

# Prostitutie in Rotterdam

Drs. Marjolein Goderie

Prof. dr. Hans Boutellier

m.m.v. drs. Fabian Dekker en drs. Sandra ter Woerds

November 2006



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>2 Onderzoeksvraag en onderzoeksanpak</b>	<b>13</b>
2.1 Onderzoeksvragen	13
2.2 Onderzoeksanpak	14
<b>3 Prostitutiebeleid in Rotterdam: achtergronden</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding	19
3.2 Illegale prostitutie	21
3.3 Verplaatsingseffecten in de prostitutie	25
3.4 Prostitutie in Rotterdam voor de opheffing van het bordeelverbod	27
3.5 Prostitutie in Rotterdam een jaar na de opheffing van het bordeelverbod	29
3.6 Marktvraag	32
3.7 Prostituee, een gewoon beroep?	34
<b>4 Prostitutie in de vergunde sector</b>	<b>37</b>
4.1 Het systeem van vergunningverlening voor de seksinrichtingen	37
4.2 Handhaving	40
4.3 Omvang van de vergunde prostitutiesector (legale prostitutie)	42
4.4 Draagvlak voor gemeentelijk beleid in de vergunde sector	52
4.5 Thuiswerk niet vergunningsplichtig	52

<b>5</b>	<b>Illegale prostitutie</b>	<b>55</b>
5.1	Inleiding	55
5.2	Illegale praktijken binnen de vergunde sector	55
5.3	Zelfstandig ondernemer, werknemer in loondienst of overig resultaat uit werkzaamheid	60
5.4	Minderjarigen	65
5.5	Illegale prostitutiebedrijven	67
5.6	Reguliere dienstverlening en horeca met prostitutiecomponent	70
5.7	Animeren	72
5.8	Omgekeerde vorm van tippelen	74
5.9	Webcamprostitutie en andere internetvormen van prostitutie	75
5.10	Overlast en onveiligheid	76
5.11	Raming omvang	77
<b>6</b>	<b>Van handhaving naar bescherming</b>	<b>79</b>
6.1	Inleiding	79
6.2	Mensenhandel in de prostitutie en seksueel leed	80
6.3	Oplossingsrichtingen	84
	Bijlage 1: bronnen	89
	Bijlage 2: good practices	95

## Samenvatting

Het prostitutiebeleid vormt een van de prioriteiten in het Veiligheidsprogramma van de stad. De gemeente heeft de behoefte uitgesproken beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van illegale prostitutie in Rotterdam. Het Verwey-Jonker Instituut verrichtte in de maanden september 2005 tot juni 2006 een diepgaand onderzoek teneinde de illegale prostitutie in Rotterdam in kaart te brengen. De onderzoeksopdracht is een opvolging van de aanbevelingen van de evaluatie van het Rotterdamse Prostitutiebeleid (2004) om niet alleen de gezamenlijke handhavingsinspanningen te verleggen naar de nieuwe illegale prostitutievormen en verschuivingen in het illegale circuit, maar ook de omvang en problematiek rond illegale verschijningsvormen als animeerbars en Turkse koffie- en theehuizen in beeld te brengen.

Na de opheffing van het bordeelverbod in oktober 2000 heeft de gemeente een vergunningstelsel ingevoerd. Het Rotterdamse prostitutiebeleid is erop gericht de prostitutie te reguleren als een maatschappelijk aanvaarde functie in de stad, vergelijkbaar met horeca en andersoortig vermaak. Dat houdt in dat de prostitutiebranche zich aan regels dient te houden en daar ook op gecontroleerd wordt. Bijna zes jaar na de wetswijziging lijkt het erop dat het prostitutiebeleid in redelijke mate is geslaagd in het beheersbaar maken van een legale prostitutiesector.

In 2006 beschikken 64 seksinrichtingen over een geldige exploitatievergunning. Aanvankelijk waren er 150 vergunningen aan-

gevraagd en 88 vergunningen verleend<sup>1</sup> (peildatum 31 december 2001). Voor de wetswijziging waren er naar schatting van de gemeente ongeveer 200 bedrijven. In de vergunde bedrijven is veel van de illegaliteit van enkele jaren eerder verdwenen. Toch is de situatie in de vergunde bedrijven om meerdere redenen nog verre van ideaal.

Met de opheffing van het bordeelverbod ontstond een formeel onderscheid tussen vergunde, legale seksbedrijven en een illegaal deel van de sector. In dit onderzoek is allereerst een schatting gemaakt van het totale aantal gemiddeld *per dag* werkzame prostituees<sup>2</sup> in de vergunde seksinrichtingen in Rotterdam eind 2005/begin 2006, om vervolgens een schatting te maken van de illegale sector. Het maken van een zo betrouwbaar mogelijke schatting van de illegale sector is alleen mogelijk op basis van een berekening van de vergunde sector. Door het vergunde deel in kaart te brengen, is een betere weging te maken van de niet-vergunde, illegale prostitutieactiviteiten. Er zijn namelijk geen redenen om aan te nemen, dat de vraag naar prostitutiecontacten in Rotterdam de afgelopen jaren substantieel is afgenomen of toegenomen.

Het aantal vergunde bedrijven is exact bekend, maar het aantal daar werkzame prostituees niet. Behalve in de vergunde bedrijven, zijn er prostituees die individueel thuiswerker zijn. Om een beredeneerde schatting te maken van het aantal (legaal) actieve prostituees in de vergunde sector, hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Zo zijn de gegevens geraadpleegd van het bureau dat de vergunningen beheert. Ook zijn gesprekken gevoerd met onder meer exploitanten, prostituees en de politie die de prostitutiecontroles verricht.

<sup>1</sup> Er zijn twee redenen voor het niet honoreren van een vergunningaanvraag: de aanwezigheid van illegale prostituees of het niet vergunningsplichtig zijn van de aanvrager.

<sup>2</sup> Degenen die werkzaam zijn in de prostitutie zijn vrouwen en voor een klein deel ook transgenders en mannen. We gebruiken in deze rapportage steeds de term prostituees.

Daarnaast hebben we de advertenties op internet en in dagbladen geraadpleegd. Daarbij vormen ook eigen observaties in de stad een bron van informatie. Tot slot is de uitkomst van de schatting vergeleken met de gegevens van de GGD.

Aldus komen we tot een schatting van circa 350 werkzame prostituees in de vergunde seksinrichtingen in Rotterdam eind 2005/begin 2006, gemiddeld *per dag*. Bij dit getal moet nog het aantal thuiswerksters worden opgeteld om te komen tot een totaal aantal personen dat in de legale sector aan het werk is. Met een slag meer om de arm dan voor het vorige cijfer komen we op een getal van 50. Dit maakt dan een totaal van circa 400 personen gemiddeld *per dag*. Rekening houdend met het gegeven dat niet iedereen fulltime werkt en met het grote verloop in de prostitutiebranche, komen we uit op een *jaarcijfer* van circa 2200 personen. Dit betekent dat het aantal prostituees in de vergunde sector (inclusief thuiswerksters) kleiner is dan veelal wordt gedacht.

De tweede stap in het onderzoek was een schatting te maken van de illegale sector. Illegale prostitutie is lastig te traceren vanwege de verborgenheid, de snelle verplaatsingen en de gefragmenteerde aanwezigheid. Het vergt nogal wat inzet en inventiviteit om hier zicht op te krijgen en een compleet overzicht is per definitie onmogelijk. Gezien de aard van deze prostitutie is het alleen mogelijk een beredeneerde, maar globale kwantificering te geven. De prostituees, maar zeker ook de andere personen die er geld aan verdienen, zullen niet als dusdanig geregistreerd en gekend willen worden. Bovendien spelen er, in het geval van onvrijwillige prostitutie, dwangmechanismen die verhinderen dat vrouwen en andere betrokkenen hier vrijuit over willen of kunnen spreken.

Op diverse wijzen is geprobeerd een zo goed mogelijk beeld te krijgen. In de eerste plaats werden observaties gedaan. Ten tweede is gesproken met prostituees, eigenaren en medewerkers van vergunde bedrijven, kamerverhuurders, medewerkers van hulpverleningsinstanties, politie, maar ook 'buurtkenners' en mensen die in hun dagelijks werk het een en ander te horen en zien krijgen van de prostitutie, zoals taxichauffeurs. Ten

derde is gebruikgemaakt van schriftelijke gegevens van onder meer politie, OM, directie Veiligheid en gegevens uit advertenties en via internet. Om zo betrouwbaar mogelijke informatie te verkrijgen, gold een streng principe: 'één signaal is geen signaal'. Ofwel: als we een signaal van illegale prostitutie van een informant niet bevestigd konden krijgen door een ander signaal, eigen observatie, dan hebben we dat signaal niet meegenomen bijvoorbeeld.

Op basis van een op deze wijze onderbouwde 'educated guess' (beredeneerde schatting) komen we tot de conclusie dat de illegale prostitutie minstens net zo groot is als, maar waarschijnlijk groter dan, de legale branche. Wij schatten het aantal op 450 prostituees op dagbasis. Illegale prostitutie is er in zeer diverse verschijningsvormen. Het kan gaan om prostitutie door minderjarigen, om onvergunde (escort)bedrijven, animeren in bars en cafés, massagesalons en andere reguliere dienstverlening zoals zonnestudio's, prostitutie in woonpanden door meerdere vrouwen, allochtone deelmarkten (vooral in de Turkse horeca), bemiddeling door Turkse en Marokkaanse jongens op straat, illegale situaties in vergunde bedrijven. In de illegale prostitutie is het risico op mensenhandel het grootst.

Hoewel het fenomeen illegale prostitutie nooit helemaal onder controle te krijgen zal zijn, is het wenselijk de illegale circuits zo klein mogelijk te houden. Er gebeurt in Rotterdam al veel, maar het is zaak dit meer bij elkaar te brengen. Voor dit onderzoek is ook nagegaan welke aanvullende oplossingsrichtingen mogelijk zijn voor de aanpak van de problematiek van illegale prostitutie. Het is daarbij van belang om de ontwikkelingen in de prostitutieproblematiek in Rotterdam vanuit meerdere invalshoeken te bekijken. Naast een juridische invalshoek zijn ook economische en bedrijfsmatige motieven van belang. Het gaat tenslotte om een markt waar veel geld in omgaat.

Voorgesteld wordt te denken in termen van een beschermingsarrangement, dat wil zeggen dat vanuit het perspectief van de betrokken prostituees bekeken wordt hoe verschillende partijen zo effectief mogelijk bescherming van de betrokken vrouwen kunnen organiseren. Bescherming van de betrokken prostituees



vormt dan het kerndoel van het beleid. Het beschermingsarrangement is gericht op twee complementaire doelen: een versterking van de vergunde sector en een betere afstemming in de aanpak van illegale prostitutie. Voor een versterking van de vergunde sector noemen we drie mogelijkheden: beloning van *compliance* (dat wil zeggen naleving van wet- en regelgeving door vergunde bedrijven), uitbreiding van het aantal vergunningen en een versterking en explicitering van de relatie met de vergunde branche. Meer in het bijzonder lijkt het raadzaam om bij het uitbreiden van het aantal vergunningen ook jonge of allochtone ondernemers binnen de vergunde sector te halen.

Wat betreft de afstemming in de aanpak van de illegale prostitutie onderscheiden we vier verbetermogelijkheden: investeren in signaalgeleiding, de aanpak van klanten uitbreiden, tegenhouden en verstoren, en een convenant met alle betrokken partijen. Een *conditio sine qua non* is dan ook dat de continuïteit van de opsporing (repressie) en de hulpverlening en preventie door de ketenpartners die zich niet bezig houden met repressie geborgd worden. Rotterdam kan zich voorstaan op een actief prostitutiebeleid. Enerzijds heeft de stad te maken met een gecontroleerde vergunde sector, anderzijds moet geconstateerd worden dat een minstens even groot deel van de prostitutie zich in de illegale circuits afspeelt. Een zelfbewust proactief beleid, gericht op versterking van de vergunde sector en op bescherming van vrouwen in de illegale prostitutie, lijkt mogelijk en wenselijk.



## 1 Inleiding

Er bestaat geen duidelijk beeld over de aard en omvang van de illegale prostitutiebranche in Rotterdam. Ook is er geen integrale aanpak waarmee deze problematiek kan worden bestreden. Tegelijkertijd is het prostitutiebeleid een van de prioriteiten in het Veiligheidsprogramma van de gemeente Rotterdam. Dit gegeven vormt de directe aanleiding voor dit onderzoek.

In 2003 is er met een quickscan kleinschalig onderzoek gedaan naar de verschillende illegale verschijningsvormen van prostitutie in Rotterdam. Uit deze quickscan kwam naar voren dat er op dat moment geen sprake zou zijn van een omvangrijke illegale sector. Voor zover bij de gemeente bekend, is dit beeld niet sterk veranderd. Wel komen er in 2005 meer signalen - onder meer uit de bevindingen van de interventieteams en landelijke trends - dat er verschuivingen zijn naar het illegale circuit. Vooralsnog ontbreken daarvoor harde cijfers (Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid, 2004). Die evaluatie bevat twee aanbevelingen met betrekking tot deze kwestie, namelijk:

- Verleg de gezamenlijke handhavingsinspanningen naar de nieuwe illegale prostitutievormen en de verschuivingen in het illegale circuit.
- Breng de omvang en problematiek rond illegale verschijningsvormen als animeerbars en Turkse koffie- en theehuizen in beeld.

In lijn met de laatstgenoemde aanbeveling heeft de burgemeester van de gemeente Rotterdam gevraagd om nader onderzoek. Het onderzoek wil meer inzicht geven in de problematiek van illegale prostitutie en mogelijke oplossingsrichtingen aandragen om deze beheersbaar te houden.

Het ministerie van Justitie constateert dat bestuurlijke handhaving in verborgen en niet-locatie gebonden sectoren van de prostitutie, zoals de escort, een ernstig knelpunt is. Bestuurlijk toezicht is van groot belang voor de uitvoering van het lokale prostitutiebeleid. Controle op (delen van) de sector is echter lastig. Dat komt doordat delen van de branche zich onttrekken aan normalisering, en uitwijken naar moeilijk te controleren vormen. Daarom zijn effectievere controlemethoden van groot belang. Want juist vormen van mensenhandel, zoals dwang, misleiding en prostitutie door minderjarigen en personen zonder geldige verblijfstitel, concentreren zich in de illegaliteit. Een belangrijk aspect daarnaast is volgens het ministerie dat exploitanten en prostituees allerlei regelgeving en verplichtingen trachten te ontlopen (Plan van aanpak ordening & bescherming prostitutiesector, 2004).

Ondanks dat verschuivingen naar en in de illegale prostitutiebranche een landelijk verschijnsel zijn, is er tot op heden geen eenduidige aanpak ontwikkeld. Hiervoor zijn meerdere oorzaken aan te geven. De diversiteit van de verschillende illegale prostitutievormen speelt een rol, evenals het ontbreken van een effectief juridisch instrumentarium en de nog onvoldoende inspanningen van landelijke overheden (Justitie en BZK).

## 2 Onderzoeksvraag en onderzoeksplan

### 2.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. De vraagstelling die voorligt in deelonderzoek 1 is: 'Wat zijn de aard en omvang van de illegale prostitutie in Rotterdam?' Onderzoeksvragen bij dit deelonderzoek zijn:

- In hoeverre is er sprake van een illegale branche?
- Wat is de aard en omvang van de feitelijke problematiek?
- In hoeverre veroorzaakt de illegale branche overlast? Wat valt er verder op wanneer we rekening houden met het bredere concept van onveiligheid?

Dit deelonderzoek is erop gericht een zo betrouwbaar mogelijk beeld te verkrijgen van de aard en omvang van de illegale prostitutie in Rotterdam. Om welke typen illegale prostitutie gaat het en hoe groot is het probleem?

Onderzoeksvragen bij deelonderzoek 2 zijn:

- Welke van de bestaande methodieken of elementen daaruit - die landelijk bekend zijn - kunnen worden geïmplementeerd in een Rotterdamse aanpak, en op welke wijze moet dit dan gebeuren?

- Wat zijn de verschillende oplossingsmogelijkheden om de illegale branche te bestrijden? Hierbij kijken we naar zowel bestuurlijk juridische, als operationele oplossingsrichtingen.
- Welke bijdrage kan de prostitutiebranche zelf hieraan leveren?

## 2.2 Onderzoeksaanpak

Het eerste deelonderzoek vraagt een onderzoeksmatige veldwerkbenadering, het tweede deel van het onderzoek heeft meer het karakter van een *benchmarking* en advisering.

### *Deelonderzoek 1*

Deelonderzoek 1 bestaat uit het verzamelen van *up to date* gegevens over aard en omvang van illegale vormen van prostitutie in Rotterdam. Ze zijn voor dit doel verzameld tijdens veldwerk. Om de omvang te bepalen is gewerkt met schattingen via 'educated guesses': beredeneerde schattingen. Deze methode is toegepast in eerder onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar illegaliteit in de prostitutie (Goderie, Spierings en ter Woerds, 2002). Ook gaan we in op de vraag of de illegale prostitutie waaruit de overlast veroorzaakt en zo ja, waaruit die overlast dan bestaat. We plaatsen deze overlast in verhouding tot andere aspecten van onveiligheid. We hebben extra aandacht besteed aan het voor Rotterdam typische verschijnsel animeerbars. Hierbij gaat het erom om wat daar precies gebeurt om te kunnen komen tot een scherpere definitiebepaling van het verschijnsel animeerbar. Dit geeft vervolgens oplossingsrichtingen voor de aanpak.

De opbrengst van deelonderzoek 1 moet een adequaat en geactualiseerd beeld bieden van de illegale prostitutie in Rotterdam.

Omdat het verschijnsel illegale prostitutie zich vooral in het verborgene afspeelt, vergt het grote inzet en inventiviteit er zicht op te krijgen. Allereerst wordt deze prostitutie gekenmerkt door vluchtigheid en snelle verplaatsingen. Een ander gegeven om rekening mee te houden, is dat de prostituees - maar zeker ook de andere betrokkenen die er geld aan verdie-

nen - niet als dusdanig geregistreerd en gekend willen worden. Bovendien spelen er in het geval van onvrijwillige prostitutie mechanismen die verhinderen dat betrokkenen hier vrijuit over kunnen of willen spreken. Tot slot heeft de illegale prostitutiebranche zich - vergeleken met een paar jaar geleden - verhard.

Pottenkijkers zoals onderzoekers kunnen nog minder gemakkelijk een kijkje in de keuken nemen. Gezien de moeilijke toegankelijkheid van illegale prostitutie mogen we dan ook stellen dat het hier om een lastig onderzoeksthema gaat.

#### *Vaststellen omvang illegale prostitutie*

Door strengere handhaving waren in Rotterdam waren in de periode voor de start van dit onderzoek enkele seksinrichtingen niet meer in bedrijf. Twee animeerbars waren intussen gesloten, of de exploitatievergunning was ingetrokken. Van twee andere illegale privé-huizen was de exploitatie beëindigd. Verder stelde de politie vast, dat de inspanningen die gericht waren op de legale prostitutiebranche weliswaar voldeden, maar dat er signalen waren van mensenhandel daar buiten. De handhaving van de illegale prostitutiebranche was onvoldoende, er waren signalen van mensenhandel en het ontbrak aan de noodzakelijke informatiewerving, informatieverwerking en analyse.

Om uiteindelijk een redelijk betrouwbare, op *educated guesses* gebaseerde uitspraak over de omvang van de illegale prostitutie in Rotterdam te kunnen doen, heeft het instituut gekozen voor de volgende strategie. Het zelf opstellen van een bewering, die we vervolgens proberen te falsifiëren, namelijk:

‘De illegale branche in Rotterdam is van gelijke omvang als de legale prostitutiebranche.’ De onderzoekers wilden nagaan of deze bewering waar of niet waar is. Ook wilden ze indicaties krijgen over de ordegrrootte van de illegale prostitutiebranche. Daartoe is eerst een schatting gemaakt van de omvang van de *legale* prostitutie binnen het vergunde gedeelte (hoofdstuk 4). Ook zijn we nagegaan of de vergunde prostitutiebranche inder-

daad vrij is van illegaliteit. In hoofdstuk 5 komen de diverse illegale verschijningsvormen aan bod.

Ter voorbereiding van het veldwerk zijn signalen en indicaties verzameld voor zowel locaties, prostitutievormen als infrastructuur. Vervolgens zijn de onderwerpen vastgesteld voor de vragenlijsten voor de interviews en de observatieschema's.

Het veldwerk bestond ten eerste uit geplande interviews en gesprekjes. Naast geplande interviews en geplande observaties was het in dit onderzoek belangrijk om tijd in te ruimen voor ongeplande gesprekken met informanten ter plekke. Beide werkwijzen kunnen in bepaalde gevallen in elkaar overlopen. Een voorbeeld daarvan is het in gesprek raken met prostituees tijdens veldwerkobservaties. Er zijn interviews en meer informele gesprekken gehouden met onder meer: prostituees, exploitanten van seksinrichtingen, de voor het prostitutiebeleid verantwoordelijk wethouder in Rotterdam, de belastingdienst, de arbeidsinspectie, politiefunctionarissen, het Bureau Vergunningen, deelgemeentelijke functionarissen, taxichauffeurs, buurtkenners, zorg- en hulpverleners (Prostitutie Maatschappelijk werk, GGD). In de interviews met exploitanten is bovendien nagegaan welke bijdrage de branche zelf kan en wil leveren aan het tegengaan van illegale prostitutie.

Een tweede en omvangrijk onderdeel van het veldwerk bestond uit observaties. Dit houdt in dat onderzoekers veelvuldig 's avonds en 's nachts aanwezig waren op locatie om observaties te verzamelen. Als Leitmotiv voor het gehele veldwerk hanteren wij het principe van 'één signaal is geen signaal'. Ofwel: er moesten minstens twee gelijklopende signalen uit verschillende bronnen zijn om het als geldig signaal mee te nemen in de bevindingen. Andere onderdelen van (de voorbereiding van) het veldwerk zijn een analyse van de vergunningen voor de seksinrichtingen, advertentieanalyse en *searches* op internet.

### *Deelonderzoek 2*

In het Nederlandse prostitutiebeleid hebben altijd twee hoofdargumenten een rol gespeeld: de bescherming van de prostituees en de bescherming van de samenleving. Voor de afschaffing



van het bordeelverbod werden prostituees hoe dan ook als ‘slachtoffer’ gezien en was bedrijfsmatige prostitutie in de eerste plaats onzedelijk. Dit verbod werd vijf jaar geleden vervangen door wetgeving waarin de nadruk kwam te liggen op bescherming van vrouwen tegen uitbuiting, geweld en verhandeling. Daarnaast was deze wetgeving gericht op regulering van de prostitutiebranche. De branche kon een gewone bedrijfstak worden, die rekening diende te houden met allerhande bepalingen (arbeidsomstandigheden, belastingregiem en openbare orde). Dit betekende een einde aan het naoorlogse gedoogbeleid rond prostitutie.

In de actuele situatie spelen dezelfde twee motieven in het prostitutiebeleid een hoofdrol, maar dan in een nieuwe gedaante: bescherming en preventie dan wel bestrijding van onveiligheid. Wat betreft *bescherming* gaat het meer in het bijzonder om de positie van prostituees: het tegengaan van uitbuiting en geweld en slechte arbeidsomstandigheden. Met betrekking tot de preventie en bestrijding van *onveiligheid* zijn accenten aangebracht: ten eerste overlast, ten tweede onveiligheid in de zin van criminaliteit (inclusief wapen- en drugshandel) en ten derde illegaliteit in de zin van mensenhandel in de prostitutie. Het beleid houdt ook in dat voor het beheersbaar houden van de problemen, illegale praktijken zoveel mogelijk dienen te worden bestreden. In het onderhavige onderzoek is met alle drie de beleidsmotieven in het licht van veiligheid rekening gehouden: bescherming, tegengaan van onveilige situaties en illegaliteit.

In het tweede deelonderzoek zijn oplossingsrichtingen voor de aanpak van illegale prostitutie in kaart gebracht. Richtinggevend daarbij waren de resultaten van deelonderzoek 1: de oplossingsrichtingen voor handhaving dienen natuurlijk toegesneden te zijn op de aard van aangetroffen illegale prostitutie in Rotterdam. Bovendien proberen we te beschrijven hoe deze beheerspraktijken optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd. In dit verband is ten eerste voortgebouwd op het begrip beschermingsarrangementen. Het Verwey-Jonker Instituut heeft dit concept eerder uitgewerkt voor andere problematiek, zoals huiselijk geweld, geweld op school en onveiligheid in de buurt (Boutellier & Lünemann, 2005).

Verder is de probleemgestuurde benadering ‘Van achteruit naar voren’ bruikbaar. Hiermee bedoelen we dat samenwerking het best kan worden gerealiseerd vanuit de concrete urgentie van de problemen en vanuit overeenstemming over het doel. Interventies, begeleiding en hulpverlening laten zich, in geval van samenwerking in ketens of netwerken, alleen organiseren bij gedeelde probleemdefinities. Niet het aanbod, ook niet de vraag, maar het probleem dient centraal te staan. De aard en de ernst van de problematiek sturen dan de schakelingen in het netwerk van handhavers. Dat kunnen rechercheurs zijn, maar ook ambtenaren van gemeentelijke en deelgemeentelijke diensten, hulpverleners, of dienstverleners die in hun werk te maken hebben met illegale prostitutie.

In dit onderzoek is gestreefd naar een zo scherp mogelijke probleemanalyse. Op basis daarvan is een voorstel op te stellen voor een systematische aanpak van het probleem. Het denken in termen van een arrangement biedt de mogelijkheid op een praktische manier bevoegdheden, projecten en initiatieven aan elkaar te verbinden. Het uitgangspunt daarbij is wel dat alle betrokkenen zich inspannen voor een zo groot mogelijke coherentie van beleid. Kernwoorden hierbij zijn: probleemgestuurd, effectief, integraal en in samenwerking met anderen.

Deelonderzoek 1 heeft geleid tot een eerste schets van een palet aan oplossingsrichtingen. Een divers gezelschap van actoren en lokale deskundigen heeft zich tijdens een bijeenkomst over de schets gebogen. Zij reflecteerden op de uitkomsten van deelonderzoek 1 en op de voorgestelde oplossingsrichtingen.

De resultaten van deelonderzoek 2 naar oplossingsrichtingen voor de aanpak van illegale prostitutie, staan beschreven in hoofdstuk 6.

## 3 Prostitutiebeleid in Rotterdam: achtergronden

### 3.1 Inleiding

Na een jarenlange parlementaire behandeling werd op 1 oktober 2000 in Nederland de opheffing van het bordeelverbod van kracht. Vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees (met geldige verblijfstitel) vrijwillig werkzaam zijn, zijn sindsdien niet langer verboden. Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod beoogt de wetgever dat gemeenten de vrijwillige prostitutie beter kunnen reguleren, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid. Om gemeenten de mogelijkheid te geven lokaal beleid te voeren en de gemeentelijke verordening van toepassing te laten zijn op seksinrichtingen, is artikel 151 van de Gemeentewet ook uitgebreid. Tegelijkertijd worden bepaalde vormen van exploitatie van prostitutie strenger gestraft. Het gaat dan om prostitutie waarbij sprake is van geweld, misbruik of misleiding of waarbij personen zonder geldige verblijfstitel of minderjarigen betrokken zijn. De wetswijziging heeft zes hoofdoelstellingen:

- Beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie.
- Verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie.
- Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik.

- Bescherming van de positie van prostituees.
- Bestrijden van aan prostitutie gekoppelde criminele randverschijnselen.
- Het tegengaan van illegaliteit in de prostitutie.

Een van de gedachten achter de wet is, dat door het aanbrengen van een scheiding tussen strafwaardige en niet strafwaardige vormen van exploitatie van prostitutie de prostitutiebranche kan worden gesaneerd en ontdaan van criminele randverschijnselen. Het is dan mogelijk harder op te treden tegen uitbuiting in de prostitutie. En voor de niet strafwaardige vormen van prostitutie is in feite de gedoogsituatie - die al jaren bestond - gelegaliseerd.

Het Rotterdamse prostitutiebeleid is tot stand gekomen na uitvoerige consultatie van alle betrokken partijen (Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid, 2004). Bij deze externe adviesronde zijn behalve de branche zelf, ook hulpverleningsinstaties, politie, deelgemeenten en bewonersorganisaties benaderd. De raadpleging werd afgesloten met een openbare insprekavond. De introductie van het nieuwe prostitutiebeleid ging vergezeld van voorlichting en communicatie. Prostitutie is een beladen onderwerp en roept bij burgers vaak heftige reacties op. Vanuit de gedachte dat goede communicatie bijdraagt aan de acceptatie van het beleid, is er destijds speciaal voorlichtingsmateriaal vervaardigd voor de verschillende doelgroepen.

Het Rotterdamse prostitutiebeleid is erop gericht de prostitutie te reguleren als een maatschappelijk aanvaarde functie in de stad. Dit houdt wel in dat ook de prostitutiebranche, evenals de klanten, zich zullen moeten houden aan bepaalde regels. Het beleid heeft drie uitgangspunten:

- *De bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat*

Legalisering en regulering van de prostitutiebranche mag niet ten koste gaan van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. De politie spoort actief strafbare feiten in het algemeen en mensenhandel in het bijzonder op; waar mogelijk stelt het Openbaar Ministerie vervolging in. Naast dit strafrechtelijke

traject kan en zal er ook langs bestuurlijke weg worden opgetreden. Maatregelen tegen exploitanten van illegale prostitutie, zoals tijdelijke of zelfs permanente sluiting van een seksinrichting dan wel intrekking van de vergunning, blijken zeer effectief.

- *Positieveverbetering van de prostituees*

De gemeente wil een goed beleid ter bevordering van de gezondheid van de individuele prostituees voeren in combinatie met maatregelen die het welzijn bevorderen. Ook het vergunningstelsel draagt daaraan bij. Te denken valt aan inrichtings- en bedrijfsvoeringseisen, sluitingstijden en eisen aan veilige seks.

- *Bestendigen bestaande situatie, behoudens uitwassen*

Om de overgang van de gedoogsituatie naar het vergunningstelsel zo soepel mogelijk te laten verlopen, wilde de gemeente geen fluctuaties in de aantallen seksbedrijven. Dit zou het bestaande evenwicht ernstige schade toebrengen. Bij een sterke stijging van het aantal bedrijven zou er meer overlast kunnen ontstaan, anderzijds zou een sterke daling van het aanbod ongewenste verplaatsingseffecten tot gevolg kunnen hebben. Dit betekende dat alleen bestaande bedrijven in principe (dat wil zeggen als zij aan de vergunningsvoorwaarden voldoen) voor een vergunning in aanmerking kwamen.

### **3.2 Illegale prostitutie**

Een van de hoofddoelen van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre sprake is van een illegale branche in Rotterdam. Daarvoor is allereerste een probleemdefinitie nodig van wat we verstaan onder illegale prostitutie. Illegale prostitutie is een containerbegrip, dat kan verwijzen naar verschillende situaties. Er kan zowel vanuit het bestuursrecht, het vreemdelingenrecht en het arbeidsrecht, als vanuit het strafrecht gezien, sprake zijn van illegale situaties.

Sinds de opheffing van het bordeelverbod op 1 oktober 2000 is het bestuursrecht een belangrijke positie in gaan nemen. Ge-

meenten hebben mogelijkheden in handen gekregen om de prostitutiesector te reguleren. Met een lokaal vergunningenstelsel kunnen zij exploitanten van seksinrichtingen vergunningen verlenen, op bepaalde gronden een vergunning weigeren en een verleende vergunning zonodig weer intrekken.

Door de opheffing van het bordeelverbod wordt prostitutie als een vorm van arbeid behandeld. Het arbeidsrecht geeft echter nog onvoldoende handvatten om de bijzondere soort arbeid die prostitutie is, adequaat vorm te geven (zie ook M. de Jonge, 2006). Verder is het werken of tewerkstellen in de prostitutie zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning strafbaar. Een van de doelen van de wetswijziging is het terugdringen van het aantal illegale prostituees dat in Nederland werkzaam is. Personen van buiten de Europese Unie die niet beschikken over een geldige verblijfstitel waarmee het is toegestaan om in Nederland te werken, mogen geen inkomsten verwerven uit arbeid. Uiteraard geldt dit ook voor werk in de prostitutie. Personen uit de landen van de EU mogen ten gevolge van het EU-verdrag in Nederland verblijven en in de prostitutie werken, mits de inkomsten die zij verwerven niet marginaal en bijkomstig zijn. Een werkgever heeft voor de tewerkstelling van EU-onderdanen geen tewerkstellingsvergunning nodig. Prostituees uit de nieuwe EU-landen (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Hongarije, Slowakije en Slovenië) kunnen niet in loondienst in de prostitutie werken. Zij mogen wel als zelfstandige in de prostitutie werken ten tijde van de aanvraag van de vergunning VTV zelfstandige bij de IND (inschrijving GBA, aanmelding belastingdienst in verband met een sofi-nummer). Pas op het moment dat de aanvraag geweigerd is, mogen zij niet meer werken. Prostituees van buiten de EU, bijvoorbeeld uit Roemenië of Bulgarije, moeten eerst bij de Nederlandse ambassade in hun land een MVV aanvragen. Die aanvraag moet in eigen land afgewacht worden.

Ook het strafrecht neemt nog steeds een belangrijke positie in. Het Nederlandse prostitutiebeleid is gebaseerd op de gedachte dat krachtig opgetreden dient te worden tegen elke vorm van uitbuiting in de prostitutie. Met de opheffing van het bordeelverbod kwam er een aanscherping van de strafbaarstelling van

ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie, te weten onvrijwillige prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen. Op 1 januari 2005 vond er nogmaals een wetswijziging plaats. De definitie van mensenhandel werd verbreed tot andere vormen van slavernijachtige uitbuiting in economische sectoren buiten de seksindustrie. Uitbuiting in de prostitutie valt nu onder het mensenhandelartikel, art. 273a Sr.

Wanneer bij het werk in de prostitutie dwang en/of overwicht speelt, is er sprake van mensenhandel. Volgens het Openbaar Ministerie gaat het bij mensenhandel om een dwang- of uitbuitingssituatie, die nader kan worden aangeduid als het ontbreken van vrijwilligheid. We hebben te maken met het ontbreken van vrijwilligheid als er een vermindering is van de mogelijkheid een bewuste keuze te maken. Om te bepalen of dit het geval is, zijn twee factoren van belang. De eerste is of de betrokkene in staat is geweest in zelfstandigheid een beslissing te nemen. De tweede factor gaat om de vraag of deze persoon daarbij in staat is geweest om de gevolgen van de beslissing te overzien. Een belangrijk meetpunt daarvoor is of vastgesteld kan worden dat een prostituee in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de situatie waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren. Van mensenhandel kan sprake zijn bij uit het buitenland afkomstige prostituees, maar ook bij Nederlandse prostituees.

Signalen van mensenhandel kunnen zijn (Goderie et al., 2002):

- Geen beschikking hebben over eigen reisdocumenten.
- Angst voor uitzetting.
- Het door betrokkene niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen verdiensten.
- Het onthouden van medische hulp.
- Plicht tot afbetaling van exorbitant hoge (soms stijgende) reissom, voordat over de eigen inkomsten kan worden beschikt of kan worden gestopt met werken.
- Het moeten afdragen van het grootste (soms toenemend) percentage van de inkomsten hetzij aan de exploitant, hetzij aan derden.

- Uitbetaling aan het slachtoffer van een met de Nederlandse prostitutie afwijkend percentage.
- Plicht om een minimumbedrag per dag te verdienen.
- De exploitant heeft een overnamebedrag betaald en/of draagt een deel van de inkomsten af aan derden.
- Beperken van de bewegingsvrijheid (bijvoorbeeld niet lang weg mogen, (voortdurende) begeleiding en bewaking, een altijd aanwezige toezichthouder; dit is niet noodzakelijkerwijze de exploitant.
- Chantage of bedreiging van familie in het land van herkomst.
- Onder alle omstandigheden en buitenproportioneel lang moeten werken.
- Dreiging met of daadwerkelijke toepassing van geweld, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling.

Misleiding, geweld en dwang zijn ingrediënten die deel uitmaken van de delictomschrijving van mensenhandel. Uit de interviews die we gehouden hebben met vrouwen en mannen van buiten de EU die in de prostitutie werkzaam zijn, komt over deze kwestie het volgende beeld naar voren.

Uit de ervaringen van prostituees die te maken hebben (gehad) met mensenhandel en uit de wijzen waarop zij hun situatie beleven, komt het beeld naar voren van een soort schaal met verschillende gradaties : van ernstige vormen van mensenhandel, zoals grove misleiding en ernstige vormen van geweld, tot lichte vormen die bijna onder mensensmokkel vallen, ware het niet dat het werk in de prostitutie betreft. Prostituees van buiten de EU voelen zich in dat laatste geval niet per definitie slachtoffer van mensenhandel. Het werk in de prostitutie in Nederland kan ook een beredeneerde keuze zijn. Het kan vanuit het perspectief van de prostituee zelf zelfs een emancipatoire keuze zijn (economische zelfstandigheid, geslachtsverandering transseksuelen). Er zijn grote individuele verschillen in de situaties waarin prostituees verkeren en in de mate van misleiding, geweld en dwang waarmee zij worden geconfronteerd.

We kunnen concluderen dat het begrip ‘illegale prostitutie’ breed is en niet eenduidig te definiëren. Voor het in beeld



brengen van de illegale prostitutie in Rotterdam, zijn er wel voorbeelden te geven van situaties waarbij sprake is van illegale prostitutie:

- Strafbare vormen van seksuele exploitatie (art. 273a Sr):
  - exploitatie met gebruik van dwang
  - exploitatie van minderjarigen
  - exploitatie van personen zonder geldige verblijfstitel
- Legale bedrijvigheid met een illegale component (bijvoorbeeld een seksinrichting met een vergunning voor een club die daarnaast nog een onvergunde escorttak heeft).
- Illegale bedrijvigheid. Hierbij gaat het om exploitatie van een seksinrichting (bijvoorbeeld een club of een escortbedrijf) zonder vergunning, terwijl wel een vergunning vereist is.
- Prostitutie als nevenactiviteit van een andersoortig dienstverlenend bedrijf (voorbeeld: zonnestudio, massagesalon, sauna, kapper).
- Animeren als specifieke uitwerking van bovenstaand in een horecabedrijf.
- Thuiswerk door meer dan één persoon op één adres.
- Straatprostitutie.<sup>3</sup>

Hoewel we illegale prostitutie in dit onderzoek breed opvatten, heeft in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek de nadruk in het veldwerk meer gelegen op het inventariseren van de mate van illegale prostitutie in de zin van mensenhandel, ofwel uitbuiting en dwang in de prostitutie dan op minder ernstige vormen van illegaliteit.

### 3.3 Verplaatsingseffecten in de prostitutie

Verschuivingen en verplaatsingen in de prostitutie traden ook al op voor de opheffing van het bordeelverbod. De prostitutie werd altijd al gekenmerkt door een bepaalde vluchtigheid. Van prostitutiecontacten is bekend dat verandering van spijs doet eten.

<sup>3</sup> Voor de opheffing van de tippelzone was straatprostitutie alleen op de tippelzone toegestaan.

Klanten proberen graag iets nieuws uit, waardoor prostituees die ergens nieuw zijn over het algemeen meer klandizie krijgen dan de andere. Exploitanten geven aan dat een regelmatige circulatie van prostituees prettig is, vooral voor de vaste klanten. In advertenties in de krant wordt het gegeven dat een bedrijf een 'nieuw meisje' heeft vaak als aanbeveling gebruikt (Goderie et al., 2002).

Sinds de opheffing van het bordeelverbod zijn de verplaatsings-effecten niet alleen versterkt, maar ook ten dele van karakter veranderd. Twee belangrijke fenomenen zijn wat we met twee metaforen noemen 'het waterbedeffect' en het 'effect van blazen in volle asbak' (Goderie, et al., 2002).

Het waterbedeffect ontstaat bij een gebiedsgerichte aanpak. Een probleem als illegale prostitutie kan en zal zich (deels) verplaatsen wanneer het in een bepaald gebied wordt aangepakt. De metafoor van het waterbed is in dat verband een toepasselijk beeld. Als je op een bepaald punt drukt (bijvoorbeeld door op een bepaalde plek strak te handhaven), komt het bed (illegale prostitutie) op een ander punt weer omhoog. Algemeen gesteld, met een gebiedsgerichte aanpak zijn wel de fysieke vestigingsvoorwaarden voor illegale prostitutie te beïnvloeden, maar de prostitutie kan en zal zich verplaatsen. Uiteraard heeft een dergelijke aanpak bestaansrecht, maar de aanpak van een plek alleen doet geen recht aan de vluchtigheid van het verschijnsel. De medaille heeft twee kanten: enerzijds is de plek de voedingsbodem waarop sociale problemen al of niet kunnen gedijen. Anderzijds is de plek voor de betreffende doelgroepen (prostituees en exploitanten) uitwisselbaar met andere plekken die aan dezelfde of soortgelijke vestigingsvoorwaarden voldoen. Problemen met illegale prostitutie kunnen zich dus van de ene naar de andere plek verplaatsen en kunnen niet structureel opgelost worden met beleid en een aanpak die is besloten binnen bepaalde locaties.

Een andere metafoor in dit verband is de metafoor van 'het blazen in een volle asbak'. Door intensivering van het handhavingsbeleid ontstaat het risico van een verspreiding en vervolgens hergroepering van illegale activiteiten. Weliswaar

kleiner in omvang dan voorheen per locatie, maar op veel meer locaties en in andere sectoren of andere vormen. Dit zou je ook een fragmentatie-effect kunnen noemen. Het gevolg van fragmentatie is dat illegale prostitutie verder uit het zicht verdwijnt. Het toch al beperkte zicht op illegaliteit raakt verder vertroebeld.

### 3.4 Prostitutie in Rotterdam voor de opheffing van het bordeelverbod

De eerste verspreidingseffecten van prostitutie traden in Rotterdam al lang voor de opheffing van het bordeelverbod op, met het wegsaneren van de prostitutie op Katendrecht.

Eeuwenlang was Katendrecht een tussenstation in de route tussen Amsterdam en Antwerpen, en met Rotterdam verbonden door een veer. Tot 1895 was het een idyllisch oord met statige huizen en buitenplaatsen. Daarna werden de prachtige buitenhuizen afgebroken voor de aanleg van een haventerrein. Na de voltooiing van de havens in 1911 was Katendrecht een schiereiland geworden met goedkope arbeiderswoningen, zeemanskroegen, boardinghuizen (logementen voor zeelui) en spoorwegemplacementen. De wijk werd behalve als Chinatown vooral bekend als hoerenbuurt. Voor wie een prostituee wilde bezoeken was Katendrecht in die tijd 'the place to be'. De bordelen waren destijds een geïntegreerd onderdeel van de Katendrechtse samenleving.

*'We woonden midden tussen de hoeren en pooiers. Je had Bertus de Bult, Blonde Lies, Dronken Jopie, Japie van der Wal. De hoeren stonden op straat voor de deur, ik noemde ze allemaal tante. Bij al die tantes kwamen dan mannen op bezoek die je weer oom noemde. Ik had er als kind geen last van, vaak kreeg je een dubbeltje of kwartje van een tevreden klant.'*<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Arthur van Amerongen in De Groene Amsterdammer 30 oktober 1996.

In de jaren zeventig veroorzaakten de seksuele revolutie, die de vraag naar betaalde seks deed toenemen, en de economische vooruitgang, die een dergelijk bestedingspatroon ook mogelijk maakte, een schaalvergroting en commercialisering van de prostitutie. Die commercialisering had weer tot gevolg dat in Katendrecht de verstandhouding tussen de bewoners en de pooiers verhardde. De seksbazen probeerden hele straten op te kopen, er verschenen allerlei nieuwe zaken met schreeuwerige neonreclames, er kwamen steeds meer prostituees 'van buiten'. Ook ontstond in de buitenruimte allerhande overlast voor de buurtbewoners. Kortom, voor veel bewoners verdween de gezelligheid en sociale samenhang uit hun buurt. Regelmatig deden zich rellen voor en harde confrontaties in een grimmige sfeer. Halverwege de jaren zeventig werden er zelfs schoten gelost op het huis van de toenmalige wethouder Van der Have die de prostitutie uit Katendrecht weg wilde hebben. De gemeente stond met de rug tegen de muur. Het vervolgen van 'gelegenheid geven tot prostitutie' in Katendrecht zou het probleem alleen maar verplaatsen. Vergevoerde plannen om de prostitutie te concentreren in een Eroscentrum strandden op het laatst toen bleek dat dit niet strookte met het bordeelverbod. Na jaren van geharrewar kwam er in 1981 een definitief einde aan de hoerenbuurt in Katendrecht toen de laatste sekspanden, de bordelen van Baars en Smits, werden dichtgetimmerd ([www.Rotterdam-media.nl](http://www.Rotterdam-media.nl)). De bordelen vestigden zich, veelal in de vorm van clubs en privé-huizen, verspreid door de stad.

Daarnaast was en is het animeren in Rotterdam nog steeds een duidelijk optredend fenomeen. Van oudsher gebeurt dit in bepaalde bars en cafés, vooral in het Scheepvaartkwartier. Het Scheepvaartkwartier dankt zijn naam aan de pakhuizen en kantoren van scheepvaartmaatschappijen die er gevestigd waren en nog zijn. Al in de 19<sup>e</sup> eeuw waren er veel cafés waar zeelui en werklieden zich kwamen vermaken. Behalve bier waren hier vaak ook de toentertijd zo genoemde 'meisjes van plezier' te vinden. Animeren is het contact leggen tussen prostituee en klant in een bar of café, waarbij het vaak de bedoeling is de klant zo veel mogelijk te laten omzetten in de bar, waarna het

afwerken in een ander pand vlakbij (uurhotelletje) plaats heeft. In de jaren tachtig was straatprostitutie in opkomst. Dat gebeurde in meerdere steden in Nederland, ook in Rotterdam. Aanvankelijk concentreerde deze zich aan de G.J. de Jonghweg. In 1994 moesten de vrouwen daar weg en kwam er een gedoogzone aan de Keileweg, een doorgaande weg in een bedrijvengebied. Op de gedoogzone werden afwerkplekken ingericht en er kwam een huiskamer. De huiskamer werd gerund door een drughulpverlenende instelling en voornamelijk gebruikt door voornamelijk verslaafde vrouwen, maar ook door niet verslaafde vrouwen, travestieten en Spaanstalige vrouwen. Inmiddels is de tippelzone opgeheven, omdat deze niet goed functioneerde. De situatie in de huiskamer en op en rond de zone was ellendig voor de verslaafde vrouwen. Verschijnselen van mensenhandel - en daaraan gerelateerde criminaliteit - namen hand over hand toe.

### **3.5 Prostitutie in Rotterdam een jaar na de opheffing van het bordeelverbod**

Eind 2001 tot begin 2002 verrichtten we in een aantal steden waaronder Rotterdam een onderzoek naar illegale prostitutie (Goderie et al., 2002). Om wat vergelijkingsmateriaal te bieden voor de huidige situatie wat betreft aard en omvang van de illegale prostitutie, geven we hier een samenvatting van de situatie destijds in Rotterdam. Over verplaatsingseffecten van vormen van prostitutie kwamen we, op basis van de interviews en observaties, destijds de volgende patronen op het spoor:

- Verplaatsing naar escortservice.
- Verplaatsing naar niet officiële prostitutieplaatsen (kroegen, panden zonder prostitutiebestemming, auto's, park, bos, parkeerplaats, motel, bij klant thuis, bij prostituee thuis, seksparty's, parenclubs, et cetera).
- Verplaatsing naar straatprostitutie.
- Verplaatsing naar virtuele bemiddeling /virtuele exploitatie (internet).

Rotterdam kent in de periode vlak na de wetswijziging van 2001 een redelijk grote omvang van de prostitutie, in vele verschijningsvormen, Prostituees zijn afkomstig uit alle windstreken: straatprostitutie (onder meer prostituees uit Nederland, Ecuador, Peru, Duitsland, Marokko, Suriname, Groot Brittannië, Montenegro, België, Roemenië), privé-huizen (prostituees uit onder andere Nederland, Hongarije, Bulgarije, Polen), clubs (onder meer Nederlandse, Zuid-Amerikaanse prostituees), massagesalons (veel prostituees afkomstig uit Thailand en andere Aziatische landen), animeerbars (Oekraïne, Rusland, Litouwen), thuiswerksters (onder andere uit Nederland, Oost Europa, Rusland). De hulpverlening vertelde destijds dat ze alle groepen prostituees in Rotterdam wist te bereiken via de bezoeken die ze afleggen. Voorheen troffen ze veel Aziatische vrouwen aan, bijvoorbeeld Thaise. Zij waren hier meestal via een (schijn)huwelijksconstructie met een Nederlandse man. Ook al zijn zij formeel gezien niet illegaal, er kan in hun geval wel degelijk sprake zijn van dwang en onvrijwillig werken in de prostitutie. In 2001/2002 zijn veel van de buitenlandse vrouwen die in Rotterdam werken uit Rusland en Bulgarije afkomstig. Veranderingen in de visumplicht, zoals het afschaffen daarvan voor Bulgaren, was direct merkbaar in de samenstelling van de populatie prostituees in de stad.

Hulpverleners in Rotterdam die we toen interviewden, namen een daling waar van ongeveer tweehonderd naar een ordegrootte van zo'n honderd clubs en andere adressen. Deze afname schetste volgens een respondent van een hulpverleningsinstelling niet het volledige beeld. Vermoed werd dat sommige vrouwen in het schaduwcircuit opereren, waarbij zij verblijfsvergunningen aanvragen. Sommige advocaten sprongen hierop in. Ook signaleerde men dat er sprake is van schijnrelaties, die de vreemdelingendienst in Rotterdam niet waarneemt, omdat men geen tijd zou hebben om het te controleren. Een conclusie uit het onderzoek destijds was, dat er sinds de wetswijziging minder vrouwen in de vergunde bedrijven werkten. Ook hulpverleners signaleerden een verschuiving naar de tippelzone, escort, mobiel werken.

Er zou sprake zijn van een verspreiding over de stad. Doordat de hulpverlening de ontwikkelingen in het adverteren nauwlettend volgde, bleek er een verschuiving te zijn naar niet vergunde adressen. De toename van het escortaanbod was daarbij het grootst.

Volgens de hulpverlening speelden sommige exploitanten met de regels door vrouwen op hun woonadres te laten werken. Al in de periode voor de wetswijziging merkten hulpverleners dat mensen in Rotterdam van hun woonadres hun werkadres gingen maken, om controle tegen te gaan. In het huidige handhavingsbeleid zijn thuiswerksters niet vergunningsplichtig, zolang ze alleen werken. De hulpverleners die vrouwen voorheen bezochten in een privé-huis, kwamen deze nu tegen als thuiswerkster. De hulpverleners hadden de indruk dat de vrouwen niet echt zelfstandig waren, want gewoonlijk was er een man op de achtergrond aanwezig die 'waakte over de veiligheid van zijn partner', terwijl hij het één en ander regelde en in de gaten hield. Gesprekken onder vier ogen met de betreffende prostitutees werden moeilijker. Ook de politie constateerde dat de branche allerlei handigheden ondernam om controles te ontlopen.

De geïnterviewde medewerkers van een hulpverleningsinstelling konden wat mensenhandel betreft geen aantallen noemen. Om toch een indicatie te geven: minderjarigheid en gedwongen prostitutie kwamen in die periode bij bijna vijftig cliënten aan het licht, op een jaartotaal van 159 cliënten.

Vooraf in Rotterdam zagen we een circuit van minderjarige of net volwassen thuisloze jongeren (ook jongens) die zich bezighielden met prostitutie. Soms stonden de jongens ingeschreven bij een escortbureau, maar meestal kwamen de klantcontacten op een minder officiële manier tot stand. De jongens ervoeren dit als een eigen keuze en een mooie manier om snel veel geld te verdienen en weer uit te geven aan kleding en dergelijke.

### 3.6 Marktvraag

Over de behoefte aan prostitutie is nauwelijks iets bekend. Er is nog steeds geen landelijk onderzoek naar gedaan. Eigenlijk vreemd, want het is wel een markt waar heel veel geld in omgaat. Het speelt dan ook een niet te licht in te schatten rol in de economie van de stad. Wat wel bekend is, is dat één op de vier mannen enige ervaring met prostituees heeft. Daaronder vallen zowel mannen die ooit een keer in hun leven een prostituee bezocht hebben, mannen die dat een paar keer hebben gedaan en mannen die dat met regelmaat doen.

De prostitutiebedrijven krijgen hun klandizie niet of nauwelijks meer van de opvarenden van schepen zoals vroeger, maar van de lokale bevolking, van inwoners van gemeenten uit de periferie, van zakenlui en van toeristen. Uit een onderzoek van Vennix et al. (2000) naar klanten van de tippelzones in Rotterdam en Amsterdam, bleek dat vrijwel alle klanten woonachtig waren in Rotterdam en in de direct omliggende gemeenten.

Behalve een havenstad is Rotterdam ook een minderhedenstad. Qua leeftijdsopbouw wijkt het beeld in Rotterdam niet af van de rest van Nederland. Dit geldt wel voor een aantal andere kenmerken. Het meest opvallende verschil is de etnische samenstelling. In Rotterdam was het percentage allochtonen in 2000 40%; in sommige deelgemeenten is dat zelfs 55%. Het gemiddelde percentage allochtonen in de rest van Nederland was toen 10%. De aandelen autochtonen en allochtonen naderen elkaar in Rotterdam steeds verder. In 2005 was het aandeel allochtonen gestegen tot ruim 45%. Het lijkt van belang bij de vormgeving van het prostitutiebeleid ook rekening te houden met de multiculturele vraag op dit gebied. Danz en Vogels (1994), Van der Linden (1994) en meer recent De Graaf (2005) beschreven het relatief frequente prostitutiebezoek van Marokkaanse en Turkse jongens. Uit het onderzoek van de Graaf naar het seksuele gedrag van jongeren in Nederland (De Graaf, 2005) blijkt dat zowel Marokkaanse als Turkse jongens relatief veel ervaring met prostitutie hebben.



15% van de Marokkaanse en 22% van de Turkse jongens zegt wel eens geld of een andere beloning te hebben gegeven voor seks, tegenover 4% van de Nederlandse jongens.

Ook is Rotterdam als grote stad natuurlijk een verzorgingsgebied voor inwoners van omliggende kleine gemeenten. Zo bestaat bij een van de prostitutiebedrijven de klandizie voor een belangrijk deel uit inwoners van 'de eilanden', dus schiereilanden van Zuid Holland en Zeeland.

Verder is het in de zakenwereld een bekend verschijnsel dat een gastheer zijn gasten wel eens de mogelijkheid biedt om 's avonds een club te bezoeken. Tot slot heeft internationaal onderzoek (Stoecker and Shelley, 2004; Beeks and Amir, 2006) duidelijk gemaakt dat er een sterke relatie bestaat tussen groei en bloei van toerisme en de aanwezigheid van een prostitutie-infrastructuur.

Er is in een wereldstad als Rotterdam sprake van een bepaalde grootstedelijke markt vraag. Er is een behoefte aan een gevarieerd aanbod aan prostitutievormen en prostituees, die rekening houdt met allerlei factoren zoals onder meer uitstraling, prijs, seksuele voorkeuren, leeftijd, culturaliteit, anonimiteit. Deze vraag zal niet of nauwelijks rekening houden met legaliteit. Met andere woorden: als het gewenste aanbod er niet is in de vergunde sector, dan zullen klanten het aanbod consumeren uit de illegale sector. Dit is een pull factor waarvan de betekenis niet gemakkelijk onderschat kan worden.

Wat betreft de markt voor illegale prostitutie, lijkt ook een deel van de klanten bij te dragen aan deze vorm van criminaliteit. In deze context is het goed om te kijken naar de totale markt voor prostitutie. Klanten die bij de vrouwen die in dwangsituaties werken diensten afnemen, zouden de onvrijwilligheid moeten merken, aldus diverse exploitanten. *'Je merkt het als iemand onder dwang seks bedrijft. Je weet het als je een gestolen fiets koopt.'* Mogelijk ook vormen de klanten die uit zijn op een contact met een prostituee die onvrijwillig in de prostitutie zit, een subcircuit. Volgens bovengenoemde exploitanten is seks met iemand die niet wil voor de meeste klanten van minder goede

kwaliteit. Die klanten halen hun kick waarschijnlijk uit andere aspecten van het contact, zoals het geweld en de vernedering of andere vormen van seksueel contact. Dit zou echter om nader onderzoek vragen (Goderie, 2002). Anderzijds kan van een andere categorie klanten juist een positief effect uitgaan bij het op het spoor komen van onvrijwilligheid. Dit blijkt wel uit het succes van 'Schijn bedriegt', de op prostituanten gerichte actie van Meld misdaad anoniem. Het eerste half jaar van 2006 leverde dit 78 serieuze meldingen op over gedwongen prostitutie die naar de politie zijn gezonden. Ter vergelijking: in heel 2005 waren er 42 van deze meldingen. Veel meldingen leidden vervolgens tot controles. Zo waren in Rotterdam twee controles van het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel succesvol naar aanleiding van deze meldingen.

### 3.7 Prostituee, een gewoon beroep?

Zowel het bezoek aan prostituees als het werk in de prostitutie is nog steeds omgeven door een taboesfeer; het heeft een waas om zich heen van geheimzinnigheid en sensatie, maar ook van stigma. Werk in de prostitutie wekt bij veel mensen, veel meer dan de meeste andere beroepen, gevoelens van afkeer op. Ook is het beroep prostituee meer dan andere beroepen een loopbaan voor vrouwen met geweldservaringen (de Vries, 2000, Vanwesenbeeck, 1994). Uit onderzoek blijkt dat de keuze voor het beroep in eerste instantie vaak ingegeven wordt door schulden en problemen. Er is zelden sprake van een positieve beroepskeuze. Als vrouwen het uit vrije wil doen, zullen ze soms met plezier en soms met tegenzin hun werk doen, zoals ieder ander. Het probleem dat De Vries vlak voor de opheffing van het bordeelverbod constateerde is nog steeds niet opgelost. Met de wetswijziging is de exploitatie van prostitutie weliswaar toegestaan, in feite de legalisering van de bordelen, maar dat betreft in eerste instantie de exploitanten.

*'Hier geldt het al vaak geuite bezwaar dat de strafwet niet een geweldig goed instrument is om de seksuele autonomie van vrouwen te garanderen.*

*Een wezenlijke kwestie, namelijk de verhouding tussen de  
sekswerkster en de exploitant, blijft in de wet buiten beschouwing en  
moet opgelost worden in nog te ontwerpen civielrechtelijke  
overeenkomsten en regels.’ (de Vries, 2000, p.150)*



## 4 Prostitutie in de vergunde sector

### 4.1 Het systeem van de vergunningverlening voor de seksinrichtingen

Prostitutiebedrijven worden in gemeentelijke verordeningen ‘seksinrichtingen’ genoemd. In de Rotterdamse APV is het begrip seksinrichting omschreven als ‘een voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht’. De definitie is breed geformuleerd. Het gevolg is dat integraal en samenhangend beleid kan worden gevoerd met betrekking tot de prostitutiebranche en seksindustrie in het algemeen.

De invulling van het begrip seksinrichting heeft twee beperkingen. Het moet gaan om een inrichting (pandgebonden) en het vereiste van bedrijfsmatigheid brengt met zich mee dat er minimaal twee prostituees werkzaam moeten zijn. Alleenwerkende thuiswerksters zijn hiermee vrijgesteld van de vergunningplicht.

#### **Inbedding**

Het vergunningstelsel voor seksinrichtingen trad in werking met het opheffen van het bordeelverbod (oktober 2000). In de jaren 2001 - 2002 legde de toenmalige afdeling OOV (Openbare Orde

en Veiligheid)<sup>5</sup> van de gemeente Rotterdam de basis van het vergunningstelsel voor de seksinrichtingen in Rotterdam, en voerde zij deze ook uit. Daarna behoorde de vergunningverlening van de prostitutiebedrijven tot het takenpakket van de bestuursdienst. Sinds september 2004 is de vergunningverlening voor prostitutiebedrijven ondergebracht bij het Team Horeca en Evenementen van de DSV (Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting). Zij houden zich sindsdien bezig met de seksinrichtingen naast de vergunningverlening aan de horeca, wat nog altijd de kern van hun activiteiten is.

De werkwijze van het bureau is in het najaar van 2005 veranderd. Sindsdien doet de afdeling klantenservice de intake. De intaker waar een exploitant mee praat, is nu in de beginfase nog een 'uitgeleende' medewerker van het bureau vergunningen. Het is de bedoeling dat de klantenservicemedewerkers zo'n gesprek in de toekomst zelf gaan voeren. Dit is vanwege de eenloketfunctie waar de gemeente naartoe werkt. De intakers hebben echter wel de specifieke kennis nodig over de seksinrichtingen.

#### **Wettelijke gronden van de vergunning verlening**

Sexinrichtingen en escortbedrijven zijn vergunningsplichtig in Rotterdam. Dit betreft pandgebonden prostitutie, maar daarnaast kunnen ook escortbedrijven (niet pandgebonden) een vergunning aanvragen.

Artikel 2.3a.3 lid 1 van de Algemene Plaatselijke Verordening stelt dat het verboden is een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van de burgemeester. Bij een vergunningaanvraag voor een seksinrichting wordt gekeken of er strijdigheid bestaat met het bestemmingsplan of de leefmilieuverordening, en of vrijstelling mogelijk is. Ook wordt bekeken of de aanvraag voldoet aan de zogenaamde Nadere Regels van de burgemeester en wethouders van Rotterdam voor seksinrichtingen en escortbedrijven. In deze Nadere

<sup>5</sup> Tegenwoordig is dit de Directie Veiligheid.

regels staat onder meer dat de exploitant verplicht is de medewerkers van de GGD en andere hulpverleningsinstellingen toegang te verlenen tot de inrichting, en ze bevatten aanvullende eisen aan de werkruimten en bedrijfsruimten (bijvoorbeeld rond de aanwezigheid van douches).

### **Procedure van vergunningverlening**

De aanvrager dient bereid te zijn volledig openheid van zaken te geven. Tijdens deze procedure dient de exploitant de volgende stukken te overleggen:

1. Bewijs dat hij of zij over het betreffende pand beschikt (koop/huur/pacht).
2. Inschrijving bij de Kamer van Koophandel.
3. Geldige legitimatie en voor niet-Nederlanders een geldige verblijfs- en werkvergunning.
4. De tekeningen van de inrichting moeten kloppen met de werkelijke situatie in het pand (situatietekening en een plattegrond van de inrichting).
5. De namen van eventuele werknemers en een overzicht van het aantal prostituees dat werkzaam is in de inrichting.
6. Overzicht van de telefoonnummers waarmee gewerkt wordt.

De leges voor een vergunning zijn 407 euro per jaar voor een escortbedrijf en 824 euro per jaar voor een seksinrichting. De gemeente is bij het proces van vergunningverlening gehouden aan bepaalde termijnen. Dit betekent dat de gemeente binnen twaalf weken na de intake een beslissing genomen moet hebben op de vergunningaanvraag. Zonodig is er de mogelijkheid tot twaalf weken verdagen. Drie maanden voordat de vergunning afloopt, schrijft het bureau de exploitant aan met mededeling dat de vergunning vervalt en er opnieuw verlengd moet worden.

De vergunning voor een seksinrichting heeft een geldigheidsduur van één jaar. De praktijk wijst uit, dat men dezelfde exploitanten meestal ieder jaar terug ziet voor een verlenging van de vergunning. Team Horeca en Evenementen toetst een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een seksinrichting aan verschillende beleidscriteria. Hiervoor wint het advies in bij de politie, de desbetreffende deelgemeente en gemeentelijke

instanties als dS+V, de GGD en de brandweer. De deelgemeenten hebben, net als bij de advisering rond horeca-exploitantievergunningen, een gekwalificeerde adviesbevoegdheid. De aspecten die meegewogen worden bij de vergunningverlening betreffen vooral de eventuele aantasting van het woon- en leefklimaat, ruimtelijke ordening en deelgemeentelijk horecabeleid.

Het principe geldt dat het Team Horeca en Evenementen zoveel mogelijk zelf checkt en afhandelt - indien mogelijk. Het gros van de vergunningen is 'simpel' en wordt ook daadwerkelijk door het bureau zelf afgehandeld. De meest essentiële informatie daarbij zijn de papieren die de exploitant overlegt en de adviesronde bij de partners.

Op de vergunning staat zowel een exploitant als een beheerder vermeld. Het liefst is de gemeente bekend met zoveel mogelijk mensen die zijn verbonden aan het bedrijf (werknemers) en mogelijk in het pand aanwezig kunnen zijn. Dit is omdat instanties als GGD en gemeente graag weten wie hen te woord kan staan.

## **4.2 Handhaving**

Het Handhavingsarrangement Prostitutiebeleid Rotterdam heeft een lokaal karakter. Het is gericht op het voorkomen en bestrijden van de op grond van artikel 273a verboden vormen van prostitutie en het naleven van de vergunningplicht in de APV. In het handhavingsarrangement zijn de afspraken tussen verschillende kernpartners vastgelegd. Hierin is opgenomen welke maatregelen elke partner zal treffen bij gebleken overtredingen.

Betrokken partners zijn politie, gemeente (diverse diensten en de GGD), het OM en overige instanties als de IND, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en het UWV. Onderling zijn zij via het handhavingsarrangement handhavingsafspraken overeengekomen. Deze afspraken zijn opgesteld in de vorm van een leidraad waarin ruimte is voor maatwerk. Het arrangement dient als houvast. De lokaal met de Arbeidsinspectie gemaakte afspra-



ken kunnen helaas niet verzilverd worden. De Arbeidsinspectie speelt bewust geen actieve rol in de handhaving, omdat prostitutie bij deze dienst geen beleidsprioriteit heeft.

De burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. De vergunningen worden onder zijn verantwoordelijkheid verleend. De Directie veiligheid is onderdeel van de Bestuursdienst en ondersteunt de burgemeester. Zij formuleert het beleid dat de gemeenteraad dient te accorderen en zij is belast met de bestuurlijke handhaving. Team Horeca en Evenementen verstrekt voor de burgemeester de vergunningen; dit omvat een administratieve afhandeling van de vergunning als dat mogelijk is. Zodra er vermoedens of signalen zijn van strafbare feiten speelt het bureau een aanvraag door naar Directie Veiligheid en de politie als toezichthouder. Het OM zorgt vervolgens - zover nodig - voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Sinds de invoering van het handhavingsarrangement in 2000 hebben er meerdere sluitingen van inrichtingen plaatsgevonden. Controle en toezicht van de seksinrichtingen vinden plaats via algemene handhavingscontroles. Dit zijn onaangekondigde controles tijdens de openingstijden van de seksinrichtingen. Een deel van deze controles gebeurt door multidisciplinaire teams van bijvoorbeeld politie en belastingdienst. De politie neemt met verschillende disciplines, zoals zeden, bijzondere wetten, vreemdelingenpolitie en wijkpolitie deel aan de controles. Per inrichting worden afspraken gemaakt over de frequentie van de controles. Ieder bedrijf wordt in ieder geval minstens een maal per jaar gecontroleerd, maar meestal meerdere keren per jaar.

#### **Strafbare feiten, weigeren van een vergunning en de wet BIBOB**

Het weigeren van een vergunning is mogelijk als er geen vermelding in het bestemmingsplan is van het betreffende pand als seksinrichting. Het gemeentelijk beleid kan ook aanleiding zijn om een vergunning niet te verlenen. Zo kan een deelgemeente tegen uitbreiding van een bepaald bedrijf zijn. Ook zal het plaatsvinden van strafbare en of illegale praktijken een weige-

ringsgrond zijn. Daarnaast is de politiecheck op antecedenten van de aanvrager en beheerder een belangrijke meewegende factor. Een exploitant mag niet van 'slecht levensgedrag' zijn (vastgelegd in de Rotterdamse APV), zo mag hij/zij niet uit de ouderlijke macht of voogdij zijn gezet.

Indien een exploitant geen vergunningverlening aanvraagt, vraagt de gemeente de politie om het bedrijf te controleren. Deze kan overgaan tot sluiting, mocht het bedrijf worden voortgezet zonder vergunning. Een sluiting kan van tijdelijke aard zijn en na een bepaalde periode kan een exploitant dan opnieuw een vergunning voor de seksinrichting aanvragen.

### **4.3 Omvang van de vergunde prostitutiesector (legale prostitutie)**

#### **Inleiding**

In deze paragraaf presenteren we gegevens over de vergunde seksinrichtingen in Rotterdam en de daar plaatsvindende (legale) prostitutie. Het doel is het maken van een betrouwbare schatting van het aantal werkzame vrouwen in de vergunde sector. Dit is geen gemakkelijke opgave. Eenduidige registratiegegevens zijn niet voorhanden. Tijdens de vergunningaanvraag vraagt BHE aan de exploitant om aan te geven hoeveel vrouwen of mannen binnen de inrichting seksuele diensten verlenen. Dit aantal wordt vastgelegd in de vergunning. Echter, gezien het dynamische karakter van de bedrijven en het wisselende aanbod, is dit cijfer niet betrouwbaar. Het geeft, naar onze mening, slechts een indicatie van het aantal werkzame prostitutes ten tijde van de eerste keer van de vergunningverlening. Bestudering van de gegevens leert dat de aantallen bij verlenging van de aanvraag niet meer aangepast worden. Uit de interviews met exploitanten komt namelijk naar voren, dat het verloop onder de vrouwen erg groot is. Tijdens de gesprekken werden gaf een exploitant zelfs een jaarlijks verloopcijfer op van 300 tot 400 vrouwen (binnen één bepaalde inrichting). Voor de politie, hulpverleners en de Belastingdienst is het eveneens moeilijk een exacte raming te geven. Elk van hen heeft slechts

zicht op een bepaald deel van de sector of van een bepaald aspect van de bedrijfsvoering. Het verloop door wijzigen van werkplek, maar ook door andere redenen, wordt bevestigd in de gesprekken die we met de prostituees hadden. Om toch uitspraken te kunnen doen over de omvang van het vergunde deel van de prostitutiesector, hebben we ervoor gekozen om zoveel mogelijk onderzoeksmethoden met elkaar te combineren. We gebruiken de gegevens op de verleende vergunning en leggen deze naast de informatie uit interviews (met exploitanten, hulpverleners en andere kenners van de branche), eigen observaties en informatie van internetsites. Op deze manier zijn mogelijke tekortkomingen van de afzonderlijke methoden zoveel mogelijk ondervangen. We richten ons in eerste instantie op de legale prostitutie. In de daaropvolgende paragraaf schetsen we een beeld van de mogelijk aanwezige illegale prostitutie binnen de vergunde sector.

#### *Een beredeneerde schatting*

Om een beredeneerde schatting te maken van het aantal (le-gaal) actieve prostituees in de vergunde sector, hebben we zoals gezegd gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Zo zijn de gegevens van het Bureau Vergunningen geraadpleegd. Ook zijn gesprekken gevoerd met exploitanten, prostituees, de politie, en hebben we de advertenties op internet en landelijke dagbladen geraadpleegd. Daarnaast vormen eigen observaties een bron van informatie. Tot slot is de uitkomst van de schatting vergeleken met de gegevens van de GGD.

Eind 2005 zien we dat er 64 vergunde seksinrichtingen geregistreerd staan. Ten tijde van het opheffen van het bordeelverbod in 2000 stelde de gemeente Rotterdam een vergunningstelsel in werking. De bestaande seksinrichtingen waarvan de exploitant kon aantonen dat deze al vóór 1 februari 2000 werd geëxploiteerd, kwamen voor een dergelijke vergunning in aanmerking (Bestuursdienst gemeente Rotterdam, 2000, p 26). Aanvankelijk betrof het 87 bedrijven die een vergunning aanvroegen en verkregen. Sinds die tijd is het aantal vergunningen dus met 23 afgenomen.

In 18 gevallen betrof dit een bedrijfsbeëindiging; de overige vier waren in die periode niet actief, hoewel deze vergunningen wel binnen bepaalde tijd weer geactiveerd kunnen worden.

Per 1 oktober 2003 waren er in totaal 73 vergunde bedrijven in Rotterdam (bron: Evaluatie Rotterdams prostitutiebeleid, juni 2004, OOV). Dat betekent dat het aantal seksinrichtingen de afgelopen twee jaar met negen is verminderd. Wel stonden er in december 2005 nog vijf bedrijven (voorlopig) op 'non-actief' om diverse redenen (bijvoorbeeld een burgemeesterssluiting, een niet aangevraagde verlenging van de vergunning of een lopende aanvraagprocedure). Daarmee kunnen we concluderen dat het in ieder geval een afname van vier seksinrichtingen betreft tussen oktober 2003 en december 2005. Het beleid van de gemeente is dusdanig, dat er geen uitbreiding zal plaatsvinden van de pandgebonden prostitutie. Wel is uitbreiding van het aantal escortbedrijven mogelijk.

Uit onze interviews en observaties blijkt, dat er een grote variëteit aan exploitatievormen bestaat. Zo zijn er onder meer privé-huizen, seksclubs, massagesalons, uurhotels, kamerverhuurbedrijven, escortbedrijven, sauna's en sm-studio's. Opvallend is dat de wijze waarop het bedrijf in de praktijk geprofileerd wordt, niet altijd overeenkomt met wat er op de vergunning vermeld staat. Zo komt het voor dat een als privé-huis bij de gemeente bekend staande inrichting, zich presenteert als kamerverhuurbedrijf, of dat een massagesalon enkel onder de algemene noemer van 'seksinrichting' bekend staat en een club als 'bordeel'. Kortom, er wordt bij de vergunningverlening geen eenduidige terminologie gehanteerd om invulling te geven aan de soort exploitatie en de aard van het bedrijf. Overzien we de informatie op de vergunningen, dan lijkt het - gezien de grote variatie in gegeven informatie - dat de vergunningverlener hierbij grotendeels uitgaat van de door de exploitant verstrekte informatie, uitgaande van zijn of haar invulling van definities en omschrijvingen. In ieder geval is duidelijk dat deze informatie bij de vergunningverlening niet wordt geactualiseerd.

Uit de gegevens op de vergunningen blijkt verder dat bepaalde exploitanten/eigenaren vaker voorkomen. Zo is er een exploi-

tant die vijf verschillende zaken in Rotterdam uitbaat. Ook zijn er eigenaren die meerdere panden met de bestemming seksinrichting in bezit hebben.

Uit de informatie op de vergunningen valt op te maken dat er eind 2005 circa 238 werkruimten, 18 cabines en 3 filmzalen in gebruik zijn binnen de vergunde sector in Rotterdam. Volgens de informatie verlenen hier in totaal, op het gehele aantal bestaande vergunningen, 309 personen seksuele diensten.<sup>6</sup> Wanneer we deze gegevens vergelijken met de uitkomsten van de interviews, kunnen we stellen dat dit aantal een aardige eerste indicatie geeft van de gemiddelde omvang van de prostitutie binnen de vergunde sector. We zullen dit kort uitleggen. Tijdens de gesprekken met de exploitanten is gericht gevraagd naar de aantallen vrouwen die binnen zijn of haar inrichting actief zijn. Hoewel onze informatie op basis van de interviews niet geheel compleet is (er zijn exploitanten die dit niet willen vertellen, terwijl anderen aangeven dit simpelweg niet precies te weten), is er een zekere samenhang waarneembaar tussen de opgegeven aantallen en de registratie. De aanwezige afwijking tussen de twee methoden is in de meeste gevallen niet groot. Van de exploitanten die tijdens het gesprek aantallen noemen, spreekt een enkeling van 'een vaste kern' terwijl de meesten spreken van 'een gemiddeld aantal'. Op basis van twee verschillende databronnen (registratie en interviews) is het nu mogelijk om het gemiddelde aantal prostituees in de vergunde sector te schatten. Het grote verloop in de 'schil' rond deze kern is hierbij niet inbegrepen. In tabel 1 vergelijken we aan de hand van een steekproef van tien bedrijven, de uitkomsten van beide methoden.

<sup>6</sup> In de bijlage behorende bij de exploitatievergunning seksinrichting is de volgende vraag opgenomen: 'aantal personen dat in de inrichting seksuele diensten verleent'.

Tabel 1 Correlatie onderzoeksmethoden m.b.t. aantal werkzame prostituees per bedrijf

Zaak (verschil registratie en interview)	Registratie ver- gunning (geldigheid ver- gunning)	Uitkomst interview (datum interview)
Escort 2 (gelijk)	1 (tot 8 jan 2006)	1 (251105)
Escort 3 (meer dan registratie aangeeft/ gelijk)	0 (tot 29 december 2005)	5 à 8 in bestand, echter: niet meer actief (130106)
sm-studio 1 (gelijk)	1 (tot 29 dec 2005)	1 (130106)
Kamerverhuur 1 (plusminus gelijk)	1 tot 10 (tot 3 aug 2006)	7 à 8 gemiddeld (091205)
Kamerverhuur 4 (plusminus gelijk)	11 (tot 26 sept 2006)	8 à 12 gemiddeld/ 5 à 6 vaste kern (251105)
Club 1 (minder dan registratie aangeeft)	10 (tot 11 aug 2006)	Geén (170106)
Club 3 (plusminus gelijk)	15-40 (vergunning tot 11 november 2005)	15 à 30 gemiddeld (061205)
Club 15 (meer dan registratie aangeeft)	8 (tot 9 aug 2006)	20 gemiddeld (221205)
Thaise massage & privéhuis 2 (plusminus gelijk)	6 (tot 28 april 2006)	Veelal met 3 à 4 (011205)
Exploitant van diverse seksshops (plusminus gelijk)	0-4 per shop (variërend)	3 à 4 gemiddeld per shop(161205)

Uit tabel 1 blijkt dat zeven van de tien exploitanten een min of meer vergelijkbaar gemiddeld aantal prostituees opgeeft. In één geval zijn er klaarblijkelijk meer prostituees werkzaam, terwijl in twee andere gevallen het omgekeerde het geval is.

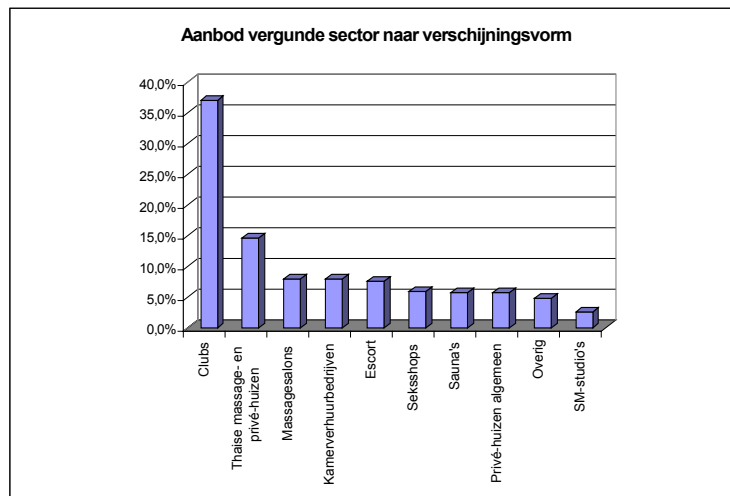
Extrapoleren we dit naar het gehele bestand van vergunde bedrijven, waarbij we de gegevens als vermeld op de vergunning als uitgangspunt nemen, dan kunnen we een eerste schatting maken van de totale omvang. Aldus kunnen we op basis van de vergunningenlijst én de interviews met exploitanten het gemiddelde aantal (legaal werkende) prostituees in de vergunde sector schatten op circa driehonderd.

Echter, hiermee is het verhaal allerm minst af. De vergunningenlijst biedt in een aantal gevallen niet de meest recente informatie over de omvang in de vergunde sector. Zo zijn er gegevens vastgelegd die dateren van bijna een jaar geleden. Ter aanvulling op de eerste, bovenstaande, schatting gebruiken we verder nog andere bronnen zoals eigen observaties, onderzoek via advertenties in dagbladen en de informatie op internet. Indien er geen informatie voorhanden is, ook niet vanuit interviews, vallen we alsnog terug op de vergunningenlijst (december 2005/ januari 2006). We hebben een overzicht gemaakt met een onderverdeling naar soorten bedrijven: escortbedrijven, massagesalons, sm-studio's, uurhotels, kamerverhuurbedrijven, sauna's, clubs, Thaise bedrijven (massagesalons en privé-huizen), seksshops, en overige. Van elk van deze categorieën is aangegeven wat de aard van de bedrijven en de totale omvang naar alle waarschijnlijkheid is (zie bijlage). De vergunningenlijst biedt weinig mogelijkheden om de omvang van de uurhotels volledig in beeld te brengen. De kamers in deze hotels worden verhuurd voor seksuele handelingen. Er zijn echter (voor zover wij weten) geen vrouwen in het bedrijf aanwezig die ter plekke wachten op klanten. Deze hotels verhuren puur voor aanlopende klanten. Rotterdam kent twee van deze uurhotels met een vergunning. Ondanks het feit dat uurhotels zijn bedoeld voor seksuele handelingen, nemen we deze bedrijven niet mee in onze schatting, om dubbel telling te voorkomen. We kunnen namelijk niet inschatten hoeveel vrouwen er exclusief in uurhotels actief zijn.

Overigens hebben we wel precieze gegevens gekregen over de bezettingsgraad per dag van een van de vergunde uurhotels. We komen hier verderop nog op terug.

De schatting van het totaal aantal werkzame prostitut(e)s in de vergunde seksinrichtingen (64 in totaal) in Rotterdam eind 2005/ begin 2006, komt gemiddeld per dag uit op circa 350 prostitutees. Bij dit getal moet nog het aantal thuiswerksters opgeteld worden om te komen tot een totaal aantal personen dat in de legale sector aan het werk is. Het aantal thuiswerksters is niet bekend en zeer lastig te schatten (zie paragraaf 5). Uit het voorgaande kunnen we verder nog concluderen dat de meeste prostitutees binnen het vergunde circuit actief zijn in de clubs én Thaise massage- en privé-huizen. Figuur 1 laat de omvang zien van het aanbod aan prostitutees per verschijningsvorm.

**Figuur 1** Aanbod vergunde sector naar verschijningsvorm



Wat nu volgt is een nadere omschrijving van de vergunde sector per exploitatievorm: escortbedrijven, massagesalons, sm-studio's, kamerverhuurbedrijven (facilitair), Thaise massage- en privé-huizen, clubs, sauna, seksshops en overige vormen (parenclub e.d.). Per vorm geven we een schatting van het aantal werkzame prostitutees (gemiddeld per dag).



### *Escortbedrijven*

Het legale aanbod van escort beslaat één 'eenvrouwsbedrijf' en twee bedrijven die op een lager pitje staan dan een aantal jaren geleden. De markt is voor hen slechter dan voorheen. Ze hebben moeite om aan vrouwen te komen die bemiddeld willen worden. De escort is speciaal interessant voor vrouwen die in de anonimiteit willen of moeten blijven. Het werken bij een vergund bedrijf betekent juist dat ze zich kenbaar moeten maken aan bijvoorbeeld instanties. Deze vrouwen verkiezen meestal het werken in de anonimiteit (zelfstandig/illegaal) boven een vergund bedrijf. Het vierde bedrijf beschikt echter nog wel over een aanbod van rond 13 vrouwen. De schatting van het aantal werkzame prostituees ligt daarmee rond de 25 .

### *Massagesalons*

Het aantal werkzame vrouwen in de vier massagesalons (buiten de Thaise salons) in Rotterdam schatten we tezamen op circa 30 vrouwen.

### *Sm-studio's*

Er zijn vier sm-studio's. Deze adverteren, wat een duidelijke schatting mogelijk maakt. Vaak gaat het om Nederlandse vrouwen. De vrouwen exploiteren de bedrijven zelf, en in een geval samen met een echtgenoot. Twee van hen hebben een eenmansbedrijf en de andere twee werken met meerdere vrouwen. Schatting van het aantal werkzame vrouwen per dag: wat minder dan 10.

### *Kamerverhuurbedrijven*

De kamerverhuurders hebben geen dames in dienst, maar verhuren kamers aan klanten van prostituees (zelfstandige ondernemers). Er zijn in totaal 4 kamerverhuurbedrijven met een vergunning in Rotterdam. Schatting van het aantal werkzame prostituees: rond de 28.

Daarnaast zien we dat het verhuren van kamers om dames 'zelfstandig' te laten werken, ook opkomt bij andere exploitanten. Enkele massagesalons en privé-huizen gebruiken deze bewoordingen eveneens in hun reclamemateriaal. Zij spreken

dan bijvoorbeeld over ‘het faciliterend werken voor zelfstandig werkende dames door kamers ter beschikking te stellen’.

#### *Sauna's*

Er zijn drie gaysauna's met een vergunning voor seksinrichting. We becijferen het aantal werkzame prostitués (m) op circa 20.

#### *Clubs*

Er zijn 15 seksclubs met een vergunning. Sommige zeggen enkel en alleen feesten te organiseren, en niet zelf prostitutie te faciliteren. Andere wijzen uitgebreid op ‘de aanwezige dames’. Het aantal prostituees verschilt nogal per club. Er zijn clubs die aangeven dat de klandizie stukken minder is geworden. Ook is het voor hen moeilijker (sinds de opheffing van het bordeelverbod) om aan dames te komen die in de club willen werken. Bovendien zijn de clubs zeer divers van omvang. Het geven van een schatting van werkzame prostituees blijft moeilijk, maar we kunnen een gemiddeld aantal aangeven, er rekening mee houdend dat er waarschijnlijk sprake is van een ‘dark number’. Schatting van het aantal werkzame prostituees: circa 130.

#### *Thaise massage- en privé-huizen*

Van de Thaise massagesalons en privé-huizen zijn er 11 met een vergunning actief in Rotterdam. Zij adverteren als zijnde een ‘Thais’ huis. Soms ligt de nadruk op massage en soms meer op privé-ontvangst. Body-to-body is een veelgeleverde, en typisch Thaise, dienst. Van deze huizen hebben we een goed beeld kunnen krijgen, mede doordat zij vaak gelijk zijn qua omvang en opzet. De dames die er werken zijn overigens niet altijd exclusief Thais. Het komt ook voor dat in een bedrijf, naast Thaise vrouwen, Nederlandse vrouwen werken, of vrouwen met een andere nationaliteit of achtergrond. Schatting van het aantal werkzame prostituees per dag: rond de 50.

#### *Seksshop/filmshop*

Er zijn acht seksshops met een vergunning. Naast de mogelijkheid tot het bekijken van films in bijvoorbeeld cabines of het kopen van seksartikelen, zijn er in deze shops dames beschik-

baar voor seksuele diensten. Gemiddeld werken in elke shop tussen de 2 en 5 vrouwen. De afwerkplekken kunnen de cabines zijn, de ontvangstruimte, of er is een kamer die men daarvoor kan gebruiken. Schatting van het aantal werkzame prostituees: rond de 20.

#### *Privé-huizen*

Er zijn in Rotterdam 7 privé-huizen (buiten de Thaise privé-huizen) met een vergunning. De panden hebben meestal deze eenzelfde omvang. We gaan uit van een gemiddelde bezetting van 3 prostituees per privé-huis. Daarnaast weten we dat in deze privé-huizen veel wisseling van de wacht plaatsvindt. Vrouwen werken parttime, wanneer het ze het beste uitkomt, of gedurende een aantal weken of maanden, en daarna weer niet. Schatting van het aantal werkzame prostituees per dag: ongeveer 20.

#### *Overige bedrijven*

Daarnaast zijn er nog twee bedrijven, die niet in één van de voorgaande categorieën zijn onder te brengen. In één van deze bedrijven zijn per dag rond de 16 vrouwen aanwezig. Cijfers over het andere bedrijf ontbreken. Schatting van het aantal werkzame prostituees: rond de 20.

#### *Uurhotels, mengvormen en 'dark numbers'*

In vrijwel alle verschijningsvormen kan sprake zijn van een 'dark number'. Vooral voor de uurhotels is het lastig om een overtuigende schatting te maken. Allereerst omdat een taxatie afhankelijk is van de omvang van de dagelijkse klandizie (prostitutiecontacten versus onbetaalde sekscontacten) en ten tweede omdat het niet te achterhalen is of het hier om legaal werkende prostituees gaat of niet. Ook hebben we vastgesteld dat er een groot verloop is van prostituees, wat een nauwkeurige schatting tot een onmogelijke opgave maakt. Daarnaast zijn er bedrijven die zich met meerdere vormen van prostitutie bezighouden. Bijvoorbeeld een club die op low profile basis ook escortservices verleent. Feitelijk gebeurt dit binnen een vergunde setting, maar wel onvergund en daarmee illegaal. Dit is een 'grijs circuit' dat zich bevindt tussen het legale en illegale in.

#### **4.4 Draagvlak voor gemeentelijk beleid in de vergunde sector**

Het aanbod van vrouwen is gedaald. Dat is een tendens die alle geïnterviewde ondernemers waarnemen sinds het opheffen van het bordeelverbod in 2000.

De vergunde bedrijven kunnen niet werken met dames zonder geldige verblijfsvergunning. Als ze dit wel doen, lopen ze het risico op bestuurlijke sancties. Verder moeten de vrouwen die bij een vergund bedrijf werken, bereid zijn om belasting te betalen en daarmee zich kenbaar te maken bij instanties. Dit terwijl anonimiteit voor veel vrouwen die in de seksbranche werken een voornaam goed is. De exploitanten noemen een halvering van het aanbod van vrouwen in hun bedrijf in vergelijking met vijf jaar geleden.

De vergunde ondernemers zien hun toekomst niet al te rooskleurig in. Sommigen zien de hele branche zelfs ten ondergaan als de huidige tendens doorzet. De spoeling is dun voor ze vanwege het teruggelopen aanbod aan vrouwen. Sommigen noemen nog als bijkomende factor het teruglopende bestedingspatroon van klanten. Ook de invoering van de euro heeft daar in hun optiek aan bijgedragen.

Bereidheid tot overleg met de gemeente is bij veel van de ondernemers wel degelijk aanwezig. Ook zij zien het belang van een gezonde sector. Als de gemeente bereid is om ook daadwerkelijk te luisteren en maatregelen aan te passen, zien zij de voordelen in van een dergelijk klankbord. Meerdere exploitanten hebben reeds aangegeven wel mee te willen werken en denken.

#### **4.5 Thuiswerk niet vergunningsplichtig**

Naast de vergunde inrichtingen zijn er nog de zogenoemde thuiswerksters. Deze zijn niet vergunningsplichtig in Rotterdam

zolang zij individueel en vanuit hun eigen woonhuis prostitutie bedrijven.<sup>7</sup> De omvang van deze groep prostituees is lastig vast te stellen. Zij zijn niet bekend bij de gemeente omdat ze niet vergunningsplichtig zijn. Volgens een aantal exploitanten van privé-huizen en clubs ontvangen de bij hen werkzame vrouwen sommige avonden ook elders, bijvoorbeeld thuis. Ook sommige prostituees gaven aan zowel in een bedrijf te werken als thuis te ontvangen. Ze zullen voor het thuiswerk hun klanten werven via internet, 06-nummers, advertenties in de krant en via via. Ook is het niet ondenkbaar dat ze vaak met een al langer bestaande vaste eigen klantenkring werken. Ze zullen dus niet in alle gevallen traceerbaar zijn voor onderzoekers. Op basis van wat we wel weten, kunnen we het volgende zeggen.

Als uitgangspunt nemen we de vermeldingen van de vrouwen die aan thuisontvangst doen op twee sites (een aanbodsitesite en een klantensite) en de advertenties in het AD en het Rotterdams Dagblad gedurende een zekere periode. Wanneer we de ‘dubbele vermeldingen’ eruit halen (de personen die op beide sites en/of in de krant of met twee werknamen voorkomen), komen we op een aantal van bij benadering 28 vrouwen.

Daarbij moeten nog de vrouwen geteld worden die aan thuisontvangst doen, maar niet op internet of in de krant adverteren. Dit zijn mogelijk de vrouwen die al vele jaren in het vak zitten. De vrouwen op internet zijn voornamelijk twintigers en dertigers. Een deel van deze vrouwen zal ook parttime in een privé-huis of ander bedrijf werken en zal dan daar meegeteld worden. Hoeveel van deze vrouwen uitsluitend aan thuisontvangst doen blijft onbekend.

Daarnaast troffen we bij het zoeken naar aard en omvang van thuiswerk, ook thuiswerk aan door meerdere personen op één adres. Hier gaan we op door in het volgende hoofdstuk.

<sup>7</sup> Het handboek Lokaal Prostitutiebeleid van de VNG zegt over thuisprostitutie: ‘Hoewel, anders dan bij een privé-huis, de prostitutie hier niet in alle gevallen een bedrijfsmatig karakter heeft, is de prostituee (als zelfstandig ondernemer) in de meeste gemeenten wel vergunningsplichtig.’ (A2/1-4)



## **5 Illegale prostitutie**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk komen we toe aan de beantwoording van de onderzoeksvraag naar de aard en omvang van de illegale prostitutie in Rotterdam. Ook zullen we nagaan in hoeverre de illegale branche overlast veroorzaakt en wat er verder opvalt wanneer we rekening houden met het bredere concept van onveiligheid.

Zoals in hoofdstuk 2 omschreven, verstaan we in dit onderzoek onder illegale prostitutie vooral verschijnselen van mensenhandel: uitbuiting en/of dwang in de prostitutie.

### **5.2 Illegale praktijken binnen de vergunde sector**

Illegaliteit in de zojuist omschreven zin van het woord is binnen de vergunde branche zo goed als verdwenen: vrouwen zonder geldige verblijfspapieren hebben we daar vrijwel niet meer aangetroffen, evenmin als minderjarigen. Vergeleken met drie jaar geleden troffen we substantieel minder vergunde bedrijven met vrouwen zonder geldige verblijfspapieren. Er kunnen echter nog wel andere illegale (zoals een pooier op de achtergrond) en semi-legale praktijken voorkomen. De exacte aard en omvang daarvan is onbekend.

Toch is er wel wat meer te zeggen over de aanwezigheid van illegale praktijken. Dit betreft de mate van vrijwilligheid waarmee prostituees hun werk verrichten. De vergunde ondernemers voeren met vrouwen die voor werk komen altijd een intakegesprek, en ze controleren de papieren. Een exploitant:

*'Ik kan de tent anders zo dichtgooien. We hebben zo door of er een pooier achter zit. Bij twijfel zeggen we: het is okay, je kan morgen beginnen. Die andere dag letten we op door wie ze gebracht wordt. Eén keer hebben we ook meteen de politie gebeld.'*

Vrijwel alle ondernemers geven aan dat de meeste vrouwen niet voor de lol in het vak zitten. Gevraagd naar een schatting om hoeveel vrouwen het gaat, zeggen ondernemers dat het in ieder geval de meerderheid betreft. Zo schat een van de geïnterviewden dat:

*'Ongeveer 3% van de meiden doet dit werk niet zonder tegenzin. Voor de rest is het vaak toch omdat ze in de problemen zitten, financieel bijvoorbeeld. Geld verdienen is dan noodzaak.' Een andere ondernemer: 'Het zijn wel vaak vrouwen die op de een of andere manier problemen hebben. We helpen de meisjes ook veel bij privéproblemen. We hebben meisjes die mishandeld werden ergens anders ondergebracht en niet laten werken.'*

Het is opvallend dat een aantal ondernemers vertelt dat zij het als een gemis voor de prostituees ervaren, dat zedenrechercheurs hun gezicht niet regelmatig laten zien. De prostitutiecontroles zoals die nu plaatshebben, worden ervaren als een inval. Er is geen sfeer om hulpvragen te stellen.

*'Zeggen ze tegen een meisje: je kunt slapen bij het Leger des Heils. Zodra die mensen weg waren kwam dat meisje naar me toe en zegt: 'ik wil dat eigenlijk niet.' Dan gaat ze daar ook niet heen. Dan kan ze slapen bij ons. Ze kunnen iemand wel uit de prostitutie halen, maar ze kunnen er niet voor zorgen dat zo'n meisje geen klappen meer krijgt van een vent om 7 uur 's ochtends. Nee, dan zijn ze er niet.'*

Verder missen zij voor zichzelf als ondernemer een goed aanspreekpunt bij de politie om signalen te bespreken

*'Er kloppen nog steeds wel eens pooiers aan de deur met een Roemeense die al drie keer is doorverkocht'.*



De vrouwen uit de associatielanden (Bulgarije, Roemenië) en uit de in 2004 toegetreden landen (Polen, Tsjechië, Hongarije, et cetera) mogen zich, op basis van de associatieverdragen, als zelfstandig ondernemer vestigen in Nederland. Dit zelfstandig ondernemerschap is ook van toepassing op het werken in de seksindustrie. Het Hof van Justitie merkt prostitutie namelijk aan als een 'economische activiteit' zoals deze is bedoeld in de associatieverdragen (Jany arrest). Deze vrouwen moeten dan uiteraard wel voldoen aan de aan zelfstandig ondernemers gestelde eisen.

In een brief d.d. 25 juni 2004, schrijft de Rotterdamse Burgemeester aan de Rotterdamse exploitanten van seksinrichtingen hierover het volgende:

*Arbeid in loondienst of andere dienstbetrekking*

Voor prostituees afkomstig uit de EU-lidstaten: Polen, Tsjechië, Hongarije, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen geldt tot in ieder geval 1 mei 2006 een overgangsregeling. Gedurende deze periode hebben werkgevers voor de tewerkstelling van deze EU-onderdanen een tewerkstellingsvergunning nodig. Voor seksuele dienstverlening worden echter geen tewerkstellingsvergunningen afgegeven. In het Uitvoeringsbesluit bij de Wet Arbeid Vreemdelingen is namelijk een generaal verbod opgenomen op het tewerkstellen van personen voor seksuele diensten. Prostituees uit deze nieuw toetredende landen mogen daarom géén arbeid in loondienst of andere dienstbetrekking verrichten in Nederland.

*Zelfstandig ondernemerschap*

Deze prostituees kunnen wél als zelfstandig ondernemer werkzaam zijn in de Nederlandse prostitutiebranche. Als onderdaan van een EU-lidstaat hebben zij het recht om gedurende zes maanden in Nederland werk te zoeken. Voorwaarde voor het kunnen werken als zelfstandig ondernemer is daarvoor in ieder geval inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en het aantonen reële en daadwerkelijke arbeid te verrichten. Ook aan de andere voorwaarden (zie paragraaf 1) die gelden voor zelfstandig ondernemerschap dient te worden voldaan.

*Arbeid in loondienst of andere dienstbetrekking*

Bulgarije en Roemenië zijn twee landen die op 1 mei jl. niet zijn toegetreden tot de EU, maar waarmee door de EU wel Associatieverdragen zijn afgesloten met betrekking tot zelfstandig ondernemerschap. Voor prostituees uit deze landen worden geen tewerkstellingsvergunningen afgegeven (zie paragraaf 2.1). Deze prostituees mogen daardoor geen arbeid in loondienst of andere dienstbetrekking verrichten in Nederland.

*Zelfstandig ondernemerschap*

Omdat Nederland zich als EU-lidstaat heeft gebonden aan de Associatieverdragen tussen de EU en Bulgarije en Roemenië geldt dat prostituees uit deze landen zich wel als zelfstandig ondernemer in Nederland kunnen vestigen. Zij dienen in het land van herkomst bij de Nederlandse ambassade een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in te dienen en de beslissing hierop in het land van herkomst af te wachten. Bij het beoordelen van die aanvraag wordt bekeken of er wordt voldaan aan de eisen die gelden voor zelfstandig ondernemerschap en/of sprake is van schijnconstructies. Er is onder meer sprake van een schijnconstructie indien geprobeerd wordt het vereiste van een tewerkstellingsvergunning te omzeilen door feitelijke arbeid in loondienst te presenteren als arbeid als zelfstandige. De toetsing geschiedt door de Immigratie en Naturalisatiedienst. Aanvragen voor een verblijfsvergunning van prostituees die Nederland zijn ingereisd zonder mvv worden afgewezen. Aan prostituees die beschikken over een mvv en daadwerkelijk zelfstandig ondernemer zijn, wordt in de regel een verblijfsvergunning afgegeven. Prostituees die in het bezit zijn van een mvv en die een aanvraag om een verblijfsvergunning hebben gedaan, mogen - evenals degenen aan wie een verblijfsvergunning is afgegeven - werken.

*Arbeid in loondienst of andere dienstbetrekking*

Prostituees uit andere landen buiten de EU mogen geen inkomsten uit arbeid of andere dienstbetrekking verwerven, tenzij deze prostituees beschikken over een geldige verblijfstitel voor een ander doel dan het verrichten van arbeid waarmee het wel is toegestaan om in Nederland te werken. Of dit het geval is, staat op de verblijfsvergunning vermeld. Prostituees met een toeristenvisum of prostituees afkomstig uit niet-visumplichtige landen die maximaal drie maanden in Nederland mogen verblijven, zijn voorbeelden van personen die niet in het bezit zijn van een dergelijke verblijfstitel. Met een toeristenvisum of tijdens het verblijf in de zogenoemde vrije termijn mag er niet worden gewerkt.

*Zelfstandig ondernemerschap*

Prostituees die niet beschikken over een geldige verblijfstitel mogen niet als zelfstandig ondernemer werkzaam zijn in Nederland.'

De Rode Draad, belangenvereniging voor prostituees, is van mening dat er met het zelfstandig ondernemerschap in de branche veel nog niet in de haak is. Zij ziet malafide boekhouders die ondernemingsplannen voor zelfstandigen aan de man brengen en zij constateert dat de Kamer van Koophandel een andere definitie van zelfstandig ondernemerschap aanhoudt dan bijvoorbeeld de belastingdienst. Waar de Kamer van Koophandel geen inschrijving geeft aan een zelfstandig werkende prostituee, vraagt de belastingdienst wel een btw-afdracht van deze prostituee, aldus de woordvoester van de Rode Draad. Dit is voortsnog niet zozeer illegaal, als wel slecht geregeld. Verder spreekt de Rode Draad van een alom aanwezige fraude met het zelfstandig ondernemerschap. Bijvoorbeeld concurrentiebedingen die vrouwen moeten tekenen van exploitanten, waarin een onevenredig bedrag van de opbrengst wordt afgeroomd naar de laatstgenoemde. In de arbeidsverhoudingen zit nog altijd een uitbuitingsaspect. Het voornaamste probleem is of er feitelijk sprake is van zelfbeschikking bij prostituees, volgens de Rode Draad.

Ook de woordvoerder van de VER, een belangenvereniging van exploitanten, bevestigt dit beeld. Hij noemt een percentage van 80 voor bedrijven waar het zelfstandig ondernemerschap van de prostituees nog niet goed is geregeld.<sup>8</sup>

Het door de Rode Draad geschetste beeld komt overeen met wat we in een deel van de Rotterdamse vergunde sector zien. De werkverhoudingen zijn niet altijd helder. Bijvoorbeeld als kamerverhuurders aan klanten alvast een prijsopgave geven van het bezoek aan een 'zelfstandig ondernemer'. In de Rotterdamse vergunde bedrijven troffen we geregeld vrouwen aan uit de associatielanden of zojuist toegetreden landen. We hebben twijfels of zij allemaal werkzaam waren als zelfstandig ondernemer. Ook hebben we gesproken met een Russische vrouw. Bij haar is al helemaal geen sprake van zelfstandig ondernemerschap. Volgens klanten zijn er in Rotterdamse clubs soms

<sup>8</sup> Mededeling op conferentie Utrecht 2006.

naast Poolse, ook Oekraïense en Litouwse dames te vinden (eind november 2005 bron internet). Gezien hun werkritme (slechts een paar weken of hooguit maanden aaneengesloten werken, afgewisseld met een aantal weken of maanden verblijf buiten Nederland) en het aantal vrouwen dat we op die manier werkend aantreffen, hebben wij sterk de indruk dat velen van hen werken zonder de vereiste papieren voor een zelfstandig ondernemerschap.

Wat betreft het aan het werk hebben van personen zonder geldige verblijfspapieren, staan de vergunde seksbedrijven zeker niet alleen. Uit een onderzoek naar overtredingen van de Wet Arbeid Vreemdelingen blijkt, dat Nederlandse bedrijven in 2004 naar schatting ongeveer 900.000 werknemers zonder de vereiste vergunningen aan het werk hebben gehad. Circa 40% van de illegale werknemers kwam uit Polen en de andere Oost Europese associatielanden. Het werk dat de illegale werknemers verrichten, is zo'n 1% van de totale hoeveelheid arbeid die in Nederland verricht wordt.

Tussen de 73.000 en 106.000 bedrijfsmatige werkgevers hebben het afgelopen jaar gebruik gemaakt van een of meer illegale werknemers. Dat is gemiddeld 19% van de bedrijfsmatige werkgevers. Gezamenlijk lieten zij zo'n 90.000 werknemers werken zonder de vereiste tewerkstellingsvergunning. Meestal ging het om dienstverbanden van korte duur, zoals seizoensarbeid. In totaal werkten de illegale werknemers 45.000 tot 67.000 arbeidsjaren, ongeveer een procent van het totale aantal legale arbeidsuren dat in Nederland dat jaar gewerkt werd (Mosselman & van Rij, 2005).

### **5.3 Zelfstandig ondernemer, werknemer in loondienst of overig resultaat uit werkzaamheid**

Een prostituee is pas zelfstandig ondernemer als er geen gezags-verhouding bestaat met een exploitant. Dit houdt in dat de prostituee haar eigen werktijden bepaalt, zelf haar klanten kiest, een - zelf bepaald - eigen tarief hanteert, dat de klant aan haar betaalt, zij haar eigen attributen heeft of deze huurt,

zelf een boekhouder kiest, zelf beslist welke arts zij bezoekt, en in meerdere bedrijven mag werken. Als er sprake is van een facilitair bedrijf, dan biedt dit bedrijf faciliteiten, zoals een kamer, het gebruik van een bad of een bar, waarvoor de prostituee per gebruikte faciliteit apart een bon moet kunnen krijgen.

Als medewerksters in een seksinrichting zelfstandig werken, maar wel volgens een door de clubeigenaar opgelegd wisselend rooster, is er een gezagsverhouding en daarmee van een loon-dienstverhouding, want de clubeigenaar bepaalt de werktijden. Dit is bijvoorbeeld ook het geval als de clubeigenaar verlangt dat er volgens een vastgestelde prijslijst gewerkt wordt (zie site Rode Draad). Van 'overig resultaat uit werkzaamheid' is sprake als de prostitutiewerkzaamheden een bijverdienste zijn naast een andere baan.

In ieder geval worstelen alle ondernemers met de vormgeving en concretisering van normale arbeidsverhoudingen in hun seksinrichting. Normale arbeidsverhoudingen zijn van groot belang, zeker bij een vorm van arbeid waarbij de integriteit van het lichaam snel in het geding is.

Privé-ontvangst wordt in Rotterdam niet alleen gedaan door Nederlandse vrouwen, maar ook door Oost-Europese vrouwen (Tsjechië, Polen, Hongarije, Rusland), Zuid- en Midden-Amerikaanse vrouwen (Brazilië, Colombia, Dominicaanse Republiek) en Aziatische vrouwen (Japan, Thailand).

Zoals eerder beschreven is een thuiswerkster in de prostitutie in Rotterdam niet vergunningsplichtig, mits zij alleen werkt. Speurwerk op internet levert meerdere aanwijzingen op dat thuiswerk wordt gedaan door meer dan één persoon. Lastig is dat dit een zich verplaatsend fenomeen blijkt te zijn. Het is een bijzonder arbeidsintensieve klus om enige indruk te krijgen van de omvang.

Om de aard van dit verschijnsel in beeld te krijgen, hebben we iemand van juni tot en met november 2005 gevolgd.

Het betreft een Tsjechische meerderjarige vrouw en een minderjarig Tsjechisch meisje (15 jaar). Aanvankelijk denken de klanten dat het meisje een nichtje van de vrouw is. De vrouw ontvangt als prostituee klanten thuis. Van eind juni tot eind november, een periode van zes maanden, verkast ze zes keer. In de woningen ontvangt niet alleen zij, maar meestal ook een andere volwassen vrouw. Eerst is er een woonhuis, waar ze samen met een Dominicaanse 'vriendin' en een aantal kinderen woont. Daarna komt er een ander tijdelijk woonhuis, waar de klanten uitgebreider kennismaken met de 15-jarige. Het meisje blijkt geen nichtje, maar een 'vriendin' te zijn. Het meisje wordt ook betrokken in andere activiteiten; zij moet foto's maken van de seksuele handelingen. Vervolgens is er een nieuw woonhuis, waar klanten ontvangen worden. In dat huis verblijft de Tsjechische met een man (relatie onduidelijk). Vervolgens vertrekt de vrouw voor een maand op vakantie (visum?). Als ze weer terug in Nederland is, werkt ze op twee locaties. Dan komt ook het dochtertje van de Tsjechische in beeld, een klein meisje dat bij een oppas is als haar moeder aan het werk is. In de tweede helft van november verkast de vrouw voor de zesde maal. Dit keer volgens de klanten naar 'een nieuwe locatie in een nette buurt.' Daar ontvangt de Tsjechische de klanten 'met een nieuwe vriendin.' De nationaliteit van laatstgenoemde is onbekend.

Hier is sprake van thuiswerk met meerderen, overigens wel met een beperkt aantal, en met snelle verplaatsingen. Behalve dat het gaat om thuiswerk door meer dan één persoon, zijn er nog meer illegale (een minderjarige die in de activiteiten betrokken wordt) en onduidelijke aspecten in deze casus. (Wat zijn de verblijfstitels van de Tsjechische en de Dominicaanse? Wat zijn de redenen voor de frequente verplaatsingen?)

Dit is niet het enige voorbeeld van thuiswerk door meer dan één persoon. Zo ontvangen in dezelfde periode M. en N. samen in een groot pand op de grens van Rotterdam Centrum en West, L. en C. ontvangen samen in de buurt van de Kop van Zuid. In een deel van de gevallen is het duidelijk dat het Oost-Europese vrouwen betreft:

*'Ik wilde langs bij K., maar belandde in bed bij haar vriendin E.,  
eveneens een Hongaarse die heel goed Nederlands spreekt*

Volgens deze klant gaat het hier om een goedkoop adresje,  
maar is de seks 'matig' .

Af en toe komt er een pooier of een pooierachtige constructie  
aan het licht. Zo vertelt een klant een advertentie op internet  
gezien te hebben van A. *'een blonde meid die voor zowat alles  
in was en er prima uitzag.'* Hij belt en krijgt een man aan de  
lijn. Met hem moet hij de afspraak maken. Hij krijgt een adres  
op in Spangen bij het Spartastadion.

*'Er werd opengedaan door twee blondines. Een viel af door haar  
branchevreemde uiterlijk. Nummer twee bleef over en stelde zich  
voor als P., nee, A. kwam vandaag niet.'*

In een bepaalde straat in de buurt van het Zuidplein zijn volgens  
een informant een paar panden waar de huisbaas niet moeilijk  
doet en zes kamers verhuurt aan illegale prostituees.

Ook kregen we informatie van een winkelier in een andere wijk.  
Het valt hem op dat er in panden tegenover zijn zaak regelmatig  
afgewerkt wordt. Uit zijn beschrijving valt op te maken, dat het  
een groepje vrouwen in wisselende samenstelling betreft.

Klanten vinden deze prostituees via internetsites als kinky.nl en  
via advertenties in de dagbladen (bijvoorbeeld in het AD:  
Nympho jong blond en geil, 22 jaar, ...)

Uit de beschrijvingen van klanten van de thuiswerksters komen  
in sommige gevallen signalen van mensenhandel naar voren. Er  
wordt ver onder de normale prijs gewerkt en voor allerlei extra  
of bijzondere verrichtingen hoeft niet te worden bijbetaald.  
Sommige vrouwen verkeren in een geestesgesteldheid (verward-  
heid of onder invloed van verdovende middelen) die het onmo-  
gelijk maakt om voor zichzelf op te komen en de eigen grenzen  
aan te geven. Zoals in het geval van W.:

*'Een jongedame van 22. Ze is extreem goedkoop: een uur voor 75  
euro, een half uur voor 30 euro'*

Deze klant vermeldt dat de vrouw stoned was en de diensten verleende die hij wenste:

*‘Ondertussen waren er twee mannen in de woonkamer aan het beveiligen.’*

Een volgende recensie over W.:

*‘De klant moet wachten in de woonkamer met twee mannen. Ik heb maar een praatje aangeknoopt met een van hen. Aan deze man moest betaald worden.’*

Uit de informatie op internet komen soms mensonterende toestanden naar voren of zeer vage en onduidelijke omstandigheden waaronder vrouwen vanuit een woning seksuele diensten verlenen aan klanten. Het zijn kortom geen wijzen en omstandigheden waaronder een mondige prostituee in Nederland zou werken. Bijvoorbeeld:

Over een pand in een straat in de Tarwewijk waar privé-ontvangst plaatsvindt, meldt een klant dat het er een gore boel is en dat het er stinkt. Een ander meldt over de vrouw Z. die er werkt, dat ze dit keer niet in was voor zijn speciale wensen, omdat ze die dag al zoveel klanten had gehad. Verder moest de radio aanblijven in verband met kinderen in de andere kamer. Een volgende meldt dat er Russische vrouwen in de woning aan het werk zijn, die voor van alles in zijn. Een derde schrijft dat in deze woning een nieuw Braziliaans meisje werkt, dat het zelfde 06-nummer gebruikt als de eerder genoemde vrouw.

Ook blijkt uit recensies van klanten van thuiswerksters vaker dat de vrouwen moeite met het werk hebben, dan uit de recensies over de vrouwen in de vergunde bedrijven. De vrouwen reageren volgens de beschrijvingen van de klanten als mensen met psychische problemen, die duidelijk moeite hebben met het werk dat ze doen. De seks die de klanten met hen hebben beschrijven ze als matig, maar in ieder geval wel goedkoop.



## 5.4 Minderjarigen

Exploitatie van prostitutie door minderjarigen betreft per definitie mensenhandel. Ook de klanten van minderjarige prostituees zijn strafbaar. Hier doet het gebrek aan gegevens over aantallen zich nog het sterkst voelen. Deze vorm van prostitutie blijft het meest onder de oppervlakte; hier gelden de grootste dark numbers. Dit heeft de volgende oorzaken. Allereerst werken minderjarigen in de illegale circuits. De sanctie op het aantreffen van minderjarigen bij controles in de vergunde bedrijven is zo groot (directe sluiting van het bedrijf), dat vergunde ondernemers het meestal wel uit hun hoofd laten om een dergelijk risico te nemen. Verder werken minderjarigen in de meer verborgen circuits. Ze worden vaak opgesloten en verblijven in gewone huizen in anonieme buurten. Ze werken in die huizen of worden onder begeleiding naar klanten gebracht. Dit was ook al het geval voor de opheffing van het bordeelverbod, omdat het aan het werk hebben van minderjarigen toen ook niet werd gedoogd. Verder zijn minderjarigen door verplaatsing vluchtiger aanwezig. Zij zijn hierdoor moeilijker te traceren. Uit interviews met minderjarigen die slachtoffer waren van een zogenaamde loverboy blijkt, dat het beginstadium een grijs gebied is. De jongen vraagt het meisje bijvoorbeeld om met zijn schuldeisers naar bed te gaan om de schuld in te lossen. Bij thuisloze jongeren blijken de prostitutieactiviteiten het karakter te hebben van hosselen, bijvoorbeeld seks in ruil voor onderdak en eten of een mobiele telefoon (Goderie, 2002). Minderjarigen uit het buitenland werkten in de periode vlak na de opheffing van het bordeelverbod nog wel eens met valse identiteitsbewijzen. Onze indruk is dat dit nu minder het geval is. Wellicht heeft dit te maken met de verbeterde controlemogelijkheden van deze papieren.

Ama's, alleenstaande minderjarige asielzoekers, zijn een voorbeeld van een categorie meisjes die extra risico's loopt. VluchtelingenWerk heeft in Utrecht een project voor ex-ama's. Van de 350 ex-ama's in dit project is 7 procent slachtoffer van mensenhandel in Nederland; 3 procent heeft ervaring met jeugdprostitutie in het thuisland. Van de vijftig ex-ama's met

kinderen die het project bezoeken, blijken er 31 een seksueel trauma te hebben opgelopen in het land van herkomst, tijdens de vlucht of in Nederland. De coördinator:

*'Ik ben nu met zes meisjes bezig die aangifte zouden kunnen doen van vrouwenhandel in Nederland. De gegevens uit andere dossiers doen vermoeden dat ook andere meisjes daarvan het slachtoffer zijn geworden.'*

Zij ziet duidelijke patronen in de vrouwenhandel, waaronder het 'Chinese patroon'.

*'De Chinese meiden komen via Rusland en Oost Europa Nederland binnen. Ze worden opgesloten in huizen, geprostitueerd en snel van het ene naar het andere land gebracht. Soms weten ze te ontsnappen en komen dan in een ama-procedure terecht. Vaak is niet duidelijk of de prostitutie gestopt is of doorgaat.'*

Een aantal Guinese meisjes is in een vluchtelingenkamp geronseld en naar Nederland overgebracht, op Schiphol opgehaald en naar een huis ergens achteraf vervoerd. *'Ze zijn opgesloten en na meerdere verkrachtingen op klanten losgelaten.'* (Phaxx nummer 1, 2006, p.13)

Het kost onderzoekers - vanwege de grote verborgenheid en snelle verplaatsingen - dan ook veel moeite om minderjarigen in de prostitutie op het spoor te komen (Goderie, 2002; Korf, 2005). Minderjarige meisjes hebben pooiers die hen vaak naar andere werkplekken verplaatsen om de kans op ontdekking zo klein mogelijk te houden. Minderjarige jongens hebben vaak geen pooiers. Dat er veel minderjarigen in de prostitutie werken, lijdt geen twijfel. Uit diverse bronnen blijkt dat meerderjarige prostituees vaak al op minderjarige leeftijd met dit werk zijn begonnen (onder andere Rode Draad, 2003; PMW, jaarverslag 2002).

In bepaalde buurten van Rotterdam signaleren jeugdwerkers dat meisjes soms van huis uit - en soms via leeftijdgenoten waar ze tegenop zien - het beeld meekrijgen dat seks een 'gemakkelijke' manier is om aan geld of andere zaken te komen.

Korf (2005) vond in zijn onderzoek in Amsterdam dat vooral degenen die van jongs af aan seksueel misbruikt zijn in hun jeugd al tippelen.

Over degenen die meisjes in de prostitutie brengen, raakt tegenwoordig wat meer bekend. Terpstra en van Dijke (2005) geven een voorlopige aanzet tot een profiel van zogeheten loverboys. Zij noemen als kenmerken onder andere dat het Nederlandse jongemannen zijn met een allochtone achtergrond en tussen de 20 en 30 jaar oud. Ze zijn bekend bij justitie vanwege veroordelingen voor geweld- en vermogensdelicten. Mensenhandel is nooit het eerste delict dat zij plegen. Ze zijn uit op macht en geld, zijn sociaal zeer vaardig en meesters in het manipuleren.

Vennix en Vanweesenbeeck (2005) bekeken in hoeverre jongens en meisjes ervaringen met betaalde seks hebben en of dat mogelijk onder dwang heeft plaatsgevonden. De allochtone jongensgroepen blijken niet alleen vaker geld te hebben gegeven voor seks, maar ook vaker geld te hebben gekregen, vergeleken met de Nederlandse jongens.

*'In de totale steekproef zegt 2% van de jongens wel eens geld of iets anders ontvangen te hebben voor seks, tegenover 1% van de meisjes. Verder zijn in de totale steekproef 4 op de 1.000 jongens en 9 op de 1.000 meisjes wel eens (of vaker) gedwongen tot seks tegen betaling. Een uitsplitsing naar etnische achtergrond is, gelet op de kleine aantallen, niet mogelijk. Dit neemt niet weg dat onder deze jongens waarschijnlijk relatief veel jongens een allochtone achtergrond hebben. Over degenen die de dwang uitoefenen is op basis van dit onderzoek niets bekend.'* (Vennix & Vanweesenbeeck 2005, p. 116.)  
*'Ook zien we ze (Turkse en Marokkaanse jongens, red.) relatief vaak in de jongensprostitutie.'* (Vennix & Vanweesenbeeck, 2005, p.127)

## 5.5 Illegale prostitutiebedrijven

We hebben illegale prostitutiebedrijven gezien in de vorm van onvergunde erotische massagesalons en escortbedrijven.

### *Erotische massagesalons zonder vergunning*

Van erotische massagesalons zonder vergunning hebben we een heel duidelijk voorbeeld aangetroffen. Het gaat hierbij om een woonhuis waarvan een deel geschikt is gemaakt als massagesalon. Via internet (massagesalons.verzamelgids.nl) vonden we een woonhuis, waar de zolder verbouwd is tot een luxe massagesalon. In deze massagesalon werken twee vrouwen. De site van het bedrijf maakt duidelijk dat het gaat om seksuele dienstverlening en niet om gewone massage. Foto's van de massagesalon en de twee prostituees zijn op de site te vinden, evenals de handelingen plus tarieven (vanaf 150 euro). Er wordt gewerkt tussen 11 en 22 uur. Klanten kunnen bellen voor een afspraak of toelichting. Er staat geen adres vermeld, wel twee telefoonnummers. Dit adresje is ook terug te vinden via hookers.nl.

### *Escort zonder vergunning*

Ten eerste zijn er escortbureaus die niet voorkomen op de lijst van vergunde bedrijven (bronnen: internet, ViaVia). Een exploitant met een vergund bedrijf houdt sinds enige tijd bij hoeveel escortbedrijven actief zijn in Rotterdam en noemde een aantal van 20 andere momenteel actieve bedrijven. Wij zelf hebben in een bepaalde periode van het onderzoek 14 in Rotterdam onvergunde escortbureaus getraceerd die Rotterdam als werkterrein hebben. Deze formulering geeft meteen de twee grootste problemen aan als je wilt tellen om hoeveel prostituees het gaat: het werkgebied van de meeste bureaus is groter dan Rotterdam en de mogelijkheid bestaat, dat bureaus wel een vergunning hebben in een andere plaats of dat ze officieel gevestigd zijn in Amsterdam waar escortbureaus niet vergunningsplichtig zijn.

Sommige escortbureaus hebben een eigen website. Ze adverteren op sekssites en in bladen. Teksten waarmee in december 2005 geadverteerd werd, zijn bijvoorbeeld:

'Private Escort voor Rotterdam e.o. 24 uren service aan huis/hotel. De beste geselecteerde dames voor seks en gezelschap, vanaf 100 euro per uur. O.a. Nederlands, Russisch, Black en MOOIE NWE THAI GIRLS. Vele mogelijkheden .....  
Geen chauffeur a.d. deur. 06....'

‘Escort service Mario heeft de mooiste sexy dames: Hollandse, Surinaamse, Marokkaanse, Antilliaanse, Hindoestaanse en Afrikaanse dames vanaf 18 tot 51 jaar. Bel 06.... Rotterdamse dames gevraagd.’

Opmerkelijk is, dat de niet vergunde escortbureaus vaak voor een heel scala aan etniciteiten en nationaliteiten bemiddelen. Dit is een andere situatie dan bij de vergunde bureaus.

De niet vergunde bureaus hebben regelmatig Oost-Europese vrouwen in hun bestand. En bij een van de bedrijven werkten vrouwen uit bijvoorbeeld Benin en Ivoorkust.

Opvallend vaak zijn er signalen van mensenhandel. Zo moeten klanten aan de chauffeur betalen in plaats van aan de prostituee, moeten zij buiten betalen, is er geen normale communicatie met het meisje mogelijk omdat ze geen Nederlands of Engels spreekt, verschijnen er andere meisjes dan degenen die uitgekozen zijn op basis van de foto's en andere informatie op de site, blijkt het vaak Bulgaarse en andere Oost Europese meisjes te betreffen (die niet in Nederland in de prostitutie mogen werken), lijken de prostituees willoos te zijn (*'M is een gewillig meisje. In feite kun je alles met haar doen.'*), doen zij soms met zeer veel tegenzin hun werk. Omdat de informatie over de vrouwen op de site niet altijd blijkt te kloppen en de foto's soms van andere vrouwen zijn dan degenen die aan de deur verschijnen maakt dit het tellen lastig!

Verder adverteren niet vergunde bureaus via individuele vrouwen. Bij deze advertenties valt op, dat de betreffende vrouwen vaak niet de Nederlandse taal spreken en ook niet in staat zijn om in bijvoorbeeld het Engels te communiceren met de klant. In de advertentie staat dan dat 'mijn chauffeur' of 'mijn vriend' de telefoon opneemt. Met hem moeten afspraken gemaakt worden 'omdat ik nog niet zo goed Nederlands of Engels spreek' en 'er is een hoop mogelijk.' Dit komt behalve uit de advertentieteksten ook naar voren uit de verhalen van klanten. Prostituees zelf klagen over deze advertenties met teksten dat er van alles mogelijk is en over de bemiddeling door hun pooier, omdat zij daarna de verwachtingen van de klant weer terug moeten

schroeven. Van een normale verhouding tussen prostituee en klant, waarbij de klant de wensen van de prostituee om bepaalde handelingen niet te verrichten gerespecteerd worden, kan op deze manier geen sprake zijn. Je schuift dan al snel een stukje verder op de schaal van vrijwilligheid naar dwang.

Ook bepaalde onderdelen van de teksten waarmee geadverteerd wordt liegen er soms niet om. Er is overduidelijk een pooier in het spel. De teksten zijn kennelijk niet gemaakt door de betreffende vrouwen zelf.

‘Welke man komt vanmiddag mijn knappe vrouwtje verwen-  
nen. Tel 06 .... Hij neemt de telefoon op.’

‘Japanse ontvangt in Rotterdam. Hey you. Mijn naam is K.  
ben een volslank spleetoogje van 1.68 m half lang haar en  
gevoelige borsten etc. .... Bel 06 ... met nummerherkenning  
voor een afspraak. Kusje K.’

De klanten zijn van deze gang van zaken op de hoogte. Een  
klant verzucht:

*‘De dames zijn beslist niet fake, maar de advertentie is wel zeer  
misleidend. ... ‘Chauffeurs’ hou de advertenties nou duidelijk  
alstublieft!’*

Afgesproken wordt er bij de klant thuis of in een hotel. Dat zijn  
zowel dure en middenklasse hotels (bijvoorbeeld Hilton, Intel,  
Golden Tulip op Rotterdam Airport), als goedkope hotelletjes.  
Vooral gedurende de observaties viel ons het gebruik op van  
kleine, soms wat obscure hotelletjes voor deze doeleinden.

## **5.6 Reguliere dienstverlening en horeca met prostitutie- component**

Er vindt ook illegale prostitutie plaats in bepaalde reguliere  
dienstverlenende bedrijven en horecaondernemingen.

*Reguliere Thaise massagesalons die overgaan tot (beperkte) seksuele dienstverlening*

Hiermee doelen we op reguliere massagesalons, waar indien gewenst ook seksuele dienstverlening kan plaatsvinden. Op de site van een bepaald bedrijf stond vermeld<sup>9</sup> dat een van de onderdelen van het aanbod ontspanningsmassage is. Een van de twee masseuses, van wie de naam genoemd werd, verricht seksuele diensten. Dat er indien gewenst tegen betaling ook seksuele dienstverlening kan plaatshebben, werd bevestigd door klantenverhalen.

*Chinese kapper met tevens (beperkte) seksuele dienstverlening*

In Rotterdam was er in 2005 een dergelijk bedrijf actief. Inmiddels is er een bestuurlijk traject naar de eigenaar ingezet op instigatie van de politie. Op de klantensite hookers.nl wordt gewaarschuwd om geen recensies meer te schrijven over Chinese kappers en andere onvergunde massagegelegenheden in steden waar gemeente en politie deze bedrijven streng aanpakken (zoals Rotterdam). Het is onduidelijk of er nog dergelijke bedrijven actief zijn in Rotterdam.

*Turkse horeca*

Een ander fenomeen is de groei van het etnische ondernemerschap op de illegale prostitutie markt. Wat wij hiervan gezien hebben, speelt zich op twee fronten af. Allereerst vindt er prostitutie (of bemiddeling daarvoor) plaats vanuit Turkse horecagelegenheden. Het gaat hierbij niet om koffie- en theehuizen, maar om bars, cafés en discotheken. Deze horecagelegenheden zijn plekken voor het afspreken met of oppikken van prostituees. Soms zijn een paar meisjes al in het bedrijf aanwezig, soms zijn ze daar vlak in de buurt. Klant en prostituee ontmoeten elkaar, het meisje gaat mee in de auto van de klant en de klant zet het meisje na verloop van tijd daar weer af. Het zijn gelegenheden waar mensen komen om gewoon wat te drinken en praten. Het is niet zo dat zulke zaken helemaal vol

<sup>9</sup> Intussen blijkt de site te zijn aangepast.

zitten met vrouwen of meisjes, zoals in de animeerbars, waar het meteen duidelijk wordt dat je er voor het oppikken van prostituee terecht kunt. Het fenomeen beperkt zich niet tot bepaalde buurten, maar vindt over vrijwel de gehele stad plaats. Opvallend is dat sommige gelegenheden ook buitenlandse klanten trekken (auto's met Belgische en Duitse nummerborden waarvan de bestuurders het Turkse café bezoeken).

Meerdere bronnen bevestigen dat het voornamelijk gaat om Bulgaarse vrouwen, maar heel incidenteel ook om anderen zoals Roma meisjes en Marokkaanse en Turkse meisjes.

Voor de aanwezigheid van andere etnische circuits dan het Turkse zijn wel signalen verkregen, maar ook niet meer dan dat. We hebben dat gedurende het onderzoek helaas niet gecheckt kunnen krijgen. Illegale prostitutie in Chinese, West Afrikaanse en Russische of Tsjetsjeense gemeenschappen vindt plaats binnen sterk gesloten eigen circuits (zie bijvoorbeeld Siegel, 2002). Om daar zicht op te krijgen is heel specialistisch onderzoek nodig.

#### *Zonnestudio, sauna*

Opvallend is dat op sites voor seksadressen bepaalde bedrijven een vermelding hebben staan, terwijl er - als je op hun bedrijfs-site gaat kijken - geen enkele verwijzing naar prostitutie / seksuele dienstverlening te vinden is. Het gaat dan vooral om zonnestudio's en sauna's. Bij sauna's draait het voornamelijk om homoprostitutie. Dat bedrijven twee gezichten kunnen hebben, bevestigen de verhalen op klantensites. Ook hier zijn adressen te vinden waar voor insiders in een apart gedeelte van het bedrijf seksuele dienstverlening wordt verricht. Prostituanten maken wel gebruik van gemeenschappelijke ruimtes zoals douches. Reguliere klanten hebben dit schijnbaar niet in de gaten.

## **5.7 Animeren**

In het Scheepvaartkwartier wemelt het van de horecagelegenheden waar geanimeerd wordt. Het gaat vooral om de volgende



straten: Van Vollenhovestraat, Westzeedijk, Scheepstimmermanslaan. Kenmerkend voor de animeerbars is dat er geen feitelijke prostitutie in de bar zelf plaatsvindt, maar dat prostituanten onder het genot van een drankje een bepaalde dame kunnen kiezen voor een betaald sekscontact. Als prostituant en prostituee het eens worden, gaan ze een deurtje verder naar een naast- of nabijgelegen pand. Ook komt het voor dat ze het pand niet hoeven te verlaten, maar dat prostituee en klant via een binnendoor route naar boven kunnen. 'Bij ..... (naam bar) hoef je niet naar buiten voor een kamer' (klant). De Rode Draad heeft verhalen gehoord dat de meiden 35 euro per dag ontvangen om in zo'n bar te zitten. De bareigenaren zouden pooierachtig gedrag vertonen. In ons vorige onderzoek hebben we gezien dat de persoon achter de bar de aanwezige vrouwen steeds in de gaten houdt en zelfs af en toe checkt waar de gesprekken van de bezoekers met de vrouwen over gaan, dat de vrouwen bij hem informeren of er nog een kamer is, en dat hij een sleutel meegeeft als een meisje met een klant de bar verlaat.

Uit onze recente observaties in deze bars blijkt dat er vrouwen in opvallende en schaarse kleding aanwezig zijn. Er gaan veel drankjes over de bar, de aanwezige mannen worden geacht deze rondjes te betalen. Er zijn meer vrouwen dan mannen in de bar aanwezig (op een bepaald uur halverwege de avond: 12 vrouwen op 3 mannen per bar). De vrouwen in de bars zijn buitenlandse vrouwen, grotendeels Oost-Europese vrouwen en een aantal Latina's. De aanwezige vrouwen zijn er zo te zien kind aan huis: ze reiken over de bar om zelf een bronwater te pakken en ze gaan wel eens naar achter naar de privé-vertrekken of de keuken. De sfeer in de bars is opvallend: alles in de context maakt duidelijk dat het een animeergelegenheid is: kijkende mannen die de aanwezige vrouwen bekijken en vrij snel weer weggaan, flirterig gedrag van vrouwen, vrouwen die op mannen afstappen, kortom: geen doorsnee vrijdagavond drinkkroeg waar vrienden en kennissen elkaar treffen. Het is er donker en de ramen zijn geblindeerd. De portier zegt veel te nadrukkelijk 'het is een GEWONE bar hoor', als we bij de voordeur staan en vragen of we binnen een biertje kunnen drinken. De toerist die geschrokken

bij een andere bar naar buiten loopt en tegen ons zegt: *'Don't go inside! They are all whores.'*

Onze observaties worden bevestigd door de verhalen van klanten. Over een van de betreffende zaken schrijven zij:

*'De portier vroeg me om binnen te komen. Aan de bar een biertje besteld en rondgekeken. Een Latina - na wat algemeen gebabbel - naar haar prijzen gevraagd. Vervolgens naar een appartement om de hoek gelopen waar we de daad bedreven.'*

*'Er zijn plusminus 15 meiden. Cocktail vanaf 7 euro.'*

*'Goede zaak, Roemeense deed geil aan de bar, maar boven wilde ze alleen maar trekken. Ik heb toen de eigenaar aangesproken, geen discussie, ik kreeg gelijk mijn geld terug. Prijzen liggen rond de 100 euro'....*

Voor zover wij hebben kunnen nagaan (eigen observaties, gesprekken met informanten en verhalen van klanten), werken er alleen buitenlandse vrouwen. De vrouwen in de bars zijn opvallend vaak van Oost-Europese en in sommige kroegen van Latina afkomst. Verder is er sprake van een grote doorstroom. Een informant zegt *'Bij hernieuwd bezoek na een aantal maanden zie je weer allemaal nieuwe gezichten.'*

Een politiefunctionaris in Rotterdam wijst op de problematiek van de Oost-Europese vrouwen in de havenstad.

*'We zien steeds beter hoe die handel is georganiseerd. Er zijn zelfs prostitutiemakelaars. Vrouwen worden geleverd, afgedankt en vervangen. Die prostitutiemakelaars zijn deels wel bekend bij de politie, maar het worden er meer. We proberen aard en omvang vast te stellen van illegale gedwongen prostitutie. Daarbij is het zo dat ook in de legale prostitutie dwang voorkomt. Wat is vrijwillig? We hebben nu goed zicht gekregen op de horecaprostitutie.'* (Blauw, 2006, p. 16)

## **5.8 Omgekeerde vorm van tippelen**

Naast de eerder genoemde vormen, wordt prostitutie aangeboden op straat. Nader bezien lijkt het hier te gaan om een omge-

keerde vorm van tippelen. Niet de meisjes zoeken op straat naar klandizie, maar (loopjongens van) pooiers zoeken in de openbare ruimte naar klandizie. Na verloop van tijd is dit genoegzaam bekend aan de vraagkant en gaan klanten daar zelf op zoek naar prostitutiecontacten. Dit werkt als volgt. De prostituant rijdt in de auto of per taxi naar bepaalde straten in Rotterdam. Hij gaat langs de kant van de weg staan en na verloop van tijd tikt er een Turkse of Marokkaanse jongere op de autoruit. Deze jongens hebben drugs, maar veelal ook prostituees in de aanbieding.

Als de prostituant geïnteresseerd is, wordt er per GSM een meisje geregeld. De afwerklocatie is volgens de wens van de klant: in een hotelletje, bij de klant thuis, in de auto, et cetera. Sommige jongens hebben connecties met een pooier die in een pand in die buurt een aantal prostituees laat verblijven. De meisjes zijn soms minderjarig en vooral van Bulgaarse, Roemeense, Marokkaanse en Turkse herkomst.

Hier worden wat lagere prijzen gehanteerd dan in de escort gangbaar is. Opvallend is dat het gaat om jonge prostituees (soms zelfs minderjarig) en dat er blijkbaar sprake is van een duidelijke verbinding van criminele circuits (mensenhandel en drugshandel).

## **5.9 Webcamprostitutie en andere internetvormen van prostitutie**

Seksuele dienstverlening met een webcam is een recent bijzonder sterk in opkomst zijnd verschijnsel. Het werkt als volgt. De klant zoekt op een internetsite naar een webcammer die online is en waarvan het profiel hem wel aantrekt. Hij belt een bepaald betaalnummer (80 cent per minuut) en krijgt contact met de webcammer. De bellers kunnen de webcammer vragen bepaalde seksuele handelingen voor de camera te verrichten. De webcammer krijgt 20 cent per minuut per beller uitbetaald. Als dit gebeurt door volwassen personen die dit vrijwillig doen, is er natuurlijk niets aan de hand. Op het eerste gezicht schijnt hier ook niets oneigenlijks te gebeuren, maar dat lijkt toch niet altijd het geval. Zo is er een keuzemogelijkheid teencams, waar

de gepresenteerde meisjes 17 (minderjarig dus), 18 en 19 jaar oud zijn. Op de foto's zijn niet alleen meisjes in die leeftijds-categorie te zien. Er zijn niet alleen vrouwen die duidelijk ouder zijn dan 19, maar ook meisjes die hoogstwaarschijnlijk jonger zijn dan 17 jaar.<sup>10</sup>

Verder stelt de platformbeheerder weliswaar als eis dat de inschrijvers 18 jaar of ouder zijn, maar hij controleert natuurlijk niet (permanent) wie er voor de camera worden gezet. Verder valt op dat de jongst uitzierende meisjes niet alleen bij de *webcamteens* terug te vinden zijn, maar ook in de categorieën 'stellen' en 'lesbisch'. Ofwel 'er is van alles mogelijk, u vraagt en wij draaien'.

Tellen is ook hier lastig, zo niet onmogelijk, omdat niet duidelijk is wat hiervan 'des Rotterdams' is. Wel wordt duidelijk wat 'Nederlands aanbod' is. Ook voor de handhaving betreft het uiterst moeilijk traceerbare zaken.

## 5.10 Overlast en onveiligheid

Seksinrichtingen veroorzaken in de praktijk doorgaans nauwelijks of geen overlast. Vergunde bedrijven zijn gebonden aan allerlei vestigings- en bedrijfsvoeringsvoorwaarden, die mogelijke overlast beperken. Wel zal de vestiging van een nieuw bedrijf snel aanleiding geven voor maatschappelijke onrust. Onvergunde bedrijven kijken wel uit om op te vallen. Zij zijn juist bijzonder gebaat bij een zo onopvallend mogelijk opereren.

De tippelzone veroorzaakte wel overlast. Daarvoor zorgden niet alleen de ernstig verslaafde prostituees die ook buiten de zone en buiten de openingstijden tippelden, maar vooral ook de randfiguren daaromheen, zoals verslaafde partners en drugsdealers. De sluiting van de tippelzone in september 2005 heeft, in tegenstelling tot in Amsterdam, geen noemenswaardige verplaatsingseffecten in de openbare ruimte gehad. Door het

<sup>10</sup> Zie ook Lünemann c.s. (2006).

schouwen in risicogebieden, voor het merendeel in de avonden en 's nachts, is tijdens de maanden na de sluiting goed in de gaten gehouden of en waar er precies concentraties optraden van straatprostitutie. Zodra het ergens opdook, reageerde de politie meteen. Daarnaast is aan de vrouwen van de voormalige tippelzone opvang en hulp geboden. Een klein deel van de prostituees is naar andere steden vertrokken om te proberen daar op de tippelzone te werken (voornamelijk Utrecht).

Ook al veroorzaakt illegale prostitutie nauwelijks overlast, van onveiligheid is wel degelijk sprake. In de illegale prostitutie is het risico op mensenhandel groot. Mensenhandel is per definitie een ernstige schending van de mensenrechten en van de persoonlijke integriteit van de verhandelde persoon (NRM, 2002).

### 5.11 Raming omvang

We stelden vast dat een beredeneerde schatting gecompliceerd is en dat een exact cijfer van het aantal prostituees dat gemiddeld per dag werkzaam is in de vergunde bedrijven, zelfs niet mogelijk is. Het geven van een educated guess (beredeneerde schatting) van de omvang van illegale branche, is nog vele malen moeilijker. Toch kunnen we op basis van de onderzoeksgegevens wel een beredeneerde schatting maken van het aantal gemiddeld per dag werkzame personen, namelijk in totaal ongeveer 450. Dit betreft dan de omvang van het op basis van de onderzoeksactiviteiten enigszins zichtbare en/of schatbare gedeelte. Daaromheen zit dan nog een onschatbare 'wolk' van personen. Ook over de dikte van die wolk valt weinig met enige zekerheid te zeggen. Het deel van de illegale branche waar we wel uitspraken over kunnen doen, ramen we in ieder geval op even groot, maar waarschijnlijk groter in omvang dan de vergunde sector.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Zie voor de specificatie van de raming de bijlage.



## 6 Van handhaving naar bescherming

### 6.1 Inleiding

In het prostitutiebeleid zijn in het licht van veiligheid drie beleidsmotieven te onderscheiden: bescherming, tegengaan van onveilige situaties, en illegaliteit. De vraag in dit onderzoek is of er sprake is van onveiligheid in drie opzichten: overlast, onveiligheid in de zin van criminaliteit (inclusief wapen- en drugshandel) en illegaliteit in de zin van mensenhandel in de prostitutie. We hebben geconstateerd dat prostitutie weinig overlast veroorzaakt. Want om ontdekking te voorkomen, moeten pooiers die zich bezighouden met illegale prostitutie er wel voor zorgen dat hun bezigheden niet te sterk opvallen. Er is echter bij uitstek wel onveiligheid in het spel, in het bijzonder in de zin van mensenhandel. In de illegale prostitutie gedijen uitbuiting en geweld en slechte arbeidsomstandigheden. Ook bestaan er verbindingen met andere vormen van criminaliteit, zoals handel in drugs. Voor het beheersbaar houden van deze problemen, dienen illegale praktijken zoveel mogelijk te worden bestreden.

De oorzaken van verplaatsingseffecten zijn te vinden zowel in veranderingen op de prostitutiemarkt als in de handhaving. Vergeleken met ons vorige onderzoek in 2002 is er sprake van veel sterkere fragmentatie-effecten. Ook wordt het steeds lastiger om te bepalen wat 'Rotterdams' is. Dit geldt niet alleen voor de illegale escort, maar ook voor allerlei internetvormen.

In dit hoofdstuk geven we mogelijke oplossingsrichtingen aan voor de aanpak van de problematiek in Rotterdam.

## 6.2 Mensenhandel in de prostitutie en seksueel leed

Na de aangepaste wet op de prostitutie werd bij aanvang van het beleid de omvang van de illegale branche in Rotterdam geschat op circa 5.000 actieve prostituees. Op basis hiervan werd een vergunningensysteem opgezet, dat aan een deel van de sector een legale status verleende. Naar verwachting zou een ander deel zijn activiteiten zonder vergunning voortzetten. Er kwam dus een formeel onderscheid tussen vergunde, legale seksbedrijven en een illegaal deel van de sector. Uiteindelijk werden er in de beginperiode 88 vergunningen verstrekt<sup>12</sup>. Om tot een schatting te komen van de illegale sector, was het noodzakelijk een zo adequaat mogelijke berekening te maken van de vergunde sector. Door het vergunde deel in kaart te brengen, is een betere schatting te maken van de niet-vergunde, illegale prostitutieactiviteiten.

Thans moet worden geconstateerd, dat de vergunde sector in omvang kleiner is dan wellicht werd gedacht. Het aantal van ruim 2.000 op jaarbasis werkzame prostituees (per dag circa 400) is via diverse werkwijzen geschat. We achten dat aantal voldoende betrouwbaar. Bovendien bleek onze beredeneerde schatting in lijn te zijn met gegevens van de SOA- en hepatitiscontroles van de GGD. Ook de op de actorenmeeting aanwezige ondernemer is van mening dat onze schattingen juist zijn.

Voor de illegale sector komen we tot een veel minder betrouwbare schatting van 450 actieve vrouwen per dag. Een schatting op jaarbasis is hier nog veel moeilijker te maken. We achten het echter verantwoord om te stellen dat de illegale sector in ieder geval zo groot is als de legale branche.

<sup>12</sup> Peildatum 31 december 2001.



Bij elkaar opgeteld komt de totale omvang van de prostitutie dan toch in de buurt van de destijds gehanteerde schatting van 5.000 in de prostitutie werkzame personen.

Gegeven deze constatering lijkt de volgende redenering geoorloofd. De legalisering van de prostitutiesector heeft daadwerkelijk geleid tot een scheiding van 'kaf en koren'. Dat wil zeggen, dat minder dan de helft van de actieve personen op dit terrein zich aangesproken heeft gevoeld om zich te vestigen op basis van een legitieme titel, met het daarbij behorende inspectie- en handhavingsregime. Voor meer dan de helft van de prostitutiebranche is sprake van een illegale situatie, waarbij we tevens moeten vaststellen dat deze een grote variëteit heeft aangenomen. Illegaliteit betekent dat de prostitutie moeilijk lokaliseerbaar is, zowel wat betreft plaats als activiteit. In dit verband wijzen we op sterk in opkomst zijnde verschijnselen als webcamprostitutie en hybride vormen van seksuele dienstverlening.

Het is niet waarschijnlijk dat deze gefragmentariseerde, illegale seks-voor-geld-wereld geheel 'onder controle' te krijgen is op basis van het legaliseringsbeleid. Toch is het juist deze illegale wereld die de meeste ruimte biedt voor mensenhandel, uitbuiting, geweld en vernedering - door voormalig wethouder van den Anker samengevat als 'seksueel leed'. Dat betekent dat naast het vergunningenbeleid - dat overigens kan worden versterkt - een andere beleidslijn dient te worden geopend. Daarin staat niet zozeer de handhaving, maar de bescherming van de betrokken vrouwen centraal. Op zichzelf biedt het beleidskader voor de bestrijding van mensenhandel hiervoor voldoende aanknopingspunten. Belangrijker is echter dat de effectiviteit van de uitvoering moet worden verbeterd.

Tegen deze achtergrond is, als onderdeel van het onderzoek, een actorenbijeenkomst georganiseerd. Daar zat een groot aantal belangrijke partijen rond de tafel om de bescherming van de betrokken vrouwen te bespreken. Uitgangspunt was een door het Verwey-Jonker Instituut ontwikkelde methodiek, waarin een zogenoemd 'beschermingsarrangement' wordt gecreëerd. Een dergelijk arrangement stoelt op de redenering dat men vanuit

de ergste problematiek bekijkt wat de partijen in een eerder stadium zouden moeten doen om die situatie te voorkomen (Van achteruit naar voren, 2005). We geven een korte toelichting op beide strategieën.

### **Van achteruit naar voren**

Bovenstaande bevindingen wijzen op het belang om de ontwikkelingen in de prostitutieproblematiek in Rotterdam vanuit meerdere invalshoeken te bekijken. Naast een juridische invalshoek, zijn ook economische en bedrijfsmatige motieven van prostituees en exploitanten van belang. Tevens is een sociaal-juridische invalshoek nodig van alle betrokken spelers in het veld. Men moet daadwerkelijk willen bijdragen aan de bescherming van de betrokken vrouwen tegen seksueel leed. Hierbij is het denkmodel 'Van achteruit naar voren' bruikbaar. De gedachte daarachter is dat samenwerking het best kan worden gerealiseerd vanuit de concrete urgentie van de problemen. Interventies, begeleiding en hulpverlening kunnen, in geval van samenwerking in ketens of netwerken, alleen worden georganiseerd bij gedeelde probleemdefinities. Niet het aanbod van instanties en diensten, ook niet de vraag van bewoners of cliënten, maar het probleem zelf dient centraal te staan. De aard en de ernst van de problematiek sturen vervolgens de schakelingen in het netwerk rond bijvoorbeeld jeugdprostitutie of andere slachtoffers van mensenhandel.

Het is in dit verband van belang dat het lokale prostitutiebeleid systematisch wordt opgezet. Prostituees die in de knel zitten en die werken in zowel legale als illegale situaties, moeten zich ondersteund weten door de publieke instituties en meer in het bijzonder de politie. Deze instanties dienen gerichter en zwaarder op te treden naarmate de ernst van de problematiek dit noodzakelijk maakt. Dit vereist een dusdanige inrichting van de samenwerkingsverbanden, dat ruggensteun wordt gegeven aan de partijen die meer naar voren in de beleidsuitvoering zijn gepositioneerd. Bij het veiligheidsbeleid kunnen we de vergelijking met een voetbalelftal trekken. Justitie staat tussen de palen en is achtervang. Die vliegt de bal om de oren, daar worden de maatregelen genomen. Maar voor het organiseren

van het veiligheidsveld zou de gemeente zich ook op de verdedigingslinie moeten richten en zelfs de verdediging opnieuw moeten opbouwen. De doelman coacht zijn verdediging; de verdediging ondersteunt het middenveld en het middenveld bedient de voorhoede. In de Rotterdamse setting zijn de verdedigende instituties in de eerste plaats de politie, maar bijvoorbeeld ook de particuliere beveiliging, justitiële jeugdzorg, de reclassering en forensische accountants. Toegepast op dit onderzoek, bestaat de verdediging uit die instellingen en gemeentelijke diensten die zich bezighouden met risicobestrijding en de instellingen met een taak in de hulp aan prostituees. Al deze instanties houden zich op een of andere manier bezig met de risico's en tussen deze partijen ontstaan arrangementen. In deze beweging van achteruit naar voren zijn de politie als libero en het openbaar ministerie als doelman proactieve laatste instanties. Als we deze metafoor doortrekken naar de verdediging, dan bestaat deze uit die instellingen en gemeentelijke diensten die zich bezighouden met risico en de instellingen met een taak op het gebied van hulp aan prostituees. Met het midden speelveld, doelen we letterlijk op het maatschappelijk middenveld. Daar bevinden zich de maatschappelijke organisaties zoals horeca, woningcorporaties of het bedrijfsleven, voor wie de problematiek van illegale prostitutie een afgeleide doelstelling is, maar die toch relevant zijn in het voortijdig signaleren en zo mogelijk corrigeren van problemen. Ook de ondernemers met een vergund bedrijf kunnen hier een rol spelen. Hun belang is dat het geen puinhoop wordt. De voorhoede tot slot bestaat uit de sociale verbanden tussen burgers. Die moeten zich gesteund weten door de instituties, voordat we mogen verwachten dat zij zich inspinnen voor een betere leefomgeving.

### **Beschermingsarrangement**

De vraag die nu voorligt, is hoe deze denkmodellen helpen bij het beheersbaar krijgen van de illegale prostitutie beheersbaar. Wat zijn de verschillende oplossingsmogelijkheden om de illegale branche te bestrijden? Hierbij moeten we kijken naar zowel bestuurlijk-juridische als operationele oplossingsrichtingen, maar ook naar de bijdrage die de prostitutiebranche zelf hier-

aan zou kunnen leveren. Er zijn in Rotterdam tal van goede ontwikkelingen gaande. Die kunnen echter meer met elkaar in verband gebracht worden, waardoor beleidsinspanningen meer effect krijgen. Om hier een antwoord op te geven, proberen we het begrip beschermingsarrangement uit te werken en vorm te geven voor de Rotterdamse situatie.

Het begrip beschermingsarrangement werd door het Verwey-Jonker Instituut eerder uitgewerkt voor de terreinen huiselijk geweld, geweld op school en onveiligheid in de buurt. Bij de ontwikkeling van een beschermingsarrangement wordt bekeken welke instrumenten beschikbaar zijn of aanvullend ontwikkeld moeten worden vanuit de behoefte aan bescherming. Daarbij geldt de volgende definitie: *‘Een beschermingsarrangement is het samenstel van formele en informele afspraken, procedures en institutionele inspanningen dat erop is gericht essentiële belangen van burgers te beschermen en dat voldoet aan de rechtsstatelijke criteria dienaangaande’.*

De eerste stap in de ontwikkeling van een beschermingsarrangement is het komen tot een zo scherp mogelijke *gedeelde* probleemanalyse. De tweede stap is de ontwikkeling van een systematisch overzicht van bevoegdheden, projecten en initiatieven. De derde stap is op basis van dit overzicht te komen tot afspraken tussen partijen om het probleem systematisch aan te pakken. Het denken in termen van een arrangement biedt de mogelijkheid op een praktische manier te komen tot een sluitende aanpak vanuit het kerndoel: bescherming van de betrokken prostituees.

### 6.3 Oplossingsrichtingen

Voor een deel overstijgen oplossingen het lokale niveau. Toch maakt dit Rotterdam niet vleugellam. Er gebeurt al heel veel in de stad, zoals het CPM (Controleteam prostitutie en mensenhandel), een officier van justitie met het taakaccent mensenhandel, PMW (prostitutie maatschappelijk werk van Humanitas), en de ketenaanpak jeugdprostitutie.

Dat maakt het ook mogelijk om de aanzet te doen voor een beschermingsarrangement. De voorfase is al in gang gezet, er hoeft niet bij nul te worden begonnen. We onderscheiden daarom in de vervolgaanpak twee oplossingsrichtingen:

1. Een beleidsmatige inspanning die erop is gericht de vergunde sector te versterken en ‘aantrekkelijker’ te maken voor een deel van de illegale circuits (afroomstrategie).
2. Een betere afstemming in de uitvoering vanuit, de centrale doelstelling van het tegengaan van seksueel leed, dan wel mensenhandel, geweld, uitbuiting en vernedering.

Daarnaast doen we hier aanbevelingen ter verbetering van het systeem van vergunningverlening en de handhaving ervan. Een voorbeeld is het invoeren van een lichte vergunningsvariant voor thuiswerksters. Hiermee zijn al enige tijd in Den Haag goede ervaringen opgedaan. Het ontbreken van een vergunningsvariant voor thuiswerk veroorzaakt in Rotterdam een lek. Zie voor een verdere uitwerking van deze aanbevelingen de bijlage, evenals voor de beschrijving van elementen van good practices elders die bruikbaar kunnen zijn voor de Rotterdamse situatie.

#### **Versterking van de vergunde sector**

Op basis van het onderzoek is geconstateerd dat de vergunde sector klein gebleven is, maar relatief goed functioneert. Het valt daarom te overwegen deze vergunde sector te versterken door een aantal aanpassingen in het beleid. Daarbij valt te denken aan drie mogelijkheden:

1. Beloning van *compliance*, dat wil zeggen: maak afspraken met (relatief) goed functionerende ondernemers en vermindert de controle bij deze bedrijven. Controle betekent een grote inbreuk op de bedrijfsvoering door de onrust onder de daar werkzame prostituees en het afschrikkende effect op de klandizie. Beheersing van de prostitutie markt heeft geen belang bij stagnerende vergunde bedrijven.
2. Uitbreiding van het aantal vergunningen: maak een einde aan het bestendigingsbeleid. Momenteel worden geen nieuwe vergunningen verstrekt in de pandgebonden prostitutie. Dit beleid komt de beheersing van de prostitutiebranche

uiteindelijk niet ten goede. Omdat de behoefte aan prostitutie blijft bestaan, gaan we ervan uit dat een vergroting van de vergunde sector ten koste zal gaan van de illegale circuits. Dit geldt eens te meer voor allochtone prostitutie. Jonge of allochtone ondernemers, prostituees die zelf een bedrijf willen beginnen, hebben nu te weinig kansen om zich in de prostitutiebranche op een legale wijze te vestigen.

3. Versterk de relatie met de vergunde sector op twee niveaus. Doe dat aan de ene kant met de exploitanten door permanent de wet- en regelgeving te expliciteren (bijvoorbeeld inzake de tewerkstelling van vrouwen uit de associatielanden). Expliciteer met enige regelmaat de uitgangspunten ten aanzien van de arbeidsomstandigheden en de vrijwilligheid. Effectief beleid begint bij helder geformuleerd beleid. Na verloop van tijd zal deze informatiefunctie ook andersom een werking krijgen: ondernemers zullen het vertrouwen krijgen om signalen van onvrijwilligheid en illegaliteit te melden. Versterk aan de andere kant de relatie met de prostituees. Dat kan door controle op de arbeidsomstandigheden, betere controle op vrijwilligheid, verbeterde toegang tot hulpverlening door capaciteitsvergroting van de hulpverlening voor slachtoffers van mensenhandel en 'uitstapopties'. Dit zal de aantrekkelijkheid van de vergunde sector voor de prostituees vergroten. Zij geven dan weliswaar wat op (bijvoorbeeld in plaats van zwart werken gaan ze belasting gaan betalen), maar ze krijgen daar weer wat voor terug.

#### **Afstemming in de aanpak van illegale prostitutie**

Het is min of meer uitgesloten dat de illegale prostitutie volledig zal verdwijnen. Desondanks is het wenselijk en noodzakelijk om deze circuits zo klein mogelijk te houden, op de huid te zitten en er meer zicht op te krijgen dan nu. Uitgangspunt daarbij is de bescherming van de betrokken vrouwen. Op een aantal punten zijn dienaangaande verbeteringen mogelijk.

1. Investeer in de signaalgeleiding.
2. Het is van belang dat signalen in de middenlinie en in de voorhoede worden opgepikt door de ondersteunende of beschermende instanties. Als onderzoekers viel het ons op dat er heel veel bruikbare informatie in de stad beschikbaar is over illegale prostitutie bij (deel)gemeentelijke diensten, medewerkers van instellingen en organisaties, bepaalde beroepsgroepen in de commerciële sector, burgers, buurtkenners, et cetera. Zulke informatie is alleen nogal moeilijk te vinden en ligt niet voor het oprapen. Ze is niet alleen heel verspreid aanwezig, maar mensen realiseren zich vaak niet dat die informatie relevant is. Bovendien is er geen centraal punt waar burgers die informatie kwijt kunnen.
3. Meer in het bijzonder dient er een (eenvoudige) voorziening te komen waar legale ondernemers, eventueel anoniem, signalen over ongewenste toestanden kunnen melden. Hierbij kan gedacht worden aan een meldingspunt of afspraken met functionarissen van de politie of de deelgemeenten. Ditzelfde geldt voor vrouwen en slachtoffers of klanten die moeten weten dat illegale praktijken worden aangepakt. In de gemeente Eindhoven zijn goede ervaringen opgedaan met een signaallijst voor maatschappelijke organisaties; landelijke invoering wordt overwogen.
4. Overweeg uitbreiding van de aanpak van klanten. Het is belangrijk om klanten erop te wijzen dat een deel van de prostitutiebranche illegaal is. Klanten moeten het besef krijgen dat zij risico's lopen. Meer in het bijzonder is het noodzakelijk dat in allochtone kring meer werk wordt gemaakt van voorlichting over de prostitutiebranche en ontmoediging (van het gebruik van illegale circuits). In dit verband valt te overwegen de legale sector meer herkenbaar te maken, bijvoorbeeld door het verstrekken van een keurmerk met het vergunningnummer. Voor het plaatsen van advertenties en andere reclame-uitingen kunnen deze nummers verplicht worden gesteld of kan het gebruik ervan worden gestimuleerd.
5. Tegenhouden - zoals ook bij andere vormen van antisociaal gedrag. Ook in de illegale circuits is het mogelijk gebruik te maken van de strategie van tegenhouden, wat eigenlijk een

verstoringstactiek is. Daarbij zijn de politie en andere handhavende instanties niet zozeer gericht op verbalisering en het vergaren van bewijs, maar laten ze zien dat malafide ondernemers en pooiers 'in de gaten worden gehouden'. Dit betekent wel dat een forse extra inspanning wordt verwacht van handhavende instanties. Deze dienen zich niet alleen te richten op handhaving in de vergunde sector, maar ook - of misschien wel meer - op de niet-vergunde sector.

6. Maak een convenant met betrokken partijen - inclusief de legale bedrijven - teneinde illegale toestanden aan te pakken: een beschermingsarrangement. Ontwikkel een groot-scheeps (publicitair) offensief waarin het beleid tegen illegale prostitutie wordt aangekondigd, ingezet en daadwerkelijk uitgevoerd. De omvang van de illegale prostitutie - naar onze schatting dus groter dan de vergunde sector - rechtvaardigt een versterkte aanpak vanuit het idee dat een stad als Rotterdam het zich niet kan permitteren om een groot illegaal circuit te gedogen. Repressie blijft bij deze ernstige vorm van criminaliteit een van de uitgangspunten. Een *conditio sine qua non* is dan ook dat de continuïteit van de opsporing (repressie) en de hulpverlening en preventie door de ketenpartners die zich niet bezig houden met repressie geborgd worden.

#### **Tot besluit**

Bovenstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek en de daarna gehouden actorenmeeting. Wij constateren dat Rotterdam een voortvarende aanpak kent rond de vergunde sector en de loverboy-problematiek. Deze beleidsinspanningen vormen een goede basis om een meer systematisch beleid te voeren ten aanzien van de illegale prostitutie. Het feit dat deze nooit geheel zal zijn uit te bannen, hoeft een voortvarende aanpak niet in de weg te staan. Van het prostitutiebeleid kan een ontmoedigend signaal uitgaan naar illegale praktijken en schrijnende toestanden. Een liberaal prostitutiebeleid dient gepaard te gaan met een stringente aanpak van de illegale circuits. Deze zijn zeer gevarieerd in aard en aantal (fragmentatie) en behoeven daarom een gezamenlijke inspanning van alle betrokkenen.



## Bijlage 1: bronnen

### Literatuur

Amerongen, A. van, Poepchinezinnen (1996, 30 oktober). *De Groene Amsterdammer*.

Andersson Elffers Felix, *Contouren Rotterdams prostitutiebeleid*, Rotterdam, 10 december 2002.

Beeks, K. and Amir, D. (eds), (2006), *Trafficking and the global sex industry*, Lexington Books.

*Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid. Een onderzoek naar de lokale effecten van drie jaar opheffing bordeelverbod* (2004). Rotterdam: Bestuursdienst Gemeente Rotterdam.

Borne, A. van den, e.a. (2005), *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*, ECPAT Nederland, Defence for Children International, Plan Nederland, Unicef Nederland, 2005.

Boutellier, H., Rijkschroeff, R. en Steketee, M. (2005), *Van achteruit naar voren*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H. (2005), *Meer dan veilig*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002), *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationale Rapporteur*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Danz, M. en Vogels, T. (1994), *Hoe kan een jongen nou maagd blijven?* In: *Jeugd en Samenleving* 11, pp. 622-639.

Gemeente Eindhoven, *Voorstel tot het bijstellen van het prostitutiebeleid door opheffing van algemeen bordeelverbod en wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening*, juli 2000.

Gemeente Eindhoven, *Bestemmingsplan Prostitutiebedrijven. Toelichting en voorschriften*. Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. September 2000.

Gemeente Eindhoven, *Handhavingsarrangement*.

Gemeente Utrecht, *Evaluatienotitie legalisering exploitatie prostitutie* mei 2004.

*Het Rotterdams Prostitutiebeleid* (2000). Rotterdam: Bestuursdienst Gemeente Rotterdam.

Goderie, M. , Spierings, F. & Woerds, S. ter. (2002). *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Graaf, H. de, et al. (2005). *Seks onder je 25<sup>e</sup>: Seksuele gezondheid van jongeren in Nederland anno 2005*. Utrecht/Amsterdam: Rutgers Nisso Groep, Soa Aids Nederland.

Huijbregts, V. *Pijn aan mijn seks. Vluchtelingenvrouwen en gedwongen prostitutie*. Phaxx nummer 1, 2006.

Jonge, M. de (2006). *'Rood licht voor prostitutie in loondienst?'* Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten.

Korf, D.J. e.a. (2005), *Tippelen na de zone: straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam*, Bonger Reeks deel III, Amsterdam.

Leerkens, A. M. van San e.a. (2004) *Wijken voor illegalen; over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*. SDU uitgevers, Den Haag

- Lünnemann, K., Nieborg, S. Goderie, M. en Kool, R. (2006), *Kinderen beschermd tegen seksueel misbruik. Evaluatie van de partiële wijziging in de zedelijkheidswetgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Lünnemann, K., Boutellier, H., Goderie, M. & Graaf, P van der.(2005). *Beschermingsarrangementen. Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Mosselman, M. & Rij, C. van. (2005). *Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen: een eerste onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan.
- Nationaal Actieplan Mensenhandel (2004), Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Oevelen, T. van (2006), *Geketend netwerk? Onderzoek naar samenwerking in de aanpak van illegale prostitutie in de regio Rotterdam-Rijnmond*, Rotterdam: EUR.
- Ordering en bescherming van de prostitutiesector (2004), Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Otten, L. (2006), *Mensenhandel, de strafrechtelijke grens van exploitatie van prostitutie*. Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten.
- Plan van aanpak ordening & bescherming prostitutiesector* (2004). Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Prostitutie Maatschappelijk Werk (2002), *Jaarverslag*. Rotterdam: Humanitas.
- Siegel, D. (2002), *Russian biznes in the Netherlands*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.
- Stoecker, S. and Shelley, L. (2004), *Human traffic and transnational crime: Eurasian and American perspectives*, Rowman and Littlefield.
- Terpstra, L. en van Dijke, A. (2006), *Loverboys: feiten en cijfers*. Utrecht: SWP.

Vennix, P., L. van Mens, F. ten Horn, D. Lavina, M. van 't Hoff & I. Vanwesenbeeck (2000). *Klanten van transgenders. HIV-preventie, seksueel gedrag en seksuele netwerken van klanten van transgenders op de tippelzones van Amsterdam en Rotterdam*. Utrecht: NISSO.

Vennix, P. & Vanwesenbeeck, I. (2005). Seksualiteit en relaties van Turkse en Marokkaanse Nederlanders. Een literatuurstudie naar culturele, religieuze en maatschappelijke invloeden. *RNG-studies* nr. 8, Eburon Delft.

VNG, *Handboek lokaal prostitutiebeleid*.

Wahab, S. *Evaluating the usefulness of a prostitution diversion project*. In: *Qualitative social work*, 2006 Vol.5(1): 67-92.

## Andere bronnen

- Observaties
- Interviews met onder meer:
  - prostituees,
  - exploitanten van seksinrichtingen.
  - beheerders/medewerkers van seksinrichtingen,
  - taxichauffeurs.
  - buurtkenners,
  - jeugdhulpverleners
  - opbouwwerkers,
  - functionarissen deelgemeente,
  - hulpverleners,
  - prostitutie controleurs, medewerkers Controleteam Prostitutie en Mensenhandel, medewerkers Regionale Inlichtingen en Opsporingsdienst van de politieregio Rotterdam Rijnmond
  - medewerker Expertisecentrum Mensenhandel Zwolle
  - wethouder,
  - medewerker Bureau Vergunningen,
  - medewerkers belastingdienst (regionaal en landelijk),
  - medewerkers Arbeidsinspectie,
  - onderzoekers Canada, Horeca Nederland, advertentieafdeling Algemeen Dagblad .
  - data(bestanden) van Bureau Vergunningen, het OM, de politie, Programmabureau Veilig, de GGD,
  - advertentie analyse (gedrukte media en internet),
  - internetsites van prostitutiebedrijven, branche algemeen en klanten,
  - algemene internetsites , zoals [www.Rotterdam-media.nl](http://www.Rotterdam-media.nl)
  - documenten over gemeentelijk prostitutiebeleid van de gemeenten Eindhoven, Den Haag, Utrecht, Amsterdam en Leeuwarden.



## Bijlage 2: good practices

### Inleiding

In deze bijlage beschrijven we de resultaten van de zoektocht naar (elementen van) good practices die bruikbaar kunnen zijn voor het Rotterdamse prostitutiebeleid. Wat we gevonden hebben is onder te verdelen in goede ervaringen in andere gemeenten (A), bruikbare Rotterdamse initiatieven die verder te verbinden zijn met het prostitutiebeleid (B) en plannen (C).

#### A. Ervaringen in andere gemeenten

##### **Jaarlijkse programmering integrale handhaving prostitutiebedrijven (seksinrichtingen en escortbedrijven)**

Dit Eindhovens project is gestart in september 2001. Bij het programmatisch handhaven werken alle handhavingspartijen rondom prostitutie zoveel mogelijk samen. In nauwe samenwerking wordt een handhavingsprogramma opgesteld. Het kernwoord is 'multidisciplinaire handhaving'.

De gemeente Eindhoven, de politie, en het openbaar ministerie leggen de belangrijkste afspraken vast in een zogenaamd stappenplan. Per type overtreding zijn een aantal maatregelen mogelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk (APV, artikel 250 a. Wetboek van Strafrecht, plus de art. 140, 242 t/m 248a, 282 t/m 285a, 300, 317, 318 en 326 WvSr.) Daarnaast speelt de

WED, Vreemdelingenwet, en WAV een rol van betekenis. De gemeente heeft in dit alles een duidelijke regierol. Om de taken goed op elkaar af te stemmen is goed overleg nodig. De gemeente constateert dat er behoefte is aan (bron: 'Handhavingsarrangement Eindhoven'):

- zicht op hetgeen in de gemeente afspeelt op het gebied van prostitutie;
- een analyse van de daaraan verbonden risico's;
- prioriteiten stellen waarbij is aangegeven wat in volgorde van belangrijkheid op korte dan wel lange termijn moet worden aangepakt;
- het opstellen van een plan waarin is opgenomen hoe en door wie de gesignaleerde problemen kunnen worden aangepakt.

Sinds 2002 wordt in Eindhoven de vergunde bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie door middel van multidisciplinaire handhavingsteams gecontroleerd. Per jaar worden concrete doelstellingen geformuleerd.

Het format van de jaarlijkse programmering ziet er als volgt uit:

Beleidsveld:.....Prioriteit (hoog /midden /laag)

Wettelijke regeling : .....Risico's: .....

Trekkende dienst: .....Betrokken diensten: .....

Kwalitatieve doelen:

.....  
.....  
.....

Trends voor de komende 3 jaar:

.....  
.....



Kwantitatieve doelen (aantal controles):

- Reactief handhaven\* : ..... Controles
- Programmatisch handhaven \*: ..... Controles

Personele formatie:

- Reactief
- Programmatisch

Opmerkingen:

\*Reactief zijn de vergunningen die worden verleend bij nieuwbouw/verbouw; programmatisch zijn de vergunningen die op basis van een prioriteitenlijst worden behandeld.

*Tips van Eindhoven naar aanleiding van: 'Pilot Lokale samenwerking in programmatische handhaving'*

1. Coördineer de uitvoering van de regelgeving met betrekking tot de prostitutiebranche bij één persoon binnen de gemeentelijke organisatie, en zorg voor vaste aanspreekpunten bij de diverse overheidspartners;
2. Zorg voor afstemming van de diverse werkzaamheden van de overheidsteams binnen een overlegorgaan middels reguliere overlegsituaties;
3. Leg exploitanten het handhavingsarrangement duidelijk uit en zorg dat zij over een recent exemplaar beschikken;
4. Laat de betrokkenen overheidspartners zich uitdrukkelijk conformeren aan gemaakte afspraken op uitvoeringsniveau;
5. Communicatie met de exploitanten 'face tot face' werkt goed
6. Jaarlijkse bijeenkomsten met exploitanten zijn goed voor de onderlinge verstandhouding tussen overheidspartners en exploitanten, en hét middel voor informatieverstrekking;

7. Coördinatie en informatieverstrekking zijn de sleutelwoorden voor een optimaal toezicht en handhaving;
8. Signalen inzake overtredingen van de regelgeving bij één overheidspartner moeten leiden tot verscherping van de aandacht bij alle overheidspartners ten aanzien van de desbetreffende exploitant;
9. Een optimale samenwerking wordt bepaald door de zwakste schakel. Stem de processnelheid op elkaar af, of kijk wie de 'sterkste arm' op dat moment heeft;
10. Schep goede persoonlijke banden tussen de collega's van de betrokken partners, hierdoor ontstaat een sterke informele organisatie op uitvoeringsniveau (netwerk) in de vorm van een team. Dit heeft zijn doorwerking in het gemakkelijker realiseren van afspraken: 'men gaat ervoor';
11. Houdt de lijnen naar de politie/Vreemdelingendienst 'kort', en reageer snel op processen-verbaal voor een maximaal en snel effect in de richting van de exploitant (lik op stukbeleid);
12. Regel de vrijheid van uitwisseling van informatie ad hoc en regulier tussen politie, gemeente en Belastingdienst. Deze informatie kan zeer nuttig zijn;
13. In geval tijdens een controle een 'heterdaad' wordt verwacht, haak dan niet af, maar laat de controle desnoods langer duren, bijvoorbeeld door te posten bij een pand. Gezien de gedragscode altijd met meerdere personen;
14. Spreid de bestuurlijke controles over het gehele jaar, houdt rekening met de datum van de vorige jaarlijkse controle, reserveer ruimte voor hercontrole en administratieve afhandeling en stel, indien nodig, een team van wisselende samenstelling samen;
15. Screen jaarlijks voorafgaande aan de controles de antecedenten van de exploitanten en/of beheerders. Dit levert decriminalisering van de prostitutiebranche op (...);

16. Voer reguliere controles van de escortbranche uit tezamen met de Belastingdienst. Zij hebben een professionele kijk op administraties;
17. Indien bij controlebezoeken problemen dreigen te ontstaan, breek dan tijdig tezamen met alle betrokken personen de controle af, en kom later terug, desnoods met 'de sterke arm';
18. Informeer alle overheidspartners tijdig van de uitkomst van een negatieve uitkomst van een controlebezoek en de te ondernemen bestuurlijke actie;
19. De sterkte van de ketting bij de handhaving wordt bepaald door de zwakste schakel.

### **Hotelbestelling van escortbedrijven**

De indruk blijft bestaan dat binnen de escortbranche een verhoogd risico bestaat op exploitatie van minderjarige en/of illegale prostituees. Voortdurende aandacht blijft gewenst. Daarnaast wordt duidelijk dat veel bedrijven nog door de mazen van het net kunnen glijpen. Doordat er bedrijven zijn die opereren vanuit gemeenten zonder (actief gehandhaafd) escortbeleid, blijft het lastig om controle te verkrijgen, en hiertegen op te treden. Landelijke regelingen, of zelfs internationale afspraken lijken een oplossing te bieden. In ieder geval moet iedere gemeente om te beginnen haar verantwoordelijkheid nemen. Goede samenwerking tussen de verschillende partners (gemeente, politie, OM, Belastingdienst, Arbeidsinspectie) is een ander punt dat zorgt voor meer inzicht in deze sector. De handhavingsketen zou versterkt worden, als alle partners voldoende prioriteit schenken aan het toezicht op escort.

In de gemeente Eindhoven (Bestuurlijke handhaving seksinrichtingen en escortbedrijven; Programma 2004, 12 mei 2004) is eind 2003 in het kader van een pilot van Handhaven op Niveau (HON) gestart met het bestellen van escortdames op een hotellocatie door het Prostitutiecontroleteam van de Vreemdelingendienst van de politie Brabant Zuid-Oost. Zij zijn door het college

van burgemeester en wethouders aangewezen als bestuurlijk toezichthouder. Deze wijze van controle blijkt een zeer effectief bestuurlijk controlemiddel te zijn.

Uitgangspunt van de bestelling is de bestuurlijke controle van de van toepassing zijnde regelgeving binnen de prostitutiebranche bij het desbetreffende escortbedrijf. Deze controles vinden veelal plaats in het bijzijn van een officier van justitie. Aansluitend aan een controle door het prostitutiecontroleteam vindt door het Stadsdeelkantoor Centrum tezamen met en medewerker van de politie een bestuurlijke controle plaats in het pand van het escortbedrijf, wanneer dit in Eindhoven is gevestigd. Met name in de beginperiode zijn er ernstige overtredingen geconstateerd van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Ieder kwartaal zijn er controles geweest van de vier vergunde escortbedrijven.

De gemeente stelt vast dat zij meer grip heeft gekregen op de escortbranche. De 'hotelbestelling' waarbij vrouwen in de escort 'besteld' worden op een hotel- of woninglocatie lijkt een adequaat middel te zijn om misstanden in deze (mensenhandel) tegen te gaan.

De aanpak is getest en werkzaam. Verder is de werkwijze in detail uitgewerkt en beschreven.

#### **Lichte vergunningsvariant thuiswerksters**

In tegenstelling tot in Rotterdam moeten in Den Haag en omliggende gemeenten ook thuiswerksters een vergunning hebben.<sup>13</sup>

De handhaving van een lichte vergunningsvariant voor thuiswerksters lijkt een substantiële bijdrage te leveren aan het traceren van illegaliteit.

De politie in de regio Haaglanden is een aantal jaren geleden begonnen met het inventariseren van het prostitutie-aanbod. Ze zijn gestart met het systematisch bijhouden van de advertenties

<sup>13</sup> Een uitzondering is Zoetermeer, daar geldt alleen een meldplicht.

in de regionale bladen en lokale sufferdjes. Daarmee kregen ze in kaart hoeveel prostituees en bedrijven adverteerden.

In het kader van de HON-pilot, waar ook Den Haag aan meedeed, zijn richtlijnen ontworpen om de escortbranche in kaart te krijgen. Naar aanleiding van advertenties in regionale kranten en op internet is men gaan bellen en zich bekend maken als politie. Inzet van dat gesprek was het maken van een afspraak om te praten. Als er geen medewerking werd verleend is er via de providers verzocht om NAW-gegevens. Ook worden er een aantal keren per jaar dames bezocht of escorts besteld in een hotel. Het viel toen op dat het gros van de adverteerders thuiswerksters zijn.

Als er onvergunde thuiswerksters worden aangetroffen, worden zij in de gelegenheid gesteld om alsnog een vergunning aan te vragen. De opstelling daarin is dus soepel.

De politie kijkt tegenwoordig overal naar advertenties: regionale kranten, via via, diverse sites op internet. Het aantal advertentiemogelijkheden is inmiddels zeer uitgebreid en daarmee is het aantal zoekmogelijkheden ook veel groter geworden. Met name het zoeken op internet naar prostitutie in de regio is niet altijd even gemakkelijk ; soms wordt er iemand gebeld en blijkt deze persoon werkzaam te zijn in Arnhem. Meestal wordt zo iemand wel geloofd, soms belt een mannelijke collega die zich voordoeft als klant als check nog eens.

Hoewel de thuiswerksters niet zo gecontroleerd worden als de bedrijven levert het toch voordelen op, omdat je zo enigszins in kaart brengt wie er werkzaam zijn. Door op deze wijze te werk te gaan, wordt duidelijker waar sprake is van gewoon thuiswerk en waar sprake van uitwassen.

Al met al blijft het illegale lastig te traceren en kost het veel inzet. De politie heeft eens berekend dat het speurwerk naar en naar aanleiding van advertenties een fulltime weektaak op jaarbasis is.

## Samenwerking handhavingsdiensten bij de bestrijding van illegale arbeid

Bij de verschillende handhavingsorganisaties is veel kennis voorhanden met betrekking tot illegale faciliteerders van georganiseerde arbeid, i.c. prostitutie. Soms beschikt de ene organisatie onbewust over informatie waar men zelf niets mee kan, maar die voor de andere organisatie wel zeer bruikbaar is. Omdat deze kennis nog onvoldoende toegankelijk is voor elkaar, wordt belangrijke informatie niet geschakeld en strandt de aanpak van mensenhandel nog al eens.

Dit sluit aan bij een bevinding uit ons onderzoek dat er al heel veel informatie in de stad aanwezig is, maar dat deze informatie heel gespreid is en daarmee moeilijker te vinden. Verder past dit bij de behoefte van de politie om informatie te kunnen stapelen. De SIOD beschikt over een good practice, die te vertalen is naar het Rotterdams prostitutiebeleid.

### *Het barrière model van van der Lugt en Zoetekouw<sup>14</sup>*

Dit model van twee medewerkers van de SIOD beschrijft het proces van het op zoek zijn naar illegale arbeid door vreemdelingen en de illegale faciliteerders die hen daarbij helpen. Vanuit het perspectief van illegale arbeid zijn er vier barrières te onderscheiden die een vreemdeling moet overbruggen:

- de overkomst naar Nederland (de barrière entree)
- de huisvesting in Nederland ( de barrière huisvesting)
- het verkrijgen van identiteitspapieren (de barrière-identiteit)
- het vinden van werk ( de barrière arbeid).

Een vreemdeling kan deze barrières slechten via de legale of via de illegale weg. De barrière entree bijvoorbeeld kan in principe legaal genomen worden (via een reisbureau) of illegaal (via een mensensmokkelaar). Vreemdelingen zullen over het algemeen de voorkeur geven aan de legale manier om barrières te nemen,

<sup>14</sup> Barrière model - Georganiseerde illegale arbeid, Arjan van der Lugt & René Zoetekouw, SIOD.

mits zij daar toe in staat zijn. Dit levert immers minder risico's op en is meestal goedkoper. Het leveren van diensten gaat bij de illegale faciliteerders gepaard met overtreding van wet- en regelgeving.

Het nemen van de vier barrières noemen van der Lugt en Zoetekouw een barrière. Bulgaren bijvoorbeeld, komen legaal naar Nederland om vervolgens illegaal het carrièrepad af te maken. "Ze verblijven in illegale pensions en bezitten veelal een vervalst EU-paspoort om vervolgens via een malafide Turks uitzendbureau aan het werk te gaan." (p.6) Bulgaarse vreemdelingen spreken vaak Azari/Turks en worden via Turkse faciliteerders illegaal te werk gesteld.

Bij georganiseerde illegale arbeid ligt de centrale rol bij faciliteerders die vreemdelingen illegale arbeid laten verrichten. Zeker in de prostitutie onderhouden deze malafide werkverstrekkers vaak ongeoorloofde afhankelijkheidsrelaties (schuldsituaties) met de vreemdelingen, waarbij het niet ongebruikelijk is dat ze zich bedienen van geweldsmiddelen.

Om deze illegale faciliteerders te bestrijden is samenwerking en informatie uitwisseling tussen verschillende handhavingsorganisaties van belang. Van der Lugt en Zoetekouw geven hier twee geslaagde praktijkvoorbeelden van. Het blijkt dat er bij de verschillende handhavingsorganisaties veel kennis voorhanden is met betrekking tot illegale faciliteerders van georganiseerde illegale arbeid. Deze kennis is onvoldoende toegankelijk voor de collega-handhavers. Door de kennis te bundelen en combineren blijkt een effectieve stap in de richting van de aanpak van georganiseerde illegale arbeid gezet te kunnen worden.

#### ***Voorbeelden***

- In het kader van een werkbezoek aan de Koninklijke Marechaussee hebben enkele SIOD-rechercheurs deelgenomen aan een controle bij de landsgrens, waar vreemdelingen werden gecontroleerd op geldige reisdocumenten. Toen er een bus met Poolse passagiers werd gecontroleerd was er weinig werk aan de winkel voor de marechaussee, omdat Polen vrij mogen reizen naar Nederland. Er werd wel ge-

vraagd naar de reisbestemming. De chauffeur vertelde dat de Polen waren opgehaald door een Nederlands uitzendbureau om vervolgens te werken in de bouw. Voor de marechaussee geen relevante informatie, maar voor de SIOD onderzoekers was dit de gouden tip, omdat het uitzendbureau niet bleek te beschikken over de vereiste tewerkstellingsvergunningen.

- De politie heeft een vervalsers van ondermeer paspoorten aangehouden. Het OM vond het wenselijk dat andere opsporingsdiensten, waaronder de SIOD, ingelicht werden over deze zaak. De SIOD heeft vervolgens de afnemers van de vervalsers in kaart gebracht, waarmee een aantal interessante illegale verstrekkers in beeld kwamen, die men anders waarschijnlijk niet op het spoor was gekomen.

### **Het betrekken van ondernemers betekent draagvlak creëren en voorzien in een bijdrage aan de informatievoorziening over mensenhandel**

Zowel in Eindhoven als in Den Haag werpt het betrekken van exploitanten na verloop van tijd vruchten af.

#### *Eindhoven*

In Eindhoven bestaat dit zoals hierboven beschreven uit drie elementen:

- het duidelijk uitleggen van het handavingsarrangement aan exploitanten en zorgen dat zij over een recent exemplaar beschikken;
- communicatie met de exploitanten 'face tot face';
- jaarlijkse bijeenkomsten met de exploitanten, die goed zijn voor de onderlinge verstandhouding tussen overheidspartners en exploitanten, en hét middel voor informatieverstrekking.

Wat de communicatie met de prostitutiebranche betreft, hanteert de gemeente het principe dat de branche hierin zoveel mogelijk leidend is (waar heeft men behoefte aan?). Ook vindt de gemeente Eindhoven het van belang om regelmatig met de branche te communiceren over misstanden die zijn opgespoord, en de bestuurlijke en strafrechtelijke gevolgen daarvan voor de desbetreffende bedrijven.



Een andere 'tip' vanuit Eindhoven is het voornemen om bedrijven die goed scoren, minder frequent te controleren en dit ook aan hen te communiceren. Omgekeerd leidt overtreding tot frequentere controles.

#### *Den Haag*

In Den Haag had men de eerste jaren na de opheffing van het bordeelverbod drie verschillende teams, een voor de besloten prostitutie, een voor de raamprostitutie en een voor de tippelprostitutie. In 2002 kwam er één team, de ploeg commerciële zeden. Er wordt geïnvesteerd in het informeren van en luisteren naar de opvattingen van de ondernemers.

Een effect dat Den Haag de laatste tijd ziet optreden is dat de legale branche gaat praten. Er zijn binnen die branche twee verschillende groepen, waarvan de ene bereid is om mee te werken en informatie en tips aan de politie te verstrekken (ga daar en daar eens kijken, want ...) De motivatie voor die ondernemers zijn redenen van concurrentievervalsing: zij houden zich netjes aan de regels, zijn veel geld kwijt onder andere aan een vergunning en het voldoen aan de vergunningsvereisten, terwijl de illegale bedrijven zich nergens wat van aan trekken en veel klanten wegkapen.

## **B. Werkzame bestaande Rotterdamse initiatieven**

### **Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie**

Voor de vormgeving van een beschermingsarrangement op het totale terrein van prostitutie kan naadloos aansluiting gezocht worden bij de Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie, waar in 2005 een begin mee gemaakt is.

De aanpak jeugdprostitutie bestaat uit:

1. Basispakket jeugdprostitutie voor signaleerders;
2. Signalenlijst;
3. Meld- en verwijzroute;
4. Protocol voor opvang en hulp aan minderjarigen via Bureau Jeugdzorg;
5. Protocol voor opvang en hulp aan jong volwassenen (18 jaar en ouder);
6. Daderaanpak;
7. Sociale kaart Jeugdprostitutie;
8. Catalogus scholingsaanbod en preventieactiviteiten;
9. Convenant tussen ketenpartners jeugdprostitutie;
10. Overig.

### **Signalering illegale prostitutie door burgers en professionals: ogen en oren in de buurt**

In 2003 begon in de deelgemeenten Delfshaven, Centrum, Kralingen/Crooswijk en Charlois de ontwikkelfase van de straat-aanpak Mensen maken de stad<sup>15</sup>. Doel is het organiseren van sociale cohesie en actief burgerschap op straatniveau.

Het is een vorm van assertief sociaal beleid, waarbij de overheid niet afwacht, maar het voortouw neemt. Bewoners worden aangesproken en gestimuleerd om zich in te zetten voor de

<sup>15</sup> Mensen maken de stad is onderdeel van het Project Sociale Integratie.

sociale cohesie in hun straat. Het is een programma door en voor burgers waarbij gebruik gemaakt wordt van hun kennis en vaardigheden. Het biedt de mogelijkheid om de openbare ruimte te heroveren in gebieden die dreigen af te glijden tot hot spot: delen van achterstandswijken waar bewoners snel verhuizen, zelf veel problemen ondervinden en veel anonimiteit heerst. In zulke straten is het voor burgers niet lonend of soms zelfs gevaarlijk anderen aan te spreken op ongewenst gedrag of om iets leuks voor de buurt te organiseren.

In de korte periode dat het functioneert zijn al grote resultaten geboekt. Eind december 2005 waren er al 1555 straten met een activiteitencultuur. Het streven voor 2006 is dat er in 250 straten daadwerkelijk straatafspraken zijn gemaakt en er in 150 straten sprake is van duurzame samenwerking met instellingen en diensten. Er zijn drie stappen om daar te komen. Eerst wordt een 'sociale diagnose' van de straat gemaakt. Vervolgens, als er voldoende draagvlak is, stimuleren professionals bewoners een straatagenda op te stellen. In die fase bellen opbouwwerkers deur aan deur aan om na te gaan welke kwesties er spelen. Zij worden op die manier gedwongen om met iedereen contact te maken, niet alleen met de paar actieve bewoners die ook in deze straten meestal wel zijn te vinden. En ten slotte wordt de straatagenda vastgesteld en ondertekend door ten minste eenderde deel van de bewoners.

Andere ogen en oren in de buurt die signalen over illegale prostitutie kunnen opvangen en doorgeven zijn bijvoorbeeld de medewerkers van Thuis op straat (TOS)<sup>16</sup>, die in alle wijken dagelijks op straat aan het werk zijn, of de wijkambassadeurs in het Oude westen.

<sup>16</sup> TOS zorgt voor leefbaarheid en veiligheid op straat, in de wijk en op het plein door activiteiten te organiseren voor kinderen en jongeren en door samen te werken met politie, opbouwwerk, middenstand, etc.

## **Infrastructuur aanpakken: Alijda-aanpak**

Op het niveau van de infrastructuur kunnen met de Alijda-aanpak malafide woningeigenaren maar ook faciliteerders van die praktijken, zoals notarissen en hypotheekverstrekkers aangepakt worden. De kracht van Alijda zit in de samenwerking. Programmabureau Veilig, Openbare Orde en Veiligheid, dS+V, SoZaWe, de politie, het OM, de FIOD, de Belastingdienst en Gemeentebelastingen Rotterdam zijn er bij betrokken.

De Alijda-aanpak is officieel vastgesteld sinds september 2003. Toen werd er door het College van B en W een convenant afgesloten met het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD en de politie Rotterdam Rijnmond om malafide eigenaren van panden met alle ter beschikking staande wettelijke mogelijkheden aan te pakken. In maart 2005 is besloten de aanpak te intensiveren. Vanaf die datum vallen alle panden in Rotterdam die overlast veroorzaken of de veiligheid in gevaar brengen onder de Alijda-aanpak. Inmiddels is er een lijst samengesteld van 450 eigenaren en/of verhuurders van wie ernstig vermoeden bestaat dat zij er malafide praktijken op nahouden.

De Alijda-aanpak is succesvol. Zo loopt er inmiddels een strafrechtelijk onderzoek tegen een aantal grote malafide eigenaren en hun handlangers, zijn er alsnog voor hoge bedragen aan belastinggelden geïnd, etc. Een ander onderdeel van de Alijda-aanpak is de mogelijkheid van aankoop van panden van malafide eigenaren.

### **Interventieteams**

De inzet van de interventieteams is gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in de wijken. Tijdens bezoeken aan panden wordt nagegaan of verschillende zaken met betrekking tot zowel aanwezige personen als panden in orde zijn. Sinds eind 2005 zijn er interventieteams in Delfshaven, Noord, Tarwewijk, Middelland, het Oude Westen, Bloemhof, Hillesluis en Charlois actief geweest. De Interventieteams treffen allerlei zaken aan van hennepkwekerijen tot illegale logementen tot een schrijnende situatie waarin doorverwezen is

naar een lokaal zorgnetwerk. Ook treffen de interventieteams illegaal in Nederland verblijvende personen aan.

Belang voor aanpak illegale prostitutie: opvangen en doorgeleiden van signalen van mensenhandel; aantreffen van slachtoffers van mensenhandel en hen doorgeleiden naar CPM. Illegale prostituees worden vaak met meerderen gehuisvest in panden in de deelgemeenten waar de interventieteams actief zijn. Ook wordt er nog al eens afgewerkt in de panden.

Een begin is al gemaakt. Zo trof het Interventieteam Charlois in maart 2006 in een pand vier vrouwen aan die illegaal in Nederland verbleven. Omdat zij spontaan begonnen te verklaren over het feit dat ze gedwongen werden in de prostitutie te werken, heeft het team de vrouwen overgedragen aan het CPM.

Regelen: leden van de interventieteams kennen de signalen van mensenhandel; afspraken maken over de overdracht van signalen naar het CPM en over de overdracht van mogelijke slachtoffers naar het CPM. Andersom zou het CPM ook aan de interventieteams kunnen vragen in bepaalde straten extra te letten om signalen van mensenhandel bevestigd te krijgen (stapeling van informatie).

### **Integrale horecacontrole**

De politie, de vreemdelingendienst en externe partners controleren horeca-inrichtingen met als doel het verbeteren van de veiligheid door controle op naleving van de regels. Zonodig kunnen zij onderzoek laten doen in verband met de aangetroffen werknemers. Wanneer deze functionarissen voldoende op de hoogte zijn van de risico horeca-inrichtingen en van de signalen van mensenhandel, kunnen zij in voorkomende gevallen die signalen doorgeven aan het CPM. In geval van illegale prostitutie kan de gemeente ook bestuurlijke maatregelen nemen (sluiting).

Uit het onderzoek komt naar voren dat er bepaalde hoog risico horeca-inrichtingen zijn. In en vanuit bepaalde horecagelegenheden wordt bemiddeld, geanimeerd en soms ook afgewerkt.

## C. Ideeën

### **Ontwikkeling kwaliteitskeurmerk seksinrichtingen**

De branche heeft aangegeven een kwaliteitskeurmerk te willen ontwikkelen om het imago te verbeteren. Dit keurmerk kan worden verstrekt aan prostitutiebedrijven die, naast de strikte vergunningvoorwaarden die de gemeenten stellen, voldoen aan aanvullende criteria op aspecten als veiligheid, gezondheid en integriteit. De minister van Justitie ziet dit als een van de mogelijkheden om het toezicht op de branche te verbeteren. Hij ondersteunt daarom ook dit initiatief.

### **Ontwikkeling van modelcontracten voor prostituees en voor exploitanten**

Eveneens een initiatief vanuit de branche zelf dat gesteund wordt door de minister van Justitie. *“Exploitanten en prostituees hebben zich verenigd waardoor overleg over arbeidscontracten en arbeidsvoorwaarden op gang is gekomen.”*

Het onderzoek van De Jonge (2006), die gekeken heeft naar de Duitse wetgeving hieromtrent geeft duidelijke juridische en praktische aanknopingspunten voor de uitwerking voor de Nederlandse situatie.

### **Centraal register van vergunninghouders escortbranche**

Het ministerie van Justitie is van plan een centraal register van vergunninghouders aan te laten leggen om meer zicht te krijgen op de escortbranche, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de aanlevering van gegevens en het up to date houden daarvan. Dat zou in relatie met het bureau BIBOB (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) grip te krijgen op die sector. Daartoe is een rapport uitgebracht ‘Scenario’s voor een landelijke registratie van niet lokatie gebonden prostitutiebedrijven’.

De VNG is van mening dat het invoeren van een landelijk registratiesysteem de problemen bij het toezicht op niet locatiegebonden prostitutiebedrijven niet oplost. De VNG acht landelijke wetgeving en een landelijk toezichthoudende instantie noodzakelijk.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Brief van 26 juli 2005 van de VNG aan de minister van Justitie.

## Colofon

opdrachtgever	Gemeente Rotterdam
financier	Gemeente Rotterdam
auteurs	Drs. M.J.H. Goderie Prof. dr. J.C.J. Boutellier
met medewerking van	Drs. F. Dekker Drs. S.M. ter Woerds Ida Linse
eindredactie	Grafitall, Valkenswaard
omslag	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
basisontwerp binnenwerk	Jenny de Klein
lay-out	Verwey-Jonker Instituut
uitgave	Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail: <a href="mailto:seccr@verwey-jonker.nl">seccr@verwey-jonker.nl</a> website: <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

### *De publicatie*

De publicatie kan besteld worden via onze website:

<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar [verwey-jonker@adrepak.nl](mailto:verwey-jonker@adrepak.nl) of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN-10: 90-5830-224-5

ISBN-13: 978-90-5830-224-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2006

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.