

**Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de
prostitutie een jaar na de opheffing van het
bordeelverbod**

**Drs. Marjolein Goderie
Dr. Frans Spierings
Drs. Sandra ter Woerds**

**Juli 2002
Verwey-Jonker Instituut / WODC, ministerie van Justitie
Utrecht / Den Haag**

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1	
Methodologische verantwoording	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Triangulatie van methoden	9
1.3 Aanpak van het onderzoek	12
Hoofdstuk 2	
De situatie in de vier onderzoeks- locaties, het grijze circuit en minder- jarigen in de prostitutie	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Groningen	18
2.3 Rotterdam	24
2.4 Twente	30
2.5 Noord-Limburg	36
2.6 De 'grijze circuits'	40
2.7 Minderjarigen	44
2.8 Conclusies	48
Hoofdstuk 3	
Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid	51
3.1 Inleiding	51
3.2 Illegaliteit	51
3.3 Onvrijwilligheid	54
3.4 Minderjarigheid	59
3.5 Pooiers, loverboys en mensenhandelaren	62
3.6 Conclusies	65

Hoofdstuk 4	
Veranderingen in verschijningsvormen van prostitutie en verplaatsingen naar andere locaties	67
4.1 Inleiding	67
4.2 De uitvoering van het handhavingsbeleid in de praktijk	67
4.3 Gegevens over richtingen van de verplaatsing	77
4.4 Grenzen aan de verplaatsing	81
4.5 Conclusie	86
Hoofdstuk 5	
Oorzaken van veranderingen en verschuivingen	89
5.1 Inleiding	89
5.2 Anticipatie op de wetwijziging en de naderende intensivering van het handhavingsbeleid	89
5.3 Beschrijving motieven en praktijken van exploitanten en prostituees	90
5.4 Criminele randverschijnselen	99
5.5 Voor elk probleem het juiste bestuursniveau	100
5.5 Tot slot	105
Hoofdstuk 6	
Conclusies	107
6.1 Inleiding	107
6.2 De beantwoording van de onderzoeksvragen	108
Literatuur	115
Bijlage 1	
Leden van de begeleidingscommissie	117
Bijlage 2	
Deelnemers expertmeeting	119

Inleiding

Per 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht. Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod wordt beoogd dat gemeenten de vrijwillige prostitutie beter kunnen reguleren, onder andere door het invoeren van een gemeentelijk vergunningenbeleid. Tegelijkertijd worden vormen van exploitatie van prostitutie, waarbij sprake is van geweld, misbruik of misleiding of waarbij personen zonder geldige verblijfstitel of minderjarigen betrokken zijn, strenger gestraft. Vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees (met geldige verblijfstitel) vrijwillig werkzaam zijn, zijn niet langer verboden. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat de effecten, evenals de eventueel optredende (ongewenste) neveneffecten, gedurende twee jaar na de inwerkingtreding van de wet gevolgd en geëvalueerd zullen worden.

De wetswijziging heeft zes hoofddoelstellingen:

- Beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie.
- Verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie.
- Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik.
- Bescherming van de positie van prostituees.
- Bestrijden van aan prostitutie gekoppelde criminele randverschijnselen.
- Het tegengaan van illegaliteit in de prostitutie.

Het ministerie van Justitie vindt het beleidsterrein dat deze wetswijziging bestrijkt te omvangrijk om via één evaluatieonderzoek te analyseren. De hoofddoelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod vallen onder de verantwoordelijkheid van zes departementen, hebben betrekking op verschijningsvormen van prostitutie en liggen op het terrein van meer dan acht uitvoerende en /of handhavende organisaties.

Doelstelling van het totale onderzoek is het leveren van informatie over de (neven)effecten van de opheffing van het bordeelverbod, teneinde eventueel noodzakelijk flankerend beleid te kunnen ontwikkelen. Het totale onderzoek betreft geen omvattende evaluatie, maar dient door quick scans de belangrijkste indicatoren te 'monitoren' om daarmee zicht te krijgen op veranderingen in de prostitutiesector. Om de materie onderzoekbaar te maken is er een verdeling in deelonderzoeken gemaakt, vooral gebaseerd op de te benaderen onderzoekspopulatie. Op basis van de uitkomsten van de deelonderzoeken,

waaronder dit deelonderzoek, zal in de loop van dit jaar (2002) worden geëvalueerd welke ontwikkelingen in de eerste periode na de wetswijziging hebben plaats gevonden. Deze evaluatie zal overeenkomstig de toezegging aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het rapport dat voor u ligt, betreft het deelonderzoek naar prostituees in moeilijk toegankelijke sectoren, zoals straatprostitutie, thuisprostitutie, escort, O6-prostitutie. Verder richt het deelonderzoek zich op de volgende aspecten: illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid. Het doel van het deelonderzoek is inzicht te krijgen in de aard en omvang van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en/illegalere prostitutie en de mogelijke verschuivingseffecten ten gevolge van de opheffing van het bordeelverbod voor deze drie aspecten. Wanneer we in dit rapport om kort te zijn het begrip illegaliteit gebruiken, doelen we hiermee op het verschijnsel dat buitenlanders (vrouwen en soms ook mannen) werkzaamheden verrichten in de prostitutie zonder verblijfstitel waarmee het verrichten van arbeid is toegestaan (zie ook hoofdstuk 3).

Idealiter wordt eerst een nulmeting verricht voordat het beleid wordt ingevoerd, zodat men bij de evaluatie het verschil tussen uitgangssituatie en huidige situatie in kaart kan brengen. Dit is slechts ten dele gebeurd¹ en in ieder geval niet voor de aspecten illegaliteit, minderjarigheid en onvrijwilligheid.

Gezien de moeilijke toegankelijkheid van de te onderzoeken verschijnselen is in dit deelonderzoek gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Deze aanpak wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

Het ministerie van Justitie stond bij aanvang van dit onderzoek de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen voor ogen:

1. In welke mate is er in bovengenoemde periode bij de verschillende vormen van prostitutie (ramen, clubs, straat, thuiswerk, escort) sprake van exploitatie van onvrijwillige prostitutie en prostitutie van personen zonder geldige verblijfsvergunning?
2. Zijn er schattingen te geven voor de eventuele ontwikkeling in de mate waarin dergelijke exploitatie van prostitutie wordt bedreven, in de aanloopfase naar de opheffing van het algemeen bordeelverbod per 1 oktober 2000 en gedurende het eerste jaar na de opheffing van het verbod? Is er in de aanloop naar de opheffing van het algemeen bordeelverbod sprake geweest van verplaatsing van (exploitatie van) onvrijwillige prostitutie tus-

¹ Visser en Oomens (2000), Venicz e.a. (2000), Vanweesenbeeck e.a. (2000).

sen de verschillende vormen van prostitutie (bijvoorbeeld naar vormen die moeilijker door overheden te reguleren en te controleren zijn, zoals de escort)?

3. Is er in de aanloop naar de opheffing van het algemeen bordeelverbod per 1 oktober 2000 en in het jaar daarna sprake geweest van verplaatsing van onvrijwillige of illegale prostitutie naar andere locaties/gemeenten (bijvoorbeeld naar locaties/gemeenten waar minder streng wordt gecontroleerd)?
4. Wat zijn de motieven voor mogelijk geconstateerde verplaatsingen?
5. In hoeverre is er in de aanloop naar de opheffing van het algemeen bordeelverbod per 1 oktober 2000 en in het jaar daarna sprake geweest van een toename of afname in dwang en/of overwicht die gepaard gaat met onvrijwillige prostitutie, zowel voor minderjarigen als voor meerderjarigen?
6. Wat is er bekend over eventuele verplaatsingseffecten van criminele randverschijnselen, zoals verstoringen van de openbare orde, drugshandel, wapenhandel, geweldpleging tegenover prostituees en prostituanten sinds de wetswijziging?

De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van begin september 2001 tot begin april 2002.

Hoofdstuk 6 Conclusies

6.1 Inleiding

Doel van dit onderzoek is een indruk te krijgen van de aard en omvang van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen en/of illegale prostitutie. Naast de vraag naar de aanwezigheid van deze vormen van prostitutie is het de bedoeling ook zicht te krijgen op de mogelijke verplaatsingseffecten ten gevolge van de opheffing van het bordeelverbod.

Om dit moeilijk toegankelijke onderzoeksthema inzichtelijk te maken is ervoor gekozen gebruik te maken van een kwalitatieve sociaal wetenschappelijke onderzoeksaanpak. Op deze manier is geprobeerd het fenomeen van onvrijwillige en illegale prostitutie vanuit meerdere gezichtspunten en met uiteenlopende methoden te bestuderen. Het karakter van het onderzoek was verkennend.

De oorspronkelijke onderzoeksvragen zijn moeilijk te beantwoorden. Dit om drie redenen. Allereerst zijn de vragen kwantitatief van aard. De te onderzoeken verschijnselen spelen zich per definitie grotendeels in het verborgene afspelen en een kwantitatieve aanpak is dan minder geschikt, omdat onduidelijk blijft wat wel en niet te achterhalen is. Ook wordt het verkrijgen van vergelijkend overzicht gehinderd door het feit dat er geen nulmeting heeft plaatsgevonden.

Ten tweede bleek dat de invoering van de wet (vergunningverlening) en handhaving landelijk gezien ongelijktijdig en ongelijkmatig gebeurt. In de oorspronkelijke onderzoeksvragen staan peilperioden genoemd, die een gelijktijdige en eenvormige invoering van de wetswijziging suggereren. Hiervan blijkt in de praktijk geen sprake te zijn. De uitvoering van beleid en handhavende werkzaamheden in het kader van de opheffing van het bordeelverbod houdt landelijk gezien geen gelijke tred. Dit betekent dat er op landelijke schaal geen sprake is van een eenvormig beeld. Er zijn grote verschillen in stand van zaken wat betreft vergunningverlening, handhaving en de uitvoering van het beleid. Er zijn door de decentralisatie van de aanpak naar gemeentelijk niveau niet alleen tussen de verschillende regio's, maar zelfs binnen een en dezelfde politieregio variaties per locatie ontstaan. Natuurlijk speelt ook mee dat er sprake is van een groeiproces voor zowel de bestuurlijke handhaving als de branche.

Ten derde is er sprake van autonome ontwikkelingen zoals onder meer marktinvoeden, technologie en de mondiale oriëntatie van de branche die van invloed zijn op de prostitutie. Dit wordt onderschreven door de deelnemers aan de expertmeeting. Met autonome ontwikkelingen bedoelen we ontwikkelingen die los staan van de opheffing van het bordeelverbod. Deze ontwikkelingen hebben minstens zo sterke effecten op de prostitutie in Nederland als de opheffing van het algemeen bordeelverbod zelf.

De prostitutie vormt een marktsegment waar veel geld mee gemoeid en te verdienen is. De Nederlandse prostitutiebranche is decennia geleden al gedeeltelijk gemondialiseerd en voor sommige ondernemers in deze branche geldt dat zij hun bedrijven jaren geleden geïnnoveerd en gemoderniseerd hebben via nieuwe media, zoals internet en mobiele telefonie en andere weringskanalen, zoals commerciële tv)

6.2 De beantwoording van de onderzoeksvragen

De aanwezigheid in de onderzoeksperiode van (exploitatie van) onvrijwillige prostitutie en prostitutie van personen zonder geldige verblijfsvergunning bij de verschillende vormen van prostitutie (ramen, clubs, straat, thuiswerk, escort).

Allereerst is onder Nederlandse vrouwen de animo om te werken in de prostitutie niet groot. Al tientallen jaren bestaat de populatie prostituees in Nederland voor een aanzienlijk deel uit personen afkomstig uit het buitenland, van wie een deel geen legale status heeft. Een jaar na de opheffing van het bordeelverbod is dat nog steeds het geval.

Zowel in de raamprostitutie, de clubs, de straatprostitutie, het thuiswerk als de escort hebben we prostituees zonder geldige verblijfsvergunning aangetroffen. Voor de straatprostitutie, het thuiswerk en de escort komt dat overeen met onze verwachtingen vooraf. De zeer duidelijke aanwezigheid van prostituees zonder geldige verblijfsvergunning in de raamprostitutie en de clubs, de prostitutievormen waar de handhaving toch stukken eenvoudiger is, was minder voor de hand liggend.

Ook onvrijwilligheid hebben we in verschillende verschijningsvormen en in meerdere variaties (ernstige en minder ernstige vormen) gezien. We hebben hierbij de indruk dat de meest ernstige vormen van onvrijwilligheid in de escort en in de straatprostitutie voorkomen.

Uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van mensenhandel, waarbij met name vrouwen en meisjes naar Nederland komen c.q. gebracht worden om geld te

verdiene door middel van prostitutie. De nadruk ligt hierbij op Oost-Europese landen.

Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie blijken ruim een jaar na de wetswijziging beslist geen uitzonderingen te zijn.

Misleiding, geweld en dwang zijn ingrediënten die deel uitmaken van de delictomschrijving van mensenhandel. Uit de interviews die we gehouden hebben met vrouwen en mannen van buiten de EU die in de prostitutie werkzaam zijn, komt ten aanzien van deze kwestie het volgende beeld naar voren. Er lijkt sprake te zijn van een soort schaal die loopt van ernstige vormen van mensenhandel (grote misleiding en ernstige vormen van geweld) tot lichte vormen die bijna onder mensensmokkel vallen, ware het niet dat het werk in de prostitutie betreft. Prostituees van buiten de EU voelen zich zelf in dat laatste geval niet per definitie slachtoffer van mensenhandel. Het werk in de prostitutie in Nederland kan ook een beredeneerde keuze zijn. Het kan zelfs een emancipatoire keuze zijn (economische zelfstandigheid, geslachtsverandering transseksuelen). Er zijn grote individuele verschillen in de situatie waarin prostituees verkeren en in de mate van misleiding, geweld en dwang waarmee zij geconfronteerd worden.

In grote lijnen toont ons onderzoek aan dat het handhavingsbeleid (bestuurlijk en strafrechtelijk) effect heeft gehad op het handelen van prostituees en exploitanten. Er is een andere verhouding tussen vraag en aanbod ontstaan.

Daarentegen is ook duidelijk geworden dat er grote verschillen zijn per locatie. Zowel tussen regio's als tussen gemeenten vallen er verschillen te constateren, omdat zowel de vergunningverlening als de handhaving ongelijkmatig gebeuren. We hebben de indruk dat er zowel voor de vormen van prostitutie als de locaties waar prostitutie plaatsvindt sprake is van verschuivingen binnen de subcircuits.

In bepaalde locaties is de handhaving (strafrechtelijk en/of bestuurlijk) minder strak en is er min of meer sprake van een gedoogbeleid en daar treffen we ook in de goed zichtbare prostitutievormen, zoals ramen en clubs, prostituees zonder geldige verblijfsvergunning aan.

Is er sprake geweest van verplaatsing van (exploitatie van) onvrijwillige prostitutie tussen de verschillende vormen van prostitutie (bijvoorbeeld naar vormen die moeilijker door overheden te reguleren en te controleren zijn, zoals de escort)? Wat is er te zeggen over de invloed van de wetswijziging?

Verschuivingen en verplaatsingen in de prostitutie traden ook al voor de opheffing van het bordeelverbod op. De prostitutie werd altijd al gekenmerkt door een bepaalde vluchtigheid. Er is daarnaast sprake van autonome ontwikkelingen, dat wil zeggen ontwikkelingen die los staan van de opheffing van het bordeelverbod. Deze autonome ontwikkelingen hebben minstens zo sterke effecten op de prostitutie in Nederland als de gevolgen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod.

We krijgen zowel op basis van de interviews als observaties de indruk dat ten gevolge van de handhaving van het nieuwe prostitutiebeleid niet alleen het tempo, maar ook de noodzaak van de verplaatsingen zijn vergroot om zich bezig te kunnen houden met strafbare vormen van exploitatie. Dit wordt bevestigd door de deelnemers aan de expertmeeting.

Wat betreft verplaatsingseffecten ten aanzien van vormen van prostitutie zijn we op basis van de interviews en observaties de volgende patronen op het spoor gekomen:

- Verplaatsing richting escort.
- Verplaatsing richting niet-officiële prostitutieplaatsen (kroegen en dergelijke, panden zonder prostitutiebestemming, auto's, park, bos, parkeerplaats, motel, bij klant thuis, bij prostituee thuis, seksparties, parenclubs, etc.).
- Verplaatsing richting straatprostitutie.
- Verplaatsing richting virtuele bemiddeling//virtuele exploitatie via internet.

De escort onttrekt zich aan het zicht van de politie en aan dat van de hulpverlening. Deze vorm van prostitutie biedt namelijk de mogelijkheden tot individuele aanpassingen op maat voor prostituees en voor exploitanten en anderen die hier geld aan verdienen in reactie op de veranderende omstandigheden, waaronder de intensiteit van het handhavingsbeleid. Verder is er onvoldoende bekend over de invloed hierop van (eventuele) veranderingen en ontwikkelingen ten aanzien van de vraagzijde: wat willen de klanten; biedt hen dit ook maatwerk?

Er is sprake van een toename van escortactiviteiten. De verschuiving richting escort die de meerderheid van de respondenten noemt, is voor een deel toe te schrijven aan het ontstaan van allerlei nieuwe vormen en tussenvormen die elementen van escort in zich hebben. Als men spreekt over het verdwijnen van prostituees richting escort, bedoelt men niet alleen die vorm van prostitutie waarbij de klant telefonisch contact legt met een tussenpersoon of bedrijf dat bemiddelt tussen de wensen van de klant (gezelschap en/of seksuele dienstverlening) en de prostituee. Er blijkt sprake te zijn van een breder scala aan

verschijningsvormen, waaronder naast de klassieke escort allerlei andere verschijningsvormen van mobiel werken: via 06-nummers en op allerhande plekken.

Ook valt op dat de markt van de echte escort er marktsegmenten bij gekregen heeft. Naast representatieve en glamorous escortdames is er niet alleen een aanbod van vrouwen zonder die chique uitstraling, maar ook van wat op internet en in advertenties 'amateurhoeren' genoemd worden.

De term escort is hiermee een soort containerverschijnsel geworden. Niet iedere prostituee kan in alle prostitutiebranches werken, maar in wat exploitanten tegenwoordig als escort presenteren kan wel iedere prostituee werken.

Is er ten gevolge van de opheffing van het algemeen bordeelverbod sprake geweest van verplaatsing van onvrijwillige of illegale prostitutie naar andere locaties of gemeenten (bijvoorbeeld naar locaties of gemeenten waar minder streng wordt gecontroleerd)?

We hebben dergelijke verplaatsingseffecten kunnen constateren. Er treden verplaatsingseffecten op die verbeeld kunnen worden door middel van de metaforen waterbedeffect en blazen in een volle asbak.

Het waterbedeffect is een metafoor die ook bruikbaar is voor de effecten die optreden ten gevolge van handhaving van drugsbeleid. Als je gebruikers en dealers verjaagt uit het centrum van de stad duiken ze op in de buitenwijken. Hard drukken (strakke handhaving) op één plaats heeft effect op de plaats waar je drukt (sanering van de prostitutiebranche). Duidelijk te constateren was dat in de onderzoeksperiode mensenhandel zich verplaatste van locaties waar streng gecontroleerd werd naar locaties waar dat minder streng gebeurde. Plaatsen waar minder streng gecontroleerd wordt, zijn bij prostituees zonder geldige vergunning algemeen bekend ('free towns').

Ten tweede is er sprake van verplaatsingseffecten in die zin dat de sector zich niet geheel laat saneren en naar uitwegen zoekt. Dit heeft verplaatsingseffecten tot gevolg als opduiken op andere (oneigenlijke) plekken met andere verschijningsvormen in grotere onzichtbaarheid. Het is de vraag of dat wenselijk is. Een complicerende factor is dat de vergunningverlening (bestuurlijke handhaving) soms nog niet op orde is of de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving zijn niet goed op elkaar afgestemd. Dit heeft rechtsongelijkheid van exploitanten en prostituees tot gevolg.

Dit tweede effect (het 'blazen in een volle asbak') betekent dat er sprake is van een sterke fragmentering van de prostitutie. De fragmentering van prostitutie-activiteiten levert grote problemen op in de uitvoering (handhaving en hulpverlening), omdat met name door dit effect handhavende en controlerende

instanties steeds verder het zicht verliezen op de aanwezigheid van illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid.

Men zoekt naar wegen om prostituees aan de slag te houden maar dan buiten de vergunde sector om, waardoor er een gefragmenteerd 'grijs circuit' ontstaat. Enige voorbeelden zijn:

- Prostitutieactiviteiten onder een andere noemer (bijvoorbeeld 'zonnestudio', voetmassagepraktijk, reflexologiepraktijken en andere alternatieve medische praktijken, maar ook zoiets als een 'erotische kapsalon'). Hierbij dient wel aangetekend te worden dat bepaalde nieuwe producten ook los van de ontwikkelingen in verband met de wetwijziging op de markt gezet worden (zie ook punt 4, hierna).
- Opleving van het animeren (bars, cafés en dergelijke).
- Prostitutie in bepaalde sauna's en seksshops.
- Prostitutie in woonhuizen en dergelijke (thuiswerk).

Samengevat is er sprake van (snellere) verplaatsingen met name naar locaties waar gedoogd wordt, van nieuwe vormen, grote logistieke mogelijkheden, en voor politie en hulpverlening meer onzichtbaarheid en moeilijker traceerbaarheid.

Bij de regulering van de prostitutiebranche gaat het in feite om het vinden van het juiste schaalniveau voor elk probleem. De decentralisatie van het beleid is een begrijpelijke ontwikkeling. Signalering en handhaving vinden plaats op het juiste schaalniveau, namelijk in de lokale gemeenschap, dichtbij de burger. Met name de locatiegebonden inrichtingen, zoals de clubs, kunnen daarmee in principe afdoende worden gereguleerd. Problemen doen zich nu voor op die plaatsen waar de handhaving, dat wil zeggen de *bestuurlijke* handhaving (vergunningverlening) niet op orde is.

De prostitutievormen die niet of nauwelijks aan een specifieke locatie gebonden zijn, zoals de escort en bemiddeling via internet, worden op die manier echter niet gereguleerd. Deze mobiele vormen overstijgen ook het lokale schaalniveau.

Sommige problemen manifesteren zich op regionale schaal, sommige op landelijke schaal en sommige internationaal. In dit opzicht lijken gemeenten met internationale problemen geconfronteerd te worden. Een uitsluitend gebiedsgerichte aanpak is ten aanzien van de meer mobiele vormen van prostitutie dan ook niet afdoende.

Wat zijn de motieven voor mogelijk geconstateerde verplaatsingen?

Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen verplaatsingen ten gevolge van het handhavingsbeleid en autonome ontwikkelingen van de prostitutiebranche. Dit onderscheid is theoretisch; in de praktijk loopt dit door elkaar.

Voor sommige exploitanten lijkt een boetebedrag in het kader van strafrechtelijke handhaving te behoren tot een te riskeren bedrijfsrisico. Blijkbaar is het te werkstellen van illegalen voor hen nog steeds lonend.

Wanneer ten gevolge van een strakke gecombineerde strafrechtelijke én bestuurlijke handhaving de pakkans voor exploitanten sterk vergroot is, zullen zij geen of minder snel illegalen in dienst nemen. De prostituee loopt in dit opzicht geen risico, maar de exploitant wel. Prostituees zonder geldige verblijfstitel worden geweerd uit de vergunde bedrijven. Een deel van deze prostituees en degenen die hen in de prostitutie brengen zoekt vervolgens hun weg elders.

De motieven van prostituees en mensenhandelaren tonen de mechanismen waaronder de sector zich ontwikkelt langs autonome lijnen. Dit betreft in elk geval de komst van personen uit Oost-Europa uit economische motieven en de daarmee verband houdende illegalen- en werkvergunningenproblematiek. Het naar Nederland komen van vrouwen die werk zoeken uit deze regio is moeilijk te stoppen. Illegale vrouwen en vrouwen die zonder werkvergunning in Nederland zijn, zijn momenteel uitermate gemotiveerd om hier geld in de prostitutie te verdienen, want diverse landen in Oost-Europa en elders zijn zeer arm en uitermate onveilig. Zij kunnen wat betreft inkomsten geen emplot vinden dat vergelijkbaar is met de prostitutiesector onder meer in Nederland. De komst van economische vluchtelingen uit Oost-Europa is een autonome ontwikkeling die zich weinig aantrekt van de intensiteit van het handhavingsbeleid in Nederland.

Het is de vraag of de landelijke overheid in haar decentralisatiebeleid voldoende rekening houdt met andere ontwikkelingen dan de opheffing van het bordeelverbod die evenzeer invloedrijk zijn op de doelstellingen van het prostitutiebeleid. De prostitutie vormt een marktsegment waar veel geld mee gemoeid en te verdienen is. De Nederlandse prostitutiebranche is decennia geleden al gedeeltelijk gemonialiseerd en voor sommige ondernemers in deze branche geldt dat zij jaren geleden sterk gemoderniseerd zijn (nieuwe media, zoals internet en mobiele telefoon en andere wervingskanalen, zoals commerciële tv).

De aanwezigheid van en eventuele toename of afname in dwang en/of overwicht die gepaard gaat met onvrijwillige prostitutie, zowel voor minderjarigen als voor meerderjarigen.

Er ontstaan als gevolg van de bovengenoemde ontwikkelingen nieuwe vormen van organisatie én er ontstaat desorganisatie (mobiel werken, ieder voor zich, individualisering). De desorganisatie kan een vermindering van de bescherming van de prostituees tot gevolg hebben. Zij worden aan grotere risico's blootgesteld, voormalige beschermingsstructuren vallen weg. Er is sprake van individualisering. Prostituees zonder legale status zijn lastiger bereikbaar geworden voor de hulpverlening. Mede onder invloed van het strengere regime en de technische en logistieke mogelijkheden werken illegale prostituees voor een deel geïsoleerd, vanuit een steeds veranderende omgeving die een niet-officiële (vergunde) prostitutieomgeving is. De verplaatsingen verhinderen dat prostituees ergens wortelen en de weg leren kennen. Dit maakt de prostituees kwetsbaar voor uitbuiting.

We hebben de indruk dat de situatie minder sterk veranderd is ten aanzien van minderjarigen. Zij werkten ook voor de wetswijziging al in meer verborgen circuits. Minderjarigen die werken voor een pooier staan onder voortdurende en uitgebreide controle. Dit maakt hen bijzonder moeilijk bereikbaar voor hulpverlening en politie, maar ook voor onderzoekers. Onder thuisloze jongeren is prostitutie geen ongewoon verschijnsel. Zij werken doorgaans niet in pooierachtige constructies.

Wat is er bekend over eventuele verplaatsingseffecten van criminele randverschijnselen als verstoringen van de openbare orde, drugshandel, wapenhandel, geweldpleging tegenover prostituees en prostituanten sinds de wetswijziging?

Het onderzoek heeft in beperkte mate informatie over criminele randverschijnselen opgeleverd. We zijn vrijheidsberoving, misleiding, bedreiging, financiële uitbuiting, chantage en geweldpleging (schoppen, slaan) tegenover prostituees tegengekomen, maar ook seksueel geweld (verkrachting) om vrouwen in de prostitutie te brengen of te houden. Ook kan er sprake zijn van financiële criminaliteit, zoals het witten van geld via seksbedrijven en handel in drugs en wapens, autodiefstal.

Zowel volgens de geïnterviewde politiefunctionarissen als volgens deelnemers aan de expertmeeting is er sprake van een toename van documentenfraude.

Daarentegen is er niets bekend over eventuele verplaatsingseffecten van deze criminele randverschijnselen.

Literatuur

Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie van het College van procureurs-generaal, 29-06-1999.

Achtergrondinformatie strafzaken tegen verdachten van mensenroof en mensenhandel. Openbaar Ministerie Zutphen.

Ayotte, W. (2000). *Seperated children coming to Western Europe. Why they travel. How they arrive.* Save the Children (z.p.)

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

Dijk, R. van e.a. (2000). *Een schijn van voodoo. Culturele achtergronden van de handel in Nigeriaanse meisjes voor de Nederlandse prostitutie, een verkenning.* Leiden: African Studies Centre.

Fortuin, K. (1998). *Sociale infrastructuur, regie en ketenverantwoordelijkheid in de grote steden.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gewest Noord-Limburg (z.j). *Draaiboek handhaving prostitutiebeleid Limburg-Noord.* Venlo.

Goderie, M.J.H. & Huntjens, K. (1997). *De huiskamerprojecten voor straatprostituees in Nederland.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Handboek Lokaal Prostitutiebeleid (1999). Ministerie van Justitie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG-uitgeverij, Den Haag.

Haveman, R. & Wijers, M. *Sekswerk.* De moraal van seks voor geld. In *Nemesis*, jg. 17, november/december 2001, nummer 6.

Hoogendoorn, M. (1997). *Kinderprostitutie in Nederland.* Den Haag: Terre des Hommes.

Kamerstukken 25 437 vergaderjaar 1999-2000.

Klerks, P. e.a. (2000). *Escort in Amsterdam. Een onderzoek naar aard en omvang van escortservices in de gemeente Amsterdam.* Den Haag: Eysink, Smeets & Etman.

Nadeau, R & Niemi, R.G. (1995). *Educated Guesses: The process of answering factual knowledge questions in surveys.* In: *The public opinion quarterly*, vol 59, issue 3 page 323-346.

Nieuwsbrief Helpdesk prostitutie VNG

Rijker, C. (2000). Van asielzoekster tot prostituee. De aanpak van de handel in Nigeriaanse alleenstaande minderjarige asielzoeksters. In *Nemesis*, 2000, nr. 1.

Thuisprostitutie stuit op huurcontract. In: *Binnenlands Bestuur* 9 2/3/2001.

Toespraak minister van Justitie tijdens eerste voorlichtingsbijeenkomst over opheffing bordeelverbod. WTC Rotterdam, 19 mei 1999.

Vanwesenbeeck, I. & Venicz, L. (2000). *Er gaat iets veranderen in de prostitutie... De sociale positie en het psycho-sociaal welzijn van prostituees in prostitutiebedrijven voorafgaand aan de opheffing van het bordeelverbod.* Utrecht: Nederlands Instituut voor Sociaal Sexuologisch Onderzoek (NISSO).

Venicz L. & Vanwesenbeeck, I. (1998). *Aard en omvang van (gedwongen) prostitutie onder minderjarige (allochtone) meisjes.* Utrecht: NISSO.

Venicz, L., Nencel, L. & Visser, J. (2000). *Trends in prostitutie en beleid.* Amsterdam: Mr. A. de Graafstichting.

Visser, J. & Oomens, H. (2000). *Prostitutie in Nederland in 1999.* Amsterdam: Mr. A. de Graafstichting.

Verbeek, H. (red) (2000). *Opheffing bordeelverbod. Een onderneming voor prostituees.* Amsterdam: De Rode Draad.

Vervolgotitie Prostitutiebeleid Limburg-Noord. (2000).

Werkgroep Regionaal Prostitutiebeleid Twente. (2000). *Regionaal Prostitutiebeleid Twente.* Enschede.

Witlage, J. (2002). *Jongens prostitutie Project. Jaarverslag 2001.* Groningen: GGD Hulpverleningsdienst Groningen.