

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Wetswijziging en evaluatie

Legalisering	<p>De opheffing van het bordeelverbod in 2000 had tot doel de vrijwillige prostitutie te reguleren, onvrijwillige prostitutie tegen te gaan en misstanden te bestrijden. De sociale positie van prostituees is hierbij een kernthema. Het reguleren van de prostitutiesector door het invoeren van een vergunningenplicht voor bedrijven heeft de legale exploitatie van prostitutie mogelijk gemaakt, met de rechten en plichten die daaraan verbonden zijn. Prostituees kunnen hun beroep in legale bedrijven uitoefenen. Sociale wetten reguleren het arbeidsproces en beïnvloeden hun sociale positie. Dit staat in contrast met de situatie vóór 2000, toen de exploitatie van prostitutie niet legaal was en er geen sprake kon zijn van legaal werknemerschap van prostituees. Het is de vraag wat de legalisering in vergunde bedrijven heeft betekend voor de sociale positie van prostituees. Is hun positie genormaliseerd, in die zin dat zij, binnen grenzen van redelijke gezagsverhoudingen of evenwichtige contractuele relaties, vrijwillig hun werk kunnen doen? Of is er sprake van scheve machtsverhoudingen, waarin vrouwen gedwongen zijn om onder slechte en ongezonde condities te werken? Gezien de invulling van de wetswijziging is het vraagstuk van de sociale positie van prostituees nauw verbonden met hun positie in het arbeidsproces. Deze kan, breed gedefinieerd, als 'kwaliteit van de arbeid' worden benoemd. Hieronder vallen aspecten als de inhoud van het werk, de arbeidsomstandigheden, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen. Een normalisering van de positie in het arbeidsproces zal kunnen uitstralen naar het maatschappelijk functioneren, de maatschappelijke positie en het algemeen welbevinden.</p>
Sociale positie	
Vraagstelling	<p>In het onderzoek is de sociale positie van prostituees in de vergunde sector anno 2006 in kaart gebracht. Het onderzoek gaat niet over illegale prostitutie in niet-vergunde bedrijven. Dit thema staat centraal in een ander deelonderzoek (Biesma et al., 2006).</p> <p>De probleemstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:</p> <ul style="list-style-type: none">• Wat is de stand van zaken omtrent de sociale positie van prostituees in de vergunde sector in Nederland?• Wat zijn de resultaten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod? <p>De probleemstelling is in de volgende onderzoeksvragen uitgewerkt:</p> <ul style="list-style-type: none">• Wat is de positie van prostituees in de verschillende prostitutiesectoren met betrekking tot arbeidsverhoudingen, rechten en plichten, inkomen en sociale zekerheid, uitstap- en overstapmogelijkheden en welzijn en gezondheid?• Welk belang hechten prostituees aan de verschillende aspecten van hun arbeidspositie? Wat zijn daarvan de achtergronden?

- Wat is de visie van exploitanten op de gebruikelijke arbeidsverhoudingen in de sector? Wat zijn daarvan de achtergronden?
- Welke ontwikkelingen hebben zich in de sociale positie van prostituees ten opzichte van 2001 voorgedaan?
- In hoeverre kunnen die ontwikkelingen plausibel met de wetwijziging in verband worden gebracht?

Interviews

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van face-to-face-interviews met 354 prostituees en 49 exploitanten. In verband met het ontbreken van een duidelijk steekproefkader is er geen sprake van een aselechte steekproef. Bij de keuze van respondenten is gestreefd naar spreiding over verschillende sectoren binnen de prostitutie (raam, clubs, privé-huizen, escort en massagesalons), over landsdelen, naar stedelijkheid en naar geboorteland. Hiermee is beoogd een zo goed mogelijke afspiegeling van een landelijk beeld in de vergunde sector te verkrijgen.

De exploitanten zijn getraceerd via overzichten van vergunninghouders waarover gemeenten in het kader van het prostitutiebeleid beschikken. Er zijn overzichten van twintig gemeenten gebruikt. Raamprostituees zijn op hun werkplek benaderd. Voor de benadering van prostituees in overige sectoren werd steeds medewerking van exploitanten gevraagd om toegang tot hun bedrijf te krijgen. Van de tijdens het bezoek aanwezige prostituees werden er maximaal vier per bedrijf geïnterviewd. De interviews zijn uitgevoerd in de periode februari-juli 2006.

Algemeen beeld

Uit de interviews komt een genuanceerd beeld naar voren. Het zou veel te ver gaan om de prostitutie een 'normale' economische activiteit te noemen; daarvoor wijkt de kernactiviteit te veel af van andere sectoren. Er lijkt echter geen sprake van een structureel slechte kwaliteit van de arbeid veroorzaakt door scheve machtsverhoudingen. Hoe adequaat dit beeld is, hangt af van de representativiteit van de respondenten in het onderzoek. Kritische waarnemers zullen, op grond van praktijksignalen over misstanden, kunnen aanvoeren dat prostituees die het meest in het verdomhoekje zitten geen correcte antwoorden hebben durven geven of zelfs helemaal niet aan het woord zijn gekomen, doordat zij door exploitanten zijn beïnvloed of afgeschermd. Dit zal zonder twijfel zijn voorgekomen, maar in het onderzoek overheerst het beeld van beperkte mogelijkheden van exploitanten om antwoorden te beïnvloeden en prostituees te selecteren, en een klaarblijkelijke vrijheid van prostituees om vragen te beantwoorden in afwijking van opvattingen van exploitanten.

De sociale positie van prostituees

De sociale positie van de prostituees in de vergunde sector anno 2006 laat zich als volgt karakteriseren.

Start	Ruim 60 procent van de prostituees begint op jonge leeftijd, vóór haar 25 ^{ste} , in de prostitutie. Een derde is 18 of 19 jaar als ze voor het eerst als prostituee werken. Vijf procent is op dat moment zelfs jonger dan 18. Relatief veel prostituees in de escort meldden een vroege start. De meeste prostituees beginnen niet zozeer uit geldnood of de behoefte om een extraatje te verdienen, maar zien dit vak als een manier om meer geld te verdienen dan ze in andere sectoren zouden kunnen. Bijna de helft wordt geïntroduceerd door een vriendin of kennis. Van onze respondenten is 8 procent gedwongen in de prostitutie terechtgekomen, via vrouwenhandel, vriend of 'loverboy'. Een deel van hen is daarna vrijwillig doorgegaan of later, na te zijn gestopt, opnieuw gestart.
Doorstroom	Ten tijde van het interview waren de meeste prostituees (64%) korter dan vier jaar in het vak werkzaam. Zij zijn dus na de wetswijziging actief geworden. Ongeveer twee derde is wel eens van bedrijf gewisseld. De meesten (circa 60%) werkten in slechts één of twee bedrijven; een deel was veel mobieler, waardoor het gemiddelde op drie werkplekken komt. Mobiliteit kan als indicatie voor vrouwenhandel en het schuiven met prostituees worden beschouwd, maar de respondenten noemden als belangrijkste reden voor mobiliteit dat er elders meer te verdienen viel. De prostitutie is een sector met een zwakke bedrijfsbinding: volgens exploitanten is er binnen hun bedrijven sprake van een snelle doorstroom van prostituees. Gemiddelde verblijfsduren zijn lastig te geven. Bijna de helft (44%) van de prostituees is wel eens met het werk gestopt (redenen: geen zin meer, genoeg geld, relatie). Zij zijn ook weer begonnen, met als belangrijkste reden: de inkomsten. Mobiliteit, uitstroom en opnieuw instromen wijzen erop dat de meeste vrouwen niet aan de exploitant gebonden zijn en zelf keuzes kunnen maken over hun beroep en hun werkplek. Op grond van de interviews (met actieve prostituees) is onbekend hoe veel vrouwen na een beperkt aantal jaren definitief stoppen. Een klein deel van de vrouwen, vooral in de massagesalons en de clubs, heeft ook een baan buiten de prostitutie.
Gezondheid	De prostituees leven ongezonder dan de gemiddelde Nederlandse vrouw, met name door hun rook- en drinkgedrag. Het emotioneel welbevinden, gemeten met de 4DKL-schaal voor distress, steekt niet ongunstig af tegen dat van andere vrouwen. Prostituees in privéhuizen en raamprostituees vertonen wel een iets hogere mate van distress, die kan wijzen op stress, bijvoorbeeld door overbelasting, problemen of onplezierige levensgebeurtenissen. In hun contacten met instanties voelen prostituees zich nog steeds niet correct behandeld. Met name overheidsinstellingen, met de Belastingdienst op de eerste plaats, worden in dit verband genoemd.
Inkomsten	Bijna de helft van de prostituees is tevreden met hun inkomen, een kwart is ontevreden, vooral omdat zij voorheen (in economische betere tijden) meer

verdienden. Met name de prostituees die weinig uren werken of die hun werk als bijbaan zien, zijn tevreden. De hoogte van het inkomen is in het onderzoek wel bevraagd, maar het is moeilijk vast te stellen hoe betrouwbaar de antwoorden zijn: de inkomsten wisselen sterk, per week, per maand en per jaar. Afgaande op antwoorden van de prostituees over het aantal klanten per dag, het aantal dagen dat zij werken en de gemiddelde inkomsten per klant schatten we de gemiddelde weekomzet per prostituee op bijna 1100 euro, met een ruime spreiding. Raamprostituees zetten gemiddeld het meest om (1460 euro per week), prostituees in privéhuizen (760 euro) en massagesalons (528 euro) het minst. Het gemiddelde netto-inkomen van de prostituees schatten we op 50 tot 65 procent van de omzet. In de raamsector verdienen prostituees gemiddeld het meest, in privéhuizen en massagesalons het minst. Aangetekend moet worden dat het merendeel van de prostituees geen belasting betaalt. Zij achten dit niet nodig vanwege het geringe aantal uren dat ze werken, of ze vinden het niet bij deze sector passen. Daarnaast is er volgens veel respondenten een aanzienlijk uitkeringsgebruik en willen prostituees daarom niet dat hun inkomen via de Belastingdienst bij de Sociale Dienst of het UWV bekend wordt.

Zelfstandigheid De overgrote meerderheid (95%) van de prostituees omschrijft zichzelf als zelfstandig werkend. Die zelfstandigheid is echter beperkt. Zestig procent van de prostituees bepaalt de eigen werktijden onafhankelijk van de exploitant. Een kwart werkt met intekenlijsten. Voor 60 procent van de vrouwen geldt dat ook het tarief (deels) door het bedrijf wordt bepaald. De raamprostituees zijn het meest zelfstandig in tariefbepaling. In de escort werkt bijna 40 procent van de prostituees met (vaste) prijzen van het bedrijf. In meer dan de helft (56%) van de bedrijven betaalt de klant de prostituee en is er in de wijze van betaling sprake van zelfstandigheid. Dit gebeurt vooral in de raamprostitutie. In de andere sectoren komt het vaker voor dat de klant aan het bedrijf betaalt. De prostituees worden vervolgens door het bedrijf uitbetaald. In opkomst is de ontvlechting van de financiële relatie tussen exploitant en prostituee: de klant betaalt beide apart (voor kamerhuur en diensten). Naast afspraken over werktijden, tariefbepaling en wijze van uitbetaling bestaan er ook vaak diverse andere afspraken en regels over bijvoorbeeld safe seks, gebruik van drugs, wijze van kleden, schoonmaken en dergelijke. Deze regels zien we terug in huisreglementen.

Afspraken Prostituees dienen zich aan de afspraken te houden. Een deel van exploitanten geeft aan dat als prostituees zich bijvoorbeeld niet aan werktijden houden, ze hierop aangesproken worden en uiteindelijk uit het bedrijf worden geweerd. Uitspraken doen over zelfstandigheid in deze sector is ook lastig, omdat prostituees onderling veel rekening met elkaar houden. Er worden intekenlijsten of roosters gebruikt om te voorkomen dat er te veel vrouwen op een bepaald tijdstip aanwezig zijn. Prijzen worden afgestemd met collega's om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Uitbetaling door het bedrijf lijkt voor alle betrokkenen een goede oplossing: de exploitant verrekent de huur en de prostituee hoeft niet met veel geld rond te lopen. Een deel van de prostituees vindt een zekere mate van gezagsverhouding geen bezwaar, of is er niet goed van op de hoogte in hoeverre er een

gezagsverhouding ten opzichte van de exploitant geldt. Zij gaan ervan uit dat er in de prostitutie (nog steeds) andere verhoudingen en regels gelden dan in andere economische sectoren.

Het belang van aspecten van de arbeidspositie

Anonimiteit	<p>De overgrote meerderheid van de prostituees ziet zichzelf niet als werknemer, maar als zelfstandig werkend. Sterke punten daarbij zijn vrijheid, zelfstandigheid en de mogelijkheid om (relatief) veel geld te verdienen, meer dan in loondienst. Deze sterke punten zijn niet anders dan in andere economische sectoren. Typerend voor de prostitutie is de nadruk op anonimiteit. Die heeft deels te maken met de wens om inkomsten buiten de boeken (van de Belastingdienst en uitkeringsinstanties) te houden, deels ook met de angst bij prostituees dat hun beroep bij familie of bekenden bekend wordt.</p> <p>De nadelen van het werk als (zelfstandig) prostituee hebben vooral te maken met de zelfstandigheid, en zijn dus meer typerend voor het ondernemerschap dan voor de prostitutie:</p> <ul style="list-style-type: none">• geen vaste inkomsten, waardoor het moeilijk is om een hypotheek of een geldlening te krijgen;• geen recht op sociale voorzieningen, pensioen, WAO et cetera, ook als er wel belasting wordt afgedragen. <p>Prostituees hebben de neiging om nadelen eerder met hun beroep dan met hun arbeidsrechtelijke positie te verbinden.</p>
Wens	<p>Loondienst brengt voordelen met zich mee (duidelijkheid voor exploitant en prostituee over rechten en plichten, recht op sociale voorzieningen), maar de nadelen zijn in de ogen van veel prostituees groter (verlies van anonimiteit, zelfstandigheid en inkomen). De prostituees verwachten dat veel vrouwen de sector verlaten als ze in loondienst komen of hun toevlucht in de illegaliteit zoeken. Slechts een krappe 10 procent zou het liefst in loondienst werken. Zelfstandig werken heeft de voorkeur, in eigen bedrijf (33%) of bij een faciliterend bedrijf (20%).</p> <p>Deze opvattingen worden weerspiegeld in de beoordeling van een aantal aspecten van het werk in de prostitutiesector, geordend naar het relatieve belang dat prostituees eraan hechten. Doorbetaling bij ziekte, vakantiedagen en vaste verdiensten worden het minst belangrijk gevonden; anonimiteit, het zo weinig mogelijk betalen van belasting en het vermijden van administratieve rompslomp het belangrijkste. Hierin schuilt tweeslachtigheid: (formeel) zelfstandigheid, waarnaar de voorkeur van de meerderheid van de prostituees uitgaat, brengt immers de nodige administratie met zich mee en belasting moet (eigenlijk) altijd worden betaald.</p>

Exploitanten en arbeidsverhoudingen

Loondienst

Gezags-
verhouding

De visie van de exploitanten op de gebruikelijke arbeidsverhoudingen in de sector staat volledig in het teken van de discussie over werknemerschap en ondernemerschap. De overgrote meerderheid van de geïnterviewde exploitanten acht loondienst voor prostituees onmogelijk. Zij verwijzen veelvuldig naar grondwettelijke bezwaren (de lichamelijke integriteit van de prostituees die een gezagsrelatie op dit punt in de weg zou staan), al bestaat hierover inmiddels jurisprudentie die het argument ontkracht. Minstens zo belangrijk zijn bedrijfseconomische overwegingen: loondienst zal de exploitatie, door de afdracht van loonbelasting en werkgeverspremies, ontslagbescherming en loondoorbetaling bij ziekte, sterk beïnvloeden. Veel prostituees zullen afhaken als zij voor de inkomstenbelasting worden aangeslagen. Gezien de verwachte problemen bij loondienst hechten exploitanten sterk aan de bevestiging van het contractuele of faciliterende karakter van de verhouding met de prostituees zonder gezagsverhouding. De exploitant presenteert zich als kamerverhuurder en leverancier van faciliteiten. Afspraken worden soms wel, maar vaak niet op papier gezet, omdat exploitanten veronderstellen dat schriftelijke vastleggingen tegen hen gebruikt kunnen worden in formele discussies over werknemerschap. De behoefte aan een eenvormige uitstraling naar de markt, een beoogd imago van de onderneming en een bijbehorend gedrag van prostituees vertaalt zich in het gebruik van huisregels en reglementen, adviesprijzen, aanbevelingen over kleding et cetera. In de praktijk zijn deze regels vaak minder vrijblijvend dan gesuggereerd. Vrouwen die zich niet aan de regels houden, worden geweerd. Velen van hen accepteren deze situatie, deels omdat ze naar hun idee past bij het werk in de sector, deels omdat ze ook een zekere mate van bescherming biedt. De exploitant bemiddelt bijvoorbeeld bij ruzies met klanten en zorgt voor begeleiding in sociaal onveilige situaties.

Ontwikkelingen sinds 2001

Vergelijking

De opheffing van het bordeelverbod in 2000 is met onderzoek in 2001 geëvalueerd (Daalder, 2002). Eén van de conclusies van het onderzoek was dat het op dat moment nog te vroeg was om goed te kunnen oordelen over de effecten van de wetswijziging. Nu, in 2006, zouden de effecten duidelijker moeten zijn geworden. Dat houdt in dat er, uitgaande van de doelstellingen van de wetswijziging, duidelijker verbeteringen in de sociale positie van prostituees zichtbaar zouden moeten zijn. Op een aantal aspecten kan een vergelijking tussen de situatie in 2001 en de situatie in 2006 worden gemaakt, omdat de vraagstelling in de evaluaties hetzelfde was. De vergelijking wordt wel vertekend door verschillen in de steekproeven. De steekproef van 2006 is groter en bevat relatief meer prostituees uit de raamen de escortsector en minder uit clubs, privéhuisen en massagesalons. Er zijn meer in het buitenland geboren respondenten (60% in 2006, 38% in 2001) en

er ligt een sterker accent op de vier grote steden in de Randstad (55% in 2006, 36% in 2001). Ten slotte zijn in de steekproef van 2006 relatief meer jonge prostituees (18-19 jaar) vertegenwoordigd.

Resultaat Een vergelijking laat zien dat prostituees in 2006 minder tevreden zijn over hun inkomen, ze doen minder vaak aangifte bij de Belastingdienst en ze worden vaker rechtstreeks door de klant betaald. Hun autonomie op het gebied van het bepalen van werktijden, pauzes en vrije dagen is, met name in de escort en in de clubs, afgenomen, maar op andere aspecten (klanten weigeren, bepalen wat zij met klanten doen, kledingkeuze, vaststellen prijzen) gelijkgebleven. In de raamsector is de autonomie over de volle breedte gelijkgebleven. De ervaren steun (door de exploitant) is gelijkgebleven of teruggelopen. Deze gegevens zijn lastig te interpreteren, omdat uit toelichtingen op de antwoorden blijkt dat prostituees een vermindering van steun soms positief waarderen als een vermindering van bemoeienis. Per saldo lijken er geen grote veranderingen in de sociale positie te zijn opgetreden. Het is dus niet zo dat er in 2006, zes jaar na de wetswijziging van 2000 en vijf jaar na de eerste evaluatie van de effecten op de sociale positie in 2001, een doorgaande positieve ontwikkeling kan worden gemeten.

Sociale positie en wetswijziging

Prostituees en exploitanten zijn niet positief gestemd over de effecten van de wetswijziging.

Prostituees Van de 60 procent van de prostituees die bekend zeggen te zijn met de wetswijziging, is bijna de helft er geen voorstander van. Minder dan 40 procent vindt de wetswijziging wel een goede zaak. De helft of meer van de respondenten vindt niet dat de positie van prostituees is verbeterd, evenmin dat er meer respect voor prostituees is gekomen en ook niet dat de criminaliteit in de sector is verminderd. Driekwart vindt dat het begrijpelijk is dat prostituees onder de regelgeving proberen uit te komen en bijna de helft is het eens met de stelling dat de wetswijziging de prostitutiesector kapot maakt. Als de belangrijkste nadelen zien onze respondenten de plicht om belasting te betalen, de administratieve rompslomp en het risico van verlies van anonimiteit. Het gaat hierbij dus eerder om de formalisering, die met de legalisering gepaard gaat, dan om de legalisering zelf. Daarnaast worden nadelen in verband met zelfstandig werken genoemd: geen loondoorbetaling bij ziekte, geen hypotheek in verband met wisselend inkomen, geen pensioenopbouw. Deze nadelen hebben op zich weinig met de wetswijziging te maken: voor 2000 was het niet anders.

Als voordelen worden de zelfstandigheid genoemd (prijzen bepalen, werktijden indelen en dienstverlening kiezen), een verbetering van het imago van het beroep en de handhaving van arbeidsomstandighedenbeleid.

Exploitanten De exploitanten beoordelen de wetswijziging in meerderheid (84%) positief. Wat betreft de sociale positie van de prostituees is hun mening echter vergelijkbaar met die van de prostituees: de positie van prostituees is door de

wetswijziging niet verbeterd en er is niet meer respect voor prostituees gekomen.

De exploitanten vinden het goed dat de overheid ingrijpt in de sector, maar zijn het niet eens met de manier waarop. Ze hebben het idee dat de overheid een negatief beeld van de sector heeft, legale bedrijven onder druk zet (vergunningen, leges, discussie over loondienst) en nauwelijks handhaaft in de illegale prostitutie.

Knelpunten

- Misstanden** De algemene conclusie aan het begin van dit hoofdstuk over regulering in de (vergunde) prostitutiesector na de wetswijziging betekent niet dat er geen misstanden bestaan. Te denken valt aan de invloed van loverboys en pooiers, die, buiten de reguliere bedrijven, vrouwen aan zich binden. Ook zijn er nog steeds vrouwen die zeggen dat ze op minderjarige leeftijd in de prostitutie zijn begonnen of er gedwongen in zijn beland, al is onduidelijk of dat in vergunde bedrijven is gebeurd. Handhaving in de sector blijft nodig en is zeker te beschouwen als één van de grote winstpunten van de regulering. Met name de escort is echter een moeilijk grijpbare sector, omdat die niet duidelijk territoriaal is georganiseerd en daardoor buiten het gemeentelijk handhavingdomein valt.
- Door verschillende respondenten, zowel prostituees als exploitanten, wordt gewezen op de mogelijkheden van een vlucht naar het illegale circuit. Door het adverteren en communiceren via websites en mobiele telefoonnummers is het gemakkelijker geworden om buiten reguliere bedrijven om te werken. Dit betekent zeker niet dat vrouwen er altijd zelfstandig zijn en zelf kunnen bepalen wat zij met hun lichaam doen. Het gebrek aan handhaving in de illegale sector is velen een doorn in het oog.
- Toekomst** Prostituees geven aan dat zij behoefte hebben aan heldere informatie over hun arbeidsrechtelijke positie (vooral voor nieuwe toetreders) en betere belangenbehartiging. De hardnekkige vooroordelen over hun beroep en de daaruit voortvloeiende bejegening blijven knellen.
- Exploitanten willen vooral meer duidelijkheid en eenduidigheid over gemeentelijke vergunningen, over de handhaving en over de arbeidsrechtelijke positie van prostituees.