

Ontwikkelingen in de prostitutiebranche

Een literatuur- en documentenstudie op landelijk niveau
en specifiek voor Den Haag

NOTITIE 7 februari 2020

Rebecca Rijnink
Anton van Wijk

Bureau **Beke**

Inhoud

1	Inleiding, vraagstelling en methoden van onderzoek	3
2	Ontwikkelingen in Nederland	5
2.1	Aard en omvang	5
2.1.1	Aanbod	6
2.1.2	Omvang	7
2.1.3	Achtergrond en kenmerken	9
2.1.3	Verplaatsingseffecten	10
2.1.4	Mensenhandel	12
2.2	Sociale positie	13
2.2.1	Arbeidsvoorwaarden en arbeidsrelatie	13
2.2.2	Gezondheid en welzijn	14
2.2.3	Werkervaring en mobiliteit	14
2.2.7	Belemmeringen	15
2.3	Gemeentelijk beleid	16
2.3.1	Ontwikkelingen	17
2.3.2	Toezicht en handhaving	18
2.3.3	Wet regulering sekswerk	20
2.4	Ingrepen in de branche	22
3	Prostitutie in Den Haag	30
3.1	Prostitutiebranche in Den Haag	30
3.2	Sociale positie	36
3.3	Ingrepen in de Haagse branche	38
3.4	Prostitutiebeleid Den Haag	40
4	Samenvattende conclusies	43
4.1	Ontwikkelingen aard en omvang prostitutie	43
4.2	Typering sociale positie sekswerkers	43
4.3	Gemeentelijk beleid	44
4.4	Ingrepen in de branche	44
4.5	Verbeteringen positie sekswerkers	45
4.6	Aandachtspunten ten aanzien van de verplaatsing	46
4.7	Slotbeschouwing	46
	Referenties	48

1 Inleiding, vraagstelling en methoden van onderzoek

In 2018 heeft het college van B&W van de gemeente Den Haag het besluit genomen om de raamprostitutie te verplaatsen van het centrum (Doubletstraat en Geleenstraat) naar een nieuwe locatie, vlakbij het Schenkviaduct. In het coalitieakkoord 'Den Haag, stad van kansen en ambities 2018-2022' is aangegeven dat het college zich zal inzetten om de werksituatie van de Haagse sekswerker te verbeteren, uitbuiting te bestrijden en overlast voor de buurt te beperken.

In het kader van dit voornemen zijn vanuit de gemeente diverse activiteiten ontplooid, waaronder het voeren van gesprekken met (belangenorganisaties van) sekswerkers, exploitanten, omwonenden en welzijnswerkers. Externe partijen willen in de nieuwe locatie investeren. SHOP¹ heeft reeds onderzoek gedaan onder de sekswerkers en er loopt thans een onderzoek naar de impact van de verplaatsing op de beoogde bestemming. Voor een afgewogen oordeel vindt het college het bovendien noodzakelijk om in algemene zin zicht te krijgen op het fenomeen prostitutie en de ontwikkelingen daarin. In opdracht van de gemeente Den Haag heeft Bureau Beke onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in de prostitutiebranche, op zowel landelijk niveau als specifiek voor Den Haag. De volgende onderzoeksvragen zijn daartoe geformuleerd:

1. Welke ontwikkelingen zijn er wat betreft aard en omvang van de prostitutie?
 - a. Soorten aanbod (offline en online)
 - b. Legaal/niet legaal
 - c. Verplaatsingseffecten
 - d. Mensenhandel
2. Hoe kan de sociale positie van de sekswerkers worden getypeerd?
3. Welke vormen van gemeentelijk beleid worden gevoerd ten aanzien van de prostitutiebranche?
4. Zijn er voorbeelden van allerlei interessante (al dan niet geslaagde) ingrepen in de branche, in de bestaande verhoudingen tussen sekswerker, exploitant en vastgoedeigenaar?
5. In hoeverre zijn er ervaringen met het daadwerkelijk voor de sekswerkers verbeteren van het exploitatiemodel / het verbeteren van hun positie in de keten?
6. Welke conclusies volgen uit het voorgaande met het oog op de voorgenomen verplaatsing van de raamprostitutie in Den Haag?

1. Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel.

Methodiek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is er een literatuur- en documentenstudie uitgevoerd, afgebakend tot de kernpublicaties uit de periode 2000-2019. Aanvullend zijn er nog vier interviews gehouden met deskundigen in en buiten Den Haag om de actuele ontwikkelingen te kunnen optekenen.

2 Ontwikkelingen in Nederland

In dit hoofdstuk komen de ontwikkelingen in de prostitutie op landelijk niveau aan bod. De kernpublicaties rondom prostitutie uit de periode 2000-2019 vormen hiervoor de basis. Het startpunt van dit onderzoek ligt in het jaar 2000, aangezien toen het bordeelverbod is opgeheven. Hiermee is de voorheen gedoogde exploitatie van vrijwillige prostitutie gelegaliseerd (Van Wijk et al., 2014). Allereerst komen aard en omvang aan bod. Daarna wordt de sociale positie van sekswerkers in Nederland belicht. Vervolgens komen de diverse vormen van gemeentelijk beleid in relatie tot prostitutie aan de orde. Het hoofdstuk besluit met al dan niet geslaagde ingrepen in de branche, met de intentie om de positie van sekswerkers te verbeteren.

2.1 Aard en omvang

In deze paragraaf wordt de aard en omvang van de prostitutiebranche in Nederland uiteengezet. In box 1 worden de begrippen legale- en illegale prostitutie toegelicht. Vervolgens wordt het aanbod binnen de prostitutiebranche en de ontwikkelingen daarin beschreven. De omvang van de branche volgt daarna onder 2.1.2. Achtergronden en kenmerken van sekswerkers beschrijven we onder 2.1.3. Verplaatsingseffecten worden onder 2.1.4 behandeld. De paragraaf sluit af met mensenhandel in relatie tot prostitutie.

Box 1 – Legale en illegale prostitutie

De opheffing van het bordeelverbod in 2000 zorgt voor een strikte scheiding tussen legale en illegale prostitutie. Hiermee kregen gemeenten de bevoegdheden om met een vergunningenbeleid de prostitutiebranche te reguleren en daarmee eigen beleid te voeren. Hierdoor kan het prostitutiebeleid per gemeente verschillend zijn. Het voormalig wetsvoorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) beoogde door middel van regulering misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken en meer zicht te krijgen op de branche.² Een van de maatregelen in het kader van de Wrp was de invoering van een landelijk en uniform vergunningstelsel om verschillen in beleid te minimaliseren en verplaatsingseffecten tegen te gaan. Andere onderdelen van het voormalige wetsvoorstel waren onder andere de registratieplicht, een leeftijdsverhoging en een vergewisplicht voor de klant.

Er zijn twee vormen van prostitutie te onderscheiden: legaal en illegaal. Legale prostitutie kan worden onderverdeeld in vergund en niet-vergund: prostitutie is legaal wanneer daar een vergunning voor is, maar ook wanneer daar geen vergunning voor nodig is. In het laatste geval zijn er geen vergunningseisen gesteld door een gemeente. Gemeenten zijn (nog) niet verplicht prostitutie te reguleren. Zo zijn thuiswerk en escort niet overal vergunningsplichtig (Nationaal Rapporteur, 2016). Prostitutie is illegaal wanneer dat in strijd is met de nationale³ of lokale wet- en regelgeving. Het laatste houdt in dat er prostitutie zonder vergunning plaatsvindt, terwijl er een vergunningsvereiste geldt in de desbetreffende gemeente (Nationaal Rapporteur, 2016).

2. https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32211_wet_regulering_prostitutie

3. Prostitutie is in strijd met de nationale wetgeving, wanneer sprake is van onder andere mensenhandel, illegaliteit of minderjarigheid.

2.1.1 Aanbod

Het aanbod van prostitutievormen is divers en heeft sinds het jaar 2000 een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. De veelvoorkomende sectoren in de prostitutie zijn als volgt: raamprostitutie, prostitutie in clubs/bordelen en privéhuizen, thuisprostitutie, escortprostitutie en straatprostitutie (Daalder, 2007; 2015⁴). De verschillen tussen deze verschijningsvormen liggen besloten in de gebondenheid aan een locatie – waar raamprostitutie plaatsgebonden is, is escortprostitutie dat niet – en het feit dat sommige prostitutievormen een vergunning vereisen en andere niet (Daalder, 2007). Raamprostitutie is de meest zichtbare vorm van prostitutie, waarbij de werving van klanten vanachter een raam gebeurt. Kenmerkend voor de raamprostitutie is dat de sekswerker tijdens het werven van klanten zichtbaar is vanaf de openbare weg (Daalder, 2015). Prostitutie in clubs, bordelen en privéhuizen vindt plaats in besloten ruimtes en is voor het publiek toegankelijk. Deze vorm van prostitutie kenmerkt zich door de beschikking over een ontvangstruimte, waar de klant kan kiezen uit meerdere sekswerkers. Meestal hebben deze clubs een bar en een horecaverunning naast de exploitatievergunning. Privéhuizen onderscheiden zich hiervan, omdat zij geen bar en horecaverunning hebben (Daalder, 2015). In het geval van thuisprostitutie werkt de sekswerker vanuit huis (Nationaal Rapporteur, 2016). Thuisprostitutie is over het algemeen legaal, mits de prostitutie geen bedrijfsmatig karakter heeft. Het actief werven van klanten via het internet maakt thuisprostitutie bedrijfsmatig en daarmee illegaal. Toch verschilt dit per gemeente: de term ‘bedrijfsmatig werken’ wordt verschillend toegelicht en geïnterpreteerd (Nijkamp et al., 2014). Escortprostitutie is een niet-locatiegebonden vorm van prostitutie, dat in dienst van bedrijven, maar ook door zelfstandig werkende sekswerkers kan worden uitgeoefend. Kenmerkend voor escortprostitutie is dat de klant telefonisch of via het internet contact legt met een tussenpersoon of met de sekswerker zelf en dat de klant de locatie kiest (Daalder, 2007). De laatste veelvoorkomende vorm volgens Daalder (2007) is straatprostitutie, waarbij de sekswerker de klant werft op straat. Straatprostitutie is legaal op daartoe aangewezen plekken; tippelzones, en illegaal daarbuiten. De seksuele diensten worden op diverse plekken verleend, zogenoemde afwerkplekken of bijvoorbeeld in de auto (Daalder, 2007).

Daalder (2007) meent een aantal ontwikkelingen te zien vanaf de opheffing van het bordeelverbod. Zo is er sprake van een opkomst van prostitutiecontacten in inrichtingen waar officieel geen prostitutie plaatsvindt, zoals in sauna's en parenclubs. Hierdoor worden seksuele diensten steeds meer onder een dekmantel aangeboden. Zowel klant als sekswerker zijn in deze inrichtingen een betalend bezoeker, wat het moeilijk maakt prostitutiecontacten vast te stellen (Daalder, 2007). Daarnaast blijkt dat het aantal vergunde seksinrichtingen tussen 2000 en 2006 is afgenomen met een zesde. Volgens Daalder (2007) hangt die afname samen met een verslechterde economische situatie, de invoering

4. Zowel in 2006 als in 2014 zijn er drie deelonderzoeken uitgevoerd die samen zijn genomen in de overkoepelende rapportages van Daalder in 2007 en 2015. De drie deelonderzoeken uit 2006 zijn uitgevoerd in het kader van de opheffing van het bordeelverbod. De drie deelonderzoeken uit 2014 zijn uitgevoerd in het kader van het wetsvoorstel uit 2009, de Wet regulering prostitutie.

van de euro, digitalisering, een toename van de escortbranche, 06-seksbedrijven en thuisprostitutie. Daarnaast wordt de erotisering van het uitgaansleven benoemd als concurrent: het makkelijker verkrijgen van gratis seks. Andere ontwikkelingen die worden genoemd door Daalder (2007), zijn het sluiten van tippelzones en verplaatsingen in de prostitutiemarkt. Een voorbeeld is de verplaatsing van prostitutie naar saunaclubs, mede door de behoefte aan ontspanning onder prostituanten.

Recentere ontwikkelingen in de prostitutiebranche worden beschreven door Van Wijk et al. (2017). De daling van de locatiegebonden vormen van prostitutie zoals raamprostitutie, clubs en privéhuizen heeft zich verder doorgezet (Daalder, 2015; Van Wijk et al., 2010; 2017). Het lijkt erop dat niet-locatiegebonden prostitutie de overhand krijgt over locatiegebonden vormen, met uitzondering van thuisprostitutie. Dit is tevens terug te zien in de daling van het aantal klanten in de vergunde sector: klanten worden ook op het internet geworven door thuissekswerkers (Nijkamp et al., 2014). Daarnaast suggereren Nijkamp e.a. (2014) een toename van het aantal niet-vergunde thuiswerkers en escorts. Meerdere onderzoeken ondersteunen de verwachting dat de vraag naar flexibelere vormen van prostitutie, niet-locatiegebonden, zal toenemen door de mogelijkheden van het internet (Nijkamp et al., 2014; Van Wijk et al., 2017). Zo is het aantal geregistreerde escortbureaus in Amsterdam tussen 1999 en 2010 sterk gestegen, waar onder andere technologische ontwikkelingen aan hebben bijgedragen (Van Wijk et al., 2017). Het is eenvoudig om onder verschillende bedrijfs- en profielnamen te adverteren met verschillende tarieven. De andere vorm van niet-locatiegebonden prostitutie, straatprostitutie, neemt steeds meer af. Waar schattingen in 2000 nog lagen op maximaal 1.000 straatsekswerkers in Amsterdam, zijn zij in 2007 en 2010 vrijwel geheel uit het straatbeeld verdwenen (Van Wijk et al., 2017). Bovendien wordt straatprostitutie nog slechts in enkele gemeenten toegestaan. Seksuele dienstverlening in massagesalons lijkt nog wel veel voor te komen en is mogelijk zelfs toegenomen de afgelopen jaren (Van Wijk et al., 2017).

2.1.2 Omvang

Het is lastig om betrouwbare uitspraken over de omvang van de branche te doen. Dat hangt deels samen met illegale prostitutie dat veelal onder de radar plaatsvindt en de rol van het internet waar vraag en aanbod bij elkaar komen, buiten het zicht van toezichthoudende en handhavende instanties (Van Wijk et al., 2014). Volgens Daalder (2015) zal de omvang – vanwege het verborgen karakter – nooit precies bekend zijn: een berede-nerde schatting is het maximaal haalbare. Desalniettemin zijn er in een aantal onderzoeken voorzichtige schattingen gedaan van de omvang van de branche.

In twee onderzoeken uit 2014 is er getracht een landelijke schatting te doen van de omvang (Nijkamp et al., 2014; Van Wijk et al., 2014). Van Wijk e.a. (2014) hebben het totaal aantal vergunningen per type seksbedrijf gemeten in de Nederlandse gemeenten. Waar er in 2006 landelijk nog 1.127 vergunningen waren verstrekt, lag dat aantal in 2014 op 674 vergunningen. Deze daling kan samenhangen met de wijziging in de vergunningverlening in sommige gemeenten, maar ook met de sluiting van een aantal raambordelen in Nederland (Daalder, 2015). Het aantal vergunde escortbedrijven is daarentegen wel

toegenomen als gevolg van het instellen van een vergunningsplicht voor dat type seksinrichting, wat tevens de zichtbaarheid bevordert. Er zijn geen betrouwbare cijfers van werkzame sekswerkers in vergunde bedrijven (Daalder, 2015). Betrouwbare, landelijke cijfers voor de omvang van niet-vergunde seksinrichtingen zijn er evenmin, aangezien de gemeenten daar nauwelijks tot geen zicht op hebben (Van Wijk et al., 2014). De gemeenten die enigszins zicht hebben, geven aan dat de meeste niet-vergunde illegale prostitutie in bedrijfsmatige thuisprostitutie, erotische massagesalons en escort lijkt voor te komen. Het beperkte zicht op de omvang van onvergunde en illegale prostitutie heeft te maken met de toegenomen mogelijkheden om anoniem op het internet sekswerk aan te bieden (Van Wijk et al., 2014). Nijkamp e.a. (2014) hebben een schatting van de omvang gemaakt door het aanbod van sekswerkers op internet in kaart te brengen. Het internet kan beschouwd worden als een goede bron, aangezien uit onderzoek blijkt dat bijna alle sekswerkers en prostitutiebedrijven internet gebruiken om klanten te werven (Daalder, 2015). Het aanbod advertenties lijkt op het eerste oog erg groot, maar kan worden teruggebracht tot 8.685 unieke telefoonnummers waarmee geadverteerd wordt. Veel sekswerkers maken gebruik van meerdere advertenties en profielen, maar ook van meerdere telefoonnummers waardoor het aantal sekswerkers in werkelijkheid lager ligt (Nijkamp et al., 2014).

Naast landelijk onderzoek naar de omvang van prostitutie, is er verschillende keren onderzoek gedaan op gemeentelijk niveau. Zo stellen Goderie en Boutellier (2006) dat er in de gemeente Rotterdam dagelijks zo'n 400 personen werkzaam zijn in de legale prostitutie en circa 450 personen in de illegale prostitutie. Volgens hen is de omvang van de illegale prostitutiebranche mogelijk groter dan de omvang van de vergunde branche (Goderie & Boutellier, 2006). In 2009 doet de gemeente Utrecht eveneens een schatting van de omvang: zij denken dat er minimaal 200 tot 300 illegale thuiswerkers en escorts actief zijn. De omvang van niet-vergunde illegale bedrijven is volgens hen beperkt en tevens het 'tippelen' buiten daarvoor bestemde zones en elders in de stad komt weinig voor (Gemeente Utrecht, 2009). In de gemeente Amsterdam zijn er in 2010 minimaal 5.150 en maximaal 7.660 sekswerkers werkzaam op jaarbasis, zowel vergund als niet-vergund (Van Wijk et al., 2010). Een groot deel van het totaal bestaat uit niet-vergunde prostitutie: minimaal 2.640 en maximaal 2.800. Raamprostitutie, thuisprostitutie en escort (zowel vergund als niet-vergund) zijn de sectoren waarin de meeste sekswerkers werkzaam zijn. Uit onderzoek van Van Wijk e.a. (2017) in de gemeente Arnhem blijkt dat er in 2017 nog negen vergunde sekswerkers in de straatprostitutie werkzaam zijn. De onderzoekers van Bureau Beke hebben ook het niet-vergunde deel van de branche in Arnhem inzichtelijk gemaakt: op het internet staan zo'n 240 unieke advertenties (Van Wijk et al., 2017). Verder zijn er aanwijzingen gevonden voor illegale straatprostitutie en (illegale) prostitutie in massagesalons en hotels, maar niet dat dit op grote schaal plaatsvindt (Van Wijk et al., 2017). In 2018 is de omvang van de straatprostitutie in de gemeente Nijmegen geschat: 42 sekswerkers hebben een pas om op straat te mogen 'tippelen' (Kornmann-Hardeman et al., 2018). Veertien van die sekswerkers hebben een zogenoemde actieve registratie en hebben in de afgelopen twee jaar getippeld in de zone. Het aantal niet-geregistreerde

straatsekswerkers wordt geschat op tien. In totaal telt de gemeente Nijmegen ongeveer 24 straatsekswerkers die in 2018 tippelen of getippeld hebben (Kornmann-Hardeman et al., 2018).

2.1.3 Achtergrond en kenmerken

Ondanks dat de prostitutiebranche niet als een homogene bedrijfstak mag worden beschouwd vanwege de grote variëteit, kunnen er met de nodige slagen om de arm uitspraken gedaan worden over geslacht, leeftijd en herkomst van de sekswerkers (Van Wijk et al., 2010).

Geslacht

Het zijn voornamelijk vrouwen die werkzaam zijn in de prostitutiebranche, maar ook mannen en in mindere mate travestieten en transseksuelen komen in de branche voor (Van Wijk et al., 2014). In het Wallengebied is in 2010 zo'n vijf procent van het mannelijke geslacht, werkzaam als transgender/transseksueel (Van Wijk et al., 2010). In Amsterdamse clubs en privéhuizen zijn 820 sekswerkers werkzaam, waarvan 34 mannen. Geschat wordt dat er in de escort 400 mannen werkzaam zijn en in de thuisprostitutie bieden zich ongeveer 250 mannen aan, van de in totaal 2.000 thuissekswerkers (Van Wijk et al., 2010). In de advertenties op het internet in de gemeente Arnhem is de meerderheid vrouw: 22 procent is man en 7 procent is transseksueel. De overige 2 procent wordt door koppels aangeboden (Van Wijk et al., 2017).

Uit onderzoek van Nijkamp e.a. (2014) komt naar voren dat met name mannelijke sekswerkers op het internet contact leggen via een chatbox, websiteberichten of per e-mail.

Leeftijd

In het onderzoek van Dekker e.a. (2006) is de meerderheid van de sekswerkers tussen de 20 en 29 jaar oud en in het onderzoek van Bleeker e.a. (2014) ligt de gemiddelde leeftijd in de meeste branche-onderdelen relatief hoger: tussen de 33 en 36 jaar. Waar de meerderheid in het onderzoek van Dekker e.a. (2006) start in de prostitutie voor het 25^e levensjaar, ligt de gemiddelde startleeftijd in het onderzoek uit 2014 op 28 jaar (Bleeker et al., 2014). Het aandeel dat voor hun 21^e start ligt tussen de 22 procent en 33 procent. Het aandeel minderjarige starters ligt in beide jaren ongeveer gelijk: vijf procent in 2006 en vier procent in 2014 (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006).

De gemiddelde leeftijd verschilt per branche-onderdeel: in de escort zijn sekswerkers over het algemeen wat jonger en sekswerkers die thuis werken of vanuit massagesalons zijn gemiddeld gezien wat ouder (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006; Van Wijk et al., 2010). In de Amsterdamse raamprostitutie verschilt de leeftijd zelfs per gebied: in het Wallengebied zijn de sekswerkers jonger dan de sekswerkers in het Singelgebied (Van Wijk et al., 2010). In Amsterdam ligt de gemiddelde leeftijd in clubs en privéhuizen rond de 30 jaar en in de escort is het merendeel tussen de 18 en 25 jaar oud. In de straatprostitutie variëren de leeftijden tussen de 25 en 50 jaar. Binnen de raamprostitutie en escort

zijn met name jonge Zuid-Amerikaanse en Oost-Europese vrouwen werkzaam, hoewel er ook Nederlandse vrouwen in de escort werken (Van Wijk et al., 2014). In de thuisprostitutie, in clubs en in privéhuizen lijken vaker autochtone vrouwen met een gemiddeld iets hogere leeftijd (vanaf ongeveer 30 jaar) te werken (Van Wijk et al., 2014).

Herkomst

Uit de literatuur blijkt dat de herkomst van sekswerkers eveneens verschilt per branche-onderdeel (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006; Van Wijk et al., 2010). In de onderzoeken van Bleeker e.a. (2014) en Dekker, Tap en Homburg (2006) is het merendeel van de gesproken sekswerkers afkomstig uit Nederland. Zij zijn vooral werkzaam in clubs of privéhuizen, in de thuisprostitutie en in de escort (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006). In de Amsterdamse prostitutiebranche zijn Nederlandse sekswerkers voornamelijk werkzaam in clubs en privéhuizen, de thuisprostitutie en de straatprostitutie (Van Wijk et al., 2010). Naast Nederlandse sekswerkers, zijn het voornamelijk Surinaamse- en Antilliaanse sekswerkers die werkzaam zijn in de straatprostitutie (Van Wijk et al., 2010).

Daarnaast komen sekswerkers ook uit Oost-Europa, Latijns-Amerika en Azië (Bleeker et al., 2014; Daalder, 2007; Dekker, Tap & Homburg, 2006). Sinds de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese unie, is een sterke toename van sekswerkers uit die landen waarneembaar, met name in de raamprostitutie (Heuts, Tromp & Homburg, 2012; Van Wijk et al., 2010). In de Amsterdamse raamprostitutie zijn Oost-Europese en Zuid-Amerikaanse sekswerkers tezamen in de meerderheid (Van Wijk et al., 2010). In de niet-legale prostitutie blijken buitenlandse sekswerkers in de meerderheid en daarbij geldt dat er overal – in alle prostitutievormen – veel vrouwen uit Oost- en Midden-Europa werkzaam zijn, maar ook Thaise- en Chinese sekswerkers worden in dit deel van de branche gesignaleerd (Daalder, 2007; Van Wijk et al., 2010; Van Wijk et al., 2014). Onderzoek naar de prostitutiebranche in Arnhem is in lijn met het landelijke beeld: een naar verhouding fors deel van de onvergunde sekswerkers is afkomstig uit Oost-Europese of Zuid-Amerikaanse landen (Van Wijk et al., 2017).

2.1.3 Verplaatsingseffecten

Een van de pijlers in het toenmalige voorstel Wrp was het verkleinen van de lokale verschillen in prostitutiebeleid, om zo ook verplaatsingseffecten tegen te gaan. Dit betreft de geografische verplaatsing van prostitutie, maar ook de verplaatsing van de vergunde naar de illegale prostitutiesector. Verplaatsing kan optreden tussen gemeenten (en soms zelfs landen) en tussen prostitutiesectoren (Van Wijk et al., 2014). Hierbij moet vermeld worden dat de prostitutiebranche altijd al een bepaalde vluchtigheid kende: al voor de opheffing van het bordeelverbod traden verschuivingen en verplaatsingen op (Daalder, 2007; Goderie & Boutellier, 2006). De grote mate van mobiliteit heeft verschillende redenen, waaronder het feit dat regelmatig wisselen van werkplek winstgevend kan zijn voor de sekswerker. Een factor die van invloed is op verplaatsingseffecten, is de afname van prostitutielocaties als gevolg van sluitingen en aanpassingen in beleid: straatprostitutie is zo goed als verdwenen maar ook de raamprostitutie wordt ingeperkt (Van Wijk et al., 2014).

Box 2 – Airbnb en prostitutie

Airbnb is een woningverhuursite ten behoeve van vakantieverhuur, maar wordt ook gebruikt voor prostitutie.⁵ In Nijmegen huurde een buitenlandse sekswerker een appartement in Nijmegen om vanuit daar sekswerk te verrichten. Volgens een sekswerkdeskundige maken zowel buitenlandse als Nederlandse sekswerkers gebruik van Airbnb, met een reden. Steeds meer vergunde werkplekken verdwijnen, maar sekswerkers willen hun werk blijven doen. Thuiswerken en prostitutie in hotels is tegenwoordig lastig en Airbnb is een van de manieren voor sekswerkers om hun werk te blijven doen.

Een van de verplaatsingseffecten die bij de ontwikkelingen in het aanbod al werd genoemd, is de verschuiving van zichtbare vormen van prostitutie naar minder zichtbare vormen van prostitutie. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat locatiegebonden prostitutie, met uitzondering van thuisprostitutie, plaats maakt voor niet-locatiegebonden prostitutie (Daalder, 2015; Van Wijk et al., 2010; Van Wijk et al., 2017). Onder andere de digitalisering speelt hierbij een rol: er is sprake van een toename van contactlegging via het internet en sekswerkers gebruiken het internet ook om te adverteren en op die manier klanten te werven (Daalder, 2015; Nijkamp et al., 2014). Deze ontwikkeling is in lijn met de landelijke ontwikkeling dat alle vormen van verkoop en dienstverlening via het internet zijn toegenomen (Daalder, 2015). De verwachting is dat dit zal blijven toenemen en daarmee ook de flexibele vormen van prostitutie via het internet (Daalder, 2015).

Het prostitutiebeleid is sinds de opheffing van het bordeelverbod tamelijk gefragmenteerd: iedere gemeente kan eigen beleid vormgeven of ervoor kiezen geen prostitutiebeleid te ontwikkelen (nuloptie). Als gevolg van het gefragmenteerde beleid, kunnen diverse verplaatsingseffecten onderscheiden worden. Een van die verplaatsingseffecten is de verplaatsing van het vergunde naar het niet-vergunde segment van de branche (Nijkamp et al., 2014; Van Wijk et al., 2014). Reden van verplaatsing kan de mate van handhaving zijn: in de vergunde sector wordt fors gecontroleerd en gehandhaafd. Om dat te voorkomen, kunnen seksinrichtingen en sekswerkers zich verplaatsen naar de niet-vergunde sector. De doelgroep die waarschijnlijk verschuift na invoering van de Wrp/Wrs⁶ naar de niet-vergunde branche, is de groep 18- tot 20 jarigen (Nijkamp et al., 2014). Sekswerkers kunnen zich ook verplaatsen naar de illegale prostitutie: dit betreft een gesloten circuit waarbij toezicht houden lastig – zo niet afwezig – is (Goderie & Boutellier, 2006; Nijkamp et al., 2014). De verplaatsing werd in 2007 al door Daalder opgemerkt: verplaatsing van illegale vormen van prostitutie naar gemeenten waar minder of minder streng gecontroleerd wordt. De gemeente Utrecht (2009) ziet deze verschuiving als een landelijke ontwikkeling en stelt dat de opheffing van het bordeelverbod in combinatie met de handhaving op vergunde seksbedrijven een verschuiving heeft veroorzaakt naar de illegale bedrijfsuitoefening. Daar wordt bewust voor gekozen om belastingheffing en controles te vermijden. Ten slotte kunnen sekswerkers zich geografisch verplaatsen: naar andere werkplekken,

5. De Gelderlander, 'Buitenlandse sekswerker huurt via Airbnb flatje', 17 februari 2019.

6. In 2014 werd er nog gesproken over de Wrp, in 2019 is de Wrs geïntroduceerd. Beide voorstellen omvatten een leeftijdsgrens en een registratieplicht/vergunningsplicht, dus dezelfde verwachting qua verschuiving gaat hier op.

gemeenten of landen. In 2007 heeft het merendeel van de gemeenten echter geen signaal ontvangen over verplaatsingseffecten. Uitzonderingen daarop wijzen op een verschuiving van prostitutie naar kleinere gemeenten en het platteland door sekswerkers die niet over de vereiste papieren beschikken (Daalder, 2007). In 2014 wordt dezelfde bevinding gedaan: Van Wijk e.a. zien een verplaatsingseffect naar gemeenten die minder eisen stellen aan prostitutie(bedrijven). Uit dit onderzoek blijkt dat het ook voorkomt dat sekswerkers uitwijken naar het buitenland (Van Wijk e.a., 2014).

2.1.4 Mensenhandel

Recente cijfers over slachtoffers van mensenhandel zijn afkomstig uit de 'Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018' van de Nationaal Rapporteur (2019). In Nederland zijn naar schatting jaarlijks tussen de 5.000 en 7.500 (mogelijke) slachtoffers van alle vormen van mensenhandel, waarvan er 668⁷ in 2018 in beeld waren bij het landelijk meldpunt (Nationaal Rapporteur, 2019). Het aantal geregistreerde slachtoffers vormt derhalve een klein deel van het werkelijke aantal slachtoffers. Vanwege het verborgen karakter van mensenhandel is het moeilijk een goed beeld van de omvang van slachtoffers in de prostitutie te geven. Over de periode 2014-2018 blijkt dat 61 procent (n=3.053) van de gemelde slachtoffers seksueel is uitgebuit (Nationaal Rapporteur, 2019). Het aantal slachtoffers van seksuele uitbuiting is echter wel gedaald; waar er in 2017 nog 574 gemelde slachtoffers waren, ligt dat aantal op 486 in 2018. Van 38 procent (n=1.156) van de slachtoffers van seksuele uitbuiting is bekend in welke prostitutiesector zij werkzaam zijn. Over de periode 2014-2018 is het merendeel van de slachtoffers uitgebuit in de thuisprostitutie (n=589). Volgens de Nationaal Rapporteur (2019) is er een verschuiving zichtbaar van seksuele uitbuiting van de meer zichtbare sectoren naar de minder zichtbare sectoren: een representatieve verdeling laat zien dat in de periode 2014-2015 70 procent van de seksuele uitbuiting in de minder zichtbare sectoren zoals de thuisprostitutie plaatsvond. In de periode 2016-2018 ligt dat percentage op 85 procent.

De Nationaal Rapporteur neemt de aanpak van mensenhandel als uitgangspunt in de rapportage van 2016, waarin licht wordt geworpen op mensenhandel in relatie tot prostitutie in Nederland en op de aanpak daarvan. In die rapportage worden het aantal geregistreerde slachtoffers van seksuele uitbuiting vergeleken met het aantal geregistreerde werkzame sekswerkers in Nederland om de kwetsbaarheid in verschillende groepen sekswerkers te onderschrijven. Daarbij moet vermeld worden dat het gaat om een niet-representatieve vergelijking; beide groepen vormen slechts een klein deel van een grotere groep. Het is onduidelijk of de bevindingen iets zeggen over de kwetsbaarheid van bepaalde groepen sekswerkers voor uitbuiting, over de bereikbaarheid van bepaalde groepen sekswerkers in onderzoek naar prostitutie of over de zichtbaarheid van mogelijk slachtofferschap van bepaalde groepen sekswerkers. Op basis van de vergelijking tussen slachtoffers en werkzame sekswerkers, lijken Nederlandse sekswerkers minder kwetsbaar

7. Dit aantal bestaat eveneens uit de bij CoMensha geregistreerde mogelijke slachtoffers van mensenhandel.

voor uitbuiting en passen zij bij het ideaalbeeld van de ‘mondige sekswerkers in Nederland’ (Nationaal Rapporteur, 2016). Het aandeel Oost-Europese slachtoffers is groter dan het aandeel Oost-Europese werkzame sekswerkers. De veronderstelling is dat Oost-Europese sekswerkers kwetsbaarder zijn voor uitbuiting dan andere groepen sekswerkers (Nationaal Rapporteur, 2016). Uit meerdere onderzoeken blijkt dat Afrikaanse sekswerkers nog maar nauwelijks worden aangetroffen in Nederland (Bleeker et al., 2014; Van Wijk et al., 2010). Volgens de Nationaal Rapporteur (2016) duidt het relatief grote aandeel Afrikaanse slachtoffers van uitbuiting mogelijk op een grotere kwetsbaarheid. Een relatief klein deel van de sekswerkers uit Azië, Latijns-Amerika en de Caribische Eilanden is slachtoffer van seksuele uitbuiting, ten opzichte van het hun aandeel in de prostitutie. Mogelijk kennen deze groepen sekswerkers een kleine kwetsbaarheid voor uitbuiting (Nationaal Rapporteur, 2016).

2.2 Sociale positie

In deze paragraaf komt de sociale positie van de sekswerkers in Nederland aan bod. De sociale positie wordt opgedeeld in arbeidsvoorwaarden en arbeidsrelatie (2.2.1), gezondheid en welzijn (2.2.2), werkervaring en mobiliteit (2.2.3) en belemmeringen die legaal werken in de weg staan (2.2.4).

2.2.1 Arbeidsvoorwaarden en arbeidsrelatie

Bijna alle sekswerkers kunnen aangemerkt worden als zelfstandig ondernemer of zijn werkzaam via de opting-in regeling⁸ (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006). Dit neemt niet weg dat zij zich in de praktijk moeten houden aan de regels van de exploitant. Denk hierbij aan afspraken aangaande werktijden, tariefbepaling en/of betalingswijze (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006). De sekswerkers zijn over het algemeen tevreden over hun arbeidsrelatie ongeacht de sector of het dienstverband waarin zij werkzaam zijn. Ontevredenheid heeft onder andere te maken met de hoogte van de huur van een werkplek (Bleeker et al., 2014). Daarbij geven de meeste sekswerkers aan vanwege hun veiligheid liever op een werkplek te werken waar de exploitant een vergunning heeft.

Raamsekswerkers werken het meeste aantal uren per week (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006). In de escort werken de sekswerkers gemiddeld het minste aantal uren (Bleeker et al., 2014). De inkomsten van sekswerkers lopen over het algemeen flink uiteen en wisselen per week. Het onderzoek van Dekker et al. (2016) wijst uit dat het gemiddelde netto inkomen van een sekswerker 755 euro per week is (Dekker et al., 2006). In een onderzoek uit 2014 ligt dat gemiddelde lager: 43 procent van de 270 ondervraagde sekswerkers gaf aan minder dan 250 euro per week over te houden; waarvan 63 procent prostituteert vanuit huis (Bleeker et al., 2014; Daalder, 2015). Slechts zes procent gaf aan meer te verdienen dan 1.000 euro netto per week (Bleeker et al., 2014).

8. In het geval van de opting-in regeling werk je voor een exploitant, maar voor de belastingen ben je niet in loondienst. Het gaat om een fictieve dienstbetrekking. De exploitant draagt echter wel de belastingen voor de sekswerker af.

2.2.2 Gezondheid en welzijn

Over het algemeen is de levensstijl van sekswerkers minder gezond dan die van de gemiddelde Nederlandse bevolking (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006). De gezondheid wijkt met name in rook- en drinkgedrag af en ze gebruiken meer soft- en harddrugs en kalmeringsmiddelen. De gemiddelde Nederlandse bevolking sport relatief meer ten opzichte van de sekswerkers (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006).

Een deel van de sekswerkers heeft last van gespannenheid, somberheid en eenzaamheid en bijna de helft van hen vindt het werk (soms) emotioneel zwaar (Bleeker et al., 2014). Ongeveer 40 procent van de sekswerkers komt door het werk weleens in aangrijpende situaties⁹ terecht, met als meest voorkomende gevolgen slaapproblemen en/of verontrustende gedachten (Bleeker et al., 2014). Het gemiddelde aantal klachten ligt het laagst bij sekswerkers in massagesalons en het hoogst bij sekswerkers in clubs/privéhuizen en in de escort (Bleeker et al., 2014).

Onderzoek naar de Amsterdamse prostitutiebranche biedt eveneens inzichten in de zorgbehoeften onder sekswerkers (Van Wijk et al., 2010). Dit onderzoek wijst uit dat seksuele diensten nog steeds worden verleend zonder condoom, waarmee het risico op een soa groter wordt. Hierbij prevaleren financiële overwegingen, aangezien klanten meer betalen als de sekswerker zonder condoom werkt, maar sommige vrouwen zien vrijwillig af van een condoom, omdat ze de klant bijvoorbeeld goed kennen (Van Wijk et al., 2010).

2.2.3 Werkervaring en mobiliteit

De prostitutiesector kent van oudsher al een grote mate van mobiliteit (Daalder, 2007; Goderie & Boutellier, 2006). Het is in het belang van de sekswerker om regelmatig van werkplek te wisselen. Het merendeel van de sekswerkers heeft wel eens van werkplek gewisseld met name vanwege de verwachting elders meer te verdienen: *“de mannen hebben je op een gegeven moment gezien”* (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006). Andere redenen voor verplaatsing zijn een ruzie of een slechte werksfeer. Enkele ondervraagde sekswerkers gaven aan dat zij gedwongen werden om van werkplek te wisselen: dat betrof verplaatsingen tussen regio's, landen en sectoren (Dekker et al., 2006).¹⁰ De studie van Bleeker e.a. (2014) wijst uit dat sekswerkers gemiddeld drie jaar op een werkplek werken, maar ten tijde van deze studie deden sommige sekswerkers drie verschillende werkplekken aan. Daarnaast laat de studie van Bleeker et al. (2014) zien dat een deel van de sekswerkers op meerdere plekken tegelijkertijd werkt (2014).

Redenen om te beginnen met werken in de prostitutie verschillen per individu (Nationaal Rapporteur, 2016). De voornaamste beweegreden is het verwerven van inkomen (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006; Van Wijk et al., 2010). Ze hebben geld nodig om zichzelf

9. In het onderzoek wordt 'aangrijpende situaties' niet nader gespecificeerd.

10. Dit type verplaatsingen wordt door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de politie als signaal voor mensenhandel gezien (Daalder, 2007).

dan wel hun familie te onderhouden (Bleeker e.a., 2014). Een veelvoorkomende verwachting onder sekswerkers is dat prostitutie meer oplevert dan het werk in andere sectoren (Dekker et al., 2006). Een kwart van de ondervraagde sekswerkers geeft aan met het werk te zijn begonnen omdat het hen leuk werk leek: dit komt het meest voor bij sekswerkers die werkzaam zijn in de escort en bij thuiswerkers (Bleeker et al., 2014). Daalder (2015) noemt tevens specifieke beweegredenen om de thuisprostitutie in te gaan. Zo willen thuiswerkers: 1) geen belasting betalen, 2) zelfstandig werken, 3) zich niet conformeren aan vastgestelde huisregels en werktijden, 4) eventuele wachttijd thuis nuttig invullen en 5) geen dure huur voor ramen betalen (Bleeker et al., 2014; Daalder, 2015). Niet alle sekswerkers zijn gestart met sekswerk vanwege het geld of omdat het ze leuk leek: in 2014 is vier procent van de sekswerkers overgehaald¹¹ dit werk te gaan doen. Dit komt het meest voor in de raamprostitutie (Bleeker et al., 2014). In 2006 lag dat percentage op acht procent, omschreven als 'gedwongen' prostitutie (Dekker et al., 2006).

Ten tijde van het onderzoek van Bleeker e.a. (2014) hadden de respondenten gemiddeld 7,5 jaar werkervaring in de prostitutiebranche; in 2006 lag het aantal jaren werkervaring op 2,3 jaar (Dekker et al., 2006). Dit verschil komt voort uit de lagere leeftijd van respondenten in het onderzoek van 2006 ten opzichte van het onderzoek in 2014. Voor een carrière in de prostitutie heeft de grote meerderheid een andere baan gehad; met uitzondering van raamwerkers. Een kwart van de raamwerkers heeft nooit een andere betaalde baan gehad (Daalder, 2015). Een kwart van het totaal aantal respondenten heeft een andere (betaalde) baan naast het prostitutiewerk; dit is vooral het geval bij sekswerkers werkzaam in de escort of in de thuisprostitutie en het minst bij sekswerkers werkzaam in massagesalons en in de raamprostitutie (Bleeker et al., 2014; Daalder, 2015). Dit aantal ligt hoger dan in 2006, waar zeven procent een andere baan ernaast had (Dekker et al., 2006). Verhoudingsgewijs ligt het aantal sekswerkers dat wel eens gestopt is met sekswerk in 2014 hoger dan in 2006 (52% respectievelijk 44%). De sekswerkers stopten omdat ze geen zin meer hadden in het werk, genoeg geld hadden gespaard of graag een andere baan wilden (Bleeker et al., 2014; Dekker et al., 2006). Wanneer sekswerkers daarna weer begonnen in de prostitutie, deden zij dit met name om financiële redenen.

2.2.7 Belemmeringen

In de literatuur komen weinig belemmeringen – of niet als zodanig benoemd – voor sekswerkers naar voren. Stigmatisering kan wel worden gezien als een belemmering, omdat het werken in de prostitutie bijvoorbeeld in de weg kan staan bij het verkrijgen van een hypotheek of lening. Dit is overigens ook lastig vanwege het gebrek aan vaste inkomsten en het ontbreken van rechten op sociale voorzieningen en dergelijke (Daalder, 2007). Ondanks dat prostitutie in Nederland onder bepaalde voorwaarden is toegestaan, is het geen algemeen geaccepteerd beroep en rust er een stigma op: legalisering staat immers niet gelijk aan normalisering (Nationaal Rapporteur, 2016). Dat is dan ook (mogelijk) een van

11. In acht gevallen is de sekswerker gedwongen de prostitutie in gegaan.

de belemmeringen om sekswerk te gaan doen. Vanwege het stigma is het niet vanzelfsprekend dat sekswerkers open zijn over hun werk in de prostitutiebranche (Nationaal Rapporteur, 2016). Stigmatisering maakt anonimiteit voor sekswerkers belangrijk; ze willen hun activiteiten voor hun naaste omgeving verborgen houden, uit angst voor onbegrip of sociale uitsluiting (Nationaal Rapporteur, 2016).

Een andere belemmering is het beleid dat in de desbetreffende gemeente geldt. Aan de voorwaarden van het geldende beleid moet een sekswerker voldoen (Van Wijk et al., 2014). Beleid kan anonimiteit voor de sekswerker bemoeilijken, doordat sekswerkers persoonlijke gegevens voor bijvoorbeeld een vergunning moeten opgeven. Het moeten voldoen aan voorwaarden en regels kan als een belemmering worden ervaren door sekswerkers en exploitanten (box 3).

Box 3 – Voorwaarden sekswerk

Marijn Heemskerk heeft in 2016 onderzocht waar een potentieel sekswerker in Amsterdam allemaal aan moet voldoen.¹² Haar conclusie is helder: het beste kan zij onder de radar aan het werk gaan, wil zij helemaal onafhankelijk zijn. Deze conclusie hangt samen met meerdere bevindingen, waaronder de eisen waar een sekswerker aan moet voldoen. Zo moet een sekswerker zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel, het liefst onder een niet-traceerbare naam, een inschrijfadres en een geldige verblijfsvergunning hebben en minimaal 18 jaar¹³ zijn. Daarnaast moet een sekswerker op zoek naar legale ruimte: dit is moeilijk vanwege meerdere sluitingen in het land. Daarbij moet de sekswerker zijn of haar zelfredzaamheid aan de verhuurder aantonen. Mocht de sekswerker vanuit huis willen werken, dan moet er een prostitutiebestemming op het pand rusten. Naast het voldoen aan de gestelde voorwaarden, kunnen er ook andere moeilijkheden optreden zoals bij het huren van een woning en het afsluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Bovendien schetst Heemskerk dat het leven na de prostitutie nog lastiger is: het stigma blijft kleven en een baan vinden met een gat in het cv – of de vermelde werkervaring in het sekswerk – is niet gemakkelijk. De prostitutiewerkzaamheden, het stigma en het niet voldoen aan de gemiddelde werkervaring die wordt verwacht, zorgen ervoor dat het risico op ‘terugval’ in de prostitutie aanwezig is (Van Wijk e.a., 2014).

Toezicht en handhaving kunnen eveneens als belemmering worden ervaren. De exploitatie van legale prostitutie wordt gecontroleerd en als er niet voldaan wordt aan de voorwaarden, dan kan dat leiden tot sancties of het intrekken van de vergunning (Van Wijk et al., 2014). Om die reden kunnen exploitanten en sekswerkers er voor kiezen om in de illegale prostitutiebranche te werken.

2.3 Gemeentelijk beleid

Met de opheffing van het bordeelverbod is het zwaartepunt van het prostitutiebeleid bij de gemeenten komen te liggen (Daalder, 2007; Nationaal Rapporteur, 2016; Van Wijk et al., 2014). Zij kunnen vanaf het jaar 2000 prostitutiebeleid formuleren gericht op beheersing en regulering van de prostitutiebranche (Daalder, 2007). Met de nadruk op kunnen:

12. De Correspondent, ‘Sekswerker worden: hoe werkt dat?’, 31 maart 2016.

13. De minimumleeftijd verschilt per gemeente: in Amsterdam moet je minimaal 21 jaar zijn.

gemeenten zijn immers niet verplicht een specifiek prostitutiebeleid te voeren. In deze paragraaf komen de ontwikkelingen, toezicht en handhaving en de Wet regulering seks-werk (Wrs) aan bod.

2.3.1 Ontwikkelingen

Na de opheffing van het bordeelverbod zijn er drie evaluatieonderzoeken naar gemeentelijk prostitutiebeleid uitgevoerd (Flight et al., 2006; Smallenbroek & Smits, 2001; Van Wijk et al., 2014). De situatie in 2001 is vergelijkbaar met de situatie in 2006; de bevindingen komen grotendeels overeen. De verwachting van Smallenbroek en Smits (2001) dat alle gemeenten prostitutiebeleid zouden opstellen is echter niet uitgekomen. De nadruk van het gemeentelijk beleid ligt in 2001, 2006 en 2014 op regulering, meestal door middel van vergunningen en een vestigingsbeleid en in mindere mate op bijvoorbeeld preventie en hulpverlening.

In 2006 heeft 68 procent van de 381 responderende gemeenten vastgesteld beleid, meestal in de vorm van een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane prostitutiebedrijven, waarvan meer dan de helft dat al voor 1 oktober 2000 had ontwikkeld (Daalder, 2007; Flight et al., 2006). Meer dan tien procent hanteert een nulbeleid¹⁴. Van de gemeenten die geen prostitutiebeleid hebben ontwikkeld, geeft vier op de vijf aan dat prostitutie bij hen niet voorkomt (Flight et al., 2006). Zo'n honderd gemeenten hebben hun prostitutiebeleid regionaal afgestemd: het doel van afstemming is bijna altijd het afstemmen van het vestigings- en vergunningenbeleid en het tegen gaan van ongewenste verplaatsingseffecten (Flight et al., 2006). In 2006 heeft ongeveer de helft van de gemeenten geen beleid ten aanzien van escort en thuisprostitutie. Straatprostitutie is in de meeste gemeenten niet toegestaan; slechts twee procent van de gemeenten gedoogt straatprostitutie (Daalder, 2007; Flight et al., 2006). De meeste gemeenten hanteren een vergunningsplicht voor prostitutiebedrijven en een vestigingsbeleid: voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij het opzetten van een prostitutiebedrijf. Minder aandacht is er voor de onderwerpen preventie, repressie, geïntegreerde aanpak en hulpverlening in het prostitutiebeleid (Daalder, 2007; Flight et al., 2006). De gemeenten die wel aandacht besteden aan die onderwerpen richten zich op de gezondheid- en arbeidsomstandigheden van sekswerkers. De helft van de gemeenten met beleid heeft aandacht voor het tegengaan van mensenhandel (Flight et al., 2006). Vrijwel alle responsgemeenten reguleren prostitutie via bepalingen in de APV (Flight et al., 2006; Daalder, 2007). De regie over het prostitutiebeleid ligt in de meeste gevallen bij de gemeente (59%) en in mindere mate bij de politie (28%). Tot slot zijn de dienst openbare orde en veiligheid (OOV) en de dienst ruimtelijke ordening (in mindere mate) meestal betrokken bij de uitvoering van het prostitutiebeleid (Flight et al., 2006).

14. In geval van een nulbeleid staat de gemeente vestiging van prostitutiebedrijven niet toe (Van Wijk et al., 2014).

In 2014 is het gemeentelijke prostitutiebeleid opnieuw onderzocht (Van Wijk et al., 2014). Hieruit blijkt een kleine toename ten opzichte van 2006: driekwart van de responderende gemeenten heeft dan prostitutiebeleid ontwikkeld. Het deel dat geen beleid heeft ontwikkeld, geeft aan dat prostitutie niet of nauwelijks voorkomt (Van Wijk et al., 2014). Het aantal gemeenten dat een nulbeleid hanteert (24%) is toegenomen ten opzichte van 2006; de rest hanteert een maximumbeleid en/of beleid waarin de ruimtelijke ordening leidend is.¹⁵ Bijna alle gemeenten hebben een vergunningenstelsel ingevoerd en daarnaast hanteert een groot deel van deze gemeenten een vestigingsbeleid (Van Wijk et al., 2014). Gemeenten maken gebruik van een vestigingsbeleid om de sector te ontmoedigen: met een vestigingsbeleid gaan voorwaarden gepaard (Daalder, 2007). In 2013 zijn er 220 vergunningen aangevraagd en 175 verleend. Er zijn 23 vergunningen ingetrokken en 17 keer is een vergunning geweigerd, meestal in verband met planologische strijdigheden of de uitkomsten van Bibob-procedures (Van Wijk et al., 2014). De verdeling van aandacht voor specifieke onderwerpen in het prostitutiebeleid door gemeenten komt grotendeels overeen met 2006: er is in mindere mate aandacht voor preventie en hulpverlening.

2.3.2 Toezicht en handhaving

Ongeveer een derde van alle locatiegebonden, vergunde seksinrichtingen heeft in de periode 2001-2006 een sanctie opgelegd gekregen, in de meeste gevallen een waarschuwing (Flight et al., 2006). De belangrijkste redenen voor een sanctie zijn de aanwezigheid van sekswerkers zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning, het niet voldoen aan gedragseisen door seksinrichtingen en strijdigheid met planologische regelingen (Flight et al., 2006; Van Wijk et al., 2014). In 2006 bepalen hoofdzakelijk de gemeenten welke bedrijven gecontroleerd moeten worden en in 2014 is de politie veelal de instantie die bepaalt of er controles uit worden gevoerd (Flight et al., 2006; Van Wijk et al., 2014). Andere instanties die regelmatig een rol spelen in het toezicht zijn Bouw- en Woningtoezicht en de dienst Ruimtelijke Ordening. Namens de gemeenten voert de dienst Openbare Orde en Veiligheid (OOV) meestal de regie en is daarom het meest betrokken bij toezicht en handhaving (Van Wijk et al., 2014). In de meeste gevallen is de politie een van de instanties die prostitutiecontroles uitvoeren (Flight et al., 2006; Van Wijk et al., 2014). Een knelpunt dat naar voren komt in het onderzoek van Flight e.a. (2006) is dat strengere controles vermoedelijk leiden tot een groter niet-vergund deel van de branche: vergunde seksinrichtingen vinden het oneerlijk dat zij strenger gecontroleerd worden dan niet-vergunde seksinrichtingen.

15. In de meeste gemeenten ligt het aantal prostitutiebedrijven lager dan het toegestane aantal (Daalder, 2015; Van Wijk et al., 2014). De bedrijven die gebruik maken van de mogelijkheid een vergunning aan te vragen zijn met name escortbedrijven; kandidaten voor locatiegebonden seksinrichtingen zijn er nauwelijks meer (Daalder, 2015).

Box 4 – Beleid en mensenhandel

De opheffing van het bordeelverbod heeft twee uitwerkingen gehad: enerzijds heeft legalisatie plaatsgevonden, anderzijds is de strafbaarstelling van ongewenste vormen van prostitutie juist aangescherpt.¹⁶ Niet de opheffing van het bordeelverbod, maar de strengere handhaving op strafbare vormen lijkt de meeste impact te hebben. Er wordt anno 2007 meer gehandhaafd dan in de situatie waarin alle exploitatie van prostitutie verboden was. In het licht van de bestrijding van mensenhandel is dat een positieve ontwikkeling (Daalder, 2007).

In zowel de vergunde als de niet-vergunde branche vinden controles plaats: in de vergunde branche periodiek en met hoge intensiteit. Dit zijn belangrijke factoren voor het nalevingsgedrag door exploitanten en het constateren van weinig misstanden bij controles in de vergunde branche (Daalder, 2015; Van Wijk et al., 2014). Grotere controles zijn met name gericht op escortbedrijven. In de periode 2010-2013 is het aantal bestuurlijke rapportages gestegen van 83 naar 233 en vanaf 2010 zijn er in totaal 306 sancties opgelegd. Anders dan in 2006 wordt in 2014 geconcludeerd dat de opgelegde sancties grotendeels betrekking hebben op de illegale prostitutie en 80 procent van de bestuurlijke rapportages betrekking heeft op de illegale thuisprostitutie (Flight et al., 2006; Van Wijk et al., 2014).

Uit het onderzoek van Van Wijk e.a. (2014) komt een aantal knelpunten met betrekking tot toezicht en handhaving naar voren. Het is onduidelijk of de Nationale Politie in de toekomst nog bestuurlijke controles zal uitvoeren. Er kan een gat ontstaan dat dan mogelijk door boa's van gemeenten opgevuld moet worden. Een mogelijk risico dat daarmee gepaard gaat, is dat het al beperkte zicht op de illegale/onvergunde branche verder verloren gaat. De gemeenten lopen tegen capaciteitsgebrek aan en hebben minder kennis en expertise op het gebied van (illegale) prostitutie dan de politie (Van Wijk et al., 2014). Daarom is het van belang dat boa's getraind worden om misstanden in de branche in beeld te krijgen. In Amsterdam wordt een dergelijke werkwijze gehanteerd en volgens een van de respondenten zijn daar goede ervaringen mee (Van Wijk et al., 2014). De doelmatigheid van de bestuurlijke rapportages en de effectiviteit van maatregelen worden door Van Wijk e.a. (2014) eveneens als knelpunten in de handhaving gezien. Een veel opgelegde maatregel is een waarschuwing, maar gewaarschuwde sekswerkers kunnen hun illegale werkzaamheden gemakkelijk in een andere gemeente voortzetten¹⁷, waardoor facilitators buiten beeld blijven. Daarnaast is het innen van een dwangsom moeilijk bij buitenlandse sekswerkers die niet in Nederland staan ingeschreven. De overgrote meerderheid van de gemeenten vindt de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk overigens afdoende (Van Wijk et al., 2014).

16. Daalder, 2007.

17. De sanctie is thans niet overdraagbaar tussen gemeenten.

2.3.3 Wet regulering sekswerk

Op 10 november 2009 is een voorstel voor een Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) ingediend. Met de Wrp werd beoogd misstanden aan te pakken, door zich te richten op het verkleinen van verschillen in gemeentelijk prostitutiebeleid en het vergemakkelijken van toezicht en handhaving. Maar ook werd beoogd om alle vormen van prostitutie te reguleren om zodoende meer zicht en grip te krijgen op de branche (Daalder, 2015). Belangrijke onderdelen van de Wrp waren de invoering van een minimumleeftijd van 21 jaar en een landelijk en uniform vergunningstelsel. Vanuit het perspectief van de aanpak van mensenhandel is eenduidige regulering noodzakelijk (Nationaal Rapporteur, 2016). De Eerste Kamer heeft de registratieplicht voor sekswerkers en vergewisplicht voor prostituanten uit het wetsvoorstel geschrapt, vanwege het onnodig ingrijpende aspect en het feit dat een vergewisplicht moeilijk uitvoerbaar en te handhaven is (Daalder, 2015). Nederland heeft tien jaar gewacht op wetgeving die zich richt op een landelijk en uniform vergunningstelsel voor sekswerk: in het najaar van 2019 gaat de Wet regulering sekswerk (Wrs) in consultatie.¹⁸ Het doel van de Wrs is tweeledig en komt overeen met het doel van voormalig wetsvoorstel Wrp. De Wrs beoogt misstanden zoals gedwongen prostitutie te bestrijden en te voorkomen en daarnaast de positie van de sekswerker te verbeteren. In de memorie van toelichting van de Wrs wordt de positie van sekswerkers als kwetsbaar omschreven, wat zou bijdragen aan het voortbestaan van misstanden. Het beleid en daarbij horende maatregelen die de Wrs beoogt, moet bijdragen aan het versterken van de positie van sekswerkers. Een landelijk en uniform vergunningstelsel moet ervoor zorgen dat gemeenten zelf geen vergunningsplicht meer op kunnen leggen of daarin de keuze hebben. De Eerste- en Tweede Kamer moeten de wet nog aannemen. Volgens het CCV kan de wet in het gunstige geval begin 2022 van kracht worden.¹⁹ Box 5 schetst de grote lijnen van de Wrs waarin de vergunningsplicht een centrale rol speelt.²⁰

18. Wet regulering sekswerk (consultatieversie), concept regeling.

19. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Bron: <https://hetccv.nl/onderwerpen/prostitutiebeleid/>

20. Wet regulering sekswerk (consultatieversie), memorie van toelichting.

Box 5 – Vergunningsplicht

Op 15 oktober 2019 laat de Rijksoverheid weten dat er een wettelijke en uniforme vergunningsplicht komt voor alle sekswerkers en exploitanten van seksbedrijven, om de seksbranche te reguleren en mensenhandel te bestrijden.²¹ De komst van een vergunningsplicht ten behoeve van regulering wordt gezien als een ingrijpend middel, met als doel dwang en uitbuiting te bestrijden. Daarbij wil het huidige kabinet de maatschappelijke- en sociale positie van sekswerkers verbeteren. De komst van regels binnen dat kader bevordert eveneens effectieve handhaving.

Het wetsvoorstel regulering sekswerk (Wrs)²² van staatssecretaris Broekers-Knol zorgt voor een scherpere scheiding tussen legale en illegale prostitutie, met de vergunning als middel. Er is nu te weinig zicht op niet-vergunde prostitutie. Tevens moet er meer toezicht en handhaving komen op de toenemende trend dat zelfstandige sekswerkers hun klanten steeds meer werven via het internet. Om in aanmerking te komen voor een vergunning moet de sekswerker 21 jaar of ouder zijn, voldoende zelfredzaam en zelfstandig zijn en over een eigen telefoon beschikken.

De vergunning wordt niet verleend als er een ernstig vermoeden bestaat dat er sprake is van gedwongen prostitutie. Of een sekswerker voldoet aan de voorwaarden, wordt vastgesteld in een vergunningsgesprek dat zal worden gevoerd door ambtenaren met specifieke expertise. Daarnaast worden de prostitutievergunningen opgenomen in een landelijk register.

Het wetsvoorstel behelst naast de vergunningsplicht andere regels en voorwaarden. Zo komt er ook een pooiervod: wie betrokken is bij onvergunde bedrijfsmatige seksuele dienstverlening en daaruit financieel voordeel haalt, wordt strafbaar. Daarnaast worden klanten van illegale prostitutie strafbaar, alsmede sekswerkers en exploitanten zonder vergunning.

Niet iedereen is blij met de komst van een nieuw wetsvoorstel (Wrs). Er hebben al enkele demonstraties plaatsgevonden.²³ De achterban van belangenvereniging voor sekswerkers (PROUD) is tegen elke vorm van registratie.²⁴ Zij vinden dat de prostitutie moet worden gezien als een volwaardige vorm van arbeid. PROUD neemt als standpunt dat voor andere zzp'ers ook geen enkele vorm van registratie, melding of intake geldt en dat het voor de prostitutie ook geen plicht moet zijn (PROUD, 2019). De introductie van de Wrs en de vergunningsplicht heeft volgens Marjan Wijers – expert op het gebied van vrouwenhandel en prostitutie – een averechts effect.²⁵ Volgens haar lijkt dit wetsvoorstel zich meer te richten op de bestrijding van prostitutie in plaats van dwang en geweld. Criminalisering heeft volgens Wijers negatieve effecten op de veiligheid, gezondheid en rechten van sekswerkers. Om die reden pleiten organisaties als Amnesty International dan ook voor volledige decriminalisering van sekswerk. De invoering van een landelijke registratieplicht, een onderdeel van de Wrp dat eerder door de Eerste Kamer werd geschrapt, gaat samen met het ontstaan van een nieuw en illegaal circuit. Een grote groep sekswerkers zal zich niet

21. Rijksoverheid, 'Vergunningplicht voor prostituees en exploitanten van seksbedrijven', 15 oktober 2019.

22. Memorie van toelichting, Wet regulering sekswerk (consultatieversie), 15 oktober 2019.

23. <https://wijzijnproud.nl/>

24. <https://wijzijnproud.nl/>

25. De Volkskrant, 'Registratieplicht sekswerkers heeft averechts effect', 22 oktober 2019.

willen en niet kunnen registreren, omdat zij hun privacy willen beschermen en/of niet aan de eisen (kunnen) voldoen. Het is de laatste groep die bestaat uit kwetsbare sekswerkers die mogelijk in het 'illegale' circuit belanden. De vergunningsplicht en de daarbij gepaard gaande registratie kan verschuivingen teweeg brengen: sekswerkers die de vergunde sector verlaten om onder de radar te blijven. Om mensenhandel tegen te gaan en een schone sector te bevorderen, is het volgens Wijers van belang dat sekswerkers betrokken worden bij de aanpak van misstanden: zij kennen de sector immers als geen ander.²⁶

2.4 Ingrepen in de branche

In recent onderzoek van Snippe e.a. (2018) wordt gesproken van een kwetsbare positie van sekswerkers in Nederland. Om die te verbeteren is meer aandacht nodig voor voorlichting en hulpverlening. De komst van de Wet regulering sekswork, zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, kan tevens worden gezien als een ingreep in de branche ten behoeve van het bestrijden en voorkomen van misstanden en verbetering van de positie van sekswerkers. De Wrp had deze verbeteringen eveneens voor ogen. Een van de eerste ingrepen is de opheffing van het bordeelverbod in 2000, waarmee werd beoogd de positie van sekswerkers te beschermen en de omstandigheden te verbeteren (Snippe, Schoonbeek & Boxum, 2018). In deze paragraaf komen de diverse – al dan niet geslaagde – ingrepen in de prostitutiebranche aan bod.

Opting-in regeling

Naast het werken in loondienst of als zelfstandig ondernemer is er sinds 2009 de mogelijkheid om via de opting-in regeling te werken. Deze regeling kan worden gezien als een 'fictieve dienstbetrekking'²⁷ en zit tussen werken in loondienst en zelfstandig ondernemen in. Concreet betekent dit dat de exploitant de noodzakelijke afdrachten doet aan de Belastingdienst en het UWV en de sekswerker een nettoloon uitbetaalt (Snippe et al., 2018). De exploitant moet dan een overeenkomst hebben getekend met de Belastingdienst en voldoen aan het bijbehorende voorwaardenpakket (Daalder, 2015). Sekswerkers zouden daardoor een meer zelfstandige positie krijgen. De opting-in regeling is ingevoerd na een evaluatieonderzoek van Daalder (2007), waaruit bleek dat er in de branche veel verwarring heerste over de arbeidsrechtelijke positie van sekswerkers. Ondanks dat de opting-in regeling het mogelijk maakt voor sekswerkers om als zelfstandige te werken en zelf regels te bepalen, zijn zij ook gebonden aan de afspraken met de exploitant waardoor zij niet als *volledig* zelfstandig kunnen worden aangemerkt (Dekker et al., 2006; Bleeker et al., 2014).

26. De Volkskrant, 'Registratieplicht sekswerkers heeft averechts effect', 22 oktober 2019.

27. https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/thema_s-bijzondere_arbeidsrelaties.html#HL-16.15

RUPS

Naast de opting-in regeling zijn er andere stappen ondernomen door de landelijke overheid om de positie van de sekswerkers te verbeteren, waaronder de subsidiëring van uitstapprogramma's voor sekswerkers (Daalder, 2015). Deze subsidieregeling bestaat sinds 2008 en is bekend onder de naam Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS). In deze programma's worden sekswerkers ondersteund bij het stoppen met prostitutiewerk en krijgen zij begeleiding bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de prostitutie. Deze programma's zijn tevens gericht op mogelijke slachtoffers van mensenhandel (Nationaal Rapporteur, 2016). De aanleiding voor het ontstaan van deze regeling ligt besloten in de belemmeringen die de uitstap uit de prostitutie kent (Timmermans, Kuin & Van Leerdam, 2019). Uit het onderzoek van Timmermans et al. (2019) blijkt echter dat er nog geen volledig landelijk dekkend netwerk met RUPS is gerealiseerd. Het is overigens de vraag of uitstapprogramma's als zodanig bijdragen aan het versterken van de positie van sekswerkers (Nationaal Rapporteur, 2016).

Prostitutie Amsterdam

In Amsterdam zijn diverse ingrepen in de prostitutiebranche geweest. De gemeente Amsterdam is in 2009 bijvoorbeeld gestart met 'Project 1012' met als doel de criminele infrastructuur te doorbreken en een economische opwaardering te bewerkstelligen in het oude centrum van Amsterdam.²⁸ Onderdeel van de aanpak was het verminderen van raambordelen om de branche beheersbaarder te maken: er zijn 112 ramen gesloten. In 2018 is dit project beëindigd. De Rekenkamer onderzocht wat de effecten zijn van Project 1012²⁹ en concludeerde dat het niet heeft geleid tot de gewenste opwaardering en een doorbraak van de criminele infrastructuur. De indruk van de Rekenkamer is zelfs dat het sluiten van ramen een negatief effect heeft gehad op de positie van sekswerkers. Daarbij komt mensenhandel nog regelmatig voor in de raamprostitutie van Amsterdam.

In 2012 is het vijfjarige Programma Prostitutie gestart ten behoeve van de verbetering van de positie en arbeidsomstandigheden van sekswerkers en het tegengaan van mensenhandel.³⁰ Met dit programma wil de gemeente Amsterdam mensenhandel en uitbuiting tegengaan, met als belangrijkste uitgangspunt dat sekswerkers veilig, zelfstandig en onder goede omstandigheden kunnen werken. De vergunningseisen werden hiermee aangescherpt en ook kregen raamexploitanten hiermee een grotere verantwoordelijkheid in het tegengaan van misstanden en mensenhandel. Exploitanten moeten onder meer in een bedrijfsplan vastleggen hoe de positie van de sekswerker(s) wordt gewaarborgd. Daarnaast mag de exploitant geen slachtoffers van mensenhandel of uitbuiting laten werken en daarin wordt een actieve signalerende rol van de exploitant verwacht.³¹

28. De Wallen zijn onderdeel van het postcodegebied 1012.

29. Rekenkamer Metropool Amsterdam (26 juni 2018). Project 1012: Onderzoeksrapport.

30. <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/zorgprofessionals/programma/>

31. De Groene Amsterdammer, 'Sekswerkers met een raad van bestuur', 12 september 2018.

Sluitingen en verplaatsingen van 'afwerkplekken'

In de afgelopen paar decennia zijn er verschillende verschuivingen, verplaatsingen en sluitingen geweest binnen de prostitutiebranche. Zoals eerder genoemd zijn er in Amsterdam meerdere raambordelen gesloten, maar ook in Arnhem en Utrecht is dat het geval geweest. In Arnhem is de raamprostitutie volledig uit het straatbeeld verdwenen als gevolg van sluitingen in 2006 en daar zijn (vooralsnog) geen alternatieven voor georganiseerd.³² Daarentegen is Arnhem nog een van de weinige gemeenten waar een tippelzone is en straatprostitutie binnen de tippelzone is toegestaan.³³ In veel andere gemeenten is straatprostitutie verboden en in Nijmegen, waar momenteel nog een tippelzone is, komt een nieuw plan van aanpak dat er uiteindelijk toe zal leiden dat (ook) deze tippelzone zal sluiten.³⁴ In 2013 werden alle raambordelen in Utrecht gesloten, maar nu doet de gemeente een poging een nieuwe plek voor raamprostitutie (met toezicht) op te zetten: het Nieuwe Zandpad.³⁵ Daar moeten sekswerkers veilig en zelfstandig hun beroep kunnen uitoefenen. Deze nieuwe prostitutiezone is er anno 2020 nog niet, maar heeft al geleid tot flinke tegenstand van omwonenden.³⁶ De vastgoedorganisatie Non Nobis³⁷ is positief gestemd over de komst van een nieuwe plek; de organisatie is in beeld bij de ontwikkeling van het gebied.³⁸ Een gesproken deskundige in onderhavig onderzoek verwacht dat de nieuwe locatie voldoende sekswerkers zal aantrekken. Een groot deel van de voormalige sekswerkers is overigens terug naar Oost-Europa gegaan. De sluiting van alle ramen in Utrecht hing samen met de geconstateerde misstanden. De gesproken deskundige kan over de nieuwe locatie vertellen dat er aandacht zal zijn voor zorg op locatie, onder andere met behulp van een vertrouwenspersoon voor sekswerkers. Daarnaast vertelt de deskundige dat de samenstelling qua sekswerkers – mannelijk en/of vrouwelijk – afhankelijk is van de ontwikkelaars en dat de huurprijzen over worden gelaten aan de vrije markt, met overigens een minimumprijs om de kosten terug te verdienen.

Belangenorganisaties

Eerdergenoemde ingrepen zijn veelal op initiatief van de gemeente ondernomen, maar in de loop van de tijd zijn er ook organisaties ontstaan die de belangen van sekswerkers behartigen. De belangrijkste belangenorganisatie is PROUD.³⁹ Zij bieden praktisch advies en juridische ondersteuning, organiseren workshops en delen en verzamelen informatie. PROUD komt op voor de rechten van alle sekswerkers en ex-sekswerkers in Nederland.

32. Het Parool, 'Verhuizing van de rode lampjes? Ook buiten Amsterdam is discussie', 7 juli 2019.

33. De Gelderlander, 'Einde tijdperk: de tippelzone gaat ter ziele, alleen Arnhem blijft nog overeind', 17 mei 2019.

34. De Gelderlander, 'Einde van Nijmeegse tippelzone is in zicht', 19 september 2019.

35. <https://www.utrecht.nl/ondernemen/prostitutie/het-nieuwe-zandpad/>

36. RTV Utrecht, 'Bewoners in opstand tegen nieuwe prostitutiezone Zandpad', 24 januari 2019.

37. Deze organisatie richt zich actief op vernieuwing in de prostitutie. Bron: <http://www.non-nobis.nl/prostitutie/>.

38. Algemeen Dagblad, 'Vastgoedondernemer ziet kansen voor Nieuwe Zandpad in Utrecht', 20 juni 2019.

39. <https://wijzijnproud.nl/>

Naast PROUD zijn er nog andere organisaties ontstaan, waaronder Red Light United⁴⁰, de belangenvereniging van raamsekswerkers op de Wallen in Amsterdam. Deze organisatie is opgericht door raamsekswerkers met als doel de belangen van raamwerkers op de Wallen te behartigen. Een organisatie in de Haagse regio is SHOP (Stichting Hulp en Opvang Prostitutie en Mensenhandel), een regionaal centrum voor hulp, expertise en opvang voor (ex-)sekswerkers en slachtoffers van mensenhandel.⁴¹ Deze stichting is geen belangenorganisatie, maar zet zich wel in voor het verbeteren van de positie van sekswerkers door het geven van informatie, advies en praktische- en psychosociale hulp. SHOP brengt regelmatig een tijdschrift uit waar relevante thema's worden besproken, zoals 'sekswerk en geweld'. Een soortgelijke organisatie is P&G292 in Amsterdam. Deze organisatie biedt informatie, advies en hulp aan sekswerkers in de regio Amsterdam.⁴² Naast deze belangenorganisaties, hebben sekswerkers ook toegang tot informatie via een algemene website voor prostitutie: 'Prostitutie Goed Geregeld'.⁴³ Deze website voorziet sekswerkers van informatie over hun rechten en plichten en behandelt thema's zoals sekswerkers' sociale zekerheid, gezondheid en werkplekken. De informatie wordt gegeven in acht talen, namelijk Nederlands, Engels, Spaans, Hongaars, Roemeens, Bulgaars, Chinees en Thai. Daarbij kunnen sekswerkers anoniem vragen stellen per mail.

My Red Light

'My Red Light'⁴⁴ is een prostitutiebedrijf dat in 2017 met steun van de gemeente Amsterdam werd geopend.⁴⁵ Met dit initiatief werd beoogd een bordeel te creëren waar sekswerkers zelf de baas zijn: het eerste raambordeel in zelfbeheer van Europa (Nationaal Rapporteur, 2016). Het idee daarachter was de positie van sekswerkers te versterken, hen onafhankelijk te maken en hen zeggenschap te bieden over hun eigen arbeidsomstandigheden (Nationaal Rapporteur, 2016). Begin 2019 kwamen er echter negatieve geluiden vanuit de media over het 'gemeentebordeel' als gevolg van een kritisch onderzoeksrapport van de voormalig Nationaal Rapporteur Mensenhandel.⁴⁶ Ondanks de positieve punten van My Red Light, zoals de kwaliteit van de kamers, zijn de doelstellingen niet behaald. Volgens het onderzoeksrapport is er sprake van een zwakke financiële positie, het niet tijdig melden van signalen van mensenhandel door My Red Light, een bestuur dat niet

40. <https://redlightunited.wordpress.com/>

41. <https://www.shop-den Haag.nl/over-shop/>

42. <https://www.pg292.nl/over-pg292/>

43. <https://www.prostitutie.nl/nl/>

44. <https://myredlight.nl/nl/>

45. De Volkskrant, 'Hoe vrijwel alles misging met het Amsterdamse 'gemeentebordeel' My Red Light', 10 januari 2019.

46. AT5, 'Kritisch rapport: stad had nooit aan gemeentebordeel My Red Light moeten beginnen', 9 januari 2019.

capabel genoeg is en daarbij kunnen de relaties met stakeholders zoals de gemeente beter.⁴⁷ Bij aanvang ondersteunde de gemeente het bedrijf, maar dit sloeg volgens de onderzoekers om naar een afstandelijke en controlerende rol bij het project. Het vooraf opgestelde bedrijfsplan ligt volgens de voormalig Nationaal Rapporteur Mensenhandel aan de basis van de problemen. My Red Light zou namelijk naast raamprostitutie ook mogelijkheden – vergelijkbaar met hotelprostitutie – bieden voor sekswerkers die vanuit het bedrijf klanten via het internet konden werven. De APV van Amsterdam staat echter alleen raamprostitutie toe en sekswerkers die in de vorm van hotelprostitutie aan het werk wilden, konden niet bij My Red Light terecht. Met de terugloop van deze sekswerkers gingen tegenvallende inkomsten en leegstand gepaard.

De ingrepen overziend en een blik over de grens

Om de positie – alsmede het exploitatiemodel – van sekswerkers te verbeteren, zijn eerdergenoemde ingrepen uitgevoerd. Al deze ingrepen overziend, kan er gesteld worden dat de ingrepen nauwelijks tot structurele verbeteringen hebben geleid. Er is nog steeds sprake van mensenhandel en de arbeidspositie van de sekswerkers behoeft (nog steeds) verbetering. Tegelijkertijd is de realiteit dat misstanden niet volledig uit deze kwetsbare, criminogene branche zijn uit te bannen. Deze constatering is niet uniek voor Nederland maar elders ook herkenbaar. Onder het mom van ‘ingrepen in de prostitutiebranche’ met het doel een zo goed mogelijke positie voor de sekswerker te bewerkstelligen, zijn in België goede ervaringen opgedaan met een totaalaanpak in het Antwerpse Schipperskwartier.

Box 6 – Het Antwerpse Schipperskwartier

De raamprostitutie van Antwerpen is verdeeld over drie straten (de Verversrui, de Vingerlingstraat en de Schippersstraat) en is gelegen in een woonwijk met daar omheen eetgelegenheden en cafés en in het hart van de zone (Villa Tinto) een bed en breakfast⁴⁸. Met 69 panden en 312 vitrines is de Antwerpse gedoogzone de grootste van België (Vandecandelaere, 2019). Uit het jaarrapport van het prostitutieteam blijkt dat er 1.513 unieke raamsekswerkers werden geregistreerd in 2017, waarvan de meerderheid afkomstig was uit Roemenië. Midden in de gedoogzone bevindt zich het eroscenter Villa Tinto dat 51 ramen telt. Villa Tinto wordt gezien als een belangrijk structurerend element van het Schipperskwartier omdat het de uiteinden van de Schippersstraat en de Verversrui verbindt, waardoor een circulair wandeltraject is gecreëerd.

47. Dettmeijer, 2018. Het rapport is overigens alleen verspreid in de vorm van media artikelen; het onderzoeksrapport zelf is niet gevonden via openbare bronnen.

48. Gazet van Antwerpen, ‘Koppel opent B&B op dak van megabordeel Villa Tinto’, 30 augustus 2007.

Hans Vandecandelaere (2019) beschrijft in zijn boek over sekswerk in België 'En vraag niet waarom' de organisatie – toen en nu – van de raamprostitutie in Antwerpen.⁴⁹ Vandecandelaere merkt de gereguleerde gedoogzone aan als het pionierswerk van België dat tot op heden nog als model geldt en meerdere gemeenten heeft geïnspireerd. De gedoogzone is zo ingericht dat er volgens Vandecandelaere nauwelijks misstanden meer kunnen plaatsvinden.

Voordat de Antwerpse gedoogzone werd ontworpen, was sprake van misstanden op velerlei gebied. De overlast in de buurt was groot en de werkomstandigheden van de sekswerkers waren erbarmelijk (Vandecandelaere, 2019). Er vond handel in namaakproducten plaats, de eerste gevallen van mensenhandel kwamen aan het licht en er stonden lange files van auto's die rondjes reden langs de ramen.⁵⁰ Eind jaren negentig besloot de gemeente Antwerpen de prostitutie te reguleren met een prostitutiebeleid. In de afgelopen twintig jaar zijn er meerdere stedenbouwkundige veranderingen doorgevoerd en is Villa Tinto opgericht. De ontwikkelingen in de afgelopen twintig jaar in combinatie met het gevoerde prostitutiebeleid maken dat Antwerpen als voorbeeld wordt gezien.

Box 7 – Prostitutieteam⁵¹

De controle en handhaving op de Antwerpse raamprostitutie is een van de verantwoordelijkheden van het prostitutieteam van de politie. Zij hebben regelmatig contact met de uitbaters en de sekswerkers en bouwen op die manier een vertrouwensband met hen op. Met behulp van het digitale HookUp – ook wel de pandkalender⁵² genoemd – kan de politie zien wie er waar op welk moment aan het werk is. Uitbaters moeten de gegevens in de pandkalender registreren, wat onderverhuur en inmenging van tussenpersonen voorkomt. Om de veiligheid van de sekswerkers te waarborgen, zijn de geregistreerde gegevens uitsluitend zichtbaar voor het prostitutieteam.

Stedenbouwkundig zijn er volgens Vandecandelaere (2019) veel doordachte verbeteringen doorgevoerd. Het Schipperskwartier komt tegemoet aan het idee van stadsvernieuwing en er kan gesproken worden van een kwalitatief hoogstaande en verzorgde gedoogzone. Het kan beschouwd worden als een gebied op zichzelf dat ruim opgezet is en tevens goed verbonden is met de omgeving. De horecagelegenheden en woonfunctie in het gebied zorgen voor een gemêleerde samenstelling van mensen. Bezoekers kunnen zich gemakkelijk van-, naar- en door het verkeersvrije gebied verplaatsen. Het gebied is

49. Vandecandelaere is historicus en schrijft boeken over diverse onderwerpen en in 2019 is zijn boek over sekswerk in België verschenen. Zoals hij zelf beschrijft, heeft hij 'onbevangen en verkennend drie jaar lang door de diverse Belgische sekswerkbranches getrokken'. Voor zijn boek heeft hij met tientallen respondenten uit verschillende disciplines gesproken – waaronder de sekswerkers zelf – en gebruik gemaakt van de (inter)nationale literatuur.

50. Het NRC, 'De Antwerpse straten zijn te schoon', 13 augustus 2010.

51. Bron: <https://www.antwerpen.be/nl/info/5d07a95cf8169747ca7f2762/raamprostitutie>

52. Het registreren van sekswerkers is in strijd met het recht op privacy. Dit wordt juridisch omzeilt vanuit de redenering dat potentiële slachtoffers geregistreerd worden (Vandecandelaere, 2019).

niet geïsoleerd maar de inrichting draagt wel bij aan het weren van ‘schaamteloos’ toerisme (Vandecandelaere, 2019). Tegelijkertijd is de zone om het gebied heen opgewaardeerd en zijn zowel straten als huizen zijn gerenoveerd. Ook werd de verdeling over drie straten met aan drie kanten een ‘ingang’ tot de prostitutie bedacht (Vandecandelaere, 2019). Op de straathoeken zijn geen ramen gevestigd, zodat men langs de straten kan lopen zonder de sekswerkers te zien. Er zijn geen zitplaatsen in de straten om hanggedrag te voorkomen en er bevinden zich ‘open urinoirs’ in de zone, zodat men deels zichtbaar blijft (Vandecandelaere, 2019). Daarnaast is er cameratoezicht in het Schipperskwartier. Deze stedenbouwkundige ontwikkelingen hebben volgens Vandecandelaere (2019) een bijdrage geleverd aan de verbeterde werkomgeving voor sekswerkers, maar ook in het licht van de (algemene) veiligheid en handhaving zijn deze ontwikkelingen gunstig. Het is de politie gemakkelijker gemaakt toezicht te houden en te handhaven waardoor de controleerbaarheid groter is geworden.

Daarnaast bevinden zich een politiepost en een gezondheidscentrum in de gedoogzone ten behoeve van de veiligheid- en gezondheid van sekswerkers. Het gezondheidscentrum Ghapro⁵³ – speciaal opgezet voor sekswerkers – biedt laagdrempelige hulpverlening (Vandecandelaere, 2019). De sekswerkers kunnen er anoniem en gratis terecht.⁵⁴ Ghapro biedt zowel medische- als sociale hulp. Daarnaast organiseert het gezondheidscentrum cursussen zelfverdediging en taalcursussen.⁵⁵

Een cruciaal element in de nieuwe Antwerpse gedoogzone is volgens Vandecandelaere (2019) de geschiktheidsverklaring.⁵⁶ Deze verklaring staat garant voor kwaliteit van het pand en voorwaarden, waaronder de moraliteit van de uitbater. Daarnaast maakt deze verklaring de eigenaren verantwoordelijk voor wat er in de panden gebeurt en is rechtstreeks verhuren zonder tussenpersoon de regel (Hombroeckx, 2015). Eigenaren van prostitutiepanden dienen in het bezit te zijn van deze verklaring en teneinde te voldoen aan de gestelde voorwaarden zoals vastgelegd in de Politiecodex.⁵⁷ Ook de stedenbouwkundige verordening raamprostitutie moet nageleefd worden (Hombroeckx, 2015). Zo moeten eigenaren voor het verkrijgen van de geschiktheidsverklaring een bewijs van goed gedrag en zeden hebben en de voorzieningen moeten voldoen aan voorwaarden zoals de aanwezigheid van sanitair, een keuken en een alarmknop. Naast de geschiktheidsverklaring mag de uitbater een beheerder aanstellen voor het raamprostitutiepand (bij een minimum van 30 ramen mogen er twee beheerders worden aangesteld).⁵⁸

Bovengenoemde elementen zijn van toepassing op de gehele gedoogzone. Het prostitutiebedrijf (eroscentrum) Villa Tinto dat zich in de gedoogzone bevindt, kent daarnaast nog

53. Het Gezondheidshuis voor Antwerpse Prostitutie.

54. Bron: <https://www.antwerpen.be/nl/overzicht/prostitutiebeleid/prostitutiebeleid-antwerpen/gedoogzone-raamprostitutie>

55. Het NRC, ‘De Antwerpse straten zijn te schoon’, 13 augustus 2010.

56. Gazet van Antwerpen, “Hoed af voor twintig jaar prostitutiebeleid in Antwerpen, geen enkele stad doet beter”, 4 april 2019.

57. Bron: <https://www.ondernemeninantwerpen.be/raamprostitutieruimte-uitbaten>

58. Bron: <https://www.antwerpen.be/nl/info/5d07a95cf8169747ca7f2762/raamprostitutie>

eigen kenmerken wat betreft bouw en inrichting. Daarbij is rekening gehouden met zowel de wensen van de politie als met de wensen van de sekswerkers. De sekswerkers hebben meegedacht met de inrichting op het gebied van styling en de politie heeft in het kader van veiligheid een aantal elementen ingebracht (Vandecandelaere, 2019). Zo kwam er in Villa Tinto een rechte gang met halverwege een politiekantoor, om gemakkelijk overzicht te kunnen houden. Daarnaast kwam er een systeem dat de identiteit van de sekswerkers registreert door middel van een vingerafdruk bij aanmelding. Dat laatste element draagt bij aan het voorkomen van onderhuur, aangezien de sekswerkers iedere twee uur een vingerafdruk moeten aanbieden om de elektriciteit in de kamer te behouden (Vandecandelaere, 2019). Naast bouwkundige aspecten die bijdragen aan de veiligheid van sekswerkers, kan er tevens een economisch voordeel onderscheiden worden dankzij de komst van Villa Tinto. De eigenaar van Villa Tinto vraagt volgens Vandecandelaere (2019) billijke huurprijzen, waardoor de andere uitbaters in het Schipperskwartier dit vanwege hun concurrentiepositie moeten volgen.

Box 8 – Afpersing in Villa Tinto⁵⁹

Ondanks dat er verschillende maatregelen zijn genomen om misstanden in de Antwerpse raamprostitutie te voorkomen, kunnen misstanden niet geheel voorkomen worden. Zo verschijnt er in oktober 2019 het bericht over afpersing in Villa Tinto. In maart 2017 is een ex-sekswerker, die vier jaar lang in Villa Tinto heeft gewerkt, naar de rechtbank gestapt om te getuigen tegen de pandbeheerders die de sekswerkers afpersten. Bovenop de huurprijs moest extra geld – of in de vorm van cadeaus – worden betaald aan de pandbeheerders om betere kamers te krijgen. Toen de ex-sekswerker uiteindelijk stopte met het betalen van extra geld, werd zij ontslagen.

Er zijn ook minder positieve punten te noemen over de Antwerpse gedoogzone. Zo laat Vandecandelaere (2019) weten dat het Antwerpse Schipperskwartier meer kost dan dat het geld opbrengt. Financieel gezien moet het voor een gemeente dus mogelijk zijn een dergelijke zone te ontwikkelen. Daartegenover staat wel dat Antwerpen belastingopbrengsten opnieuw investeert in de zone ten behoeve van de kwaliteit (Vandecandelaere, 2019). Daarnaast zijn de ramen niet toegankelijk voor sekswerkers afkomstig van buiten de EU. Dit is overigens het geval voor alle prostitutie in België. Deze groep belandt mogelijk in het illegale circuit. Antwerpen neemt veel elementen mee in het prostitutiebeleid, maar er wordt volgens Vandecandelaere (2019) minder ingezet op arbeidsrechtelijke bescherming. Op het gebied van sociale zekerheid worden sekswerkers in heel België nog te veel aan hun lot over gelaten.⁶⁰ Verder blijken misstanden nog niet geheel uit de branche te zijn verdwenen. Box 8 geeft hiervan een voorbeeld.

59. Provinciale Zeeuwse Courant, 'Ex-prostituee getuigt over afpersing in megabordeel Villa Tinto: "Toen ik stopte met betalen, werd ik zonder pardon op straat gezet"', 15 oktober 2019.

60. Gazet van Antwerpen, "Hoed af voor twintig jaar prostitutiebeleid in Antwerpen, geen enkele stad doet beter", 4 april 2019.

3 Prostitutie in Den Haag

Waar de focus in het vorige hoofdstuk op landelijk niveau lag, staat in dit hoofdstuk de prostitutiebranche in Den Haag centraal. Hierin komen de ontwikkelingen in de prostitutiebranche van Den Haag aan bod. Documentatie over Den Haag in relatie tot prostitutie en enkele interviews met stakeholders vormen hiervoor de basis. Allereerst komen aard en omvang aan de orde. Daarna wordt de sociale positie van Haagse sekswerkers besproken. Vervolgens wordt er licht geworpen op het Haagse prostitutiebeleid en afsluitend worden de verplaatsingsplannen van de raambordelen in de Haagse prostitutiebranche toegelicht.

3.1 Prostitutiebranche in Den Haag

In een beperkt aantal gemeenten is raamprostitutie toegestaan, waaronder de gemeente Den Haag. Er bestaan momenteel twee raamprostitutiegebieden, namelijk de Doubletstraat gelegen in Het Oude Centrum en de Geleen/Hunsestraat (hierna Geleenstraat) gelegen in de Rivierenbuurt (Van Gelder, 2012). Tot 1999 bestond er nog een ander prostitutiegebied in Den Haag, namelijk de Poeldijksestraat in de Schilderswijk. Dit gebied was destijds met 300 ramen het grootste prostitutiegebied in Den Haag. Vanwege pende-laars tussen de Poeldijksestraat en de Doubletstraat is dit gebied door de gemeente verwijderd (Van Gelder, 2012). Onderdeel van het coalitieakkoord 2010-2014 'Aan de slag!' was het streven naar sluiting van de raambordelen in de Doubletstraat vanwege de aantrekkende werking van de straat op criminele activiteiten alsmede de verwachting dat sluiting positieve effecten zou hebben op het woon- en leefklimaat van de omgeving (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Tot op heden is de Doubletstraat niet gesloten, wat te maken heeft met mogelijke negatieve gevolgen, waaronder een tekort aan werkplekken voor de sekswerkers (Heuts, Tromp & Homburg, 2012; Van Gelder, 2012). Sinds 2013 is er in Den Haag aandacht voor de verplaatsing van beide prostitutiegebieden naar de 'Sporrendriehoek'.

Prostitutiegebieden Den Haag

De raamprostitutie in Den Haag is door de jaren heen zowel gevestigd als geconcentreerd geraakt in de Doubletstraat en Geleenstraat. In beide straten werken vrouwen en een beperkt aantal transgenders in de raamprostitutie (Van Gelder & Veldboom, 2019⁶¹). De twee prostitutiegebieden verschillen van elkaar. Naast verschillen in omvang, huurprijzen en bezettingsgraad,⁶² wordt de Doubletstraat omschreven als 'de goedkopere straat voor standaard klantenwensen' (Van Gelder, 2012). In de Geleenstraat daarentegen, wordt ruimte geboden voor specialisaties op prostitutiegebied zoals SM en fetisjisme en is er in sommige werkkamers een bad of jacuzzi (Van Gelder, 2012; Van Gelder & Veldboom,

61. Het gaat in dit onderzoek om een kleine groep respondenten; er is met 24 sekswerkers gesproken.

62. Deze verschillen worden later beschreven bij de omvang.

2019). Van Gelder en Veldboom (2019) zien overigens meer verschillen. Zo ligt de Geleenstraat meer afgelegen dan de Doubletstraat en is de Doubletstraat een meer afgesloten gebied. Qua indeling is de Geleenstraat een open gebied met een ruimere opzet (Van Gelder & Veldboom, 2019). Over het algemeen wordt over de Doubletstraat minder gunstig gesproken: de Geleenstraat is beter onderhouden, heeft van oudsher een chiquer imago waar 'nettere meisjes' werken en de kwaliteit van het aangeboden materiaal is daar beter.

Op het gebied van seksuele dienstverlening zijn tevens verschillen tussen de twee gebieden aan te merken. Van Gelder en Veldboom (2019) hebben aan de hand van www.hookers.nl een vergelijking tussen tarieven gemaakt. Hieruit blijkt dat de vrouwelijke sekswerkers in de Geleenstraat gemiddeld 65 euro vragen voor gemiddeld 28 minuten en in de Doubletstraat ligt het gemiddelde op 41 euro voor 26 minuten (Van Gelder & Veldboom, 2019). In de Geleenstraat zijn naast vrouwelijke sekswerkers ook zo'n 20 tot 30 transgenders werkzaam en wordt de mogelijkheid tot SM geboden: voor beide geldt dat de prijzen hiervoor hoger liggen. Transgenders vragen gemiddeld 86 euro en voor SM ligt de prijs gemiddeld op 126 euro (Van Gelder & Veldboom, 2019). Een ander verschil ligt besloten in het publiek: in de Doubletstraat komen meer Turkse en Marokkaanse mannen. Daarnaast zijn het met name klanten die na afloop van hun cafébezoek later op de avond een bezoek brengen aan de Doubletstraat (Van Gelder & Veldboom, 2019). De twee straten verschillen tot slot in huurprijzen en bezettingsgraad. Duidelijk wordt dat de Doubletstraat goedkoper is wat betreft huurprijzen waarbij de prijzen variëren van 65 euro tot 160 euro, afhankelijk van de periode waarin gehuurd wordt. In de Geleenstraat variëren de prijzen tussen de 80 euro en 300 euro (Van Gelder & Veldboom, 2019). De bezettingsgraad in de Geleenstraat is tussen de 50-65 procent. In de Doubletstraat wordt als laagste bezettingsgraad 60 procent genoemd en als hoogste 90 procent. Uit de interviews blijkt overigens dat er af en toe leegstand te zien is in beide straten.

Omvang

Onderzoek van Heuts, Tromp en Homburg (2012) toont aan dat de raamprostitutie in Den Haag 335 ramen en werkplekken telt, waarvan 160 in de Doubletstraat en 175 in de Geleenstraat. Het onderzoek van Van Gelder en Veldboom (2019) biedt een actueler overzicht van aantallen: per 1 december 2018 zijn er 354 werkkamers en 322 vitrines.⁶³ De Doubletstraat telt de meeste werkkamers (190) en vitrines (181).

Naar schatting zijn er 1.000-1.500 sekswerkers actief binnen de vergunde prostitutiesector van Den Haag, waarvan de meerderheid actief is binnen de raamprostitutie (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Bekend is dat er vaak meerdere sekswerkers achter één raam werken. In 2019 schatten Van Gelder en Veldboom het aantal raamsekswerkers op jaarbasis in Den Haag op minimaal 1.000 en maximaal 1.300. Het precieze aantal sekswerkers in onvergunde en illegale sectoren in Den Haag is niet bekend, maar er bestaat

63. De onderzoekers maken onderscheid tussen werkkamers en vitrines: in de werkkamer vindt het sekscontact met de klant plaats en de vitrine – ook wel het raam – is de plek waar de sekswerker contact maakt met klanten.

consensus over een aantal van ten minste enkele honderden (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Van Gelder en Van Lier (2011) hebben de omvang van mannelijke sekswerkers gepoogd in kaart te brengen. In de gemeente Den Haag zijn volgens deze onderzoekers meer dan 400 mannelijke sekswerkers actief in 2009.⁶⁴ De meesten van hen zijn van Marokkaanse afkomst of komen uit Midden- en Oost-Europa.

De landelijke trend dat het aantal vergunde prostitutiebedrijven sinds 2000 is gedaald, is ook waarneembaar in Den Haag. Dit blijkt zowel uit de literatuur als uit de interviews met deskundigen. In het bijzonder neemt de raamprostitutie af in zowel vraag als aanbod. Een respondent bestempeld raamprostitutie als ‘achterhaald’. Waar er in 2000 honderd actieve vergunde prostitutiebedrijven waren, ligt dat aantal in 2008 op 85 (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Na een daling vanaf 2000, is het aantal vergunningen vanaf 2008 stabiel gebleven met een verdeling van 41 vergunningen in de raamprostitutie, 30 vergunningen voor clubs en 12 vergunningen voor escortbedrijven (Heuts, Tromp & Homburg, 2012; Van Gelder & Veldboom, 2019). Daarnaast zijn er nog enkele sauna’s en Thaise massagesalons. In de Kadernota Prostitutiebeleid 2015-2018 van de gemeente Den Haag wordt tevens gesproken van een opkomst van de Chinese massagesalons. De daling van vergunde prostitutiebedrijven heeft onder andere te maken met het teruglopen van de klandizie, de strenge wet- en regelgeving, de eisen die aan vergunde bedrijven worden gesteld en het toegenomen toezicht door middel van controles. De vergunde sector kan om die redenen als minder aantrekkelijk worden beschouwd (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Het sluiten van ramen en het terugdringen van vergunningen voor prostitutiebedrijven spelen in Den Haag eveneens een rol in de terugloop van vergunde prostitutiebedrijven (Heuts, Tromp & Homburg, 2012).

Achtergrond en kenmerken

Over de achtergrond van sekswerkers in Den Haag zijn enkel schattingen beschikbaar. Dit heeft onder andere te maken met het verloop van de sekswerkers, de heterogeniteit van de groep en het feit dat meerdere sekswerkers vaak gebruik maken van één werkplek in de raamprostitutie (Heuts, Tromp & Homburg, 2012).

Zoals bij de omvang van de prostitutiebranche is geschetst, is een relatief groot aantal mannelijke sekswerkers in Den Haag werkzaam. Van hen is bekend dat zij veelal werkzaam zijn in het onvergunde deel van de branche. Mannelijke sekswerkers zien zichzelf overigens meestal niet als sekswerkers, ondanks het feit dat zij seksuele diensten tegen betaling verrichten (Nationaal Rapporteur, 2016). De groep mannelijke sekswerkers – zowel landelijk als in Den Haag – kan worden beschouwd als een moeilijk bereikbare doelgroep die instanties mijdt (Nationaal Rapporteur, 2016). Het merendeel van de sekswerkers is echter vrouw (Heuts, Tromp & Homburg, 2012).

64. Ander onderzoek behelst een steekproef over de jaren 2009-2012: in de regio Den Haag zijn 585 unieke mannelijke internetescorts actief. Van Gelder, 2014.

De leeftijden van de sekswerkers in Den Haag lopen uiteen. In 2011 werden in de Doubletstraat 162 raamsekswerkers gesignaleerd, waarvan iets meer dan de helft jonger dan 25 jaar was (Van Gelder, 2012). De gemiddelde leeftijd lag hoger bij Zuid-Amerikaanse en Zuid-Europese vrouwen (35/36 jaar) ten opzichte van de gemiddelde leeftijd van Oost-Europese en de overige vrouwen (23/24 jaar). In 2018 zijn er 74 sekswerkers geïnterviewd uit de onvergunde sector (Veldboom, 2018). De leeftijden van deze sekswerkers varieerden van 20 tot 61 jaar. De leeftijden van de 24 ondervraagde raamsekswerkers in onderzoek van Van Gelder en Veldboom (2019) lagen tussen de 21 en 50 jaar.

De herkomst van sekswerkers in de regio Den Haag is gevarieerd, maar uit onderzoek blijkt dat de sekswerkers in Den Haag met name afkomstig zijn uit Oost-Europa – met name Hongarije⁶⁵ – of Zuid- of Midden-Amerika. In onderzoek van Heuts, Tromp en Homburg (2012) is de samenstelling van de twee raamprostitutiegebieden onderzocht aan de hand van de gemiddelde dagbezetting. Zij constateren dat circa driekwart van de sekswerkers van Zuid-Amerikaanse origine is, veelal afkomstig uit Brazilië en de Dominicaanse Republiek (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). De overige sekswerkers komen uit Centraal- of Oost-Europese landen. Ten tijde van het onderzoek werken er nauwelijks Nederlandse vrouwen in de raamprostitutie van Den Haag (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). In onderzoek van Van Gelder (2012) is de samenstelling (op jaarbasis) van sekswerkers in de Doubletstraat gemeten⁶⁶ aan de hand van klantenrecensies op www.hoekers.nl. In 2011 blijken niet de Zuid-Amerikaanse sekswerkers in de meerderheid, maar juist de Oost-Europese sekswerkers (Van Gelder, 2012).⁶⁷ De gesproken onvergunde sekswerkers blijken in 2018 overwegend (59) Nederlands van origine te zijn (Veldboom, 2018). De overige 15 sekswerkers zijn elders in Europa geboren of hebben een Latijns-Amerikaanse achtergrond (Veldboom, 2018). In onderzoek van Van Gelder en Veldboom (2019) is er gesproken met 24 raamsekswerkers, waarvan de ene helft werkzaam is in de Geleenstraat en de andere helft in de Doubletstraat. Twaalf van de 24 respondenten zijn afkomstig uit Midden- of Oost-Europa. De overige respondenten komen uit Midden- of Zuid-Amerika, Nederland of Azië (Van Gelder & Veldboom, 2019).

Ontwikkelingen prostitutiebranche

Ontwikkelingen elders in het land met betrekking tot de raamprostitutie kunnen niet los worden gezien van Den Haag. Na sluiting van de raamprostitutie in Utrecht bijvoorbeeld, is een aantal sekswerkers verhuisd naar de raamprostitutie in Den Haag (Van Gelder & Veldboom, 2019; Veldboom, 2018). Landelijke en andere gemeentelijke ontwikkelingen hebben onder meer om die reden invloed op de Haagse prostitutiebranche.

65. Van Groenestyn, 2013.

66. Op die manier wordt er rekening gehouden met seizoensinvloeden en het verloop onder de werkzame sekswerkers.

67. Kanttekening bij deze vergelijking is dat in het onderzoek van Van Gelder (2012) enkel naar de Doubletstraat is gekeken, terwijl het onderzoek van Heuts, Tromp en Homburg (2012) beide straten meeneemt.

Met de eerdergenoemde trend – de daling van vergunde prostitutiebedrijven – gaat een toename van onvergunde en/of illegale prostitutie gepaard, zowel landelijk als in de gemeente Den Haag (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Uit onderzoek van Heuts, Tromp en Homburg (2012) komt naar voren dat steeds meer sekswerkers in de thuisprostitutie en zelfstandige escort werkzaam zijn.⁶⁸ Het gaat dan om plekken die geen vergunning hebben voor sekswerk en daardoor een verborgen karakter kennen (Veldboom, 2018). De opkomst van internet en mobiele telefonie sinds 2000 kan hier niet los van worden gezien. Deze ontwikkeling maakt het mogelijk voor sekswerkers om hun klanten via het internet te werven (Veldboom, 2018). Sekswerk kan op het internet zowel aangeboden als gezocht worden met behulp van speciaal ontwikkelde websites en apps voor sekswerk. Uit onderzoek van Van Gelder en Van Lier (2011) blijkt dat 76 procent van de mannelijke sekswerkers met mannelijke klanten in Den Haag actief is op het internet. Het aantal gesignaleerde mannen op ontmoetingsplaatsen zoals het Haagse bos is daarentegen aanzienlijk afgenomen. Deze bevinding hangt nauw samen met de ontwikkeling die de onderzoekers constateren: sinds de legalisering van het prostitutiebedrijf en de snelle opkomst van het internet werken mannelijke sekswerkers in Nederland veelal onder de radar (Van Gelder & Van Lier, 2011).

Naast de rol van het internet, is een aantal trends zichtbaar op het gebied van onvergunde en illegale prostitutie. De stijging van onvergunde bedrijven in Den Haag is niet groot (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Er is in de afgelopen jaren wel een stijging zichtbaar met betrekking tot het aantal Chinese salons waar seksuele diensten worden aangeboden (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Dit vindt op veel verschillende plekken in de gemeente Den Haag plaats. Illegale seksfeesten en parenclubs worden eveneens genoemd als het gaat om de toename van de illegale prostitutie (Heuts, Tromp & Homburg, 2012).

De toename van sekswerkers uit Midden- en Oost-Europa is zowel landelijk als in de gemeente Den Haag waarneembaar. Vanaf 2007 is vooral sprake van een stijging van Roemeense en Bulgaarse sekswerkers (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Zij zijn met name in de raamprostitutie actief. Deze sekswerkers kunnen niet in loondienst werken, omdat voor hen een tewerkstelling nodig is, die voor prostitutie niet wordt verleend. Bovendien zijn de drempels voor de raamprostitutie lager dan bijvoorbeeld in clubs, omdat van sekswerkers in de clubs wordt verwacht dat zij de Nederlandse taal beheersen en over bepaalde sociale vaardigheden beschikken (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). De toestroom van sekswerkers uit Midden- en Oost-Europese landen heeft volgens Heuts, Tromp en Homburg (2012) geleid tot een toename van onveilig en onbeschermd werken, met als gevolg dat de gezondheidssituatie verslechterd is. Dit blijkt uit een toename van het aantal soa's onder deze groep sekswerkers (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Heuts, Tromp en Homburg (2012) beschrijven ook de mogelijkheid dat de toename van sekswerkers uit deze landen heeft geleid tot een toename van gedwongen prostitutie en/of uitbuiting.

68. Beide vormen zijn niet toegestaan in de gemeente Den Haag.

De belangrijkste verandering in de gemeente Den Haag is dat sekswerk vaker als tijdelijk werk wordt gezien, waarbij op basis van afwegingen van inkomst optimalisatie de sekswerkers een grote onafhankelijkheid en bewegingsvrijheid kennen (Gemeente Den Haag, 2019). Hierdoor ontstaat een mobiele populatie die zich beweegt tussen Nederlandse steden en andere landen in Europa. Deze mobiliteit leidt overigens tot een verminderde sociale cohesie binnen de prostitutiebranche. In het licht van inkomst optimalisatie kan illegaal werken door de sekswerkers ook als aantrekkelijk worden gezien (Gemeente Den Haag, 2019).

Een laatste ontwikkeling – zowel landelijk als in Den Haag – is de druk op prijzen en de mindere verdiensten voor sekswerkers. In het verleden lagen de verdiensten van sekswerkers hoger (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Dat heeft te maken met enerzijds de grote concurrentie en anderzijds de btw-heffing die door exploitanten doorberekend is in de huurprijs van ramen sinds 2004. De concurrentie wordt gekenmerkt door jonge Oost-Europese sekswerkers die relatief veel accepteren van klanten voor een lage prijs. Dit heeft een drukkend effect op de gangbare prijzen in de prostitutiegebieden (Heuts, Tromp & Homburg, 2012).

Mensenhandel

De slachtoffermonitor mensenhandel van de Nationaal Rapporteur (2019) laat zien uit welke politieregio meldingen van slachtoffers komen. De politieregio Den Haag is over de periode 2014-2018 verantwoordelijk voor 263 meldingen van de in totaal 2.746 politiemeldingen (ongeveer 7 procent). Van de 263 meldingen hebben 206 meldingen betrekking op seksuele uitbuiting (Nationaal Rapporteur, 2019). In de periode 2011-2015 was het aandeel meldingen door de Haagse politieregio ten opzichte van het totaal aantal meldingen groter: 513 meldingen van de in totaal 3.177 meldingen (ongeveer 16 procent). Van de 513 meldingen door de Haagse politieregio, hebben 193 meldingen betrekking op slachtoffers uit de raamprostitutie en 73 meldingen hebben betrekking op thuisprostitutie (Nationaal Rapporteur, 2016). Het merendeel van de gemelde slachtoffers is afkomstig uit de EU⁶⁹ (Nationaal Rapporteur, 2016).

In onderzoek van Van Gelder (2012) komt naar voren dat indien er sprake is van mensenhandel/gedwongen prostitutie binnen de raamprostitutie van Den Haag, dan geldt dit met name voor de Oost-Europese sekswerkers. Dit heeft onder andere te maken met het eerder genoemde gegeven dat deze vrouwen geneigd zijn veel te accepteren (Van Gelder, 2012).

69. De EU vanaf 2004. In 2004 zijn Grieks-Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië tot de EU toetreden.

3.2 Sociale positie

De sociale positie van de sekswerkers in Den Haag kan aan de hand van de arbeidsomstandigheden, de gezondheidssituatie en de mobiliteit geschetst worden. Over de specifieke arbeidsomstandigheden van Haagse sekswerkers is echter weinig bekend. Uit onderzoek van Veldboom (2018) komt overigens wel de werkduur naar voren: het merendeel van de geïnterviewde sekswerkers – werkzaam in de onvergunde branche – werkt drie of vier dagen per week. Negentien van de 74 sekswerkers werkt tussen de vijf en zeven dagen per week (Veldboom, 2018). Factoren die van invloed zijn op de werkduur van sekswerkers zijn het al dan niet hebben van een gezin/kinderen en het al dan niet hebben van werk ernaast. Uit de interviews komt naar voren dat de arbeidsomstandigheden verbeterd kunnen worden, omdat de huidige werkruimtes in de raamprostitutiegebieden klein en verouderd zijn.

Werkervaring en mobiliteit

De werkervaring van sekswerkers, de afwisseling in werkplek en de beweegredenen voor sekswerk worden hieronder volgordelijk toegelicht.

Met uitzondering van de Oost-Europese sekswerkers werkt de meerderheid van de sekswerkers al langer in de prostitutie. In onderzoek van Van Gelder en Veldboom (2019) werken de geïnterviewde sekswerkers gemiddeld 9,3 jaar in de raamprostitutie: de meerderheid werkt al langer dan tien jaar in de raamprostitutie. Onderzoek naar onvergunde sekswerkers wijst uit dat het overgrote deel van de respondenten al langer in de onvergunde sector werkt: variërend van zes tot twintig jaar of langer (Veldboom, 2018). Van Gelder (2012) heeft onder andere de sociale positie van sekswerkers onderzocht en toegespitst op de herkomst van de sekswerkers. Hieruit komt naar voren dat de Nederlandse en de Latijns-Amerikaanse sekswerkers meer werkervaring hebben ten opzichte van de Oost-Europese sekswerkers. Deze laatste groep werkt pas kort in de Doubletstraat of Geleenstraat, variërend van twee weken tot negen maanden (Van Gelder, 2012).

In de raamprostitutie van Den Haag is de mobiliteit van raamsekswerkers relatief klein (Van Gelder & Veldboom, 2019). Tijdens de interviews wordt gesproken van het ‘honkvaste karakter’ van de raamprostitutie. Van de 74 geïnterviewde sekswerkers in de onvergunde sector hebben 31 sekswerkers hiervoor of tussendoor in de vergunde sector gewerkt, vooral in clubs en privéhuizen (Veldboom, 2018). Ruim de helft van hen werkt in andere sectoren – meestal in de horeca en in de zorg – naast het sekswerk. Onderzoek van Bleeker e.a. (2014) toont overigens aan dat met name sekswerkers in de niet-vergunde sector ander werk ernaast doen. In het onderzoek van Van Gelder en Veldboom (2019) komt naar voren dat Latijns-Amerikaanse sekswerkers een voorkeur hebben voor een vaste werkplek in de Doubletstraat. Volgens de prostituanten wisselt slechts een op de tien sekswerkers tussen de Doubletstraat en de Geleenstraat. De meerderheid van de gesproken respondenten geeft tevens de voorkeur aan een vaste kamer. Ruim de helft van de gesproken sekswerkers heeft gewerkt of werkt elders achter de ramen, waarbij de

Amsterdamse raamprostitutiegebieden het meest worden genoemd (Van Gelder & Veldboom, 2019). Bij wisseling van werkplek, blijven de sekswerkers overwegend werken in de raamprostitutie.

Er zijn verschillende beweegredenen voor sekswerkers om de prostitutie in te gaan, hoewel de meeste betrekking hebben op de inkomsten. Volgens Veldboom (2018) is het belangrijk onderscheid te maken in geslacht, vanwege het gebrek aan gelijke mogelijkheden voor alle groepen sekswerkers. Achttien van de 36 vrouwelijke sekswerkers preferert de onvergunde sector, omdat ze daar bijna geen kosten hebben: geen huur en veelal geen belasting (Veldboom, 2018). Andere redenen zijn de hoge concurrentie en de hoeveelheid regels in de vergunde sector, de anonimiteit in de onvergunde sector en de onafhankelijkheid die onvergund werken biedt (Veldboom, 2018). Voor zowel mannelijke sekswerkers als transgenders zijn weinig vergunde werkplekken. Daarbij prefereren mannelijke sekswerkers de anonimiteit en ervaren transgenders veel concurrentie met vrouwelijke sekswerkers (Veldboom, 2018). De geïnterviewde transgenders geven overigens aan op een aantal plekken door exploitanten geweigerd te zijn. In onderzoek van Van Gelder (2012) is specifiek gekeken naar de (bewuste) keuze voor raamprostitutie door de geïnterviewde sekswerkers. De sekswerkers hebben gekozen voor het raam vanwege veiligheid⁷⁰, zelfstandigheid, duidelijkheid (en gemak⁷¹) en de anonimiteit⁷².

Gezondheidssituatie

De wens om anonimiteit – en daarbij de onwetendheid – kan de gezondheid van een sekswerker in de weg staan. Sekswerkers willen zich niet kenbaar maken bij instanties of zijn niet op de hoogte van de gezondheidsrisico's (Veldboom, 2018).

Sekswerk in onvergunde sectoren brengt risico's met zich mee voor de gezondheidssituatie: zij zijn niet zichtbaar en niet bereikbaar voor instanties (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Uit onderzoek van Veldboom (2018) blijkt overigens dat het merendeel van de onvergunde sekswerkers regelmatig een soa-test doet (Veldboom, 2018). Het gebruik van condooms wordt door 29 respondenten expliciet bevestigd, maar 21 respondenten geeft aan geen condoom te gebruiken. Dit heeft te maken met de wensen van de klant, maar ook uit angst klanten mis te lopen omdat andere sekswerkers ook zonder condoom werken (Veldboom, 2018). Medewerkers van het regionaal SOA-centrum Den Haag en Spot46⁷³ kregen eveneens vaker te horen dat sommige sekswerkers geen condoom meer gebruiken, met name van raamsekswerkers werkzaam in Den Haag (Nationaal Rapporteur, 2016).

70. Raamsekswerkers voelen zich veilig door de onderlinge sociale controle, surveillerende politie en cameratoezicht en door de aanwezige beheerders.

71. Als raamsekswerker hoeft je weinig te regelen om aan het werk te gaan.

72. In het belang van de anonimiteit, willen zij niet geregistreerd worden. Daarnaast is de omgeving van de sekswerker niet op de hoogte van het beroep dat wordt uitgeoefend.

73. Wordt onder 3.3 toegelicht.

Zowel de gezondheid als de hygiëne van sekswerkers kent geen grote tekortkomingen (Gemeente Den Haag, 2019). De gesproken sekswerkers zijn zelf ook niet negatief: 11 van de 24 sekswerkers zeggen over de gezondheidsaspecten in de Haagse raamprostitutie 'dat het zo goed is'. Tien sekswerkers geven aan 'dat het wel gaat' (Van Gelder & Veldboom, 2019). Het gaat hierbij zoals opgemerkt om een kleine groep respondenten.

Belemmeringen

Alleen van onvergunde sekswerkers in de Haagse prostitutiebranche is bekend welke belemmeringen zij ondervinden. Een van de belemmeringen die sekswerkers ervaren is dat zij niet dezelfde kansen krijgen als mensen uit andere beroepen. Daarnaast ervaren zij angst vanwege het risico gepakt te worden en bestaat er bij hen onzekerheid over het (veranderlijke) beleid (Veldboom, 2018). Anonimiteit is over het algemeen belangrijk voor sekswerkers en dit wordt niet graag opgegeven voor legaal werk.

3.3 Ingrepen in de Haagse branche

In deze paragraaf komen de ingrepen in de Haagse prostitutiebranche aan bod. Deze initiatieven beogen de positie van Haagse sekswerkers te verbeteren.

Bij de landelijke ingrepen is de komst van het wetsvoorstel Wrs genoemd: de Wrs is tevens van invloed op Den Haag. Uit de interviews komt naar voren dat de deskundigen zowel voor- als nadelen zien met de komst van de Wrs. Volgens sommige respondenten zorgt de Wrs ervoor dat de sekswerkers 'ondergronds' gaan. Volgens een van de respondenten ontbreekt de aansporing nog: er moet wat tegenover de vergunningsplicht staan voor sekswerkers. Ook in het licht van de nieuwe locatie bestaan er zorgen. De vergunning zorgt er volgens deze respondent voor dat sekswerkers vanuit een eigen locatie kunnen werken, dus waarom hebben zij de nieuwe locatie nodig? Onder de Haagse sekswerkers heerst er onzekerheid en onrust, zowel door de verplaatsingsplannen als door de Wrs. Toch komen er ook positieve geluiden van de respondenten: de vergunningsplicht, intake en registratie dragen bij aan het verbeteren van de informatiepositie en het vergroten van het zicht op de branche.

Verplaatsingsplannen

In de gemeente Den Haag staan verplaatsingsplannen en/of sluitingsplannen omtrent de prostitutie de afgelopen tien jaar centraal. Tot op heden zijn beide raamprostitutiegebieden nog in gebruik.

Er zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd in het kader van de verplaatsing/sluiting van met name de Haagse Doubletstraat (Van Gelder, 2012; Heuts & Kriek, 2012; Heuts, Tromp & Homburg, 2012). In die onderzoeken is gekeken naar de effecten van een eventuele verplaatsing en alternatieven met als gedeelde aanbeveling dat er een alternatief voor de sekswerkers moest worden geboden. Volgens Van Gelder (2012) is het belangrijk dat er voor het sluiten van de prostitutiegebieden een nieuwe locatie zeker wordt gesteld. De bereidheid tot verplaatsing is er in 2012 wel bij de exploitanten (Heuts & Kriek, 2012). Door alle bereidwillige exploitanten worden de volgende voorwaarden genoemd: 1) de

gemeente moet de ontwikkeling van een raamprostitutie pand op een alternatieve locatie zowel trekken als financieren, 2) het behoud van hetzelfde aantal werkplekken en 3) betrokkenheid bij de ontwikkeling van een alternatief (Heuts & Kriek, 2012). In het onderzoek van Heuts, Tromp en Homburg (2012) is specifiek gekeken naar de effecten van de sluiting van de ramen in de Doubletstraat. Zij verwachten een verschuiving van onbekende omvang van sekswerkers naar de Geleenstraat, naar andere steden met raamprostitutiestraten en naar de onvergunde/illegale sector in Den Haag (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Een verschuiving naar onvergunde/illegale sectoren gaat gepaard met het verdwijnen van het zicht op deze groep en dat is nadelig in het licht van zowel toezicht en handhaving als het welzijn van de sekswerkers. Door de onderzoekers wordt het ontwikkelen van een alternatief voor de huidige raamprostitutie aangeraden (Heuts, Tromp & Homburg, 2012).

In het coalitieakkoord 2018-2022 'Den Haag, Stad van Kansen en Ambities'⁷⁴ heeft het college aangegeven open te staan voor particuliere initiatieven om de raamprostitutie in haar geheel naar een nieuwe locatie (Sporendriehoek) te verplaatsen. Dit ten behoeve van de verbetering van de werksituatie van de Haagse sekswerkers, het bestrijden van uitbuiting en het beperken van overlast. Daarbij wordt vermeld dat de omstandigheden in de huidige prostitutiestraten 'verre van ideaal' zijn. Uit de interviews komt naar voren dat stadsvernieuwing en het tegengaan van verpaupering en verloedering ook kunnen meespelen in de wens tot verplaatsing. Inmiddels zijn er in dat kader twee recente onderzoeken uitgevoerd (Werkgroep marktverkenning, 2019; Van Gelder & Veldboom, 2019). In het onderzoek waar scenario's tegen elkaar worden afgezet, komen drie aanbevelingen naar voren. Allereerst is het belangrijk dat de betrokkenheid van de marktpartijen beperkt wordt tot hun expertise en daarnaast goed aansluit bij hun drijfveren en belangen (Werkgroep marktverkenning, 2019). Een tweede aanbeveling is in te zetten op de maatschappelijke vormen van exploitatie, aangezien deze sneller leiden tot een verbetering van de positie van sekswerkers. De derde aanbeveling omvat een streven naar een integraal juridisch ontwerp van het beoogde eindresultaat van zowel de verplaatsing als de weg daar naartoe (Werkgroep marktverkenning, 2019).

In het onderzoek 'Rode lichten waar de sporen elkaar kruisen' komen randvoorwaarden met betrekking tot samenvoeging en verplaatsing van de raamprostitutie in Den Haag aan de orde. Allereerst moet er al een locatie zijn voorafgaand aan de verplaatsing en zou de schaalvergroting – als gevolg van samenvoeging – niet mogen leiden tot een-vormigheid: de huidige variatie in de raamprostitutie mag niet verdwijnen (Van Gelder & Veldboom, 2019). Bij de sekswerkers bestaat er immers nog veel onduidelijkheid over de gevolgen van de schaalvergroting, ook met betrekking tot de bestaande voorzieningen en instanties. Daarnaast moet rekening gehouden worden met de verschillen tussen zowel de huidige twee prostitutiestraten als de raamsekswerkers (Van Gelder & Veldboom, 2019). Het verdwijnen van het zicht op de sekswerkers kan beperkt worden, mits er wordt gezorgd voor een goed gecoördineerde verplaatsing van de raamprostitutie naar de nieuwe locatie. Overigens moet bij een verplaatsing ook aandacht besteed worden aan

74. Zie: <https://denhaag.raadsinformatie.nl> – RIS 299794.

het werken in shifts of op uurbasis en het belang van verantwoordelijk beheer (Van Gelder & Veldboom, 2019). Uit het onderzoek van Van Gelder en Veldboom (2019) blijkt tot slot dat de gesproken sekswerkers mogelijkheden zien voor positieverbetering – in het licht van veiligheid, gezondheid en mogelijkheid tot uitstappen – bij een verplaatsing van de raamprostitutie.

Initiatieven en organisaties

In de gemeente Den Haag is de belangenorganisatie Liberty The Hague opgericht voor alle sekswerkers in Den Haag.⁷⁵ Zij komen op voor de belangen van sekswerkers en streven naar acceptatie van sekswerkers in Den Haag. Liberty kan beschouwd worden als een aanspreekpunt waarbij advies wordt gegeven en zij kunnen een doorverwijzing bewerkstelligen voor de juiste informatie en hulpverlening.

Spot46 is het informatie- en adviescentrum voor sekswerkers in Den Haag en maakt onderdeel uit van het eerdergenoemde SHOP.⁷⁶ Spot46 is een initiatief van de gemeente en beoogt de positie van sekswerkers te verbeteren. Zij adviseren onder andere over veilig en gezond werken en geld- en andere regelzaken.

Het terugkeerproject Hongarije is een initiatief van SHOP dat in april 2016 van start is gegaan (Nationaal Rapporteur, 2016). Het project heeft als doel een veilige en duurzame terugkeer te organiseren voor Hongaarse (ex-)sekswerkers. Het project is opgezet in de vorm van een pilot en kan bij slagen landelijk uitgezet worden en mogelijk ook soelaas bieden aan sekswerkers uit andere landen die een wens tot terugkeer naar het land van herkomst hebben (Nationaal Rapporteur, 2016).

3.4 Prostitutiebeleid Den Haag

Vanaf 1976 voert de gemeente Den Haag een ‘concentratiebeleid’ ten aanzien van de prostitutiebranche (Van Gelder, 2012). Hiermee werd de raamprostitutie geconcentreerd tot in eerste instantie vijf straten. De gemeente ondervond echter nadelen van het concentratiebeleid: in de aangewezen straten concentreerde zich overlast en in die tijd kwam daar ook de straatprostitutie nog bij (Van Gelder, 2012). In 1984 werd de straatprostitutie gescheiden van de raamprostitutie door de instelling van een gedoogzone voor tippelprostitutie in de Waldorpstraat.⁷⁷ Waar het een aantal jaren daarna betrekkelijk rustig is geweest rondom de raamprostitutie in Den Haag, is er in de loop van de jaren negentig sprake van aanhoudende criminaliteit en overlast. Strenger toezicht en handhaving – waaronder het sluiten van panden na constatering van strafbare feiten – als reactie van de politie zorgden voor leegstand in de raamprostitutie (Van Gelder, 2012). In 1999 komt de gemeente Den Haag met een ‘plan van aanpak raamprostitutie’ en kort daarna wordt het bordeelverbod opgeheven. Na opheffing van het bordeelverbod wordt prioriteit gegeven aan beheersbaarheid en transparantie alsmede aan beleid gericht op zorg aan en

75. <https://libertythehague.nl/liberty-the-hague/>

76. <https://www.spot46.nl/over-spot-46/>

77. De tippelzone is in 2006 gesloten.

positieverbetering van de sekswerkers (Heuts, Tromp & Homburg, 2012). Om de prostitutiebranche onder controle te krijgen, werd in Den Haag een vergunningstelsel voor seksbedrijven ingevoerd (Van Gelder, 2012). Bovendien besloot de gemeente tot reductie van de raamprostitutie en tot bevestiging van het aantal toekomstige ramen. Daarnaast werden specifieke inrichtingseisen voor raamprostitutiepanden in de Bouwverordening opgenomen en een sluitingstijden-regeling – overeenkomstig met de openingstijden die golden voor de reguliere horeca – ingevoerd.

Het huidige prostitutiebeleid

Binnen het huidige prostitutiebeleid van de gemeente Den Haag is prostitutie toegestaan en legaal, mits het vrijwillige seks tussen volwassenen betreft.⁷⁸ Straatprostitutie en seksuele dienstverlening in andere publiek toegankelijke locaties dan seksinrichtingen is niet toegestaan. Op basis van de geraadpleegde informatie is het niet duidelijk hoe de gemeente Den Haag om gaat met niet-bedrijfsmatige thuisprostitutie. Volgens de APV van Den Haag is thuisprostitutie toegestaan, mits het niet bedrijfsmatig is (Veldboom, 2018). Online adverteren wordt onder andere als bedrijfsmatig gezien. Volgens de bestemmingsplannen van Den Haag is thuisprostitutie echter niet toegestaan, ongeacht of het om bedrijfsmatige thuisprostitutie gaat of niet. Op basis van deze informatie kan gezegd worden dat thuisprostitutie niet is toegestaan, omdat het in strijd is met de bestemmingsplannen. De regulering van de prostitutiebranche is opgenomen in de APV van de gemeente Den Haag in hoofdstuk 3: 'regulering prostitutie, seksbranche en aanverwante onderwerpen'.⁷⁹ Deze regels zijn per 1 januari 2017 aangescherpt. Daarin staat vastgelegd dat het verboden is een seksbedrijf uit te oefenen of te wijzigen zonder vergunning en aan welke eisen de exploitant moet voldoen. Overige regels die zijn vastgelegd in de APV hebben betrekking op de uitoefening van een seksbedrijf, waaronder de minimale leeftijd van 21 jaar voor een sekswerker. In het belang van toezicht op de werkvloer, is de aanwezigheid van een beheerder in het prostitutiebedrijf in de gemeente Den Haag verplicht.

Uit de interviews met deskundigen blijkt dat het beleid de nadruk zowel op handhaving als zorg legt. Het is volgens hen van belang dat zij zicht hebben en houden op sekswerkers in verband met zorgvragen, maar ook in het kader van misstanden voorkomen en bestrijden. *“Als de branche vol zit met mondige sekswerkers, dan is er geen probleem”*. Vanuit handhavingsperspectief wordt de privacyregelgeving als lacune gezien volgens de respondenten. Volgens hen is het haast niet mogelijk te handhaven zonder de registratie van sekswerkers. Vanuit het zorgperspectief wordt zoveel mogelijk gepoogd deze lacune op te vullen. Zo proberen zij met de doelgroep – zowel de zichtbare als de niet-zichtbare – in contact te blijven. De focus van het prostitutiebeleid ligt overigens wel op de raamprostitutie volgens de deskundigen.

78. <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/veiligheid/seksuele-dienstverlening-in-den-haag.htm#>

79. Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag (APV). Bron: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/'s-Gravenhage/11313/11313_29.html

In het verleden werden in de gemeente Den Haag persoonsgegevens van sekswerkers geregistreerd, wat inmiddels niet meer is toegestaan door de Autoriteit Persoonsgegevens (Van Gelder & Veldboom, 2019). Voorheen vond er een intake plaats met de sekswerker, in het kader van de bestrijding van mensenhandel. Op basis daarvan werd een positief of negatief werkadvies gegeven. Bij een vermoeden van mensenhandel mocht het mogelijke slachtoffer niet in de vergunde prostitutiesector werken.⁸⁰ Hoewel deze werkwijze niet meer toegepast mag worden, wordt van de exploitant wel verwacht een intakegesprek met sekswerkers te houden. De bedoeling is dat exploitanten nieuwe sekswerkers actief aanmelden voor een intakegesprek bij de politie. Waar een aantal exploitanten dit naleeft, zijn er ook exploitanten die een passieve houding hanteren met betrekking tot het melden. Of de exploitant een intake houdt met de sekswerker wordt overigens niet meer gecontroleerd (Van Gelder & Veldboom, 2019). Volgens de gesproken deskundigen is met het verdwijnen van het negatieve werkadvies het zicht op de sekswerkers grotendeels verdwenen. Bij een aantal van hen is dit een grote zorg: *“Je kunt geen branche reguleren zonder persoonsgegevens te registreren”*.

Toezicht en handhaving

In de gemeente Den Haag is het toezicht belegd bij de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM).⁸¹ Vanuit de politie zijn de toezichthouders gedetacheerd naar het Haags Economisch Interventie Team (HEIT) Prostitutie. Dit is een samenwerking tussen de gemeente en de politie, maar ook de Belastingdienst, Inspectie SZW en SZW/UWV nemen daaraan deel. De kerntaak van het HEIT is het voorkomen en terugdringen van malafide bedrijvigheid en misstanden in de prostitutie.⁸² Zij voeren bestuurlijke controles uit in de prostitutiebranche – zowel vergund als onvergund – gericht op het detecteren van misstanden zoals mensenhandel (Veldboom, 2018). Uit de interviews blijkt het uitvoeren van deze controles te zijn versterkt na het verdwijnen van het negatieve werkadvies. De toezichthouders zijn dagelijks aanwezig in de prostitutiestraten van Den Haag waarbij alle vergunde seksbedrijven – ook privéhouzen, seksclubs en massagesalons – regelmatig worden gecontroleerd. Het team controleert de onvergunde branche door online met sekswerkers in contact te komen waarbij zij zich voordoen als potentiële klant: bij signalen van misstanden worden zij onderworpen aan een controle. Naar aanleiding van een controle kan het HEIT een bestuurlijke rapportage opmaken, met als uitkomst een waarschuwing, bestuurlijke boete of last onder dwangsom. In enkele gevallen volgt er een strafrechtelijke veroordeling. Omdat persoonsgegevens van sekswerkers niet vast mogen worden gelegd, richt de bestuurlijke rapportage zich vooral op de faciliteerder of op het oneigenlijk gebruik van de woning (Veldboom, 2018).

80. Kadernota Prostitutiebeleid 2015-2018 (Gemeente Den Haag, vastgesteld op 23-12-2016).

81. Kadernota Prostitutiebeleid 2015-2018 (Gemeente Den Haag, vastgesteld op 23-12-2016).

82. <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/veiligheid/haags-economisch-interventie-team-heit.htm>

4 Samenvattende conclusies

Het doel van dit onderzoek was het in kaart brengen van de ontwikkelingen in de prostitutiebranche, op zowel landelijk niveau als specifiek voor Den Haag. Er is een deskresearch uitgevoerd en aanvullend, voor nadere duiding en toelichting, zijn vier deskundigen geïnterviewd. In dit hoofdstuk komen de conclusies aan de orde, die tevens zijn te lezen als samenvatting. De conclusies volgen de volgorde van de onderzoeksvragen zoals beschreven in het eerste hoofdstuk. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing en aanbevelingen.

4.1 Ontwikkelingen aard en omvang prostitutie

De ontwikkelingen in de gemeente Den Haag op prostitutiegebied komen grotendeels overeen met de landelijke ontwikkelingen. De daling van vergunde prostitutiebedrijven – die gepaard gaat met een toename van onvergunde/illegale prostitutievormen – is zowel landelijk als in Den Haag zichtbaar, evenals de opkomst van het internet en de invloed daarvan op de prostitutiebranche. Met name de flexibelere – niet-locatiegebonden – vormen nemen toe en de verwachting is dat dit in de toekomst alleen maar meer zal worden. De kenmerken van sekswerkers zijn op landelijk niveau en voor de gemeente Den Haag als heterogeen te beschouwen. In de prostitutiebranche van Den Haag zijn vooral Oost-Europese- en Latijns-Amerikaanse sekswerkers actief. De eerstgenoemde groep wordt overigens vaak in verband gebracht met slachtofferschap van mensenhandel. In de Haagse raamprostitutie zijn minimaal 1.000 sekswerkers werkzaam. Opvallend, zeker in vergelijking met wat er landelijk bekend is, is dat in de prostitutiebranche van Den Haag relatief veel mannen actief zijn de prostitutie, het merendeel in de onvergunde sectoren. Het werkelijke aantal sekswerkers in Den Haag – zowel vergund als onvergund – ligt zeer waarschijnlijk hoger. Specifiek voor de raamprostitutie van Den Haag is er een verschil tussen de twee raamprostitutiestraten: waar de Doubletstraat als de goedkopere straat getypeerd kan worden – gelet op de gehanteerde prijzen en de uitstraling van de straat – staat de Geleenstraat bekend als het hogere marktsegment waar tevens hogere prijzen worden gehanteerd.

4.2 Typering sociale positie sekswerkers

De sociale positie van sekswerkers in Den Haag komt grotendeels overeen met die van sekswerkers in het algemeen. Ze hebben veelal met dezelfde kwetsbaarheden te maken en gaan om financiële redenen de prostitutie in. Zo gebruiken niet alle sekswerkers condooms vanwege de concurrentie met collega's die zonder condoom seksuele diensten verlenen. Het niet op de hoogte zijn van gezondheidsrisico's en de behoefte aan anonimiteit kunnen een optimale gezondheidssituatie in de weg staan. De gemiddelde werkervaring is hoog onder sekswerkers, zowel landelijk als voor Haagse sekswerkers. De belemmeringen waar sekswerkers op landelijk niveau tegenaan lopen, komen overeen

met de belemmeringen die Haagse sekswerkers ervaren. Zo kunnen sekswerkers over het algemeen te maken krijgen met belemmeringen in zowel de sociale omgeving als bij het afsluiten van een hypotheek/lening. Stigmatisering speelt bij deze belemmeringen een rol. Daarnaast heeft het merendeel van de sekswerkers ander werk, naast het sekswerk. Hoewel de prostitutiebranche in algemene zin een grote geografische mobiliteit kent, kent de raamprostitutie van Den Haag een tamelijk honkvast karakter: de raamsekswerkers prefereren een vaste werkplek en de mate van mobiliteit lijkt over het algemeen kleiner vergeleken met de mobiliteit van sekswerkers op landelijk niveau.

4.3 Gemeentelijk beleid

Aangezien prostitutiebeleid door gemeenten vooralsnog zelf ingevuld kan worden, is het prostitutiebeleid van de gemeente Den Haag mogelijk anders dan elders. De overeenkomsten tussen het prostitutiebeleid van Den Haag en andere gemeenten zijn het overwegend hanteren van een vestigingsbeleid, vergunningstelsel en een maximumbeleid. Daarnaast is straatprostitutie in het merendeel van de gemeenten, waaronder Den Haag, niet toegestaan. Het prostitutiebeleid van de meeste gemeenten – waaronder Den Haag – is belegd in de APV en wordt ondersteund met bestemmingsplannen. In sommige gemeenten is thuisprostitutie onder bepaalde voorwaarden toegestaan; Den Haag behoort tot de gemeenten die thuisprostitutie niet toestaan. De APV laat niet-bedrijfsmatige thuisprostitutie overigens wel toe, maar de bestemmingsplannen van Den Haag daarentegen laten geen enkele vorm van thuisprostitutie toe. In 2014 ligt de nadruk van gemeenten veelal op regulering door middel van toezicht en handhaving. In de gemeente Den Haag wordt er veel aandacht besteed aan zorg. Het is mogelijk dat de nadruk in het prostitutiebeleid in andere gemeenten inmiddels ook meer is verschoven naar het zorgperspectief.

4.4 Ingrepen in de branche

Grofweg kunnen er vier typen ingrepen in de prostitutiebranche – zowel landelijk als voor Den Haag – worden onderscheiden. Zo is er allereerst meer aandacht voor zorg gekomen in het beleid omtrent prostitutie. Met zowel de subsidiëring van uitstapprogramma's voor sekswerkers (RUPS) als de komst van de opting-in regeling, wordt beoogd de positie van sekswerkers te verbeteren. Waar de opting-in regeling bij moet dragen aan de zelfstandige positie van de sekswerker, probeert RUPS de belemmeringen die de uitstap uit de prostitutie kent te verminderen door middel van ondersteuning en begeleiding. De effectiviteit daarvan is echter niet onomstreden. Daarnaast is het belang van de zorg ook tot uiting gekomen in het ontstaan van diverse belangenorganisaties en kenniscentra. Zij behartigen de belangen van de sekswerkers, bieden kennis, informatie en advies aan sekswerkers en dragen op die manier bij aan het verbeteren van de positie van sekswerkers. Voor sekswerkers is met de komst van deze organisaties meer informatie beschikbaar en toegankelijk en kan er gesproken worden van korte en laagdrempelige lijnen naar de hulpverlening. Ook zijn er in de afgelopen jaren een aantal sluitingen geweest: in heel Nederland, maar ook in Den Haag zijn prostitutiepanden en raamprostitutiegebieden gesloten

door het bestuur. Het idee daarachter is dat wanneer prostitutie meer geconcentreerd wordt tot enkele gebieden, er meer mogelijkheden zijn voor regulering – waaronder toezicht en handhaving – waardoor er meer zicht komt op de branche. Dit zou tevens leiden tot positieverbetering van de sekswerkers. Ook hier kan de vraag worden gesteld of het doel daadwerkelijk wordt gehaald of dat er veeleer sprake is van verplaatsing naar minder zichtbare locaties. Tot slot, de vierde wijze van ingrijpen en reguleren van de prostitutiebranche, is het gemeentelijk beleid. Dat beleid is thans erg versnipperd wat een uniforme aanpak niet ten goede komt. In dat licht bezien kan de Wrs wellicht uitkomst bieden waar het gaat om uniformering.

4.5 Verbeteringen positie sekswerkers

Eerdergenoemde ingrepen hebben tot doel gehad de positie van sekswerkers te verbeteren en misstanden aan te pakken, maar van een schone branche is vooralsnog geen sprake. Voor ervaringen met het daadwerkelijk verbeteren van de positie van sekswerkers kan een blik over de grens waardevol zijn. Het Antwerpse Schipperskwartier is in de loop der jaren uitgegroeid tot een model voor andere gemeenten. Antwerpen laat zien dat raamprostitutie geen rem hoeft te zijn op stadsvernieuwing.

De elementen die de Antwerpse situatie kenmerken kunnen worden gezien vanuit veiligheids-, gezondheids- en economisch perspectief. Op het gebied van veiligheid is er veel aandacht besteed aan stedenbouwkundige ontwikkelingen die toezicht en handhaving vergemakkelijken en de branche controleerbaar maken. Daarnaast worden sekswerkers geregistreerd – enkel zichtbaar voor het prostitutieteam – en hanteert de uitbater van Villa Tinto een digitaal vingerafdruksysteem. Vanuit gezondheidsperspectief kan gesteld worden dat het Antwerpse Schipperskwartier voornamelijk gericht is op zorg en welzijn. De aandacht voor veiligheid, maar ook de aanwezigheid van zorg- en hulpdiensten dragen volgens Vandecandelaere (2019) bij aan het welzijn van de sekswerkers. De geschiktheidsverklaring moet in dit verband ook worden genoemd, omdat zowel het pand als de eigenaar aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Zo moet de eigenaar een bewijs van goed gedrag en zeden hebben en moet er een alarmknop in de werkkamers aanwezig zijn. Op economisch gebied is Villa Tinto de bepalende factor. Villa Tinto beïnvloedt het prijsmechanisme door schappelijke huurprijzen te vragen aan de sekswerkers. Andere uitbaters volgen dit vanwege de concurrentiepositie.

De bestaande rolverdeling tussen sekswerker, beheerder en uitbater kan als sluitend worden aangemerkt door de voorwaarden die de exploitatie van raamprostitutie kent. Deze voorwaarden zorgen ervoor dat er geen tussenpersonen kunnen komen binnen die rolverdeling. Deze voorwaarden maken de eigenaar ook verantwoordelijk voor hetgeen er in het prostitutiepand gebeurt. De eigenaar heeft geen baat bij misstanden. Dat wil overigens niet zeggen dat er ook geen misstanden plaatsvinden.

4.6 Aandachtspunten ten aanzien van de verplaatsing

Uit de interviews met de deskundigen komen een aantal aandachtspunten met betrekking tot de verplaatsing van de raamprostitutie naar een nieuwe locatie naar voren. Belangrijk is volgens hen dat mannelijke sekswerkers een plaats krijgen in de eventuele nieuwe locatie. Aandacht voor de omgeving en omwonenden van de nieuwe locatie is tot op heden nog niet gepeild, maar wel essentieel voor een goed verloop van en draagvlak voor de verplaatsing. Een prostitutiepark met meerdere functies en voldoende diversiteit – zoals afgesloten ruimtes die mogelijk voor thuiswerkers aantrekkelijk zijn – kan daarbij mogelijk helpen. Volgens een van de respondenten is een deel van de sekswerkers positief over de nieuwe locatie vanwege de verbetering van de werkplekken, hoewel er ook aarzelingen zijn. De sekswerkers zijn bang klanten te verliezen en geïsoleerd te raken, maar zien nog minder heil in de wijze waarop Utrecht met de abrupte sluiting van de werkplekken is omgegaan. Het is van belang dat er duidelijkheid gecreëerd wordt voor de sekswerkers. Een ander aandachtspunt volgens de respondenten is de huurprijs: het betreft een vrije markt, maar voor de sekswerkers en de toekomst van de nieuwe locatie is het cruciaal dat de nieuwe locatie aantrekkelijk wordt gemaakt voor sekswerkers. De invloed van gemeenten op exploitatie in het licht van de huurprijzen zal eveneens meegenomen moeten worden. Niet onbelangrijk is dat de sociale positie van de sekswerkers in Nederland, dus ook in Den Haag, ondanks alle initiatieven tot verbetering, nog niet optimaal is. Mogelijk dat met de verplaatsing en modernisering van de werkplekken ook andere ervaren barrières en knelpunten kunnen worden aangepakt. Hierbij gaat het uiteraard om het voorkomen van seksuele uitbuiting, maar ook de psychosociale en fysieke gezondheid van sekswerkers moeten worden meegenomen. Een aandachtspunt, ten slotte, betreft de aanstaande Wrs die alle sekswerkers vergunningsplichtig wil laten stellen. Dit punt staat los van de eventuele verplaatsing, maar verdient wel zorgvuldige aandacht in het kader van de vraag naar de nieuwe werkplekken. De vraag naar raamprostitutie neemt al jaren af en thuisprostitutie neemt toe. Ongetwijfeld zal er een harde kern van klanten voor de raamsekswerkers overblijven. De cruciale vraag is echter of dat kleiner wordende klantenbestand voldoende massa blijft houden om de vlucht naar het illegale deel van de prostitutie te ondervangen na een algehele vergunningsplicht. Dit is voornamelijk een landelijke aangelegenheid waar Den Haag alle belang bij heeft.

4.7 Slotbeschouwing

Dit onderzoek behelst een generieke beschrijving van landelijke ontwikkelingen in de prostitutiebranche en ontwikkelingen in Den Haag. Op basis daarvan kunnen denkrichtingen voor nader beleid worden beschreven met het oog op de verplaatsing van de raamprostitutie in haar geheel naar een andere locatie in Den Haag.

Sinds het millennium is er een aantal nieuwe ontwikkelingen op te tekenen, zoals de opkomst van het internet en de invloed daarvan op de prostitutiebranche. Daarnaast maakt de zichtbare en vergunde prostitutie plaats voor de onvergunde en flexibelere vormen van prostitutie. De verwachting is dat dit alsmaar zal toenemen. De sociale positie van

sekswerkers is nog steeds niet optimaal en het prostitutiebeleid is vooralsnog versnipperd over de gemeenten. Het huidige instrumentarium – gericht op handhaving, beheersing en bestrijding – lijkt niet toereikend te zijn. Er bestaan nog steeds misstanden in de Nederlandse prostitutiebranche, ondanks de sluitingen van prostitutiepanden de afgelopen jaren en het bestaande vergunningstelsel. Zelfstandig bestuur door sekswerkers lijkt op basis van de ervaringen van My Red Light ook lastig in de praktijk te brengen. Er zijn daarnaast verschillende andere initiatieven ontwikkeld om de positie van sekswerkers te verbeteren, maar die positie is nog steeds niet optimaal, voor zover dat überhaupt mogelijk is. Elementen uit het Antwerpse model kunnen als inspiratiebron fungeren door het veiligheids-, gezondheids- en economisch perspectief te combineren in een integraal aanbod voor de sekswerkers. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de toegankelijkheid – zowel qua infrastructuur als doelgroepen – alsmede de veiligheid, die deels door bouwkundige technieken kan worden gewaarborgd, bijvoorbeeld door laagdrempelige hulpverleningsvoorzieningen op de locatie zelf. Indachtig de aanstaande Wrs kan met een gesloten registratiesysteem geëxperimenteerd worden, dat een directe verbinding krijgt met veiligheid en gezondheid. Hiervoor is noodzakelijk dat er een duidelijke rolverdeling wordt gecreëerd tussen sekswerker, eigenaar/exploitant en beheerder.

Referenties

Literatuur

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

Daalder, A. L. (2007). De opheffing van het bordeelverbod; gevolgen voor mensenhandel? *Justitiële verkenningen*, 33(7), 64-77.

Daalder, A. L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 249.

Daalder, A.L. (2015). *Prostitutie in Nederland anno 2014*. Den Haag: WODC. Cahiers 2015-01.

Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: De sociale positie van sekswerkers 2006*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Flight, S., Hulshof, P., Soomeren, P. van & Soorsma, P. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod. Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep.

Gelder, P. van (2012). *Vitrines kunnen vensters worden. Een verkenning van mogelijke alternatieven voor de bestaande raamprostitutie in de Haagse Doubletstraat*. Den Haag: SHOP Den Haag.

Gelder, P. van & Lier, L. van (2011). *Boys Online/ Boys Offline. Seksuele dienstverlening door jongens/mannen (M\$M) in Den Haag, 2009*. Utrecht: Uitgeverij de Graaff.

Gelder, P. van & Veldboom, J. (2019). *Rode lichten, waar de sporen elkaar kruisen. Een onderzoek naar de sociale positie en werkruimte van raamsekswerkers in Den Haag, met het oog op de toekomst [concept]*. Den Haag: SHOP Den Haag.

Goderie M. & Boutelier H. (2006). *Prostitutie in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Heuts, L. & Kriek, F. (2012). *Alternatieve locatie raamprostitutie in Den Haag. Onderzoek bereidheid eigenaren/exploitanten raamprostitutiesector tot verplaatsing naar alternatieve locatie*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Heuts, L., Tromp, E. & Homburg, G. (2012). *Doubletstraat sluiten? Een marktonderzoek naar de seksuele dienstverleningsbranche in Den Haag*. Amsterdam: Regioplan.

- Hombroeckx, L. (2015). *Een vergelijkende studie van het raamprostitutiebeleid tussen Antwerpen en Brussel (Schaarbeek) [Masterthesis]*. Leuven: KU Leuven.
- Kornmann-Hardeman, M., Lenders, A., Dickie, S. & Wijk, A. van (2018). *Straatprostitutie in Nijmegen. Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktstraat in Nijmegen*. Arnhem: Bureau Beke.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nijkamp, R., Sijtsma, M., Snippe, J., & Bieleman, B. (2014). *Verboden rood in beeld: Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Groningen-Rotterdam: IntraVal.
- Smallenbroek, A.J.H. & Smits, E.C.M. (2001). Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod; inventarisatie van de stand van zaken. Den Haag: SGBO.
- Snippe, J., Schoonbeek, I. & Boxum, C. (2018). *Onderzoek maatschappelijke positie sekswerkers*. Groningen-Rotterdam: Breuer&IntraVal.
- Timmermans, M., Kuin, M. & Leerdam, J. van (2019). *Evaluatie Regeling Uitstapprogramma's Prostitutie (RUPS II). Landelijke dekking, toekomstige financiële regeling en resultaten RUPS II*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Vandecandelaere, H. (2019). *En vraag niet waarom: Sekswerk in België*. Berchem, België: Uitgeverij EPO.
- Veldboom, J. (2018). *Sekswerkers in de niet-vergunde sector [vertrouwelijk]*. Den Haag: Spot 46.
- Wagenaar, H., S. Altink & H. Amesberger (2013). *Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid. Internationaal vergelijkend onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en Oostenrijk*. Den Haag: Platform 31.
- Wijk, A. van, Ham, T. van, Hardeman, M., & Bremmers, B. (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*. Arnhem: Bureau Beke.
- Wijk, A. van, Hardeman, M., Ham, T. van, Lenders, A., & Esseveldt, J. van (2017). *Prostitutie in beeld gebracht: Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem*. Arnhem: Bureau Beke.
- Wijk, A. van, Nieuwenhuis, A., Tuyn, D. van, Ham, T. van, Kuppens, J. & Ferwerda, H. (2010). *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*. Arnhem: Bureau Beke.

Documentatie

Gemeente Den Haag (2019). *Toelichting bij rapporten Verplaatsing Raamprostitutie Augustus 2019. Bijlage bij DSO/2019.606 Nota PoHo*. Den Haag.

Gemeente Den Haag (2019). *Brief portefeuillehouder aan de leden van de Commissie Ruimte*. DSO/2019.733. Den Haag.

Gemeente Den Haag (2015). Kadernota Prostitutiebeleid 2015-2018 [tekst raadsvoorstel], BSD/2015.321/RIS 283710 – brief aan de gemeenteraad. Den Haag.

Gemeente Utrecht (2009). *Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid*. Utrecht.

Wergroep Marktverkenning (2019). Rapportage Marktverkenning ‘Verplaatsing raamprostitutie Den Haag’. Den Haag.

Geraadpleegde websites

www.eerstekamer.nl
www.spot46.nl
www.libertythehague.nl
www.hetccv.nl
www.internetconsultatie.nl/sekswerk
www.wijzijnproud.nl
www.belastingdienst.nl
www.amsterdam.nl
www.redlightunited.wordpress.com
www.utrecht.nl
www.shop-den Haag.nl
www.myredlight.nl
www.pg292.nl
www.prostitutie.nl
www.denhaag.nl
www.antwerpen.be

Bureau Beke

Turfstraat 1

6811 HL Arnhem

T 026 443 86 19

info@beke.nl



www.beke.nl