die pas in de negentiende eeuw enige betekenis kreeg. Feitelijk is de huidige stad ontstaan doordat verschillende dorpen naar elkaar toe groeiden, totdat een onafgebroken bebouwd gebied ontstond. De namen van de dorpen zijn behouden gebleven en zijn nu naamgever geworden van Eindhovense stadsdelen, zoals Woensel, Gestel en Strijp. Binnen de invloedssfeer van Eindhoven liggen onder meer Veldhoven, Helmond, Geldrop, Valkenswaard, Nuenen en Best, gemeenten met meer dan 20 duizend inwoners. Het onderzoek concentreert zich overigens op de gemeente Eindhoven.

Prostitutie in Eindhoven

Alle bekende verschijningsvormen van prostitutie komen voor in Eindhoven en omgeving. De stad kent een gebied waar raamprostitutie is toegestaan, er is een tippelzone, de stad herbergt enkele clubs en een zevental privé-huizen, er zijn twee massagesalons en diverse escortbureaus. In de regio zijn ook parenclubs en sekssauna's gevestigd. De genoemde seksinrichtingen zijn over het algemeen legaal en vergund. Buiten deze bedrijven komen ook illegale en onvergunde bedrijven voor, waarvan een belangrijk deel bestaat uit escort en thuisontvangst door individuele sekswerkers. Daarvan zijn tijdens het onderzoek enkele voorbeelden aangetroffen. Hieronder volgt een kort overzicht van de vergunde seksinrichtingen binnen de gemeente Eindhoven.

Raamprostitutie

Tot februari 2005 vond raamprostitutie in Eindhoven plaats in de wijk Woensel-West. Wegens de toenemende overlast voor buurtbewoners heeft de gemeente besloten om de raamprostitutie hier te verbieden. Sindsdien is raamprostitutie alleen toegestaan op het Baekelandplein, een afsluitbaar plein dat van één kant toegankelijk is. Het plein telt 24 adressen en is in zijn geheel bestemd voor raamprostitutie. Per adres mogen maximaal twee prostituees werken, waardoor de capaciteit van de stad Eindhoven voor raamprostituees 48 bedraagt. De panden aan het plein zijn in bezit van diverse exploitanten, die een vast tarief rekenen voor de huur van werkruimten. Het plein is geopend voor prostituanten van 8 uur 's ochtends tot 2 uur 's nachts. Het plein is niet toegankelijk voor auto's.

Straatprostitutie

Eindhoven heeft een 'rijke' historie wat straatprostitutie betreft. In diverse wijken werd tot enkele jaren geleden volop getippeld: twee wijken waren officieel aangewezen als 'tippelgebied'. Daarbij ging het om Woensel-West en om de straten rond Hemelrijken. Sinds 2001 zijn er veranderingen opgetreden. In beide gebieden is het inmiddels niet meer toegestaan om zich in de openbare ruimte te prostitueren. Om de lokale straatprostituees toch de mogelijkheid te bieden hun vak uit te oefenen werd begin 2005 de Achtseweg-Zuid aangewezen als tijdelijke tippelzone. Inmiddels is het de bedoeling dat de tippelzone een definitieve status krijgt. In totaal kregen 35 prostituees van de gemeente een pasje waarmee ze het recht hadden om op de tippelzone te werken. De zone is voorzien van een huiskamer en van een tiental afwerkplekken, waar een prostituant zijn auto tussen hoge schermen kan plaatsen. De zone is dagelijks geopend van 20.00 uur tot 02.00 uur.

Clubs en privé-huizen

Er zijn in het voorjaar van 2006 twee seksclubs in Eindhoven. Daarnaast zijn er zeven privé-huizen met vergunning. Naar schatting zijn in Eindhoven in totaal circa 150 prostituees werkzaam in clubs en privé-huizen. De clubs en privé-huizen staan bijna allemaal in de Gouden Gids vermeld, daarnaast adverteren ze in diverse bladen en op internet. In de regel werken in de clubs vijf tot tien prostituees tegelijk. Het aantal kamers waarvan gebruik gemaakt kan worden is circa vijf. De clubs hebben een horecaverunning en zijn geopend van 20.00 uur tot 02.00 uur. Eén van de clubs is in het weekeinde gesloten. De privé-huizen zijn op diverse locaties in de stad te vinden, merendeels gaat het om onopvallende panden nabij belangrijke verkeersaders. In het grootste privé-huis werken meer dan 30 prostituees, soms zijn er 15 aanwezig. Gemiddeld genomen zijn er 15 tot 20 prostituees werkzaam in privé-

huizen, die nooit allemaal tegelijk aanwezig zijn. De meeste privé-huizen zijn geopend van 11.00 of 12.00 uur tot 23.00 of 0.00 uur.

Escort

Er zijn vier escortbedrijven met een vergunning in Eindhoven: twee van de bureaus bemiddelen uitsluitend voor vrouwelijke prostituees, één bureau bemiddelt uitsluitend voor mannelijke prostitués, terwijl het vierde bureau zowel mannen als vrouwen aanbiedt.¹ Dat bureau heeft een groter bestand dan de andere escortaanbieders, een aantal van zo'n 20 prostituees. De drie andere bureaus hebben een aanbod van tussen vijf en tien prostitue(e)s. Het grootste escortbureau werkt vanuit een kantoor, de anderen werken vanaf een huisadres. De escortbureaus hebben zeer ruime werktijden: de meeste zijn tot diep in de nacht bereikbaar. In dagbladen, tijdschriften en op internet wordt geadverteerd. Eén van de bureaus adverteert onder 12 verschillende namen.

Massagesalons, amuseerbars en erotheken

Eindhoven heeft twee erotische massagesalons, op steenworp afstand van elkaar. In de grootste salon werken circa 35 vrouwen, nooit allemaal tegelijk. De salons zijn open vanaf het eind van de ochtend en blijven tot het eind van de avond geopend. In principe vindt geen prostitutie plaats in de massagesalons. Wel wordt algemeen aangenomen dat een deel van de masseuses ook bereid is tot het verrichten van seksuele handelingen. Er is in Eindhoven één amuseerbar. Daar werken vrouwen als stripper en danseres. Er vindt in de amuseerbar geen prostitutie plaats. Naast optredens in het eigen pand verzorgt de bar eveneens shows bij particulieren thuis. De bar is vijf dagen per week van 20.00 uur tot 02.00 uur geopend. Er zijn drie erotheken in Eindhoven, etablissementen waar klanten seksfilms kunnen kijken of huren. Doorgaans worden in de erotheken ook diverse seksartikelen verkocht. In elke erotheek is een aantal privé-cabines en een bioscoopzaaltje, waar plaats is voor vijf tot tien toeschouwers. In de erotheken wordt volgens de betreffende exploitanten niet geprostitueerd. Ook de politie heeft hierover geen signalen.

2.2 Lokaal en regionaal beleid

In Eindhoven heeft prostitutie een relatief hoge prioriteit in het gemeentelijk beleid. Met name op het gebied van handhaving is in

¹ Er is een vijfde bedrijf met een escortvergunning in Eindhoven. Dit betreft echter een bedrijf dat striptease- en andere erotische acts verzorgt bij klanten thuis en op andere locaties buiten het eigen pand.

Eindhoven veel ontwikkeld in samenwerking met andere instanties, waarvan de politie Brabant-Zuidoost de voornaamste is. Recent is ook beleid ontwikkeld ter verbetering van de onderlinge samenwerking in het signaleren van jeugdprostitutie en loverboyproblematiek.

Algemeen

In Eindhoven is sinds 2000 een streng beleid gevoerd. De gemeente heeft aan seksexploitanten de nodige beperkingen opgelegd en is actief bezig geweest met het reguleren van straat- en raamprostitutie. Dat heeft ertoe geleid dat in een aantal zones in de stad, waar beide vormen van prostitutie van oudsher voorkwamen, raam- en tippelprostitutie uit het straatbeeld zijn verdwenen. Naar aanleiding van overlast voor omwonenden, die in de zomer van 2003 is vastgesteld, is door de gemeente besloten in Woensel-West de straatprostitutie aan te pakken. Voorts zijn alle ramen aan de Edisonstraat en omgeving zijn opgeheven en is van gemeentewege, in samenwerking met een woningbouwvereniging een nieuwe locatie voor raamprostitutie gefaciliteerd. Tot de herstructurering van de raamprostitutie was overigens in 1999 al besloten door de gemeente. Begin 2005 is het Baekelandplein in gebruik genomen: Nederlands eerste prostitutieplein. Belangrijke verschillen met de oude situatie zijn: het plein is niet toegankelijk per auto; er is geen doorgaande route langs de ramen; en er is geen menging met de woonfunctie. Bovendien heeft het plein openingstijden en is het afsluitbaar met een hek.

Op vergelijkbare wijze heeft de gemeente zich ingezet om een eind te maken aan ongebreidelde straatprostitutie in de buurten Woensel-West en Hemelrijken. Als reactie op overlast, die door een deel van de omwonenden werd ervaren, is door de gemeente besloten straatprostitutie te gaan reguleren. Dit heeft vorm gekregen in een tippelzone aan de Achtseweg-Zuid, die begin 2005 is opengesteld. In andere steden is in die periode juist sluiting van tippelzones aan de orde. De tippelzone is uitsluitend bestemd voor een afgebakend aantal (35) prostituees, die Eindhoven voor de oprichting van de zone reeds als werkgebied hadden en bij de GGD als alcohol en/of drugsverslaafde prostituee bekend waren.

Signalering

Sinds een vijftal jaren zijn in heel Nederland toenemende geluiden over het verschijnsel loverboys waar te nemen. Nadat in Eindhoven ook verschillende malen zaken werden aangetroffen waarin jonge meisjes volgens het bekende stramien in de prostitutie werden gebracht, heeft de gemeente besloten in te zetten op het ontwikkelen van beleid om misbruik van jonge meisjes door loverboys tegen te gaan.

Een speciaal aangestelde ketenregisseur jeugdprostitutie moet in een jaar tijd bereiken dat scholen, politie, hulpverlening en andere betrokken instellingen tot een goede afstemming komen om misbruik van meisjes en jongens tijdig te signaleren en aan te pakken. De signalering vormt hierin het zwaartepunt. Daarvoor is een lijst ontwikkeld, waarmee alle betrokken instellingen dienen te werken. De informatie over mogelijke slachtoffers wordt centraal verzameld door het Steunpunt Stop! (het voormalig meldpunt huiselijk geweld). Aan signalen wordt een score toegekend, waarvan de waarden worden opgeteld. Wordt een bepaalde waarde overschreden, dan komt de hulpverlening in actie.

Vergunningenbeleid

Het vergunningenbeleid van de gemeente Eindhoven maakt onderscheid tussen een seksinrichting en een escortbedrijf. Een vergunning voor een seksinrichting is nodig om een bedrijf te exploiteren waar prostitutie, seksuele handelingen of vertoningen van porno worden verricht. Een bedrijf dat betaalde seks aanbiedt buiten de eigen bedrijfsruimte heeft een escortvergunning nodig. Beide vergunningen gelden zowel voor de ondernemer als voor het pand. Dat betekent dat beide aan strenge voorschriften, beschreven in de APV, moeten voldoen.

Een exploitatievergunning voor een escortbedrijf of een seksinrichting kost in de gemeente Eindhoven 1.840 euro. Een verschil is, dat de vergunning voor een seksinrichting vier jaar geldig is, terwijl die voor een escortbedrijf jaarlijks dient te worden vernieuwd. Uit een overzicht van de gemeente blijkt dat in het voorjaar van 2006 33 seksinrichtingen binnen de gemeente Eindhoven een vergunning hebben: 14 raamprostitutiebedrijven (24 adressen); 11 inrichtingen in de categorie privé-huizen, clubs en massagesalons; en 8 inrichtingen in de categorie seksautomatenhallen etc. Het aantal escortvergunningen is, zoals al eerder vermeld, 5.

Aan 27 exploitanten is sinds de opheffing van het bordeelverbod een vergunning geweigerd, blijkt uit een door de gemeente verstrekt overzicht. Het betreft in 15 gevallen raamprostitutiebedrijven. Deze bedrijven zijn daarna onder voorwaarden gedoogd tot de overgang naar de nieuwe situatie. Daarnaast is aan een vijftal privé-huizen een vergunning geweigerd. De meest voorkomende reden voor het weigeren van een vergunning is dat de vestiging in strijd is met het bestemmingsplan, hoewel ook 'antecedenten' viermaal vermeld wordt. In dezelfde periode zijn 17 bestaande bedrijven gesloten onder bestuurlijke dwang. In 11 gevallen zijn dat escortbedrijven, de overige 6 zijn privé-huizen. Bovendien zijn om uiteenlopende redenen 13 bedrijven

opgeheven en 12 vergunningaanvragen ingetrokken.² De Wet Bibob is voor de controle van seksinrichtingen nog niet geïmplementeerd. De gemeente geeft aan dit op korte termijn te willen realiseren.

Betrokkenen in de sector, in het bijzonder exploitanten, hebben grote problemen met het vergunningenbeleid in Eindhoven. Exploitanten van diverse seksinrichtingen en escortbedrijven, alsmede een betrokkene uit de zakelijke dienstverlening, geven aan dat de regels te strikt zijn gesteld en dat het inlevingsvermogen van handhavers zeer beperkt is. Een veelgehoord bezwaar is de publieke bekendmaking van de aanvraag om vergunning vergunningverlening, waardoor buurtbewoners attent worden gemaakt op een seksinrichting of escortbedrijf, waarvan ze normaliter nooit last hadden. Ook de verplichting om op elk willekeurig ogenblik een geregistreerde beheerder aanwezig te hebben stuut op weerstand, omdat het voor de ondernemers het werken compliceert. Door meerdere escortondernemers wordt bovendien de hoge prijs van de vergunning genoemd. Ondernemers van seksinrichtingen zonder prostitutie moeten desondanks voldoen aan voorschriften die specifiek betrekking hebben op seksueel contact tussen prostituanten en prostituees, zoals het laten uitvoeren van SOA-controles. Algemeen hebben exploitanten de indruk dat voor seksinrichtingen veel strengere voorwaarden gelden dan voor bijvoorbeeld horecaondernemingen.

Handhaving

Sexinrichtingen in Eindhoven worden regelmatig gecontroleerd door handhavende instanties. Dat is in de eerste plaats de politie, vertegenwoordigd door het Prostitutiecontroleteam (PCT). Het PCT valt onder de vreemdelingenpolitie. Andere instellingen die betrokken zijn bij het controleren van seksinrichtingen zijn de gemeente, bouw- en woningtoezicht en de brandweer. Formeel is er een onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving; in praktijk zijn beide vormen van handhaving nauw met elkaar verbonden. Zowel de politie als de gemeente controleren in hoofdzaak of de exploitant vergunningconform werkt. Het komt geregeld voor dat naar aanleiding van een controle onderling contact plaatsvindt tussen gemeente en politie.

² Geweigerde vergunningen vanwege activiteiten in strijd met het bestemmingsplan dateren vrijwel allemaal van 2003 en eerder. De meerderheid van de gedwongen bedrijfssluitingen hebben in 2004 en later plaatsgevonden. Daarmee wordt de ontwikkeling van het gemeentelijk vergunningen- en handhavingsbeleid geïllustreerd, waarin de prioriteit gaandeweg verschuift naar handhaving.

Voor de controle van escortbedrijven is enkele jaren geleden in het kader van het actieprogramma 'Handhaven op niveau' van het ministerie van Justitie een aanpak ontwikkeld, waarmee regio's werden geacht tot een effectieve handhaving van de escortsector te komen. In Eindhoven is dit meteen aangegrepen en is het zogenoemde hotelprotocol ontwikkeld. Daarbij worden door medewerkers van de politie escorts besteld op een hotelkamer of in een woning. Bij binnenkomst van de prostituee maken de agenten zich meteen bekend en geven zij aan dat het om een controle gaat. Vervolgens wordt nagegaan of de prostituee in het bezit is van de juiste papieren en of het bedrijf waarvoor zij werkt een vergunning heeft. Blijkt er iets niet in orde te zijn, dan worden prostituee en chauffeur doorgaans meteen meegenomen naar het politiebureau voor nader onderzoek.

Bij overtreding van de vergunningvoorwaarden is het sanctie-instrument een bestuurlijke boete, op te leggen door de gemeente, op basis van een proces-verbaal opgemaakt door de politie. Betrokken instanties hebben daarvoor een handhavingsarrangement opgesteld, volgens het VNG-model. Voorts heeft de politie aansluiting op de Belastingdienst en andere partijen, waarvan gebruik kan worden gemaakt wanneer een kwaadwillende exploitant wordt aangetroffen.

Betrokkenen bij gemeente en politie geven aan dat de handhaving in Eindhoven succesvol verloopt. In seksinrichtingen worden in afnemende mate misstanden aangetroffen. De effecten in de escortbranche zijn nog sterker. De politie geeft aan dat een voorheen onoverzichtelijke en nagenoeg ondoordringbare sector nu onder controle is. Wel blijft zij periodiek controleren, omdat blijkt dat er voortdurend nieuwe aanwas is in de escort.

Hoewel de meeste exploitanten aangeven positief te staan tegenover een goede handhaving, geven verschillende exploitanten aan dat de handhaving in vergunde bedrijven te technocratisch gebeurt. Dit wordt bevestigd door een prostituant en een betrokkene uit de zakelijke dienstverlening. De informanten leggen uit dat de strenge vergunningen tot op de letter moeten worden nageleefd. Dat kan gaan over de vormgeving van afvalbakken of de staat van het keukenmeubilair. Escortondernemers vinden het onterecht dat er geen onkostenvergoeding wordt betaald door de politie wanneer er een controle volgens het hotelprotocol wordt uitgevoerd.

Belastingdienst

De regels van de Belastingdienst ten aanzien van seksinrichtingen zijn in beginsel landelijk. Qua uitvoering gebeurt er echter het nodige op regionaal niveau. In Eindhoven hebben momenteel enkele ondernemers

van clubs, privé-huizen en massagesalons een geschil met de Belastingdienst over de arbeidsbetrekkingen in hun seksinrichting. Bij diverse exploitanten in Eindhoven is door de Belastingdienst vastgesteld dat er sprake is van verkapte loondienst. De dienst wil de ondernemers verplichten de zelfstandige prostituees die in het bedrijf werken in loondienst te nemen, zeer tegen de zin van de ondernemers.

Betrokkenen uit de categorieën exploitanten, prostituanten en overige betrokkenen (zakelijke dienstverlening) voorspellen dat verplichte invoering van loondienst het einde zal betekenen voor de meeste clubs en privé-huizen en dat er een stroom van prostituees op gang zal komen naar seksinrichtingen waar ze nog wel als zelfstandige kunnen werken. Aangezien de Belastingdienst in Eindhoven verder gevorderd is dan in andere regio's, kan dit betekenen dat veel prostituees ervoor kiezen hun loopbaan in een andere regio voort te zetten.

Regionale verschillen

Sinds het prostitutiebeleid een lokale aangelegenheid is geworden, zijn er verschillen ontstaan tussen gemeenten en regio's. In Eindhoven komen dergelijke verschillen op verschillende terreinen aan de oppervlakte.

Op het gebied van vergunningen bestaat nog wel eens verwarring. Het verschilt namelijk van regio tot regio of een thuiswerkende prostituee een vergunning nodig heeft. In de regio Eindhoven heeft iedere sekswerker een vergunning nodig, maar in de naburige regio Midden- en West-Brabant kunnen prostituees thuiswerken zonder vergunning. Daarnaast heeft iedere gemeente eigen voorwaarden en prijzen voor het verkrijgen van een vergunning. Een opvallend voorbeeld is de escortvergunning, die in de buurgemeente Veldhoven enkele tientallen euro's kost en in Eindhoven zelf ruim 1.800 euro. Bovendien varieert de geldigheidsduur van een escortvergunning tussen gemeenten van één tot vijf jaar.

Regionale verschillen komen ook op het gebied van handhaving voor. De politie geeft aan dat dit ongewenste gevolgen heeft: enerzijds verplaatsen malafide ondernemingen zich naar de vestigingsplaats waar ze de minste weerstand ondervinden, waardoor op deze plaatsen concentraties ontstaan. Anderzijds kan op landelijk niveau niet goed worden vastgesteld welk effect nieuw handhavingsbeleid heeft zo lang niet alle regio's op hetzelfde niveau functioneren. De handhaving van de escortbranche in Eindhoven is verder ontwikkeld dan in aangrenzende regio's en heeft in de eigen regio zichtbaar effect gesorteerd. De effecten op andere regio's zijn onbekend.

2.3 Illegaliteit, minderjarigheid, onvrijwilligheid

Hieronder volgt op elk van de elementen van illegaliteit en onvrijwilligheid een overzicht van de bevindingen en indrukken die het veldwerk in Eindhoven heeft opgeleverd.

Illegale c.q. onvergunde prostitutie

Van alle vormen van illegaliteit is dit de meest aangetroffen vorm in Eindhoven. Hierbij gaat het om het bedrijven van prostitutie zonder dat daarvoor toestemming is. In de meeste gevallen betekent dat prostitutie op een plaats waar dat niet is toegestaan. Alleen de raamprostitutie heeft niet met deze vorm van illegaliteit te maken, vanwege de specifieke situatie in Eindhoven. Een raam buiten het Baekelandplein zou meteen opvallen en tot bestuurlijk ingrijpen leiden.

Het meest zijn we onvergunde prostitutie tegengekomen in de straatprostitutie. In Eindhoven is slechts op één plaats en binnen een bepaald tijdvak tippelen toegestaan. Bovendien moeten vrouwen die zich daar prostitueren over een pasje beschikken. Uit gesprekken met sleutelinformanten en betrokkenen uit alle categorieën blijkt dat veelvuldig door prostituees zonder pasje wordt getippeld op diverse plaatsen buiten de zone. Duidelijk is dat met name de weg, waar tippelprostituanten in hun ronde overheen rijden, een plaats is waar veel prostituees zich aanbieden. Dit is in enkele eigen observaties bevestigd. Daarnaast is in een observatieronde een tweetal prostituees aangetroffen op een straat in de nabijheid van het Baekelandplein. Door (sleutel)informanten - onder meer politiefunctionarissen, exploitanten en journalisten - worden nog diverse andere plaatsen genoemd, onder andere de omgeving van het hoofdstation. Ook plaatsen waar straatprostitutie in het verleden was toegestaan worden in deze context genoemd. De herhaaldelijke eigen observaties op en rond de Hemelrijken leveren geen aanwijzingen op voor het voorkomen van illegale straatprostitutie.

De indruk is dat illegale straatprostitutie voornamelijk wordt beoefend door verslaafde vrouwen en ervaren (gelegenheids)prostituees uit de voormalige rosse buurten. Bij een doorsnee politiecontrole lopen meerdere prostituees tegen de lamp.

Een aparte groep illegale straatprostituees bestaat uit mannelijke prostitués, die een eigen circuit bedienen. Deze worden vaak aangetroffen op en rond homo-ontmoetingsplaatsen. Het is niet eenvoudig deze groep te onderscheiden van de groep mannen die op deze plaatsen onbetaalde seks heeft. Plaatsen waar volgens prostituees,

instanties en overige betrokkenen deze vorm van straatprostitutie voorkomt zijn onder meer: een parkeerplaats langs de A2 en een plantsoen ten zuiden van de binnenstad. Tijdens het veldwerk is op verschillende (ook nachtelijke) tijdstippen een bezoek gebracht aan enkele locaties die in dit verband zijn genoemd. Er zijn daarbij geen activiteiten waargenomen die duiden op prostitutie.

Over onvergunde prostitutie in privé-huizen en clubs is weinig bekend. De clubs in Eindhoven hebben elk een vergunning. Wel is tijdens ons veldwerk een huisadres aangetroffen waar prostitutie plaatsvindt zonder vergunning. Daarnaast wordt door nagenoeg alle informanten gewezen op de vele advertenties op internet waar prostitutie met thuisontvangst wordt aangeboden.

In deze advertenties wordt daarnaast vaak escortservice aangeboden, geven betrokkenen en sleutelinformanten aan. Het grootste deel van de individuele vrouwen en mannen die hun diensten aanbieden op datingsites heeft geen prostitutievergunning. Wat ook voorkomt, zij het in mindere mate, zijn escortbureaus die werken zonder vergunning. Doorgaans komt het erop neer dat deze bureaus met individuele advertenties op datingsites klanten werven. Sinds 1 januari 2005 zijn minstens vijf escortbedrijven in Eindhoven gesloten onder bestuurlijke dwang, blijkt uit gegevens van de gemeente.

Een belangrijke vorm van niet-vergunde prostitutie in Eindhoven is de betaalde seks waarbij wordt gewerkt in panden waar officieel geen prostitutie plaatsvindt. In het verleden kwam het nog vrij veel voor dat vrouwen en mannen zich aanboden in erotheken en seksbioscopen. Nu gebeurt dat minder. Wel vindt in hotels geregeld betaalde seks plaats, volgens diverse nachtportiers. Daarnaast zijn in Turkse theehuizen soms prostituees aanwezig. Verondersteld wordt dat de betaalde seks in het pand zelf plaatsvindt. Ook wordt algemeen aangenomen dat in massagesalons prostitutie plaatsvindt en zijn tijdens het veldwerk fysieke contacten tussen klanten en danseressen waargenomen in de amuseerbar. Overigens hebben massagesalons een exploitatievergunning voor het laten verrichten van prostitutiewerkzaamheden. De amuseerbar heeft alleen een vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting zonder prostitutie ter plaatse.

Illegale (inclusief minderjarige) prostituees

Illegaliteit (prostituees zonder werk- of verblijfsvergunning) komt volgens onze bevindingen in mindere mate voor dan prostitutie zonder vergunning. Illegaliteit en minderjarigheid komen bovendien slechts zelden aan de oppervlakte. Vaak, maar lang niet altijd, is er een verband

met mensenhandel.³ De korpsmonitor mensenhandel van de politie Brabant-Zuidoost meldt dat de politie in 2005 ruim 100 onderzoeken heeft gedaan naar aanleiding van aanwijzingen dat er iets niet pluis zou zijn. Dit heeft tot vijf dossiers geleid. Overigens geeft de politie aan dat hierin loverboy-zaken dominant zijn geweest; in deze zaken is er vaak juist geen sprake van het ontbreken van de juiste papieren.

In de raamprostitutie is het nagenoeg onmogelijk om zonder werk- of verblijfsvergunning te werken in Eindhoven, door de overzichtelijke structuur van de deelsector en de frequente controles. Er zijn in de afgelopen jaren enkele incidenten geweest met valse papieren, die zijn snel opgelost. In een enkel geval is een prostituee met valse papieren bovendien minderjarig.

We hebben in Eindhoven geen aanwijzingen gevonden van straatprostitutie door illegale of minderjarige vrouwen. Wel wordt verondersteld dat in het homocircuit betaalde seks plaatsvindt met minderjarige jongens, die soms bovendien illegaal zijn. In 2003 is een netwerk van bemiddelaars opgerold. Er werden zowel seksuele contacten met minderjarige jongens aangeboden als vakantie-reizen naar landen waar jeugdprostitutie voorkomt. Informanten bij instanties en media geven aan dat er nog steeds, zij het in geringere mate, minderjarige jongens geld proberen te verdienen aan seksuele handelingen met mannen. Veelal werken deze jongens alleen of met ondersteuning van een oudere broer. De meesten zijn van allochtone afkomst. Door een informant uit de media wordt gewezen op een asielzoekerscentrum aan de rand van Eindhoven, waar illegale minderjarige jongens nu en dan tippelend worden aangetroffen langs de doorgaande weg.

In clubs en privé-huizen wordt stelselmatig gecontroleerd door het Prostitutie Controle Team, waardoor exploitanten weinig kans krijgen om illegale prostituees te laten werken in hun etablissement. Incidenteel wordt een vrouw zonder papieren (of met valse papieren) aangetroffen. In een zeldzaam geval gaat het bovendien om een minderjarige prostituee.

De meeste illegale prostituees in Eindhoven werken in de escort (en thuisontvangst). In de periode voor de handhaving met het hotelprotocol kwam illegaliteit in de escort tamelijk veel voor in de regio Eindhoven. In 2003 is een escortbureau in Gemert opgerold, waar uitsluitend met illegale prostituees werd gewerkt, die bovendien slachtoffer waren van

³ Indien het een minderjarige prostituee betreft is wel altijd sprake van mensenhandel, op voorwaarde dat er een exploitant betrokken is.

mensenhandel. Inmiddels zijn de meeste vergunde bedrijven bekend met de lokale handhaving en komt het minder vaak voor dan in de afgelopen jaren dat er een prostituee zonder papieren wordt aangetroffen. In mei 2006 werd desondanks bij een controle een illegale prostituee aangehouden die bij een vergund bureau besteld was.

Prostituees zonder de juiste werk- of verblijfsvergunning werken doorgaans voor escortbureaus zonder vergunning. Voor het werven van klanten en het leggen van contacten worden datingsites op internet gebruikt. 'Kinky.nl' wordt regelmatig genoemd door betrokkenen uit alle categorieën. Prostituees adverteren, meestal met foto, onder vermelding van een voornaam en een plaatsnaam of regio. Deze markt wordt door de politie niet genegeerd, maar de handhaving ervan is nog niet volmaakt operationeel. Wel is bij de controle in mei 2006 een illegale prostituee op deze wijze onderschept. In het algemeen is het nu nog vrijwel onmogelijk om een betrouwbaar beeld te geven van de omvang van illegaliteit in het schemercircuit van de datingsites. Wel geven nagenoeg alle informanten aan dat er van illegaliteit sprake is in dat circuit. Over het voorkomen van minderjarigheid is minder zekerheid.

In het kader van het onderzoek is gesproken met twee illegale prostituees, die in bewaring waren gesteld: een West-Afrikaanse prostituee en een Thaise prostituee, beide werkzaam in de escort en beide meerderjarig. De prostituees geven de indruk dat ze een vrijblijvende verhouding hadden met een escortexploitant en dat ze geen professionele voltijdbetrekking hadden in de sector. Een verblijfsvergunning hebben ze beiden niet, ze kunnen dankzij hun persoonlijke netwerk in Nederland bestaan. Voor extra inkomsten was het werken als escort één van de weinige opties.

Tot een paar jaar geleden werden in de omgeving van Eindhoven alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) opgevangen. Stelselmatig verdwenen uit de opvangcentra voornamelijk Afrikaanse meisjes, waarvan wordt aangenomen dat ze in de prostitutie zijn tewerkgesteld. Uit gesprekken met instanties, exploitanten, prostituees en prostituanten blijkt dat het vrijwel uitgesloten is dat deze meisjes in vergunde seksinrichtingen in Eindhoven werk(t)en.

Over illegale of minderjarige prostituees in massagesalons, amuseerbars en erotheken hebben ons geen geluiden bereikt. Wel is bekend dat in sommige Turkse theehuizen vrouwen werken, meestal van Russische of Bulgaarse afkomst, van wie de taken zich niet beperken tot het serveren van thee. Bij een grote actie zijn in maart 2003 circa 15 illegale Bulgaarse prostituees uit theehuizen in Eindhoven gehaald en teruggestuurd. Politie, hulpverleners en andere betrokkenen weten

vrijwel zeker dat er nog steeds prostitutie plaatsvindt in verschillende theehuizen. Het is echter zeer moeilijk om dit feitelijk vast te stellen.

Door diverse betrokkenen in Eindhoven wordt gesproken over parenclubs en saunacclubs buiten de regio, in het bijzonder over in Duitsland gevestigde saunacclubs. Door betrokkenen in alle categorieën wordt verondersteld dat veel vrouwen die daar als gast aanwezig zijn, maar als prostituee werken, niet in het bezit zijn van de benodigde documenten. Tevens wordt aangegeven dat in Duitse saunacclubs veel meisjes aanwezig zijn die ongeveer 18 jaar oud zijn, waarbij niet kan worden uitgesloten dat er minderjarigen tussen zitten.

Uitbuiting

In tegenstelling tot illegaliteit en minderjarigheid is uitbuiting niet zonder meer objectief vast te stellen. De bevindingen tijdens het veldwerk wijzen erop dat uitbuiting (onvrijwilligheid en dwang) voorkomt in de prostitutie in Eindhoven. Aangenomen moet worden dat naast de aantoonbare gevallen van uitbuiting tevens gevallen bestaan waarin, in meer of mindere mate, vormen van onvrijwilligheid en dwang aan de orde zijn.

In Eindhoven is, zoals eerder aangegeven, de laatste jaren in toenemende mate aandacht gekomen voor het verschijnsel loverboy. Door politie en hulpverlening is in de afgelopen jaren een stijging vastgesteld in het aantal gevallen van manipulatie en dwang, waarbij een loverboy een meisje voor eigen gewin in de prostitutie bracht. Informanten uit onderwijs, hulpverlening en politie geven diverse voorbeelden van gevallen waarbij minderjarige meisjes (en in een enkel geval jongens) tegen hun wil in de prostitutie werden of worden gehouden door loverboys. Deze gevallen komen soms aan het licht bij voorlichtingsbijeenkomsten, soms door signalering op scholen of in medische instellingen. In de wijk Vaartbroek hadden meerdere loverboys hun werkterrein. Cameratoezicht in die wijk heeft aangetoond dat de loverboys daar op straat actief waren. Een hulpverlener vertelt dat het aantal bekende slachtoffers circa 18 bedraagt, maar gaat ervan uit dat er meer zijn.

Recent, zo geven meerdere informanten vanuit politie en hulpverleningsinstellingen aan, is duidelijk geworden dat loverboys in (minimaal) regionaal netwerkverband opereren. Betrokkenen constateren een soort uitwisseling tussen onder meer 's-Hertogenbosch en Eindhoven: loverboys uit de ene stad verplaatsen hun werkgebied naar de andere stad en andersom.

De meeste gevallen van mensenhandel die de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen in Eindhoven waren gerelateerd aan loverboys. De uitbuiting van meisjes door loverboys is doorgaans al een tijd aan de gang op het moment dat ze in de prostitutie belanden. In beslotenheid, vaak terwijl het meisje nog minderjarig is, heeft dan al het zogenoemde grooming-proces plaatsgevonden: een reeks van vernederingen en seksueel misbruik om de stap naar de prostitutie te verkleinen. Voor loverboys is het belangrijk dat ze 'hun' meisje, wanneer dat eenmaal in de prostitutie gebracht is, goed in de gaten kunnen houden en doorlopend kunnen manipuleren. Daarom komen slachtoffers van loverboys veelal achter het raam terecht of ze worden geëxploiteerd voor escort en thuisontvangst.

Van raamprostitutie is uit diverse eerdere onderzoeken gebleken dat het een verschijningsvorm is waarin relatief veel uitbuiting voorkomt. Zowel de politie als exploitanten, prostituees en een prostituant geven aan dat er aan het Baekelandplein meerdere prostituees zitten die gedwongen worden hun inkomsten af te staan. De politie informeert de prostituees over de mogelijkheden qua hulpverlening en legt uit hoe ze aangifte kunnen doen. Die stap moeten prostituees (nu nog) zelf zetten. Bij het prostitutiecontroleteam van de politie is van twee raamprostituees aan het plein bekend dat zij onvrijwillig werken. Enkele prostituees en exploitanten maken melding van meerdere 'vriendjes' die dagelijks enkele malen geld komen innen bij een van de prostituees, of die aan het einde van de dag staan te wachten bij de poort.⁴

Veel raamprostituees veranderen met regelmaat van regio, met de bedoeling op een nieuwe werkplek betere verdiensten te hebben. Een Eindhovense raamexploitant legt uit dat prostituees soms bij vertrek uit Eindhoven een openstaande schuld hebben bij één van de exploitanten. In een dergelijk geval, zo is door de exploitanten onderling afgesproken, is een prostituee bij terugkeer in Eindhoven verplicht een raam te huren bij de exploitant aan wie zij geld schuldig is. De exploitant merkt op dat deze afspraak door enkele collega's niet altijd wordt nageleefd.⁵

De meeste prostituees die op de tippelzone in Eindhoven werken zijn verslaafd aan alcohol of harddrugs. De verslaving vormt dan ook vaak de primaire dwangfactor. Toch geeft een nauw-betrokkene aan dat ook

⁴ Overigens proberen exploitanten op het Baekelandplein te voorkomen dat de pooiers toegang tot het plein hebben. Het contact tussen de pooier en de prostituee vindt daarom veelal plaats nabij de ingang van het plein.

⁵ Hoewel het bestaan van deze regeling onder het kopje 'Uitbuiting' is opgenomen, hoeft de onderlinge afspraak die de exploitanten hebben daarvan geen voorbeeld te zijn. Wel illustreert de regeling hoe de bewegingsvrijheid van prostituees kan worden beperkt.

bij de straatprostituees profiterende 'vriendjes' rondlopen. In vergelijking met het Baekelandplein is de zone formeel niet toegankelijk voor nieuwe prostituees, waardoor hij zich niet leent voor het 'stallen' van prostituees door pooiers. Er is geen zicht op de mate waarin illegaal tippelende prostituees onder dwang van een pooier werken. In het verleden is het, volgens een exploitant en een informant uit de media, wel voorgekomen dat loverboys hun 'handelswaar' op straat aan de man brachten. Daar zijn geen recente voorvallen van bekend.

In clubs en privé-huizen in de stad komt onvrijwilligheid relatief weinig voor. Door exploitanten, prostituees en andere betrokkenen wordt duidelijk gemaakt dat er in de clubs en privé-huizen een naar verhouding hoge mate van sociale controle⁶ is, zowel door beheerders als door prostituees onderling. Overigens betekent dit niet dat onvrijwilligheid in de sekshuizen is uitgesloten: vrijwel alle betrokkenen geven aan het wel eens te zijn tegengekomen.

Door diverse informanten, onder meer uit de categorieën exploitanten en prostituanten, wordt 'de escort' genoemd als een prostitutievorm waar uitbuiting veel voorkomt. In gesprekken die zijn gevoerd met exploitanten en prostituees van escortbureaus is dat niet bevestigd. Wel is duidelijk dat een dwangrelatie minder in het oog springt bij een prostituee in de escort dan in een club of privé-huis. Veel betrokkenen veronderstellen dat een groot deel van de prostituees die onder dwang staan terug te vinden is op datingsites op het internet. Het veldwerk heeft dat bevestigd noch ontkend.

Over massagesalons en amuseerbars hebben wij geen signalen gekregen over het voorkomen van onvrijwilligheid.

Eerder is al geschreven over illegale prostitutie in Turkse theehuizen. Informanten zijn het onderling oneens over de mate waarin dit onder dwang gebeurt. De meeste informanten nemen aan dat de prostituees door toedoen van mensenhandelaren in de theehuizen zijn beland. Toch wordt door sommigen niet uitgesloten dat de prostituees er min of meer vrijwillig werken.

⁶ Daar moet men zich geen vriendschappelijke banden bij voorstellen. De indruk is dat prostituees niet snel geneigd zijn lief en leed met elkaar te delen. Wel zijn prostituees doorgaans alert ten aanzien van dwang en is het voor hen vrij eenvoudig te constateren.

2.4 Veranderingen sinds 2000

Uit het bovenstaande blijkt dat er de nodige zaken zijn veranderd in de Eindhovense prostitutie sinds eind 2000. In deze paragraaf wordt daar nogmaals bij stilgestaan. Achtereenvolgens komen aan de orde: het aanbod, het beleid en nieuwe ontwikkelingen.

Aanbod

Het aanbod van betaalde seks in Eindhoven is op enkele punten drastisch gewijzigd sinds 2000, maar op andere punten nagenoeg gelijk gebleven. Zoals uit voorgaande paragrafen al blijkt hebben zich grote veranderingen voorgedaan op het gebied van straat- en raamprostitutie, terwijl het aanbod in en van clubs en privé-huizen in grote lijnen hetzelfde is gebleven.

Als gevolg van een gemeentelijk besluit is tussen 2003 en 2005 de zichtbare prostitutie in Eindhoven sterk van karakter veranderd. Voordien kwam raamprostitutie voor in enkele straten in de wijk Woensel-West, en was er straatprostitutie in diezelfde wijk, evenals in het gebied rond Hemelrijken. Sinds februari 2005 is er alleen nog raamprostitutie aan het Baekelandplein en is de straatprostitutie gereguleerd op de gemeentelijke tippelzone aan de Achtseweg-Zuid.

De verandering is geheel ingegeven door een politieke stellinginname, waarvoor de aanleiding is gelegen in de overlast voor buurtbewoners in de zomer van 2003. De gemeente heeft vervolgens ingrijpende veranderingen uitgevoerd, zonder de straatprostitutie te willen uitbannen. De gekozen strategie is de centralisatie van raam- en straatprostitutie, vandaar dat gekozen is voor twee afgebakende, overzichtelijke plaatsen: een plein met ramen en een wegdeel met een tippelzone. Buiten deze zones zijn raamprostitutie respectievelijk tippelen verboden. Het beleid van de gemeente houdt wel verband met de opheffing van het bordeelverbod, zo blijkt uit een raadsstuk van 11 juli 2000.⁷

Door verschillende informanten, waaronder prostituanten, wordt aangegeven dat de nationaliteiten van raamprostituees geleidelijk zijn veranderd. Rond 2000 waren er nog betrekkelijk veel prostituees uit Latijns-Amerika. Dat zijn er nu veel minder. Daarentegen is het aantal Oost-Europese prostituees toegenomen.

⁷ Gemeente Eindhoven (2000), Raadsbijlage nummer 172: 'Voorstel tot het bijstellen van het prostitutiebeleid door opheffing van het algemeen bordeelverbod en wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening'.

Veel clubs en privé-huizen in Eindhoven bestonden al voor (oktober) 2000. In de daaropvolgende jaren heeft een soort natuurlijke selectie plaatsgevonden. Als gevolg van de invoering van de euro en de slechte economische situatie is de effectieve vraag naar betaalde seks afgenomen. Daardoor is in Eindhoven een aantal clubs en privé-huizen verdwenen. Volgens een reguliere bezoeker van privé-huizen zijn de slechtste huizen verdwenen. De overgebleven huizen hebben een beter personeelsbeleid, betere hygiëne en betere dienstverlening, geeft hij aan. Ook in de privé-huizen is een geleidelijke verschuiving te zien naar meer Oost-Europese prostituees en minder Latijns-Amerikaanse.

Gemeten aan het aantal advertenties in lokale en regionale kranten is het aanbod van escortservices sterk afgenomen de afgelopen jaren. De politie geeft aan dat de aanpak van de escort in het kader van 'Handhaven op niveau' veel orde heeft gebracht in wat voorheen een chaos leek. Een deel van het escortaanbod in Eindhoven is naar elders verdwenen ofwel opgedoekt. Veel verschillende advertenties blijken bovendien te leiden naar een beperkte verzameling aanbieders.

De laatste jaren is er een sterke toename geweest van het aanbod van betaalde seks via internet. Voor een deel is dit toe te schrijven aan de autonome ontwikkeling van internet als medium. Daarnaast geven diverse betrokkenen aan dat de sites een verzamelplaats zijn voor prostituees die door regelgeving niet in het vergunde circuit kunnen werken. Het aanbod op internet bestaat in de praktijk uit (vergunde en niet-vergunde) escorts en thuiswerkende prostituees en vermoedelijk uit prostituees die in hotels werken.

Prostitutie door jonge jongens op homo-ontmoetingsplaatsen is na 2000 sterk opgekomen, maar na een plaatselijk schandaal in 2003 teruggedrongen. Tippelen rond asielzoekerscentra hangt samen met het aantal asielzoekers, dat het laatste jaar gestaag afneemt.

Beleid

Zowel op het gebied van vergunningen, het gebied van signalering en hulpverlening, als op het gebied van handhaving hebben zich sinds 2000 veranderingen voorgedaan. Dat is ook reeds uit paragraaf 2 van deze bijlage gebleken. Hier wordt nog kort stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen.

Met vergunningen en handhaving is de raam- en straatprostitutie in Eindhoven in sterke mate gereguleerd. De lokale escortsector is in kaart gebracht en wordt stelselmatig gecontroleerd. Alle bekende seksinrichtingen in de gemeente Eindhoven hebben een vergunning en worden volgens de vergunningvoorwaarden gecontroleerd.

In het kader van landelijk beleid wordt door politie en hulpverlening stevig ingezet op de aanpak van mensenhandel. De aanpak bestaat uit gecoördineerde signalering, uitvoerige voorlichting en een heldere rolverdeling. De aanpak van loverboys heeft sinds 2005 hoge prioriteit. In de nabije toekomst gaat de gemeente bij de vergunningverlening de Wet Bibob toepassen.

Recent is de Belastingdienst een factor van belang geworden in het prostitutiebeleid. Bij de meeste seksinrichtingen waar prostituees werken worden door de Belastingdienst dienstverbanden vastgesteld. Het gevolg is dat er op dit moment in Eindhoven diverse rechtszaken spelen tussen exploitanten van seksinrichtingen en de Belastingdienst.

Ontwikkelingen

Op dit moment zijn er verschillende belangwekkende ontwikkelingen in de prostitutiesector. In Eindhoven is een aantal zaken aan de orde, waarvan de oorzaken divers zijn. Hieronder wordt kort bij de ontwikkelingen stilgestaan.

Saunaclubs in Duitsland

In Duitsland is een relatief nieuwe vorm van seksvermaak in opkomst. Daarbij gaat het om grote complexen met veel ontspanningsmogelijkheden, waar zowel prostituees als klanten aanwezig zijn. De prostituees betalen een bescheiden bedrag als entree en doen in de club zelf zaken met prostituanten. Prostituanten betalen beduidend meer om in de saunaclub binnen te komen. Prostituanten en exploitanten in Eindhoven geven aan het fenomeen te kennen; prostituanten uit de regio bezoeken ook met enige regelmaat deze clubs. Door informanten wordt vermoed dat er zowel illegaliteit als uitbuiting aan de orde is in deze clubs, terwijl ze minderjarigheid niet uitsluiten.

Door de grote populariteit van deze clubs en het relatieve gemak om een groot aantal prostituees te kunnen aanbieden is de opkomst van deze vorm een bedreiging voor de clubs en privé-huizen in Eindhoven. Twee bekende saunaclubs zijn binnen een uur rijden van Eindhoven gesitueerd.

Loondienst in clubs

Het oordeel van de Belastingdienst dat in de meeste clubs en privé-huizen dienstverbanden bestaan kan grote gevolgen hebben voor het aanbod in Eindhoven. Afhankelijk van de wijze waarop exploitanten omgaan met de verplichting om prostituees in loondienst te nemen zullen er lokaal en regionaal verschuivingen optreden, waarbij het niet is uitgesloten dat een aantal seksinrichtingen zal worden opgeheven.

Voor prostituees uit Polen en andere nieuwe EU-landen kunnen de maatregelen van de Belastingdienst betekenen dat zij niet langer in clubs en privé-huizen kunnen werken. Deze prostituees zullen vermoedelijk op andere wijzen in de prostitutie actief worden.

Hotelprotocol

Eindhoven heeft ten aanzien van naburige regio's een voorsprong wat betreft de handhaving in de prostitutie, met name in de escort. Doorontwikkeling van het hotelprotocol kan de politie in staat stellen om het tot nog toe ondoorzichtige internetcircuit in kaart te brengen en misstanden die in deze deelsector voorkomen aan te pakken. Daarbij houdt de politie er rekening mee dat illegale prostituees en hun profiteurs steeds nieuwe wegen zullen vinden om zich aan het zicht van de overheid te onttrekken.

BIJLAGE 3 GRONINGEN

Hieronder wordt, evenals voor de overige regio's, een beeld gegeven van het aanbod aan prostitutie in de regio Groningen (stad en provincie). Daarnaast wordt ingegaan op het gevoerde beleid en de aanwezigheid van niet-legale prostitutie. Afgesloten wordt met een overzicht van de veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds de opheffing van het bordeelverbod.

3.1 Omschrijving verdiepingsregio

De provincie Groningen telt 25 gemeenten, inclusief de hoofdstad Groningen.¹ De gemeente Groningen telt ongeveer 180.000 inwoners. Hoogezand-Sappemeer en Stads kanaal zijn na Groningen de grootste gemeenten met beide rond de 34.000 inwoners. De provincie herbergt in totaal 575.000 inwoners. Gemeenten in het oosten van de provincie grenzen aan Duitsland, waardoor grote aantallen Duitsers een bezoek brengen aan de steden in Groningen.

Prostitutie in Groningen

Hieronder wordt, per verschijningsvorm, een overzicht gegeven van het aanbod aan prostitutie.

Raamprostitutie

Raamprostitutie is toegestaan op twee plekken in de stad Groningen. In het noorden van het centrum is raamprostitutie toegestaan in de Hoekstraat en de Muurstraat, en in het zuiden van het centrum is het toegestaan in de Nieuwstad. Er zijn 62 panden waar raamprostitutie plaatsvindt. Een pand mag maximaal vier ramen tellen.² Er zijn in totaal ongeveer tien eigenaren die alle panden in bezit hebben. Al met al zijn er momenteel 154 ramen, waarvan zo'n 60 tot 70% bezet is. Een kwart van de prostituees is afkomstig uit Nederland. Het merendeel van de vrouwen is afkomstig uit het voormalig Oostblok en er zijn veel Spaans

¹ De 25 gemeenten in de provincie Groningen zijn: Appingedam; Bedum; Bellingwedde; De Marne; Delfzijl; Eemsum; Groningen; Grootegast; Haren; Hoogezand-Sappemeer; Leek; Loppersum; Marum; Menterwolde; Pekela; Reiderland; Scheemda; Slochteren; Stads kanaal; Ten Boer; Veendam; Vlagtwedde; Winschoten; Winsum; en Zuidhorn.

² Het totaal aantal panden en ramen voor raamprostitutie is bevroren, zo is vastgelegd in een bijlage bij de APV. Voor een groot deel van de panden is het maximum aantal ramen lager dan 4.

sprekende prostituees (onder andere afkomstig van de Dominicaanse Republiek). Daarnaast zijn er enkele Afrikaanse vrouwen werkzaam.

Tippelprostitutie

De tippelzone van Groningen ligt op een industrieterrein. Er zijn 13 afwerkplekken. Jaarlijks zijn zo'n 100 verschillende vrouwen werkzaam op de zone, terwijl er dagelijks 30 tot 40 vrouwen tippelen. De vrouwen op de zone zijn grotendeels van Nederlandse afkomst. Daarnaast zijn er periodiek enkele Antilliaanse vrouwen en vrouwen uit het voormalig Oostblok op de baan aan het tippelen. Op de zone is een Huiskamer aanwezig waar de vrouwen tot rust kunnen komen, basale medische verzorging en eten en drinken kunnen krijgen. De huiskamer en de zone zijn geopend van 19.00 tot 02.00 uur. Het grootste deel van de vrouwen op de zone is verslaafd aan cocaïne en/of heroïne. Iedere avond controleert de politie op aanwezige omstanders. Ook de identificatiepapieren van de vrouwen worden regelmatig gecontroleerd.

Clubs en privé-huizen

In de stad Groningen is één vergunde club, die ook een vergunning heeft voor escort. In de club werken op dit moment vier Nederlandse vrouwen (waarvan twee van Surinaamse origine). In de provincie zijn de seksclubs richting de Duitse grens in overvloed aanwezig, op een steenworp afstand van de snelweg. In het voorjaar van 2006 zijn er 11 vergunde seksclubs en privé-huizen in de provincie Groningen.³ De meeste clubs bestaan al tientallen jaren. De locatie in Oost Groningen is gunstig volgens enkele clubeigenaren, omdat de clubs in deze regio zowel klanten uit Duitsland als klanten uit Nederland trekken. Ongeveer de helft van de klanten komt uit Duitsland. Verder geven de clubeigenaren aan dat de anonimiteit in de regio wordt gewaardeerd door veel prostituanten. Nederlandse prostituees zijn sporadisch aanwezig. Tegenwoordig werken er met name vrouwen uit Oost-Europa. De prostituees wisselen geregeld van werkplek, afhankelijk van waar het prettig werken is en in welke club de meeste klanten zijn.

Massagesalons

De provincie Groningen heeft acht massagesalons, waarvan drie in de stad Groningen. Twee massagesalons in de stad en drie in de provincie hebben geen vergunning als prostitutie-inrichting. Klanten kunnen een erotische massage krijgen zonder seksuele handelingen. Het is moeilijk te controleren of masseuses zich daar aan houden. Wel wordt door een aantal informanten aangenomen dat enkele vrouwen tegen betaling bereid zijn tot het verrichten van seksuele handelingen. Dit wordt

³ Bij de niet-vergunde clubs en privé-huizen wordt in paragraaf 3.3 van deze bijlage nader stilgestaan.

bevestigd door een prostituee, thans werkzaam in een club, die voorheen in één van de massagesalons heeft gewerkt. De gemeente trekt overigens de vergunning voor een seksinrichting in zodra geconstateerd wordt dat er prostitutie plaatsvindt in de massagesalons.

Parenclubs

De laatste jaren is er sprake van een opkomst van de parenclubs. In de provincie Groningen zijn drie parenclubs aanwezig, terwijl daarnaast in een massagesalon wekelijks op één avond een parenavond wordt gehouden. Deze parenclubs zijn voormalige seksclubs die tegenwoordig als parenclub adverteren. De parenclubs hebben nog steeds een vergunning voor prostitutie. Eén parenclub adverteert ook met amateurprostitutie. De club heeft geen prostituees in dienst, maar alle aanwezige vrouwen zijn amateurs die een vergoeding van 25 euro mogen vragen.

Escort

Er zijn vier escortbedrijven met een vergunning in de stad Groningen met als spreidingsgebied Noord-Nederland. De escortbureaus bemiddelen voor een aantal (vrouwelijke) prostituees en (mannelijke) prostitués, tussen de vijf en 20. Zij werken zelfstandig, maar er worden wel afspraken gemaakt over wanneer ze beschikbaar zijn en wanneer ze gebeld kunnen worden. Binnen andere gemeenten in de provincie Groningen is minder zicht op de escortbranche, omdat voor escortbedrijven niet overal een vergunningplicht geldt. De meeste gemeenten hebben wel het idee dat er escortbureaus actief zijn binnen hun gemeente, maar zij kunnen de locatie of de eigenaren van deze ondernemingen niet achterhalen.

Thuiswerkers

In lokale kranten en op het internet biedt zich een groot aantal thuiswerkers aan, die tevens escortactiviteiten uitoefenen. Op het eerste oog werkt het grootste deel van deze thuiswerkers zelfstandig. Een aantal, met name vrouwelijke prostituees, is echter verbonden aan grote clubs of escortbureaus. Een screening van een aantal internetsites (www.hotescort.nl in het bijzonder) levert 42 vrouwen (29 in de stad, de rest in de provincie) en 119 mannen (77 in stad, de rest in de provincie) op die zichzelf aanbieden voor betaalde seks, al naar gelang als escort en/of als thuiswerker annex privé-ontvangst.⁴ Thuiswerkende prostituees zijn in Groningen niet verplicht een exploitatievergunning te hebben.

⁴ Niet uitgesloten is dat zich binnen deze aantallen dubbel getelde prostituees bevinden. De kans daarop is echter gering.

Overig

In één van de gemeenten in de provincie bevindt zich een erotheek die aan privé-bemiddeling doet. Potentiële klanten worden geworven via lokale en regionale kranten. Een klant betaalt 7,50 euro om in een boek te kijken met afbeeldingen van een twintigtal vrouwen. Deze vrouwen zijn allen woonachtig in de regio en van Nederlandse afkomst. Het telefoonnummer van een vrouw die de klant bevalt is vervolgens te verkrijgen door nogmaals 7,50 euro te betalen aan de eigenaar van de erotheek. Deze privé-bemiddelaar heeft voor deze dienst geen vergunning bij de betreffende gemeente. Volgens een klant stonden er enkele jaren geleden nog rond de 50 vrouwen in het boek.

Naast het beschreven aanbod zijn verder geen aanbieders in de prostitutiebranche aangetroffen. Weliswaar kent de stad Groningen een homo- en een hetero/homobioscoop, maar in deze bioscopen vinden voor zover bekend geen prostitutiecontacten plaats. Daarnaast zijn in verschillende gemeenten sekswinkels, erotheken en (erotische) videotheken aangetroffen. In deze etablissementen kunnen klanten pornografisch materiaal bekijken, huren of kopen. In deze erotheken wordt volgens informanten niet geprostitueerd. Wel zijn in enkele van deze zaken prikboarden aanwezig waarop klanten een oproep kunnen plaatsen voor seksueel contact.

3.2 Lokaal en regionaal beleid

Hieronder wordt ingegaan op het prostitutiebeleid in de stad Groningen. Vervolgens wordt een beeld gegeven van het beleid in enkele gemeenten in de provincie.⁵

Stad Groningen

Het uitgangspunt voor het, na afschaffing van het strafrechtelijk bordeelverbod, per 1 oktober 2000 van kracht geworden gemeentelijk prostitutiebeleid is dat het verboden is om een prostitutie-inrichting of een escortbedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester (art. 95a APV).

In 2002 is de exploitatievergunning van 20 raamprostitutie-inrichtingen tijdelijk ingetrokken door de burgemeester van Groningen, omdat in deze inrichtingen ook na een bestuursrechtelijke waarschuwing

⁵ Er is niet met alle gemeenten gesproken, aangezien niet in alle gemeenten een prostitutie-inrichting aanwezig is. Bovendien heeft DSP in het kader van de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod het gemeentelijk beleid uitgebreid onderzocht.

prostituees werkzaam waren die niet beschikten over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel (art. 95c, sub f APV). Nieuwe exploitanten hebben voor deze inrichtingen een nieuwe vergunning aangevraagd en deze kon, getoetst aan de APV, in alle gevallen verleend worden.

In 2003 zijn in de gemeente Groningen 58 exploitatievergunningen van kracht (het betreft in alle gevallen een raamprostitutiebedrijf). Deze bedrijven zijn allemaal gevestigd in het zogenoemde concentratiegebied, te weten Nieuwstad, Hoekstraat, Muurstraat en Vishoek. Prostitutie-inrichtingen die zich buiten het concentratiegebied bevinden komen, in het kader van het overgangsrecht, alleen in aanmerking voor een vergunning indien dezelfde exploitant voor de invoering van het gemeentelijk prostitutiebeleid reeds op dezelfde locatie gevestigd was. Het merendeel van de huidige, bij de gemeente bekende, buiten het concentratiegebied gevestigde inrichtingen voldoet niet aan dat criterium. Het gaat daarbij om vier massagesalons en twee thuisbordelen. Tegen deze bedrijven zijn inmiddels bestuursrechtelijke maatregelen genomen op grond van het feit dat voor deze bedrijven geen vergunning verleend is en ook niet verleend zal kunnen worden.

In mei 2005 zijn 62 vergunningen van kracht voor de exploitatie van een raamprostitutie-inrichting. De panden omvatten in totaal 146 zogenoemde vitrines. Daarnaast is er één vergunning voor de exploitatie van een seksclub en één vergunning voor een escortbedrijf afgegeven. Inmiddels (medio 2006) zijn er vijf escortbureaus vergund.

De erotische massagesalons in Groningen zijn eveneens prostitutie-inrichtingen in de zin van de APV en mogen daarom alleen in het concentratiegebied gevestigd zijn. Aangezien dit niet het geval is zullen de huidige locaties niet voor een vergunning in aanmerking kunnen komen.

Wet Bibob

Sinds 1 augustus 2004 is de Wet Bibob van kracht voor alle vergunningaanvragen in de horeca- en prostitutiebranche. Deze wet biedt de mogelijkheid om ten behoeve van de beoordeling van vergunningaanvragen uitgebreide informatie te verkrijgen over de persoon van de aanvrager, diens connecties, de financiering van het bedrijf en dergelijke. Tot nog toe heeft de toepassing van de Wet Bibob op de afgehandelde aanvragen voor de prostitutiebranche in Groningen niet geleid tot een weigering van vergunningen.

Handhaving

Het bestuurlijk toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden wordt sinds 1 juli 2002 uitgevoerd door gemeentelijke toezichthouders. Deze toezichthouders zijn onder andere onderwezen in documentcontrole en herkenning van falsificaties. Er wordt nauw samengewerkt met de politie, de belastingdienst en de hulpverleningsdienst. Elke week vindt een briefing plaats. Op dit moment beschikt het prostitutie controleteam over vier FTE's. Daarnaast worden deze medewerkers bijgestaan door enkele medewerkers van de basispolitiezorg, die werken onder de vlag van de Vreemdelingenpolitie voor het toezicht op specifieke onderdelen van de branche. Het controleteam van Groningen wordt ook ingezet voor controles in de vergunde branche in de gemeenten Winschoten en Hoogezand-Sappemeer.

Provincie Groningen

Binnen de overige 22 gemeenten van de provincie Groningen heeft het wat langer geduurd voordat vergunningen voor prostitutie werden ingevoerd. Gemeenten waar geen seksclubs zijn gevestigd hebben sinds de opheffing van het bordeelverbod wel wat over prostitutie opgenomen in de APV, maar er is (nog) geen specifiek prostitutiebeleid. Andere gemeenten hebben een maximum ingesteld aan het aantal prostitutiebedrijven binnen hun gemeente (meestal het aantal aanwezig was op het moment van de opheffing van het bordeelverbod). In deze gemeenten vindt controle plaats door handhavers van de gemeente in samenwerking met de politie. Binnen de gemeenten rondom de stad Groningen, die later waren met het invoeren van vergunningen voor prostitutie, vindt pas controle plaats sinds er vergunningen zijn. Er bevindt zich minimaal één massagesalon annex privé-huis en één sauna waar prostitutie plaatsvindt in de provincie die, tegen de wil van de betrokken gemeenten, zonder vergunning opereren.

Op het gebied van vergunningen voor escort bestaat verwarring. Binnen de gemeenten in de provincie Groningen is weinig zicht op de escortbranche. De meeste gemeenten hebben wel het idee dat er escortbureaus actief zijn binnen hun gemeente, maar zij kunnen, zoals eerder vermeld, deze bureaus niet achterhalen. De vestigingsgemeente en het werkgebied van escortbureaus hoeven immers niet overeen te komen.

Al met al lijkt de prostitutiebranche en een bijbehorend gemeentelijk beleid geen hoge prioriteit te hebben binnen de meeste gemeenten in de provincie. Er vinden ook lang niet overal (gemeentelijke) controles plaats.

3.3 Illegaliteit, minderjarigheid, onvrijwilligheid

Hieronder wordt nader ingegaan op de aangetroffen vormen van niet-legale exploitatie, niet-legale prostituees, minderjarigheid en uitbuiting. De bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met betrokkenen, veldwerkobservaties en op schriftelijke en digitale bronnen.

Illegale cq. onvergunde prostitutie

Over onvergunde prostitutie in privé-huizen en clubs is weinig bekend. De meeste clubs in de gemeenten van de provincie Groningen hebben een vergunning. Er zijn slechts enkele illegaal opererende zaken aangetroffen. In de meeste gevallen gaat het echter om (sterke) vermoedens dat er prostitutie wordt geëxploiteerd zonder dat daarvoor (gemeentelijke) toestemming is. De volgende zaken zijn via sleutelinformanten, tijdens veldwerk en via de (digitale) media opgespoord:

- Een privé-huis annex massagesalon zonder vergunning in een gemeente nabij de Duitse grens.
- Massagesalons in de gemeente Groningen waarvan bij diverse informanten het vermoeden bestaat dat er prostitutie plaatsvindt zonder vergunning.⁶
- Een Chinese massagesalon annex kapper in de stad Groningen waar tevens erotische behandelingen mogelijk zouden zijn.
- Het vermoeden van meerdere contactpersonen dat er zou worden geprostitueerd in vakantiehuisjes nabij een recreatieplas. De in deze vakantiehuizen verblijvende vrouwen zouden volgens een van deze informanten verbonden zijn aan een vergund bedrijf in de provincie Groningen. Indien alle vrouwen in deze club bezet zijn, worden klanten naar deze vrouwen 'doorverwezen'.
- Het vermoeden van klanten, exploitanten en nachtportiers dat een aantal hotels in en rond de stad Groningen door prostituees als werkplek wordt gebruikt.
- De mogelijkheid voor prostitutiecontact via een privé-bemiddelaar. Deze adverteert in (regionale) kranten. De gemeente waarin deze bemiddeling plaatsvindt is hiervan niet op de hoogte.

Wat betreft het gebruik van hotels wordt door informanten opgemerkt dat prostituees soms voor één of enkele dagen een kamer in een hotel

⁶ Inmiddels hebben tegen drie massagesalons bestuursrechtelijke trajecten plaatsgevonden.

huren, soms voor langere tijd. Het werven van klanten gaat ofwel via datingsites op internet of rechtstreeks in het hotel zelf of in nabijgelegen cafés. Informanten geven aan dat prostituees een voorkeur hebben voor hotels aan uitvalswegen, omdat het daar eenvoudiger is om in anonimiteit te opereren. Met name motels, waar kamers direct van buitenaf toegankelijk zijn, zijn voor de prostituees interessant. In de provincie Groningen zijn in ieder geval twee van deze hotels c.q. motels te vinden. Hotels zijn overigens niet zonder meer bereid om prostitutie te faciliteren: indien een prostituee te openlijk haar beroep uitoefent in het hotel, wordt haar door medewerkers te kennen gegeven dat zij dient te vertrekken.

Daarnaast komt illegale prostitutie voor in de straatprostitutie. In Groningen kan slechts getippeld worden op de tippelzone. De indruk bij sleutelformaten is dat illegale straatprostitutie voornamelijk wordt beoefend door verslaafde vrouwen buiten de openingstijden van de tippelzone (19.00 tot 02.00 uur). Er zijn geen vaste locaties waar dit gebeurt. Wel hebben enkele vrouwen een favoriete plek waar men zich laat 'oppikken' nadat telefonisch een afspraak is gemaakt. Eigen observaties op en rond de tippelzone buiten openingstijden leveren geen aanwijzingen op voor het voorkomen van illegale straatprostitutie.

Controles gemeente Groningen

Sinds 1 juli 2002 worden door de gemeentelijk toezichthouders van de gemeente Groningen, voor een deel samen met de politie, gemiddeld 12 tot 15 controlerondes per maand in het prostitutiegebied van de stad Groningen uitgevoerd. In het concentratiegebied is tussen 2002 en 2003 één maal geconstateerd dat er werd geëxploiteerd zonder een geldige vergunning. Na een bestuursrechtelijke waarschuwing is vervolgens een vergunningaanvraag ingediend. Verder is in 2004 door de toezichthouders een illegale seksclub aangetroffen die vrijwel onmiddellijk na de ontdekking de deuren heeft gesloten. In 2005 zijn twee privé-huizen gesloten, terwijl drie massagesalons in een bestuurlijk traject zitten. Tot slot zijn in 2005 21 beheerders aangeschreven omdat zij niet geheel voldeden aan de eisen die behoren bij de vergunning. Het gaat hierbij met name om aspecten met betrekking tot de hygiëne.

Illegale (inclusief minderjarige) prostituees

Hieronder wordt ingegaan op de illegaliteit van prostituees, waarbij ook wordt ingegaan op het voorkomen van minderjarigheid. Allereerst wordt weergegeven wat hierover bekend is naar aanleiding van het veldwerk. Vervolgens wordt ingegaan op de controles die de gemeente Groningen in de afgelopen jaren heeft uitgevoerd.

In de raamprostitutie in de stad Groningen is sinds de opheffing van het bordeelverbod in toenemende mate gecontroleerd op het werken zonder werk- of verblijfsvergunning. In 2002 is van 13 raambordelen de vergunning voor een jaar ingetrokken omdat er prostituees zonder geldige verblijfsvergunning zijn aangetroffen. Het betrof in de meeste gevallen illegaal in Nederland verblijvende Oost-Europese prostituees, die na de controle op straat kwamen te staan. Sindsdien wordt nog incidenteel gecontroleerd. Minderjarigheid achter de ramen wordt niet of nauwelijks aangetroffen (één keer in de afgelopen jaren).

In Groningen zijn tijdens het onderzoek geen aanwijzingen gevonden van straatprostitutie door illegale of minderjarige vrouwen. In de afgelopen jaren zijn door hulpverleners en politie slechts enkele malen vrouwen zonder verblijfsvergunning op de tippelzone aangetroffen. De meest recentelijk aangetroffen vrouw was afkomstig uit Rusland. Enkele Oost-Europese vrouwen die uit de raamprostitutie in de binnenstad zijn geweerd hebben geprobeerd op de tippelzone te werken. Uiteindelijk zijn zij ook daar verdwenen. Minderjarigheid op de tippelzone is in het verleden slechts enkele malen geconstateerd. Momenteel zijn er geen minderjarigen werkzaam. Wel is van enkele straatprostituees bekend dat zij voordat ze leeftijd van 18 bereikten reeds elders in de prostitutie werkzaam waren.

Meerdere exploitanten geven aan dat zich ongeveer eens in de twee weken illegale vrouwen aanbieden voor werk in clubs. Het lijkt erop dat deze vrouwen het bij meerdere clubs proberen. Het is deze exploitanten onbekend waar deze vrouwen worden aangenomen. Het is ook mogelijk dat deze vrouwen terugkeren naar het land van herkomst. Ook geven exploitanten aan dat er regelmatig mannen (souteneurs) aankloppen die één of meerdere prostituees aanbieden. Soms wordt daarbij gewerkt met fotoboeken, waarin meerdere vrouwen zich zelf presenteren.

Bij één seksclub in de provincie is eind 2005 een inval geweest en zijn zes vrouwen aangetroffen die niet in het bezit waren van een verblijfsvergunning. De nieuwe exploitant geeft aan dat ze het niet meer durft te wagen om illegale vrouwen in haar club te laten werken. Ze geeft wel aan dat illegale vrouwen zich nog steeds aanbieden.

Verschillende informanten (klanten, exploitanten) hebben wel vermoedens van de aanwezigheid van prostituees zonder verblijfsvergunning:

- één exploitant vertelt dat een aangrenzende club een alarmknop heeft die wordt gebruikt als de politie in aantocht is, de aanwezige buitenlandse vrouwen verstoppen zich vervolgens;

- één horecamedewerker in een vergunde club spreekt over parenclubs waar verborgen prostitutie door illegale vrouwen plaatsvindt;
- er is een parenclub waar openlijk 'amateur-prostitutie' plaatsvindt. Vrouwen kunnen zich tegen geringe betaling (maximaal 25 euro) aanbieden aan paren of alleenstaande mannen. De herkomst van deze amateurprostituees is onduidelijk.

Controles gemeente Groningen

Illegale prostituees zijn in de gemeente Groningen in de laatste jaren verschillende keren aangetroffen. Illegaliteit (prostituees zonder werk- of verblijfsvergunning) en minderjarigheid komen volgens informanten echter slechts zelden aan de oppervlakte. Vaak, maar lang niet altijd, is er een verband met mensenhandel.⁷

Bij controlerondes van gemeentelijk toezichthouders en politie is tussen juli 2002 en maart 2003 15 maal de aanwezigheid geconstateerd van prostituees die niet beschikken over een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel. In 13 gevallen is de exploitatievergunning voor een jaar opgeschort. Bij hercontroles in 2003 zijn geen overtredingen van de betrokken vergunningsvoorwaarde meer geconstateerd.

In 2004 werden door de gemeentelijke toezichthouders, verspreid over de prostitutie-inrichtingen, in totaal 948 controles uitgevoerd. Een belangrijk deel daarvan vond plaats in gezamenlijkheid met de (vreemdelingen)politie (215), en/of de Belastingdienst (250) en/of een bouwinspecteur (101). Er werden over het hele jaar in totaal 17 buitenlandse prostituees aangetroffen die niet beschikten over een geldige verblijfstitel. De prostituees hadden veelal vervalste dan wel valselijk opgemaakte documenten of werkten op documenten van een ander. Het betrof zes Bulgaarse, zes Afrikaanse, drie Zuid-Amerikaanse en twee Roemeense prostituees. De betrokken exploitanten hebben een bestuursrechtelijke waarschuwing gekregen. Bij geen van de betrokkenen werd een tweede overtreding geconstateerd. Wanneer dit wel het geval zou zijn geweest dan had dat geleid tot het intrekken van de vergunning voor 12 maanden.

In 2005 zijn in totaal 796 controles uitgevoerd. Tijdens deze controles zijn acht vrouwen aangetroffen met vervalste dan wel valselijk opgemaakte documenten of werkten zij op documenten van een ander. Uit een onderzoek van de GGD Groningen blijkt in eveneens dat het

⁷ Indien het een minderjarige prostituee betreft is wel altijd sprake van mensenhandel, op voorwaarde dat er een exploitant betrokken is.

percentage prostituees met geldige verblijfspapieren is toegenomen (Broer e.a. 2002). In dit onderzoek wordt overigens ook aangegeven dat er een krapte in het aanbod aan prostitutie is ontstaan.

Sekstoerisme

In tegenstelling tot de regio's Eindhoven en Noord- en Midden-Limburg is er in de provincie Groningen weinig concurrentie met seksclubs, parenclubs en saunaclubs in Duitsland. In de directe nabijheid van de Nederlandse grens zijn echter wel enkele Duitse clubs aanwezig. Het betreft hier echter geen grote saunaclubs, zoals in het grensgebied in Noord- en Midden-Limburg. Er zijn geen signalen ontvangen van exploitanten of klanten dat in deze Duitse clubs sprake zou zijn van illegaliteit of minderjarigheid. Gezien het feit dat een groot deel van de cliëntèle in met name de provinciaal gelegen clubs van Duitse afkomst is, kan worden verondersteld dat er eerder sprake is van sekstoerisme naar Groningen dan andersom.

Uitbuiting

In tegenstelling tot illegaliteit en minderjarigheid is uitbuiting niet zonder meer objectief vast te stellen. De bevindingen tijdens het veldwerk wijzen erop dat uitbuiting (onvrijwilligheid en dwang) voorkomt in de prostitutie in Groningen. Aangenomen moet worden dat naast de aantoonbare gevallen van uitbuiting een groot aantal gevallen bestaat waarin, in meer of mindere mate, vormen van onvrijwilligheid en dwang aan de orde zijn. Concrete aanwijzingen voor uitbuiting en mensenhandel, die de politie heeft ontvangen in de vorm van meldingen, wordt tevens vermeld in hoofdstuk 7.

Van raamprostitutie is uit diverse eerdere onderzoeken gebleken dat het een verschijningsvorm is waarin relatief veel uitbuiting voorkomt. Meerdere sleutelinformanten (prostituees, politie, hulpverleners) geven aan dat er in de raamprostitutie enkele prostituees zitten die gedwongen worden hun inkomsten af te staan. Enkele prostituees en exploitanten maken melding van meerdere 'vriendjes' die dagelijks enkele malen geld komen innen.

In mindere mate is er sprake van onvrijwilligheid en uitbuiting op de tippelzone. De werkzame vrouwen staan er vrijwillig en worden, op een enkeling na, niet gedwongen door een souteneur. De meeste prostituees die op de tippelzone in Groningen werken zijn echter verslaafd aan harddrugs. De verslaving vormt dan ook vaak de primaire dwangfactor. Door de verslavingsproblematiek zijn veel vrouwen sterk afhankelijk van vrienden/partners die vaak ook verslaafd zijn. Een aantal vrouwen heeft in het verleden wel te maken gehad met fysieke en mentale uitbuiting (lichamelijk geweld, erbarmelijke arbeidsvoorwaarden) in het

legale circuit (ramen, clubs). Enkele betrokkenen bij de zone geven aan dat veel straatprostituees te maken hebben met profiterende/misbruikende 'vriendjes', dealers en overige 'omstanders'. Zo geeft één straatprostituee het voorbeeld van twee Nederlandse meisjes (negentien en twintig jaar oud) die door 'een vriend' op de zone worden afgezet met de auto en die gedurende de avond steeds hun pas verdiende geld bij hem moeten inleveren.

In clubs en privé-huizen in de stad komt onvrijwilligheid relatief weinig voor. Door exploitanten, prostituees en andere betrokkenen wordt duidelijk gemaakt dat er in de clubs en privé-huizen een naar verhouding hoge mate van sociale controle is, zowel door beheerders als door prostituees onderling. De meeste exploitanten zien hun relatie met de prostituee voornamelijk als facilitair. Zij bemoeien zich niet met de privé-omstandigheden van de vrouwen. Overigens betekent dit niet dat onvrijwilligheid in de sekshuizen is uitgesloten: vrijwel alle betrokkenen geven aan het wel eens te zijn tegengekomen.

Exploitanten en overige informanten spreken over meisjes die bij hen werken met blauwe plekken. Als meisjes vervolgens zeggen dat er niets aan de hand is, staan zij verder machteloos. Vaak gaat het om een vriendje met 'losse handen'. Het meisje zal aangifte moeten doen voordat er iets tegen kan worden gedaan. Exploitanten spreken vrouwen wel aan op het feit dat men blauwe plekken heeft of vermoeid overkomt. Vriendjes zijn in de clubs dan ook niet welkom. Klanten geven aan niet te herkennen of vrouwen worden uitgebuit. De verhalen over vrouwen die gedwongen hun werk doen zijn volgens klanten vaak overdreven. Door klanten en exploitanten, maar ook door veel sleutelinformanten, wordt aangenomen dat veel vrouwen het werk vrijwillig doen om tijdelijk (veel) geld te kunnen verdienen. Zij geven aan dat veel prostituees daarom ook slechts periodiek werken.

Door diverse informanten, onder meer uit de categorieën exploitanten en prostituanten, wordt 'de escort' genoemd als een prostitutievorm waar uitbuiting relatief vaak voorkomt. Uit een gesprek met een prostituee blijkt dat escortbureaus soms hoge eisen stellen aan de te verrichten handelingen, en dat daar moeilijk over onderhandeld kan worden. Daarnaast wordt verondersteld dat een groot deel van de prostituees die onder dwang staan terug te vinden is op datingsites op het internet.

Grensoverschrijdende mensenhandel

Van de regiopolitie Groningen zijn gegevens over meldingen van mensenhandel ontvangen. Van de slachtoffers en de aangevers c.q. benadeelden is nagegaan waar zij precies slachtoffer van zijn. Dit is gedaan aan de hand van de korte omschrijvingen in het aangeleverde

bestand. De meeste gevallen van mensenhandel die de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen in Groningen waren gerelateerd aan loverboys. De uitbuiting van meisjes door loverboys is doorgaans al een tijd aan de gang op het moment dat ze in de prostitutie belanden. In 2004 gaat het bij de helft (50%) van de slachtoffers om slachtoffers van een loverboy, terwijl een derde (33%) gelokt is met werk als schoonmaakster of iets dergelijks en vervolgens aan het werk is gezet als prostituee. Van de vier vrouwen die in 2004 het slachtoffer zijn geweest van mensenhandel komen twee vrouwen uit Wit Rusland, één uit Nigeria en tevens één uit Bulgarije. In 2005 zijn vier slachtoffers van mensenhandel afkomstig uit Slowakije, twee uit Bulgarije en één uit Polen.

3.4 Veranderingen sinds 2000

In de provincie Groningen zijn op het gebied van prostitutie sinds de opheffing van het bordeelverbod enkele veranderingen opgetreden. Met de opheffing van het bordeelverbod loopt net als in de andere regio's een aantal ontwikkelingen parallel die ook invloed hebben op de prostitutiebranche. Te denken valt aan een tegenvallende economie in de jaren na de opheffing, de opkomst van nieuwe communicatiemiddelen (internet en mobiele telefonie) en de daarmee gepaarde verschuiving richting escort en thuiswerk.

Aanbod

In de afgelopen jaren heeft zich een teruggang voorgedaan van het aanbod binnen de verschillende seksinrichtingen. Een deel van de prostituees werkt niet meer in de legale clubs en privé-huizen in de regio, terwijl een deel van de prostituanten geen klant meer is in deze seksinrichtingen. Hierdoor is het rustiger geworden in het legale circuit, hetgeen door zowel prostituees, prostituanten en exploitanten wordt aangegeven. Naast economische recessie en concurrentie van de 06- en internetbranche verklaren exploitanten in Groningen de afname van het aanbod tevens door de toegenomen gemeentelijke regelgeving en de controles van gemeente, politie en Belastingdienst.

Een reeds bestaand fenomeen dat na de wetwijziging steeds vaker in de provincie Groningen wordt aangetroffen zijn parenclubs. Meerdere 'gewone' clubs zijn overgestapt naar het concept van parenclub.

Rond 2000 waren er nog betrekkelijk veel prostituees uit Latijns-Amerika in Groningen. Dat zijn er nu veel minder. Daarentegen is het aantal (legaal verblijvende) Oost-Europese prostituees toegenomen. In Groningen is een toename van Spaanstalige vrouwen uit non-EER

landen met een Spaans paspoort te zien. Verder wordt opgemerkt dat door de opheffing van het bordeelverbod veel exclusieve ('mooie') Russische vrouwen niet meer werkzaam zijn in de clubs.

Direct na de opheffing van het bordeelverbod is het beleid met name in de stad Groningen stringenter geworden. Gevolg was dat prostituees uit Rusland, Bulgarije en Roemenië in eerste instantie naar Leeuwarden en Alkmaar zijn gegaan. Sinds ongeveer twee jaar is het beleid in deze steden ook aangescherpt. Veel buitenlandse prostituees zouden naar Spanje, Italië en Duitsland zijn vertrokken, aldus diverse informanten uit de branche.

Vraag

Door de tegenvallende economie van de afgelopen jaren hebben de klanten van prostituees minder geld te besteden. Klanten zouden bovendien minder frequent gebruik maken van prostitutiemogelijkheden. Klanten kunnen en willen minder uitgeven, waardoor ze eerder op zoek zouden gaan naar 'alternatieven'. Prostituees en vaste klanten spreken bijvoorbeeld buiten de club af voor contact, waardoor er niets hoeft worden afgedragen aan de exploitant. Verder zoeken klanten alternatieven binnen het overige (laagdrempelige) sekswerk, bijvoorbeeld in de toegenomen mogelijkheden van internet (webcamseks of ander pornografisch materiaal).

Klanten in het noorden van het land maken nauwelijks gebruik van faciliteiten in Duitsland. Het lijkt eerder andersom te zijn. Seksclubs aan de grens in het Noorden trekken veel Duitse klandizie. De helft van de klanten is Duits.

Niet-vergunde prostitutie

Sinds de opheffing van het bordeelverbod komt het zelden voor dat een club of privé-huis (met meerdere werkzame prostituees) in de provincie Groningen zonder vergunning werkt.

Er zijn in de provincie Groningen echter wel meerdere escortbureaus actief waaraan geen vergunning is verleend. Deze escortbureaus zonder vergunning zouden voor lagere prijzen werken dan die binnen de vergunde sector. Verder komt in Groningen wel eens straatprostitutie buiten de zone voor. Dit heeft echter geen verband met de opheffing van het bordeelverbod.

BIJLAGE 4 NOORD- EN MIDDEN-LIMBURG

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van effecten van de opheffing van het bordeelverbod voor de regio Noord- en Midden-Limburg. In het eerste deel van de bijlage worden het gebied en de aanwezige vormen van prostitutie beschreven. Vervolgens wordt stilgestaan bij het lokaal en regionaal beleid ten aanzien van seksinrichtingen en prostituees. In de derde paragraaf wordt aandacht besteed aan illegaliteit en uitbuiting in de prostitutie in Noord- en Midden-Limburg. Tot besluit wordt een overzicht gegeven van de relevante veranderingen die zich sinds de opheffing van het bordeelverbod hebben voorgedaan.

4.1 Omschrijving verdiepingsregio

Het gebied dat wordt beschreven komt overeen met de politieregio Limburg-Noord. Een aantal instanties hanteert voor dezelfde regio de benaming Noord- en Midden-Limburg. Het gebied loopt van het noordelijkste puntje van Limburg (Mook, vlak onder Nijmegen) tot de plaats waar Limburg het smalst is (Echt)¹. De belangrijkste plaatsen in Noord- en Midden-Limburg zijn Venlo, Roermond en Weert.

Prostitutie in Noord- en Midden-Limburg

In het gebied is sprake van (zichtbare) prostitutie in clubs en privé-huizen, via escortbureaus, in een tippelgebied, in massagesalons en in sauna- en parenclubs. Het grootste deel van de clubs, privé-huizen en massagesalons ligt buiten de bebouwde kom aan doorgaande wegen. Er bestaan twee concentraties van clubs en privé-huizen in de regio: één ten noorden van Venlo in de gemeente Bergen, bestaande uit vier (paren)clubs en privé-huizen langs dezelfde weg binnen een afstand van één kilometer; de ander ten zuiden van de stad Roermond in de gemeenten Roermond en Maasbracht, bestaande uit tien (paren)clubs en privé-huizen langs dezelfde weg binnen een afstand van enkele kilometers.

¹ De 28 gemeenten in de regio Noord- en Midden-Limburg zijn: Ambt Montfort; Arcen en Velden; Beesel; Bergen; Echt; Gennepe; Haelen; Heel; Helden; Heythuysen; Horst aan de Maas; Hunsel; Kessel; Maasbracht; Maasbree; Meerlo-Wanssum; Meijel; Mook en Middelaar; Nederweert; Roerdalen; Roermond; Roggel en Neer; Sevenum; Swalmen; Thorn; Venlo; Venray; en Weert.

Op dit moment zijn er 52 seksinrichtingen, inclusief vijf escortbedrijven, in de regio. In de afgelopen jaren zijn zeven prostitutiebedrijven als gevolg van faillissement of brand gesloten. De huidige seksinrichtingen zijn verdeeld over 15 van de 28 gemeenten in de regio. Er geldt een regionaal maximumbeleid, waarvan thans wordt voorgesteld dit aantal op 45 vast te stellen. Hieronder vallen geen escortbedrijven en seksbioscopen.

Hieronder volgt een kort overzicht van de vergunde seksinrichtingen in de regio Noord- en Midden-Limburg. Overigens bieden niet alle seksinrichtingen plaats aan prostitutie.

Clubs en privé-huizen

In Noord- en Midden-Limburg zijn in totaal 22 clubs en privé-huizen, verdeeld over de hele regio. Doorgaans onderscheiden clubs zich van privé-huizen door de aanwezigheid van een bargeeelte, inclusief horecaverunning, waar prostituees en prostituanten elkaar in informele sfeer ontmoeten. Privé-huizen hebben meestal een ontvangstruimte waar de prostituant de prostituees aan zich voorbij ziet gaan en een keuze maakt. Clubs zijn over het algemeen tot later geopend dan privé-huizen. De clubs in de regio zijn over het algemeen groter in omvang: er zijn meer prostituees en klanten aanwezig dan in privé-huizen. Aan de hand van het gemaakte onderscheid zijn er in de regio 16 clubs en zes privé-huizen.

Prostituanten betalen over het algemeen het gehele bedrag aan de prostituee of aan de exploitant, die vervolgens onderling een verrekening maken. In clubs en privé-huizen geldt een standaardtarief per (half) uur. Het kan voorkomen dat de prostituant de prostituee onderhands betaalt voor eventuele extra diensten.

Escort

In Noord- en Midden-Limburg zijn vijf escortbedrijven gevestigd met een vergunning. Deze bedrijven richten zich op escort, terwijl in het verleden in elk geval één escortbedrijf ook zelf kamers had waar prostituees mannen konden ontvangen. De meeste escortbedrijven plaatsen advertenties in de lokale kranten en huis-aan-huis-bladen. Overigens geven portiers in hotels aan meestal een bepaald escortbedrijf te bellen indien een klant om escort verzoekt.

Straatprostitutie

Er is in de regio één gebied waar op structurele basis getippeld wordt: de Kaldenkerkerweg in Venlo. Uit een quick scan van de gemeente en een onderzoek van de GGD is gebleken dat het gaat om circa 13 verslaafde vrouwen, die passerende automobilisten hun seksuele diensten

aanbieden tegen een vergoeding. De Kaldenkerkerweg is geen officiële tippelzone. Het tippelen wordt dan ook niet geheel gedoogd: door de politie worden bekeuringen uitgedeeld aan tippelende prostituees.

Parenclub

Er zijn zes parenclubs in de regio Noord- en Midden-Limburg. Paren betalen entree, waarin meestal eten en drinken zijn inbegrepen. In een aantal van de parenclubs mogen ook alleenstaanden komen. De entree voor alleenstaande vrouwen is dan doorgaans gratis; alleenstaande mannen betalen een hoger bedrag dan een stel. Veel parenclubs hanteren thema-avonden zoals bi-seksuele avonden of homo-avonden. In principe zijn er in parenclubs geen prostituees aanwezig. Aangezien in sommige parenclubs wel alleenstaande vrouwen welkom zijn, is dit moeilijk te controleren. Een aantal exploitanten van parenclubs geeft aan prostitutie buiten de deur te willen houden. In het verleden werden door sommige van deze exploitanten prostituees wel toegestaan.

Saunaclub

Ook een saunaclub werkt met een vaste entree. Hier zijn echter wel dames aanwezig die zich openlijk prostitueren. Dames betalen vaak een lagere entreprijs dan mannelijke bezoekers. In deze clubs is over het algemeen eten en drinken bij de prijs inbegrepen. Saunaclubs beschikken over kamers waar de vrouwelijke bezoeker (prostituee) en de mannelijke bezoeker (prostituant) zich kunnen terugtrekken. In Noord- en Midden-Limburg zijn twee saunaclubs. Op korte afstand, in Duitsland (Oedt en Brügggen), zijn twee zeer grote saunaclubs gevestigd, die langer bestaan dan de Limburgse saunaclubs.

Gay-sauna

In Roermond bevindt zich een gay-sauna: een sauna waar mannen elkaar kunnen ontmoeten en zich in afgezonderde ruimtes kunnen terugtrekken voor seksueel contact. De seks geschiedt op vrijwillige basis en er wordt in de regel niet voor betaald.

Massagesalon

In Noord- en Midden-Limburg zijn drie massagesalons. De salons zijn zowel binnen als buiten de bebouwde kom te vinden. In massagesalons worden erotische massages gegeven, waarbij 'lichte' seksuele handelingen verricht worden. Hiervoor wordt een vast bedrag betaald. De contacten worden of in de massagesalon zelf gelegd of masseuses/prostituees nemen zelf hun klanten mee naar een massagesalon. Zowel de massagesalon als de masseuses/prostituees adverteren om klanten te werven.

Seksbioscoop

In de regio zijn drie seksbioscopen - in Venlo, Roermond en Weert - waar pornografische video's kunnen worden bekeken in cabines. In één bioscoop is ook een ruimte waar over het algemeen een prostituee aanwezig is. Eén exploitant geeft aan dat in één andere bioscoop sprake is geweest van prostitutie. Dat was echter in strijd met de vergunning, zo werd bij een controle vastgesteld. Sindsdien is de betreffende bioscoop gestopt met het aanbieden van betaalde seks.

Homo-ontmoetingsplek

Van twee plaatsen in de regio is bekend dat ze door homoseksuele mannen worden gebruikt als ontmoetingsplaats voor vluchtig seksueel contact. Een van de bekende homo-ontmoetingsplaatsen is nabij Baexem, de andere binnen de bebouwde kom van Venlo. Seksueel contact op deze plaatsen gebeurt in auto's of in 'bosjes'. Hoewel in principe niet wordt betaald voor het seksueel contact, zijn er signalen dat dit in een enkel geval wel gebeurt en is gebeurd.

4.2 Lokaal en regionaal beleid

De gemeenten in Noord- en Midden-Limburg hebben hun prostitutiebeleid op elkaar afgestemd. Er is een aparte bestuurslaag, tussen het gemeentelijk en het provinciaal niveau: de Regio Noord- en Midden-Limburg. Dit regiobestuur treedt op als coördinerend orgaan. De handhaving gebeurt ook zoveel mogelijk op een uniforme manier: daarvoor is een bestuurlijk overleg met de verschillende gemeenten, de regio, justitie en het OM. Op dit moment wordt gewerkt aan specifieke handhaving voor escortbedrijven. Het zogenoemde hotelprotocol, zoals dat in Eindhoven wordt uitgevoerd, zou ook in de Noord- en Midden-Limburg worden toegepast. Een besluit over de overdracht van bevoegdheden van de gemeenten naar de politie en de regio - nodig om deze vorm van handhaving mogelijk te maken - is nog niet genomen. Daarnaast is hiervoor bij de politie extra capaciteit nodig.

Vergunningen

Op het moment van de opheffing van het bordeelverbod is een inventarisatie gemaakt van (gedoogde) prostitutiebedrijven in de regio. Aan deze bedrijven is een vergunning verleend. Het aanvragen van een nieuwe vergunning of het overzetten van een bestaande vergunning is over het algemeen niet eenvoudig voor (aspirant-)exploitanten, aangezien de gemeenten in principe geen nieuwe vergunningen verlenen en vaak lange procedures hanteren voor het overzetten van een vergunning naar een andere persoon. Overigens worden hiervoor door de gemeenten verschillende leges gehanteerd.

Bibob

Gemeenten hebben de mogelijkheid de wet Bibob (Bevordering integriteitbeoordelingen door het openbaar bestuur) toe te passen bij het verstrekken van exploitatievergunningen. Bibob geeft gemeenten sinds 1 juni 2003 de mogelijkheid personen of bedrijven een vergunning te weigeren na screening van criminele en financiële antecedenten. Daarmee kan worden voorkomen dat vergunningen worden verleend aan ondernemers die vergunningen misbruiken voor het plegen of faciliteren van strafbare feiten.

De gemeenten in Noord- en Midden-Limburg met meer dan twee vergunde bedrijven hebben alle een Bibob-beleid. De datum waarop dit beleid van kracht is gegaan, varieert tussen medio 2003 en begin 2006. Zij passen het alle toe op het moment dat er sprake is van een verandering in de exploitatievergunning. Op de bestaande bedrijven is Bibob nog niet toegepast. Bibob heeft in de gemeenten nog niet geleid tot concrete weigeringen van vergunningen, wel lopen nog twee aanvragen in twee gemeenten vanwege problemen.

BTW-nummer

Volgens de meeste exploitanten en prostituees met wie is gesproken, is het voor prostituees die in een club werken moeilijk om bij de Belastingdienst een BTW-nummer te verkrijgen. Dit heeft te maken met de aard van de arbeidsverhoudingen in de clubs, die door de Belastingdienst in bepaalde gevallen als dienstverbanden worden geïnterpreteerd. Prostituees die met exploitanten een dienstverband hebben dienen in loondienst te worden aangesteld, oordeelt de Belastingdienst. Om die reden kunnen prostituees volgens de dienst niet als zelfstandig ondernemer werken in deze clubs.

Controles

Er worden bestuurlijke controles en strafrechtelijke controles uitgevoerd. Bestuurlijke controles zijn doorgaans aangekondigde controles buiten de openingstijden en zijn gericht op vergunningen, hygiëne, brandveiligheid en dergelijke. Deze worden uitgevoerd door verschillende gemeentelijke diensten en de brandweer. Over het algemeen vindt één controle per jaar plaats.

Bij strafrechtelijke controles gaat het om criminele activiteiten, waaronder de illegaliteit ook valt. De controles worden uitgeoefend door de afdeling toezicht van de vreemdelingenpolitie. De prostituees worden gecontroleerd op identiteit en rechtmatigheid van verblijf en op gerechtigdheid tot het verrichten van arbeid. In 2005 zijn 18 illegale

vrouwen in clubs aangehouden. De politie geeft aan dat de aantallen illegale prostituees in voorgaande jaren aanzienlijk groter waren.

De politie verwacht dat het aantal strafrechtelijke controles in de komende jaren aanzienlijk zal verminderen, aangezien het team Mens - verantwoordelijk voor de controles - per 1 januari 2006 is opgeheven. De controles moeten nu door andere teams van de vreemdelingenpolitie worden uitgevoerd. Over het geheel betekent dat een afname in capaciteit. Bij onveranderd beleid was er ruimte geweest om naast de legale clubs en privé-huizen ook het illegale circuit te controleren. Met de verminderde capaciteit sinds 1 januari 2006 is de beoogde uitbreiding van controles uitgesteld.

Hulpverlening

In Noord- en Midden-Limburg richt geen hulpverleningsdienst zich speciaal op prostituees. In februari 2005 is door de GGD een SOA-poli geopend. De polikliniek is niet speciaal gericht op prostituees, wel maken prostituees er gebruik van. Verder is de gemeente Venlo voornemens een vertrouwenspersoon voor tippelende prostituees aan te stellen.

4.3 Illegaliteit en uitbuiting

In deze paragraaf wordt ingegaan op de illegaliteit en uitbuiting in de prostitutiebranche in de regio Noord- en Midden-Limburg. Allereerst wordt ingegaan op de onvergunde prostitutie, vervolgens wordt aandacht besteed aan illegale en minderjarige prostituees en tot slot komt het onderwerp uitbuiting aan bod.

Illegale c.q. onvergunde prostitutie

In het kader van de opheffing van het bordeelverbod is in de regio Noord- en Midden-Limburg aan alle op dat moment aanwezige bedrijven waar prostitutie plaatsvond een vergunning verleend. Voor zover bekend zijn op dit moment in de regio slechts enkele onvergunde seksbedrijven aanwezig. Sinds de opheffing van het bordeelverbod heeft zich daarnaast wel prostitutie voorgedaan in een aantal bedrijven waar dit niet toegestaan is, zoals seksbioscopen. Hier is na controle van politie of gemeente tegen opgetreden. De verschillende exploitanten geven aan dat het risico op ontdekking te groot is, zodat dit niet (meer) plaatsvindt.

In de regio is een aantal prostituees werkzaam via escort of thuiswerk. Deze adverteren voornamelijk in regionale weekbladen of op internet. Nadere analyse van de advertenties toont aan dat een groot deel ervan constant is en geplaatst wordt door bedrijven die op bovenregionale

schaal werkzaam zijn. Zo adverteert een aantal escortbedrijven uit de regio Eindhoven ook in Noord- en Midden-Limburg. Bij het bellen naar de telefoonnummers uit de advertenties blijkt dat Nederlandse telefoonnummers soms doorgeschakeld zijn naar vergunde escortbedrijven elders in Nederland, soms naar zelfstandig werkende prostituees en soms naar (bijvoorbeeld) België.

Er zijn signalen van prostituees en exploitanten dat prostituees (meer) vanuit huis of privé werken. Dit heeft voor alle prostituees als voordeel dat ze meer per uur kunnen verdienen, omdat ze geen geld hoeven af te dragen aan een exploitant. Het lijkt erop dat de prostituees die vanuit huis werken over het algemeen niet namens een (grote) organisatie actief zijn, maar zelfstandig of in zeer kleine groepen. Volgens verschillende exploitanten die bekend zijn met thuiswerkende prostituees hebben deze vrijwel altijd ondersteuning van andere prostituees of van een vriend, om zichzelf voor problemen te behoeden.

Straatprostitutie

In Noord- en Midden-Limburg is in Venlo één gebied waar getippeld wordt in een niet-gedoogde zone. In 2005 is door de GGD onderzoek verricht onder de tippelende prostituees in dit gebied. Hieruit blijkt dat de groep prostituees die hier werkzaam is vrij constant is en dat de prostituees te maken hebben met verslavingsproblematiek. Ongeveer de helft van de prostituees is afkomstig uit Duitsland, terwijl de andere helft uit Nederland komt. Alle Nederlandse prostituees zijn afkomstig uit (de buurt van) Venlo of hebben op een andere manier banden met Venlo, bijvoorbeeld doordat familie afkomstig is uit de regio. Een paar prostituees hebben een 'vriendje' aan wie ze een deel van het verdiende geld afdragen. Uit observaties blijkt dat deze vriendjes ook verslaafd zijn.

Verder blijkt uit observaties dat prostituees over het algemeen niet lang tippelen voordat ze een klant hebben gevonden. Op verschillende tijdstippen zitten mannen in auto's te wachten op een prostituee. Het lijkt erop dat de prostituees niet alleen contact leggen op en om de betreffende weg, maar dat ze ook via telefoon afspraken maken met klanten. Het is overigens aan de meeste prostituees duidelijk te zien dat zij een drugs- of alcoholverslaving hebben. Een paar prostituees zijn hierdoor nauwelijks aanspreekbaar.

Illegale en minderjarige prostituees

Sinds de opheffing van het bordeelverbod zijn in de clubs en privé-huizen verschillende illegale prostituees aangetroffen. In de eerste jaren kwam het bij controles geregeld voor dat prostituees geen werk- of verblijfsvergunning hadden, maar dat is in de laatste jaren sterk

afgenomen. Zowel politie als exploitanten geven aan dat de meeste exploitanten goed opletten welke prostituees in hun etablissement mogen werken. Een enkele keer komt het voor dat prostituees worden toegestaan die niet in bezit zijn van de juiste papieren. Verschillende exploitanten geven aan dat ze in principe de prostituees wel controleren op hun paspoort, maar dat ze onvoldoende deskundig zijn om de documenten te kunnen beoordelen op echtheid. Een aantal exploitanten gaat bij twijfel direct naar de vreemdelingenpolitie.

Exploitanten geven aan dat illegale prostituees zich minder vaak aanbieden bij clubs en privé-huizen, vermoedelijk doordat de meeste prostituees op de hoogte zijn van de strengere controles. In enkele clubs in de regio kunnen deze illegale prostituees volgens exploitanten nog terecht. Veel van deze prostituees gaan naar saunaclubs in Duitsland of ze verdwijnen in thuiswerk of onvergunde escort.

Saunaclubs

Over de saunaclubs in Duitsland komen van verschillende kanten geluiden over mogelijke aanwezigheid van illegale prostituees. Niet alleen exploitanten, maar ook sleutelinformanten, prostituees en prostituanten schetsen dit beeld. De reden dat illegale prostituees wel in saunaclubs (in Duitsland) aan het werk kunnen, heeft volgens de geïnterviewden twee oorzaken. Ten eerste is in de deelstaat Nordrhein-Westfalen de controle minder streng. Ten tweede zijn saunaclubs veel moeilijker te controleren dan gangbare clubs. In een saunaclub komen vrouwen immers ook als gast: wat de gasten onderling doen, mogen zij zelf bepalen. Hierdoor is de saunaclub niet verantwoordelijk voor de mensen die rondlopen en hun geld verdienen binnen de muren van de saunaclub. Dat in de saunaclubs in Duitsland illegale prostituees werken, valt niet uit te sluiten: zowel prostituanten als de bedrijfsleider van een van de Duitse clubs geven aan dat de meeste prostituees nauwelijks Duits of Engels spreken. Overigens wordt in de Duitse saunaclubs bij de ingang aangegeven wat de tarieven zijn voor de verschillende seksuele handelingen. Dit in tegenstelling tot de saunaclubs in Noord- en Midden-Limburg: hier wordt duidelijk aangegeven dat de prostituees hun tarieven zelf kunnen bepalen. Dat de prostituees vervolgens onderling afspraken maken, is uiteraard niet te voorkomen.

Verkeerde papieren

Zoals al eerder is aangegeven, is het voor veel prostituees niet mogelijk een BTW-nummer aan te vragen, omdat de Belastingdienst in de meeste clubs constateert dat er sprake is van een dienstverband. Prostituees kunnen in deze situatie niet aan de juiste papieren komen. Soms geven ze daarom aan als (erotisch) masseuse of als gastvrouw te werken. Daarvoor is eenvoudiger een BTW-nummer te verkrijgen.

Minderjarigheid

In gesprekken en observaties zijn weinig aanwijzingen aangetroffen voor het voorkomen van minderjarigheid in de prostitutie in Noord- en Midden-Limburg. Alle gesproken exploitanten geven aan dat ze, naast de werkvergunning, goed letten op eventuele minderjarigheid. Indien toch een minderjarige vrouw aan het werk is, is er over het algemeen sprake van een vervalst paspoort. Afgaande op de documenten van prostituees lijkt in clubs geen minderjarigheid voor te komen. Wel wordt door verschillende exploitanten en prostituanten het vermoeden geuit dat minderjarige prostituees in de Duitse saunaclubs worden toegelaten.

Aanwijzingen over minderjarigheid in andere vormen van prostitutie zijn er niet veel. Over een homo-ontmoetingsplek wordt door een medewerker van een gay sauna en een sleutelinformant gezegd dat zich (in het verleden) hier met enige regelmaat minderjarige asielzoekers uit het naburige asielzoekerscentrum aanboden. Daarnaast, zo geeft een jongerenwerkster aan, is er het vermoeden dat zogenoemde breezerseks ook in Noord- en Midden-Limburg voorkomt. Daarbij verrichten jonge meisjes seksuele handelingen in ruil voor drank, (soft)drugs of goederen. De jongerenwerkster kent één geval van loverboy-problematiek in de regio. Het slachtoffer was in Rotterdam in de prostitutie beland en probeerde andere meisjes te werven. Dat is haar niet gelukt, inmiddels is ze teruggekeerd naar Venlo.

Mogelijkheden voor illegaliteit en minderjarigheid

Uit bovenstaande blijkt dat een aantal signalen bekend is van illegale of minderjarige prostituees. Door verschillende personen met wie gesprekken zijn gevoerd (exploitanten, prostituees, prostituanten), wordt aangegeven dat er zeker 'mogelijkheden' zijn voor illegale prostituees om zich in de regio te prostitueren. Allereerst vormen de saunaclubs een mogelijke locatie voor illegale dames om zich te prostitueren. Deze verschijningsvorm komt in Nederland steeds meer voor, in navolging van Duitsland. In een saunaclub komen (overigens net als in een parenclub) mannen en vrouwen binnen als klant. Wat zich binnen afspeelt is de verantwoordelijkheid van de bezoekers. In tegenstelling tot parenclubs, waarvan exploitanten aangeven prostitutie liever buiten de deur te houden, zijn saunaclubs meestal instellingen die prostitutie doelbewust faciliteren.

Doordat er geen formele band is tussen exploitanten en prostituees in saunaclubs en er behalve de entreprijs geen financiële transacties tussen beiden plaatsvinden, dragen exploitanten geen verantwoordelijkheid voor de prostituees die in de saunaclub werken. Er vindt geen registratie plaats en geen controle van identiteitsdocumenten. Controle op

betalingen is bovendien niet mogelijk, omdat die contant geschieden. Daardoor is het relatief makkelijk voor illegale prostituees om (zwart) in deze clubs te werken. Uit gesprekken met exploitanten, prostituanten en prostituees blijkt dat in de Duitse saunaclubs veel Oost-Europese (illegale) prostituees werkzaam zijn. Daarnaast zijn er signalen (van exploitanten en een prostituant) dat een aantal van de prostituees onder druk van een souteneur werkt in de saunaclubs. De laatste jaren komt deze moeilijk te controleren vorm van prostitutie ook in Nederland op.

Een andere mogelijkheid voor illegale prostitutie is het zelfstandig of vanuit huis werken door prostituees. In de regio wordt nog niet gecontroleerd door middel van het hotelprotocol dat in Eindhoven is beproefd. Hoewel verschillende instellingen aangeven dat ze hiermee graag aan het werk willen, komt dit niet van de grond, voornamelijk doordat alle verschillende gemeenten hun bestuurlijke bevoegdheid aan de Regio Noord- en Midden-Limburg of de politie moeten afstaan. Aangezien verschillende gemeenten hier moeite mee hebben of hieraan geen prioriteit geven, is de besluitvorming hierover traag.

Uitbuiting

De verschillende respondenten in de regio geven aan dat vóór de opheffing van het bordeelverbod een groot deel van de prostituees in clubs onder dwang werkte. Ook andere vormen van uitbuiting kwamen regelmatig voor. Sinds de opheffing is dit volgens sleutelinformanten, exploitanten, en prostituees sterk afgenomen. Diverse exploitanten geven aan dat door de opheffing prostituees zich realiseren dat zij ook zelfstandig hun geld kunnen verdienen.

In de afgelopen jaren zijn gevallen van uitbuiting aan het licht gekomen in een aantal vergunde bedrijven (clubs en een escortbedrijf). De exploitanten van deze bedrijven lijken zich niet altijd bewust te zijn geweest van de gevallen van uitbuiting. Dit komt doordat exploitanten zich niet al te veel met het verleden en de achtergronden van de prostituees bezighouden.

4.4 Veranderingen sinds 2000

De veranderingen die in gesprekken met betrokkenen worden genoemd, blijken in grote mate van elkaar afhankelijk te zijn. Zo wordt aangegeven dat de regels die zijn opgesteld (te) strikt worden nageleefd. Dit heeft gevolgen voor de prostituees die werkzaam zijn in de branche, wat gevolgen heeft voor het aantal klanten, wat gevolgen heeft voor het aanbod van clubs. Met de opheffing van het bordeelverbod loopt een aantal ontwikkelingen parallel die ook invloed hebben op de

prostitutiebranche. Te denken valt aan een tegenvallende economie in de jaren na de opheffing, de opkomst van nieuwe communicatiemiddelen (internet en mobiele telefonie) en de opkomst van de saunaclubs in Duitsland. Hieronder wordt kort weergegeven op wat voor manier deze ontwikkelingen van invloed zijn op de prostitutiebranche in Noord- en Midden-Limburg.

Tegenvallende economie

Door de tegenvallende economie van de afgelopen jaren hebben de klanten van prostituees minder uit te geven. In zo'n geval wordt door klanten, in de woorden van een exploitant, 'als eerste bezuinigd op drank en seks'. Klanten willen minder uitgeven, waardoor ze op zoek gaan naar alternatieven. Prostituees en hun vaste klanten komen bijvoorbeeld overeen dat ze buiten de clubs om afspreken, zodat er niet hoeft te worden betaald aan de club en aan de belasting. Verder hoeven deze alternatieven niet altijd binnen de prostitutie te liggen, maar kunnen deze ook binnen het sekswerk gevonden worden, bijvoorbeeld in de vorm van webcamseks of ander pornografisch materiaal.

Opkomst nieuwe communicatiemiddelen

Nieuwe communicatiemiddelen als internet en mobiele telefonie zijn ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod sterk in opkomst. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat prostituees hun klanten op een andere manier kunnen werven en onderhouden dan vanuit de 'gevestigde' prostitutiebedrijven als clubs en privé-huizen. Via internet kunnen prostituees klanten werven door middel van sites voor escort of dating of met behulp van webcams. Mobiele telefonie zorgt ervoor dat contacten onderhouden kunnen worden tussen prostituee en prostituuant zonder dat de woonplaats bekend hoeft te zijn.

Opkomst saunaclubs Duitsland

Op minder dan een half uur rijden van de grens bevinden zich in Duitsland ter hoogte van Noord- en Midden-Limburg een paar grote saunaclubs. Het saunaclub principe is een variant op de normale club. Zowel prostituuanten als prostituees betalen toegang om binnen te komen. Voor een man (over het algemeen prostituuant) is dit meestal € 50, terwijl een vrouw (over het algemeen prostituee) minder entree hoeft te betalen. Door het betalen van entree zijn personen van beide geslachten klanten. Zodra de klanten binnen zijn, kunnen ze van alle mogelijke faciliteiten gebruik maken: onbeperkte non-alcoholische en zwak-alcoholhoudende dranken, eten, maar ook privé-kamers. Indien klanten van de diensten van elkaar gebruik maken (prostitutie), wordt dit onderling afgerekend.

In deze saunclubs zijn veel Nederlandse klanten, uit de regio Noord- en Midden-Limburg, maar ook van ver daarbuiten. Volgens Nederlandse prostituanten zijn voordelen van deze saunclubs boven de Nederlandse clubs dat in de saunclubs meer prostituees zijn en dat de sfeer meer ontspannen is, omdat klanten onbeperkt gebruik kunnen maken van faciliteiten als zwembaden en onbeperkt kunnen eten en drinken. Een deel van de klanten die voorheen prostituees in Nederland bezochten gaan nu naar deze saunclubs.

Aanbod

Door de ontwikkelingen van de tegenvallende economie, de opkomst van nieuwe communicatiemiddelen en de opkomst van de saunclubs in Duitsland, is in de afgelopen jaren een teruggang geweest van het aanbod vanuit de verschillende seksinrichtingen. Een deel van de prostituees werkt niet meer in de legale clubs en privé-huizen in de regio en een deel van de prostituanten is geen klant meer in deze seksinrichtingen. Hierdoor is het rustiger geworden in het legale circuit, wat door zowel prostituees, prostituanten en exploitanten wordt aangegeven. Een aantal exploitanten geeft aan te vermoeden dat de (illegale) prostituees nu in Duitsland werken of zelfstandig thuis werken. Het komt volgens de meeste exploitanten nog maar zelden voor dat illegale prostituees, eventueel aangeboden door een mensenhandelaar, aan de deur bij clubs komen op zoek naar werk. Waar deze vrouwen uiteindelijk aan het werk kunnen, is voor de exploitanten niet duidelijk, hoewel een aantal wel het vermoeden heeft van een paar clubs in de regio waar illegale prostituees wel aan het werk kunnen. Behalve dat het in veel van de bestaande clubs rustiger is geworden, zijn zeven bedrijven failliet gegaan sinds 2000, terwijl in diezelfde periode geen nieuwe clubs of privé-huizen zijn geopend, ook geen bedrijven die niet vergund zijn.

Een aantal bedrijven is van eigenaar veranderd, waarbij het merendeel van de nieuwe exploitanten van oorsprong niet in de prostitutiebranche werkzaam was. De redenen voor exploitanten om hun bedrijven te verkopen houden over het algemeen verband met tegenvallende verdiensten en moeite met het omgaan met de strenge regels.

De bedrijven die nog bestaan zijn zich over het algemeen gaan specialiseren. Waar voorheen in parenclubs op sommige avonden sprake was van prostitutie, is dat nu niet meer het geval. Hetzelfde geldt voor twee seksbioscopen. Eén escortbedrijf biedt nu alleen nog escort aan, terwijl het voorheen ook mogelijk was dat prostituees klanten ter plekke ontvingen. De belangrijkste oorzaak van de specialisatie is de bewustwording bij exploitanten van de strenge handhaving door controlerende instanties, waardoor zij huiverig zijn om de regels te overtreden.

Tot slot is de formule van (Duitse) saunaclubs ook in Noord- en Midden-Limburg geïntroduceerd. In de regio zijn twee van dit soort clubs gevestigd: één grote waar over het algemeen minimaal 20 prostituees aanwezig zijn en één kleinere waar het regelmatig voorkomt dat er vijf of minder prostituees aanwezig zijn. Deze bedrijven zijn, naast prostitutie, ook gericht op ontspanning: prostituanten worden niet gestimuleerd zo snel mogelijk gebruik te maken van de diensten van de prostituees, maar kunnen ook ontspannen aan de bar of in een zwembad.

Beleid

De gemeenten werken met betrekking tot de prostitutiebranche samen in de Regio Noord- en Midden-Limburg. Deze samenwerking is onder regionaal en lokaal beleid in paragraaf 2 aan de orde gekomen en bestaat eruit dat de gemeenten onderling hebben afgesproken een lokaal maximumbeleid te voeren.

De politie heeft in de eerste jaren sinds de opheffing veel controles op clubs uitgevoerd. Sinds 1 januari 2006 is echter de afdeling Mens opgeheven, waardoor er nu te weinig capaciteit voor controles is. Hierdoor wordt minder gecontroleerd. Over het algemeen werd tot ongeveer 1.00 uur 's nachts gecontroleerd in de clubs. Het vermoeden bestaat dat in een aantal clubs na dat tijdstip illegale prostituees uit Oost-Europa komen om te werken. Daarom is nu het streven van de vreemdelingendienst dat tot ongeveer 5.00 uur 's nachts wordt gecontroleerd, het tijdstip waarop of waarvoor veel clubs sluiten.

Verskillende exploitanten geven aan dat door de Belastingdienst meer dan voorheen wordt gecontroleerd op het bestaan van dienstverbanden. Geregeld wordt bij clubs loondienst geconstateerd. Prostituees kunnen in dat geval niet langer als zelfstandige werken binnen een club, hoewel over die situatie van beide zijden tevredenheid bestaat. Diverse exploitanten en prostituees benadrukken dat onderlinge afhankelijkheidsrelaties onvermijdelijk zijn. Voor de bedrijfsvoering is het noodzakelijk dat afspraken over werktijden worden gemaakt; voor de prostituees is het prettig - gezien het ontbreken van gerichte hulpverlening in de regio - dat exploitanten een deel van die verantwoordelijkheid op zich nemen.

Ontwikkelingen

De verwachting die zowel exploitanten als prostituees uiten is dat in de toekomst meer vrouwen de illegaliteit in gaan, omdat het steeds ingewikkelder is geworden om aan de juiste papieren te komen. Veel vrouwen die zich legaal willen prostitueren, hebben hier onvoldoende mogelijkheden voor. Aangezien veel thuiswerkende prostituees wel

bescherming willen, is de verwachting dat zij dit of samen met andere prostituees zullen doen of toch weer de bescherming van een souteneur zullen opzoeken.

Hiermee samenhangend is de verwachting dat een deel van de clubs en privé-huizen wegens een teruglopend aantal prostituees en prostituanten in de komende jaren zal moeten sluiten. Een aantal exploitanten heeft aangegeven serieus sluiting te overwegen. Anderen geven aan niet te verwachten dat het voor nieuwe exploitanten mogelijk is een club rendabel te exploiteren. De verwachting is dat het saunaclub-principe kan overleven. Een beperking hierbij is dat de formule pas vanaf een zekere omvang werkt. Hierdoor zal in de regio maar plaats zijn voor een gering aantal van deze bedrijven. Een klein aantal privé-huizen kan blijven bestaan, aangezien de klanten deze meer discreet kunnen bezoeken.

BIJLAGE 5 VRAGENLIJSTEN

Hieronder zijn de vragenlijsten weergegeven die zijn gebruikt tijdens het onderzoek. De lijsten onder 5.1 en 5.2 zijn respectievelijk gebruikt voor gesprekken met medewerkers van betrokken instellingen in het algemene deel van het onderzoek en met sleutelinformanten in de verdiepingsregio's. De overige lijsten, weergegeven onder 5.3 tot en met 5.5, zijn zogenoemde itemlijsten die als leidraad hebben gefungeerd bij gesprekken met betrokkenen in de verdiepingsregio's. Onder 5.6 tot slot is de voorpagina van de voor het onderzoek gebruikte weblog weergegeven.

5.1 Vragenlijst algemeen deel

1. Achtergrond respondent (kort)

- Welke organisatie/afdeling vertegenwoordigt u? Wat is uw werkgebied?
- Wat is uw functie? (*taken/periode*)
- Hoe lang bent u betrokken bij de prostitutiebranche? (*andere functies?*)
- Heeft u contacten met (ex-)prostituees? (*hoe vaak, achtergrond prostituee, op welke lokatie*)

2. Algemeen / Opheffing bordeel verbod

- Op welke vorm(en) van prostitutie heeft u vooral zicht? Wij onderscheiden clubs, raamprostitutie, tippelprostitutie, thuiswerk en escort.
- Welke andere vormen van prostitutie kent u? In hoeverre gaan nieuwe vormen van erotisch vermaak, zoals (seks)sauna's of parenclubs, gepaard met prostitutie?
- Zijn er veranderingen opgetreden sinds de opheffing van het bordeelverbod? (*uitingsvormen, aantal en kenmerken prostituees, exploitanten,, (werk)locaties, prijsontwikkeling, klanten, geografische spreiding*)
- Waaraan merkt u dat? Waarop is deze informatie gebaseerd?

3. Illegaliteit en uitbuiting

NB: De volgende vragen hebben betrekking op de soort(en) prostitutie waarop u het meeste zicht heeft.

Illegaliteit

- Wat verstaat u onder illegaliteit in de prostitutie? (*onderscheid illegaliteit van persoon (minderjarigheid, ontbreken werk- en verblijfsvergunningen) en illegaliteit van exploitatie (exploitatie zonder vergunningen, uitbuiting)*)
- Waardoor wordt illegaliteit veroorzaakt? (*vergunningen betekent te veel werk, belasting en controles, klanten vragen om buitenlandse of minderjarige prostituees*)
- Wat is naar uw mening de relatie tussen illegaliteit en de vergunde sector en illegaliteit en de niet vergunde sector (*bijvoorbeeld inzake handhaving*)
- Is de illegale exploitatie van prostitutie toe- of afgenomen sinds de opheffing van het bordeelverbod? Waarop is deze informatie gebaseerd?
- Is het aantal illegaal werkzame personen toe of afgenomen sinds de opheffing van het bordeelverbod? Waarop is deze informatie gebaseerd?
- Hoeveel minderjarigen zijn er, naar uw idee, verhoudingsgewijs, werkzaam? Waarop is deze informatie gebaseerd? Is er sprake van veranderingen na opheffing van het bordeelverbod?
- Hoeveel buitenlandse prostituees zijn er zonder werkvergunning, verhoudingsgewijs, werkzaam? Waarop is deze informatie gebaseerd? Is er sprake van veranderingen na opheffing van het bordeelverbod?
- Hoeveel prostituees zijn er, verhoudingsgewijs, in gelegenheden zonder gemeentelijke vergunning werkzaam naar uw idee? Waarop is deze informatie gebaseerd? Is er sprake van veranderingen na opheffing van het bordeelverbod?
- Hoeveel zijn er, verhoudingsgewijs, werkzaam onder dwang? Hoeveel werken er voor/ met een pooier of loverboy naar uw idee? (*wat verstaat u onder dwang*) Waarop is deze informatie gebaseerd? Is er sprake van veranderingen na opheffing van het bordeelverbod?
- Wat zijn in het algemeen kenmerken van legale prostituees? Wat zijn kenmerken in het algemeen van illegale prostituees? (*leeftijd, sekse, herkomst, eigenaren, klanten, criminaliteit, (inter)nationaliteit, netwerken*) Is er sprake van veranderingen na opheffing van het bordeelverbod?

Uitbuiting

- Is er sprake van uitbuiting? Wat verstaat u hieronder?
- Op welke wijze vindt deze uitbuiting plaats? (*hoe onder druk gehouden, hoe is uitbuiting te herkennen*)

Klanten

- Wat is naar schatting het aantal klanten in deze branche?
- Op welke wijze wordt contact gelegd tussen prostituee en klant? (*internet, gsm*)
- Welke partijen spelen verder een rol?

Overig

- In hoeverre komt prostitutie van mannen in deze vorm voor?
- Welke ontwikkelingen verwacht u in de prostitutie? (*omvang, uitingsvormen, illegaliteit*)

4. Lokaal beleid

- Heeft u inzicht in lokaal prostitutiebeleid? (*verlenen van vergunningen, tegengaan illegale prostitutie, tegengaan uitbuiting, opvang vrouwen, verschillen*)
- Hebben deze verschillen bepaalde invloeden, bijvoorbeeld geografische verschuiving?
- Wordt er op lokaal niveau samengewerkt tussen verschillende organisaties? (*Zo ja, door wie, op welke wijze, hoe verloopt de samenwerking*)
- In welke plaatsen/gemeenten wordt volgens u op een goede manier omgegaan met de opheffing van het bordeelverbod? Waarom?

5. Aanpak illegaliteit en uitbuiting

Illegaliteit

- Hoe vindt eventuele controle op de u bekende vorm(en) van prostitutie plaats?
- Op welke manier wordt illegaliteit nu aangepakt? (*preventie, bestuurlijke handhaving, opvang vrouwen, andere manieren*) Is er sprake van veranderingen in de aanpak na opheffing van het bordeelverbod?
- Wat kan er verbeterd worden aan de aanpak van illegale prostitutie?

Uitbuiting

- Op welke manier wordt uitbuiting nu aangepakt? (*preventie, straffen uitbuiters, opvang vrouwen*) Is er sprake van veranderingen in de aanpak na opheffing van het bordeelverbod?
- Wat kan er verbeterd worden aan de aanpak van uitbuiting?
- In hoeverre is sprake van mensenhandel ten behoeve van de prostitutiebranche?
- In hoeverre worden vrouwen verplaatst om illegaliteit en uitbuiting zo lastig mogelijk op te sporen?

- Is er sprake van een verschuiving naar de lastiger te controleren sectoren door de opheffing van het bordeelverbod?
- Zijn er nog andere criminele delicten die regelmatig worden gepleegd in de prostitutiebranche?
- Wordt er tussen verschillende branches binnen de prostitutie samengewerkt? (*Zo ja, op welke wijze, met welk doel?*)
- Hoe wordt samenwerking georganiseerd?
- In hoeverre is het beleid in de ene gemeenten van invloed op ontwikkelingen in de andere gemeente? (*waterbedeffect*)

6. Registratie

- Wordt er geregistreerd? (*hoe, wat, waarom wel/ niet*)
- Heeft u nog opmerkingen of aanvullingen?
- Kunnen wij registratiegegevens ontvangen? (*wat wel/ niet, hoe, waarom wel/ niet*)

7. Contactpersonen en afronding

- Heeft u nog contacten met andere personen in de prostitutiebranche met wie wij contact op zouden kunnen nemen? (*exploitanten, prostituanten, andere betrokken organisaties*)
- Kent u verder nog organisaties die wij volgens u voor dit onderzoek moeten spreken?
- Heeft u verder nog opmerkingen of aanvullingen?

5.2 Vragenlijst sleutelinformanten verdiepingsregio's

1. Inleiding (kort)

- a. Achtergrond respondent (naam, organisatie, functie, werkgebied)
- b. Historie respondent (tijd werkzaam in huidige functie, eerdere relevante functies)
- c. Invalshoek respondent t.a.v. prostitutie (rol, taak, doelstelling)
- d. Rechtstreeks contact met betrokkenen (prostituees, prostituanten, exploitanten, overig)
 - aard, frequentie, locatie van de contacten

2. Algemeen (kort)

- a. Vormen van prostitutie waarvan respondent kennis heeft (escort, raamprostitutie, clubs, tippelprostitutie, thuiswerk, andere)
 - contactlegging tussen prostituee en prostituant per vorm (wijze waarop, verdeling naar omvang, onderscheid legaal-illegaal)
 - doorloopsnelheid prostituees per vorm (verloop in locaties en tijd)

- b. Kengetallen van prostitutie binnen werkgebied respondent
 - aantal instellingen, prostituees, vormen van prostitutie, kenmerken prostituees (nationaliteit, leeftijd, geslacht, plaatsgebondenheid), aantal en soort prostituanten
- c. Lokaal beleid
 - vergunningen, handhaving, rolverdeling en afstemming tussen organisaties
 - verschillen met andere gemeenten
- d. Veranderingen sinds opheffing bordeelverbod (aanwijzingen).
 - ontwikkelingen in vergunde sector; ontwikkeling niet-vergunde sector
 - grenseffecten (buitenlandse prostituees, prostituanten, verdwijnen exploitanten naar buitenland)
 - handhaving (wijze waarop, mate waarin, uitvoerende organen)
- e. Geconstateerde en verwachte ontwikkelingen binnen werkgebied respondent.

3. Voorkomen illegaliteit

- a. Komt binnen werkgebied respondent illegale prostitutie voor? Waaraan herkent respondent illegaliteit?
- b. Zijn binnen werkgebied respondent prostituees zonder werk- of verblijfsvergunning actief?
- c. In welke vormen van prostitutie zijn deze prostituees actief? Komen nieuwe vormen voor? Komen homoprostitutie en transgenders voor? In welke mate? Waarop zijn antwoorden gebaseerd?
- d. Wat zijn volgens respondent vindplaatsen van illegale prostitutie, illegale prostituees? Waar komen illegale prostituees vandaan? Hoe worden ze geworven?
- e. Op welke wijze komt respondent rechtstreeks in aanraking met illegale prostitutie? Hoe vaak? In welke context? Welke rol heeft respondent hierbij? Met welke betrokkenen heeft respondent te maken?
- f. Hoe wordt omgegaan met illegale prostituees? Waar komen ze terecht bij uittreding?
- g. Welke contactpersonen kent respondent die meer informatie kunnen verstrekken? Kan hij ons met deze personen in contact brengen?

4. Onvrijwilligheid

- a. Weet respondent in hoeverre onvrijwilligheid binnen zijn werkgebied voorkomt? Waaraan herkent respondent onvrijwilligheid?

- b. In welke vormen van prostitutie zijn deze prostituees actief? Komen nieuwe vormen voor? Komen homoprostitutie en transgenders voor? In welke mate?
- c. Wat zijn volgens respondent vindplaatsen van onvrijwillige prostituees?
- d. Waar komen onvrijwillige prostituees vandaan? Hoe worden ze geworven? Hoe worden ze onder druk gezet?
- e. Op welke wijze komt respondent rechtstreeks in aanraking met onvrijwilligheid in de prostitutie? Hoe vaak? In welke context? Welke rol heeft respondent hierbij? Met welke betrokkenen heeft respondent te maken?
- f. Hoe wordt omgegaan met daders en slachtoffers van uitbuiting? Waar komen ze na opheffing van de uitbuitingsrelatie terecht?
- g. Welke contactpersonen kent respondent die meer informatie kunnen verstrekken? Kan hij ons met deze personen in contact brengen?

5. Minderjarigheid

- a. Weet respondent in hoeverre minderjarigheid binnen zijn werkgebied voorkomt?
- b. In welke vormen van prostitutie zijn deze prostituees actief? Komen nieuwe vormen voor? Komen homoprostitutie en transgenders voor? In welke mate?
- c. Wat zijn volgens respondent vindplaatsen van minderjarige prostituees?
- d. Waar komen minderjarige prostituees vandaan? Hoe worden ze geworven?
- e. Op welke wijze komt respondent rechtstreeks in aanraking met minderjarigheid in de prostitutie? Hoe vaak? In welke context? Welke rol heeft respondent hierbij? Met welke betrokkenen heeft respondent te maken?
- f. Hoe wordt omgegaan met minderjarige prostituees? Waar komen ze terecht bij uittreding?
- g. Wat is er bekend over informele prostitutie door minderjarigen? Wat zijn kenmerken van betrokken minderjarigen? Welke maatregelen (kunnen) worden getroffen?
- h. Welke contactpersonen kent respondent die meer informatie kunnen verstrekken? Kan hij ons met deze personen in contact brengen?

6. Criminaliteit

- a. Met welke vormen van criminaliteit houdt prostitutie binnen werkgebied respondent verband? Waaruit blijkt dit? Wat is de rol van de criminelen binnen de prostitutie?
- b. Welke organisaties zijn betrokken bij handhaving en bestrijding? Rolverdeling? Aansluiting?

7. Registratie

- a. Over welke registratiegegevens beschikt respondent? Inzage mogelijk?
- b. Van welke registratiegegevens is respondent op de hoogte? Welke contactpersonen?

8. Veldwerk

- a. (indien van toepassing) Mogelijkheid om mee te lopen of toe te kijken bij werkzaamheden respondent.
- b. (idem) Andere personen met wie respondent ons in contact kan brengen voor veldwerk.

5.3 Itemlijst prostituees

- Achtergrond: leeftijd, soort prostitutiewerk, steden, sinds wanneer actief.
- Zelfstandig of loondienst. Arbeidsomstandigheden. Werkafspraken
- Vrijheid, onderdrukking. Verhuizen. Verloop.
- Situatie sinds afschaffing bordeelverbod.
- Onderlinge contacten: frequentie, aard, plaats, moment.
- Contacten met: exploitanten, hulpverleners, politie, klanten.
- Prostituees in branche: nationaliteiten, leeftijden.
- Werk- en verblijfsvergunningen.
- Minderjarigheid en onvrijwilligheid: nationaliteiten, steden.
- Vragen van klanten. Illegale/minderjarige prostituees.
- Contact klanten-illegale prostituees.
- Melden van onvrijwilligheid en illegaliteit: waar, waarom (niet).
- Signaleren overige criminaliteit: aanwijzingen, melding.
- Benaderd door personen met verdachte voorstellen: melding.
- Verder contact mogelijk.

5.4 Itemlijst exploitanten

- Achtergrond: leeftijd, soort prostitutiebedrijf, steden, sinds wanneer actief.
- Prostituees in bedrijf: aantal, nationaliteit, leeftijd
- Werving en selectie.
- Arbeidsomstandigheden, werkafspraken.
- Verloop. Waarheen gaan vertrekkende prostituees.
- Situatie sinds afschaffing bordeelverbod.
- Onderlinge contacten: frequentie, aard, plaats, moment.
- Contacten met: hulpverleners, politie, klanten.
- Prostituees in branche: nationaliteiten, leeftijden.
- Werk- en verblijfsvergunningen.
- Minderjarigheid en onvrijwilligheid: nationaliteiten, steden.
- Vragen van klanten. Illegale/minderjarige prostituees.
- Contact klanten-illegale prostituees.
- Vergunning: soort, duur, controle, sancties.
- Benaderd door personen met verdachte voorstellen: melding.
- Strafblad exploitant, medewerkers.
- Signaleren overtreding andere exploitant: melden, waar, waarom (niet).
- Registraties: soort, inzage mogelijk.

5.5 Itemlijst prostituanten

- Achtergrond: woonplaats, bezoek prostitutievormen, steden, sinds wanneer actief.
- Kennis van vormen van prostitutie, veranderingen sinds 2000.
- Contactlegging met prostituees: wijze, tussenpersonen.
- Informatie over prostituees, vragen, legaliteit.
- Illegale / minderjarige prostituees: vormen, nationaliteiten, steden.
- Dwang: wijze. prostitutievormen, nationaliteiten, steden.
- Relatie met exploitanten. Signalen van uitbuiting.

- Signaleren misstanden: melden, waar, waarom (niet).
- Signaleren overige criminaliteit: aanwijzingen, melding.
- Contact met andere prostituanten: aard, frequentie, middel.
- Ons in contact brengen met andere personen.

5.6 Weblog

Figuur 5.1 Voorpagina van de weblog prostitutie2006.punt.nl



LITERATUUR

- Asante, A., K. Schaapman (2005):
Het onzichtbare zichtbaar gemaakt: prostitutie in Amsterdam anno 2005. PvdA-fractie Amsterdam, Amsterdam.
- Bakker, V. (1996):
Te bed op de Wallen. Handboek voor de betaalbare liefde. Alpha, Zutphen.
- Berg, R. van den (1994):
Eindverslag inventarisatie sexclubs Amsterdam. GG&GD, Amsterdam.
- Beth, R. (1995):
Onderzoek naar persoonlijkheidsprofielen van jongens in de prostitutie. Vrije Universiteit, Vakgroep Pedagogiek, doctoraalscriptie, Amsterdam.
- Bink, M. (2006):
Van rechteloos naar loos recht? Een onderzoek naar de maatschappelijke positie van sekswerkers sinds de opheffing van het bordeelverbod op 1 oktober 2000. Universiteit van Amsterdam, doctoraalscriptie Stadsociologie, Amsterdam.
- Borne, A. van den, K. Kloosterboer (2005):
Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht. Stichting Defence for Children International Nederland, Amsterdam.
- Bovenkerk, F., M. van San, M. Boone, T. Boekhout van Bolinge, D.J. Korf (2004):
'Loveboys' of modern pooierschap in Amsterdam. Willem Pompe Instituut voor Strafwetenschappen, Utrecht.
- Bovenkerk, F., M. van San, M. Boone, T. Boekhout van Sollinge, D. Korf (2006):
Loveboys of modern pooierschap. Uitgeverij Augustus, Amsterdam.
- Broer, J., M. Boos, F. de Groot (2002):
De effecten van het afschaffen van het bordeelverbod op SOA/AIDS hulpverlening van de GGD Groningen. Afdeling infectieziektenbestrijding, GGD Groningen.
- Bronsveld, C. (2004):
Tussen mythe en misdaad. Jonge vluchtelingen in de prostitutie? Edmund-Husserl-Stichting, Amsterdam.
- Bruins, M., J. van Erkel (2005):
Het opheffen van tippelzones in grote steden en het recht op gezondheid van vrouwen. Johannes Wier Stichting, Amersfoort.

- Brünger, M. (2005):
De rol van het toerisme in het Amsterdamse Wallengebied. Universiteit van Amsterdam, scriptieproject toerisme, Amsterdam.
- Brussa, L. (1999):
Health, migration and sexwork. The experience of TAMPEP. TAMPEP International Foundation, Amsterdam.
- Bureau Coördinatie Vrouwenemancipatie (1987):
Vooronderzoek naar de positie van buitenlandse prostituées in Amsterdam. Bureau Coördinatie Vrouwenemancipatie, Amsterdam.
- Burgerhoff, T. (2005):
Transgenders in hun strijd tussen liefde en lust. Een onderzoek naar mannelijkheid en vrouwelijkheid onder transgenderprostituees en hun klanten. Ongepubliceerd artikel, Amsterdam.
- Cohen, J. (2005):
Reactie van het Driehoeksoverleg op het rapport "Loveboys of moderne pooiers in Amsterdam" door prof. dr. F. Bovenkerk c.s. Driehoeksoverleg, Amsterdam.
- Commissie Van Traa (1996):
Inzake opsporing. Enquêtecommissie opsporingsmethoden. Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage.
- Coster, R. (2004):
Korpsmonitor 2004. Politie Regio Haaglanden, Den Haag.
- Daalder, A. (2002):
Het bordeelverbod opgeheven. Prostitutie 2000-2001. Boom Distributiecentrum, Meppel.
- Dekker, H., R. Tap, G. Homburg (in druk):
Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees. Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam.
- Driessen, H. (2002):
Van Oost naar West, thuis best? Een onderzoek naar potentiële slachtoffers van mensenhandel uit Centraal- en Oost-Europa op de tippelzone Theemsweg in Amsterdam. Hogeschool van Amsterdam, Faculteit Culturele en Maatschappelijke Vorming, Amsterdam.
- ECPAT (2003):
Minderjarigen in de prostitutie in Nederland, een quick scan. ECPAT, Amsterdam.
- Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden, M. Cruijff (2004):
Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting. Risbo Contractresearch BV Erasmus Universiteit, Rotterdam.

- Flight, S., Y. van Heerwaarden, E. Lugtmeijer (2003):
Evaluatie tippelzone Theemsweg Amsterdam 2003. DSP-groep, Amsterdam.
- Flight, S., P. Hulshof, P. van Soomeren, P. Soorsma, (in druk):
Evaluatie opheffing bordeelverbod; gemeentelijk beleid. DSP-groep, Amsterdam.
- Gelder, P. van (1995):
Tussen bisnis en taboe. Het Spinhuis, Amsterdam.
- Gelder, P. van (1998):
Kwetsbaar, kleurig en schaduwwijk; Jongens in de prostitutie: een verschijnsel in meervoud. Thela Thesis, Amsterdam.
- Gelder, P. van, X. de Visser (2003):
Een praktijk van anti-helden. Werken met peersupport en empowerment onder jongens met prostitutiecontacten. TransAct, Utrecht.
- Gemeente Amsterdam (2000a):
Nota Prostitutiebeleid in Amsterdam. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2000b):
Wijzing van de Algemene Plaatselijke Verordening 1994. Gemeente Amsterdam, Amsterdam.
- Gemeente Eindhoven (2000):
Voorstel tot het bijstellen van het prostitutiebeleid door opheffing van het algemeen bordeelverbod en wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening. Raadsbijlage nummer 172. Gemeente Eindhoven, Eindhoven.
- GGD Noord en Midden Limburg, GGZ Noord en Midden Limburg (2005):
Onderzoeksrapport straatprostitutie Venlo. Gemeente Venlo, Venlo.
- GGD Amsterdam (2006):
Seksueel gedrag in een subcultuur van tieners in Zuidoost. Rapportage van een quickscan. GGD Amsterdam, Amsterdam.
- Goderie, M., S. ter Woerds, F. Spierings (2002):
Illegaliteit en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht / WODC, Den Haag.
- Hoogendoorn, M. (1999):
Kinderprostitutie in Nederland. Stichting Terre des Hommes Nederland, Den Haag.
- Horn van E., R. Bullens, Th. Doreleijers, M. Jäger (2001):
Aard en omvang seksueel misbruik en prostitutie minderjarige allochtone jongens. Een verkennend onderzoek. Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.

- Klein, L.J.M. de (2002):
De knop moet om. Prostitutiewetgeving. Legalisatie of liquidatie. Excellent groep, Linne.
- Klerks, P., P. Naber, J. van der Werf (2000):
Escort in Amsterdam. Eysink Smeets & Etman, Den Haag.
- Korf, D. J., T. Nabben, M. Schreuders (1996):
Roemeense trekvogels. Nieuwkomers in de jongensprostitutie. Thesis Publishers, Amsterdam.
- Korf, D.J., E. van Vliet, J. Knotter, M. Wouters (2005):
Tippelen na de zone: straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam. Rozenberg Publishers, Amsterdam.
- Korteweg, E. (2003):
Vrouwenhandel verkeerd bestreden. In: Trouw, 16-07-2003.
- Korvinus, A.G., E.M.H. van Dijk, D.A.C. Koster, M. Smit (2005):
Mensenhandel. Aanvullend kwantitatieve gegevens. Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur. Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Den Haag.
- Lagemaat, G. van de (1989):
Jongensprostitutie: carrières en levensstijlen. Mr. A. de Graafstichting, Amsterdam (niet gepubliceerd manuscript).
- Leun, J. van der, L. Vervoorn (2004):
Slavernijachtige uitbuiting in Nederland: Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Loor, A. de (1998):
Veldverkenning crack-prostitutie. Stichting Adviesbureau Drugs, Amsterdam.
- Macnack, U.D. (2005):
Bad choice loverboys. Verslag van een scholen tourproject voor voorlichting en preventie over het gevaar van loverboys. Steunpunt Surinamers Amsterdam, Amsterdam.
- Majoor, M. (2003):
Als sex werken wordt. Stichting Prostitutie Informatie Centrum, Amsterdam.
- Ministerie van Justitie (2000):
Eindrapportage Nationaal Actieplan aanpak seksueel misbruik van kinderen. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2004):
Plan van aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Opoku, A. (2004):
Hookers en pimps. Ghanese studentes verdienen bij als lovergirl. Nieuwe revue nr 44: 28-33.

- Schotanus, I., H. Schuring (1990):
Thuisprostitutie in Rotterdam. GGD Rotterdam, Rotterdam.
- Smallemoed, A.J.H., E.C.M. Smits (2001):
Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod. Inventarisatie van de stand van zaken. SGBO, Den Haag.
- Smit, M. (2001):
Mensenhandel - een moderne vorm van slavernij. In: Tijdschrift voor Criminologie, nr. 43-4, themanummer Mensensmokkel en mensenhandel. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Steunpunt Seksueel Geweld (2005):
Naar een aanpak van loverboyproblematiek. Visie en ervaringen van Amsterdamse deskundigen. Steunpunt Seksueel Geweld, GGD Amsterdam, Amsterdam.
- Stichting Street Corner Work (SSCW), Werkgroep Jonathan (1999):
Jongensprostitutie en hulpverlening in Amsterdam: welke toekomst? Verslag van het symposium. Amsterdam.
- STV (1996):
Reader Beleid, Hulpverlening, Signalering bij vrouwenhandel 1996. Stichting tegen Vrouwenhandel, Utrecht.
- Suksomboon, P. (2004):
Thai massage brothels in the Netherlands. A study of a group of Thai migrant women. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- SWA (1995):
Gedooftbeleid prostitutiebedrijven Amsterdam. Stedelijke Woningdienst Amsterdam, Sector Binnenstad, Amsterdam.
- Tweede Kamer (1997):
Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), Memorie van toelichting. SDU Uitgevers, Den Haag.
- Vanwesenbeeck, W.M.A. (1986):
"Wiens lijf eigenlijk?" Een onderzoek naar dwang en geweld in de prostitutie. Mr. A. de Graafstichting, Amsterdam.
- Venicz, L., I. Vanwesenbeeck (1998):
Aard en omvang (gedwongen) prostitutie onder (allochtone) minderjarige meisjes. Nederlands Instituut voor Sociaal Seksuologisch Onderzoek (NISSO), Utrecht.
- Venicz, L., I. Vanwesenbeeck (2000):
Er gaat iets veranderen in de prostitutie.... De sociale positie en het psychosociaal welzijn van prostituees in prostitutiebedrijven voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod. Nederlands Instituut voor Seksuologisch Onderzoek, Utrecht.

Vennix, P., L. van Mens, F. ten Horn, D. Lavina, M. van 't Hof, I. Vanwesenbeeck (2000):

HIV-preventie, seksueel gedrag en seksuele netwerken van klanten en transgenders op de tippelzones in Amsterdam en Rotterdam. Nederlands Instituut voor Seksuologisch Onderzoek, Utrecht.

Visser, J., C.D.M. Oomens, F.A. Boerman (2000):

De Profeitstudie. Prostitutie in Nederland in 1999. De nulmeting. Een jaar voor de invoering van de wet die de opheffing van het algemene bordeelverbod regelt. Mr. A. de Graafstichting, Amsterdam.

Visser, X. de (2003):

Werken met empowerment en peersupport in het jongensprostitutieveld. In: Paul van Gelder en Xander de Visser (2003), p. 25-56. Transact, Utrecht.

VNG (1999):

Handboek lokaal prostitutiebeleid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.

VNG (2002):

Praktijkboek lokaal prostitutiebeleid. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag.

Werkgroep Jonathan (1999):

Het Jonathan-project. Werkgroep Jonathan, Amsterdam.

Internet

www.om.nl

www.meldmisdaadanoniem.nl

Bestudeerd zijn verder:

- Uitvoeringsregels WAV, behorend bij het Delegatie- en uitvoeringsbesluit WAV, art. 3.
- Verordening (EG) Nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001, tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.
- Artikel 273a Wetboek van Strafrecht.
- Aanwijzing Mensenhandel door College van Procureurs-generaal, registratienummer 2006A002.
- Jaarverslagen AMOC/DHV.
- Jaarverslagen Vertrouwensvrouw voor prostituees, GGD Amsterdam.
- Scheltes, R. (2006):
De 'legale' escort. Paper in kader leergang recherchekundige. Expertisecentrum Mensensmokkel en mensenhandel, Zwolle.

APPENDIX

De begeleidingscommissie van het onderzoek 'Evaluatie opheffing
bordeelverbod: illegaliteit en uitbuiting' bestond uit de volgende
personen.

Mw. dr. J.P. van der Leun (voorzitter)
Universiteit Leiden
Departement Strafrecht en Criminologie

Mw. drs. E.E. Bleeker
Ministerie van Justitie
Directie Vreemdelingenbeleid

Mw. drs. A.L. Daalder
WODC-EWB

Mw. drs. A.K. van den Heuvel-Scheepens
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Politie

Mw. drs. S. Hulscher
Ministerie van Justitie
Directie Handhaving

Mw. dr. M. Smit
Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Drs. W.A.O. van Bijlert (agendalid)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen

Sinds oktober 2000 is het bordeelverbod in Nederland opgeheven. Om na te gaan in hoeverre met deze wetswijziging tegemoet wordt gekomen aan de doelstellingen, heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie een drietal deelonderzoeken plaatsgevonden. Eén van de drie onderdelen heeft betrekking op niet-legale prostitutie en is uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen eind 2005 en medio 2006.

Naast het verzamelen van informatie uit literatuur, registraties en internet, zijn interviews gehouden met deskundigen en direct betrokkenen bij de prostitutiebranche. Zo is gesproken met exploitanten, prostituees en prostituanten. In vier regio's – Amsterdam, Eindhoven, Groningen en Noorden Midden Limburg – heeft nader onderzoek plaatsgevonden naar niet-legale prostitutie.

In dit rapport wordt aandacht besteed aan een nadere begripsomschrijving van (niet-)legale prostitutie en de wijze waarop deze zich voordoet in de onderzochte regio's. Centraal staat daarbij: de aard en omvang van onvrijwillige prostitutie; prostitutie door minderjarigen; illegale prostitutie; en de mogelijke veranderingen ten gevolge van de opheffing van het bordeelverbod.

Verboden bordelen



ISBN 90 77115 88 9