

Een overzicht van het politieke debat over prostitutie in Nederland

INLEIDING

Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Al jaren veroorzaakt het thema prostitutie veel discussie in de media. Wat er over prostituees wordt gezegd en wat prostituees zelf stellen, ligt soms ver uit elkaar: het beeld van een slachtoffer in een beroep waarvoor niemand vrijwillig zou kiezen tegenover een prostituee die alleen maar wil dat er wordt gewerkt onder normale arbeidsomstandigheden en de daarbij behorende rechten geniet, net als bij werknemers in andere sectoren. Deze uiterste zienswijzen c.q. geluiden, zijn ook terug te horen in de politiek. Binnen een Europees kader nemen beleidsmakers, politieke partijen en (mensenrechten)activisten, wetenschappers en (voormalig) sekswerkers duidelijke posities in die variëren van legaliseren tot criminaliseren van prostitutie. De discussie is in Nederland niet anders: men is voor of tegen legalisering van prostitutie. In Nederland is prostitutie gelegaliseerd, waarbij er politieke verdeeldheid heerst over enerzijds de rechten van prostituees en anderzijds de plichten van prostituanten. Atria beschrijft de huidige status quo rondom de wetgeving en het prostitutiebeleid in Nederland en Europa in deze literatuurstudie.

Op 16 juni 2016 vindt het plenair overleg plaats aangaande de wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.¹ Op 10 november 2009 werd het wetsvoorstel 'Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche' - kortweg 'Wrp' – ingediend. De Wrp beoogt meer uniformiteit te brengen in het lokale prostitutiebeleid en misstanden in de branche aan te pakken. Belangrijkste onderdelen om dit te bereiken zijn de invoering van een landelijk uniform en verplicht vergunningstelsel en registers voor geweigerde vergunningen en de verhoging van de minimumleeftijd voor prostituees² naar 21 jaar.

Op 29 maart 2011 werd de Wrp aangenomen door de Tweede Kamer³. Vanuit de belangenverenigingen voor sekswerkers, die erg zijn gesteld op anonimiteit, ontstond echter veel verzet tegen de registratieplicht. Ook binnen de Eerste Kamer bleek de maatregel omstreden onder seculiere partijen. De registratieplicht werd een onnodig ingrijpende maatregel gevonden voor de privacy van prostituees en de vergewisplicht van de klant onuitvoerbaar. Op 9 juli 2013 werd de motie-Strik (GroenLinks) aangenomen, waarmee de registratie- en vergewisplicht uit het wetsvoorstel werden geschrapt. Het wetsvoorstel is vervolgens opnieuw ingediend bij de Tweede Kamer op 5 maart 2014. In een brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer laat Minister van Veiligheid en Justitie op 10 april 2015 weten dat hij nog geen zicht heeft op een datum voor de plenaire behandeling van het gewijzigde wetsvoorstel in de Tweede Kamer.⁴ De VNG heeft vooruitlopend op de nieuwe Wrp de model-APV al in de zomer van 2015 aangepast.

¹ Kamerstukken TK 2013-2014, 33 885 (nr 1 t/m 4).

² In dit stuk worden, omwille van de leesbaarheid, de termen prostituee en sekswerker door elkaar gebruikt.

³ De Wrp werd in 2011 aangenomen met steun van CDA, ChristenUnie, PvdA, PvdD, PVV, SGP en VVD.

⁴ Steur, G.A. van der (2015) Brief van de Minister van VenJ aan de voorzitter van de Eerste Kamer betreffende het tijdschap voor Wrp, Den Haag: 10 april 2015.

Een landelijk, uniform vergunningenstelsel voor gemeenten

De Wrp bewerkstelligt allereerst een verplicht en uniform vergunningenstelsel om een seksbedrijf te kunnen uitoefenen. De vergunningsvoorwaarden die hieraan gekoppeld worden en dus in alle gemeenten zullen gelden, betreffen o.a. eisen die tot doel hebben de exploitant zo veel mogelijk aan één locatie te binden om toezicht en handhaving te vergemakkelijken. Andere eisen hebben betrekking op het welzijn van de sekswerkers en betreffen maatregelen ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en zelfbeschikking van de sekswerker. Zo zullen exploitanten worden verplicht prostituees voor te lichten over hun rechten en hulpverleningsmogelijkheden. Het vergunningenstelsel zal gelden voor alle bedrijven die tegen betaling vertoningen aanbieden van erotische aard. Daarmee kunnen straks ook parenclubs, escortbedrijven, massagesalons en zelfs webcamseksbedrijven vergunningplichtig worden. Opmerkelijk is overigens dat binnen het landelijk uniforme vergunningsbeleid het officieel zal zijn toegestaan voor gemeenten om een nulbeleid te hanteren. Een dergelijk nulbeleid houdt in dat er zodanige voorwaarden worden gesteld aan vergunningen voor een seksinrichting, dat de vestiging ervan in de praktijk onmogelijk blijkt.

Het uniforme vergunningenstelsel is het minst controversiële onderdeel van de wet. Vrijwel alle partijen in de Tweede Kamer konden zich hierin vinden, inclusief de christelijke partijen CDA, ChristenUnie en SGP, hoewel de laatste het liefste ziet dat de legalisering van prostitutie vanwege gebleken misstanden wordt teruggedraaid. Een ander element van het voorstel is de introductie van de verhoging van de minimumleeftijd voor het werken als prostituee naar 21 jaar. Een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee jonger dan 21 jaar kan worden gestraft met een hechtenis van maximaal één jaar. Hoewel er aan deze maatregel wel nog wat haken en ogen zitten, die in de Kamer ook uitvoerig zijn besproken, blijft de verhoogde minimumleeftijd onderdeel van het wetsvoorstel. Zo kan men zich afvragen hoe klanten met zekerheid kunnen vaststellen hoe oud een sekswerker is en bestaat er de kans dat prostituees onder de 21 jaar verdwijnen in het illegale circuit.⁵ De Nationaal Rapporteur Mensenhandel staat desondanks positief tegenover de maatregel, alsmede tegenover de in het voorstel genoemde overgangstermijn die sekswerkers tussen de 18 en 21 jaar de tijd geeft om over te stappen op ander werk. Ze adviseert niet de klant of sekswerker onder de 21 strafbaar te stellen, maar de exploitant. Klanten die gebruikmaken van de diensten van een sekswerker onder de 18 of van wie ze redelijkerwijs kunnen weten dat het een slachtoffer van mensenhandel betreft, dienen volgens haar wel strafbaar te zijn.⁶

Een voor de christelijke partijen belangrijk element in het wetsvoorstel is het laten vervallen van een registratieplicht voor prostituees en een vergewisplicht voor klanten, die daarmee verplicht zouden zijn na te gaan of prostituees zijn geregistreerd en dus legaal werken. Dit had meer grip op de branche tot gevolg kunnen hebben. Ook had de registratie van sekswerkers een moment van contact kunnen creëren tussen de overheid en de nieuwe sekswerker, waarbij de sekswerker op haar/zijn rechten kon worden gewezen en voorgelicht zou kunnen worden over hulpinstanties en uitstapprogramma's.

Het wetsvoorstel dat er nu ligt, is opgesteld in reactie op onder andere de publieke verontwaardiging over mensenhandel. Uit de onderhandelingen over het voorstel blijkt overigens dat de scheiding tussen seculiere en vooral linkse partijen (die vooral inzetten op arbeidsomstandigheden van de

⁵ Tweede Kamer der Staten Generaal, *Verslag Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding van misstanden seksbranche*, Den Haag: 16 april 2014.

⁶ Nationaal Rapporteur Mensenrechten (2014) *Voer Prostitutiewet snel in, maar stel prostituee niet strafbaar*, Reactie van de Nationaal rapporteur op het gewijzigde voorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche 21-03-2014, Den Haag: Nationaal Rapporteur.

sekswerker) en de christelijke partijen (die op morele gronden prostitutie niet als normale bedrijfstak beschouwen) blijft voortbestaan. Zo zou de SGP het liefst de legalisering terugdraaien en pleit Kamerlid Gert-Jan Segers van de ChristenUnie voor de strafbaarstelling van prostituanten die gebruikmaken van de diensten van uitgebuite prostituees. Wel is waarneembaar dat ook de seculiere partijen onder druk van de publieke opinie en media-ophef, meer gericht zijn op de bestrijding van mensenhandel en scherpere voorwaarden en toezicht in de legale sector. De publiciteit en de parlementaire druk zorgde ervoor dat prostitutie in het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) weer op de politieke agenda kwam.

1. Terugblik op Nederlands beleid inzake prostitutie

1.1 De weg naar hervorming

In 2000 werd Nederland het eerste land in Europa dat prostitutie legaliseerde toen op 1 oktober de opheffing van het bordeelverbod van kracht werd. De discussie over de opheffing van het verbod was al in de jaren '80 in gang gezet, met name door vrouwenorganisaties, georganiseerde prostituees en sociale en medische hulpverleners.⁷ De roep om hervorming van het prostitutiebeleid leunde sterk op de vrouwenbeweging die in de late zestiger jaren opkwam. In tegenstelling tot feministische bewegingen in veel andere landen, lieten de Nederlandse feministen in de jaren '80 het radicale discours – waarin prostitutie als een vorm van seksueel geweld werd gezien – los en namen een pro-sekswerk-standpunt in, waarin het zelfbeschikkingsrecht (*agency*) van vrouwen centraal stond. Liberalen en sociaal-democraten, die het zelfbeschikkingsideaal onderschreven, konden meegaan in dit sekswerk-discours en namen het onderscheid tussen gedwongen en vrijwillige prostitutie over. Alleen de laatste vorm zou gelegaliseerd dienen te worden. Een groot verschil tussen de feministische en vooral de liberale visie, was echter de rol van de sekswerker zelf. Voor feministen was zij(!) iemand die behoefte had aan rechten om haar positie te kunnen verbeteren, terwijl liberalen gebruikmaakten van een genderneutraal markt-discours waarin de betrokken personen werden gedeseksualiseerd. Door beide partijen op de markt te beschouwen als gelijk, verloren ze de machtsverhoudingen tussenbeide uit het oog. Voor Christelijke partijen, in tegenstelling, bleef het sekswerk-discours onacceptabel. En hoewel ze in 1967 de meerderheid in de Tweede Kamer verloren, behielden ze een spilpositie in de kabinetsoalities nadat ze fuseerden in 1980 tot het CDA. Zij beschouwden prostitutie als een moreel en sociaal kwaad en prostituees als slachtoffers. Toen het CDA in 1994 uiteindelijk haar machtspositie verloor met de komst van het kabinet Kok 1 (PvdA, VVD en D66), kon de nieuwe regering een wetsvoorstel opstellen waarin het bordeelverbod werd opgeheven. Dit voorstel werd in 1999 door de Tweede Kamer aangenomen.⁸

1.2 De opheffing van het bordeelverbod

Het nieuwe wetsartikel (250a in het Wetboek van Strafrecht), in 1997 voor het eerst geïntroduceerd door de toenmalige minister van Justitie Winifred Sorgdrager (D66), behelsde de legalisering van de exploitatie van prostitutie van meerderjarige, legaal in Nederland verblijvende personen, die vrijwillig werkzaam zijn in de seksbranche. In de praktijk veranderde er niet veel. Prostitutie op zich is in Nederland nooit strafbaar geweest. Bordelen, daarentegen, waren sinds de instelling van het algemeen verbod in 1911 illegaal, maar werden over het algemeen getolereerd. Gemeenten traden alleen op waar bordelen de openbare orde verstoorden of regels overschreden omtrent milieu, ruimtelijke planning, veiligheid en volksgezondheid. Met de komst van het nieuwe wetsartikel werd het beleid feitelijk aangepast aan de reeds bestaande situatie waarin het bordeelverbod niet of nauwelijks werd gehandhaafd.

Aan de opheffing van het verbod waren door de regering zes hoofddoelstellingen verbonden:

- het beheersen en reguleren van de exploitatie van vrijwillige prostitutie, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid;
- het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;

⁷ Staring, R.H.J.M. (2012) Human trafficking in the Netherlands: trends and recent developments. *International of law, computers & technology*, 26(1), 59-72.

⁸ Outshoorn, J. (2012) 'Policy Change in Prostitution in the Netherlands: from Legalization to Strict Control,' in: *Sexuality Research and Social Policy Journal*, no. 9, pp. 234 – 235.

- het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- het beschermen van de positie van prostituees;
- het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
- het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel).⁹

Prostitutie werd een legaal beroep waarvoor dezelfde rechten en plichten gelden als voor andere beroepen. Bordelen zijn legaal zolang ze een vergunning hebben en zich aan de regels houden. Ze kunnen arbeidscontracten sluiten met sekswerkers die een EU-nationaliteit hebben. Deze laatste toevoeging is van belang, want hoewel prostitutie in 2001 een legaal beroep werd, wordt het niet gezien als een geldig beroep voor de uitgifte van werkvergunningen, hetgeen betekent dat alleen sekswerkers afkomstig uit EU-landen legaal kunnen werken in de Nederlandse seksindustrie. Dit, om illegale immigratie en mensenhandel tegen te gaan. Prostituees in loondienst hebben toegang tot het sociale zekerheidsstelsel. Sekswerkers kunnen ook zelfstandig ondernemer worden, daarvoor dienen ze zich in te schrijven bij de Kamer van Koophandel en belasting te betalen. Artikel 250a maakt dus een scherp onderscheid tussen legale prostitutie (door vrijwillige legaal in Nederland verblijvende volwassenen) en illegale prostitutie (door gedwongen en/of minderjarige personen en/of personen afkomstig van buiten de EU¹⁰).

2. Implementatie van het beleid

Sinds de inwerkingtreding van het bordeelverbod, heeft de regering drie evaluaties laten uitvoeren: één in 2001/2002 en één in 2007. In april 2015 verscheen opnieuw een officiële evaluatie van het beleid¹¹, gebaseerd op drie recente onderzoeken, te weten: een onderzoek naar de perceptie van sekswerkers van hun eigen sociale positie uitgevoerd door Regioplan,¹² een onderzoek naar niet-legale prostitutie door Intraval¹³ en een onderzoek naar gemeentelijk prostitutiebeleid en de handhaving ervan door onderzoeksbureau Beke.¹⁴ Wat allereerst opvalt bij vergelijking tussen de twee meest recente evaluaties, is de afname van het totaal aantal vergunningen voor seksbedrijven, van 1.127 in 2006 naar 674 in 2014. Deze daling is deels te verklaren door veranderingen in lokaal vergunningenbeleid. Zo worden vergunningen in Amsterdam nu verleend per bedrijf in plaats van per raam. Desalniettemin is er sprake van een reële daling, onder meer door sluiting van raambordelen in Utrecht, Alkmaar, Arnhem, Deventer en Amsterdam.¹⁵ Vooral de laatstgenoemde gemeente trok met het zogenaamde Project 1012 - waarbij in postcodegebied 1012 (de Wallen) onder het mom van

⁹ Daalder, A.L. (2007) *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers, p. 39.

¹⁰ Hieronder vallen ook personen binnen de EU die gedwongen en/of minderjarig zijn.

¹¹ Daalder, A.L. (2015) *Prostitutie in Nederland anno 2014*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

¹² Bleeker, Y., Heuts, L., Homburg, G. & Timmermans, M. (2014) *Sekswerkers aan het woord: de sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*, Amsterdam: Regioplan.

¹³ Bieleman, B., Nijkamp, R., Snippe, J. & Sijstra, M. (2014) *Verboden rood in beeld: onderzoek naar aard en omvang niet-legale prostitutie 2014*, Intraval Onderzoek en Advies en Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

¹⁴ Bremmers, B., Hardemann, M., Ham, T. van, & Wijk, A. van (2014) *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aard en omvang, toezicht en handhaving in 2014*, Bureau Beke en Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

¹⁵ Daalder, A.L. (2015), p. 18.

criminaliteitsbestrijding in totaal 115 van de 500 ramen moesten sluiten - veel media-aandacht, vanwege protestacties van prostituees.

2.1 Lokale verschillen in beleid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de regulering van legale prostitutie ligt bij de gemeenten, die de mogelijkheid hebben om een aan de lokale omstandigheden aangepast beleid te voeren. In 2014 geeft 75% van de gemeenten aan een prostitutiebeleid te hebben. Bij 23% van de gemeenten is dit niet het geval en bij de overige groep is het beleid nog in ontwikkeling. De meeste gemeenten zonder beleid geven aan dat prostitutie niet of nauwelijks voorkomt in hun gemeente.¹⁶

De meeste gemeenten die wel een prostitutiebeleid hebben ontwikkeld, reguleren seksinrichtingen in de vorm van een maximum- of status quo-beleid. In 2007 hanteerde meer dan 10% van de gemeenten een feitelijk nulbeleid;¹⁷ in 2014 is dit percentage gestegen naar 24%.¹⁸ Een formeel nulbeleid is in principe verboden omdat dit in strijd zou zijn met de vrijheid van arbeidskeuze. Deze keuze wordt in de praktijk dus echter wel beperkt. Uit een rapport van het Platform Positieverbetering Prostituees en de Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann blijkt dat door de onvolledigheid van de legalisering er geen marktwerking is in de seksbranche waardoor exploitanten enorme macht houden. Hierdoor kan uitbuiting van sekswerkers in loondienst in de legale sector blijven bestaan.¹⁹ Sekswerkers kunnen immers zelden voor zichzelf beginnen omdat er sinds de opheffing van het bordeelverbod te weinig vergunningen worden verleend. De vergunningen die wél worden verstrekt gaan bijna nooit naar individuele zelfstandige sekswerkers. Door verschillen in quota en regelgeving vindt verplaatsing naar gemeenten met minder strikte regels plaats, hoewel dit in 2007 - bij de tweede beleidsevaluatie - minder lijkt voor te komen dan in 2001. Toch geven respondenten in de evaluatie van 2014 aan dat een meer uniform, landelijk vormgegeven beleid wenselijk blijft om verplaatsingseffecten tegen te gaan.

Naast regels over toegestane aantallen seksbedrijven, is er in 2014 in meer dan de helft van de gemeenten aandacht voor de gezondheid en arbeidsomstandigheden van sekswerkers, de bestrijding van mensenhandel en het terugdringen van criminaliteit en illegaliteit. In een minderheid van de gemeenten bestaan er maatregelen ter preventie van prostitutie. Voor empowerment van prostituees en uitstapprogramma's is de minste aandacht (16% en 11% respectievelijk).²⁰

2.2 Handhaving: de vergunde vs. de niet-vergunde sector

In hoeverre er nog steeds sprake is van uitbuiting binnen de legale sector is deels afhankelijk van de handhaving van de nieuwe regels. Ook hierin bestaan tussen gemeenten verschillen, die met name in de beginfase na de afschaffing van het bordeelverbod aanzienlijk waren. Het gevolg hiervan was dat strafbare vormen van exploitatie van prostitutie – waarbij minderjarigen of vrouwen zonder verblijfsvergunning betrokken waren – werden verplaatst naar gemeenten waar minder of minder streng gecontroleerd werd en er min of meer sprake was van een gedoogbeleid. Geconcludeerd werd dat een minimumniveau van handhaving noodzakelijk was om verplaatsingseffecten tegen te gaan en de doelstellingen van de wetwijziging te bereiken. Inmiddels hebben alle gemeenten een dergelijk minimumniveau van handhaving bereikt, maar lokale verschillen blijven voortbestaan.

¹⁶ Bremmers, B., Hardemann, M., Ham, T. van & Wijk, A. van (2014), p. 70.

¹⁷ Daalder, A.L. (2007), p.42

¹⁸ Bremmers, B., Hardemann, M., Ham, T. van & Wijk, A. van (2014), p. 52.

¹⁹ Bijleveld, L. & Wijers, M. (2014) *Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie*, Utrecht: Platform Positieverbetering Prostituees en Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann, pp. 10 – 11.

²⁰ Bremmers, B., Hardemann, M., Ham, T. van & Wijk, A. van (2014), p. 70.

Controles worden volgens de meeste gemeenten minstens één keer per jaar uitgevoerd (en soms van tevoren aangekondigd). De meeste controles worden uitgevoerd door politieteams, die de prostituees vaak kennen. De agenten checken o.a. paspoorten en proberen uit gesprekken af te leiden of er sprake is van uitbuiting. Naast de politiecontroles, worden er ook controles uitgevoerd door andere instanties, zoals de arbeidsinspectie, Belastingdienst en de GGD. Controles worden ook verricht naar aanleiding van meldingen van overlast door omwonenden. In de evaluatie van 2007 werd geschat dat een derde van alle seksinrichtingen wel eens te maken heeft gehad met sancties. Sinds 2010 zijn er in de vergunde sector volgens de gemeenten 116 sancties opgelegd. In 2013 zijn er in totaal 23 vergunningen ingetrokken en 17 aangevraagde vergunningen geweigerd.²¹

Bij de handhaving hebben de gemeenten zich in eerste instantie gericht op de vergunde en locatiegebonden bedrijven en zijn de niet-vergunde en/of niet-locatiegebonden bedrijven, zoals escortbureaus, massagesalons en online escort services, grotendeels buiten zicht gebleven. Exploitanten hebben daardoor het beeld dat de vergunde bedrijven geconfronteerd worden met zware controles, terwijl de bedrijven in het illegale circuit met rust gelaten worden.²² Dit is niet helemaal waar. Zo zijn er steeds vaker controles die specifiek zijn gericht op escortservices, waarbij de politie undercover een aantal prostituees bestelt, vaak via internetadvertenties. Doel van dergelijke acties die regelmatig regionaal plaatsvinden, is vooral het achterhalen van eventuele minderjarigen of dwangsituaties. Soms vinden er landelijk georganiseerde acties plaats, gericht op zowel escort als thuisprostitutie. Bij een landelijke actiedag in 2013 zijn zo'n 500 adverteerders geselecteerd (op basis van risicoprofielen die kunnen duiden op mensenhandel). Uiteindelijk resulteerde dit in 73 controles (beduidend minder dan het aantal geselecteerde advertenties omdat de telefoon vaak niet werd opgenomen), twee aanhoudingen en een aantal signalen van mensenhandel, hoewel dit voor agenten moeilijk is vast te stellen in een kort gesprek. In totaal zijn er in de niet-vergunde sector sinds 2010 190 sancties opgelegd.²³

2.3 De vergunde sector: arbeidsrelaties en -omstandigheden

Door het verborgen karakter van de niet-vergunde sector, blijft de hierboven beschreven controle ervan lastig. Controle van de vergunde sector vindt dan ook systematischer plaats, waardoor het beeld van exploitanten van een onterechte focus op hen, blijft bestaan. Dit nodigt niet uit tot het naleven van regels, die overigens door veel exploitanten én sekswerkers als ingewikkeld en soms als onzinnig worden ervaren. Beide groepen zijn over het algemeen ook niet te spreken over de financiële en administratieve lasten die het werken in de legale sector met zich meebrengt. Belastingontduiking (60% van de in 2007 geïnterviewde prostituees gaf aan geen belasting te betalen) is voor velen van hen ook een reden om over te stappen naar het illegale circuit (waarbij veel sekswerkers als reden geven dat zij "al zo weinig" verdienen). Wat hierin ook meespeelt, is het belang dat wordt gehecht aan een zekere anonimiteit, zowel voor de sekswerkers zelf als voor de klanten, die in de niet-vergunde sector minder in gevaar komt. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van Regioplan uit 2014 dat een grote meerderheid van de ondervraagde sekswerkers (73%) het zeer belangrijk vindt dat de aard van hun werk verborgen blijft voor familie en vrienden. Dit geldt vooral voor diegenen die werkzaam zijn in de raamprostitutie (81%). Desalniettemin geven de meeste sekswerkers (88%) aan uit veiligheidsoverwegingen toch het liefst te werken voor een vergunde exploitant.²⁴

²¹ Daalder, A.L. (2015), p. 27.

²² Daalder, A.L. (2007), pp. 51 - 59.

²³ Daalder, A.L. (2015), p. 28.

²⁴ Bleeker, Y., Heuts, L., Homburg, G. & Timmermans, M. (2014), p. 27.

Tegenstrijdig is dan ook, dat prostituees over het algemeen niets voelen voor een dienstbetrekking, omdat ze daarmee moeten opgeven wat in hun ogen zelfstandig ondernemen aantrekkelijk maakt: vrijheid, zelfstandigheid, hoge verdiensten en flexibiliteit. De meeste sekswerkers zeggen geen werknemer maar zzp'er te zijn. Strikt genomen zouden zij in dat geval van de exploitant slechts een ruimte huren voor de uitvoering van hun werk. De exploitant bemoeit zich dan niet met de inhoud van het werk. Zodra de exploitant dat wel doet, is er feitelijk sprake van een gezagsrelatie en dient er een arbeidsovereenkomst te zijn. In de praktijk is dit vaak niet het geval. Een deel van de prostituees vindt een zekere mate van een gezagsverhouding geen bezwaar of is niet op de hoogte van haar rechten in deze (en ziet zichzelf toch als zelfstandig). Daarnaast weigeren exploitanten vaak op te treden als werkgever. Ze stellen dat in de prostitutiesector geen sprake kan zijn van loondienstverhoudingen omdat hiermee het grondrecht van lichamelijke integriteit zou worden aangetast. Dit is echter een door jurisprudentie achterhaald argument.²⁵

Inspelend op de bezwaren van exploitanten én sekswerkers op loondienst is in 2009 het zogenaamde opting-in systeem geïntroduceerd waarbij de exploitant een overeenkomst met de Belastingdienst tekent, die hem bindt aan een voorwaardenpakket, dat o.a. betrekking heeft op de administratie en de fiscale afwikkeling van omzetbelasting en de verdiensten van sekswerkers, maar vooral ook op de arbeidsrelatie tussen exploitant en sekswerker. Hierbij gaat het om regels als: de sekswerker mag werkzaamheden weigeren en zelf de werktijden bepalen, de sekswerker mag weigeren alcohol of andere verdovende middelen tot zich te nemen en de sekswerker heeft het recht op geheimhouding van haar identiteit en adres door de exploitant. Bij invoering van de opting-in regeling hebben exploitanten van 300 van de toen 590 vergunde seksbedrijven een overeenkomst getekend, waarvan in 2014 84% aangaf de regeling te willen voortzetten, voornamelijk omdat volgens hen de "last" van het toezicht door de Belastingdienst onder de regeling is afgenomen. Voor de Belastingdienst is vooral van belang dat de regeling de transparantie en medewerking binnen de branche heeft verhoogd. Sekswerkers zelf zijn met name blij van de administratieve taken verlost te zijn en zijn over het algemeen te spreken over hoe zij behandeld worden door diverse instanties (incl. politie, GGD en toch nog in mindere mate de Belastingdienst). Door gebrek aan controle op de handhaving van de voorwaardenpakketten kan er ook onder de opting-in regeling nog wel sprake zijn van schijnzelfstandigheid, waarbij de sekswerker zichzelf ziet als zelfstandig, maar de exploitant in mindere of meerder mate de invulling van het werk (mede-) bepaalt. De sekswerker kan dan alleen de exploitant kiezen.²⁶ Dit wordt bevestigd door cijfers afkomstig uit het onderzoek uit 2014 van Regioplan. Bijna twee op de vijf respondenten (vooral raamsekswerkers) maken afspraken over de hoogte van de huur van de werkplek; in bijna alle andere gevallen bepaalt de exploitant dit. Bijna een derde maakt afspraken met de werkgever of exploitant over de hygiëne van de werkplek. Wat betreft de werktijden maakt een kwart van de respondenten afspraken met de werkgever of exploitant. Een groot deel (71%) bepaalt zelf de werktijden. Meer dan de helft (56%) geeft aan dat de prijs die aan de klant wordt gevraagd, bepaald wordt door de werkgever of exploitant. Binnen de prostitutiebranche is de mobiliteit hoog; sekswerkers blijven gemiddeld drie jaar op dezelfde werkplek. Eén van de belangrijkste redenen om van werkplek te wisselen die door de respondenten wordt genoemd is, naast te lage inkomsten, problemen met de exploitant of werkgever.²⁷ Een ander

²⁵ Dekker, H. Homburg, G. & Tap, R. (2006) *Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees*, Amsterdam: Regioplan, pp. 78 – 81.

²⁶ Kamerstuk - Evaluatie opting-in regeling door de Belastingdienst, *Bijlage evaluatie opting-in regeling* – op 19 november 2014 door Staatssecretaris Wiebes van Financiën naar de Tweede Kamer gestuurd, beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl>, geraadpleegd op 29 april 2015.

²⁷ Bleeker, Y., Heuts, L., Homburg, G. & Timmermans, M. (2014), pp. 41-42.

kritiekpunt is dat de opting-in regeling geen vangnet biedt in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Legalisering van de branche heeft dus niet in alle gevallen geleid tot gunstige werkomstandigheden voor sekswerkers. Het onderzoek van Regioplan uit 2014 schetst een beeld van de eigen perceptie van sekswerkers op hun werk op basis van interviews met 360 sekswerkers uit de vergunde sector. De meeste ondervraagden zijn tevreden met de wijze waarop hun werkzaamheden verlopen. Daarvoor veelgenoemde redenen zijn zelfstandigheid en een goede relatie met collega's en de exploitant. De meeste ontevredenheid bestaat over de hoogte van het inkomen, met name onder raamprostituees. 43% van de geïnterviewde sekswerkers zegt na de afdracht van belastingen en betaling van de huur, minder dan €250,- per week over te houden. Van de raamprostituees, die met een gemiddelde werkweek van 43 uur het meest werken houdt driekwart naar eigen zeggen minder dan €500,- per week over. Thuiswerkers en escortwerkers verdienen, over het algemeen minder dan raamprostituees, maar werken ook aanzienlijk minder uren en hebben daarnaast vaak nog andere inkomsten buiten de prostitutie. Deze verschillen in acht nemend, verdienen zij na correctie juist relatief meer. Naast inkomsten, omvat het onderzoek van Regioplan ook een analyse van het algehele welzijn van sekswerkers. Over het algemeen gebruiken zij meer verdovende middelen (alcohol, sigaretten, soft-en harddrugs en kalmeringsmiddelen) dan de gemiddelde Nederlander. Een deel van de prostituees zegt last te hebben van somberheid, gespannenheid en eenzaamheid en bijna de helft van de ondervraagden geeft aan het werk soms emotioneel zwaar te vinden. De helft van de ondervraagden denkt er wel eens over om te stoppen en ruim de helft van de ondervraagden is ook daadwerkelijk minstens eenmaal gestopt (en dus weer opnieuw begonnen, meestal uit geldnood), maar vrijwel nooit met behulp van professionele steun in de vorm van uitstapprogramma's. Toch zegt de helft van de respondenten wel te weten waar aan te kloppen voor dergelijke hulp. Ook voor ondersteuning op het gebied van gezondheidszorg zeggen de meeste sekswerkers te weten waar ze terecht kunnen. Dit is in beduidend mindere mate het geval voor problemen met exploitanten of werkgevers. Nederlandse sekswerkers zijn over het algemeen beter op de hoogte van de beschikbaarheid van steunpunten dan buitenlandse prostituees.²⁸

3. Strafbare vormen van exploitatie van prostitutie

Volgens de wet valt onder de categorie strafbare vormen van exploitatie van prostitutie: niet-vergunde prostitutie, prostitutie van minderjarigen, prostitutie van personen zonder de daarvoor benodigde verblijfsvergunning en gedwongen prostitutie. Het merendeel van de locatie-gebonden seksinrichtingen, zoals raambordelen en clubs heeft reeds in 2006 een exploitatievergunning. Illegaliteit binnen deze vergunde ondernemingen komt relatief weinig voor, in de zin dat vrouwen zonder geldige verblijfspapieren of minderjarigen er zelden worden aangetroffen. Er kunnen nog wel andere (semi-)illegale praktijken voorkomen, zoals de tussenkomst van een pooier (dit kan de exploitant zelf zijn, maar kan óók gebeuren zonder dat een exploitant het weet) en dwang. Uit de evaluatie uit 2006 bleek dat de meerderheid van de raamprostituees werkt met een "vriend" of pooier, aan wie zij (een deel van) de inkomsten moeten afstaan.²⁹

De meeste niet-vergunde bedrijven worden aangetroffen in de escort, thuiswerk, massagesalons, sauna's, op het internet en onder de 06-nummers. De opkomst van het internet is een duidelijk

²⁸ Ibid.

²⁹ Daalder, A.L. (2007), p. 79.

merkbare trend, vooral binnen de niet-vergunde en niet-locatie-gebonden sector. Onderzoekers van Intraval brachten het aanbod op de acht grootste en populairste websites in kaart en kwamen uit op een totaal van 28.000 advertenties voor prostituees, dat zij vervolgens terugbrachten tot 8.685 unieke telefoonnummers. Een deel van deze nummers betreft prostituees die in een vergund bedrijf werken, de informanten van Intraval schatten deze groep op zo'n 10% à 20%. Op basis van deze internetanalyse is echter geen nauwkeurige schatting te maken van de totale omvang van de illegale sector, o.a. omdat het aanbod op internet dagelijks verandert en omdat prostituees vaak werken met meerdere telefoonnummers. Bij tussenkomst van een pooier die als 'bemiddelaar' optreedt kan één telefoonnummer juist leiden naar verschillende prostituees.³⁰

3.1 Redenen voor entree in de seksbranche en dwang

De meeste prostituees die door onderzoekers worden geïnterviewd, zeggen zelf voor het vak te hebben gekozen, meestal uit economische overwegingen. In het onderzoek van Regioplan uit 2007, bijvoorbeeld, gaf ruim een kwart van de ondervraagden aan het werk te zien als een manier om goed geld te verdienen. Binnen deze groep zien vooral veel buitenlandse vrouwen het als de enige manier om een goed inkomen te genereren, bijvoorbeeld omdat ze de Nederlandse taal niet goed beheersen. 17% van de vrouwen zegt dan ook begonnen te zijn uit acute geldnood of om hoge schulden af te lossen, 11% om extra bij te verdienen naast een ander vast inkomen, dit is vooral het geval onder de thuiswerkers en escortwerkers. Voor 12% van de geïnterviewden, begon de loopbaan in de seksbranche als avontuur, uit nieuwsgierigheid. In het vervolgonderzoek van Regioplan, uitgevoerd in 2014, is deze groep groter, namelijk 27% van de respondenten. Nieuwsgierigheid als reden om te beginnen komt het meest voor bij prostituees werkzaam in de escort (47%) en thuiswerkers (37%).³¹ Meestal zijn dit vrouwen die al iemand kenden in de sector en zich afvroegen of het werk ook iets voor hen zou zijn.³² Hoewel de meeste vrouwen aangeven niet onder directe dwang te werken, zitten de meesten niet in de branche "voor de lol," geeft een voor een Rotterdams onderzoek geïnterviewde exploitant toe: "Ongeveer 3% van de meiden doet dit werk zonder tegenzin. Voor de rest is het vaak omdat ze in de problemen zitten, financieel bijvoorbeeld. Geld verdienen is dan noodzaak." Een andere exploitant in Rotterdam: "Het zijn vaak vrouwen die op de één of andere manier problemen hebben. We helpen de meisjes ook veel bij privéproblemen. We hebben de meisjes die mishandeld werden door mensenhandelaren (zoals: een bekende van het slachtoffer die zich opstelde als vriend, of haar loverboy was) ergens anders ondergebracht en niet laten werken."³³ Slechts 8% van de door Regioplan ondervraagde sekswerkers gaf toe direct gedwongen in de sector te werken.³⁴ Directe dwang varieert van het opvolgen van een dwingende 'wens' van een vriend of loverboy om zich te prostitueren tot het slachtoffer zijn van mensenhandel.

3.2 Mensenhandel

Onder mensenhandel wordt verstaan: "...het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel."³⁵ Deze definitie, die in 2000 door de lidstaten van de Verenigde Naties (VN) in het Palermo Protocol is vastgesteld en in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is opgenomen, betreft sinds 2005 ook uitbuiting in andere sectoren dan de

³⁰ Bieleman, B., Nijkamp, R., Snippe, J. & Sijstra, M. (2014), p. 41.

³¹ Bleeker, Y., Heuts, L., Homburg, G. & Timmermans, M. (2014), p. 23.

³² Dekker, H. Homburg, G. & Tap, R. (2006), pp. 17 – 18.

³³ Boutellier, H. & Goderie, M. (2006) *Prostitutie in Rotterdam*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, p. 56.

³⁴ Dekker, H. Homburg, G. & Tap, R. (2006), pp. 17 – 18.

³⁵ Nationaal Rapporteur Mensenhandel, definitie mensenhandel, beschikbaar via <http://www.nationaalrapporteur.nl/mensenhandel/>, geraadpleegd op 07-04-2015.

prostitutie (bijvoorbeeld in de seizoensarbeid in de tuinbouwsector, in Nederland dikwijls uitgevoerd door arbeiders uit Oost-Europa) en gedwongen orgaanverwijdering. Uit cijfers van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, blijkt echter wel dat het overgrote deel van de bij de autoriteiten bekende slachtoffers van mensenhandel in Nederland, afkomstig is uit de seksindustrie. Een deel van deze vrouwen gaat, zo suggereert het onderzoek van Regioplan, na een gedwongen entree in de seksbranche daarna vrijwillig door, of begint na gestopt te zijn toch weer opnieuw.

Of een prostituee gedwongen in de seksindustrie werkt, is van alle strafbare vormen van exploitatie van prostitutie het lastigst te achterhalen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft een aantal kenmerken opgesteld die kunnen wijzen op uitbuiting, waarmee ook de politie werkt. Gedwongen prostituees vertonen kenmerken als het niet spreken van een in Nederland gangbare taal, wonen op de werkplek, betaling via iemand anders dan de prostituee zelf, werken voor een opvallend lage prijs, continue beschikbaarheid en bereidheid tot het inwilligen van nagenoeg elke onconventionele wens van de klant, het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling, werken onder invloed (van alcohol of drugs), continue aanwezigheid van een derde persoon op de werkplek (beperkte bewegingsvrijheid).³⁶ Ondanks deze kenmerken, blijft het detecteren van gedwongen prostitutie uitermate gecompliceerd vanwege het verborgen karakter van zowel mensenhandel als prostitutie. Dit geldt uiteraard voor de niet-vergunde sector, maar ook binnen de legale prostitutiesector kunnen mensenhandel slachtoffers werkzaam zijn met tussenkomst van een pooier, soms zelfs zonder medeweten van de exploitant van de seksinrichting. De schattingen over gedwongen prostitutie die er zijn, lopen dermate sterk uiteen (zie onderstaand kader), dat ze onbetrouwbaar te noemen zijn. Officiële maar eveneens onvolledige cijfers (want ze betreffen alleen de bij CoMensha gemelde gevallen) over het jaar 2013, komen uit het meest recente rapport de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. In 2013 werden 1.437 mogelijke slachtoffers van mensenhandel gemeld bij CoMensha, waarvan maar liefst 88% afkomstig uit de seksindustrie. De overgrote meerderheid van de mogelijke slachtoffers (eveneens 88%) is vrouw. De grootste groep heeft de Nederlandse nationaliteit (32%), gevolgd door de Roemeense (13%), Hongaarse (12%) en Bulgaarse (9%) nationaliteiten. De meesten vallen in de leeftijdscategorie van 18 t/m 23 jaar (33%), 259 slachtoffers zijn minderjarig. Van de minderjarigen heeft 64% de Nederlandse nationaliteit.³⁷

De herkomstlanden van de buitenlandse mensenhandelslachtoffers reflecteren de EU-expansie naar het oosten, sinds de toetreding van nieuwe Oost-Europese lidstaten in 2004 en 2007. Sinds die tijd, kunnen burgers uit deze landen legaal in Nederland werken, ook in de prostitutie. In het profiel dat bijzonder hoogleraar Prof. Dr. Staring (sectie: Criminologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam) heeft geschetst van deze groep, komt naar voren dat veel van deze jonge vrouwen afkomstig zijn uit problematische gezinnen (e.g. gezinnen waarin alcoholisme, financiële problemen, psychische problemen, incest en misbruik voorkomen).³⁸ Uit onderzoek van *Nijboer et al* blijkt echter dat ook steeds meer relatief hoogopgeleide vrouwen uit de middenklasse vanuit Oost-Europa naar het Westen komen om in de prostitutie te werken.³⁹ En hoewel dwang en misleiding zeker een rol spelen bij de rekrutering van deze groep meisjes, is het onjuist om slachtoffers slechts een passieve rol toe te kennen. In veel gevallen kiezen Oost-Europese vrouwen min of meer bewust voor werk in de prostitutie in Nederland. Staring claimt zelfs dat de helft van de meisjes van tevoren zou weten dat ze

³⁶ Lijst kenmerken mensenhandel, beschikbaar op via <http://www.politie.nl>, geraadpleegd op 07-04-2015.

³⁷ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2014) *Mensenhandel in en uit beeld II: update cijfers mogelijke slachtoffers 2009 – 2013*, Den Haag: Nationaal Rapporteur, pp. 6 – 10.

³⁸ Staring, R.H.J.M. (2012), pp. 64-65.

³⁹ Nijboer, J., Vocks, J. & Dijk, R. van (2007) *Sociale en culturele achtergronden van vrouwenhandel*, Leiden: Universiteit Leiden.

in de seksindustrie zouden moeten werken of in ieder geval dat het risico bestond dat ze in de prostitutie terecht zouden komen. In een minderheid van de gevallen worden slachtoffers tegen hun wil in en met geweld ontvoerd. De motieven van vrouwen om op het aanbod van ronselaars in te gaan – ook wanneer zij weten dat het om prostitutie gaat – zijn veelal economisch. Als oorzaak voor de bereidheid van deze vrouwen zich te laten prostitueren in het buitenland, wijzen *Nijboer et al* naar de feminisering van armoede in deze landen, i.v.m. de discriminatie van vrouwen op de arbeidsmarkt in tijden van economische crisis. Sommige slachtoffers zien zichzelf dan ook niet als zodanig. Prostituees uit het buitenland die volgens Nederlandse normen worden uitgebuit, hebben het hier soms beter dan in het land van herkomst en voelen zich daardoor geen slachtoffer.⁴⁰ Overigens is de toestemming van een mensenhandelslachtoffer om naar Nederland vervoerd te worden ten einde daar in de prostitutie te werken irrelevant voor de strafbaarheid ervan: zodra de ronselaar inspeelt op de afhankelijke of economisch zwakke positie van de vrouw met het doel van uitbuiting, is hij volgens de Nederlandse wet strafbaar.⁴¹

3.3 Loverboys

Onder de groep Nederlandse slachtoffers van mensenhandel, bevinden zich veel jonge meisjes die via contact met zogenaamde loverboys in de prostitutie zijn terechtgekomen.⁴² Het begrip 'loverboy' is relatief nieuw. Het raakte midden jaren '90 in de mode na een geruchtmakende strafzaak waarbij als nieuwe methodiek duidelijk naar voren kwam dat de mensenhandelslachtoffers een liefdesrelatie onderhielden met de jongemannen die hen tot prostitutie dwongen.⁴³ Sindsdien staat slachtofferschap van loverboys sterk in de maatschappelijke en politieke belangstelling, mede door de voortdurende ophef in de media. Over het fenomeen loverboys bestaat echter veel discussie, vooral over de vraag of het überhaupt wel een nieuw verschijnsel is. Jeugdprostitutie (loverboys richten zich voornamelijk op kwetsbare tienermeisjes) heeft altijd al bestaan. Wat loverboys zou onderscheiden van andere ronselaars is hun werkwijze. Naast het gebruik van geweld, dwang en chantage, maakt een loverboy ook gebruik van verleidingstechnieken om daarmee een emotionele afhankelijkheid te creëren. Deze methode heeft echter altijd bestaan onder souteneurs.

De opkomst van de loverboy en de maatschappelijke verontwaardiging hierover, is deels te verklaren door de opheffing van het bordeelverbod, dat – zeker vóór de toetreding van de Oost-Europese landen tot de EU – een tekort aan prostituees veroorzaakte, aangezien vrouwen van buiten de EU geweerd werden in de vergunde sector. De markt werd actief aangevuld door souteneurs die begonnen met het werven van meisjes in de provincie. In de kleinere gemeenten was dit wel een relatief nieuw verschijnsel. Radeloze familielieden van loverboyslachtoffers zochten vervolgens de publiciteit, waardoor de media-aandacht voor de loverboyproblematiek explosief groeide.⁴⁴

Precieze cijfers over het aantal loverboyslachtoffers in Nederland zijn niet bekend. Schattingen lopen uiteen van zo'n 400⁴⁵ tot 1.500⁴⁶ of zelfs 6.000⁴⁷ meisjes per jaar. Een dergelijk hoog *dark number*, is

⁴⁰ Daalder, A.L. (2015), p. 24.

⁴¹ Breuil, B.C.O., Siegel, D., Reenen, P. van, Beijer, A. & Roos, L. (2011) Human trafficking revisited: legal, legal, enforcement and ethnographic narratives on sex trafficking to Western Europe. *Trends in Organized Crime*, 14(1), 30-46

⁴² Boekhout, T., Solinge, T. van, Bovenkerk, F., Boone, M., Korf, D.J. & Van San, M. (2004) *'Loverboys' of modern pooierschap in Amsterdam*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen, p. 67.

⁴³ Wiele, D. van der & Ruiter, F. de (2011) *De kleine gids signalering en behandeling slachtoffers loverboys*, Deventer: Kluwer, p. 17.

⁴⁴ Boekhout, T., Solinge, T. van, Bovenkerk, F., Boone, M., Korf, D.J. & Van San, M. (2004), p. 66.

⁴⁵ Deth, A. van., Repetur, L. & Storms, O. (2013) *Registratie slachtoffers loverboys in de jeugdsector*, Utrecht: Movisie, p. 6.

⁴⁶ Venicz, L. & Vanwesenbeeck, I. (1998) *Aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek.

niet verwonderlijk, omdat loverboypraktijken zich in het verborgene afspelen, hoewel niet alleen in het illegale circuit. Veel loverboys wachten tot hun slachtoffers meerderjarig zijn zodat ze op de vergunde markt geïntroduceerd kunnen worden. Tot die tijd biedt internet vaak uitkomst als medium om de diensten van de meisjes te adverteren. Minderjarige meisjes werken meestal in privéwoningen. In het rapport door Intraval wordt door sociaal werkers betrokken bij de opvang van minderjarige slachtoffers van mensenhandel een profiel geschetst van loverboyslachtoffers. Het zijn vaak kwetsbare, onzekere en laagopgeleide meisjes, soms zelfs afkomstig uit het speciaal onderwijs of met een licht verstandelijke beperking. Vaak zijn ze opgegroeid in een labiele omgeving en vatbaar voor erkenning en aandacht.⁴⁸

3.4 Omvang en (on)betrouwbaarheid cijfers

Over de omvang van de prostitutiesector in Nederland bestaat veel onduidelijkheid. Het maken van een nauwkeurige schatting van het aantal prostituees wordt bemoeilijkt door praktische obstakels – die samenhangen met de waarde die binnen de branche wordt gehecht aan anonimiteit en het verborgen karakter van de sector – en de wildgroei aan definities. In deze evaluatie van het Nederlands beleid en krachtenveld, wordt vastgehouden aan de definitie die in de wetgeving wordt gehanteerd. In de model-APV (Algemeen Plaatselijke Verordening) die door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is opgesteld en door de meeste gemeenten is overgenomen, wordt prostitutie omschreven als ‘... het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding.’ Een prostituee is degene die zich hiervoor beschikbaar stelt.⁴⁹ Hoewel er kleine verschillen bestaan tussen de twee begrippen, worden de termen ‘prostituee’ en ‘sekswerker’ door elkaar gebruikt. Naast de veelheid aan definities en de terughoudendheid in het verstrekken van informatie aan derden, vormt de grote mate van mobiliteit binnen de sector een barrière bij het verkrijgen van betrouwbare cijfers. Om deze reden geeft het dagcijfer over het algemeen een beter beeld van het aantal werkzame prostituees dan het jaarcijfer. Op basis van onderzoeksrapporten en eigen observaties, kwamen Altink, Wagenaar en Amesberger in 2013 tot een schatting van rond de 2.000 in de vergunde sector werkzame prostituees in de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Hoewel ook dit cijfer een zeer grove schatting is en de prostituees werkzaam in de illegale sector buiten beschouwing laat, is het betrouwbaarder – want meer op controleerbare feiten berust – dan het in het internationale debat vaak genoemde jaarcijfer van 20.000 à 30.000 prostituees.⁵⁰

⁴⁷ Stichting Kleinschalige Zorg, beschikbaar via <http://stichtingkleinschaligezorg.nl>, geraadpleegd op 12-04-2015.

⁴⁸ Bieleman, B., Nijkamp, R., Snippe, J. & Sijstra, M (2014), p.86.

⁴⁹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Model-APV*, beschikbaar via: <http://www.vng.nl>, p. 16

⁵⁰ Altink, S., Amesberger, H. & Wagenaar, H. (2013) *Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid: internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk*, Rotterdam: Platform 31, p. 16.

Schattingen dwang in de prostitutie in Nederland

50%-95% aantal onvrijwillig werkende Utrechtse prostituees – geschat door de Utrechtse zedenpolitie in 2006 en 2008

50%-85% Rapport 'Schone Schijn' uit 2008 – van Korps Landelijke Politiediensten, gebaseerd op schattingen van enkele politieagenten

70% gedwongen raamprostitutie – schatting van het Openbaar Ministerie en bekend geworden dankzij de vierdelige documentairereeks 'Jozanneke in de prostitutie' van Jozanneke van den Berge, uitgezonden door de EO tussen 6 en 27 januari 2015. Losjes gebaseerd op het 'Schone schijn' –rapport

55% criminaliteitsbeeldanalyse 2012 – Geschat door het aantal meldingen van mogelijke slachtoffers bij het Coördinatiecentrum CoMensha te vermenigvuldigen met 14. De veronderstelling is namelijk dat waarschijnlijk slechts 7% van de slachtoffers zich meldt of wordt gemeld. Dit resulteert in een schatting van 11.000 slachtoffers van seksuele uitbuiting onder de – eveneens naar ruwe schatting – 20.000 sekswerkers

30%-40% Rapport 'Kwetsbaar beroep' – schatting van de politie in opdracht van de gemeente Amsterdam.

13% registratiegesprekken GG&D Utrecht – Aandeel Utrechtse sekswerkers dat 'signalen van mensenhandel' afgaf tijdens registratiegesprekken die de GG&D hield met 579 sekswerkers; rapport van de gemeente Utrecht uit 2012

10% Enquête in opdracht van de lokale politieke partij Amsterdam Sociaal – van de 94 ondervraagde raamprostituees zeiden er 9 dat ze gedwongen werden tot dit werk

8% Regioplan rapport uit 2006 – Onderzoekers interviewden 354 sekswerkers die in Nederland als escort, achter het raam of in een club, massagesalon of privéhuis werkten

<2% Bestuurlijke monitor 2013 – Programma Prostitutie Amsterdam – De Amsterdamse Politie en Dienst Stadstoezicht controleerden dat jaar meer dan 2.600 ramen, escortbureaus en seksclubs. Zij kregen 11 signalen van mensenhandel. Daarnaast deden 32 mensenhandelslachtoffers aangifte

(Bron: Volkskrant 24 januari 2015, Vonk p. 3)

4. Het Europese kader

Het Nederlandse debat over de legalisering van prostitutie is in het buitenland met veel interesse gevolgd. Prostitutie en mensenhandel zijn immers grensoverschrijdende activiteiten die daarom internationale samenwerking vergen voor een effectieve aanpak. Het is dan ook van groot belang te kijken naar de Europese context. Binnen Europa zijn er grofweg twee haaks op elkaar staande beleidstrends omtrent prostitutie te onderscheiden, namelijk: legalisering en criminalisering.

4.1 Legalisering en criminalisering

Legalisering is gebaseerd op het idee van regulering van prostitutie door de staat. Prostitutie is legaal onder bepaalde voorwaarden en wordt gezien als een beroep als ieder ander, waarvoor dezelfde

rechten en plichten gelden. Naast Nederland, zijn landen met een dergelijk systeem Duitsland, Griekenland, Zwitserland en Turkije.

Criminalisering maakt prostitutie, of bepaalde gerelateerde activiteiten, illegaal en dus strafbaar. Het is gebaseerd op het idee dat prostitutie per definitie geweld tegen vrouwen behelst dat voortvloeit uit een ondergeschikte positie van de vrouw en het bereiken van gendergelijkheid in de weg staat. Er bestaan twee gradaties van criminalisering:

- Binnen prohibitionistische systemen zijn alle vormen van prostitutie verboden. De verkoop van seksuele diensten is een criminele activiteit en alle betrokken personen zijn strafbaar. Europese landen die voor dit systeem hebben gekozen zijn Albanië, Kroatië, Roemenië, Rusland, Servië en Oekraïne.
- Binnen abolitionistische systemen is de verkoop van seksuele diensten niet strafbaar, maar bepaalde gerelateerde activiteiten wel.
 - Werving, souteneurschap, het houden van een bordeel, adverteren en andere prostitutie-gerelateerde activiteiten zijn (met inbegrip van onderlinge verschillen) strafbaar in België, Denemarken, Frankrijk (hoewel radicale hervormingen daar momenteel onderwerp van discussie zijn), Italië, Spanje, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.
 - In Zweden, Noorwegen en IJsland is betalen voor seksuele diensten een criminele activiteit. Niet de prostituee, maar de klant is strafbaar.

De beleidstrends van legalisering en criminalisering vallen samen met de ideeën over lichamelijke integriteit in de prostitutie: het recht om te bepalen wat er met het eigen fysieke lichaam gebeurt. Het benadrukt het belang van persoonlijke autonomie en het zelfbeschikkingsrecht van individuen over hun eigen lichaam.⁵¹ Uit gedane onderzoeken komt naar voren dat de relatie tussen prostitutie en lichamelijke integriteit omstreden is in het gevoerde debat. Weitzner bespreekt in *'Sociology of Sex Work'* (2009) drie paradigma's om naar prostitutie te kijken in relatie tot lichamelijke integriteit:

- 1) 'onderdrukking', waarbij alle prostituees slachtoffers zijn. Het verkrijgen van lichamelijke integriteit, zelfbeschikkingsrecht, macht en respect is onmogelijk als het lichaam wordt verkocht (als goed) voor seks.
- 2) *empowerment*, wat haaks staat op het idee van onderdrukking. De focus op zelfbeschikkingsrecht staat centraal en stelt dat prostitutie *'empowering'* is voor prostituees. Weitzner is positiever over dit paradigma dan over onderdrukking, omdat het ruimte laat om prostitutie als positief te ervaren. Desondanks sluit hij zich niet aan bij dit paradigma, vanwege het weinig tot niet representeren van de negatieve kant.
- 3) polymorf (betekenis: veelvormig), in navolging van voorgaande twee paradigma's kiest Weitzner voor een derde paradigma, dat stelt dat er een breed scala aan verschillen bestaat binnen de prostitutie. Aan de ene kant van het spectrum is er ruimte voor positieve ervaringen, terwijl er in andere contexten ook ruimte wordt gelaten voor negatieve ervaringen. Weitzner benadrukt in deze visie de grote verschillen die worden ervaren in lichamelijke integriteit aangaande de complexiteit en de structurele voorwaarden van de ongelijke verdeling, zelfbeschikking, onderdrukking en ontevredenheid over het werk.⁵²

⁵¹ Donkers, E., Gameren, S. van, Hijmans, M., Iensiek, J., Levels, C. (2015) *Prostitutie en Bodily Integrity. Literatuuronderzoek in opdracht van Atria*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

⁵² Weitzner, R. (2009) *Sociology of Sex Work. Annual Review of Sociology*. 35, 213-234.

Recentelijk is een Europese trend richting criminalisering waarneembaar, die zowel binnen de Europese Unie als de Raad van Europa sterk aanwezig is en waarbinnen het Zweedse model tot lichtend voorbeeld wordt verheven. Op 24 februari 2014 stemde het Europees Parlement in met een resolutie die de criminalisering van prostituanten tot officieel EU-standpunt maakte. De basis voor deze resolutie werd gelegd met het zogenaamde Honeyball-rapport. Dit rapport, getiteld 'Sexual Exploitation and Prostitution and its Impact on Gender Equality,' en opgesteld door het Britse lid van het Europees Parlement Mary Honeyball, beveelt het Zweedse model expliciet aan als de meest effectieve manier om vrouwenhandel tegen te gaan en onderbouwt dit advies met sterke bewoordingen. Het rapport stelt dat prostitutie zowel een oorzaak als een gevolg van genderongelijkheid is en dat het genderongelijkheid verergert. Prostitutie staat gelijk aan een vorm van geweld tegen vrouwen en is daarom in strijd met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Het rapport veronderstelt een sterk verband tussen prostitutie, mensenhandel en internationale georganiseerde misdaad. Volgens het rapport heeft juist het Zweedse model een positieve invloed op deze negatieve randverschijnselen: sinds de strafbaarstelling van prostituanten is mensenhandel (en prostitutie zelf) in Zweden afgenomen. Bovendien kan het beleid rekenen op brede steun onder het Zweedse publiek, vooral onder jongeren; een teken dat het beleid invloed heeft op de houding ten opzichte van prostitutie. Legalisering heeft wat dat betreft een tegenovergesteld effect, stelt Honeyball: normalisering van prostitutie beïnvloedt de perceptie van jongeren op seksualiteit en de relatie tussen man en vrouw. Bovendien zijn de mensenhandelpraktijken in legaliseringslanden als Duitsland en Nederland er niet minder om geworden.⁵³ Honeyball verwijst hiervoor naar een VN-rapport waarin geconcludeerd wordt dat Nederland dé nummer 1 bestemming voor mensenhandelslachtoffers is binnen Europa.⁵⁴

In aanloop naar de stemming van het Europees Parlement, verscheen een pamflet - ondertekend door bijna 100 academici afkomstig uit landen van over de hele wereld - waarin parlementsleden werd gevraagd tegen te stemmen. Volgens de ondertekenaars geeft het Honeyball rapport een te eenzijdig beeld, dat bovendien gebaseerd is op inaccurate en verkeerd geïnterpreteerde bronnen. Het laat onderzoeken die de effectiviteit van het Zweedse model in twijfel trekken en de daadwerkelijke gevaren van sekswerk buiten beschouwing. Prostitutiebeleid moet volgens de academici worden ontwikkeld, niet op basis van het Honeyball-rapport, maar op basis van gefundeerde data en evenwichtig debat, waarbij ook maatschappelijke organisaties en sekswerkers zelf worden betrokken.⁵⁵ Het protest mocht echter niet baten; de resolutie werd aangenomen met 343 stemmen voor, 139 tegen en 105 onthoudingen.

Van grote invloed op de abolitionistische trend binnen Europa is ongetwijfeld het werk van de European Women's Lobby (EWL), het grootste overkoepelende netwerk voor vrouwenorganisaties in Europa en voorstander van de typering van prostitutie als vorm van geweld tegen vrouwen en mensenrechtenschending. In februari 2014 bracht de EWL een flyer uit met de titel '18 Myths on Prostitution,' waarin de afschaffing van alle vormen van prostitutie werd gepropageerd en het Nederlandse en Duitse beleid als ineffectief en het Zweedse model als geslaagd werden bestempeld.

⁵³ Honeyball, M. (2014) *Sexual Exploitation and Prostitution and its Impact on Gender Equality*, Brussel: Europees Parlement; Comité Vrouwenrechten en Gendergelijkheid, pp. 2 – 17.

⁵⁴ Kangaspunta, K., Fowke, M., Sarrica, F., Albert, S. & Symalzek, J. (2006) *Trafficking in Persons: Global Patterns*, Wenen: United Nations Office on Drugs and Crime, p. 91.

⁵⁵ Lehmann, M., Levy, J., Mai, N. & Pitcher, J. (2014) A Critique of the "Report on Prostitution and Sexual Exploitation and its Impact on Gender Equality" by Mary Honeyball, MEP, Pamflet tegen het Honeyball-rapport. Beschikbaar via <http://www.sexworkeurope.org/>, geraadpleegd op 12-04-2015.

Mythes die worden weerlegd in het document, zijn onder andere dat de keuze voor prostitutie vrijwillig kan zijn en dat de vraag naar prostitutie niet kan worden uitgebannen.⁵⁶

Ook de Raad van Europa hangt het Zweedse model aan. Op 8 april 2014 nam de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een resolutie aan, waarin ook een sterke nadruk wordt gelegd op een verband tussen prostitutie, mensenhandel, geweld tegen vrouwen, schending van vrouwenrechten en genderongelijkheid. De resolutie, getiteld 'Prostitution, Trafficking and Modern Slavery in Europe,' is gebaseerd op de gelijknamige analyse van rapporteur José Mendes Bota die op basis van veldwerk in Duitsland, Nederland, Zwitserland en Zweden tot de conclusie kwam dat de Zweedse oplossing het meest effectief is. Overigens merkte hij op dat een directe overstap op het Zweedse model in Nederland een te grote verandering zou zijn en op te veel verzet zou stuiten. Om Nederland klaar te stomen voor het Zweedse model, dienen eerst overgangsmaatregelen te worden genomen, zoals de criminalisering van pooierschap.⁵⁷

Internationaal gezien ligt de Nederlandse aanpak van prostitutie dus gevoelig. In 2015 kwam er echter bijval uit onverwachte hoek, van mensenrechtenorganisatie Amnesty International. Op 11 augustus stemde een ruime meerderheid van afgevaardigden (waaronder, opmerkelijk genoeg, ook de Amerikaanse delegatie) tijdens de tweeëndertigste internationale vergadering van Amnesty in Dublin voor een omstreden resolutie voor decriminalisering van prostitutie. Nu deze resolutie is aangenomen, wil Amnesty een actief lobbybeleid ontwikkelen dat pleit voor het uit de illegaliteit halen van alle vormen prostitutie, omdat de organisatie denkt dat prostituees op deze manier beter beschermd kunnen worden. Amnesty baseerde de koerswijziging op eigen onderzoek onder belangenorganisaties van prostituees, feministen en vrouwenorganisaties en liet zich daarnaast leiden door onderzoek van de VN en de Wereldgezondheidsorganisatie. Desalniettemin kreeg de mensenrechtenorganisatie flinke kritiek te verduren, waaronder van bekende Hollywoodsterren als Meryl Streep, Kate Winslet en Lena Dunham, die een petitie ondertekenden met de oproep aan Amnesty het voorstel in te trekken. De petitie, waarin wordt beaamd dat prostituees niet strafbaar horen te zijn, maar pooiers en klanten wel, pleit in wezen voor het Zweedse model.

4.2 Het Zweedse model

De zogenaamde Kvinnofrid-wet, die niet de prostituees zelf maar hun klanten strafbaar stelt, werd op 4 juni 1998 aangenomen door het Zweedse parlement en trad op 1 januari 1999 in werking. Doel van de wet was het gedrag van prostituanten te veranderen, niet alleen door middel van de dreiging van arrestatie maar ook door het vergroten van het maatschappelijke stigma op het kopen van seks. Men hoopte dat door de beoogde terugloop van het aantal klanten, prostituees zouden besluiten over te stappen op een ander beroep, waardoor de prostitutiebranche in zijn geheel zou krimpen. Tevens zou de wet mensenhandel en de aanwezigheid van migranten-sekswerkers moeten verminderen.

In 2010 publiceerde Anna Skarhed, Kanselier van Justitie, de eerste evaluatie van de nieuwe wet, waaruit bleek dat straatprostitutie in Zweden met bijna de helft was afgenomen sinds de invoering van het verbod op het kopen van seksuele diensten.⁵⁸ Deze claim vormt de basis waarop de Zweedse regering de wet vervolgens tot een succes verklaarde. Skarhed geeft in het door de regering

⁵⁶ European Women's Lobby (2014) *18 Myths on Prostitution*, Brussel: European Women's Lobby.

⁵⁷ Mendes Bota, J. *Prostitution, Trafficking and Modern Slavery in Europe* (2014) Straatsburg: Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa; Comité Gelijkheid en Non-Discriminatie, p. 15.

⁵⁸ Skarhed, A. (2010) *The Ban against the Purchase of Sexual Services: An Evaluation 1999 – 2008*, Stockholm: Swedish Institute, p. 20.

gesubsidieerde rapport echter toe dat niet met zekerheid is te zeggen of de afname een direct gevolg is van de nieuwe wet of dat de markt is veranderd door de opkomst van het internet en de mobiele telefonie. Het rapport bevat geen cijfers over vrouwen die de prostitutie in zijn geheel verlaten hebben. Over een daadwerkelijke krimp van de gehele prostitutiesector in Zweden kunnen op basis van het rapport dus geen conclusies worden getrokken. De regering doet dit echter wel, door aan te nemen dat er geen sprake is van verplaatsingseffecten van straatprostitutie naar het internet of locaties binnenshuis. Er zijn echter wel degelijk signalen dat dit wel het geval is. Een rapport van de Zweedse Nationale Raad voor Gezondheid en Welzijn concludeert dat de politie signalen krijgt van de toename van andere soorten prostitutie [dan straatprostitutie], zoals prostitutie via internet en in hotels en noemt het internet zelfs een “... obviously significant contact zone.”⁵⁹ Dit vermoeden wordt bevestigd in een studie van Petra Östergren en Susanne Dodillet, gebaseerd op interviews met 15 prostituees. De ondervraagden gaven aan dat contact leggen met klanten lastiger is geworden en dat zij daarom hebben moeten overstappen op andere methodes, zoals het inschakelen van een pooier of online adverteerders.⁶⁰

Skarhed rapporteert ook positieve effecten van de nieuwe wet, wat betreft het beoogde doel van vermindering van mensenhandel. Volgens Skarhed's bronnen bij de politie en sociaal werkers, zien mensenhandelaren Zweden als een onaantrekkelijke markt vanwege de afgenomen vraag, veroorzaakt door het verbod op het kopen van seks.⁶¹ Critici hebben echter opgemerkt dat de overheid niet over gegevens beschikt over veranderingen in het aantal uitgebuite sekswerkers tussen de inwerkingtreding van de wet in 1999 en 2010 (het jaar van publicatie van het rapport). Bovendien is de definitie van mensenhandel van de Zweedse regering nogal breed, aangezien het alle exploitatie van prostitutie behelst, ook daar waar geen dwang, uitbuiting of geweld aanwezig is. Het is zelfs mogelijk, opperen sommigen van hen, dat échte mensenhandel (i.e. waarbij er wél sprake is van dwang, uitbuiting en geweld) juist is toegenomen als gevolg van de wet, omdat sekswerkers zich genoodzaakt zien met pooiers te werken om de politie bij hen en hun klanten weg te houden.⁶² Daarnaast zijn klanten die signalen van mensenhandel of uitbuiting opmerken, nu niet meer geneigd dit te melden bij de politie, omdat ze zelf strafbaar zijn, hetgeen het voor de politie juist lastiger maakt om mensenhandelaren op te sporen.⁶³

De felste kritiek betreft over het algemeen de totstandkoming van het beleid, waarbij prostituees niet betrokken zijn en hun welzijn en de veiligheid, volgens de critici, geen prioriteiten waren. In het Zweedse model zijn zij passieve slachtoffers – prostitutie staat immers gelijk aan geweld tegen vrouwen – die geen controle hebben over hun eigen handelen en gered dienen te worden. Het zelfbeschikkingsrecht van de sekswerkers, dat in het Nederlandse beleid juist het uitgangspunt vormt, speelt in de Zweedse wetgeving geen enkele rol.⁶⁴

Naast het stigmatiserende effect van de wetgeving, wordt er een aantal negatieve consequenties voor prostituees onderscheiden. Zo hebben straatprostituees te maken met meer geweld, omdat ze

⁵⁹ Socialstyrelsen: National Board on Health and Welfare (2008) *Prostitution in Sweden 2007*, Stockholm: Socialstyrelsen, p. 7.

⁶⁰ Östergren, P. & Dodillet, S. (2011) *The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects*, Conference paper presented at the International Workshop: *Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges*, Den Haag 3 en 4 maart, p. 11.

⁶¹ Skarhed, A. (2010), p. 29.

⁶² Jordan, A. *The Swedish Law to Criminalize Clients: A Failed Experiment in Social Engineering*, Washington D.C.: Center for Human Rights and Humanitarian Law 2012, p. 8.

⁶³ Kulick, D. (2005) *Talk delivered at Beijing Plus Ten Meetings on the Swedish Model*, beschikbaar via: <http://www.salli.org>, geraadpleegd op 15-04-2015, New York: New York University, p. 3.

⁶⁴ Jordan, A. (2012), pp. 3 – 4.

moeten uitwijken naar meer verborgen en dus gevaarlijkere locaties. Sociaal werkers (die overigens klagen over bemoeilijkte toegang tot kwetsbare sekswerkers, door grotere onzichtbaarheid) en straatprostituees zelf geven aan dat de “kwaliteit” van de klanten achteruit is gegaan: omdat de vraag op straat is afgenomen door het verbod op het kopen van seks, kunnen prostituees het zich niet meer permitteren selectief te zijn en accepteren gevaarlijkere klanten. Straatprostituees ervaren bovendien dat het veelal de gevaarlijke klanten zijn die blijven hoerenlopen. De fatsoenlijke prostituanten zijn overgestapt op het internet.⁶⁵ Politie-invallen bij straatprostituees zijn talrijk. Tijdens een inval, kan de sekswerker gefouilleerd worden en kunnen eigendommen die als bewijs tegen de klant kunnen dienen, in beslag worden genomen, zoals: condooms. Het gevolg is verminderd condoomgebruik, hetgeen uiteraard gezondheidsrisico's met zich meebrengt voor zowel de prostituee als de prostituant. De Zweedse Nationale Ombudsman heeft hier ernstige zorgen over uitgesproken en onderbouwt deze met een verwijzing naar UNAIDS, het VN-orgaan dat zich bezighoudt met AIDS en criminalisering van prostitutie officieel afraadt in verband met de gezondheidsrisico's.⁶⁶ Het meest nadelig is de wetwijziging voor migranten-sekswerkers zonder geldige verblijfspapieren; zij kunnen bij een inval onmiddellijk gedeporteerd worden, hetgeen tot gevolg heeft dat zij niet geneigd zijn agressieve pooiers of klanten aan te geven bij de politie en dus nóg kwetsbaarder zijn.⁶⁷

Ondanks bovenstaande kritiek, blijft de regering vasthouden aan het door Skarhed vastgestelde succes van het beleid en blijft dit ook veelvuldig uitdragen in het buitenland. Bij confrontatie met mogelijke nadelige effecten voor prostituees, antwoordden beleidsmakers consistent dat het primaire doel van de wetwijziging was het signaal af te geven dat prostitutie door de maatschappij niet wordt geaccepteerd,⁶⁸ hetgeen getuigt van het niet prioriteren van het welzijn van de sekswerker.

5. Het publieke en politieke debat

5.1 Mensenhandel in de media

De laatste jaren is de ophef rondom prostitutie enorm gegroeid. Vooral de reeds genoemde media-aandacht voor mensenhandel in het algemeen en loverboys in het bijzonder, heeft de publieke verontwaardiging doen toenemen. Een recent voorbeeld is de Limburgse loverboyzaak die in 2015 breed werd uitgemeten in de pers, waarbij een minderjarig meisje gedwongen seks zou hebben gehad met mogelijk 80 mannen in een hotel in Valkenburg.

Een eerder voorbeeld dat heeft bijgedragen aan de omslag in de publieke opinie over prostitutie, is de publicatie in 2008 van het KLPD-rapport 'Schone Schijn,' door de Dienst Nationale Recherche. Dit rapport onderzoekt de barrières bij het opsporen en aanpakken van mensenhandel, aan de hand van de zogenaamde Sneep-casus, die een groot internationaal mensenhandelnetswerk betrof. De drie hoofdverdachten van Turkse afkomst, kwamen in 1998 vanuit Duitsland naar Amsterdam om enkele Duitse vrouwen in het Wallengebied te laten werken. In bijna 10 jaar is 'de groep Dürdan' uitgegroeid tot een netwerk van zo'n 35 pooiers, bodyguards en andere mededaders. De groep is behalve in Amsterdam in ieder geval actief geweest in de vergunde raamprostitutiezones van Alkmaar, Utrecht,

⁶⁵ Kulick, D. (2005), p. 3.

⁶⁶ Östergren, P. & Dodillet, S. (2011), p. 24.

⁶⁷ Jordan, A. (2012), p. 10.

⁶⁸ Clausen, V. (2007) *An Assessment of Gunilla Ekberg's Account of Swedish Prostitution Policy*, unpublished paper, p. 17

Den Haag en Haarlem. Daarnaast waren er samenwerkingsverbanden met pooiers en exploitanten uit verschillende steden in Duitsland en België. In januari 2007 had de politie 120 vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel geïdentificeerd, waarvan 78 zeker. Opmerkelijk is dat de meeste slachtoffers afkomstig zijn uit EU-lidstaten. De meerderheid heeft de Nederlandse of Duitse nationaliteit. Andere herkomstlanden zijn Ierland, Bulgarije en Tsjechië. De omstandigheden van geweld en uitbuiting waaronder de vrouwen werkten schokten het Nederlandse publiek. Sommige vrouwen werkten zeven dagen per week, 12 uur per dag, met als streefbedrag een dagwinst van 1.000 euro, hetgeen aan de pooiers moest worden afgegeven. Gedwongen abortussen en borstvergrotingen kwamen voor, de dag na dergelijke ingrepen dienden slachtoffers weer aan het werk te gaan. Binding gebeurde door middel van (dreiging met) geweld, liefdesrelaties, inname van paspoorten en het opleggen van vrijkoopsommen tot 240.000 euro. Sommige vrouwen verklaarden bang te zijn vermoord te worden als zij de groep zouden verlaten.⁶⁹ Het rapport had twee belangrijke effecten. Door te laten zien dat mensenhandel ook in de vergunde sector voorkomt, doorbrak het rapport de veronderstelde scheiding tussen een vergunde, “schone” sector en een onvergunde, criminele sector. Omdat de meeste vrouwen afkomstig bleken uit EU-landen sneuvelde ook het onderscheid tussen de geëmancipeerde sekswerker uit de EU en het tragische mensenhandelslachtoffer van buiten de EU.

Het rapport en aansluitende publicaties (één van de leden van het KLPD-team schreef een boek over zijn ervaringen) kregen veel media-aandacht. Ook de documentairereeks ‘Jojanneke in de prostitutie’ van Jojanneke van den Berge, uitgezonden door de EO tussen 6 en 27 januari 2015, waarin misstanden in de prostitutie aan de kaak werden gesteld (en een schatting van 70% gedwongen raamprostitutie werd genoemd, losjes gebaseerd op het Sneerapport), leidde tot veel commotie.

5.2 Aandacht voor de prostituant

Door de aanhoudende publiciteit over mensenhandel en loverboyproblematiek, wordt het beeld van de prostitutie als een normale bedrijfstak en de sekswerker als een vrije ondernemster meer en meer verdrongen. In dit veranderde klimaat is er steeds meer aandacht voor de rol van de klant, zoals dat ook binnen het Zweedse model het geval is. Karina Schaapman, ex-gemeenteraadslid voor de PvdA in Amsterdam én ex-prostitutiee, is één van de Nederlandse voorvechters voor het verantwoordelijk stellen van de prostituant. In haar essay ‘Hoerenlopen is niet normaal,’ bekritiseert ze de ‘doorgesloten liberalisering van de prostitutiebranche.’ Volgens haar zijn de meeste prostitutiees nog steeds (door omstandigheden) gedwongen werkzaam in de seksindustrie en heeft legalisering niet zonder meer geleid tot verbetering van hun positie. Hoewel het naar eigen zeggen niet haar bedoeling is om prostitutiees te stigmatiseren of marginaliseren, verzet ze zich tegen het beeld van de trotse, vrije, stoere, zelfstandige en geëmancipeerde sekswerker dat door belangenorganisaties voor prostitutiees wordt neergezet, omdat die volgens haar een minderheid zijn. De wetgever gaat uit van deze mondige prostitutiee, maar dient ook bescherming te bieden aan hen die minder goed voor zichzelf kunnen opkomen, stelt ze. In plaats van normalisering van prostitutie, pleit ze voor problematisering en ontmoediging: “Legaal wordt te vaak uitgelegd als normaal of legitiem. Klanten moeten bewust gemaakt worden van het feit dat zij van prostitutiees een zeer vergaande dienst vragen. Zij moeten zich ervan bewust zijn dat misbruik van omstandigheden onacceptabel is, ook al hebben zij die omstandigheden niet direct veroorzaakt.”⁷⁰

⁶⁹ KLPD – Dienst Nationale Recherche, *Schone Schijn: De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Rotterdam: Korps Landelijke Politiediensten 2008, pp. 32 – 39.

⁷⁰ Schaapman, K. (2007) *Hoerenlopen is niet normaal*, uittreksel van het gelijknamige boek, beschikbaar via <http://www.waterlandstichting.nl/index.php?p=artikelen&s=bekijken&id=1333> geraadpleegd op 08-04-2015.

Inhakend op deze focus op de prostituant, gaf de gemeente Amsterdam de GGD in 2014 de opdracht te onderzoeken in welke mate klanten bereid zijn signalen van dwang of uitbuiting aan te geven bij de autoriteiten. Het rapport, dat in april 2015 werd gepubliceerd en is gebaseerd op onderzoek onder 200 prostituees en 1.000 klanten (deels via internet) geeft weinig aanleiding voor optimisme over de betrokkenheid van prostituanten, in acht nemend dat sociaal wenselijke antwoorden waarschijnlijk zijn. Dit blijkt onder meer uit het verschil tussen de percepties van de klanten zelf en die van de prostituees. Terwijl ruim 40% van de ondervraagde klanten zegt bereid te zijn melding te doen van misstanden, hebben prostituees weinig vertrouwen in hun eigen cliëntèle: volgens hen zou het merendeel geen enkele actie ondernemen. Op de vraag of de gemeente kan rekenen op klanten in de aanpak van de prostitutiebranche, antwoorden de onderzoekers voorzichtig: "Ja, het onbenutte potentieel van klanten als signalerende en meldende partij is bescheiden, maar aanwezig."⁷¹ Het advies van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, die in 2014 in reactie op het voorstel voor een nieuwe prostitutiewet is daarom opmerkelijk: hierin werd namelijk aangeraden klanten die gebruikmaken van diensten van een prostituee van wie ze redelijkerwijze kunnen vermoeden dat het een slachtoffer van mensenhandel betreft, strafbaar te stellen.⁷²

5.3 Protest tegen stigmatisering en sluiting van ramen

Bovenstaande focus op mensenhandel en het quotumbeleid (of nulbeleid) dat in veel gemeenten geldt, maakt de maatschappelijke ruimte voor de zelfstandige sekswerker kleiner. Het eerder genoemde Amsterdamse Project 2012 - waarbij in postcodegebied 1012 (de Wallen) om criminaliteit, mensenhandel en verloedering tegen te gaan in totaal 115 van de 500 ramen moeten sluiten - leidt onder sekswerkers bijvoorbeeld tot veel protest. Op 1 mei 2015 werden er door prostituees panden op de Wallen bezet als vorm van protest tegen de sluiting van 18 ramen, waarvoor de exploitant vanwege misstanden zijn vergunning is kwijtgeraakt. "De vrouwen, allen zelfstandig ondernemers voor wie de dagelijkse kosten gewoon doorlopen, pikken dit niet", zegt Mariska Majoor namens Proud. Proud is een relatief nieuwe Amsterdamse belangenvereniging voor en door sekswerkers, ondersteund door wetenschappers en (mensenrechten)activisten. Deze belangenvereniging werd in 2015 opgericht door ex-sekswerker Mariska Majoor. Zij trok zich in 1994 terug uit het sekswerk om het Prostitutie Informatie Centrum (PIC) te openen. De bezetting van de panden is het eerste wapenfeit van Proud. Majoor noemt Project 1012 "een stadsvernieuwingsproject, met als excuus dat de ramen aangepakt moeten worden."⁷³ Zij ergert zich aan de toenemende stigmatisering van sekswerkers en het beeld in de media van de prostituee als slachtoffer. Proud was nodig, omdat volgens Majoor de discussie rondom prostitutie niet altijd wordt gevoerd op basis van kennis en feiten, maar vaak op basis van moraal en mensenhandel. Daarbij zijn de rechten en positie van sekswerkers volgens haar uit het oog verloren. De mensen om wie het gaat hadden een vereniging nodig die dit geluid laat horen. De mensen om wie het gaat passen volgens haar overigens overwegend in het plaatje van de zelfstandige sekswerker. "Het klassieke verhaal over mensenhandel, over vrouwen die nietsvermoedend naar Nederland komen en tegen hun wil in de prostitutie belanden, die met geweld gedwongen worden, dat kom ik héél weinig tegen." De

⁷¹ Dijk, T. van & Husen, G. van (2015) *In gesprek met de klant: Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden*, Amsterdam: GGD Amsterdam, pp. 2 – 10.

⁷² Nationaal Rapporteur Mensenrechten (2014) *Voer Prostitutiewet snel in, maar stel prostituee niet strafbaar*, Reactie van de Nationaal rapporteur op het gewijzigde voorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche 21-03-2014, Den Haag: Nationaal Rapporteur.

⁷³ Bockma, H. (2015, 10 april). Prostituees protesteren tegen sluiting ramen op de Wallen. *De Volkskrant*, beschikbaar via <http://www.volkskrant.nl>, geraadpleegd op: 12-05-2016.

organisaties die deze voorbeelden er wel uitlichten, zoals de EO en de ChristenUnie, noemt ze christenfundamentalisten.⁷⁴

Vergelijkbare geluiden zijn te horen in andere steden. Zo volgde ook na de sluiting van het Utrechtse Zandpad, eveneens vanwege misstanden, protesten door sekswerkers. De sluiting was niet noodzakelijk. Er was ook geen mensenhandel die een sluiting rechtvaardigde. Tot die conclusie komt de hoogleraar criminologie Dina Siegel in haar rapport 'Closing Brothels or Closing Eyes' dat eind augustus 2015 uitkwam. In Siegels analyse is de Utrechtse casus het schoolvoorbeeld van een paradox waarin de gemeente de vrouwen wilde beschermen tegen misstanden, maar een situatie creëerde waarin deze vrouwen zonder steun en bescherming op straat kwamen te staan, terwijl het bewijs voor de veronderstelde misstanden in de vorm van mensenhandel minimaal was. Ze spreekt van moral panic die leidt tot een vergrote invloed van risicodenken op besluitvorming.⁷⁵

De meeste voorvechters van rechten van sekswerkers kunnen zich overigens vinden in de focus van het landelijk beleid op de arbeidsomstandigheden van sekswerkers, hoewel het er volgens hen in de gemeentelijke uitvoering nog wel aan schort.

⁷⁴ Obbink, H. (2015, 19 februari). Nog lang geen gewone branche. *Trouw: Verdieping*, pp. 3-4.

⁷⁵ Siegel, D. (2015) *Het Zandpad – Closing Brothels or Closing Eyes? Utrechtse sekswerkers na de sluiting van het Zandpad*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, p. 54.

6. Conclusie

Door de verdeling in het krachtenveld, is het niet mogelijk om een eenduidige conclusie over het prostitutiedebat in Nederland weer te geven. De opvattingen over prostitutie staan haaks op elkaar: legalisering versus criminalisering.

In Nederland is prostitutie legaal onder bepaalde voorwaarden, waarbij legalisering is gebaseerd op het idee van regulering van prostitutie door de staat. In een dergelijk systeem zijn prostituees en prostituanten niet strafbaar. Dit in tegenstelling tot het systeem van criminalisering waar prostitutie, of bepaalde daaraan gerelateerde activiteiten als illegaal en dus strafbaar worden aangemerkt.

De mate van strafbaarheid kan bij criminalisering variëren: 1) alle vormen van prostitutie zijn verboden. 2) de verkoop van seksuele diensten is niet strafbaar, maar het afnemen van deze dienst bijvoorbeeld wel. Zweden dient hierbij in Europa als voorbeeld, waarbij het betalen voor seksuele diensten een criminele activiteit behelst, waarbij alleen de klant strafbaar is.

Hoewel critici aanklaarten dat er sprake was van een bias in de evaluaties van het Zweedse model, waarbij er onvoldoende werd ingezoomd op de negatieve effecten en/of geen oog was voor de negatieve effecten, hangen de Europese Unie en Raad van Europa het prostitutiebeleid in Zweden overtuigd aan. Bij confrontatie met mogelijke nadelige effecten voor prostituees, antwoordden Zweedse beleidsmakers consistent dat het primaire doel is behaald: een signaal afgeven dat prostitutie door de maatschappij niet wordt geaccepteerd. Nederland neemt een afwijkende positie in, omdat er pas over strafbaarheid van klanten wordt gesproken in het geval van diensten afnemen van minderjarigen en dwangsituaties die de prostituant redelijkerwijs kon vermoeden. In het plenair overleg dat nu gaat plaatsvinden komt de strafbaarheid van prostituanten in die zin aan de orde, dat er in het wetsvoorstel (33 885) is gepleit voor de controleplicht op de leeftijd van de prostituee (minimaal 21 jaar), bij de klant te leggen. Het algehele prostitutiebeleid criminaliseren is in Nederland (nog) niet aan de orde.

Er bestaat in Nederland wel degelijk verdeeldheid over de vraag of prostitutie gelegaliseerd of juist gecriminaliseerd moet worden. De discussie hierover speelt zich zowel af in de landelijke en lokale politiek als tussen verschillende critici, zoals: academici, (mensenrechten)activisten en voormalig sekswerkers c.q. de ervaringsdeskundigen. Zolang prostituee in Nederland een beroep blijft waarvoor dezelfde rechten en plichten gelden als in andere beroepen, ligt de focus op het naleven van de wetgeving omtrent prostitutie en de bestrijding van misstanden in de seksbranche.

Bijlage: De standpunten van politieke partijen over prostitutie⁷⁶

<p>CDA</p>	<p>Prostitutie is zelden een vrije keuze. Om de weerbaarheid van prostituees te vergroten wordt de minimumleeftijd verhoogd naar 21 jaar. Prostitutie mag in Nederland en moet een veilige plaats voor geboden worden. Instellingen die hulp verlenen aan prostituees die uitstappen, kunnen rekenen op steun van de partij. Voorlichting op scholen (over loverboys) is belangrijk.</p>
<p>ChristenUnie</p>	<p>Prostitutie is een schrijnend verhaal. Criminaliteit, mensenhandel en uitbuiting zijn de werkelijkheid achter de schone schijn van de valse koopromantiek. De prostituees zijn de echte slachtoffers. De Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, een vrucht van de deelname van de ChristenUnie aan de coalitie, is te beschouwen als een eerste stap om grip te krijgen op de sector en om de ergste misstanden tegen te gaan, onder meer doordat dit wetsvoorstel prostitutiebezoek aan kennelijke slachtoffers van mensenhandel en uitbuiting strafbaar stelt. Daarnaast is de hulp aan slachtoffers verbeterd en zijn in tal van steden zogeheten uitstapprogramma's ingesteld om prostituees te helpen een leven op te bouwen waar ze zelf trots op kunnen zijn. Maar hiermee zijn we er niet en daarom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In een initiatiefwetsvoorstel wordt gepleit voor een verbod op pooiers, om zo uitbuiting van prostituees aan te pakken. Pooiers moeten een celstraf krijgen als ze het verbod overtreden • Effectief voorlichtingsmateriaal voor scholen over loverboys. • Eén duidelijk meldpunt mensenhandel voor meldingen van misstanden in de prostitutie, signalen van mensenhandel en kinderporno. • Een meldplicht en inschrijvingsstop voor Kamers van Koophandel, indien zij dwang en mensenhandel vermoeden bij inschrijving van prostituees. • Voorlichting door de GGD, om prostituees bewust te maken van het bestaan van misstanden, de risico's van uitbuiting, de psychische gevolgen van dit werk en de bescherming en opvang die geboden kan worden bij het aangifte doen. Zij maken hierbij gebruik van ervaringen en

⁷⁶ Voor de partijstandpunten zijn de websites van de verschillende politieke partijen geraadpleegd.

	<p>succesverhalen van voormalig prostituees.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioriteit voor de bestrijding van mensenhandel en kinderporno en het handhaven bij (illegale) prostitutie, ook als het gaat om politiecapaciteit. • Veilige opvang voor slachtoffers van loverboys en pooiers. Zij hoeven niet te wachten op een indicatie of opvang, maar worden direct in een veilige omgeving opgevangen. • Uitstapprogramma's voor prostituees als structureel onderdeel van het prostitutiebeleid, met landelijk geborgde dekking. • Verhoging van het strafmaximum voor prostitutiegerelateerde mensenhandel naar 12 jaar. • Bij de bron aanpakken van mensenhandel. Er komt een effectief preventieprogramma ten aanzien van bronlanden, zoals Hongarije, Roemenië en Bulgarije, door in te zetten op het delen van expertise en op veilige begeleiding richting thuislanden. • Naar Zweeds voorbeeld strafbaar stellen van de klanten. Wie gebruikmaakt van de diensten van een prostituee weet dat de kans levensgroot is dat er sprake is van dwangarbeid. Niet de slachtoffers van mensenhandel, de prostituees, maar de klanten worden naar Zweeds voorbeeld strafbaar.
<p>D66</p>	<p>De landelijke vergunningsplicht voor prostitutiebedrijven moet voortvarend ter hand worden genomen. Een prostitutiebedrijf moet door deze wet een bedrijfsplan hebben waarin wordt beschreven welke maatregelen een exploitant moet treffen. Dit zijn onder meer maatregelen op het gebied van hygiëne, ter bescherming van gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees. Dit leidt naar verwachting tot verbetering van de positie van de prostituee. De positie van de prostituee zou ook geholpen zijn met een betere organisatiegraad. De sociale en rechtspositie van prostituees in prostitutiebedrijven kan bovendien door de invoering van een laagdrempelige klachtenmeldpunt geborgd worden. De enige partij die uitgesproken tegenstander is van het verhogen van de leeftijdsgrens van 18 naar 21 jaar. De partij wil dwang en mensenhandel in de prostitutie stevig aanpakken. Alleen als een klant zeker weet dat een prostituee gedwongen haar werk doet, moet hij strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.</p>

<p>GroenLinks</p>	<p>De Wet opheffing bordeelverbod is enkele jaren geleden geëvalueerd. Kern van de evaluatie: de beoogde scheiding tussen legale en illegale prostitutie is niet tot stand gekomen: de illegale branche groeit. Oorzaak: de handhaving van het prostitutiebeleid richt zich vooral op de legale prostitutie, waardoor exploitanten hun toevlucht zoeken in de niet-vergunde sector of alsnog de illegaliteit induiken.</p> <p>Het prostitutiebeleid hapert, maar niet door de legalisering van sekswerk. De handhaving was en is het probleem. Er is te weinig geïnvesteerd in de ontwikkeling van de legale branche. Emancipatie van de branche is bitter noodzakelijk. Motie: motie indienen die oproept tot hulp en steun voor emanciperende prostituees.</p>
<p>Partij voor de Dieren</p>	<p>Prostituees moeten meer voorzieningen krijgen: een veilige en schone werkplek en betere bescherming tegen misstanden. Gedwongen prostitutie, uitbuiting en mensenhandel worden hard aangepakt. Op locaties waar in de toekomst prostitutie mogelijk wordt toegestaan, wordt streng gecontroleerd, om te voorkomen dat er onregelmatigheden en onveilige situaties ontstaan.</p>
<p>PvdA</p>	<p>Klanten die willens en wetens gebruik maken van een prostituee die gedwongen haar werk moet doen, moeten aangepakt kunnen worden. Deze vrouwen zijn vaak slachtoffer van mensenhandelaren of loverboys. Samen met de ChristenUnie en de SP is een initiatiefwet ingediend in 2014: PvdA, SP en ChristenUnie willen dat in de toekomst iedereen die profiteert van gedwongen prostitutie daarop aanspreekbaar is en dat misstanden vaker worden gemeld. Zo kunnen we mensenhandel tegengaan, misstanden in de prostitutiebranche stevig aanpakken en de positie van prostituees verbeteren.</p>
<p>PVV</p>	<p>Minimum prostitutieleeftijd naar 21 jaar. Harde aanpak van illegale prostitutie.</p> <p>De PVV-fractie in de Tweede Kamer staat welwillend tegenover de initiatiefwet van CU, PvdA en SP.</p>
<p>SGP</p>	<p>Seksualiteit komt alleen tot haar recht binnen de trouw en geborgenheid van een huwelijk. Dat is wezenlijk iets anders dan oppervlakkige lustbeleving, voor geld te kopen handelswaar of een consumptieartikel dat aan de massa wordt aangeboden via de media of andere kanalen.</p> <p>Prostitutie is geen liefdevol samenleven van man en vrouw, maar misbruik van vrouwen en een vorm van slavernij.</p> <p>De SGP is voorstander van een zoveel mogelijk</p>

	<p>tegengaan van prostitutie en de instelling en handhaving van een verbod op betaalde seksuele diensten.</p> <p>De legalisering van prostitutie is een voorbeeld van mislukt beleid. Mensenhandel blijft volop aanwezig, ook in de legale branche. Een wettelijk verbod maakt optreden en handhaven door politie en justitie gemakkelijker.</p> <p>Verplichte regulering en toetsing voor elke vorm van prostitutie, waarbij een vergunning uitdrukkelijk niet is bedoeld als 'goedkeuring'.</p> <p>Gemeenten moeten de mogelijkheid hebben om elke vorm van prostitutie tegen te gaan in hun gemeenten (de 'nuloptie').</p> <p>Het aanpakken van internetprostitutie moet landelijk gebeuren, omdat het aanbod anders gemakkelijk buiten beeld raakt.</p> <p>Souteneurschap moet weer volledig strafbaar zijn. Prostitueebezoek moet strafbaar gesteld worden.</p> <p>Het moet eenvoudig mogelijk zijn uit de prostitutie te stappen. Gemeenten moeten de verplichting krijgen om uitstapprogramma's aan te bieden. Ook hulpverlening voor prostituees is slechts beperkt beschikbaar. Slechts 23% van de gemeenten besteedt hier aandacht aan. Daarvoor moet ook beleid ontwikkeld worden.</p> <p>Ten minste een sterke verhoging van de minimumleeftijd voor prostitutie. Juist jonge vrouwen en mannen zijn het meest kwetsbaar. Een hogere strafmaat is nodig.</p> <p>Toezicht en handhaving door de verschillende diensten moet gezamenlijk opgepakt worden. De politie moet hier ook meer menskracht voor krijgen.</p>
<p>SP</p>	<p>SP, CU en PvdA dienden een initiatiefwet in om de klant ook strafbaar te kunnen stellen indien er sprake is van gedwongen prostitutie (naast pooiers en mensenhandelaren).</p> <p>De SP heeft ingestemd met de opheffing van het bordeelverbod, waardoor de prostitutie is gelegaliseerd. Ook is de SP een voorstander van de invoering van een vergunningstelsel om het zicht en de controle op de sector verder te vergroten. Nog steeds zijn er teveel misstanden in de seksbranche, zoals gedwongen prostitutie, uitbuiting en mensenhandel.</p> <p>Bij verandering van beleid, zoals het verhogen van de prostitutieleeftijd, moet altijd worden gewaakt voor het fenomeen dat (een deel van) de activiteiten in de illegaliteit zullen worden voortgezet.</p> <p>Wie een geloofwaardige aangifte doet van mensenhandel en/of uitbuiting heeft recht op een verblijfsvergunning. Ook dient de politie, wanneer zij</p>

	<p>stuit op illegalen, altijd vóór uitzetting te onderzoeken of er onder hen slachtoffers zijn van mensenhandel.</p> <p>Er moet alles aan gedaan worden om jongeren (m/v), uit de handen van pooierboys te houden. Goede voorlichting is op scholen en jeugdzorginstellingen is essentieel.</p> <p>Er moet meer opvang voor en begeleiding van slachtoffers van pooierboys komen. In de gesloten jeugdzorg moet er specifiek aandacht zijn voor meiden die slachtoffer zijn van pooierboys. Het is belangrijk dat ze in een groep komen met meiden die hetzelfde hebben doorgemaakt zodat ze van elkaar kunnen leren en ervaringen kunnen uitwisselen. Er moet voldoende hulpverlening voorhanden zijn om de slachtoffers te stimuleren en te helpen bij het doen van aangifte.</p>
VVD	<p>Prostitutie is een legaal beroep en daar hoeft de overheid geen grote rol in te spelen, behalve vergunningverlening en strenge handhaving, vooral om mensenhandel aan te pakken. De VVD ziet als enige verdere rol van de gemeenten het aanwijzen van gebieden waar raamprostitutie mag plaatsvinden. De ruimte, verhuur en exploitatie is aan de markt.</p>

Literatuurlijst

- Altink, S., Amesberger, H. & Wagenaar, H. (2013) *Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid: internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk*, Rotterdam: Platform 31.
- Bieleman, B., Nijkamp, R., Snippe, J. & Sijstra, M. (2014) *Verboden rood in beeld: onderzoek naar aard en omvang niet-legale prostitutie 2014*, IntraVal Onderzoek en Advies en Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Biesma, S., Bieleman, B., Naayer, H. & Stoep, R. van der (2006) *Verboden bordelen: evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie*, Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Bleeker, Y., Heuts, L., Homburg, G. & Timmermans, M. (2014) *Sekswerkers aan het woord: de sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014*, Amsterdam: Regioplan.
- Bijleveld, L. & Wijers, M. (2014) *Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie*, Utrecht: Platform Positieverbetering Prostituees en Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann.
- Bockma, H. (2015, 10 april). Prostituees protesteren tegen sluiting ramen op de Wallen. *De Volkskrant*, beschikbaar via <http://www.volkskrant.nl>, geraadpleegd op: 12-05-2016.
- Boekhout, T., Solinge, T. van, Bovenkerk, F., Boone, M., Korf, D.J. & San, M. van (2004) *'Loverboys' of modern pooierschap in Amsterdam*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen.
- Boutellier, H. & Goderie, M. (2006) *Prostitutie in Rotterdam*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bremmers, B., Hardemann, M., Ham, T. van & Wijk, A. van (2014) *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: een onderzoek naar aard en omvang, toezicht en handhaving in 2014*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Breuil, B. C. O., Siegel, D., Reenen, P. van, Beijer, A., & Roos, L. (2011). Human trafficking revisited: legal, enforcement and ethnographic narratives on sex trafficking to Western Europe. *Trends in organized crime*, 14(1), 30-46.
- Clausen, V. (2007) *An Assessment of Gunilla Ekberg's Account of Swedish Prostitution Policy*, unpublished paper.
- Daalder, A.L. (2007) *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Daalder, A.L. (2015) *Prostitutie in Nederland anno 2014*, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC), Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Dekker, H., Homburg, G & Tap, R. (2006) *Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees*, Amsterdam: Regioplan.
- Deth, D. van, Repetur, L. & Storms, O. (2013) *Registratie slachtoffers loverboys in de jeugdsector*, Utrecht: Movisie.
- Dijk, T. van & Husen, G. van (2015) *In gesprek met de klant: Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden*, Amsterdam: GGD Amsterdam.

Donkers, E., Gameren, S. van, Hijmans, M., Iensiek, J., Levels, C. (2015) *Prostitutie en Bodily Integrity. Literatuuronderzoek in opdracht van Atria*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

European Women's Lobby (2014), *18 Myths on Prostitution*, Brussel: European Women's Lobby.

Honeyball, M. (2014) *Sexual Exploitation and Prostitution and its Impact on Gender Equality*, Brussel: Europees Parlement; Comité Vrouwenrechten en Gendergelijkheid.

Jordan, A. (2012) *The Swedish Law to Criminalize Clients: A Failed Experiment in Social Engineering*, Washington D.C.: Center for Human Rights and Humanitarian Law.

Kamerstuk - Evaluatie opting-in regeling door de Belastingdienst, *Bijlage evaluatie opting-in regeling* – op 19 november 2014 door Staatssecretaris Wiebes van Financiën naar de Tweede Kamer gestuurd, beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl>.

Kamerstukken (nr. 1 t/m 4) – Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche – op 1 maart 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd, beschikbaar via: <http://www.overheid.nl>.

Kangaspunta, K., Fowke, M., Sarrica, F. Albert, S. & Symalzek, J. (2006) *Trafficking in Persons: Global Patterns*, Wenen: United Nations Office on Drugs and Crime.

KLPD – Dienst Nationale Recherche (2008) *Schone Schijn: De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Rotterdam: Korps Landelijke Politiediensten.

Kulick, D. (2005) *Talk delivered at Beijing Plus Ten Meetings on the Swedish Model*, beschikbaar via: <http://www.salli.org>, geraadpleegd op 15-04-2015, New York: New York University.

Lehmann, M., Levy, J., Mai, N. & Pitcher, J. (2014) A Critique of the "Report on Prostitution and Sexual Exploitation and its Impact on Gender Equality" by Mary Honeyball, MEP, Pamflet tegen het Honeyball-rapport, beschikbaar via <http://www.sexworkeurope.org/>, geraadpleegd op 12-04-2015.

Mendes Bota, J. (2014) *Prostitution, Trafficking and Modern Slavery in Europe*, Straatsburg: Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa; Comité Gelijkheid en Non-Discriminatie.

Nijboer, J., Vocks, J. & Dijk, R. van (2007) *Sociale en culturele achtergronden van vrouwenhandel*, Leiden: Universiteit Leiden.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2014), *Mensenhandel in en uit beeld II: update cijfers mogelijke slachtoffers 2009 – 2013*, Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenrechten (2014) *Voer Prostitutiewet snel in, maar stel prostituee niet strafbaar*, Reactie van de Nationaal rapporteur op het gewijzigde voorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche 21-03-2014, Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Obbink, H. (2015, 19 februari). Nog lang geen gewone branche. *Trouw: Verdieping*, pp. 3-4.

Östergren P. & Dodillet, S. (2011) The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects, Conference paper presented at the International Workshop: *Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges*, Den Haag 3 en 4 maart.

Outshoorn, J. (2012) 'Policy Change in Prostitution in the Netherlands: from Legalization to Strict Control,' in: *Sexuality Research and Social Policy Journal*, no. 9, pp. 233 – 243.

Schaapman, K., *Hoerenlopen is niet normaal*, uittreksel van het gelijknamige boek, beschikbaar via <http://www.waterlandstichting.nl>, geraadpleegd op 08-04-2015.

Siegel, (2015) *Het Zandpad – Closing Brothels or Closing Eyes? Utrechtse sekswerkers na de sluiting van het Zandpad*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Skarhed, A. (2010) *The Ban against the Purchase of Sexual Services: An Evaluation 1999 – 2008*, Stockholm: Swedish Institute.

Staring, R. H. (2012). Human trafficking in the Netherlands: trends and recent developments. *International review of law, computers & technology*, 26(1), 59-72.

Steur, G.A., van der, *Brief van de Minister van VenJ aan de voorzitter van de Eerste Kamer betreffende het tijdspad voor Wrp*, Den Haag: 10 april 2015.

Stichting Kleinschalige Zorg, beschikbaar via <http://www.stichtingkleinschaligezorg.nl>, geraadpleegd op 12-04-2015.

Tweede Kamer der Staten Generaal, *Verslag Wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding van misstanden seksbranche*, Den Haag: 16 april 2014.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Model-APV*, beschikbaar via: <http://www.vng.nl>

Wiele, D. van der & Ruiter, F. de (2011) *De kleine gids signalering en behandeling slachtoffers loverboys*, Deventer: Kluwer.

Weitzner, R. (2009) Sociology of Sex Work. *Annual Review of Sociology*. 35, 213-234.