



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

**Cahier 2015-1**

## Prostitutie in Nederland anno 2014

A.L. Daalder

**Cahier**

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

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

# Inhoud

## **1 Inleiding — 5**

- 1.1 Aanleiding voor het onderzoek — 5
- 1.2 Doelstelling — 6
- 1.3 Afbakening begrippen — 6
- 1.4 Methoden van onderzoek — 7
  - 1.4.1 Onderzoek naar de door prostituees gepercipieerde sociale positie van prostituees — 7
  - 1.4.2 Onderzoek naar niet-legale prostitutie — 8
  - 1.4.3 Onderzoek naar beleid, toezicht en handhaving in de prostitutiebranche — 9
- 1.5 Leeswijzer — 10

## **2 Wetgeving en beleid — 11**

- 2.1 Wetgeving — 11
  - 2.1.1 Huidige wetgeving — 11
  - 2.1.2 Voorgestelde nieuwe wetgeving — 12
  - 2.1.3 Verwachtingen ten aanzien van de Wrp — 12
- 2.2 Landelijk beleid — 13
- 2.3 Gemeentelijk beleid — 14

## **3 Aard en omvang van prostitutie — 17**

- 3.1 Legale prostitutie — 17
  - 3.1.1 Vergunde legale prostitutie — 17
  - 3.1.2 Niet-vergunde legale prostitutie — 18
- 3.2 Niet-legale prostitutie — 19
  - 3.2.1 Niet-vergunde niet-legale exploitatie — 19
  - 3.2.2 Niet-legale arbeid — 22
  - 3.2.3 Minderjarigheid — 23
  - 3.2.4 Uitbuiting — 24
- 3.3 Schattingsmogelijkheden voor (ontwikkeling in) omvang — 25

## **4 Toezicht en handhaving — 27**

- 4.1 Vergunde prostitutie — 27
- 4.2 Niet-vergunde prostitutie — 27
- 4.3 Knelpunten in handhaving — 28

## **5 De sociale positie van prostituees — 31**

- 5.1 Arbeidsrelatie — 31
- 5.2 Arbeidsomstandigheden — 32
- 5.3 Inkomsten — 32
- 5.4 Welzijn — 33
- 5.5 Mobiliteit — 33

## **6 Conclusies en overwegingen — 35**

### **Literatuur — 39**



# 1 Inleiding<sup>1</sup>

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Per 1 oktober 2000 is een wetwijziging van kracht geworden waarmee het algemeen bordeelverbod en het verbod op souteneurschap in Nederland zijn opgeheven. Sindsdien zijn vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees vrijwillig werkzaam zijn, onder voorwaarden niet langer verboden. Tegelijkertijd is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van (exploitatie van) prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen aangescherpt om onder meer diverse vormen van mensenhandel krachtiger te kunnen bestrijden. De bestuurlijke verantwoordelijkheid is met de wetwijziging primair bij de lokale overheid gelegd en de gemeenten zijn daarmee de belangrijkste vormgevers van het prostitutiebeleid geworden (Daalder, 2007).

In 2006 werd deze wetwijziging geëvalueerd door middel van drie deelonderzoeken in opdracht en onder begeleiding van het WODC.<sup>2</sup> In een overkoepelend rapport werden de belangrijkste resultaten van die onderzoeken samengevat (Daalder, 2007). Ten aanzien van een aantal zaken in de prostitutiebranche was vooruitgang geboekt maar tevens werd duidelijk dat een aantal misstanden was blijven voortbestaan.

Bijna overal bleek de vergunningverlening op orde te zijn en vonden er controles plaats. De controles vonden echter in verschillende mate plaats, waardoor het aanvankelijke gebrek aan gelijkvormigheid tussen gemeenten weliswaar was afgenomen, maar niet verdwenen. Als gevolg van verschillen tussen gemeenten vonden verschuivingen plaats van met name escortbedrijven naar gemeenten met minder strenge regelgeving en/of handhaving. Daarnaast werd een groot deel van de voor controles beschikbare capaciteit van de politie gebruikt voor (bestuurlijke) controles in de vergunde sector en minder voor controles en opsporingsactiviteiten in de niet-vergunde sector, waardoor de aanpak van mensenhandel werd gehinderd.

Sinds de onderzoeken uit 2006 zijn op meerdere niveaus (o.a. in de lokale politiek, in het parlement en in de media) vele discussies gevoerd over de manier waarop misstanden in de prostitutie verminderd zouden kunnen/moeten worden. Op 10 november 2009 is een voorstel van wet voor de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend. De Wrp beoogt misstanden in deze branche aan te pakken. De wet richt zich op het verkleinen van lokale en regionale verschillen in het prostitutiebeleid, het verkrijgen van meer zicht en grip op de seksbranche door alle vormen van prostitutie onder een vorm van regulering te brengen en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Belangrijke onderdelen van de wet zijn een introductie van een minimumleeftijd van prostituees van 21 jaar en de invoering van een landelijk uniform vergunningstelsel, waardoor de essentiële aspecten van de bedrijfsvoering gewaarborgd moeten zijn. Daarnaast blijft er ruimte voor gemeenten om een aantal aanvullende eisen te stellen. In het wetsvoorstel was ook sprake van de invoering van een registratieplicht

---

<sup>1</sup> Speciale dank voor commentaar op een conceptversie van dit rapport gaat uit naar: B. Bieleman, S. Bloemberg, K. Boonstra, M. Boot-Matthijssen, W. van Damme, Y. van Doeveren, R. Hillers, A. Hoogendoorn, G. Lensvelt-Mulders, C. Nieuwenhuyzen, R. Nijkamp, M. Ridder-Wiskerke, M. Timmermans, A. van Wijk.

<sup>2</sup> Zie voor de deelonderzoeken: Biesma, Van der Stoep, Naayer en Bieleman (2006), Dekker, Tap en Homburg (2006), Flight, Hulshof, Van Soomeren en Soorsma (2006).

voor prostituees en een vergewisplicht voor klanten. De Eerste Kamer was echter van oordeel dat de registratieplicht van prostituees een onnodig ingrijpende maatregel was voor de privacy van de prostituees, en dat de vergewisplicht van de klant niet uitvoerbaar en handhaafbaar is. De Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft toegezegd een novelle op te stellen. Ten tijde van dit onderzoek is de novelle ingediend bij de Tweede Kamer en is nog niet duidelijk wanneer deze zal worden behandeld. De Minister van VenJ heeft eerder onderzoek over prostitutie aan de Tweede Kamer toegezegd (Kamerstukken II, 2010-11, 32 211, nr. 33). Drie onderzoeken zijn uitgevoerd die tezamen invulling geven aan die toezegging.<sup>3</sup> In dit rapport zijn de belangrijkste resultaten van de drie onderzoeken bijeen gebracht.

## 1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit rapport is het bieden van inzicht in de stand van zaken met betrekking tot prostitutie in Nederland in 2014, in het kader van de voorgestelde invoering van de Wrp. Het onderzoek dient als nulmeting voor de evaluatie van de Wrp over enkele jaren, indien de Wrp daadwerkelijk wordt ingevoerd. Daarnaast kunnen de resultaten van het onderzoek gebruikt worden voor een zorgvuldige implementatie van de nieuwe wet.

Dit rapport is een overkoepelend samenvattend rapport waarin de belangrijkste resultaten van drie onderzoeken met elkaar worden verbonden. Van de drie onderzoeken zijn afzonderlijke rapportages waarin uitgebreider wordt ingegaan op de onderzoeken en de resultaten.<sup>4</sup> De vragen die in dit rapport voor zover mogelijk worden beantwoord, zijn:

- Hoe zijn het gemeentelijk beleid, de toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche vormgegeven en wat zijn daarvan de resultaten?
- Wat is de omvang van de vergunde prostitutie?
- Wat is de stand van zaken met betrekking tot niet-legale prostitutie, welke verschijningsvormen zijn er? Waar en in welke verschijningsvormen vindt men uitbuiting, minderjarigheid en illegaliteit en is een indicatie te geven van de omvang?
- Wat is de door prostituees gepercipieerde sociale positie van prostituees in de verschillende branche-onderdelen van de prostitutie, met betrekking tot arbeidsverhoudingen, rechten en plichten, inkomen, mobiliteit, welzijn en gezondheid en maatschappelijke positie?

## 1.3 Afbakening begrippen

In maatschappelijke discussies en wetenschappelijke publicaties wordt het begrip prostitutie op verschillende manieren gebruikt en gedefinieerd (Daalder, 2007) en worden de termen prostituee en sekswerker afwisselend gebruikt. In de branche zelf bestaat een voorkeur voor het gebruik van de term sekswerker in plaats van prostitutie, omdat dit meer benadrukt dat het een beroep betreft. Tegelijkertijd kan de term ook verwarring opleveren omdat sekswerker een bredere term is dan prostituee en ook sekswerkers kan omvatten die weliswaar in de seksbranche werken, maar geen seksuele handelingen verrichten *met* een ander tegen betaling, zoals degenen die optreden in erotische shows. In dit rapport wordt zo veel mogelijk aan-

---

<sup>3</sup> Zie paragraaf 1.4 voor een beschrijving van de onderzoeken.

<sup>4</sup> Zie: Bleeker, Heuts, Timmermans en Homburg (2014), Nijkamp, Sijstra, Snippe en Bieleman (2014), Van Wijk, Van Ham, Hardeman en Bremmers (2014).

gesloten bij de definities die gehanteerd worden in het wetgevingstraject, omdat de aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de voorbereiding van de Wrp. De keuze voor het gebruik van deze begrippen zegt echter niets over de waardering van de auteur van dit rapport en van de onderzoekers van de drie onderzoeken voor het werk en de werkers in deze branche.

Analoog aan de tekst in artikel 1 van de Wrp gebruiken we de volgende definities (Kamerstukken I, 2010-2011, 32 211A).

- Prostitutie is het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling.
- Een prostituee is degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling.
- Een seksbedrijf is de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie of tot het verrichten van seksuele handelingen voor een ander tegen betaling of uit het bedrijfsmatig aanbieden van vertoningen van erotisch-pornografische aard in een seksinrichting tegen betaling.
- Een prostitutiebedrijf is de activiteit, bestaande uit bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie.
- Een escortbedrijf is de activiteit, bestaande uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee.
- Een seksinrichting is een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, onderdeel van een seksbedrijf.
- Een exploitant is de natuurlijke persoon of bestuurder van een rechtspersoon of, indien van toepassing, de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke persoon, voor wiens rekening en risico een seksbedrijf wordt uitgevoerd.

De onderzoekers van Regioplan hebben in het deelonderzoek naar de sociale positie van prostituees de term sekswerker in plaats van prostituee gehanteerd omdat deze beter aansluit bij de doelgroep die geïnterviewd is.

## **1.4 Methoden van onderzoek**

In het kader van dit onderzoek hebben drie onderzoeken plaatsgevonden in opdracht en onder begeleiding van het WODC. In paragrafen 1.4.1 tot en met 1.4.3 worden de methoden die in de onderzoeken zijn gebruikt beknopt beschreven. Dit rapport is gebaseerd op de belangrijkste resultaten van deze onderzoeken.

### *1.4.1 Onderzoek naar de door prostituees gepercipieerde sociale positie van prostituees*

Een onderzoeksteam van Regioplan heeft onderzoek gedaan naar de sociale positie van prostituees zoals die door de prostituees zelf gepercipieerd wordt. Hiertoe zijn 364 prostituees geïnterviewd die werkzaam zijn in verschillende onderdelen van de prostitutiebranche, te weten: raamprostitutie (n=101); clubs of privéhuizen (n=85); escort (n=71); thuiswerk (n=57); massagesalons (n=36) en overige onderdelen, zoals SM-studio's of tippelzones (n=14). Van de respondenten is 93% vrouw, 5% man en 2% transgender. De meeste interviews hebben face-to-face plaatsgevonden met prostituees die werkzaam zijn in vergunde bedrijven. Alleen de interviews met zelfstandig werkende escorts en thuiswerkende prostituees hebben telefonisch plaatsgevonden. Interviews werden afgenomen in verschillende talen: Nederlands, Spaans, Engels, Thai, Roemeens, Hongaars en Bulgaars.

Indien mogelijk zijn de resultaten in dit onderzoek vergeleken met de resultaten uit het onderzoek naar de sociale positie van prostituees uit 2006 (Dekker, Tap & Homburg). Een factor die vergelijking compliceert is dat in 2014 thuiswerkende prostituees en zelfstandig werkende escorts geïnterviewd zijn, terwijl deze groepen in 2006 niet mee waren genomen in het onderzoek. Bovendien verschillen de respondenten uit 2006 op enkele andere kenmerken van de respondenten uit 2014. De respondenten uit 2006 waren bijvoorbeeld verhoudingsgewijs jonger. Vanwege de verschillen tussen de respondentengroepen van 2006 en 2014 zijn de vergelijkingen tussen de jaren slechts indicatief.

Meer informatie over dit onderzoek is te vinden in: Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans & G. Homburg (2014). *Sekswerkers aan het woord: De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Regioplan Amsterdam.

#### 1.4.2 Onderzoek naar niet-legale prostitutie

Onderzoekers van Intraval hebben onderzoek gedaan naar diverse vormen van niet-legale prostitutie. Daarbij worden vier vormen van niet-legale prostitutie onderscheiden: niet-vergunde (niet-legale) prostitutie, niet-legale arbeid, prostitutie door minderjarigen en seksuele uitbuiting.

Dit onderzoek bestaat uit twee delen, een algemeen landelijk deel en een verdiepend deel in vier regio's, te weten: de gemeente Amsterdam, de gemeente Eindhoven, de provincie Groningen en de regio Noord- en Midden-Limburg. In beide delen is gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden zodat triangulatie van de resultaten mogelijk is, teneinde de interne validiteit te verhogen.

In het algemene deel is deskresearch toegepast. Dit bestond ten eerste uit het verzamelen en analyseren van een groot aantal rapporten en documenten, waarvan een deel later in het onderzoek is aangeleverd door geïnterviewden. Ten tweede heeft een scan plaatsgevonden van tientallen advertentiewebsites, seksadvertenties op sociale media en applicaties en zijn fora van prostituanten bezocht. In vervolg hierop zijn contacten gelegd met aanbieders, klanten en prostituees (deels via chatboxen). Een andere methode die is benut, is een enquête onder bezoekers van klantenfora, seksadvertentiesites en chatboxen. Enkele respondenten zijn in aansluiting hierop uitgebreid geïnterviewd. Daarnaast zijn institutionele informanten geïnterviewd. Tot slot is gezocht naar registratiegegevens die zouden kunnen worden gebruikt voor de schatting van niet-legale prostitutie. Doel was de gegevens te koppelen en door middel van de zogenoemde vangst-hervangst methode tot een schatting van de omvang van niet-legale prostitutie te komen. Een paar instellingen hebben hun medewerking verleend en bestanden aangeleverd. Dit betreft het Expertisecentrum Vreemdelingen, Identiteit en Mensenhandel (EVIM), de Kamer van Koophandel en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). Tevens hebben de handhavingsteams Prostitutie en Mensenhandel de bestuurlijke rapportages van 2013 aangeleverd.<sup>5, 6</sup>

In de verdiepingsregio's is eveneens deskresearch verricht. Gedurende een maand zijn advertentierubrieken in landelijke en lokale dagbladen gescand en is van de adverteerders nagegaan of zij aan een vergunde inrichting zijn verbonden.

---

<sup>5</sup> Het gaat om alle rapportages van 2013, 224 in totaal.

<sup>6</sup> De Belastingdienst was ondanks meerdere verzoeken niet bereid gegevens ter beschikking te stellen voor het onderzoek.



Van de landelijke internetscan is aan de hand van lijsten met vergunde bedrijven gecontroleerd of adverteerders aan een vergund bedrijf zijn verbonden. Daarnaast is een beperkt aantal advertentiewebsites gedurende anderhalve maand geanalyseerd. Het zwaartepunt van het verdiepingsonderzoek wordt echter gevormd door het veldwerk. Tijdens het veldwerk en gesprekken met betrokkenen zijn observaties uitgevoerd met behulp van een observatieschema. Ruim 180 uitgebreide gesprekken zijn gevoerd met institutionele informanten, exploitanten, prostituees, klanten en overige betrokkenen (taxichauffeurs, portiers en dergelijke). Bovendien zijn de onderzoekers aanwezig geweest bij enkele bestuurlijke controles door de politie namens de gemeente en bij politiecontroles van de niet-vergunde escortbranche en hebben ze enkele 'mystery visits' uitgevoerd bij prostituees, massagesalons en sauna's. De onderzoekers hebben aan elke verdiepingsregio een bijlage gewijd.

Van dit onderzoek is uitgebreid verslag gedaan in: R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe & B. Bieleman (2014). *Verboden rood in beeld: Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. IntraVal Groningen-Rotterdam.

#### 1.4.3 Onderzoek naar beleid, toezicht en handhaving in de prostitutiebranche

Onderzoekers van Bureau Beke hebben onderzoek gedaan naar het gemeentelijk beleid met betrekking tot prostitutie en naar de vormgeving en de resultaten van toezicht en handhaving. Daarbij is ook aandacht besteed aan de aard en omvang van met name de vergunde prostitutie.

In dit onderzoek zijn eveneens diverse onderzoeksmethoden ingezet. Bij aanvang is een literatuurverkenning uitgevoerd. Vervolgens is aan alle gemeenten in Nederland gevraagd een online vragenlijst in te vullen. Met behulp van diverse responsverhogende maatregelen is de respons uiteindelijk hoog uitgekomen (83%) en vergelijkbaar met het onderzoek onder gemeenten in 2006 (Flight, Hulshof, Van Soomeren & Soorsma, 2006). Aan de gemeenten is gevraagd relevante documentatie op te sturen naar de onderzoekers. Deze documenten (van 59 gemeenten) zijn bestudeerd en ter illustratie gebruikt in het rapport. Een andere bron van informatie wordt gevormd door 100 bestuurlijke rapportages die door de korpsexperts van de politie ter beschikking zijn gesteld.<sup>7</sup> Bovendien hebben de onderzoekers veertien deskundigen geïnterviewd.

Voor een kwalitatieve verdieping zijn op basis van enkele criteria acht gemeenten geselecteerd, waarin nader is gekeken hoe gemeenten in de praktijk omgaan met beleid, toezicht en handhaving op het terrein van de prostitutie. Het betreft de gemeenten Alkmaar, Beemster, Deventer, Ede, Enschede, Leeuwarden, Rotterdam en Sittard/Geleen. In deze gemeenten zijn (groeps-)interviews gehouden met verschillende sleutelinformanten. In drie gemeenten hebben de onderzoekers een dienst mee gelopen met een controle- en handhavingsteam, waarbij zij de praktijk van controle en handhaving konden observeren. Voor alle acht gemeenten hebben de onderzoekers de praktijk beschreven.

Zie voor meer informatie over dit onderzoek: A. van Wijk, T. van Ham, M. Harde-  
man, & B. Bremmers (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*. Bureau Beke.

---

<sup>7</sup> Het gaat om de tien meest recente rapportage per politie-eenheid. Drie kwart is gemaakt in 2013, bijna alle overige in 2014 en twee zijn gemaakt in 2012.

## **1.5 Leeswijzer**

In dit rapport worden de belangrijkste resultaten uit de drie, in paragraaf 1.4 beschreven, onderzoeken gecombineerd en aangevuld met informatie die relevant is voor de context. In hoofdstuk 2 staan wetgeving en beleid centraal. Hoofdstuk 3 gaat in op de aard van zowel legale als niet-legale prostitutie, op wat er bekend is over de omvang van vergunde prostitutie en op de (on)mogelijkheden om de omvang van niet-vergunde prostitutie te schatten. In hoofdstuk 4 komen de belangrijkste bevindingen over toezicht en handhaving op het terrein van prostitutie aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat in op de sociale positie (onderverdeeld in arbeidsrelatie, arbeidsomstandigheden, welzijn en mobiliteit) van prostituees die werkzaam zijn in vergunde bedrijven of als zelfstandige escort of thuiswerker. Tot slot worden in hoofdstuk 6 enkele conclusies en overwegingen op een rij gezet.

## 2 Wetgeving en beleid

### 2.1 Wetgeving

#### 2.1.1 Huidige wetgeving

Ten tijde van dit onderzoek geldt op het terrein van de wetgeving met betrekking tot prostitutie grotendeels de situatie die is ontstaan met de opheffing van het bordelverbod per 1 oktober 2000. Met die opheffing is exploitatie van prostitutie toegestaan, tenzij deze is verboden via gemeentelijke regelgeving via een Algemeen Plaatselijke Verordening. Tegelijkertijd werd een nieuw wetsartikel 250a (het zogenoemde mensenhandel artikel) in het Wetboek van Strafrecht van kracht dat alle vormen van uitbuiting in de prostitutie strafbaar stelde. Daarnaast is in 2002 een partiële herziening van de zedelijkheidswetgeving in werking getreden ter verhoging van de bescherming van minderjarigen. Sinds 2000 zijn er verschillende wijzigingen geweest in het mensenhandel artikel. Zo zijn de oorspronkelijke woorden 'met een derde' vervangen door 'met of voor een derde', waardoor ook (commerciële) seksuele uitbuiting waarbij geen sprake is van rechtstreekse betrokkenheid bij gepleegde seksuele handelingen strafbaar gesteld is (Daalder, 2007). In 2005 is het mensenhandel artikel uitgebreid met andere vormen van mensenhandel, waardoor ook uitbuiting in andere sectoren van arbeid en dienstverlening en bepaalde activiteiten die zijn gericht op het verwijderen van organen, onder de werking van dit artikel vallen (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 2005). Ook recent zijn aanpassingen aan het mensenhandel artikel doorgevoerd, dat inmiddels is terug te vinden als artikel 273f in het Wetboek van Strafrecht.<sup>8</sup>

Via artikel 151a van de Gemeentewet is het voor gemeenten mogelijk gemaakt om een verordening vast te stellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling, en zo een gemeentelijk vergunningbeleid te voeren met betrekking tot seksbedrijven.

In het kader van prostitutie van minderjarigen is naast artikel 273f Wetboek van Strafrecht een aantal wetsartikelen van belang. Artikel 248b Wetboek van Strafrecht biedt bescherming voor jongeren van 16 en 17 jaar. Volgens dit artikel is degene die ontucht pleegt met iemand die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling en die de leeftijd van 16 jaar maar nog niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, strafbaar. De dader wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vierde categorie. Andere artikelen die bescherming bieden voor jeugdige prostituees zijn de artikelen 244, 245 en 247 Sr (seks met jeugdigen jonger dan 16 jaar) (Lindenberg, 2014).

---

<sup>8</sup> In het kader van de wettelijke context is recent een relevante quick scan uitgevoerd van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid (Lindenberg, 2014). Door dezelfde auteur wordt momenteel in opdracht van het WODC gewerkt aan een analyse van de consistentie van de zedelijkheidswetgeving waarbij ook aandacht wordt besteed aan een eventuele expliciete strafbaarstelling van sou-teneurschap.

### 2.1.2 Voorgestelde nieuwe wetgeving

Op 10 november 2009 is het wetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)', kortweg Wrp, (Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 1-2) ingediend. Kern van het wetsvoorstel is een (nadere) regulering van de seksbranche via een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid. Volgens de Wrp is exploitatie van prostitutie verboden, tenzij een vergunning is verleend door een gemeente. Via deze vergunningverlening moeten essentiële aspecten van de bedrijfsvoering gewaarborgd zijn. Een ander element in het voorstel is de introductie van een minimumleeftijd (21 jaar) voor het werken als prostituee. Exploitanten worden daarnaast verplicht om hun bedrijfsadministratie, inclusief de gegevens van de voor hen werkende prostituees, beschikbaar te hebben voor toezichthouders. De verwachting van de wetgever is dat daarmee een beter zicht ontstaat op de prostituees die in vergunde bedrijven werkzaam zijn en toezicht en handhaving in het vergunde deel van de branche daarmee eenvoudiger worden. Daarnaast worden exploitanten verplicht om prostituees voor te lichten over hun rechten en over hulpverleningsmogelijkheden. In het wetsvoorstel zijn tevens een registratieplicht voor prostituees en een vergewisplicht voor klanten opgenomen (die dan verplicht is na te gaan of de prostituee is geregistreerd).

Op 29 maart 2011 is het wetsvoorstel, met enkele wijzigingen, aangenomen door de Tweede Kamer met steun van CDA, ChristenUnie, PvdA, PvdD, PVV, SGP, SP en VVD. Het gewijzigde voorstel ligt nu in de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2010/11, 32 211 A).

De registratieplicht en de vergewisplicht zijn omstreden en er is veel verzet tegen vanuit de prostitutiebranche en hulpverleningsorganisaties. De Eerste Kamer is van oordeel dat de registratieplicht van prostituees een onnodig ingrijpende maatregel is voor de privacy van de prostituees, en dat de vergewisplicht van de klant niet uitvoerbaar en handhaafbaar is. De plenaire behandeling door de Eerste Kamer op 30 oktober 2012 is na de eerste termijn op verzoek van de Minister van VenJ aangehouden. De voortgezette behandeling op 28 mei 2013 is op verzoek van de Eerste Kamer geschorst in afwachting van een brief van de Minister van VenJ. Na ontvangst van de brief op 25 juni 2013 is de plenaire behandeling voortgezet op 8 juli 2013. Op 9 juli 2013 is de motie-Strik aangenomen met als strekking het verzoek om bij novelle de bepalingen over de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht van de klant uit het wetsvoorstel te schrappen. De stemming over het wetsvoorstel is vervolgens aangehouden in afwachting van deze novelle. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (33 885) is op 5 maart 2014 ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>9</sup>

### 2.1.3 Verwachtingen ten aanzien van de Wrp

Uit de onderzoeken (Bleeker, Heuts, Timmermans & Homburg, 2014; Nijkamp, Sijstra, Snippe & Bieleman, 2014; Van Wijk, Van Ham, Hardeman & Bremmers, 2014) blijkt dat er op ruime schaal steun bestaat voor de doelen van de Wrp bij mensen die op enigerlei wijze bij de branche betrokken zijn, zowel bij gemeenten en handhavers als bij prostituees en exploitanten. Men verwacht vooral positieve resultaten van meer landelijke uniformiteit. Maar betrokkenen maken zich wel zorgen over een aantal elementen van de Wrp. Eén hiervan is de introductie van een minimumleeftijd voor prostituees van 21 jaar. Hoewel men over het algemeen positief

---

<sup>9</sup> Zie [www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32211\\_wet\\_regulering\\_prostitutie](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32211_wet_regulering_prostitutie) voor een overzicht van de behandeling en alle onderliggende stukken.

staat tegenover het idee van een verhoging van de minimumleeftijd, heeft men zorgen over de uitwerking op degenen die al als prostituee werkzaam zijn maar de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt hebben. Er wordt dan ook door velen een pleidooi gehouden voor een overgangsregeling voor prostituees die nog geen 21 jaar oud zijn. Bij het ontbreken van een overgangsregeling bestaat de vrees dat de prostituees zullen uitwijken naar de niet-legale prostitutie. Daar zijn zij kwetsbaarder dan in de vergunde sector doordat er minder sociale controle is, zij minder kunnen profiteren van ervaren collega's en meer op zichzelf aangewezen zijn. Bovendien zijn zij daar moeilijk bereikbaar voor hulpverleners en minder zichtbaar voor handhavers. In het in de Wrp (artikel 24) verplicht gestelde bedrijfsplan dienen exploitanten maatregelen op te nemen ten behoeve van de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees. Het is voor betrokkenen echter onduidelijk hoe gewaarborgd en gecontroleerd kan worden dat dit leidt tot een goede informatievoorziening aan prostituees. Verder verwachten veel betrokkenen dat de Wrp meer uniformiteit zal genereren in hoe bedrijfsmatige thuisprostitutie wordt gedefinieerd.

## 2.2 Landelijk beleid

Met de opheffing van het bordeelverbod in het jaar 2000 zijn de gemeenten de belangrijkste vormgevers van het prostitutiebeleid geworden. Desondanks wordt ook op landelijk niveau beleid gemaakt met betrekking tot prostitutie. Belangrijk in dit verband is de aanpak van mensenhandel. De Task Force Mensenhandel is hierbij een belangrijke actor. De Task Force Mensenhandel zet in op de integrale aanpak van mensenhandel, bestaande uit (een combinatie van) preventie, zorg en een bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak. Partijen uit de Task Force zijn verantwoordelijk voor gezamenlijke operationele acties en het creëren van de randvoorwaarden om die mogelijk te maken. Ook de samenwerking met de hotelbranche is geïntensiveerd, om het personeel te betrekken bij het voorkomen en signaleren van seksuele uitbuiting (Kamerstukken II, 2013/14, 28 638, nr. 105). Een van de aandachtspunten van de Task Force in de derde termijn is de aanpak van misstanden in de prostitutie. In 2006 bleek dat de campagne Schijn Bedriegt nuttige informatie over seksuele uitbuiting had opgeleverd (Daalder, 2007). Nog steeds komen bruikbare anonieme tips binnen bij Stichting M. De campagne bij Stichting M is in juni 2014 met één jaar verlengd en uitgebreid.

Ter stimulering van samenwerking en afstemming tussen gemeenten is het landelijk programma prostitutie gestart, waarin het ministerie van VenJ en gemeenten zijn vertegenwoordigd. Uitgangspunt bij dit overleg is dat gezamenlijkheid en uniformiteit nodig zijn om verplaatsing en waterbedeffecten tegen te gaan en daarmee de aanpak van mensenhandel en andere misstanden in de prostitutie te verbeteren. Een aantal zaken die in dit programma aan de orde komen, zijn: vaststelling van de inhoud van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en de model-APV; uitwisseling van *good practices* met betrekking tot contactmomenten met prostituees; de rol van de Kamer van Koophandel; verbetering van de positie van prostituees; de rol en positie van hulpverlenings- en belangenorganisaties; en het via de bestuurlijke aanpak opwerpen van barrières tegen misstanden in de prostitutie (Kamerstukken II, 2013-14, 28 638, nr. 105).

Andere activiteiten die vanuit de landelijke overheid zijn ondernomen zijn onder andere de subsidiëring van uitstapprogramma's voor prostituees (via de Regeling Uitstapprogramma's Prostituees, kortweg RUPS) en het vormgeven van een opting-in-regeling voor de prostitutiebranche. In de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod kwam naar voren dat er in de branche veel verwarring heerste over

de arbeidsrechtelijke positie van prostituees en de mogelijkheid van loondienstverhoudingen in deze branche (Daalder, 2007). De ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben in samenwerking met het UWV en vertegenwoordigers van exploitanten en prostituees gewerkt aan het verhelderen van de arbeidsverhoudingen en de arbeidsrechtelijke positie van prostituees. Dit heeft onder andere geresulteerd in een opting-in-regeling voor de prostitutiebranche. Indien een exploitant mee doet aan de opting-in-regeling, gaat hij een overeenkomst aan met de Belastingdienst waarbij het vastgestelde voorwaardenpakket wordt geaccepteerd en hoort te worden nageleefd. De exploitant draagt vervolgens zowel de omzetbelasting als de loonbelasting voor de prostituees af aan de Belastingdienst. De resultaten van een evaluatie van de opting-in-regeling zijn in november 2014 door de staatssecretaris van Financiën per brief aangeboden aan de Tweede Kamer, waarbij hij heeft aangegeven dat de opting-in-regeling zal worden voortgezet en dat voorlichting, toezicht en handhaving door de overheid verder ontwikkeld zullen worden, waar mogelijk in samenwerking met het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC-verband) (Kamerstukken II, 31 066, nr 219).

### 2.3 Gemeentelijk beleid<sup>10</sup>

Van de in het onderzoek responderende gemeenten geeft 75% aan prostitutiebeleid te hebben ontwikkeld. Bij 23% van de gemeenten is dit niet het geval en bij de overige resterende kleine groep is het beleid in ontwikkeling. Van de gemeenten die geen prostitutiebeleid kennen, geven de meeste (56%) aan dat de oorzaak hiervan is dat prostitutie (bij hun weten) niet of nauwelijks voorkomt in hun gemeente. Andere gemeenten geven onder andere aan dat prostitutie in hun gemeente geen of weinig prioriteit heeft of dat het beleid nog in ontwikkeling is.

De gemeenten die wel een prostitutiebeleid hebben vastgesteld, hebben dat voor een groot deel (43%) al gedaan in 2000, het jaar waarin het bordeelverbod is opgeheven. Voor 27% van de gemeenten geldt dat het (huidige) beleid in de jaren van 2008 tot 2014 is vastgesteld.

In het gemeentelijk prostitutiebeleid komen verschillende aspecten aan de orde. Bijna alle gemeenten met prostitutiebeleid hebben een vergunningenstelsel ingevoerd<sup>11</sup>. Daarnaast heeft een groot deel van deze gemeenten een vestigingsbeleid en wordt aandacht besteed aan handhaving en toezicht. In een minderheid van deze gemeenten wordt in het prostitutiebeleid aandacht besteed aan preventie en hulpverlening.

Een groot deel van de gemeenten met prostitutiebeleid kent een maximumstelsel voor het aantal prostitutiebedrijven, waarbij is vastgelegd dat het aantal prostitutiebedrijven (binnen de gemeente of binnen de regio) een bepaalde grens niet mag overstijgen. Overigens is in 65% van deze gemeenten het aantal bestaande prostitutiebedrijven lager dan het toegestane aantal. Uit de case-studies komt naar voren dat in een aantal gemeenten wel ruimte is voor nieuwe bedrijven, maar dat met name escortbedrijven gebruik maken van de mogelijkheid om vergunningen aan te vragen en er nauwelijks kandidaten zijn voor locatiegebonden seksinrichtingen.

---

<sup>10</sup> De gegevens uit deze paragraaf zijn afkomstig uit het onderzoek van Van Wijk, Van Ham, Hardeman en Bremmers (2014).

<sup>11</sup> Momenteel is het nog mogelijk dat prostitutiebedrijven legaal opereren zonder vergunning, indien zij zijn gevestigd in een gemeente waar voor dat soort bedrijven geen vergunning vereist is. Indien de Wrp ingevoerd wordt zal dit niet langer mogelijk zijn, exploitatie van prostitutie is dan verboden tenzij een vergunning is verleend.

In 24% van de gemeenten is sprake van een nulbeleid. Dit kan een formeel nulbeleid zijn, waarbij de gemeente de vestiging van prostitutiebedrijven niet toe staat, of een feitelijk nulbeleid, waarbij de vestigingsvoorwaarden van dien aard zijn dat vestiging in de praktijk onmogelijk is.

Met betrekking tot inhoudelijke aspecten wordt in het gemeentelijk beleid vooral aandacht geschonken aan aspecten die te maken hebben met de verantwoordelijkheid en het vestigingsbeleid van ondernemers (ongeveer in 78% van de gemeenten met prostitutiebeleid). In meer dan de helft van de gemeenten wordt in het beleid ook aandacht besteed aan gezondheid en arbeidsomstandigheden van prostituees, bestrijding van mensenhandel en terugdringen van criminaliteit en illegaliteit. In een minderheid van de gemeenten wordt daarnaast aandacht besteed aan preventie van prostitutie. Voor empowerment van prostituees en uitstapbeleid voor prostituees is de minste aandacht (in respectievelijk 16% en 11% van de gemeenten).

In verreweg de meeste gemeenten met een vergunningplicht geldt deze voor seksclubs, privéhuizen, escortbedrijven, parenclubs, erotische massagesalons, seksbioscopen en raamprostitutie (hoewel raamprostitutie in veel gemeenten geheel niet is toegestaan). Straatprostitutie is slechts in een klein aantal gemeenten toegestaan. Thuisprostitutie valt in net iets meer dan de helft (54%) van de gemeenten met een vergunningplicht onder die vergunningplicht. Uit door gemeenten aangeleverd documentatie blijkt dat voor thuisprostitutie vaak geen vergunning aangevraagd hoeft te worden, maar dat er wel voorwaarden zijn gesteld om te voorkomen dat thuisprostitutie bedrijfsmatige vormen aanneemt. De voorwaarden die worden gesteld variëren per gemeente en hebben onder andere betrekking op de manier en frequentie van adverteren en op de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld een eis dat alleen de formele bewoner van de woning daar seksuele diensten tegen betaling aan mag bieden).





## 3 Aard en omvang van prostitutie

In Nederland bestaat een grote verscheidenheid aan soorten seksbedrijven en aan verschijningsvormen van prostitutie. Sommige soorten seksbedrijven bestaan al eeuwen, zoals seksclubs ofwel bordelen. Andere soorten zijn relatief nieuw, zoals parenclubs waar prostitutie plaatsvindt en erotische sauna's. De digitalisering is echter ook niet aan de prostitutie voorbij gegaan.<sup>12</sup> Dat heeft enerzijds geleid tot een toename van contactlegging via internet, anderzijds tot nieuwe vormen van dienstverlening zoals betaalde webcamseks. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de legale vormen van prostitutie en daarna de niet-legale prostitutie.

### 3.1 Legale prostitutie

Legale prostitutie kan grofweg in twee categorieën verdeeld worden. De eerste categorie bestaat uit vergunde bedrijven. De tweede categorie bestaat uit niet-vergunde bedrijven die gevestigd zijn in een gemeente waar voor dat soort bedrijven geen vergunningplicht geldt (bijvoorbeeld een escortbedrijf dat is gevestigd in een gemeente waar geen vergunningplicht geldt voor escortbedrijven) en uit zelfstandig werkende prostituees die daarvoor in de gemeente waar ze werkzaam zijn geen vergunning nodig hebben (bijvoorbeeld een prostituee die thuis klanten ontvangt in een gemeente waar geen vergunningplicht bestaat voor thuisprostituees).

#### 3.1.1 Vergunde legale prostitutie

Veelvoorkomende soorten bedrijven in de vergunde legale prostitutie zijn raambordelen, seksclubs, privéhuizen en escortbedrijven. Raambordelen zijn de meest zichtbare en daarmee meest opvallende bedrijven. De werving van klanten gebeurt van achter een raam en kenmerkend is dat de prostituee zichtbaar is vanaf de openbare weg tijdens de fase van klantenwerving. Seksclubs of bordelen zijn besloten ruimtes die voor het publiek toegankelijk zijn. In dergelijke clubs is meestal een barriëte<sup>13</sup> waar klanten uit meerdere prostituees kunnen kiezen. Privéhuizen onderscheiden zich onder andere van seksclubs doordat ze geen bar en horecaverunning hebben. In een aparte ontvangstkamer kunnen klanten kiezen uit meerdere prostituees. Zowel raambordelen als seksclubs en privéhuizen zijn zogenoemde locatiegebonden bedrijven. Escort daarentegen is niet locatiegebonden. Kenmerkend voor een escortbedrijf is de bemiddeling tussen klant en prostituee. Het contact komt meestal via internet, sociale media of telefoon tot stand.

In tabel 1 staat het totale aantal vergunningen, uitgesplitst naar type seksbedrijf, die per 1 januari 2014 in Nederland geldig zijn voor seksbedrijven in de gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête in het onderzoek naar gemeentelijk beleid, toezicht en handhaving (Van Wijk c.s., 2014). Ter vergelijking is opgenomen het aantal seksbedrijven dat in het vergelijkbare onderzoek in 2006 naar voren is gekomen. Omdat de respons op de enquête in beide jaren hoog was en de gemeenten die niet hebben meegewerkt vooral kleinere gemeenten zijn zonder prostitutiebe-

<sup>12</sup> Dit is een wereldwijde ontwikkeling, zie onder andere *The Economist*, 9 augustus 2014.

<sup>13</sup> Seksclubs hebben vaak ook een horecaverunning, naast de vergunning voor de exploitatie van een seksbedrijf.

drijven, mag aangenomen worden dat deze aantallen de werkelijke landelijke aantallen benaderen.<sup>14</sup>

**Tabel 1 Aantal vergunningen per type seksbedrijf in responderende gemeenten, in 2006 en 2014<sup>a, b</sup>**

Type seksbedrijf	Aantal 2006	Aantal 2014
Raambordelen	507	195
Seksclubs/privéhuizen/theaters <sup>c</sup>	403	247
Escortbedrijven	81	125
Erotische massagesalons	54	47
Paroclubs	19	21
Overige	63	39
<b>Totaal</b>	<b>1.127</b>	<b>674</b>

<sup>a</sup> Voor 2014 zijn in deze tabel ook de gegevens verwerkt van zestien gemeenten die niet hadden gereageerd in 2014 maar in 2006 wel hadden aangegeven dat er vergunde seksbedrijven in hun gemeente waren.

<sup>b</sup> Gebaseerd op de gegevens uit Flight c.s., 2006 en Van Wijk c.s., 2014.

<sup>c</sup> Deze categorie is een combinatie van seksclubs, privéhuizen, sekstheaters en seksbioscopen, om vergelijking tussen 2006 en 2014 mogelijk te maken.

Vergeleken met 2006 is het aantal raambordelen flink gedaald. Voor een deel kan dit samenhangen met een wijziging in de vergunningverlening bij sommige gemeenten. Zo is het vergunningbeleid in Amsterdam veranderd en worden vergunningen per bedrijf verleend waar ze eerst per raam werden verleend.<sup>15</sup> Niettemin is er sprake van een reële daling, onder meer door sluiting van raambordelen in Utrecht, Amsterdam, Alkmaar, Arnhem en Deventer.

Het aantal vergunde seksclubs, privéhuizen en sekstheaters is eveneens afgenomen. Dit beeld wordt bevestigd door de informatie uit de interviews.

De enige categorie vergunde bedrijven die is toegenomen is de categorie met escortbedrijven. Dit hangt samen met een toename van het aantal gemeenten dat een vergunningplicht voor escortbedrijven heeft ingesteld.

Naast de in de tabel genoemde soorten bedrijven worden er in sommige gemeenten ook vergunningen afgegeven voor straatprostitutie op daarvoor aangewezen plekken (tippelzones). Het totale aantal afgegeven vergunningen voor straatprostitutie in de responderende gemeenten bedraagt 159.

Over het aantal in vergunde bedrijven werkzame prostituees zijn momenteel geen betrouwbare cijfers voorhanden.

### 3.1.2 Niet-vergunde legale prostitutie<sup>16</sup>

In de huidige situatie is het mogelijk dat prostitutiebedrijven legaal opereren zonder dat ze in het bezit zijn van een prostitutievergunning.<sup>17</sup> Dit is het geval als het bedrijf opereert in een gemeente waar voor dat soort bedrijf geen prostitutievergunning vereist is.

<sup>14</sup> Bovendien is voor 2014 buiten de enquête extra informatie verzameld voor de zestien gemeenten die niet hebben gereageerd in 2014 maar wel hadden gereageerd in 2006 en toen aangaven dat er wel (een of meer) vergunde prostitutiebedrijven binnen hun gemeente waren.

<sup>15</sup> Informatie van de gemeente Amsterdam.

<sup>16</sup> De gegevens uit deze subparagraaf zijn afkomstig uit het onderzoek van Van Wijk, Van Ham, Hardeman en Bremmers (2014).

<sup>17</sup> Indien de Wrp wordt aangenomen, dan zal dit niet langer mogelijk zijn. De exploitatie van prostitutie is dan verboden, tenzij een vergunning is verleend.

In de enquête onder gemeenten is gevraagd of de gemeenten zicht hebben op de niet-vergunde prostitutie en zo ja, wat de omvang daarvan is. Bijna de helft van de gemeenten heeft aangegeven dat het aantal niet-vergunde seksbedrijven niet bekend is en dat het heel moeilijk is daarvan een schatting te geven. Van deze gemeenten is dus geen schatting bekend. Nog eens 6% van de gemeenten heeft aangegeven dat het aantal niet bekend is, maar dat ze wel een schatting kunnen geven. Een minderheid van de gemeenten zegt het aantal min of meer dan wel precies te kennen. Al met al is daardoor geen goede landelijke schatting te maken. In de gemeenten die wel zeggen dat het aantal niet-vergunde bedrijven bekend is, wordt de grootste categorie gevormd door bedrijfsmatige thuisprostitutie. Daarnaast is het in een klein aantal gemeenten nog mogelijk legaal een escortbedrijf uit te baten zonder vergunning en dit komt volgens opgave van de gemeenten die zeggen het aantal niet-vergunde bedrijven te kennen, in beperkte mate voor.

Andere vormen van niet-vergunde legale prostitutie, zoals erotische massagesalons, seksclubs, webcamprostitutie en prostitutie in parenclubs komen volgens de gemeenten slechts sporadisch voor.

### **3.2 Niet-legale prostitutie<sup>18</sup>**

Er zijn in Nederland verschillende vormen van illegaliteit in de prostitutie. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan niet-vergunde niet-legale exploitatie van prostitutie, niet-legale arbeid, minderjarigheid en uitbuiting.

#### *3.2.1 Niet-vergunde niet-legale exploitatie*

In paragraaf 3.1.2 stond de niet-vergunde legale exploitatie centraal. De meeste bedrijven zonder vergunning werken echter niet legaal. Indien een seksbedrijf zonder geldige vergunning in een gemeente opereert waar voor die vorm van seksbedrijf een vergunningplicht geldt, dan werkt het bedrijf illegaal.

In het onderzoek van Nijkamp, Sijstra, Snippe, en Bieleman (2014) komen diverse vormen van illegale niet-vergunde prostitutie naar voren. De vormen die het meest genoemd worden door betrokkenen en waarvan de onderzoekers concrete gevallen hebben geconstateerd, zijn: bedrijfsmatige thuisprostitutie; escort; erotische massagesalons; straatprostitutie buiten tippelzones. Vormen die minder lijken voor te komen, zijn: prostitutie bij bungalowparken en campings; hotelprostitutie; niet-vergunde seksclubs en privéhuizen; prostitutie in seksbioscopen; parenclubs en sauna's. Voor prostitutie op cruiseplaatsen en in horeca-gelegenheden worden wel vermoedens geuit door informanten, maar daarvoor hebben de onderzoekers geen concrete aanwijzingen kunnen vinden.

Niet-vergunde bedrijfsmatige thuisprostitutie komt op veel plaatsen voor, de onderzoekers hebben in alle verdiepingsregio's bedrijfsmatige thuisprostitutie aangetroffen.<sup>19</sup> Thuiswerkers noemen als motivatie voor werken in de thuisprostitutie onder andere dat ze geen belasting willen betalen; dat ze zelfstandig willen werken en bijvoorbeeld zelf hun werktijden willen bepalen en zich niet willen conformeren aan de huisregels van een club of escortbureau; dat ze thuis eventuele wachttijd nuttig

---

<sup>18</sup> De gegevens in deze paragraaf komen uit het onderzoek van Nijkamp, Sijstra, Snippe en Bieleman (2014), tenzij anders vermeld.

<sup>19</sup> Overigens is er veel onduidelijkheid over de term 'bedrijfsmatig', die verschillend wordt geïnterpreteerd door de diverse betrokkenen.

kunnen invullen; en dat ze geen dure huur voor ramen willen betalen.<sup>20</sup> Een aantal thuiswerkers heeft voorheen wel in een vergund seksbedrijf gewerkt. Thuisprostituees gebruiken vooral internet voor de werving van klanten, zowel via advertenties als via chatfuncties op enkele websites. Voor de verdiepingsregio's zijn door de onderzoekers honderden unieke advertenties op internet gevonden. Het aanbod op internet lijkt echter veel groter dan het in werkelijkheid is. Bij meerdere niet-vergunde thuisprostituees zijn door de onderzoekers meerdere telefoons die gestickerd waren met verschillende namen gezien. Dit is in lijn met het vermoeden dat prostituees onder verschillende namen op internet adverteren.

Een groep die deels overlapt met de niet-legaal thuiswerkende prostituees wordt gevormd door de niet-legaal niet-vergund werkende escorts. Sommige prostituees werken als thuisprostituee maar verlenen ook escortservices. Soms zijn niet-legaal werkende escortbureaus als bedrijf wel ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, maar in een andere categorie, bijvoorbeeld entertainment. Het komt ook voor dat escortbureaus zijn ingeschreven in een stad waar zij geen vergunning nodig hebben, maar vooral diensten leveren in een stad waar wel een vergunningplicht geldt. Laatstgenoemde bedrijven opereren strikt genomen wel legaal, omdat de levering van escortservices niet aan een locatie gebonden is. Mannelijke escorts die zich richten op mannelijke klanten werven vooral via websites voor contactlegging tussen homoseksuele mannen en via app's zoals Grindr.

Uit interviews, eerdere onderzoeken, politiecontroles en observaties van de onderzoekers blijkt dat er prostitutie plaatsvindt in niet-vergunde erotische (meestal Chinese en Thaise) massagesalons. De omvang van dit fenomeen verschilt wel per regio.

In de verdiepingsregio's blijken vrijwel alle seksclubs en privéhuizen een vergunning te hebben. Prostitutie in bungalowparken en op campings komt buiten de Randstad wel voor, maar het lijkt niet vaak voor te komen. Hotelprostitutie, waarbij een prostituee een hotelkamer huurt en daar klanten ontvangt, komt wel voor maar evenmin in groten getale. In samenwerking tussen politie en de hotelbranche zijn de laatste jaren flinke stappen gezet in de bewustwording bij hotelpersoneel en daarmee het tegengaan van hotelprostitutie. Prostitutie in horeca- en uitgaansgelegenheden lijkt sporadisch voor te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om feesten waar sekscontacten tussen bezoekers plaatsvinden die deels betaald kunnen zijn. Hetzelfde geldt voor bezoekers van seksbioscopen. Ook kan er op kleine schaal prostitutie plaatsvinden in kleine horecagelegenheden met een etnisch specifieke, tamelijk gesloten klantenkring, zoals bijvoorbeeld in Turkse theehuizen. Straatprostitutie buiten daarvoor aangewezen zones is een andere vorm van niet-legale prostitutie. Dit gebeurt wel, maar niet veel. De onderzoekers hebben locaties geobserveerd waar volgens geïnterviewden straatprostitutie plaatsvindt, maar hebben daar niet of nauwelijks straatprostituees aangetroffen. Straatprostituees worden deels afgeschrikt door cameratoezicht en politiecontroles, wat leidt tot een hoge pakkans (en boetes). Er bestaan vermoedens van prostitutie op parkeerplaatsen langs snelwegen (cruiseplaatsen). Er zijn door de onderzoekers echter geen prostitutie-activiteiten aangetroffen op plaatsen waar vrouwelijke prostituees werkzaam zouden zijn. Op mannenontmoetingsplaatsen (parkeerplaatsen en bossen) zijn wel mannen aangetroffen die voor sekscontact met andere mannen naar deze plaatsen komen, maar volgens de geïnterviewden ter plaatse vinden er vooral sekscontacten zonder betaling

---

<sup>20</sup> Deze informatie is deels gebaseerd op secundaire analyses door de auteur van onderhavig rapport op de data van Bleeker, Heuts, Timmermans en Homburg (2014).

plaats. Tot slot lijkt er ook in geringe mate sprake van prostitutie in sauna's en parenclubs.

De prostituees die werkzaam zijn in de niet-vergunde prostitutie zijn vooral Nederlandse en Midden- en Oost-Europese vrouwen. In de massagesalons werken vooral Thaise en Chinese vrouwen. De grootste groep straatprostituees wordt gevormd door Nederlandse vrouwen met verslavingsproblematiek. Mannelijke prostituees zijn doorgaans wat jonger dan vrouwelijke. In Amsterdam zijn het vooral allochtone jongemannen, buiten de Randstad gaat het vooral om Nederlandse mannen. Prostituees dragen vooral financiële motieven aan voor het werken in de niet-vergunde prostitutie. Overigens werken meerdere prostituees zowel in een vergund bedrijf als niet-vergund (bedrijfsmatig). Zij werken bijvoorbeeld in een vergunde club, maar ontvangen daarnaast klanten thuis of werken daarnaast als escort via internet.

Aan gemeenten is gevraagd in hoeverre ze zicht hebben op illegale seksbedrijven. Bijna de helft van de gemeenten (48%) geeft aan niet te weten om hoeveel bedrijven het gaat en ook geen schatting van het aantal te kunnen geven. Twee vijfde (42%) van de gemeenten geeft aan wel het aantal illegale seksbedrijven min of meer of precies te kennen. Aangezien bijna de helft van de gemeenten helemaal geen schatting kan geven en slechts 15% van de gemeenten het precieze aantal illegale bedrijven zegt te kennen, kan geen landelijke schatting gemaakt worden. De gegevens van de gemeenten die wel zeggen een schatting te kunnen geven of het aantal te kennen, ondersteunen de bevindingen uit het onderzoek naar niet-legale prostitutie dat in bedrijfsmatige thuisprostitutie, erotische massagesalons en escort de meeste niet-vergunde niet-legale prostitutie lijkt voor te komen. Bovendien zijn deze onderdelen van de prostitutiebranche volgens de betrokkenen de afgelopen jaren gegroeid en is het de verwachting van betrokkenen dat met name de flexibele vormen via internet zullen toenemen (zoals alle vormen van verkoop en dienstverlening via internet zijn toegenomen en verder zullen toenemen).

In het onderzoek naar niet-legale prostitutie is op diverse manieren getracht een schatting te maken van de omvang van niet-legale prostitutie. Ten eerste is het aanbod van prostituees op internet in kaart gebracht door op de acht grootste en populairste websites het totale advertentieaanbod te bekijken.<sup>21</sup> De hoeveelheid prostituees die zich aanbiedt op internet lijkt groot, maar veel prostituees hebben meerdere advertenties en profielen, waardoor het werkelijke aantal prostituees veel kleiner is dan het aantal advertenties. Zo kon het aantal van ruim 28.000 verschillende advertenties voor prostituees door analyse van de onderzoekers worden teruggebracht tot circa 8.685 unieke telefoonnummers waarmee prostituees (of bemiddelaars) op een willekeurige dag adverteren op internet. Een deel van deze nummers betreft prostituees die in een vergund bedrijf werken, informanten schatten dit deel op 10% tot 20%.<sup>22</sup> Hoeveel prostituees die in een niet-vergund bedrijf werken dan overblijven, kan niet precies gezegd worden. Uit interviews en observaties is bekend dat verschillende prostituees meerdere telefoonnummers gebruiken, waardoor het aantal prostituees waarschijnlijk kleiner is dan het aantal telefoonnummers. Aan de andere kant kan een telefoonnummer van een bemiddelaar zijn (bijvoorbeeld niet-vergunde escort) die toegang biedt tot meerdere prostituees. Bovendien zijn er prostituees (met name mannelijke) die geen contact via een telefoonnummer leggen maar via een chatbox, interne websiteberichten of email.

---

<sup>21</sup> Internet is een goede bron voor onderzoek omdat uit het onderzoek blijkt dat bijna alle prostituees en prostitutiebedrijven internet gebruiken voor werving.

<sup>22</sup> Dit betreft een niet-onderbouwde schatting.

Over het geheel genomen kan geconcludeerd worden dat het aantal prostituees dat zich aanbiedt op internet (veel) kleiner is dan op het eerste gezicht lijkt, maar dat op basis van de advertenties het aantal niet bepaald kan worden.<sup>23</sup>

Naast de internetschatting is getracht op basis van registraties met behulp van de zogenoemde vangst-hervangstmethode<sup>24</sup> een schatting te maken van de omvang van niet-legale prostitutie. De beschikbaar gestelde registraties van CoMensha, de Kamer van Koophandel, het EVIM en de politie (bestuurlijke rapportages), voldoen echter niet aan de voorwaarden voor gebruik voor een landelijke schatting van niet-legale prostitutie met de vangst-hervangst methode. De onderzoekers bevelen daarom aan om de registraties dusdanig aan te passen dat binnen de registraties de identificatie van personen wordt verbeterd, waardoor de bestanden gezamenlijk gebruikt kunnen worden om tot een schatting te komen.

Naast de hierboven genoemde methoden hebben de onderzoekers de mogelijkheden verkend om tot een schatting te komen op basis van de extrapolatie van lokale schattingen en door middel van een sociale netwerkanalyse op basis van politiebronnen. Van beide methoden is gebleken dat ze niet haalbaar zijn.

### 3.2.2 Niet-legale arbeid

Er is sprake van niet-legale arbeid door een prostituee wanneer zij afkomstig is van buiten de Europese Economische Ruimte (EER)<sup>25</sup> en niet in het bezit van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning, of wanneer zij thuis werkt zonder vergunning in een gemeente waar een vergunning vereist is, of wanneer zij werkzaam is buiten daartoe aangewezen gelegenheden, bijvoorbeeld op straat buiten de tippelzones (Daalder, 2007). Aangezien in paragraaf 3.2.1 aandacht is besteed aan thuiswerk zonder vergunning en werken op straat buiten de tippelzones, is paragraaf 3.2.2 beperkt tot de eerstgenoemde vorm van niet-legale arbeid. Uit interviews, politie- en bestuurlijke controles, recensies op websites van klanten van prostituees en observaties van de onderzoekers blijkt dat deze vorm van niet-legale arbeid nauwelijks voorkomt in vergunde bedrijven en eveneens nauwelijks in niet-vergunde en in niet-legale bedrijven. De meeste prostituees zijn afkomstig uit Nederland en uit landen binnen de EER, vooral Midden- en Oost-Europa. In de erotische massagesalons zijn wel Aziatische vrouwen werkzaam, maar die hebben vaak een Nederlandse partner waardoor ze legaal kunnen werken. Er is al enkele jaren een daling in het aantal Afrikaanse en Midden- en Zuid-Amerikaanse vrouwen. Er zijn echter Midden- en Zuid-Amerikaanse vrouwen werkzaam die in het bezit zijn van een Spaans paspoort (en daardoor legaal werken). Wel worden er af en toe vervalste paspoorten aangetroffen (bijvoorbeeld vervalste Spaanse paspoorten bij Midden- en Zuid-Amerikaanse prostituees) of is er het vermoeden dat men het paspoort van een zogenoemde look-a-like gebruikt. Bovendien worden er wel

---

<sup>23</sup> Internet is wel een goed uitgangspunt voor een schatting, maar het vergt een diepere arbeidsintensieve analyse om op basis van deze bron daadwerkelijk tot een schatting te komen.

<sup>24</sup> De vangst-hervangst methode is een methode om de omvang van verborgen populaties te schatten, afkomstig uit de biologie waar hij werd gebruikt om de grootte van populaties van dieren te schatten op basis van tellingen van dieren die een of meerdere keren werden gezien. De methode is eerder onder meer toegepast voor de schatting van het aantal illegaal verblijvende vreemdelingen en voor de schatting van het aantal slachtoffers van huiselijk geweld.

<sup>25</sup> De afgelopen jaren zijn de EER en de reikwijdte van associatieverdragen uitgebreid. Hierdoor kunnen mensen uit steeds meer landen legaal in Nederland werken, ook als prostituee. Prostituees uit Roemenië kunnen bijvoorbeeld vanaf 1 januari 2014 legaal in Nederland werken in loondienst, via de opting-in-regeling of al ZZP'er (dat laatste was al eerder mogelijk).

eens prostituees gesignaleerd die in Nederland verblijven op een toeristenvisum, studentenvisum of via een au-pairregeling. In al deze gevallen is sprake van niet-legale arbeid. Hoewel niet-legale arbeid niet veel voorkomt zijn er wel plaatsen waar dit vaker het geval lijkt te zijn dan elders. Dit geldt voor erotische massagesalons, thuisprostitutie en niet-vergunde escort. Daarnaast zijn er wellicht enkele kleine meer gesloten (bijvoorbeeld op specifieke etnische groepen gerichte) circuits.

### 3.2.3 Minderjarigheid

Volgens artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht is het mensenhandel en daarmee strafbaar: om iemand die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt te werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen met het oogmerk van uitbuiting; en om diegene ertoe te brengen seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling te verrichten dan wel enige handeling te ondernemen waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diegene zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen. Bovendien is het strafbaar om opzettelijk voordeel te trekken uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling als die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt. Daarnaast is ter bescherming van jeugdigen een aantal wetsartikelen van belang uit Titel XIV: Misdrijven tegen de zeden, Wetboek van Strafrecht (zie paragraaf 2.1.1). In de vergunde bedrijven lijkt minderjarigheid niet voor te komen. Bij controles bij vergunde bedrijven worden nooit minderjarigen aangetroffen. Geïnterviewde prostituees geven aan niet voor hun 18<sup>de</sup> in vergunde bedrijven te hebben gewerkt en exploitanten krijgen zelden tot nooit aanvragen van minderjarigen om te kunnen werken. Ook bij controles in niet-vergunde bedrijven worden zeer zelden minderjarigen aangetroffen. Wel komen hulpverleners af en toe in aanraking met meisjes die seks voor geld of goederen 'ruilen' maar zichzelf niet zien als prostituee. Ook zijn er signalen van minderjarige meisjes die zich via internet aanbieden voor seksuele diensten. Minderjarige meisjes worden soms via internet of sociale media onder druk gezet door bijvoorbeeld het dreigen met verspreiding van erotisch materiaal van de meisjes. Indien minderjarigen in de prostitutie belanden, dan is dat meestal in kleine netwerken, waarbij de klanten vaak uit de directe omgeving van de minderjarigen of van de vermoedelijke uitbuiters afkomstig zijn. Zij werken dan vooral in woningen en in de niet-vergunde escort. Bij politiecontroles van thuisprostitutie en escort is men enkele keren aangelopen tegen minderjarigen.

In het onderzoek naar de sociale positie van prostituees zijn ruim 360 prostituees geïnterviewd die werkzaam zijn in vergunde bedrijven of als zelfstandige escort of thuiswerker. Van deze prostituees was 4% jonger dan 18 jaar bij start in de prostitutie (Bleeker, Heuts, Timmermans & Homburg, 2014). Een deel hiervan is afkomstig uit andere landen en de kans is reëel dat zij in een ander land in de prostitutie zijn begonnen. Tien respondenten van Nederlandse afkomst zijn als minderjarige in de prostitutie begonnen maar daar kunnen geen conclusies uit getrokken worden over minderjarigheid in de prostitutie in de huidige tijd, omdat het voor de meesten al een flinke tijd geleden is dat zij zijn begonnen (de oudste is nu 54 jaar). Voor één prostituee is het wel recent dat zij als minderjarige is begonnen, zij is nu 18 jaar en begonnen toen ze 16 jaar was.<sup>26</sup>

Minderjarige slachtoffers van mensenhandel die bij de hulpverlening terechtkomen, zijn relatief laag opgeleid en soms licht verstandelijk beperkt, hebben in het algemeen een laag zelfbeeld en zijn vaak vatbaar voor erkenning en aandacht. Gezien

---

<sup>26</sup> Deze laatste informatie staat niet in het rapport van Bleeker, Heuts, Timmermans en Homburg (2014), maar is gebaseerd op secundaire analyses op die data door de auteur van onderhavig rapport.

de impact voor de slachtoffers in het bijzonder en de maatschappelijke impact in het algemeen, is minderjarigheid een zeer ernstige vorm van niet-legale prostitutie.

#### 3.2.4 *Uitbuiting*

Uitbuiting van prostituees valt onder mensenhandel en is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Uitbuiting is van alle niet-legale aspecten in de prostitutie het meest lastig te constateren, zowel voor handhavers, opsporingsambtenaren (politie en ISZW) als voor onderzoekers. Bovendien zien sommige slachtoffers van uitbuiting zichzelf niet als slachtoffer. Prostituees afkomstig uit andere landen die volgens Nederlandse normen worden uitgebuit, hebben het hier soms beter dan in hun land van herkomst en voelen zich daardoor geen slachtoffer van uitbuiting. Zowel in de vergunde als in de niet-vergunde prostitutie vindt echter uitbuiting plaats.<sup>27</sup> In de vergunde bedrijven lijkt de bewustwording over uitbuiting de laatste jaren wel te zijn toegenomen en daarmee ook de sociale controle, met mogelijk een preventieve werking. Het niet-vergunde deel van de prostitutiebranche lijkt kwetsbaarder voor uitbuiting omdat daar de controle, zowel door handhavers als de sociale controle, minder is. Wel is de controle door de politie op het niet-vergunde deel de laatste jaren toegenomen. Bij recente controles in de verdiepingsregio's heeft men weinig slachtoffers van mensenhandel getroffen, maar dat wil niet zeggen dat ze er niet zijn, omdat het zoals hierboven is gesteld gecompliceerd is om aan te tonen dat iemand wordt uitgebuit.

Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel heeft een signalenkaart ontwikkeld waarbij vijf signalen zijn omschreven die mogelijk (al dan niet in combinatie met elkaar) een indicatie zijn voor mensenhandel. Het betreft: meervoudige afhankelijkheid; sterke inperking van de basisvrijheden van de betrokkene; slechte arbeidsomstandigheden; aantasting van de lichamelijke integriteit; en het niet-incidenteel zijn van de uitbuiting. De onderzoekers hebben deze indeling en de bijbehorende toelichting en voorbeelden gebruikt bij hun veldwerk.<sup>28</sup> De onderzoekers zijn op meerdere plekken op dergelijke signalen gestuit, waarbij sommige signalen vaker voorkomen dan andere. Echter, van sommige vaker voorkomende signalen, zoals overnachten op de werkplek en wisselende werkplekken, wordt door betrokkenen betwijfeld of dit, indien ze niet in combinatie met andere signalen voorkomen, wel signalen van mensenhandel zijn. Gezien de impact van uitbuiting, zowel voor het slachtoffer als maatschappelijk, vormt uitbuiting net als minderjarigheid een zeer ernstige vorm van niet-legale prostitutie.

Om te weten wat de mening van prostituees is over het vóórkomen van onvrijwilligheid, is in het onderzoek naar de sociale positie van prostituees aan de prostituees gevraagd wat hun mening is over de vrijwilligheid van collega's. Tweederde van de bevroagde prostituees denkt dat de meerderheid van de prostituees vrijwillig werkt. Bijna de helft van de bevroagde prostituees denkt dat de meerderheid van de prostituees een deel van de inkomsten afstaat aan een pooier. Het gaat hier om de perceptie van prostituees en de term 'pooier' kan verschillend geïnterpreteerd zijn. Eén betekenis is dat het iemand is die de prostituee financieel en/of op andere wijze uitbuit, een andere betekenis is dat het iemand is die tegen betaling bepaalde (bedrijfsmatige) handelingen voor de prostituee verricht. Van misstanden of gedwon-

---

<sup>27</sup> Dit is onder meer duidelijk geworden door enkele grote strafzaken tegen mensenhandelaren in de afgelopen jaren en recente grootschalige opsporingsacties.

<sup>28</sup> De onderzoekers zijn goed voorbereid met de signalenkaart, maar zijn niet specifiek getraind in het oppikken van signalen van mensenhandel.



gen werk lijkt niet of nauwelijks sprake bij de ruim 360 geïnterviewde prostituees zelf (Bleeker, Heuts, Timmermans & Homburg, 2014).<sup>29</sup>

### 3.3 Schattingsmogelijkheden voor (ontwikkeling in) omvang

De omvang van vergunde prostitutie is via gegevensverzameling bij gemeenten in beeld te brengen. Bovendien zal met de voorgenomen invoering van de Wrp naar verwachting een deel van de escort beter in beeld komen door de invoering van een landelijk escortregister. Echter, de prostitutie die niet vergund is, blijft voor een belangrijk deel buiten beeld. De omvang daarvan zal vanwege het deels verborgen karakter nooit precies bekend zijn; een beredeneerde schatting is op termijn het maximaal haalbare. In paragraaf 3.2.1 is aangegeven dat op verschillende manieren is getracht de omvang van niet-vergunde niet-legale prostitutie te schatten, maar dat dit momenteel niet tot betrouwbare resultaten leidt. Het pad dat de meeste kans lijkt te bieden op het leveren van een beredeneerde schatting van de omvang van niet-vergunde prostitutie, loopt via een analyse van internetadvertenties. In paragraaf 3.2.1 is aangegeven dat voor het schatten van de omvang op basis van internetadvertenties een flinke analyseslag noodzakelijk is, zowel om de vergunde bedrijven er uit te filteren als om dubbelingen en verouderde informatie te verwijderen (Nijkamp, Sijstra, Snippe, & Bieleman, 2014). Een mogelijkheid die verkend zou kunnen worden is een op eenzelfde moment door alle gemeenten (gezamenlijk en mogelijk in samenwerking met de politie) uit te voeren analyse, aangevuld met een steekproef van controles. Op basis van de gemeentelijke schattingen kan dan getracht worden tot een landelijke schatting te komen (Van Wijk, Van Ham, Harde- man & Bremmers, 2014).

Een tweede pad om te komen tot een schatting van de omvang van niet-vergunde prostitutie kan lopen via een schatting met behulp van de vangst-hervangst methode op meerdere registraties.<sup>30</sup> Om dit mogelijk te maken zullen echter de registraties van verschillende instanties moeten worden aangepast, zoals vermeld in paragraaf 3.2.1.

---

<sup>29</sup> Met de kanttekening dat dwang voor interviewers ook niet eenvoudig valt vast te stellen in een interview, net zoals het moeilijk is vast te stellen voor controleurs.

<sup>30</sup> Indien voor de schatting meerdere bestanden worden gebruikt spreekt men ook wel van Multiple Systems Estimation, MSE, een methode die recent door het Home Office in Groot-Brittannië is toegepast voor de schatting van de omvang van moderne slavernij (Silverman, 2014).



## 4 Toezicht en handhaving<sup>31</sup>

### 4.1 Vergunde prostitutie

De vergunde prostitutie wordt vaak periodiek gecontroleerd, al dan niet op vaste momenten in het jaar. Daarnaast worden er controles uitgevoerd naar aanleiding van meldingen van overlast door omwonenden of bijvoorbeeld voor het afgeven van een bouwvergunning.

Binnen de gemeenten zijn de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid het meest betrokken bij het toezicht op en de handhaving van het prostitutiebeleid en deze afdelingen voeren ook meestal de regie. Andere afdelingen die regelmatig een rol spelen zijn Bouw- en Woningtoezicht en Ruimtelijke Ordening. Daarnaast worden instanties buiten de gemeenten betrokken bij toezicht en handhaving. In verreweg de meeste gevallen (meer dan 90%) is de politie betrokken als uitvoerder van bestuurlijke controles. De politie moet daarvoor gemandateerd zijn door de gemeente.<sup>32</sup> Andere partijen die vaak worden betrokken, zijn onder meer het OM, de GGD, de ISZW en de Belastingdienst. De teams van de politie die deze controles uitvoeren kennen de exploitanten en prostituees vaak. De politie controleert onder andere de paspoorten van de prostituees en probeert uit gesprekken af te leiden of er mogelijk sprake is van dwang of uitbuiting. Ook worden er grotere controles uitgevoerd die voornamelijk zijn gericht op escortprostitutie. De politie bestelt daarbij, soms in samenwerking met de belastingdienst, prostituees en controleert bij aankomst van de prostituees de paspoorten en probeert te achterhalen of er mogelijk sprake is van dwang of uitbuiting.

In ongeveer de helft van de gemeenten worden de controles bij vergunde bedrijven soms van te voren aangekondigd, in de andere helft nooit. Bij de controles worden weinig misstanden geconstateerd. De hoge intensiteit van de controles en de impact van sancties op de bedrijfsvoering zijn volgens de gemeenten belangrijke factoren in het nalevingsgedrag van exploitanten, naast de eigen norm van exploitanten over de branche. Sinds 2010 zijn er in het vergunde deel van de branche volgens opgave van de gemeenten in totaal 116 sancties opgelegd. In totaal zijn er in 2013 23 vergunningen ingetrokken en 17 aangevraagde vergunningen geweigerd, onder meer in verband met strijdigheid met bestemmingsplannen of op grond van de Wet bibob.

### 4.2 Niet-vergunde prostitutie

De controles in de niet-vergunde prostitutie worden eveneens vooral uitgevoerd door de politie al dan niet in samenwerking met andere instanties. De controles vinden vaak plaats in regionaal verband maar ook op gemeentelijk of juist landelijk niveau. Doel van de controles is vooral het achterhalen van eventuele minderjarigen of dwangsituaties in de prostitutie. Op basis van advertenties op internet worden afspraken gemaakt met prostituees voor controles. De politie kan identiteitspapieren controleren op basis van haar (gemandateerde) bestuursrechtelijke bevoegdheden en vervolgens op basis van haar strafrechtelijke bevoegdheden direct verder optreden indien slachtoffers van mensenhandel worden aangetroffen. In de praktijk

---

<sup>31</sup> Tenzij anders vermeld zijn de gegevens in dit hoofdstuk afkomstig uit het onderzoek naar beleid, toezicht en handhaving van Van Wijk, Van Ham, Hardeman en Bremmers (2014).

<sup>32</sup> In ongeveer de helft van de gemeenten is de politie echter niet gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren.

blijken de lokale en regionale bestuurlijke controles vooral het controleren van (bedrijfsmatig werkende) thuiswerkers te betreffen. Naar aanleiding van bestuurlijke controles worden vaak bestuurlijke rapportages opgemaakt. Ongeveer tweederde van de gemeenten neemt altijd of regelmatig maatregelen naar aanleiding van een bestuurlijke rapportage. In totaal zijn er sinds 2010 volgens opgave van de gemeenten 190 sancties opgelegd in het niet-vergunde deel van de branche. In de meeste gevallen bestaat de maatregel uit het geven van een waarschuwing (bestuurlijke maatregel) aan een niet-vergund niet-legaal werkende prostituee. Bij de bestuurlijke controles komen sporadisch vormen van mensenhandel aan het licht.

Soms vinden grote landelijk georganiseerde controles plaats, met betrekking tot zowel de escort als de thuisprostitutie. Bij een landelijke actiedag in 2013 zijn 500-600 advertenties geselecteerd (waarbij gekeken is naar risicoprofielen in termen van mensenhandel). Dit heeft geresulteerd in 73 controles (dit zijn er veel minder dan het aantal advertenties, onder andere omdat telefoons vaak niet worden opgenomen) die hebben geresulteerd in twee aanhoudingen en een aantal signalen van mogelijke mensenhandel. Het is echter moeilijk voor de controleurs om in een kort gesprek vast te stellen of een prostituee wordt gedwongen of uitgebuit.

Ook vinden er soms georganiseerde controles plaats in een bepaald deel van de branche. Zo vond in 2012 met behulp van het Nederlands Forensisch Instituut een actie plaats in het kader van het project 'The Wall' in dertien Chinese massagesalons in Rotterdam, Den Haag en Amsterdam, waarbij in meer dan de helft van de salons biologisch materiaal is gevonden dat kan duiden op (niet-legale) seksuele dienstverlening.

Ter bevordering van een integrale en programmatische aanpak van mensenhandel is in 2008 de Task Force Aanpak Mensenhandel opgericht onder voorzitterschap van het OM. Andere deelnemers zijn diverse ministeries, diverse gemeenten, de politie, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), de KMar, de IND, CoMensha, de zittende magistratuur, de Kamer van Koophandel, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen. De Task Force heeft de opdracht om knelpunten bij de aanpak van mensenhandel te signaleren, samenwerking te bevorderen en oplossingen aan te dragen (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013).

### **4.3 Knelpunten in handhaving**

Uit het onderzoek komt naar voren dat niet alle bestuurlijke rapportages (kunnen) worden benut door gemeenten. Rapportages verschillen per eenheid qua inhoud (gedetailleerdheid en onderbouwing) en omvang. Door respondenten wordt gepleit voor een uniform format waarbij rekening wordt gehouden met bestuurlijke eisen en wensen.

Daarnaast zijn maatregelen (veelal waarschuwingen) vooral gericht op prostituees die niet-legaal werken. Exploitanten en facilitators worden met de huidige handhaving nauwelijks bereikt. De maatregelen die gericht zijn op niet-legaal werkende prostituees (waarschuwingen en eventueel daarna de oplegging van een dwangsom), lijken beperkt in effectiviteit omdat waarschuwingen niet overdraagbaar zijn naar andere gemeenten.

Bovendien leiden succesvolle handhavingsstrategieën tot contra-strategieën (zoals ook op andere terreinen). Hierdoor zijn voortdurend vernieuwingen in handhaving vereist. Zo hebben de escortcontroles, die sinds 2004 worden gehouden, geleid tot extra voorzichtigheid bij prostituees en exploitanten indien een escort op een hotel-

kamer wordt besteld en kwamen prostituees soms niet opdagen. De politie heeft daar op gereageerd door sinds 2009 zogenoemde omgekeerde escortcontroles te houden, waarbij de politie naar locaties toe gaat. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat klanten van escortprostituees niet altijd meer direct naar de locatie worden verwezen waar de ontmoeting plaatsvindt, maar eerst naar een tussenlocatie waar wordt bekeken of het geen politie betreft. De toegenomen aandacht van de politie voor internet kan ertoe leiden dat door aanbieders van prostitutie-niches, die er veel belang bij hebben om niet ontdekt te worden, wordt uitgeweken naar zogenoemde TOR-netwerken<sup>33</sup> (Nijkamp, Sijtstra, Snippe, & Bieleman, 2014).

Een mogelijk knelpunt voor de nabije toekomst komt voort uit de vorming van de Nationale Politie en de daarbij behorende intentie van de Nationale Politie om zich te richten op haar kerntaken.<sup>34</sup> Wellicht leidt dit ertoe dat de politie zich zal terugtrekken uit de bestuurlijke controles. Het is de vraag of gemeenten voldoende capaciteit beschikbaar hebben en stellen en deskundigheid in huis hebben om deze taak over te nemen en signalen van mensenhandel te kunnen detecteren. Het risico bestaat dat het beperkte zicht op de niet-vergunde prostitutie zal verminderen.

---

<sup>33</sup> TOR staat voor The Onion Router, een speciaal netwerk dat gebruikers anonimiseert.

<sup>34</sup> Een bijkomende verandering is dat de bestrijding van mensenhandel een taak wordt van de vreemdelingenpolitie, waar deze eerder vooral bij andere onderdelen van de politie was belegd (Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen, 2013).



## 5 De sociale positie van prostituees

De basis voor dit hoofdstuk wordt gevormd door het onderzoek naar de sociale positie van prostituees, zoals die wordt gepercipieerd door de prostituees zelf (zie Bleeker, Heuts, Timmermans, & Homburg, 2014). De prostituees zijn werkzaam bij een vergund bedrijf en/of werkzaam als zelfstandige escort of thuisprostitutee. De ruim 360 geïnterviewde prostituees zijn afkomstig uit 34 verschillende landen. Iets minder dan de helft (47%) is in Nederland geboren, 21% komt uit Oost-Europa, 15% uit Midden- en Zuid-Amerika en 11% uit Azië. Van de respondenten heeft 1% de leeftijd van 18, 19 of 20 jaar, de rest is ouder. De gemiddelde leeftijd varieert per branche-onderdeel. In de meeste branche-onderdelen ligt de gemiddelde leeftijd tussen de 33 en 36 jaar. Thuiswerkers en prostituees in massagesalons zijn ouder, met een gemiddelde leeftijd van respectievelijk 39 en 43 jaar. De startleeftijd van de respondenten ligt vanzelfsprekend lager dan de huidige leeftijd. De gemiddelde startleeftijd is 28 jaar en 22% is in de prostitutie begonnen voordat ze 21 jaar oud waren. Hiervan was 4% jonger dan 18 jaar bij start in de prostitutie.<sup>35</sup> De respondenten hebben een flinke ervaring in de prostitutie, gemiddeld hebben ze al 7,5 jaar gewerkt in deze branche.

### 5.1 Arbeidsrelatie

In 2006 heerste nog grote verwarring in de prostitutiebranche over de vormgeving van de arbeidsverhoudingen en over de arbeidsrechtelijke positie van prostituees. Bijna alle geïnterviewde prostituees in de vergunde bedrijven (95%) gaven toen aan als zelfstandige te werken, terwijl er in werkelijkheid zich vaak zodanige bemoeienis van de exploitanten met de werkzaamheden van prostituees voordeed, dat feitelijk sprake was van een gezagsrelatie (Daalder, 2007). In overleg tussen de Belastingdienst en de exploitanten is met ingang van 2009 de zogenoemde opting-in-regeling ingevoerd. Sindsdien zijn er drie mogelijkheden voor prostituees: werken als zelfstandige; werken in loondienst bij een exploitant; en werken voor een exploitant via het voorwaardenpakket (opting-in). De exploitant moet dan een overeenkomst hebben getekend met de Belastingdienst en voldoen aan de voorwaarden die daarbij horen.<sup>36</sup> In de clubs, privéhuizen en massagesalons is de opting-in-regeling inmiddels ingeburgerd geraakt. Van de respondenten in de clubs/privéhuizen geeft 82% aan via de opting-in-regeling te werken en van de respondenten in de massagesalons is dit 94%. Bij de thuiswerkers en degene die in de raamprostitutie werken zegt 100% als zelfstandige te werken, in de escort geldt dit voor 73%. Slechts 3% van de totale groep respondenten geeft aan in loondienst te werken.

Over het algemeen (79%) zijn de prostituees tevreden over hun arbeidsrelatie. Redenen voor ontevredenheid zijn het niet opbouwen van pensioen en de hoogte van de huur van de werkplek.

Over verschillende aspecten worden afspraken gemaakt tussen de prostituee enerzijds en de exploitant, werkgever of raambeheerder anderzijds. Sommige aspecten bepalen prostituees vooral zelf (zoals de keuze van klanten, de te verrichten diensten, welke kleding ze dragen tijdens het werk en hun werktijden). Het deel van de inkomsten dat wordt afgedragen aan de werkgever of exploitant wordt in meer dan 80% bepaald door de exploitant/werkgever. Ook de hoogte van de huur van de werkplek en de prijs die aan klanten gevraagd wordt, wordt voor het merendeel

<sup>35</sup> Zie voor een nadere analyse van deze groep paragraaf 3.2.3.

<sup>36</sup> Zie ook paragraaf 2.2.

bepaald door de exploitant/werkgever/raamverhuurder. Sommige aspecten zijn voor prostituees belangrijker om zelf te bepalen dan andere. Het belangrijkste is dat ze zelf kunnen bepalen met welke klanten ze werken en dat ze zelf kunnen bepalen wat zij vragen voor een bepaalde seksuele handeling.

## 5.2 Arbeidsomstandigheden

Het gemiddelde aantal uren per week dat prostituees werken, kent een grote variatie en verschilt voor de diverse onderdelen van de seksbranche. Prostituees die werkzaam zijn in de raamprostitutie werken de meeste uren per week, gemiddeld 43 uur. Prostituees die als escort werkzaam zijn, werken het minste aantal uren per week, gemiddeld elf uur. Overigens verschilt de betekenis van werktijd wel, doordat raamprostituees te maken hebben met wachttijd die logischerwijs meegeteld wordt bij het aantal werkuren. Met name bij prostituees die als zelfstandige escort werken of als thuisprostituee, doet zich minder meegetelde wachttijd voor.

De meeste respondenten (88%) geven de voorkeur aan het werken op een werkplek waar de werkgever of exploitant een vergunning heeft. De belangrijkste reden daarvoor is de veiligheid. Aspecten die belangrijk zijn bij de keuze voor een werkplek zijn verder vooral de aantrekkelijkheid van de werkplek, de verwachting van hogere inkomsten dan elders en een goede werkgever of exploitant.

De meerderheid van de respondenten is tevreden over de wijze waarop hun werkzaamheden verlopen. Redenen daarvoor zijn onder andere de zelfstandigheid, de goede relatie met collega's en de goede relatie met de werkgever/exploitant. Redenen voor ontevredenheid zijn onder andere te lage verdiensten en te weinig klanten. Prostituees die werkzaam zijn in de raamprostitutie zijn het meest ontevreden over de verdiensten. Ongeveer de helft van de prostituees zegt te weten waar ze terecht kunnen voor ondersteuning bij problemen met de exploitant of werkgever. Overigens vinden bijna alle respondenten dat de branche de veiligheid en hygiëne van de werkplekken kan verbeteren.

## 5.3 Inkomsten

De verdiensten binnen de prostitutiebranche lopen flink uiteen. Aspecten die dit mede bepalen zijn het tarief dat aan klanten gevraagd wordt, de kosten van bijvoorbeeld kamerhuur, het percentage dat afgedragen moet worden aan de exploitant of werkgever en het aantal werkuren. Thuiswerkers en prostituees in de escort en raamprostitutie bepalen in veel gevallen zelf het tarief dat aan klanten gevraagd wordt en kunnen deze inkomsten ook veelal zelf behouden (hoewel ze wel kosten maken die ze zelf moeten betalen, zoals raamhuur). Bij clubs, privéhuizen en massagesalons bepaalt de exploitant/werkgever meestal het tarief dat aan klanten wordt berekend en ontvangen de meeste prostituees een vast percentage per klant. Aan de prostituees is gevraagd een schatting te maken van hun wekelijkse inkomsten na afdracht van belastingen en huur. Door de wisselende inkomsten is het vaak moeilijk voor prostituees aan te geven wat hun gemiddelde inkomsten zijn en niet iedereen wilde een schatting geven. Niettemin hebben 270 prostituees wel een schatting gegeven in categorieën. Een groot deel van de prostituees (43%) houdt minder dan € 250 per week over aan het werk. Dit geldt zelfs voor 63% van de thuiswerkers. Hierbij is echter van belang dat thuiswerkers gemiddeld slechts zestien uur per week werken in de prostitutie en dat 37% er een baan buiten de prostitutie bij heeft. Van de prostituees verdient 6% netto meer dan € 1.000 per week, dit geldt voor 10% van de prostituees die werkzaam zijn in de escort. Prostituees in de raamprostitutie werken met gemiddeld 43 uur per week de meeste



uren per week. Toch houdt drie kwart van de raamprostituees volgens eigen zeggen minder dan € 500 per week netto over.

#### 5.4 Welzijn

De levensstijl van prostituees is over het algemeen minder gezond dan die van de gemiddelde Nederlandse bevolking. Vergeleken met de Nederlandse bevolking (of voor zover mogelijk vergeleken met de Nederlandse vrouwen)<sup>37</sup> roken prostituees meer, gebruiken ze meer softdrugs en meer harddrugs, drinken ze meer alcohol en gebruiken ze iets meer kalmeringsmiddelen. Bovendien sporten ze minder. Vergeleken met 2006 lijkt er wel een verbetering op onder andere het gebied van roken, alcoholgebruik en sporten. Een deel van de prostituees heeft last van gespannenheid, somberheid en eenzaamheid. Van de prostituees komt 40% door het werk weleens in aangrijpende situaties terecht. Verontrustende gedachten en/of slaapproblemen zijn de meest voorkomende gevolgen daarvan. Bijna de helft van de prostituees vindt hun werk soms emotioneel zwaar. Een grote meerderheid van de prostituees zegt wel te weten waar ze terecht kunnen voor ondersteuning op het terrein van de gezondheidszorg.

De meeste respondenten vinden dat zij zelf goed behandeld zijn het afgelopen jaar door diverse organisaties, zoals de GGD, huisarts, zedenpolitie, Kamer van Koophandel en banken. Relatief minder goed behandeld voelen zij zich door de Belastingdienst, UWV en sociale dienst, maar toch voelt meer dan tweederde zich ook door deze organisaties goed behandeld. Hoewel de prostituees dus persoonlijk wel goede ervaringen hebben met diverse instanties, vinden zij het wel belangrijk dat gewerkt wordt aan een betere bejegening van prostituees door instanties en aan een imagoverbetering van het beroep bij burgers en instellingen. Tegelijkertijd vindt een meerderheid anonimiteit zeer belangrijk, zowel in contacten met organisaties als met het oog op familie, vrienden en kennissen waarvoor zij de aard van hun werkzaamheden verborgen houden.

#### 5.5 Mobiliteit

Redenen om te beginnen als prostituee zijn vooral van financiële aard, maar er is ook een substantiële groep (27%) die aangeeft met het werk te zijn begonnen 'omdat het me leuk leek'. Dit komt het meest voor bij prostituees die werkzaam zijn in de escort (47%) en bij thuiswerkers (37%). Van de respondenten geeft 4% aan dat ze door iemand anders zijn overgehaald om dit werk te gaan doen. Dit komt het meest voor bij prostituees die werkzaam zijn in de raamprostitutie (8%).

De grote meerderheid van de respondenten heeft voorheen een baan buiten de prostitutie gehad. In de raamprostitutie werken relatief veel respondenten (25%) die nooit een andere betaalde baan gehad hebben. Ongeveer een kwart van de respondenten heeft momenteel een andere betaalde baan naast het werk in de prostitutie. Dit komt het meest voor bij prostituees werkzaam in de escort (45%) en thuiswerkers (37%) en het minst bij prostituees werkzaam in massagesalons (11%) en in de raamprostitutie (12%). Ongeveer de helft van de respondenten denkt er wel eens over na om te stoppen met prostitutie. Ruim de helft van de respondenten is minstens één maal daadwerkelijk gestopt. Ongeveer de helft van de prostituees

---

<sup>37</sup> Het CBS en de Nationale Drug Monitor zijn gebruikt als bron voor landelijke cijfers, zie Bleeker, Heuts, Timmermans & Homburg, 2014.

zegt te weten waar ze terecht kunnen voor ondersteuning als ze willen stoppen met het werk, maar degenen die wel eens gestopt zijn hebben bijna nooit gebruik gemaakt van hulpinstanties. Verreweg de meesten zijn zonder enige hulp gestopt en een kleinere groep is gestopt met behulp van familie, vrienden of kennissen. De meest voorkomende redenen om terug te keren naar de prostitutie zijn financiële redenen.

Prostituees wisselen geregeld van werkplek. De respondenten werken gemiddeld drie jaar op de huidige werkplek<sup>38</sup> en hebben gemiddeld tot op heden drie verschillende werkplekken binnen de branche gehad. De meest genoemde redenen voor verandering van werkplek zijn te lage inkomsten, het willen uitproberen van een andere plek en problemen met de exploitant of werkgever. Ongeveer 20% (met name thuiswerkers en prostituees werkzaam in de escort) heeft buiten de werkplek waar ze geïnterviewd zijn, nog een andere werkplek binnen de prostitutie.

---

<sup>38</sup> Het gemiddeld is het hoogst bij thuiswerkers, gevolgd door prostituees werkzaam in de raamprostitutie. Het gemiddelde is het laagst bij prostituees werkzaam in massagesalons en daarna bij prostituees werkzaam in clubs en privéhuizen.

## 6 Conclusies en overwegingen

### **Beleid**

Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft prostitutiebeleid ontwikkeld, waarbij bijna altijd een vergunningstelsel is opgesteld met een vergunningplicht voor seksclubs, privéhuizen, escortbedrijven, parenclubs, erotische massagesalons, seksbioscopen en raamprostitutie (hoewel raamprostitutie in veel gemeenten niet is toegestaan). Straatprostitutie is bijna nergens toegestaan en wordt ook niet gedoogd. De positie van thuisprostitutie varieert sterk per gemeente. In ongeveer de helft van de gemeenten valt bedrijfsmatige thuisprostitutie onder de vergunningplicht, maar de condities waaronder thuisprostitutie als bedrijfsmatig wordt gezien verschillen per gemeente en zijn voor betrokkenen niet altijd helder. Een groot deel van de gemeenten kent een maximumbeleid maar doordat het werkelijke aantal bedrijven in een aantal gemeenten onder het maximum ligt is er, wat aantal vergunningen betreft, wel ruimte voor nieuwe bedrijven. Echter, in de praktijk wordt de vestiging van nieuwe bedrijven (en daarmee innovatie door bijvoorbeeld andere organisatievormen) belemmerd door vestigingsvoorwaarden.

### **Handhaving**

Zowel in het vergunde als in het niet-vergunde deel van de branche worden de controles meestal uitgevoerd door of onder regie van de politie. Vrijwel overal in het land vinden periodiek controles van vergunde bedrijven plaats, waarbij de politie onder andere paspoorten van prostituees controleert en in gesprekken met prostituees probeert te achterhalen of er mogelijk sprake is van dwang of uitbuiting. Bij de controles worden weinig misstanden geconstateerd. De hoge intensiteit van de controles lijkt een belangrijke positieve invloed te hebben op het nalevingsgedrag van exploitanten (en het lijkt dus van belang de controles op peil te houden). Bij controles in het niet-vergunde deel van de branche vormen advertenties op internet vaak het startpunt voor de politie. Soms vinden grote (regionaal of landelijk) georganiseerde acties plaats, zowel met betrekking tot de escort als thuisprostitutie of in specifieke onderdelen van de branche, zoals massagesalons.

### **Knelpunten in handhaving**

De politie maakt regelmatig bestuurlijke rapportages op naar aanleiding van de controles, maar dit leidt niet altijd tot bestuurlijke maatregelen. Maatregelen (veelal waarschuwingen) zijn vooral gericht op niet-legaal werkende prostituees en minder op exploitanten en facilitators. Een complicatie bij de handhaving is dat succesvolle handhavingstrategieën, net als bij andere soorten criminaliteit, leiden tot contrastrategieën waardoor innovatie in handhaving noodzakelijk blijft. Het is overigens nog onduidelijk wat de vorming van de Nationale Politie betekent voor de rol van de politie bij het toezicht en de handhaving in de prostitutiebranche en daarmee voor het zicht op mogelijke misstanden.

### **Omvang legale prostitutie**

Legale prostitutie bestaat uit vergunde prostitutie en niet-vergunde maar wel legale prostitutie.

In Nederland zijn momenteel volgens de opgave van gemeenten 674 vergunde seksbedrijven. Het aantal is gedaald ten opzichte van het aantal van 1.127 getelde vergunningen in 2006. Raambordelen, seksclubs en privéhuizen komen het meest voor onder de vergunde bedrijven. In deze branche-onderdelen heeft ook de grootste daling van bedrijven plaatsgevonden.

Niet-vergunde legale prostitutie bestaat voornamelijk uit zelfstandig werkende thuisprostituees in gemeenten waar geen vergunningplicht geldt voor (bedrijfsma-

tige) thuisprostitutie. Naast thuisprostitutie bestaan er ook niet-vergunde legale escortbedrijven in het kleine aantal gemeenten waar voor een escortbedrijf geen vergunning nodig is. Er is weinig zicht op legale niet-vergunde prostitutie binnen gemeenten, minder dan de helft van de gemeenten geeft aan het aantal legale niet-vergunde bedrijven te kennen. Indien de Wrp wordt ingevoerd zal op basis van de bedrijfsadministraties van vergunde bedrijven een schatting van het aantal prostituees dat werkzaam is in de vergunde bedrijven mogelijk worden.

### **Niet-legale prostitutie**

Van de verschillende vormen van niet-legale prostitutie komt niet-vergunde prostitutie het meest voor. De meest voorkomende verschijningsvormen hiervan zijn bedrijfsmatige thuisprostitutie en escort, gevolgd door erotische massagesalons en op sommige plaatsen straatprostitutie buiten tippelzones. Verschijningsvormen die in beperktere mate voorkomen zijn prostitutie bij bungalowparken en campings, hotelprostitutie, niet-vergunde seksclubs en privéhuizen en prostitutie in seksbioscopen, parenclubs en sauna's. Daarnaast zijn er mogelijk enkele kleine besloten netwerken die voor zowel politie als onderzoekers nauwelijks toegankelijk zijn. De werving van klanten voor thuisprostituees en escorts vindt vooral via internet plaats, zowel via advertenties op sites als via chatfuncties.

Niet-legale arbeid in de zin van prostituees afkomstig van buiten de EER die niet in het bezit zijn van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning, komt nauwelijks voor in vergunde bedrijven en ook niet veel voor in niet-legale bedrijven. Doordat de EER in de loop der jaren is uitgebreid, horen Midden- en Oost-Europese landen waaruit veel prostituees afkomstig zijn tegenwoordig bij de EER. Zuid- en Midden-Amerikaanse prostituees zijn vaak in het bezit van een Spaans paspoort en Aziatische prostituees hebben vaak een Nederlandse partner waardoor ze legaal kunnen werken.

Een vorm van niet-legale prostitutie met grote persoonlijke (en maatschappelijke) impact is minderjarigheid. In de vergunde bedrijven lijkt minderjarigheid niet voor te komen en ook bij controles van niet-vergunde bedrijven worden minderjarigen zelden aangetroffen. Minderjarigen die in de prostitutie belanden (bijvoorbeeld onder druk van verspreiding van erotisch materiaal dat is verkregen via sociale media), komen vermoedelijk meestal in kleine netwerken terecht met klanten uit de directe omgeving van de minderjarigen en/of de vermoedelijke uitbuiters. Uitbuiting is van alle niet-legale aspecten van prostitutie het meest lastig te constateren voor zowel politie als onderzoekers. Daarbij zien prostituees die volgens Nederlandse normen worden uitgebuit, zichzelf soms niet als slachtoffer van uitbuiting. Uitbuiting vindt zowel in het vergunde als in het niet-vergunde deel van de branche plaats. In het vergunde deel lijkt de bewustwording en daarmee de sociale controle wel toe te nemen.

### **Omvangschattingen voor niet-legale prostitutie**

Niet-legale prostitutie speelt zich grotendeels in het verborgene af en de omvang van dit verschijnsel zal daarom nooit exact bekend worden.<sup>39</sup> Prostituees zullen echter altijd klanten moeten werven en aangezien dat meestal via internet gebeurt, lijkt internet de beste bron voor het verzamelen van informatie als basis voor een beredeneerde schatting van de omvang. In het onderzoek naar niet-legale prostitutie is verkend hoe het aanbod op internet als basis kan dienen voor een schatting van de omvang. Daarbij is gebleken dat het aanbod op internet vele malen groter is dan het werkelijke aanbod. De ruim 28.000 verschillende advertenties voor prosti-

---

<sup>39</sup> Het ontbreken van een betrouwbare schatting voor de omvang van niet-legale prostitutie is niet uniek voor Nederland. Wereldwijd geldt een gebrek aan betrouwbare schattingen. Schattingen die wel gepresenteerd worden zijn doorgaans zeer slecht onderbouwd. Zie voor dit probleem bijvoorbeeld Weitzer, 2013.

tuees die de onderzoekers hebben gevonden, werden door analyse gereduceerd tot circa 8.685 unieke telefoonnummers waarmee prostituees op een willekeurige dag adverteren op internet. Het aantal prostituees dat werkt in niet-vergunde bedrijven is kleiner, omdat een deel van deze nummers prostituees betreft die in een vergund bedrijf werken. Bovendien is uit interviews en observaties bekend dat prostituees (en escortbureaus) vaak meerdere telefoonnummers en profielen gebruiken. Andere complicerende factoren zijn verouderde informatie op internet (niet-bestaande nummers), het feit dat een telefoonnummer van een bemiddelaar kan zijn die toegang biedt tot meerdere prostituees en (met name mannelijke) prostituees die werven via een chatbox, interne websiteberichten of email. Een goede schatting hebben de onderzoekers daardoor nog niet kunnen maken op basis van deze internetdata. Wel is duidelijk dat het aantal prostituees dat zich op internet aanbiedt (veel) kleiner is dan op basis van het aantal advertenties lijkt. Indien internetadvertenties in de toekomst gebruikt worden voor een schatting van de omvang van niet-legale prostitutie, dan is een flinke (arbeidsintensieve) analyseslag noodzakelijk. Wellicht is het mogelijk dit in verschillende gemeenten tegelijk te doen en de resultaten te combineren.

Een schatting van de omvang van niet-legale prostitutie met behulp van de vangst-hervangst methode op basis van registraties is momenteel niet mogelijk. Indien registraties zodanig worden aangepast, dat bijvoorbeeld de identificatie van personen mogelijk wordt, dan is een dergelijke schatting in de toekomst wellicht wel mogelijk.

### **Gepercipieerde sociale positie prostituees**

De meeste prostituees in de vergunde bedrijven zijn tevreden over hun arbeidsrelatie. Zij werken bij voorkeur in een vergund bedrijf, met name vanwege de veiligheid. De wijze waarop arbeidsverhoudingen zijn vormgegeven varieert per onderdeel van de branche. De meeste prostituees in de vergunde bedrijven en zelfstandig werkende escortprostituees en thuiswerkers zijn tevreden over de manier waarop zij hun werk kunnen doen. De tevredenheid wordt in positieve zin onder andere beïnvloed door een goede relatie met collega's en/of de werkgever en door onafhankelijk te kunnen werken en in negatieve zin door de (hoge) huur van de werkplek. Over persoonlijke ervaringen met bejegening door diverse instanties zijn deze prostituees over het algemeen tevreden, maar zij vinden dat bejegening in het algemeen en het imago van het beroep bij instellingen en burgers verbetering behoeven. Hoewel gezondheid en welbevinden van de prostituees iets verbeterd lijken ten opzichte van 2006, zijn die wel slechter dan bij de algemene bevolking. Bijna de helft van de prostituees die werken in vergunde bedrijven of als zelfstandige escort of thuiswerker vindt het werk soms emotioneel zwaar en meer dan eenderde komt weleens via het werk in aangrijpende situaties terecht.

### **Tot slot enkele overwegingen**

De doelstellingen van de Wrp worden door veel betrokkenen uit alle geledingen (zoals prostituees, exploitanten, handhavers en hulpverleners) onderschreven. Er is veel steun voor de aanpak van mensenhandel en misstanden in de prostitutie, meer uniformiteit in beleid en regelgeving en de invoering van een minimumleeftijd van 21 jaar voor prostituees. Tegelijkertijd leven er zorgen bij veel betrokkenen. Een belangrijk punt van zorg is de positie van prostituees die de leeftijd van 21 jaar nog niet bereikt hebben. Er wordt sterk gepleit voor een overgangsregeling voor degenen die nog geen 21 jaar oud zijn en al in de prostitutie werkzaam zijn indien de Wrp wordt aangenomen en de leeftijdsgrens van kracht wordt. De zorg bestaat dat deze prostituees bij het ontbreken van een overgangsregeling naar de niet-legale prostitutie worden gedreven en daar op zichzelf aangewezen zijn met een gebrek aan sociale controle en onbereikbaar voor hulpverleners. Een ander zorgpunt is

gelegen in hoe gecontroleerd kan worden dat de exploitanten hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de bescherming van de gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees goed oppakken. Bovendien is het de vraag in hoeverre de Wrp meer uniformiteit gaat genereren met betrekking tot de definiëring van bedrijfsmatige thuisprostitutie.

Uit de onderzoeken komen raamprostituees naar voren als een mogelijk extra kwetsbare groep met betrekking tot zelfsturing en autonomie. Zij melden minder vaak dan andere prostituees in vergunde bedrijven of zelfstandig werkende escorts of thuiswerkers dat ze begonnen zijn met het werk omdat het ze leuk leek, en vaker dat ze begonnen zijn uit financiële motieven of omdat iemand ze er toe heeft overgehaald of er toe heeft geadviseerd.<sup>40</sup> Daarnaast zijn er in de raamprostitutie relatief veel buitenlandse vrouwen werkzaam (81% van de geïnterviewde prostituees uit de raamprostitutie is afkomstig uit het buitenland). De afname van het aantal raambordelen heeft bovendien geleid tot stijgende huurprijzen en ongunstige huurvoorwaarden voor prostituees (met name in Amsterdam<sup>41</sup>), waardoor zij vaak lange dagen moeten maken en veel moeten werken om de huur op te kunnen brengen. Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat zij met gemiddeld 43 uren per week verreweg de langste werkweek kennen, vergeleken met prostituees die werkzaam zijn in andere vergunde bedrijven of als zelfstandige escort of thuiswerker. Uitbreiding van het aantal ramen ligt niet in het verschiep. Er zijn weinig panden waarin volgens bestemmingsplannen raamprostitutie mag plaatsvinden. Indien een eigenaar van een pand niet door de Bibob-screening heen komt, is de vestiging van een nieuwe exploitant in dat pand in de praktijk vaak problematisch. Hierdoor is innovatie in de raamprostitutie, bijvoorbeeld door een collectief van prostituees, zeer moeilijk te verwezenlijken.

Er is al een aantal jaren een dalende trend in traditionele vormen van prostitutiebedrijven, zoals seksclubs en privéhuizen. Flexibele vormen, waarin meer zelfstandig werkende prostituees hun klanten werven via internet en sociale media, nemen toe. Deze trend is niet uniek voor de prostitutiebranche, maar ligt in lijn met de toename van de verkoop van producten en diensten via internet en de groei van het aantal zogenaamde zzp-ers (zelfstandige zonder personeel)<sup>42</sup> in andere branches in Nederland. Naar verwachting zal deze trend de komende jaren doorzetten. Dit compliceert toezicht en handhaving, maar aan de andere kant lijkt dit mogelijkheden te bieden voor prostituees die zelfstandig en zonder bemoeienis van een exploitant willen werken en daardoor wellicht meer autonomie kunnen bewerkstelligen. Zelfstandig werkende escorts en thuiswerkers geven vergeleken met prostituees in vergunde bedrijven relatief vaak aan dat ze gestart zijn als prostituee vanuit een positieve reden (dat het werk hen leuk leek) en als motivatie voor de vorm van thuiswerk wordt onder meer genoemd dat ze hun eigen werktijden willen bepalen en zich niet willen conformeren aan de huisregels van een club of escortbureau. In die zin is het voor discussie vatbaar of het vanuit het oogpunt van het bestrijden van (ernstige) misstanden in de branche en de aanpak van mensenhandel, een goede keuze is om de schaarse capaciteit die beschikbaar is voor controles in het niet-vergunde deel van de branche vooral in te zetten op thuiswerkers, zoals nu gebeurt.

---

<sup>40</sup> In lijn hiermee bleken in grote opsporingsonderzoeken van de afgelopen jaren slachtoffers van mensenhandel geregeld in de raamprostitutie aan het werk gezet te zijn.

<sup>41</sup> Deze bevinding is mede gebaseerd op informatie van de gemeente Amsterdam.

<sup>42</sup> Zie onder meer [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

## Literatuur

- Biesma, S., Stoep, R. van der, Naayer, H., & Bieleman, B. (2006). *Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: Niet-legale prostitutie*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Bleeker, Y., Heuts, L., Timmermans, M., & Homburg, G. (2014). *Sekswerkers aan het woord: De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*. Amsterdam: Regioplan.
- Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 249.
- Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: De sociale positie van prostituees*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Flight, S., Hulshof, P., Soomeren, P. van, & Soorsma, P. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep.
- Lindenberg, K. (2014). *Prostituant en strafrecht: Quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Nationaal rapporteur mensenhandel (2005). *Mensenhandel – Aanvullende kwantitatieve gegevens: Vierde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Bureau NRM.
- Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen (2013). *Mensenhandel: Negende rapportage van de Nationaal rapporteur*. Den Haag.
- Nijkamp, R., Sijstra, M., Snippe, J., & Bieleman, B. (2014). *Verboden rood in beeld: Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Silverman, B. (2014). *Modern Slavery: An application of Multiple Systems Estimation*. London, UK: Home Office.
- The Economist (9 augustus 2014). *Prostitution and the internet. More bang for your buck*.
- Weitzer, R. (2013). Sex Trafficking and the Sex Industry: The Need for Evidence-Based Theory and Legislation. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 101, 4.
- Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M., & Bremmers, B. (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*. Arnhem: Bureau Beke.