

Evaluatie opheffing bordeelverbod

Gemeentelijk beleid

Sander Flight
Paul Hulshof
Paul van Soomeren
Peter Soorsma



Evaluatie opheffing bordeelverbod

Gemeentelijk beleid

Amsterdam, 18 augustus 2006

Sander Flight
Paul Hulshof
Paul van Soomeren
Peter Soorsma
(DSP-groep)

Met medewerking van:
NetQuestionnaires (webenquête)

In opdracht van:
WODC

© WODC, 2006

DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting en conclusies	5
English summary and conclusions	12
1 Inleiding	19
1.1 Opheffing bordeelverbod	19
1.2 Eerder onderzoek onder gemeenten	19
1.3 Beschrijving onderzoek	21
2 Gemeentelijk prostitutiebeleid	23
2.1 Vastgesteld prostitutiebeleid	23
2.2 Typen gemeentelijk beleid	24
2.3 Bijzondere bedrijven	28
2.4 Onderwerpen van het prostitutiebeleid	32
2.5 Ontwikkelingen sinds 2000	34
3 Regulering van prostitutie	35
3.1 APV	35
3.2 Bestemmingsplannen	37
3.3 Ontwikkelingen sinds 2000	38
4 Samenwerking	40
4.1 Gemeentelijke sectoren	40
4.2 Partners in prostitutiebeleid	41
4.3 Ontwikkelingen sinds 2000	46
5 Aard en omvang van prostitutie	47
5.1 Aantal gemeenten met seksinrichtingen	47
5.2 Bekendheid aantal seksinrichtingen	49
5.3 Aantal vergunde seksinrichtingen	50
5.4 Aantal niet-vergunde seksinrichtingen	51
5.5 Ontwikkelingen sinds 2000	52
6 Vergunningverlening	54
6.1 Aantal vergunningen aangevraagd en verleend	54
6.2 Benodigde vergunningen	57
6.3 Aantal openstaande vergunningen	57
7 Naleving en handhaving	59
7.1 Tafel van Elf	59
7.2 Dimensies voor spontane naleving	60
7.3 Handhavingdimensies	62
8 Evaluatie wetswijziging	68
8.1 Beoordeling van de effecten	68
8.2 Negatieve effecten	69
8.3 Afsluitend	71

Bijlagen		
Bijlage 1	Leden begeleidingscommissie	74
Bijlage 2	Definities	75
Bijlage 3	Onderzoeksverantwoording	77
Bijlage 4	Vragenlijst gemeenten (via internet)	83
Bijlage 5	Vragenlijst bordeelhouders	100
Bijlage 6	Vragenlijst prostituees	102

Voorwoord

Dit rapport maakt deel uit van een grootschalige evaluatie van de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Er hebben gelijktijdig drie deelonderzoeken plaatsgevonden. De onderzoeken zijn in opdracht en onder begeleiding van het WODC uitgevoerd door verschillende instellingen.

Naast het rapport dat u nu leest, zijn twee andere deelonderzoeken verricht door Intraval en Regioplan Beleidsonderzoek. Die hebben geresulteerd in de volgende

rapportages:

- *Verboden bordelen, Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie*, door S. Biesma, R. van der Stoep, H. Naayer, B. Bieleman (Intraval).
- *Evaluatie opheffing bordeelverbod: de sociale positie van prostituees*, door: Helga Dekker, Ruud Tap, Ger Homburg (Regioplan Beleidsonderzoek).

Dankwoord

Voor dit onderzoek naar het gemeentelijke prostitutiebeleid hebben 385 gemeentelijke functionarissen een vragenlijst ingevuld. Wij zijn zeer dankbaar voor hun medewerking. Daarnaast hebben wij diepte-interviews gehouden met 23 vertegenwoordigers van de overheid (gemeente, GGD, politie en anderen), 29 exploitanten van seksinrichtingen en 15 prostituees. Zonder hun bereidwilligheid, openheid en medewerking hadden we dit rapport niet kunnen schrijven. Tot slot willen wij de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun positieve inbreng tijdens het project en hun vakkundige commentaar op eerdere versies van dit rapport.

Samenvatting en conclusies

Het algemeen bordeelverbod is in oktober 2000 opgeheven. Het doel van de wetwijziging was – kort gezegd – om de exploitatie van prostitutie te beheersen en te reguleren én strafbare feiten beter te kunnen aanpakken. Gedwongen prostitutie, mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en criminele randverschijnselen moesten worden tegengegaan. Daarnaast moest de wetwijziging ertoe leiden dat de positie van prostituees verbeterd zou worden. Om te zorgen dat deze doelen bereikt zouden worden, konden alle Nederlandse gemeenten prostitutiebeleid opstellen, dit beleid vastleggen in regelgeving en de regels handhaven.

Onderzoeksopzet

Een jaar na de opheffing is al een eerste evaluatie van de effecten van de wetwijziging uitgevoerd.¹ Nu, vijf jaar later, is het tijd voor een tweede grootschalige evaluatie. Deze evaluatie bestaat uit drie deelonderzoeken:

- illegaliteit in de branche;
- de sociale positie van prostituees;
- gemeentelijk beleid.

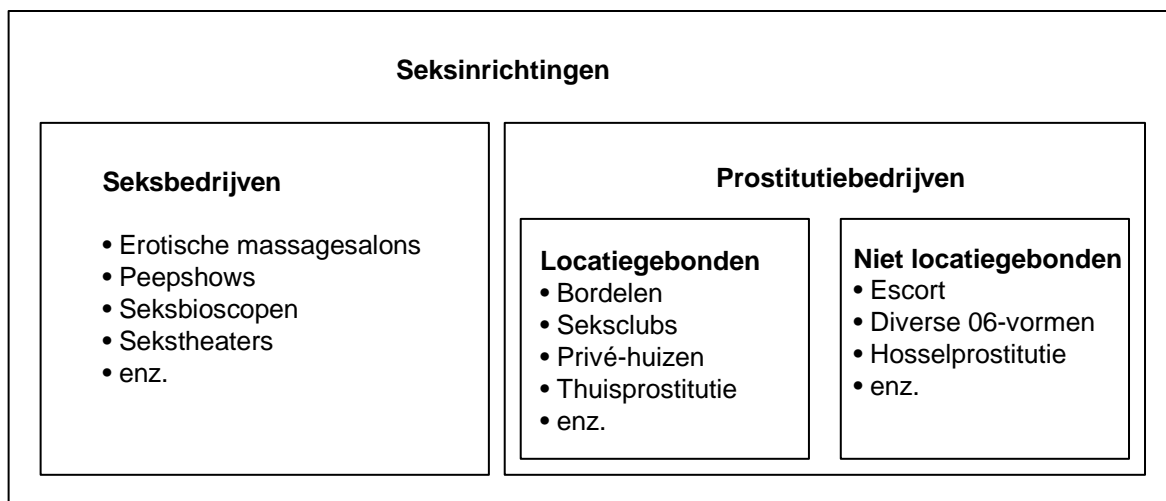
Het rapport dat u nu leest gaat over het deelonderzoek naar gemeentelijk beleid. Het gaat voornamelijk over de vraag hoe gemeenten hun verantwoordelijkheden vijf jaar na de wetwijziging hebben opgepakt en hoe ze invulling geven aan het gemeentelijke prostitutiebeleid.

Alle Nederlandse gemeenten hebben een enquête via internet gekregen met het verzoek deze in te vullen. De respons was hoog: de vragenlijst is door maar liefst 385 van de 456 gemeenten (84%) ingevuld. Daarnaast is in zes gemeenten aanvullend onderzoek verricht om meer diepgang aan de landelijke resultaten te geven. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten, politie, bedrijven, werknemers en anderen zoals de Brandweer, GGD en Belastingdienst. In de bijlagen is een onderzoeksverantwoording opgenomen.

Noot 1 SGBO (het onderzoeksbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten) heeft een onderzoek onder alle gemeenten gehouden: A.J.H. Smallembroek en E.C.M. Smits, *Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod; inventarisatie van de stand van zaken*, Den Haag, 2001.
Daarnaast heeft het WODC in 2002 een overkoepelend onderzoek gehouden: A. Daalder, *Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*, Den Haag, WODC/Ministerie van Justitie, 2002.

Indeling branche

In een onderzoek als dit, is het belangrijk om een duidelijke definitie te geven voor de verschillende soorten bedrijven die actief zijn in de sector. In dit onderzoek is gekozen voor onderstaande indeling.



Onder de term seksinrichtingen vallen alle bedrijven die voor dit onderzoek relevant zijn. De seksinrichtingen worden opgedeeld in twee soorten: seksbedrijven (waaronder seksbioscopen, sekstheaters, peepshows, erotische massagesalons) en prostitutiebedrijven. Prostitutiebedrijven worden vervolgens weer ingedeeld in locatiegebonden of niet locatiegebonden bedrijven. Overigens is geen enkele indeling perfect, omdat er bedrijven zijn die maar moeilijk in te delen zijn. Het beste voorbeeld hiervan zijn de erotische massagesalons waar soms ook sprake is van prostitutie ('intieme seks'). Als de indeling problemen of onduidelijkheid opleverde, wordt dit in het rapport aangegeven.

Samenvatting

De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

“Wat is de stand van zaken rond de prostitutie in Nederland op het terrein van gemeentelijk beleid, toezicht, handhaving en naleving en wat zijn de resultaten van de opheffing van het algemeen bordeelverbod?”

Stand van zaken – gemeentelijk beleid

Ongeveer tweederde van de responsgemeenten² (68%) in dit onderzoek heeft formeel prostitutiebeleid vastgesteld. Gemeenten zonder prostitutiebeleid geven hiervoor bijna unaniem als reden op dat prostitutie bij hen niet voorkomt. In totaal zijn er 28 responsgemeenten waar vestiging van een seksinrichting formeel of praktisch onmogelijk is. De meeste gemeenten kiezen voor het reguleren van het aantal seksinrichtingen door middel van

Noot 2 Met 'responsgemeenten' worden de 385 gemeenten bedoeld die de vragenlijst voor dit onderzoek hebben ingevuld. Dat is 84 procent van alle Nederlandse gemeenten.

een vergunningenstelsel en het aanpassen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De helft van de gemeenten met prostitutiebeleid kiest voor het stellen van een lokaal maximum: het aantal seksinrichtingen dat is toegestaan wordt expliciet genoemd. Het gemeentelijke prostitutiebeleid richt zich meestal op locatiegebonden seksinrichtingen zoals (raam-) bordelen, seksclubs en seksbioscopen. Voor escortbedrijven en thuisprostitutie bestaat in de meeste gemeenten geen vergunningenstelsel.

Stand van zaken toezicht, handhaving en naleving

Gemeentelijk toezicht bestaat vooral uit het controleren van vergunningseisen. De politie is in bijna alle gemeenten betrokken bij controles. In 2001 werd nog een achterstand in het verlenen van vergunningen geconstateerd – deze is inmiddels weggewerkt. De meeste vergunningaanvragen worden gehonoreerd en het kost gemiddeld drie maanden om een vergunning te verlenen. Volgens de meeste gemeenten zijn de regels bekend en redelijk duidelijk. Naar schatting een derde van alle locatiegebonden seksinrichtingen met vergunning heeft de afgelopen vijf jaar een sanctie opgelegd gekregen, meestal een waarschuwing. De belangrijkste reden om een sanctie op te leggen, is de aanwezigheid van prostituees zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning. Ook worden er met enige regelmaat sancties opgelegd omdat seksinrichtingen niet voldoen aan de gedragseisen of vanwege strijdigheid met planologische regelingen.

Resultaten opheffing bordeelverbod

Het aantal vergunde seksinrichtingen in Nederland is tussen 2000 en 2006 naar schatting met 17 procent afgenomen tot circa 1.270. Volgens gemeenten, exploitanten en prostituees is dat echter geen gevolg van de opheffing van het bordeelverbod. Men denkt dat er meer invloed uitging van de verslechterde economische situatie, de invoering van de Euro, de groei van mobiele telefonie en internet en de toename van het aantal escortservices, 06-seksbedrijven en thuisprostitutie. Het sterke vermoeden bestaat dat veel prostituees zonder geldige papieren sinds de opheffing van het bordeelverbod 'ondergronds' zijn gegaan.

Gemeenten hebben zich tot nu toe meestal gericht op locatiegebonden bedrijven die een duidelijk seksueel getinte functie vervullen en minder op niet locatiegebonden bedrijven (escort) of bedrijven waar het niet duidelijk is of er seksuele handelingen worden verricht (massagesalons). Een deel van de exploitanten waar wij mee spraken is van mening dat 'makkelijk' te constateren overtredingen, zoals minderjarigheid en prostitutie zonder geldige papieren, meer worden aangepakt dan lastige overtredingen zoals gedwongen prostitutie. Het aantal gemeenten dat ook de escort en de thuisprostitutie wil reguleren, neemt toe.

1 Hoe ziet het gemeentelijk prostitutiebeleid er uit, zowel formeel als in de praktijk? Hoe ziet het flankerend beleid er uit? Hoe ziet het gemeentelijk beleid omtrent mensenhandel er uit? Is er plaats voor nieuwe bedrijven?

- De meerderheid (68%) van de responsgemeenten heeft formeel beleid ten aanzien van seksuele dienstverlening ontwikkeld en in een nota vastgelegd. De rest heeft wel beleid, maar niet vastgelegd (16%) of geen beleid (16%).
- Meestal is het beleid al voor 1 oktober 2000 ontwikkeld.

- De helft (47%) van de responsgemeenten hanteert een lokaal maximumbeleid voor het aantal seksinrichtingen. De rest kiest vaak voor een regionaal maximumbeleid (11%) of een status-quo beleid (6%).
- Zeven procent van de responsgemeenten heeft een feitelijk nulbeleid en nog eens vijf procent voert een formeel nulbeleid voor het aantal seksinrichtingen. Op basis van dit onderzoek kan niet worden aangegeven in hoeverre het nulbeleid is gebaseerd op morele/ethische gronden of bijvoorbeeld op bestemmingsplannen.
- In totaal zijn er 28 responsgemeenten waar vestiging van een seksinrichting formeel of in de praktijk onmogelijk is.
- Bijna alle responsgemeenten (98%) kiezen voor regulering van prostitutie via aanpassing van de APV.
- Twee op de drie responsgemeenten (67%) hebben in een of meer bestemmingsplannen een regeling voor seksinrichtingen opgenomen.
- Als we kijken naar escort en thuisprostitutie, blijkt dat de helft van de responsgemeenten hier geen beleid voor heeft opgesteld. De gemeenten die wel beleid hebben, kiezen vaak voor een lokaal maximumbeleid of een nulbeleid.
- Een minderheid van de gemeenten met prostitutiebeleid besteedt in hun beleid aandacht aan preventie (40%) of hulpverlening (23%). De gezondheid en arbeidsomstandigheden van prostituees krijgen in ruim zeventig procent van deze gemeenten aandacht.
- De helft van de responsgemeenten met prostitutiebeleid besteedt aandacht aan het tegengaan van mensenhandel (49%). Een kleine minderheid (6%) biedt een uitstapprogramma voor prostituees aan, vaak grote gemeenten.
- Er is in Nederland ruimte voor nieuwe seksinrichtingen: momenteel staan er 250 vergunningen voor verschillende soorten bedrijven 'open'.

2 Zijn de gemeenten op de hoogte van hoe de prostitutiebranche er in hun gemeente uitziet? Hoe ziet die branche eruit?

- Bijna alle responsgemeenten (95%) zeggen precies te weten hoeveel vergunde seksinrichtingen er zijn.
- Naar schatting zijn er in totaal circa 1.270 vergunde seksinrichtingen in Nederland. De meest voorkomende vorm zijn (raam)bordelen, gevolgd door seksclubs en privé-huizen.
- Een vergelijking tussen 2000 en 2006 laat zien dat het aantal vergunde seksinrichtingen naar schatting is afgenomen met 17 procent.
- In gemeenten met minder dan 40.000 inwoners is het een bijzonderheid als er een seksinrichting is gevestigd (31% heeft seksinrichtingen). In grote gemeenten is dat andersom: in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn bijna altijd seksinrichtingen gevestigd (96% heeft seksinrichtingen).
- De provincie met de meeste gemeenten met seksinrichtingen is Drenthe (73% van de gemeenten heeft een seksinrichting). De provincies Utrecht (23%) en Gelderland (29%) hebben de minste gemeenten met seksinrichtingen. De grensprovincies en noordelijke provincies hebben relatief veel gemeenten met seksinrichtingen.
- De helft (52%) van de responsgemeenten zegt precies te weten hoeveel niet-vergunde seksinrichtingen er zijn, meestal escortservices en thuisprostitutie. De overige gemeenten weten dit niet. Een betrouwbare schatting van het aantal niet vergunde seksinrichtingen kan dan ook niet worden gegeven.

3 Wat is de rol van diverse gemeentelijke diensten? Met welke andere partijen wordt samengewerkt?

- In de meeste responsgemeenten (94%) is de dienst openbare orde en veiligheid betrokken bij de uitvoering van het prostitutiebeleid. Ook ruimtelijke ordening is vaak betrokken (73%).
- In de meeste gevallen voert de gemeente de regie over het prostitutiebeleid (59%). In een kwart van de gemeenten is dat de politie (28%).
- De Belastingdienst is in een op de vijf gemeenten (20%) betrokken bij de uitvoering van het prostitutiebeleid en in bijna een derde van de gevallen (30%) voeren ze ook controles uit.

4 Waar is het gemeentelijke toezicht op gericht, hoe is het toezicht vormgegeven en wat is de stand van de handhaving? Wat is de rol van de politie?

- Het gemeentelijke toezicht bestaat vooral uit het uitvoeren van controles op vergunningseisen.
- In verreweg de meeste gevallen is de politie bij de controles betrokken (96%). Meestal bepaalt de gemeente welke bedrijven gecontroleerd moeten worden, maar in een kwart van de gemeenten bepaalt de politie dit zelf.
- Ook de GGD (77%), de Brandweer (68%) en Bouw- en Woningtoezicht (63%) voeren in veel gemeenten controles uit, elk met een eigen doelstelling.
- In iets meer dan de helft van de responsgemeenten (55%) is een handhavingsarrangement opgesteld waarin gemeente, politie en OM afspraken maken over de handhaving van de branche.
- De achterstand in het verlenen van vergunningen die in 2001 werd geconstateerd (de helft van de vergunningaanvragen was nog in behandeling) is inmiddels weggewerkt.
- Het kost gemiddeld drie maanden om een vergunning te verlenen, maar in sommige gemeenten duurt het meer dan zes maanden.
- In een ruime meerderheid van de gevallen (87%) worden vergunningaanvragen gehonoreerd.
- De Wet Bibob wordt toegepast door een aantal gemeenten bij aanvragen of verlenging van vergunningen. De exploitanten waar wij mee spraken zijn gematigd positief: het is goed om de sector 'schoner' te maken, maar de administratieve last is groot en sommigen plaatsen vraagtekens bij de objectiviteit.

5 Wat zijn de resultaten van bestuurlijke controles en tot wat voor bestuurlijke ingrepen in de prostitutiebranche hebben die controles eventueel geleid?

- Naar schatting een derde van alle locatiegebonden seksinrichtingen met vergunning heeft de afgelopen vijf jaren een sanctie opgelegd gekregen.
- In verreweg de meeste gevallen leidt een overtreding tot een waarschuwing: 78 procent van alle sancties is een waarschuwing.
- Dertien procent van de sancties betreft (tijdelijke) sluiting van het bedrijf.
- In zeven procent wordt de vergunning ingetrokken.
- Een dwangsom wordt het minst opgelegd: in twee procent van de overtredingen is hiervoor gekozen.

- De belangrijkste reden om een sanctie op te leggen, is de aanwezigheid van prostituees zonder geldige verblijfs- en/of werkvergunning. In een derde van de gevallen was dit de reden voor de sanctie. Ook worden er met enige regelmaat sancties opgelegd omdat seksinrichtingen niet voldoen aan de gedragseisen of vanwege strijdigheid met planologische regelingen. Deze twee zaken vormen elk in ongeveer een vijfde van de gevallen de reden voor een sanctie.

6 Wat zijn de (neven)effecten van de gemeentelijke handhaving?

- Het sterke vermoeden bestaat dat veel prostituees zonder geldige papieren 'ondergronds' zijn gegaan. Dit zijn vooral prostituees die ten tijde van de wetswijziging al een eigen klantenkring hadden opgebouwd. Het is niet duidelijk of er in het niet vergunde deel van de sector veel thuiswerkende prostituees³ bijkomen.
- Locatiegebonden bedrijven worden meer gecontroleerd dan niet locatiegebonden bedrijven. De vergunde sector spreekt van 'oneerlijke concurrentie', omdat zij – naar eigen zeggen – meer en strenger worden gecontroleerd dan niet vergunde bedrijven.
- Veel gemeenten hebben moeite met het vaststellen van de seksuele functie van erotische massagesalons. Ook zijn er seksinrichtingen waar vormen van prostitutie plaatsvinden die zich niet lenen voor een standaardbenadering, zoals homosauna's, parenclubs en sommige seksclubs waar ook mannelijke prostituees werken.
- Het vergunde deel van de branche ontwikkelt zich langzaam tot een normale bedrijfstak en het lijkt er op dat prostituees een betere positie hebben dan vroeger, aldus de gemeenten.⁴

7 Wat is de stand van de naleving?

- De spontane naleving van de regels door de branche is goed tot redelijk, aldus de meeste gemeenten. De regels zijn bekend, maar kunnen wel iets duidelijker.
- Het bevorderen van naleving door resultaten van controles openbaar te maken (*naming and shaming*) wordt door gemeenten nauwelijks gebruikt: slechts vijf gemeenten maken de resultaten openbaar.

8 Wat zijn knelpunten bij de uitvoering van prostitutiebeleid en waar liggen de oorzaken voor die knelpunten (juridische instrumenten, bestuurlijke steun, bemensing etc.)?

- In gemeenten waar prostitutie geen politieke prioriteit krijgt, komt een integrale aanpak moeilijk van de grond.
- Het aantal gemeenten dat na de traditionele (locatiegebonden) prostitutiebedrijven ook de escort en thuisprostitutie wil reguleren, neemt toe.

Noot 3 Thuiswerkende prostituees is de algemene benaming voor deze groep, maar dat wil niet zeggen dat deze prostituees alleen thuis werken; zij kunnen ook in een hotel of ergens anders werken.

Noot 4 De twee andere deelonderzoeken die zich richten op arbeidsverhoudingen en illegaliteit kunnen meer zeggen over de positie van de prostituees dan dit deelonderzoek.

- Strengere controles leiden er toe dat bepaalde vormen van prostitutie steeds verder 'ondergronds' gaan, volgens enkele vergunde exploitanten.
- Makkelijker te constateren overtredingen, zoals minderjarigheid en prostitutie door vrouwen zonder werkvergunning, worden meer aangepakt dan lastige overtredingen zoals gedwongen prostitutie, aldus een aantal exploitanten van vergunde seksinrichtingen.

English summary and conclusions

The Dutch law prohibiting brothels was abolished in October 2000. In brief, the objective of this change in law was to manage and regulate the exploitation of prostitutes and to allow punishable offences to be better tackled. Forced prostitution, the trading of people, prostitution by minors and marginal criminal phenomena all needed to be addressed. The change in the law also needed to lead to an improvement in the position of prostitutes. To ensure these objectives were achieved, all local authorities (city and town councils) in the Netherlands were empowered to establish a prostitution policy, to set this into legislation and to enforce the rules arising from it.

Study design

The first evaluation of the effects of the change in law was carried out a year after the abolition.⁵ Now, five years later, it is time for a second large scale evaluation. This evaluation consists of three separate studies:

- illegality in the branch;
- the social position of prostitutes;
- local authority policy.

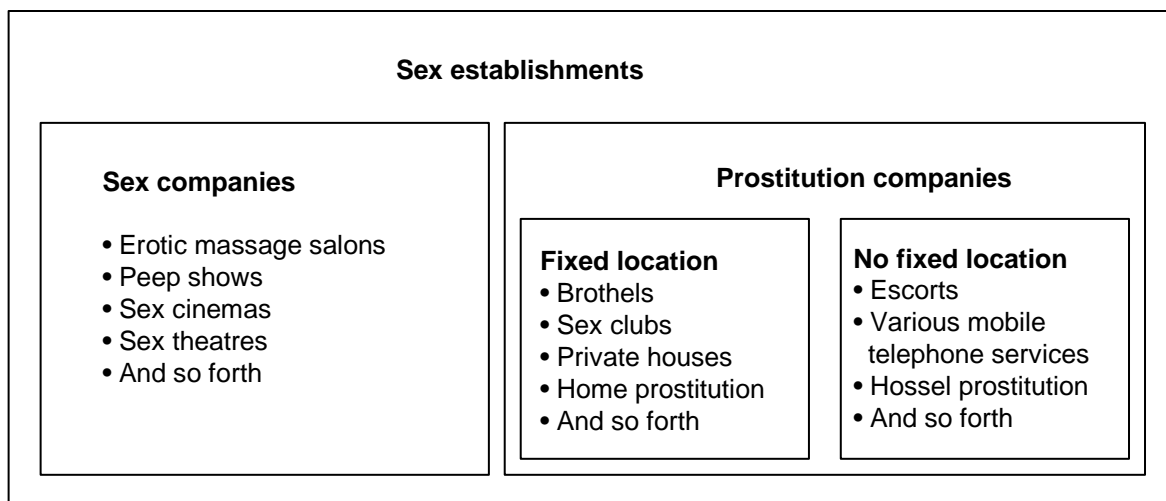
The report you are now reading is concerned with the study of local authority policy. It is in particular concerned with how local authorities have taken up their responsibilities five years after the change in law and what form of prostitution policy they have developed.

All Dutch local authorities were requested to fill in a questionnaire that was sent to them via the internet. There was a high response to the request: the questionnaire was completed by no less than 385 of the 456 authorities (84%). Furthermore, additional research was undertaken in six cities in order to give the national results more depth. Discussions were held with representatives from the local authorities, police, businesses, employees and other parties such as the fire service, municipal health service and tax authorities. A description of research methods used in this study is included in the appendices of this report.

Note 5 SGBO (the research office of the Association of Netherlands Municipalities) undertook a study of all local authorities: A.J.H. Smallegenbroek and E.C.M. Smits, *Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod; inventarisatie van de stand van zaken*, Den Haag, 2001.
Furthermore, the WODC (Scientific Research and Documentation Centre) undertook a co-ordinated study in 2002: A. Daalder, *Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*, Den Haag, WODC/Ministerie van Justitie, 2002.

Categorization of the branch

In a study such as this, it is important to clearly define the different sorts of companies that are active in the sector. The following categorization has been developed for this study.



All companies that are relevant to this study fall under the term 'sex establishments'. These sex establishments are divided into two sorts: sex companies (including sex cinemas, sex theatres, peep shows, erotic massage salons) and prostitution companies. Prostitution companies are subsequently categorized as fixed location or no fixed location companies. 'Hossel prostitution' is a form of street prostitution where customers are solicited by a middle-man who directs the customer to the prostitute.

No one categorization is perfect because some companies are difficult to categorize. The best example of this is erotic massage salons, where prostitution ('intimate sex') also sometimes applies. In this report, mention is given wherever this categorization may present a problem or a lack of clarity.

Summary

The central question of this study is:

“What is the status of prostitution in the Netherlands regarding local authority policy, inspection, enforcement and compliance, and what are the results of the abolition of the general ban on brothels?”

Status – local authority policy

Approximately two thirds of the authorities that responded (68%) in this study have formally established a prostitution policy. Those authorities without a prostitution policy were almost unanimous in their reason: the non-existence of prostitution in their municipality. Of those that responded, there are 28 local authorities in total where the establishment of a sex establishment is formally, or in practical terms, not possible. Most authorities choose to regulate sex establishments by means of a licensing system and by adapting their local bylaws (*Algemene Plaatselijke Verordening*, or APV). Half of the authorities with a prostitution policy choose to set a local maxi-

mum: the number of sex establishments that are allowed is explicitly stated. Local authority prostitution policy is mainly focussed on sex establishments with a fixed location, such as (window) brothels, sex clubs and sex cinemas. In most authorities there are no licensing systems for escort companies and home prostitution.

Status - inspection, enforcement and compliance

Inspection by local authorities consists predominantly of checking licence requirements. The police are involved in these checks in almost all municipalities. In 2001 there was a backlog in issuing licences - this has since been eliminated. The majority of licence applications are honoured and on average it takes three months to issue a licence. According to the local authorities, the rules are known and are reasonably clear. An estimated one third of all fixed location sex establishments with a licence have received a sanction in the last five years, mostly in the form of a warning. The most important reason for receiving a sanction is the presence of prostitutes without a valid residence and/or work permit. Sanctions are also regularly issued due to sex establishments not complying with the codes of conduct or because of conflicting with planning regulations.

Results of the abolition of the ban on brothels

The number of licensed sex establishments in the Netherlands is estimated to have decreased by 17% to about 1270 establishments between 2000 and 2006. According to the local authorities, operators and prostitutes, this is not as a result of the abolition of the ban on brothels. They believe that the worsening economic situation, the introduction of the Euro, the growth of mobile telephony and internet and the increased number of escort services, mobile telephone sex companies and home prostitution have had more of an influence. There is a strong suspicion that many prostitutes without valid papers have gone 'underground' since the abolition of the ban on brothels. Until now, local authorities have mostly concentrated on fixed location companies that fulfil a clear sexual purpose and less on no fixed location companies (escort companies) or companies where it is not clear whether sexual acts are performed (massage salons). A section of the operators with whom we spoke is of the opinion that infringements that are relatively easy to detect, such as underage prostitution and prostitution without valid papers, are tackled more than the relatively difficult infringements such as forced prostitution. The number of local authorities also wanting to regulate escort agencies and home prostitution is increasing.

1 What is local authority prostitution policy, formally as well as in practice? What are the peripheral policies? What is local authority policy regarding the human trafficking? Is there room for new companies?

- The majority (68%) of the local authorities that responded have developed a formal policy concerning the provision of sexual services and have set this down in writing. The remaining authorities either have a policy but have not set it down in writing (16%) or do not have a policy at all (16%).
- Most policies were developed before 1 October 2000.
- Half of the authorities that responded adopt a local maximum policy for the number of sex establishments. The rest often choose a regional maximum policy (11%) or a *status quo* policy (6%).

- Seven percent of the authorities that responded have an actual zero policy and a further five percent operate a formal zero policy. Based on this study no indication can be given as to how far the zero policy is founded on moral/ethical grounds or, for example, on development/zoning plans.
- Of the authorities that responded, in total there are 28 where the setting up of a sex establishment is either formally or in practical terms not possible.
- Almost all local authorities that responded (98%) choose to regulate prostitution by adapting their local bylaw (APV).
- Two out of three (67%) of the authorities that responded have included a regulation for sex establishments in one or more development plans.
- It appears that half of the authorities that responded haven't set up a policy to take account of escort and home prostitution. The authorities that do have a policy often choose a local maximum policy or a zero policy.
- A minority of the authorities with a prostitution policy take account of prevention (40%) or care (23%) in their policy. The health and working conditions of prostitutes receive attention in at least seventy percent of authorities with a prostitution policy.
- Half of the participating authorities with a prostitution policy give consideration to combating human trafficking (49%). A small minority (6%), often the large municipalities, offer a withdrawal program to prostitutes.
- There is room for new sex establishments in the Netherlands: 250 licences are currently available for different sorts of companies.

2 Are local authorities up to date on the form of the prostitution branch in their area? What form does the branch take?

- Almost all authorities that responded (95%) say that they know exactly how many licensed sex establishments there are.
- There are an estimated 1270 licensed sex establishments in total in the Netherlands. The most common forms are (window) brothels, followed by sex clubs and private houses.
- A comparison of the number of licensed sex establishments between 2000 and 2006 indicates an estimated decrease of 17%.
- It is unusual to have a sex establishment located in municipalities with less than 40 000 residents (31% have sex establishments). In large municipalities this is the other way around: there are almost always sex establishments in municipalities with more than 100 000 residents (96% have sex establishments).
- The province with most local authorities with sex establishments is Drenthe (73% of local authorities have at least one sex establishment). The provinces of Utrecht (23%) and Gelderland (29%) have the least authorities with sex establishments. The border and Northern provinces have a relatively high number of cities with sex establishments.
- Half (52%) of the local authorities that responded say that they know exactly how many non-licensed sex establishments there are, mainly escort services and home prostitution. The other authorities do not know. A reliable estimate of the number of non-licensed sex establishments can therefore not be given.

3 What is the role of the various local authority services? What other parties are involved?

- The office for public order and safety is involved in the implementation of the prostitution policy in the majority of local authorities that responded (94%). The spatial planning department is also often involved (73%).
- In most cases (59%), the local authorities direct prostitution policy. This is done by the police in about a quarter of the municipalities (28%).
- The tax authority is involved in the implementation of prostitution policy in one out of five local authorities (20%), and in almost one third of cases they also conduct inspections (30%).

4 What is the local authority inspection focussed on, what form does the inspection take and what is the state of enforcement? What is the role of the police?

- The local authority inspection consists, in particular, of carrying out inspections of licence requirements.
- In by far away the majority of cases, the police are involved with inspections (96%). Mostly the local authority selects which companies have to be inspected, but in a quarter of cases the police determine this themselves.
- The Municipal Health Service (77%), the Fire Service (68%) and the Building and Housing Inspectorate (63%) also undertake inspections in many local authorities, each with their own objective.
- An enforcement arrangement, in which the local authority, police and Department of Public Prosecution (*Openbaar Ministerie*, OM) make agreements regarding the enforcement of the branch, has been established in just over half of the local authorities that responded (55%).
- The backlog that was determined in 2001 for the issuing of licences (half of all licence applications were pending) has since been eliminated.
- It takes on average three months for a licence to be issued, although in some authorities it takes longer than six months.
- Licence applications are approved in the great majority of cases (87%).
- The Public Administration (Probity in Decision-making) Act is applied by a number of local authorities while issuing or extending licences. The operators with whom we spoke are reasonably positive: it is good to make the industry cleaner, but administration requirements are high and some raise question marks about objectivity.

5 What are the results of administrative inspections and to what kind of administrative interventions in the prostitution branch have these inspections lead?

- An estimated one third of all fixed location sex establishments have received a sanction in the last five years.
- In the vast majority of cases an infringement leads to a warning: 78 percent of all sanctions are warnings.
- Thirteen percent of sanctions relate to the (temporary) closure of the company.
- Licences have been revoked in seven percent of cases.
- A penal sum is the least used sanction: this is chosen in two percent of the infringements.

- The most important reason for issuing a sanction is the presence of prostitutes without valid residence and/or work permits. This was the reason for a sanction in one third of all cases. Sanctions are also regularly issued because sex establishments do not comply with the code of conduct or because of opposition to planning regulations. These two issues each amount to approximately one fifth of all cases as reasons for a sanction.

6 What are the (side) effects of enforcement by local authorities?

- There is a strong suspicion that many prostitutes without valid papers have gone 'underground'. These are particularly prostitutes who, at the time of the change in law, had already built up their own clientele. It is not clear if many home based prostitutes⁶ are included in the non-licensed section.
- Fixed location companies are inspected more than companies without a fixed location. The licensed sector sometimes speak of 'unfair competition' because in their view they are more frequently and more strictly inspected than non-licensed companies.
- Many local authorities have difficulty in establishing the sexual function of erotic massage salons. There are also sex establishments where forms of prostitution take place, such as gay sauna's, couples' clubs and some sex clubs where male prostitutes also work, that do not lend themselves to a standard approach.
- The licensed section of the branch is slowly developing itself into a normal business sector and, according to the local authorities⁷, it appears that prostitutes have a better position than in the past.

7 What is the status of compliance?

- According to most local authorities, voluntary compliance of the rules by the branch is good to reasonable. The rules are known, but could be somewhat clearer.
- Stimulating compliance by making the results of inspections public (naming and shaming) is rarely used by local authorities: only five authorities make results public.

8 What are the bottlenecks in the implementation of prostitution policy and where do the causes of these bottlenecks lie (legal instruments, administrative support, staffing etc.)?

- It is difficult for an integral approach to take off in authorities where no political priority is given to prostitution.
- The number of authorities wishing to regulate not only the traditional (fixed location) prostitution companies but also escort and home prostitution is increasing.

Note 6 Home based prostitutes is the general term given to this group, but this does not mean that these prostitutes only work at home; they may also work in a hotel or elsewhere.

Note 7 The other two studies that focus on labour relationships and illegality consider the position of prostitutes more than this study does.

- According to several licensed operators, stricter inspections result in certain forms of prostitution going yet further 'underground'.
- In the view of a number of operators of licensed sex establishments, infringements that are easier to detect, such as under age prostitution and prostitution by women without work permits, are tackled more than the difficult infringements such as forced prostitution.

1 Inleiding

1.1 Opheffing bordeelverbod

Op 1 oktober 2000 is na een wetgevingstraject van ongeveer twintig jaar het algemeen bordeelverbod opgeheven. Het is sindsdien legaal om een seksinrichting te exploiteren, mits het gaat om sekswerk dat vrijwillig wordt uitgeoefend door meerderjarigen. Gemeenten kunnen, bijvoorbeeld door een vergunningenstelsel in te voeren of bestemmingsplannen aan te passen, de hoeveelheid seksinrichtingen reguleren en eisen aan de exploitatie en bedrijfsvoering stellen, zoals het hebben van een werkvergunning. Het doel was om door middel van een bestuurlijke aanpak een normalisering, sanering en regulering van de prostitutiebranche tot stand te brengen. De verwachting bij de wetgever was dat gemeenten, door goed gebruik te maken van hun verordenende bevoegdheden, de ontwikkeling van de lokale prostitutie beter konden beheersen en regelen en daarbij de bescherming van de positie, gezondheid en veiligheid van de prostituees⁸ ter hand konden nemen.⁹

1.2 Eerder onderzoek onder gemeenten

SGBO (2001)

In 2001 heeft SGBO, het Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, in opdracht van een interdepartementale werkgroep een onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk prostitutiebeleid.¹⁰ Dat rapport heeft als startpunt gefungeerd voor het onderhavige onderzoek. De vragenlijst is (deels) overgenomen, waardoor ontwikkelingen sinds 2001 in kaart kunnen worden gebracht. Het is niet mogelijk om te spreken van een nulmeting, omdat het onderzoek werd uitgevoerd na opheffing van het bordeelverbod. Wel zijn er in het onderzoek van zomer 2001 ook vragen gesteld over de situatie op 1 oktober 2000.

De belangrijkste uitkomsten waren:

- Naar schatting 42 procent van de gemeenten had prostitutiebedrijven binnen de eigen gemeente.
- Sinds de opheffing van het bordeelverbod was er een toename in het aantal besloten bordelen, raambordelen en overige prostitutiebedrijven en een afname in de escortbranche en de thuisprostitutie¹¹.
- De meeste gemeenten hadden gekozen voor een maximumbeleid in een of andere vorm ten aanzien van besloten bordelen en escortbedrijven.
- De gemeenten hadden op het vlak van vergunningverlening nog een forse achterstand: meer dan de helft van de aanvragen voor een besloten bordeel was in 2001 nog in behandeling.

Noot 8 In dit rapport wordt de term prostituee gebruikt en niet sekswerker, dame of een andere term. Deze termen kunnen in letterlijke citaten uiteraard wel voorkomen.

Noot 9 Zie: TK 2002-2003, 25 437, nr. 30.

Noot 10 A.J.H. Smallenbroek en E.C.M. Smits (SGBO), *Gemeentelijk prostitutiebeleid na opheffing van het algemeen bordeelverbod; inventarisatie van de stand van zaken*, Den Haag, 2001.

Noot 11 Waarbij wel werd aangetekend dat gemeenten relatief weinig inzicht hadden in de omvang van de thuisprostitutie, omdat 'dit type prostitutie zich hoofdzakelijk afspeelt binnen de privé-sfeer'.

- Veel escortbedrijven en thuisprostituees hadden geen aanvragen voor een vergunning ingediend terwijl ze wel vergunningplichtig waren.
- De meeste gemeenten communiceerden niet met prostituees over het beleid en de wetwijziging. Voor zover dit wel gebeurde, was het vooral via de exploitanten of de GGD.
- In een ruime meerderheid van de gemeenten (79%) waren afspraken gemaakt met de politie en het Openbaar Ministerie over het uitoefenen van toezicht en het strafrechtelijk aanpakken van misdrijven en overtredingen.



WODC (2002)

In 2002 is onder regie van het WODC een breed onderzoek gehouden om de effecten van de opheffing van het bordeelverbod in kaart te brengen.¹² Het onderzoek bestond uit een aantal deelonderzoeken, onder andere onder prostituees, exploitanten, zakelijke dienstverleners, politiekorpsen, Belastingdienst en Arbeidsinspectie. Daarnaast is in twintig gemeenten onderzocht hoe zij hun handhavingsrol vormgeven. Vanwege het kleine aantal gemeenten konden de uitkomsten niet als representatief worden beschouwd. Toch konden enkele interessante bevindingen worden opgetekend:

- De vergunningverlening was op een groot aantal plaatsen nog niet rond.
- Aan toezicht en handhaving waren de betreffende instanties vaak nog niet toegekomen.
- Door verschillen in uitvoering van beleid en handhaving konden strafbare vormen van exploitatie opschuiven naar andere gemeenten die minder ver waren in de beleidsontwikkeling en/of handhaving.
- Sommige gemeenten besloten bepaalde vormen van exploitatie (vooral escort en andere niet locatiegebonden prostitutie) niet te reguleren. De reden hiervoor was vooral dat het toezicht moeilijk te realiseren was.

Noot 12 Zie: A. Daalder, *Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001*, Den Haag, WODC/Ministerie van Justitie, 2002.

Verder werd geconstateerd dat het evalueren van de effecten van de wetswijziging moeilijk was door het ontbreken van gegevens over de situatie vóór de opheffing van het bordeelverbod. Daarnaast werd gewezen op een aantal andere ontwikkelingen die ook van invloed waren op de prostitutiebranche. De opkomst van de mobiele telefonie en internet vergrootten de 'logistieke mogelijkheden'. Daarnaast hadden veranderingen in het vreemdelingenbeleid ook gevolgen voor de prostitutiesector. Door dit soort gelijktijdige verschijnselen was het bijna onmogelijk om het effect van het opheffen van het bordeelverbod te meten. Deze kanttekeningen gelden uiteraard ook voor het huidige onderzoek.

1.3 Beschrijving onderzoek

Zoals gezegd bestaat de evaluatie uit drie deelonderzoeken: naar illegaliteit in de branche, naar de sociale positie van prostituees en naar gemeentelijk beleid. Het rapport dat u nu leest, bevat de informatie over het gemeentelijke beleid. Dit deelonderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte.

Kwantitatief onderzoek onder alle gemeenten

In het kader van dit onderzoek is in maart en april 2006 een enquête gehouden onder alle Nederlandse gemeenten. In alle gemeenten is eerst een contactpersoon gezocht en is vervolgens (via internet) een vragenlijst aangeboden. In totaal is de vragenlijst na verschillende herinneringen en telefonische 'veegacties' ingevuld door 385 gemeenten (84%). Die respons is zo hoog, dat de uitkomsten zeer waarschijnlijk tot op grote hoogte representatief zijn voor alle Nederlandse gemeenten. In de bijlagen treft u een onderzoeksverantwoording aan.

Vertegenwoordigers gemeenten

Het is belangrijk om rekening te houden met het feit dat de informatie over het kwantitatieve onderzoek onder gemeenten afkomstig is van medewerkers van gemeenten. Het was niet in alle gemeenten eenvoudig om een woordvoerder prostitutie te vinden omdat prostitutie niet in alle gemeenten evenveel aandacht krijgt. Dat roept vragen op over de betrouwbaarheid en de validiteit van de antwoorden. De betrouwbaarheid van een onderzoek als dit wordt minder als een andere respondent andere antwoorden zou hebben gegeven. Aangezien het in sommige gemeenten heel moeilijk was een contactpersoon te vinden voor prostitutiebeleid, is het heel goed mogelijk dat de volgende keer een ander wordt ondervraagd en de antwoorden dus anders kunnen zijn.

Sommige respondenten bleken niet helemaal op de hoogte te zijn van de nuances van het onderwerp prostitutie: soms bleek bij telefonisch contact achteraf dat een gegeven antwoord niet juist was en moest worden bijgesteld. Ook was het voor veel ondervraagden erg moeilijk om antwoord te geven op vragen over de niet-vergunde sector. De cijfers die daarover gaan zijn dan ook niet allemaal even 'hard': gemeenten (anderen trouwens ook) hebben op bepaalde vormen van prostitutie, zoals escort en thuisprostitutie, slechts beperkt zicht. Dat tast de validiteit van het onderzoek aan.

Kwalitatieve verdieping in zes gemeenten

Om de kwantitatieve uitkomsten te kunnen verdiepen en aanvullen met praktijkvoorbeelden, is in zes gemeenten kwalitatief onderzoek gedaan. De gemeenten waren Amsterdam, Den Haag, Hulst, Leeuwarden, Nieuwegein en Tilburg. De keuze voor deze zes gemeenten is gemaakt op basis van enkele criteria (aantal inwoners, regio, omvang en aard van de prostitutie, soort prostitutiebeleid). Er zijn in deze gemeenten interviews gehouden met ambtenaren, gemeentelijke diensten, prostituees, exploitanten, politiemensen en andere betrokkenen. De insteek van het onderzoek verschilde per gemeente: in Hulst ging het vooral om de grens met België, in Den Haag ging het vooral om het escortbeleid en in Nieuwegein ging het vooral om het regionale maximumbeleid. In totaal zijn 67 diepte-interviews gehouden.

2 Gemeentelijk prostitutiebeleid

2.1 Vastgesteld prostitutiebeleid

Alle gemeenten konden na de opheffing van het bordeelverbod regels opstellen voor de exploitatie van prostitutie. Ze konden beleid formuleren, bijvoorbeeld door een vergunningenstelsel in te voeren en moesten de regels handhaven. In de enquête kreeg elke gemeente de vraag voorgelegd of er prostitutiebeleid is opgesteld en zo ja, hoe dat beleid eruit ziet.

Tabel 2.1 Is er gemeentelijk beleid opgesteld ten aanzien van seksuele dienstverlening (prostitutie)? (N= 381)¹³

	Percentage
Beleid, in nota vastgelegd	68%
Beleid, niet in nota vastgelegd	16%
Geen beleid	16%
Totaal ¹⁴	100%

Een ruime meerderheid van de responsgemeenten (68%) heeft beleid ten aanzien van seksinrichtingen ontwikkeld en in een nota vastgelegd. Meer dan de helft van de gemeenten die een prostitutiebeleid hebben, had het beleid al voor 1 oktober 2000 ontwikkeld (59%). De rest heeft na de opheffing van het bordeelverbod beleid ontwikkeld; meestal in 2000 (25%) of 2001 (8%). In 25 gemeenten (8%) stamt het beleid uit 2002 of later. Ongeveer één op de zes gemeenten heeft wel beleid, maar (nog) niet in een nota vastgelegd. In de rest van de gemeenten (16%) is geen prostitutiebeleid opgesteld. Als een gemeente zes jaar na opheffing van het bordeelverbod nog geen beleid heeft opgesteld, kan dat feitelijk ook als een beleidskeuze worden opgevat. Prostitutie krijgt in die gemeenten zo weinig aandacht, dat het niet tot een beleid is gekomen. Van de gemeenten die geen beleid hebben, geven vier op de vijf (80%) als reden op dat prostitutie bij hen niet voorkomt. De rest van de gemeenten zonder prostitutiebeleid is 'ermee bezig', wacht nog op 'regionale afstemming' of geeft er 'geen prioriteit' aan.

Bovenstaande uitkomsten zijn gebaseerd op de gemeenten die de enquête hebben ingevuld. Uit de telefonische 'veegactie' na afloop van het veldwerk bleek dat de rest van de gemeenten meestal geen seksinrichtingen hadden. Overigens had een deel van hen wel prostitutiebeleid opgesteld, maar meestal was dit dan een formeel of praktisch nulbeleid.¹⁵

Noot 13 In totaal zijn gegevens van 385 gemeenten verzameld, maar het aantal gemeenten waar de tabellen op zijn gebaseerd kan soms (iets) kleiner zijn. Sommige vragen zijn namelijk niet door alle gemeenten beantwoord, meestal als gevolg van routing, soms echter ook vanwege een technisch mankement in de software van de vragenlijst. Door herhaald 'vooruit' of 'achteruit' te bladeren door de vragen, konden sommige vragen worden overgeslagen.

Noot 14 Door afronding kan het gebeuren dat tabeltotalen niet altijd op honderd procent uitkomen.

Noot 15 In hoofdstuk 3 wordt regulering via de APV besproken. In hoofdstuk 5, paragraaf 5.1 wordt het aantal seksinrichtingen in heel Nederland geschat.

Regionale afstemming

Er zijn in Nederland zo'n honderd gemeenten die hun prostitutiebeleid regionaal hebben afgestemd (39%). Dat werd bij de wetswijziging aangemoedigd: de verwachting was dat het beleid adequater zou zijn als men over de eigen gemeentegrenzen heen zou kijken. In de helft van de gevallen komt regionale afstemming neer op het maken van afspraken binnen de politieregio (52%). Afspraken met andere gemeenten waar ook een gezamenlijke begroting wordt opgesteld zijn zeldzamer: in een derde van de regionale afstemming is dit gebeurd (32%). Aansluiten bij een centrumgemeente is een uitzondering: dit hebben slechts vier gemeenten gedaan (4% van de groep die regionaal heeft afgestemd).

Het doel van regionale afstemming is bijna altijd het afstemmen van het vestigings- en vergunningenbeleid en het tegengaan van ongewenste verschuivingen naar 'blinde' of 'witte' vlekken in de regio. Andere redenen om regionaal af te stemmen, zijn het geven van ondersteuning aan andere gemeenten, het coördineren van de handhaving of het evenwichtig verdelen van seksinrichtingen over een regio.

2.2 Typen gemeentelijk beleid

Aan de gemeenten is gevraagd om aan te geven hoe het aantal seksinrichtingen¹⁶ gereguleerd wordt. Daarbij is eerst gevraagd naar seksinrichtingen in het algemeen, waaronder zowel seksbedrijven (zoals sekstheaters, seksbioscopen en erotische massagesalons) vallen als locatiegebonden prostitutiebedrijven (zoals seksclubs, privé-huizen, raambordelen en bordelen). Omdat escortservices en thuisprostitutie vaak buiten het gemeentelijke vergunningstelsel vallen, zijn hierover aparte vragen gesteld. De antwoorden zijn samengevoegd tot zeven verschillende typen gemeentelijk beleid, variërend van een lokaal maximumbeleid tot een uitsterfbeleid. Ook 'geen beleid' kon worden ingevuld.

Tabel 2.2 Gemeentelijk beleid ten aanzien van het aantal seksinrichtingen (N= 375)¹⁷

Lokaal maximumbeleid	47%
Regionaal maximumbeleid	11%
Feitelijk nulbeleid	7%
Bestaande bedrijven legaliseren (status quo)	6%
Formeel nulbeleid	5%
Uitsterfbeleid (geen nieuwe vergunningen)	1%
Geen beleid ¹⁸	20%
Totaal	100%

Noot 16 Zie de bijlage voor definities van de verschillende soorten seksinrichtingen.

Noot 17 Het aantal gemeenten is hier iets lager dan het totaal aantal responsgemeenten (zie voetnoot 13).

Noot 18 Deze vraag is niet voorgelegd aan de gemeenten die bij de eerdere vraag aangaven geen gemeentelijk prostitutiebeleid te hebben. Zij zijn in de tabel meegeteld als 'geen beleid'.

Ten aanzien van het aantal seksinrichtingen dat is toegestaan, heeft iets minder dan de helft (47%) van de gemeenten gekozen voor een lokaal maximumbeleid. Eén op de vijf gemeenten heeft geen beleid (20%). De andere varianten zoals een regionaal maximumbeleid of een status quo beleid komen ook voor, maar minder vaak.

Nulbeleid

Gemeenten zijn niet verplicht om prostitutiebeleid te voeren, maar een nulbeleid ten aanzien van het aantal seksinrichtingen is zeer waarschijnlijk niet toegestaan. Ten eerste is het in strijd met het grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze. Ten tweede heeft de rechter bepaald dat een gemeente geen morele afweging meer mag maken – dat heeft de wetgever reeds gedaan. Toch zijn er blijkens dit onderzoek zestien gemeenten die een formeel nulbeleid hebben voor seksinrichtingen, escort *en* thuisprostitutie. Daarnaast zijn er nog eens twaalf gemeenten die geen formeel nulbeleid voeren, maar zodanige voorwaarden stellen aan seksinrichtingen die een vergunning aanvragen, dat wel sprake is van een *feitelijk* nulbeleid. Op basis van dit onderzoek kan niet worden aangegeven in hoeverre het nulbeleid is gebaseerd op morele/ethische gronden of bijvoorbeeld op bestemmingsplannen. Wel blijkt dat het allemaal gemeenten zijn met minder dan 40.000 inwoners.

Regionaal maximum

In een op de negen gemeenten is een regionaal maximum afgesproken voor het aantal locatiegebonden seksinrichtingen (11%). Dit is geen formeel nulbeleid, maar kan vaak wel als *feitelijk* nulbeleid worden beschouwd, omdat men vestiging van seksinrichtingen verbiedt onder verwijzing naar de mogelijkheden elders in de regio. Overigens is een regionaal maximum niet in alle gevallen een feitelijk nulbeleid: Nieuwegein en de omliggende gemeenten vormen bijvoorbeeld een uitzondering (zie tekstkader Nieuwegein).

Nieuwegein

De gemeente Nieuwegein (61.000 inwoners) heeft ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod gekozen voor regionale afstemming met de andere gemeenten in het politiedistrict. In de APV's van deze gemeenten is vastgelegd op welke gronden een aanvraag voor het vestigen van een bordeel geweigerd kan worden. Eén van de redenen om geen vergunning te verlenen is het overschrijden van het maximum aantal bordelen. Het maximale aantal wordt niet in de APV genoemd, maar in een gemeentelijke beleidsnotitie over prostitutie.

Het maximum is op dit moment een bordeel in een van de gemeenten. Met opzet is niet vastgelegd in welke gemeente dit bordeel gevestigd is: als iemand op het goede moment (rond de sluiting van het bordeel in Nieuwegein) een aanvraag indient in een andere gemeente, dan zal die andere gemeente die aanvraag in behandeling moeten nemen. Op deze manier heeft dus geen van de gemeenten een formeel nulbeleid.

Bij de opheffing van het bordeelverbod was er al een bordeel gevestigd in Nieuwegein. Het maximale aantal was hierdoor meteen bereikt. Toen de vergunning voor dit bordeel werd ingetrokken omdat de eigenaar niet voldeed aan de gestelde eisen, lag er al een aanvraag voor een bordeel op een andere plek in Nieuwegein. Toen eenmaal definitief vast stond dat het pand waar het oorspronkelijke bordeel in gevestigd was een andere bestemming zou krijgen, kreeg het 'nieuwe' bordeel een vergunning.

Het lokale maximumbeleid heeft nooit aanleiding gegeven tot juridische procedures. Het recht op keuze van arbeid is nog nooit bevochten. Ook zijn er geen aspirant exploitanten geweest die in opstand kwamen. Er zijn wel aanvragen binnengekomen bij de gemeenten IJsselstein en Houten, maar onder verwijzing naar het bordeel in Nieuwegein en de voorwaarden in de APV zijn die aanvragen geweigerd. Dit is geaccepteerd door de ondernemers 'ook omdat ze weten dat andere exploitanten ook geen vergunning zullen krijgen'.

Hulst

De gemeente Hulst (28.000 inwoners) in Zeeland ligt vlakbij de Belgische grens. Er zijn in Hulst dertien vergunde seksinrichtingen, wat gezien de omvang van de gemeente veel is. In de jaren 70 ontwikkelden zich in Hulst een aantal seksinrichtingen en in de loop van de jaren tachtig kwamen daar seksboerderijen bij. Veel van de seksinrichtingen hier zijn in handen van Belgische exploitanten die destijds vanwege de tolerantere sfeer naar Nederland zijn gekomen. Toen het bordeelverbod werd opgeheven werden de reeds gevestigde seksinrichtingen vergund.

Inmiddels is de gemeentelijke visie op prostitutie veranderd: Hulst wil het sekstoeisme uit voornamelijk België ontmoedigen en terug naar een aantal seksinrichtingen dat meer in overeenstemming is met het aantal inwoners. Hoewel Hulst vrij klein is, waren er ten tijde van dit onderzoek maar liefst vijf privé-huizen, zeven seksbioscopen en een vergund escortbedrijf gevestigd. De gemeente wil graag terug naar een aantal rond de vijf seksinrichtingen. Hiervoor wordt een soort sterfhuisconstructie gehanteerd: als een bedrijf sluit, mag het later niet meer open. Overigens mogen bestaande bedrijven wel worden overgenomen door een nieuwe eigenaar. Binnenkort zal dit 'uitsterfbeleid-gevolgd-door-lokaal-maximum' in een notitie worden vastgelegd.

Het is volgens de gemeente niet zo moeilijk om het aantal bedrijven terug te brengen: de markt wordt slechter en het aantal clubs neemt 'vanzelf' af. Dit komt door het toegenomen aanbod op internet en via escortbureaus, maar ook doordat men in België liberaler wordt. Het aantal clubs is daar de laatste tijd juist toegenomen.

Leeuwarden

Leeuwarden (91.000 inwoners) is de hoofdstad van Friesland en de belangrijkste stad in de regio. De gemeente heeft – net als de meeste andere Nederlandse gemeenten – gekozen voor het instellen van een lokaal maximum. Er worden vergunningen verleend aan raambordelen, bordelen, escortbedrijven, massagesalons en privé-huizen. Straat- of hoeselprostitutie is niet toegestaan en wordt ook niet gedoogd. Het gemeentelijke beleid stamt uit 2000, kort na de wetwijziging.

In Leeuwarden zijn momenteel dertien vergunde seksinrichtingen: één massage-salon, twee privé-huizen, drie escortbedrijven en zeven raambordelen (goed voor meer dan honderd ramen). Daarnaast zijn er ook bedrijven zonder vergunning actief – in elk geval twee erotische massagesalons en een escortbedrijf.

Recent heeft de gemeente aangegeven dat ze buiten raamprostitutie in de Weaze, nieuwe seksinrichtingen toe wil staan. Deze versoepeling geldt voor maximaal vier bedrijven. Raamexploitatie wordt geweerd, maar nieuwe bordelen, massagesalons en seks- en parenclubs mogen een aanvraag indienen.

Amsterdam

Amsterdam (739.000 inwoners) is bekend om de raamprostitutie, maar de stad heeft een enorme variatie aan seksinrichtingen. Zowel prostitutiebedrijven als seksclubs, raamprostitutie en privé-huizen als seksbioscopen en peepshows zijn vergunningplichtig. Er zijn honderden vergunningen afgegeven, voornamelijk aan bedrijven die voor de wetwijziging van 2000 al gedoogd werden. Straat- en hoeselprostitutie is in Amsterdam niet toegestaan en er is geen vergunningstelsel voor escort en thuisprostitutie.

De Amsterdamse prostitutiewereld is de laatste jaren regelmatig onderzocht door de gemeente en anderen. Sinds de opheffing van het bordeelverbod zijn minstens vier onderzoeken gehouden: een quickscan naar het aantal escortbedrijven, een onderzoek naar loverboys/souteneurs, tippelprostitutie na de sluiting van de tippelzone en een rapport over de 'onzichtbare' aspecten van de sector.¹⁹

Ook in het nieuwe programakkoord van 2006 krijgt prostitutiebeleid veel aandacht. De gemeente heeft onder andere besloten toch ook voor de escort een vergunningstelsel in te voeren. Op basis van de genoemde onderzoeken is men van mening dat misstanden in de vergunde branche weinig voorkomen; bij controles blijkt vrijwel nooit dat er minderjarige prostituees werken of prostituees zonder geldige papieren.

Maar dat wil niet zeggen dat er geen problemen meer zijn: naast het reguleren van de escort is het tegengaan van gedwongen prostitutie een onderwerp waar de gemeente zich meer mee bezig wil houden. De prostitutiebranche wordt uitgebreid gescreend op basis van de Wet Bibob. Recentelijk – juni 2006 – kregen 37 van de 169 prostitutiebedrijven te horen dat hun vergunning wordt geweerd of ingetrokken.

Noot 19 De genoemde onderzoeken zijn allemaal te vinden op www.eenveiligamsterdam.nl > prostitutie > beleidsdocumenten.

Tilburg

Tilburg (199.000 inwoners) is een gemeente met een belangrijke regionale uitstraling in de buurt van de Belgische grens. In deze volgens sommigen 'katholieke' gemeente staat prostitutie niet hoog op de politieke agenda. Om ongewenste verplaatsing van seksinrichtingen te kunnen tegengaan, heeft Tilburg het prostitutiebeleid in regionaal verband afgestemd. In Tilburg zijn verschillende vergunde seksinrichtingen aanwezig, maar er vindt ook niet vergunde prostitutie plaats, waaronder straatprostitutie. In de APV van Tilburg is expliciet vastgelegd dat prostitutie op straat verboden is en sinds twee jaar kent de gemeente ook een strafbaarstelling voor klanten van de straatprostituties.

De gemeente voert formeel geen maximumbeleid ten aanzien van het aantal seksinrichtingen, maar in de praktijk komt het beleid toch op een status quo beleid neer. De voorwaarden voor vestiging van nieuwe bedrijven zijn namelijk zeer streng omdat men een kwalitatief hoogwaardige sector voor ogen had. Maar in de praktijk blijkt dat het starten van een nieuw bedrijf hierdoor feitelijk onmogelijk is. Een exploitant die in Tilburg een bordeel wilde beginnen, heeft dit aan den lijve ondervonden. Hemelsbreed gezien ligt er een school te dicht in de buurt van de plek waar het bedrijf gevestigd zou worden. De school bevindt zich echter aan de andere kant van een spoorlijn, buiten het zicht van het bedrijf en onbereikbaar zonder een omweg via een onderdoorgang. Hoewel sommige ambtenaren welwillend stonden ten opzichte van zijn verzoek, kon toch geen vergunning worden verleend. Tilburg wil wat aan dit probleem gaan doen. Mede naar aanleiding van dit onderzoek, heeft de gemeente laten weten een aantal buitengebieden aan te willen wijzen waar vestiging van prostitutiebedrijven mogelijk moet worden.

Den Haag

Den Haag (468.000 inwoners) is de derde stad van Nederland en heeft altijd al een aanzienlijke seksindustrie gehad. In Den Haag zijn dertig sekstheaters, vier erotische massagesalons, vier seksbioscopen, meer dan veertig raambordelen, twaalf escortbedrijven en zeven overige seksinrichtingen. De gemeente voert sinds 2000 een status quo beleid waarin het bestaande aantal seksinrichtingen wordt gehandhaafd.

Op het moment van de wetswijziging is een inventarisatie gemaakt van alle seksinrichtingen die actief waren. Alleen seksinrichtingen op die lijst (ongeveer honderd in totaal) kwamen in aanmerking voor een exploitatievergunning. Nieuwe ondernemers mogen in principe alleen een bestaande seksinrichting op hetzelfde adres overnemen; nieuwe locaties zijn niet toegestaan. Alle ondernemers hebben uitleg gekregen van de gemeente over de wetswijziging en zijn in de gelegenheid gesteld om een vergunningaanvraag in te dienen.

2.3 Bijzondere bedrijven

De meeste gemeenten hebben beleid opgesteld ten aanzien van het aantal seksinrichtingen. Maar de escort en thuisprostitutie vallen daar heel vaak buiten. Om die reden zijn hierover in de enquête aparte vragen gesteld.

Tabel 2.3 Gemeentelijk beleid ten aanzien van escort en thuisprostitutie (N= 375)

	Escort	Thuisprostitutie
Lokaal maximumbeleid	26%	17%
Regionaal maximumbeleid	7%	5%
Feitelijk nulbeleid	8%	9%
Bestaande bedrijven legaliseren (status quo)	3%	1%
Formeel nulbeleid	9%	19%
Uitsterfelijk (geen nieuwe vergunningen)	1%	0%
Geen beleid ²⁰	46%	50%
Totaal	100%	100%

Van alle Nederlandse gemeenten heeft bijna de helft (46%) geen beleid voor escortbedrijven. Gemeenten die wel beleid hebben ontwikkeld, kiezen vaak voor een lokaal maximum (26%) of een formeel (9%), dan wel feitelijk (8%) nulbeleid.

Controleren escort

Eén methode om de escortbranche te controleren is het 'dagbladenconvenant' tussen het Ministerie van Justitie en de Nederlandse Dagbladers. Dit convenant houdt in dat kranten seksbedrijven die erotiekadvertenties willen plaatsen, verzoeken hun vergunningnummer in hun advertenties op te nemen. In gemeenten waar geen vergunningen worden verleend, worden bedrijven verzocht hun BTW-nummer te vermelden. Een exploitant wees op het belang van handhaving bij een dergelijke afspraak: "Er moet wel gecontroleerd worden, anders kan een illegaal bedrijf gewoon een nummer verzinnen en adverteren."

Een andere mogelijkheid om escort te controleren is de zogenaamde 'hotelprocedure' of 'hoteltoezicht': de politie huurt een hotelkamer en laat een prostituee komen via een escortservicé. De mening van de branche over deze methode is genuanceerd: men is positief omdat de branche er 'netter' door wordt, maar men vindt dat het teveel tijd kost. Prostituees zijn vaak lang bezig met de procedure en krijgen niets betaald. Een exploitant: "Ze hebben in een periode van drie weken zeven keer een dame bij mij besteld. Dat houdt dus in dat mijn chauffeur elke keer voor niks rijdt en dat mijn dame een paar uur geen andere klanten kan hebben. Zo'n serie controles kost me duizenden euro's en bij geen van de controles is iets gevonden wat niet klopte. En toch, hoeveel geld het ook kost, als dit de enige manier is om vast te stellen dat ik een keurig bedrijf heb, dan heb ik het er graag voor over."

Een andere ondernemer is negatief: "Dat het mij veel geld kost is vervelend, maar ik zie het als een bedrijfsrisico. De dames hebben het geld echter vaak keihard nodig. Sommigen kunnen maar een keer in de week werken en als ze dan net zo'n hotelprocedure hebben, dan verdienen ze niks die avond. Ook heb ik regelmatig mijn dames volledig overstuurd terug gekregen, dus verder werken die avond heeft geen zin. En dat terwijl ze nog nooit iets verkeerd hebben kunnen constateren."

Noot 20 Deze vraag is niet voorgelegd aan de gemeenten die geen gemeentelijk prostitutiebeleid hebben. Zij zijn in de tabel meegeteld als 'geen beleid'.

Escortbeleid Den Haag, Amsterdam

Den Haag

Den Haag heeft een vergunningenstelsel voor escortbedrijven; er zijn momenteel twaalf exploitatievergunningen verleend. De helft van die vergunningen heeft betrekking op bordelen waar ook escort wordt aangeboden. Het systeem werkt goed, aldus degenen waar wij mee spraken. De gemeente heeft verschillende informatieavonden georganiseerd voor de branche. Controles die de politie jaarlijks uitvoert leveren vrijwel nooit geconstateerde overtredingen op. Wekelijks is er overleg tussen de branche en de politie (Ploeg Commerciële Zeden) waardoor er onderling vertrouwen is opgebouwd.

Het sluitstuk van de controles op escortbedrijven zijn de zogenaamde hotelprocedures die de politie op verzoek van de gemeente uitvoert, zowel bij vergunde als niet-vergunde escortbedrijven. De hotelprocedure betekent dat de politie een hotelkamer huurt waar prostituees worden gecontroleerd: hebben ze de juiste papieren, zijn ze meerderjarig? Bij de niet vergunde escortbedrijven probeert men ook nog uit te vinden welke exploitant er achter het escortbedrijf zit.

Omdat escortbedrijven minder sterk verbonden zijn met een bepaalde gemeente, is het belangrijk te streven naar regionale afstemming van het escortbeleid. Zoals een ondernemer het verwoordde: "Ik ben sinds kort maar overgestapt naar Rijswijk. Ik vond het belachelijk dat ik in Den Haag €1.500,= aan leges moest betalen voor mijn escortvergunning, terwijl ze niks deden tegen illegale escortbedrijfjes. Nu betaal ik €78,="

Amsterdam

Amsterdam gaat ook voor de escortbranche een vergunningenstelsel invoeren. In de gesprekken die wij met Amsterdamse escortbedrijven voerden, bleek veel steun te zijn voor zo'n vergunningenstelsel. Het argument dat deze sector niet te controleren zou zijn, gaat volgens deze respondenten niet op: veel escortbureaus hebben wel degelijk een vast adres en een vaste telefoon en voelen zich verbonden aan een bepaalde gemeente. Dit zijn overigens wel vaak de 'betere' bedrijven die investeringen hebben gedaan en niet zomaar kunnen verhuizen. Ook is men positief over de wens om de sector 'schoon' te maken. Een ondernemer vertelde: "Omdat Amsterdam nul komma nul aan controle doet voor de escort, komen de slechte bedrijven hier naartoe. Als wij als escort een vergunning zouden kunnen krijgen, dan zouden we dat echt doen. Het is toch een soort keurmerk naar je klanten en meiden." Een ander: "Het lijkt misschien lastig om escort te vergunnen, maar er zijn genoeg mogelijkheden. Naar adviezen vanuit de branche wordt echter nauwelijks geluisterd. We hebben een gedeeld belang, want de illegale 06-escort is ons net zo goed tot last."

Amsterdam wil dat de landelijke overheid ook een steentje bijdraagt via 'stevige nationale wetgeving': een escortwet. Ook de handhaving moet landelijk worden afgestemd: als dit per gemeente gebeurt, bestaat de kans dat bedrijven zich vestigen in gemeenten waar men minder goed in staat is eventuele misstanden op te sporen en aan te pakken, aldus de gemeente.

Thuisprostitutie

Net als bij escort, is voor thuisprostitutie in veel gemeenten geen apart beleid opgesteld (50%). Als er wel gemeentelijk beleid is opgesteld, is dit opvallend vaak een formeel nulbeleid (19%). Ook feitelijk nulbeleid komt relatief vaak voor (9%). In een op de zes gemeenten (17%) is gekozen voor een lokaal maximumbeleid ten aanzien van thuisprostitutie.

Thuisprostitutie

Hoewel het moeilijk is om met betrouwbare cijfers te komen, bestaat bij velen het idee dat sinds de opheffing van het bordeelverbod veel prostituees zonder geldige papieren als 'thuiswerker met een 06' verder zijn gegaan. Deze vorm van prostitutie wordt door vergunde bedrijven vaak beschouwd als oneerlijke concurrentie: "Ik maak verschrikkelijk veel kosten: mijn huur, kapitalen aan advertenties, belasting, leges, sociale afdrachten. En net zoals de witte Nederlandse schilder niet tegen de zwart werkende Pool op kan, heb ik geen kans tegen de thuiswerkers. Bijna dagelijks klagen klanten over mijn hoge prijzen. Vaak met een ondertoon van 'je verdient teveel op mij'. Ook nieuwe dames stellen dat ik teveel vraag bovenop hun gage. Dat zeggen ze allemaal in vergelijking met die onvergunde prostituees. Gelukkig zijn er genoeg klanten en dames die juist alleen maar naar een nette zaak zullen komen."

Ook prostituees die over de papieren beschikken om in een vergund bedrijf te werken, kiezen soms voor thuisprostitutie. "Het aantal thuiswerkende dames die bij ons staan ingeschreven is binnen een paar jaar gedaald van vijftien naar zes. Geloof me, die anderen zijn niet gestopt, hoor. Ze zijn de stuipen op het lijf gejaagd door alle regels en controles en zijn ondergronds gegaan." Sommige exploitanten en medewerkers van de GGD waar wij mee spraken, maken zich grote zorgen over hetgeen 'thuis' gebeurt. Een exploitant: "Ze weten dat ze illegaal bezig zijn en houden afstand van elke autoriteit. Ze zijn zó onveilig bezig. Ze kunnen verkracht worden, beroofd, of misschien nog wel erger. En waar moeten ze naar toe? Naar de politie durven ze niet. Hierdoor denkt zo'n klootzak dat hij god is en kan doen wat hij wil. Ook hoor ik dat er vaak zonder condoom wordt geneukt, dus de GGD heeft blijkbaar ook geen toegang tot die dames." Een andere exploitant: "Zolang meiden in een club zitten is het veilig. Ik zit al jaren in het vak en heb zelden een vrouw onder de blauwe plekken gezien en bovendien zijn er dan meiden die haar helpen. Maar waar zijn ze nu: vaak thuis, levensgevaarlijk..."

Straatprostitutie

Er is ook gepeild hoe gemeenten straatprostitutie²¹ hebben gereguleerd. Deze vraag is niet voorgelegd aan de gemeenten die geen gemeentelijk prostitutiebeleid hebben, maar zij zijn in onderstaande tabel wel aan de categorie 'geen beleid' toegevoegd.

Tabel 2.4 Gemeentelijk beleid ten aanzien van straatprostitutie (N= 373)

Geen beleid	33%
Niet toegestaan en niet gedoogd	66%
Gedoogbeleid	1%
Tippelzone	1%
Totaal	100%

Een derde van de gemeenten heeft geen beleid ten aanzien van tippelprostitutie (33%). In de meeste gemeenten (66%) zijn straatprostitutie en hoeselprostitutie expliciet verboden en wordt het ook niet gedoogd. In een procent van de gemeenten wordt straatprostitutie gedoogd en in nog eens een procent is een aparte tippelzone aangewezen voor straatprostitutie.

Noot 21 Ook hoeselprostitutie is hierin meegenomen. Dit is het (in de openbaarheid) bemiddelen in het aanbieden van prostitutie. Zie de bijlage voor meer definities.

Buitenbeentjes

Seksinrichtingen laten zich soms moeilijk in bestaande vergunningsstructuren inpassen. Een ondernemer: 'Wij hebben een boek waar een paar honderd dames in staan die in heel Nederland mannen thuis ontvangen. Je betaalt €25 om het boek in te kijken en €15 voor een adres en telefoonnummer. Verder moeten de klant en de dame het zelf maar regelen. Uiteindelijk heeft de gemeente ons maar als escortbedrijf ingeschreven, terwijl dat duidelijk niet is wat we doen.'

Ook de eigenaren van een homosauna verbazen zich erover dat ze als bordeel worden beschouwd: "Het gemeentelijke prostitutiebeleid is bij ons gericht op 'betaal vijftig euro en steek hem erin'. Maar onze gasten vinden seks gewoon lekker en daarbij blijft de portemonnee gesloten. Met betrekking tot *darkrooms* heb ik veel moeite gedaan om erachter te komen wat precies de regels waren. Wat bleek: alleen als je de ruimte kunt afsluiten is het een *darkroom* en geef je aanleiding tot seksuele activiteiten. Wij hebben nu dus klapdeurtjes en als hij in gebruik is, hangen ze er een handdoekje overheen."

Een homobordeel in Amsterdam: "Hoe kan een controleur nou onderscheid maken tussen klant en prostitué als ze van hetzelfde geslacht zijn? Als er controles komen, kan een eventuele prostitué die daar zonder werkvergunning aan de slag is, gewoon zeggen dat hij de klant is. Controleurs kunnen dat niet weerleggen."

Het tegenovergestelde komt ook voor. De beheerster van een bordeel: "Ze zijn puur op vrouwen gericht. Er lopen hier ook wel eens mannelijke prostitués rond, maar dat vinden ze niet interessant; daar hoeven ze het paspoort niet van te zien. Maar elke vrouw die hier binnen is, wordt geacht een prostituee te zijn, terwijl we ook wel stelletjes als klant hebben."

2.4 Onderwerpen van het prostitutiebeleid

Aan de gemeenten met prostitutiebeleid (68%) is ook gevraagd welke onderwerpen in het prostitutiebeleid zijn opgenomen.

Tabel 2.5 Onderwerpen in prostitutiebeleid (N= 315); meerdere antwoorden mogelijk

Vergunningstelsel	92%
Vestigingsbeleid	84%
Preventie	40%
Repressie	35%
Geïntegreerde aanpak	33%
Hulpverlening	23%
Anders	8%

De overgrote meerderheid van de responsgemeenten die aangaven een prostitutiebeleid te hebben, werkt met een vergunningstelsel (92%). Ook vestigingsbeleid is bijna altijd een onderdeel van het lokale prostitutiebeleid (84%). Bijzondere aandacht voor preventie, repressie, geïntegreerde aanpak en hulpverlening zijn zeldzamer: hier heeft een derde tot een kwart van de gemeenten aandacht aan besteed in het prostitutiebeleid.

Tabel 2.6 Specifieke onderwerpen waar het prostitutiebeleid aandacht aan besteedt (N= 315); meerdere antwoorden mogelijk

Gezondheid prostituees	72%
Arbeidsomstandigheden prostituees	70%
Terugdringen aantal prostituees zonder werk- en/of verblijfsvergunning	55%
Aanpak van criminaliteit in de branche	51%
Bestrijding prostitutie door minderjarigen	50%
Tegengaan van mensenhandel	49%
Drugsgebruik	25%
Uitstapmogelijkheden voor prostituees	6%
Anders	11%

De meeste gemeenten met prostitutiebeleid besteden specifieke aandacht aan de gezondheid en de arbeidsomstandigheden van prostituees. Hieraan heeft bijna driekwart aandacht besteed in het beleid. Daarna volgen vier onderwerpen die in ongeveer de helft van de gemeenten aan bod komen: controleren van geldige werk- en/of verblijfsvergunning, aanpak criminaliteit in de branche, prostitutie door minderjarigen en mensenhandel. Het zijn vooral de grote gemeenten die dit soort aspecten in hun prostitutiebeleid hebben opgenomen.

Koppeling van het prostitutiebeleid aan het drugsbeleid is minder algemeen; dit maakt in een kwart van de gemeenten deel uit van het prostitutiebeleid. Een uitstapbeleid voor prostituees, ten slotte, is in zes procent van de respons gemeenten met prostitutiebeleid beschikbaar. Ook dit zijn vooral grotere gemeenten: zo hebben drie van de vier grootste steden een uitstapbeleid.



2.5 Ontwikkelingen sinds 2000

De uitkomsten van het huidige onderzoek kunnen op een aantal punten worden vergeleken met het SGBO-onderzoek uit 2001. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat het aantal gemeenten als gevolg van herindelingen is gedaald van 504 naar 456 gemeenten.

Naast enkele kleine verschillen, zien we voornamelijk overeenkomsten tussen de situatie in 2001 en die in 2006. In 2001 waren er 58 gemeenten zonder prostitutiebeleid (12%), in onze steekproef komen we op 61 gemeenten (13%). Omdat niet alle gemeenten aan het onderzoek hebben meegedaan, is het niet duidelijk of er sprake is van een stijging of dat meer gemeenten zonder prostitutiebeleid hebben meegedaan aan het onderzoek van 2006. In elk geval is het aantal gemeenten met prostitutiebeleid niet gestegen tot honderd procent. De verwachting van de SGBO-onderzoekers in 2001 dat langzaam maar zeker alle gemeenten prostitutiebeleid zouden opstellen, is dus niet uitgekomen.

De redenen waarom gemeenten geen prostitutiebeleid hebben opgesteld, zijn nauwelijks veranderd: het zijn bijna allemaal gemeenten waar prostitutie niet voorkomt, tenminste volgens deze gemeenten zelf.

Het meest voorkomende prostitutiebeleid is zowel in 2001 als in 2006 een lokaal maximumbeleid. Dat houdt in dat het aantal toegestane seksinrichtingen expliciet wordt vastgelegd. Het is niet toegestaan om een formeel nulbeleid te voeren, maar in 2001 hadden zestien gemeenten naar eigen zeggen toch een formeel nulbeleid. In 2006 vinden we exact hetzelfde aantal. Ook de onderwerpen waar gemeenten in hun beleid aandacht aan besteden, zijn nauwelijks veranderd. Kortom: het gemeentelijke prostitutiebeleid zoals dat officieel is vastgesteld, is nauwelijks veranderd tussen 2001 en 2006.

3 Regulering van prostitutie

Dit hoofdstuk gaat over de regulering van prostitutie door gemeenten. Na de opheffing van het bordeelverbod, kozen de meeste gemeenten ervoor het aantal seksinrichtingen te reguleren via een wijziging van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Daarin werden voorschriften gesteld ten aanzien van legale vormen van de exploitatie van prostitutie. Een andere methode om de omvang van prostitutie te reguleren is via bestemmingsplannen. Dit komt ook in dit hoofdstuk aan de orde.

3.1 APV

Gemeenten kunnen het aantal seksinrichtingen reguleren door de APV aan te passen. Het blijkt dat 98 procent van de responsgemeenten met prostitutiebeleid de APV heeft aangepast. Bijna al deze gemeenten hebben gekozen voor algemene voorschriften met een vergunningstelsel – slechts een gemeente koos voor regulering door middel van een meldingsplicht. De gemeenten die de APV niet hebben aangepast, geven hiervoor als reden dat het geen prioriteit heeft (2 gemeenten) of dat er een aparte prostitutieverordening is opgesteld (2 gemeenten). Aan de gemeenten met een aangepaste APV is gevraagd op welke vormen van seksuele dienstverlening de APV-bepalingen van toepassing zijn.

Tabel 3.1 APV-bepalingen van toepassing op (N= 353); meerdere antwoorden mogelijk

	percentage
Seksclub ²²	90%
Escortbedrijf	88%
Seksbioscoop	77%
Erotische massagesalon	77%
Parentclub	74%
Privé-huis	67%
Raamprostitutie	59%
Thuisprostitutie	43%
Overig	20%

Een ruime meerderheid van de responsgemeenten die de APV hebben aangepast, hebben bepalingen opgenomen die van toepassing zijn op seksclubs, escortbedrijven, seksbioscopen, sekstheaters, erotische massagesalons en parentclubs. Zeldzamer zijn bepalingen voor privé-huizen, raam- en thuisprostitutie.

Noot 22 In de vragenlijst is gevraagd naar het aantal seksclubs/sekstheaters. Bij nader inzien was het beter geweest om deze twee soorten bedrijven apart te bevragen omdat ze zo verschillend zijn. Naar verwachting is het aantal sekstheaters in Nederland veel kleiner dan het aantal seksclubs en daarom hebben de onderzoekers besloten in deze tekst alleen te spreken over seksclub en niet over seksclub/sekstheater. Maar er zit dus ook een (onbekend) aantal sekstheaters in deze cijfers verwerkt.

Het is opvallend om te zien dat zoveel gemeenten aangeven dat er bepalingen voor escortbedrijven zijn. In het vorige hoofdstuk (tabel 2.3) bleek namelijk dat bijna de helft van de responsgemeenten (46%) geen beleid voert ten aanzien van escort. Kennelijk beschouwen gemeenten het opnemen van een bepaling in de APV niet als het voeren van beleid.

Ongeveer een op de zeven gemeenten met een aangepaste APV (15%) heeft een minimumleeftijd voor bezoekers opgenomen in de vergunningvoorwaarden. De rest van de gemeenten heeft dat niet. Als er een minimumleeftijd wordt gehanteerd, kiest men meestal (76%) voor 18 jaar. De rest kiest voor 16 jaar (20%) of 21 jaar (4%).

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een model-APV opgesteld en in de enquête is gevraagd of gemeenten die hebben gebruikt.

Tabel 3.2 Overnemen model-APV van de VNG; 2001 vergeleken met 2006

	2001	2006
Geheel en ongewijzigd overgenomen	46%	58%
Min of meer geheel en ongewijzigd overgenomen	48%	35%
Deels overgenomen, daarnaast andere voorschriften	4%	6%
Deels overgenomen, daarnaast geen andere voorschriften	1%	1%
Gebruikt als achtergrondinformatie	1%	1%
Totaal	100%	100%
Aantal gemeenten (N)	372	343

De model-APV van de VNG is door meer dan helft van de gemeenten die hun APV hebben aangepast geheel en ongewijzigd overgenomen: 58 procent deed dit. Nog eens een derde (35%) van deze gemeenten nam de model-APV min of meer ongewijzigd over. In totaal heeft dus 93 procent in de APV een tekst over prostitutie volgens een landelijke standaard opgenomen. De rest (6%) koos voor het gedeeltelijk overnemen van de model-APV en het toevoegen van eigen voorschriften. Dit had vaak te maken met regionale afstemming of met de wens om bepaalde vormen van prostitutie, zoals straatprostitutie, expliciet uit te sluiten. Voor dertig gemeenten bood de model-APV te weinig mogelijkheden; deze gemeenten hebben eigen aanpassingen doorgevoerd. De angst dat gemeenten de model-APV niet handhaafbaar zouden vinden, blijkt ongegrond: geen enkele gemeente geeft dit als reden op om de model-APV niet (geheel) over te nemen.

Regelgeving volgens branche

De meeste ondernemers zijn goed te spreken over de samenwerking met gemeentelijke ambtenaren, maar sommigen worstelen wel met de regels: "Toen ik deze zaak overnam, werkte het niet; ik zwom in troebel water. In de loop van de tijd heb ik een heel plezierig contact opgebouwd met de betrokken ambtenaren en vind ik het duidelijker. Ik ken het gemeentelijk beleid nu vrijwel uit mijn hoofd. De APV kan ik wel dromen. Ik moest van de gemeente alarmbellen op de kamers hebben. Vervolgens stelt de belastingdienst dat dit mede aantoonde dat ik een dienstverband met de dames heb. Ik zit hier in een duur pand, terwijl via internet huismoeders voor 35 euro alles doen zonder condoom. Om boven water te blijven, moet ik wat extra's bieden, maar dat wordt door alle regels onmogelijk gemaakt."

Een escortbaas uit Tilburg geeft aan dat de regels soms tot rare toestanden leiden: "Ik run mijn bedrijf samen met mijn vrouw vanuit huis, maar in de vergunning staat dat ik daar alleen de administratie mag voeren en de telefonische bemiddeling mag afwerken. Ik ben dus in overtreding als ik werkoverleg heb, terwijl dat toch echt essentieel is voor mijn bedrijfsvoering. Als ik een overleg heb met één van mijn dames of ik wil een nieuwe dame aannemen, moet ik ergens in een café afspreken. Onverklaarbaar toch? Gelukkig worden mijn inspanningen wel beloond; ik heb nu voor drie jaar een vergunning gekregen in plaats van een jaar."

Een Amsterdamse ondernemer die zich in de regelgeving heeft verdiept is al met al niet tevreden: "Vaak kan er veel meer dan wat ambtenaren zeggen. Maar je moet ontzettend goed zijn ingelicht en heel erg mondig zijn om dat vast te stellen. Het voordeel dat je daar van hebt, verlies je echter weer doordat je ze tegen je krijgt en ze allerlei vertragingstechnieken gaan toepassen als ze niet hun zin krijgen."

3.2 Bestemmingsplannen

De omvang van prostitutie kan niet alleen worden gereguleerd in de APV. Gemeenten kunnen ook de vestiging van seksinrichtingen beheersen en reguleren vanuit de ruimtelijke ordening door bestemmingsplannen aan te passen.

Tabel 3.3 Aanpassing van de bestemmingsplannen; 2001 vergeleken met 2006; meerdere antwoorden mogelijk

	2001	2006
Regeling opgenomen in een of meer bestemmingsplannen		
- positief bestemd	13%	27%
- vrijstellingsmogelijkheden en/of wijzigingsbevoegdheden	16%	16%
- prostitutie deel van ruimere bestemming	3%	9%
- concentratiegebieden aangewezen	6%	5%
- anders	28%	17%
Geen regeling opgenomen in bestemmingsplannen	34%	31%
Totaal aantal antwoorden	400	329
Aantal gemeenten	402	313

Ruim een kwart van de responsgemeenten kiest voor positieve bestemming van prostitutie in bestemmingsplannen (27%). In ongeveer een zesde van de gemeenten zijn vrijstellingsmogelijkheden en/of wijzigingsbevoegdheden opgenomen in bestemmingsplannen (16%). In de categorie 'anders' vinden we de gemeenten met een zogenaamd paraplubestemmingsplan, waarin bepalingen zijn opgenomen die voor verschillende bestemmingsplannen tegelijk gelden.²³ Ook zitten in de categorie 'anders' enkele gemeenten waar seksinrichtingen in *alle* bestemmingsplannen worden uitgesloten. In totaal heeft ongeveer tweederde (69%) van de gemeenten een regeling voor seksinrichtingen opgenomen in bestemmingsplannen.

De rest heeft in de bestemmingsplannen geen regeling opgenomen met betrekking tot seksinrichtingen. De reden hiervoor was meestal dat het aanpassen van bestemmingsplannen tijdrovender is dan aanpassing van de APV. Daarnaast zijn veel gemeenten van mening dat regulering van prostitutie vanuit ruimtelijk motief moeilijker te onderbouwen is dan vanuit de invalshoek van handhaving van de openbare orde.

Knellende bestemmingsplannen

Een gemeente kan via bestemmingsplannen het aantal seksinrichtingen vrij goed onder controle houden. De branche heeft daar echter niet altijd begrip voor, zoals deze ondernemer verklaart: "Het bestemmingsplan voor de prostitutiesector is hier helemaal bevroren. Je kan niet uitbreiden, laat staan verhuizen. Er is echter een enorme vraag naar innovatie en luxe uitbreidingen. Men wil tegenwoordig op elke kamer jacuzzi's, sauna's en andere voorzieningen. Hierdoor gaan steeds meer klanten bijvoorbeeld maar bij Van der Valk zitten. Dat is geen ontwikkeling om blij mee te zijn, want daar vinden ook de problemen plaats - het is veel moeilijker te controleren dan in de clubs."

Ook hebben sommigen het idee dat het overnemen van een pand dat al een seksbestemming heeft niet kan: "Als een eigenaar stopt is het moeilijk de zaak over te nemen, uitbreiden mag niet en verhuizen is bijna onmogelijk. Ik heb twee panden tegenover elkaar. Ze staan allebei met een seksbestemming in het bestemmingsplan, maar mijn bordeel dat in de kleinste en oudste van de twee panden zit, mag ik niet naar de overkant verplaatsen. Je kan toch ook denken: 'We hebben nu zoveel vierkante meters met een seksbestemming, dat moet gelijk blijven en verplaatsen onder voorwaarden staan we toe.' Maar dat doen ze niet."

3.3 Ontwikkelingen sinds 2000

In 2001 had 94 procent van de gemeenten de model-APV (min of meer) ongewijzigd overgenomen, zo blijkt uit het al eerder genoemde onderzoek van het SGBO. In 2006 vinden we nagenoeg hetzelfde percentage: 93 procent. Wel valt op dat de groep die de model-APV geheel en ongewijzigd heeft overgenomen, nu groter is dan in 2001. Kennelijk hebben veel gemeenten in de loop der jaren alsnog gekozen voor het overnemen van de model-APV.

Noot 23 Er zijn ook gemeenten met paraplubestemmingsplannen voor bijvoorbeeld geluidzones of parkeernormen.



Ook de regulering via bestemmingsplannen is nauwelijks veranderd. Het onderzoek uit 2001 liet zien dat ongeveer tweederde van de gemeenten (66%) een regeling voor prostitutie in de bestemmingsplannen had opgenomen en in 2006 vinden we 69 procent. Dat is in absolute aantallen een stijging van ongeveer tien gemeenten. Wat wel lijkt te zijn veranderd is dat vaker wordt gekozen voor het positief bestemmen van prostitutie in plaats van regulering via een paraplubestemmingsplan.

4 Samenwerking

Gemeenten zijn natuurlijk niet de enigen die zich bezighouden met prostitutiebeleid. Maar zij zijn wel de regisseur van het lokale veiligheidsbeleid en in die hoedanigheid mag worden verwacht dat zij samenwerken met anderen. Dit hoofdstuk brengt in kaart in hoeverre dit gebeurt. Ook wordt ingegaan op de convenanten die sommige gemeenten hebben gesloten en de frequentie en kwaliteit van het overleg. Maar eerst komt de samenwerking binnen de gemeente aan bod: welke sectoren zijn bij het prostitutiebeleid betrokken?

4.1 Gemeentelijke sectoren

In verreweg de meeste gemeenten met prostitutiebeleid zijn twee gemeentelijke sectoren bij de uitvoering van dit beleid betrokken: de dienst Openbare orde & veiligheid (94%) en Ruimtelijke ordening (73%).

Tabel 4.1 Gemeentelijke diensten/sectoren betrokken bij uitvoering prostitutiebeleid (N= 308); meerdere antwoorden mogelijk

Openbare orde en veiligheid	94%
Ruimtelijke ordening	73%
Volksgezondheid	29%
Welzijn	24%
Volkshuisvesting	10%
Burgerzaken	10%
Milieu	10%
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5%
Wijkzaken / wijk- en buurtbeheer	4%
Economische Zaken	4%
Onderwijs	1%
Overig	18%

Andere sectoren zoals Volksgezondheid, Welzijn en Volkshuisvesting zijn in een minderheid van de gevallen bij prostitutiebeleid betrokken. Volksgezondheid wordt in ongeveer een kwart van de gevallen bij de uitvoering van het prostitutiebeleid betrokken en dat is opvallend, aangezien eerder bleek dat gezondheid van prostituees in zeer veel gemeenten specifieke aandacht krijgt in het prostitutiebeleid (tabel 2.6). Kennelijk besteden veel gemeenten wel aandacht aan gezondheid van prostituees, maar betekent dat niet automatisch dat de dienst Volksgezondheid ook actief bij het uitvoeren van het beleid betrokken wordt.

4.2 Partners in prostitutiebeleid

De politie is in bijna alle responsgemeenten waar prostitutie voorkomt betrokken bij de uitvoering van het prostitutiebeleid (91%). Ook de GGD wordt in een ruime meerderheid van deze gemeenten (70%) betrokken bij het beleid. Daarna volgen Justitie/OM, Bouw- en Woningtoezicht en de brandweer die in ongeveer de helft van deze gemeenten bij de uitvoering betrokken zijn. De rest van de instanties wordt door een minderheid van de gemeenten als samenwerkingspartner beschouwd bij de uitvoering van het prostitutiebeleid.²⁴

Tabel 4.2 Samenwerkingspartners buiten de gemeente en regievoering (N= 305); meerdere antwoorden mogelijk

	Betrokken bij	Voert de regie
Gemeente	100%	59%
Politie	91%	28%
GGD	70%	3%
Justitie/OM	53%	3%
Bouw- en Woningtoezicht	50%	3%
Brandweer	45%	1%
Andere gemeenten	30%	10%
Exploitanten seksinrichtingen	21%	-
Belastingdienst	20%	-
Hulpverlening, opvang	10%	-
Sociale Dienst	10%	1%
Arbeidsinspectie	9%	-
GGZ	7%	-
Sociale recherche	7%	-
Provincie	4%	-
Ziekenhuis, huisartsen	3%	-
UWV, CWI	2%	-
Anderen	13%	6%

De regie van het lokale prostitutiebeleid is meestal in handen van de gemeente zelf (59%). De politie heeft in ruim een kwart van de gemeenten de regie (28%). In tien procent van de gevallen is het een andere gemeente in de regio die de regie voert. Soms is het de GGD, Justitie, Bouw- en Woningtoezicht of de brandweer die de regie heeft, maar dit zijn uitzonderingen.

Noot 24 Overigens hoeft het feit dat een instantie betrokken is bij het prostitutiebeleid niet te betekenen dat men ook controles uitvoert (zie paragraaf 7.3).

Samenwerking

In de meeste van de zes gemeenten waar verdiepend onderzoek is gehouden, blijkt dat de politie de controles uitvoert. Soms aangestuurd door de gemeente, soms redelijk autonoom. De resultaten van de controles worden teruggekoppeld naar de betreffende instanties; dit kan de afdeling vergunningen zijn, de GGD of de afdeling openbare orde. Meestal heeft de politie niet alleen een strafrechtelijke taak (minderjarigheid, mensenhandel) maar ook een bestuursrechtelijke taak. Dit laatste blijft in de praktijk vaak beperkt tot het vaststellen van de aanwezigheid en identiteit van de beheerder.

Hulst

In Hulst heeft een regionaal team van de politie de regie in handen voor de uitvoering van controles. De politie bepaalt zelf welke clubs er worden gecontroleerd. Wel kan een gemeente aangeven dat een specifieke club gecontroleerd moet worden. De clubs worden gemiddeld zeven keer per jaar gecontroleerd. Als de politie ontdekt dat iets niet in orde is, wordt hierover een rapport gestuurd naar de gemeente die maatregelen kan nemen. De politie controleert met name op het gebied van de vreemdelingenwetgeving en minderjarigheid. Verder controleert de politie ook de exploitant, de inrichtingseisen, hygiëne en brandveiligheid. In ongeveer tien procent van gevallen voert de politie de controle samen met de gemeente uit. De gemeente controleert dan vooral bouw- en inrichtingseisen. Deze eisen gaan volgens de gemeente erg ver, dus er wordt in de praktijk niet altijd gecontroleerd tot 'achter de komma'. De controles duren ongeveer een uur tot anderhalf uur. Ook de GGD voert eigen controles uit en doet dit onafhankelijk van de gemeente en politie, vanwege de vertrouwenspositie die zij innemen.

Tilburg

Er wordt in Tilburg regelmatig samengewerkt tussen gemeente, verslavingszorg, GGD, daklozenzorg en de politie. Een keer per drie maanden vindt er een afstemmingsoverleg plaats. De diensten hebben ook buiten dit overleg contact over individuele gevallen. Volgens de gemeente werkt de GGD vrij autonoom, omdat zij een vertrouwensband hebben met de prostituees, maar het is de bedoeling in de toekomst meer gegevens uit te wisselen met de anderen. Er is al een project opgezet, DotSpot, met als doel actiever contact te zoeken met de prostituees en hen beter te begeleiden. Niet iedereen is te spreken over de regievoering binnen de gemeente. Een geïnterviewde: "We zijn te vlak; iedereen werkt er een beetje aan, maar het heeft te lang ontbroken aan regie. De politie doet veel, maar werkt vooral vanuit de invalshoek van handhaving. Hulpverleningsinstanties geven veel nuttige voorlichting, maar de aanpak van misstanden, zoals enkele recente problemen rond licht verstandelijk gehandicapte prostituees, mag soms wel wat steviger en dwingender. Zo lang het onderwerp echter geen politieke prioriteit krijgt, blijft een werkelijk sluitende integrale aanpak onmogelijk."

Den Haag

In Den Haag wordt een belangrijk deel van het prostitutiebeleid uitgevoerd door drie medewerkers van een gemeentelijke afdeling die zich bezighoudt met openbare orde en veiligheid. Daarnaast zijn de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en de Brandweer belast met het controleren van de brandveiligheid van seksinrichtingen. Vanuit de politie voert de Ploeg Commerciële Zeden controles bij bedrijven uit. De GGD, ten slotte, is belast met voorlichting en uitvoering van de hygiënecontroles. De politie en de GGD hebben een lijst met alle vergunde bedrijven en bepalen op basis daarvan wie gecontroleerd moet worden. Dit hangt af van het type inrichting en van hoe lang de laatste controle geleden is.

Het komt ook voor dat een exploitant of beheerder van een seksinrichting zelf de politie belt, om te bepalen of een nieuwe prostituee over alle benodigde papieren beschikt.

Leeuwarden

De politie in de regio Friesland heeft in 2004 een Prostitutieteam Fryslân opgericht. Dat team bestaat uit negen vaste medewerkers en elf ad hoc medewerkers. De speerpunten van dit team zijn het opsporen van gedwongen prostitutie en prostitutie door minderjarigen of vrouwen zonder geldige papieren. De meeste Friese gemeenten waren verheugd dat het team werd opgericht. "Veel gemeenten gaven aan dat er veel onduidelijkheid bestond over de aanpak van prostitutie en dat er een gebrek aan handhavingscapaciteit was."

Het team begon met een algemene inventarisatie van alle prostitutie in Friesland en richtte zich in eerste instantie op de herkomst van de prostituees. In een aantal fasen moesten alle prostituees zonder werkvergunning zijn vertrokken: eerst de prostituees uit Zuid-Amerika en Afrika, gevolgd door Oost-Europese. Dit gebeurde in overleg met de exploitanten.

De branche geeft aan dat men over de controles over het algemeen heel positief is. De controleurs worden omschreven als zeer professioneel, respectvol en vriendelijk. De eigenaar van een privé-huis vertelt: "De eerste keer dat ik controle kreeg was erg heftig. Er stond plotseling een hele stoet agenten voor de deur. Ze zwermden het hele pand door en wilden overal kijken. Het was een beetje een grimmige sfeer. Alle dames werden stuk voor stuk op hun legitimatie gecontroleerd en ze werden stevig ondervraagd. Op een van de kamers werden vragen gesteld over de werkwijze van mijn club en de manier waarop ik ze behandelde. Ze wilden vooral weten of de dames vrij waren hun diensten te bepalen en of ze gedwongen werden met bepaalde klanten te gaan. Ook ik werd pittig aan de tand gevoeld. Ik schrok hier behoorlijk van, maar achteraf begrijp ik het allemaal veel beter. Deze club had namelijk een heel slechte reputatie voordat ik hem overnam. Toen de politie eenmaal had vastgesteld dat ik op een transparante en eerlijke manier werk en dat ze van mij volledige medewerking kunnen verwachten, hebben ze hun manier van controleren hierop aangepast. Dat stel ik erg op prijs en vind ik zeer professioneel. Als ze nu komen, dan gaat het rustig en heel vriendelijk. Ze wachten nu ook even als er een dame bezig is met een klant. Ze behandelen de dames met veel respect en houden rekening met de privacy van mijn klanten. Ze komen zo'n vier keer per jaar en mijn deur staat wijd voor ze open."

Capaciteit

In een vijfde van de responsgemeenten (20%) is er binnen de gemeentelijke diensten te weinig capaciteit om het prostitutiebeleid uit te voeren, volgens de respondenten. Het zijn opvallend vaak middelgrote gemeenten (40.000 tot 100.000 inwoners) waar men een capaciteitsprobleem signaleert. In de enquête onder gemeenten is ook gevraagd of de samenwerkingspartners van de gemeente voldoende capaciteit hebben om hun taken goed uit te voeren. Ongeveer een derde van de respondenten vond het moeilijk om dit in te schatten. Van de gemeenten die wel een inschatting konden geven, gaf een ruime meerderheid aan dat de samenwerkingspartners voldoende of zelfs ruim voldoende capaciteit hebben.

Controlecapaciteit

Exploitanten hebben het idee dat er soms capaciteitsproblemen zijn die leiden tot verschillen in de kans op een controle tussen gemeenten en tussen verschillende soorten seksinrichtingen. Een exploitant: "Het is van groot belang dat de zedenpolitie wordt uitgebreid. Ze hebben gewoon de mensen niet om de sector te controleren." Een escortbaas: "Ik heb nog nooit controle van de politie gehad. Ik heb wel eens informeel contact en misschien dat ze daardoor weten wat ze aan me hebben en me niet hoeven te controleren. Nou is de escort ook lastig, maar ik weet dat de bordelen wel veel gecontroleerd worden."

Regionale verschillen

Een ondernemer met vestigingen in verschillende gemeenten, wees ons op het feit dat de benadering van de branche per gemeente en per persoon fors kan verschillen: "Er zijn gemeenten waar de politie samen met de Belastingdienst echte razzia's houdt. In één stad ging het er overwegend professioneel en correct aan toe. Meestal waren ze in vijf minuten klaar, maar ik heb ook wel meegemaakt dat ze op een drukke avond in het weekend samen met de Belastingdienst kwamen. Nou, dan lig je helemaal stil. Er werden toen grove fouten gemaakt: de politie gaf bijvoorbeeld de legitimatie van de dames weer aan de Belastingdienst. De meest bizarre dingen heb ik echter in een andere gemeente meegemaakt, waar ik ook een zaak heb. Dat is in een katholiek gebied en je ziet al aan hun gezichten dat ze het verschrikkelijk vinden. Een agent zei een keer: "Denk je dat ik dit leuk vind? Als mijn vrouw erachter komt dat ik hier binnen ben geweest voor mijn werk, dan heb ik echt een probleem."

GGD

In veel gemeenten geeft de GGD voorlichting aan prostituees, bijvoorbeeld over hygiëne, veilige seks of arbeidsomstandigheden. Het blijft overigens niet bij voorlichting alleen: de GGD voert ook inspecties uit. In driekwart van de gemeenten met prostitutiebeleid (75%) worden door de GGD inspecties uitgevoerd gericht op gezondheid en hygiëne binnen de branche. In de meeste gemeenten blijkt overigens dat de GGD een andere invalshoek heeft dan de overige instanties. Zij proberen een vertrouwensband op te bouwen met de prostituees en zijn om die reden huiverig om persoonsgegevens met andere instanties uit te wisselen. Overkoepelende gegevens, bijvoorbeeld over misstanden op het vlak van welzijn of hygiëne, worden uiteraard wel besproken met politie en/of gemeente.

Belastingdienst als partner?

In minder dan een derde van de gemeenten wordt de Belastingdienst betrokken bij controles. De Belastingdienst beschikt echter over een andere informatiepositie en over andere handhavinginstrumenten en zou daarom interessant kunnen zijn om gegevens mee uit te wisselen. Maar er zouden ook redenen kunnen zijn om dat niet te doen.

Verschillende ondernemers, gemeenten en politiemensen waar wij mee spraken gaven aan dat de strenge opstelling van de Belastingdienst tot problemen kan leiden. Van een medewerker van een gemeente hoorden we bijvoorbeeld dat ze liever niet met de 'cheque-inners' van de Belastingdienst op pad gaan. De Belastingdienst zou zich niet druk maken over de achtergronden en de situatie van de prostituees. Ook in een andere stad heeft men er bewust voor gekozen niet samen met de Belastingdienst controles uit te voeren, "omdat dit het gewonnen vertrouwen zou aantasten". Ook ondernemers horen dit soort verhalen: "Een agent heeft mij eens toevertrouwd dat ze helemaal niet blij zijn met de rigide opstelling van de Belastingdienst en het UWV. Dat zou volgens hem de prostitutie ondergronds duwen en daarmee het goede contact dat ze met de sector hebben opgebouwd bemoeilijken."

Het overgrote deel van de exploitanten waar wij mee spraken bevestigt dit. Zij zijn vaak bijzonder positief over de controles door de politie, maar erg negatief over de controles van de Belastingdienst: "Het blijft intimiderend hoe ze het doen: ze gaan met zijn vieren bij zo'n meisje staan en zijn er puur op gericht om loondienst vast te stellen." Er wordt volgens de ondernemers geen voorlichting gegeven over zelfstandigheid van prostituees: "Alles wordt richting loondienst gepraat. Het mooiste was nog wel, dat hij mij vroeg of we de dames vertelden dat ze belasting moesten betalen. Toen ik zei dat we hun dat wel adviseerden, antwoordde hij dat dit een machtsverhouding en dus loondienst impliceerde."

Convenanten en overleg

Er zijn maar weinig gemeenten die een convenant met anderen hebben opgesteld voor de uitvoering van het prostitutiebeleid: slechts 15 procent van de gemeenten met prostitutiebeleid heeft een convenant. Ook een handhavingsoverleg tussen gemeente, politie en OM is vrij zeldzaam: 20 procent van de gemeenten met prostitutiebeleid heeft dit. Nog eens 16 procent heeft een toezichtoverleg. Structureel overleg komt iets vaker voor: 40 procent van de gemeenten met prostitutiebeleid voert structureel overleg met anderen, meestal een of twee keer per jaar.

De kwaliteit van de samenwerking binnen dit soort overlegstructuren is 'goed' volgens meer dan de helft van de gemeenten die met anderen samenwerken of regelmatig overleggen (56%). De rest (42%) is niet zo zeer negatief, maar voornamelijk neutraal. In zes gemeenten vindt men de samenwerking 'slecht' – dit zijn twee grote gemeenten en vier kleine gemeenten.

4.3 Ontwikkelingen sinds 2000

Er is in 2002 al onderzoek gedaan naar de handhaving van de prostitutiebranche door gemeentelijke diensten in een relatief klein aantal gemeenten.²⁵ Daaruit bleek dat de dienst Bouw- en Woningtoezicht (BWT), Brandweer, GGD en Sociale Dienst allemaal toezicht en controle uitoefenen op hun eigen taakgebied. De dienst BWT controleerde bouw- en gebruiksvergunningen en werkte – vooral op het gebied van brandveiligheid – nauw samen met de plaatselijke brandweer. De GGD had een preventieve taak in de volksgezondheid, waaronder de bestrijding van soa en hiv. Op verzoek van de gemeente kon de dienst echter ook technisch-hygiënische controles van seksinrichtingen uitvoeren. De Sociale Dienst vervulde doorgaans (nog) geen taak.

In het SGB0-onderzoek van 2000 kwamen de politie, Bouw- en woningtoezicht, de GGD en de Brandweer naar voren als belangrijkste betrokkenen bij de handhaving van het beleid. Deze partners blijken nog altijd het belangrijkste te zijn.

Noot 25 ES&E/NIPO Consult, *Handhaving prostitutiebranche door gemeentelijke diensten*, Den Haag, 2002. Het onderzoek beperkte zich tot twintig gemeenten.

5 Aard en omvang van prostitutie

5.1 Aantal gemeenten met seksinrichtingen

Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat er in 156 van de 385 gemeenten (41%) seksinrichtingen zijn gevestigd. Hoe groter de gemeente, hoe groter de kans dat er een seksinrichting is gevestigd.

Tabel 5.1 Gemeenten met seksinrichtingen (N= 385)

	Kleine gemeenten (< 40.000)	Middelgrote gemeenten (40.000-100.000)	Grote gemeenten (> 100.000)	Totaal
Sexinrichtingen	31%	73%	96%	41%
Geen seksinrichtingen	69%	27%	4%	59%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal gemeenten	305	57	19	385

Schatting voor heel Nederland

Aan dit onderzoek hebben niet alle gemeenten meegedaan. We hebben gegevens van 385 van de 456 gemeenten (84%). Om een uitspraak te kunnen doen over heel Nederland, moeten we de uitkomsten in de gemeenten die niet hebben meegedaan dus schatten.

Binnen de groep gemeenten die niet hebben meegedaan (71 gemeenten) waren 55 kleinere gemeenten met minder dan 40.000 inwoners. De belangrijkste reden om niet mee te doen, was dat er in de betreffende gemeente geen seksinrichtingen gevestigd waren – zo bleek uit de telefonische veegacties. Wij gaan er van uit dat dit ook geldt voor de kleine gemeenten die niet meededen: hier zullen zeer waarschijnlijk geen seksinrichtingen gevestigd zijn.

Er zijn zestien gemeenten met meer dan 40.000 inwoners die niet hebben meegedaan aan het onderzoek. Wij schatten op basis van de antwoorden van de (middel)grote gemeenten die wel meededen, dat er in vijf van deze gemeenten seksinrichtingen zijn. Dat betekent dat, naar schatting, 161 van de 456 Nederlandse gemeenten (35%) seksinrichtingen hebben. De overige 295 gemeenten (65%) hebben geen seksinrichtingen.

Verschillende benaderingswijzen

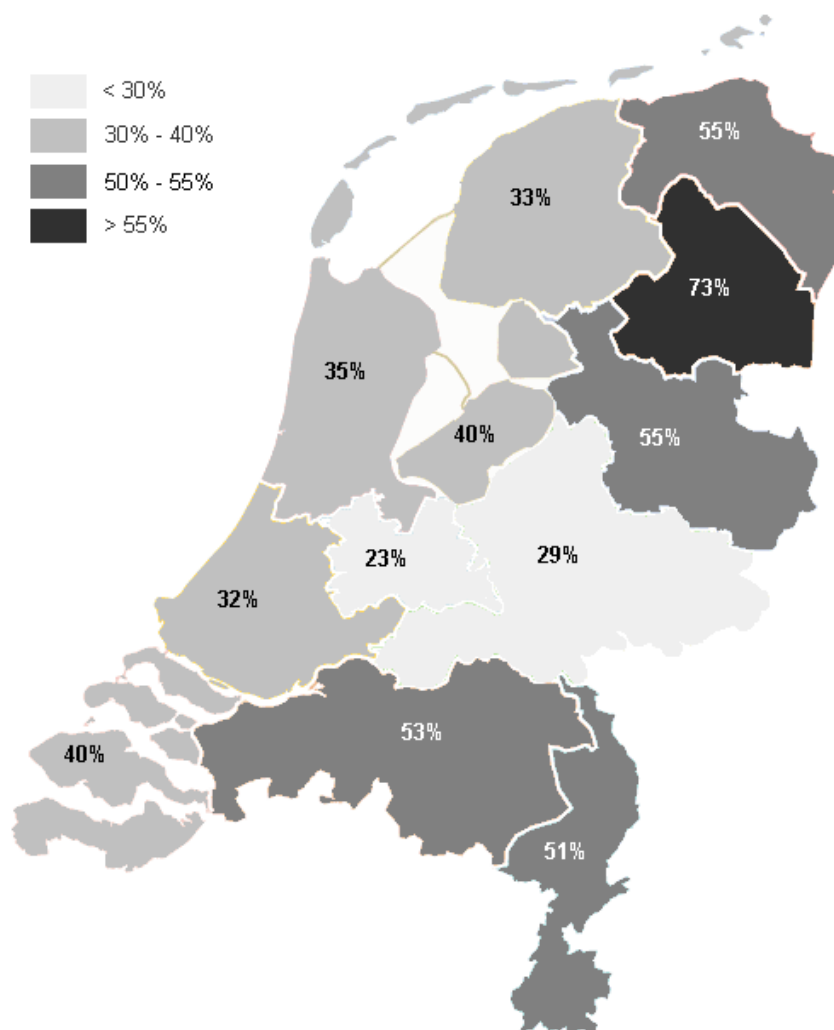
Verschillende soorten bedrijven worden door de overheid vaak verschillend benaderd. Raambordelen en privé-huizen zijn locatiegebonden en hebben een duidelijke seksuele functie. Maar dit geldt niet voor escort en erotische massage. Deze onduidelijkheid lijkt zich te vertalen in de wijze van benaderen door de overheid. Raamexploitanten en bordeelhouders waar wij mee spraken waren gemiddeld positiever over het contact met de gemeente, dan escortservices en massagesalons. Een escortbedrijf werd gesloten omdat het de regels overtrad, maar een raamexploitant vertelde ons dat de gemeente regels op zijn verzoek aanpaste: "Als ik bij de Vereniging van Relaxbedrijven zit met twintig exploitanten, dan hebben ze allemaal verschillende afspraken met de belasting en met de gemeente."

Seksinrichtingen per provincie

Zoals gezegd zijn in 41 procent van de gemeenten die aan dit onderzoek hebben meegedaan seksinrichtingen gevestigd. In onderstaand kaartje wordt het percentage gemeenten met seksinrichtingen per provincie weer gegeven.²⁶

Noot 26 De figuur bevat alleen de resultaten van de responsgemeenten – de gegevens zijn dus niet geëxtrapoleerd.

Figuur 5.1 Percentage responsgemeenten met seksinrichtingen per provincie (N= 385)



In de provincie Utrecht zijn in vijf van de 22 gemeenten seksinrichtingen gevestigd (23%). Daarmee is het de provincie met relatief de minste gemeenten met seksinrichtingen. In Drenthe zijn in acht van de elf gemeenten seksinrichtingen gevestigd (73%) – het hoogste percentage van alle provincies. In het noorden en in de grensprovincies zijn relatief de meeste seksinrichtingen gevestigd, met Gelderland als uitzondering.

5.2 Bekendheid aantal seksinrichtingen

Om goed beleid te kunnen voeren, is het essentieel dat een gemeente weet hoeveel seksinrichtingen er eigenlijk zijn. Dat geldt voor het aantal bedrijven *met* een vergunning, maar het aantal bedrijven dat actief is *zonder* vergunning is eigenlijk net zo interessant. Elke gemeente kreeg daarom de vraag in hoeverre zij een goed beeld hebben van het aantal vergunde en van het aantal niet-vergunde seksinrichtingen in de eigen gemeente. Bij de laatste vraag werd opgemerkt dat het gaat om seksinrichtingen die eigenlijk een vergunning zouden moeten hebben en dat de vraag ook moest worden ingevuld als het aantal nul is.

Tabel 5.2 Bekendheid van gemeenten van het aantal seksinrichtingen (N=349)

	Vergunde bedrijven	Niet-vergunde bedrijven
Aantal is precies bekend	95%	52%
Aantal is min of meer bekend	3%	19%
Aantal is niet bekend, schatting is mogelijk	1%	4%
Aantal is niet bekend, schatting is moeilijk	1%	25%
Totaal	100%	100%

Vergunde bedrijven

Het zicht van gemeenten op het aantal vergunde seksinrichtingen is – naar eigen zeggen – vrij goed: maar liefst 95 procent zegt dat dit aantal precies bekend is. Daarbij zijn overigens nogal wat gemeenten die precies weten dat het aantal bedrijven nul is.

Niet vergunde bedrijven

Het aantal niet-vergunde bedrijven is in slechts de helft van de gemeenten precies bekend (52%). In de rest is het aantal min of meer bekend (19%) óf is het niet bekend en is een schatting moeilijk te geven (25%). Grotere gemeenten zijn oververtegenwoordigd in de groep die aangeeft niet (precies) te weten hoeveel niet-vergunde seksinrichtingen er zijn.

In het SGB0-onderzoek van 2000 wist 69 procent van de gemeenten precies hoeveel seksinrichtingen er waren. Maar in die meting is geen onderscheid gemaakt tussen vergunde bedrijven en niet-vergunde bedrijven, terwijl dat blijkens het huidige onderzoek veel verschil maakt.

Aantal prostituees

Het aantal prostituees blijkt nog veel moeilijker in te schatten: slechts een kwart van de gemeenten (23%) zegt precies te weten hoeveel prostituees er zijn en dat zijn voor het overgrote deel kleine gemeenten die precies weten dat er nul prostituees zijn. Van de gemeenten met meer dan 40.000 inwoners zegt zestig procent het aantal prostituees niet te kennen en slechts met moeite een schatting te kunnen geven.

5.3 Aantal vergunde seksinrichtingen

Aan elke responsgemeente is gevraagd hoeveel seksinrichtingen een vergunning hadden op het moment van het onderzoek. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen acht verschillende soorten bedrijven (van raambordeel tot parenclub).

Tabel 5.3 Aantal vergunde seksinrichtingen²⁷ en schatting Nederland (N= 260)

	Aantal in respons	Schatting totaal in NL ²⁸
Raambordeel	507	ca. 580
Seksclub ²⁹	235	ca. 260
Privé-huis	117	ca. 130
Escortbedrijf	81	ca. 90
Erotische massagesalon	54	ca. 60
Seksbioscoop	51	ca. 60
Parenclub	19	ca. 20
Overige seksinrichtingen	63	ca. 70
Totaal	1127	ca. 1270

In totaal zijn er binnen de gemeenten die meededen aan dit onderzoek ruim 1.100 vergunde seksinrichtingen gevestigd. Als we deze cijfers extrapoleren naar Nederland als geheel (op dezelfde wijze als eerder in dit hoofdstuk), komen we op een totale schatting van 1.270 vergunde seksinrichtingen in heel Nederland.

Het aantal raambordelen³⁰ in heel Nederland schatten wij op circa 580. Het aantal seksclubs ligt rond de 260 en het aantal privé-huizen is ongeveer 130. Het aantal vergunde escortbedrijven wordt geschat op ongeveer 90. Van de andere bedrijfstypen (erotische massagesalons, seksbioscopen en parenclubs) zijn er waarschijnlijk enkele tientallen vergund in Nederland.

5.4 Aantal niet-vergunde seksinrichtingen

In de vragenlijst is ook gevraagd hoeveel bedrijven er zijn die zonder vergunning werken, terwijl ze wel een vergunning zouden moeten hebben. Dit kon een aanzienlijk deel van de responsgemeenten (48%) niet (precies) aangeven. Het is om die reden onmogelijk een enigszins betrouwbare schatting van het aantal niet vergunde seksinrichtingen in Nederland te geven.

Wat wel geconcludeerd kan worden is dat er seksinrichtingen bestaan die zonder vergunning werken. In veel gevallen gaat het om escortservices en thuisprostitutie; deze bedrijven zijn voor veel gemeenten moeilijk te vergunnen omdat ze niet aan een bepaalde gemeente gebonden zijn (escort) of omdat ze onzichtbaar zijn (thuisprostitutie). Daarnaast blijken erotische massagesalons moeilijk te vergunnen; dit komt doordat het voor veel gemeenten moeilijk is de seksuele functie te definiëren. Kijken we naar andere seksinrichtingen zoals raambordelen, bordelen en seksbioscopen, dan blijkt dat het aantal niet-vergunde bedrijven klein is – althans, als we ons baseren op het beeld dat gemeenten hiervan hebben.

Noot 27 Voor thuisprostitutie wordt geen schatting gegeven, omdat gemeenten hier vrijwel geen zicht op hebben (zie tekstkader 'Thuisprostitutie').

Noot 28 Om een schatting voor heel Nederland te maken, zijn de aantallen in de middelgrote gemeenten vermenigvuldigd met een factor 71/57 (populatie/steekproef) en in de grootste gemeenten met een factor 21/19. Aangezien de kleine gemeenten die de vragenlijst niet hebben ingevuld nauwelijks prostitutie bleken te hebben, zijn hun antwoorden niet opgehoogd.

Noot 29 Bij de categorie seksclubs zitten ook de sekstheaters (zie voetnoot 22).

Noot 30 Een vergunning voor een raambordeel kan betrekking hebben op meerdere ramen.

Overheid buitenspel

"Ik heb in de afgelopen jaren het respect voor de overheid volledig verloren. Ik hou me aan de regels vanuit lijfsbehoud, maar niet meer vanuit principe. De overheid weigert stelselmatig zich in de sector te verdiepen. De criminaliteit en vrouwenhandel is door dat beleid enorm toegenomen. Ik probeer al zes jaar te zoeken naar de positieve effecten van de legalisering, maar vind ze niet. Het naleven van de regels is gewoon een schijnvoordeel, want je wordt beconcurrereerd door de illegale sector die gewoon zijn gang kan gaan.

We hebben als sector tientallen voorstellen gedaan, maar ze zijn allemaal afgewezen. Er worden daardoor allerlei sluiproutes bedacht om nog te kunnen werken en de overheid op een legale manier buitenspel te zetten. Nu worden er opeens allemaal sauna's geopend waar je entree moet betalen en de dames zogenaamd niet werken. Of idealistische organisaties die op parenclub-achtige manieren werken. Nogmaals: dat komt omdat de overheid zich niet voldoende verdiept in de sector en daardoor met onwerkbaar regels komt, terwijl ze juist de maffiose types alle ruimte geeft."

Informatie uit de sector

Ondernemers geven aan dat open communicatie een goede methode is om illegaliteit te bestrijden. Een voorbeeld uit Leeuwarden: "Ik ben zeker zes keer op een inspraakronde geweest. Met deze opstelling heeft de gemeente ervoor gezorgd dat alle exploitanten hier in de Weaze bijzonder hulpvaardig zijn." Opvallend veel ondernemers zeggen bereid te zijn kennis over misstanden te delen met de politie: "De controles kunnen veel effectiever als ze beter gericht zijn. Er is geen goed systeem om informatie te verzamelen vanuit de sector. Het belangrijkste is misschien wel dat je illegale dames niet meteen moet uitzetten, maar hun een kans geven hun verhaal te doen. Nu zijn ze bang en zeggen ze niks."

Ook tips over 'foute' klanten worden soms doorgegeven: "Er was een kerel die belde voor heel jonge meisjes en maar door bleef vragen. Hij zei uiteindelijk: 'Ik hang op, want ik zie hier wat kinderen in de speeltuin spelen.' Ik kreeg er kippenvel van. Ik had zijn nummer en heb de politie gebeld en ze ingelicht over deze engerd, maar ze hebben er helemaal niks mee gedaan. Ik krijg regelmatig telefoontjes van mannen die om jonge meisjes vragen. Maak daar jacht op!"

5.5 Ontwikkelingen sinds 2000

Uit het SGBO-onderzoek³¹ van 2001 bleek dat er 290 gemeenten waren zonder seksinrichtingen. We komen nu – vijf jaar later – geschat op een zeer vergelijkbaar aantal uit, namelijk 295 gemeenten. Maar in de tussentijd is het aantal gemeenten in Nederland door herindelingen gedaald van 504 naar 456. Dus er is wel sprake van een *relatieve* afname van het aantal gemeenten met seksinrichtingen: het *percentage* gemeenten met seksinrichtingen is gedaald van 42 naar 35 procent.

In 2001 gaven de meeste gemeenten te kennen dat ze precies wisten hoeveel seksinrichtingen er waren. In het onderzoek van 2006 is onderscheid gemaakt tussen vergunde en niet-vergunde seksinrichtingen.

Noot 31 De respons was toen vrijwel identiek: 83 procent van de gemeenten deed mee.

Dat blijkt nogal wat verschil te maken. Maar liefst 95 procent van de gemeenten zegt precies te weten hoeveel vergunde seksinrichtingen er zijn. Het aantal niet-vergunde seksinrichtingen is precies bekend bij 52 procent.



Het aantal vergunde seksinrichtingen kan niet direct worden vergeleken met het onderzoek uit 2001, omdat in het eerdere onderzoek niet dezelfde gedetailleerde indeling in soorten seksinrichtingen is gehanteerd als in 2006. Maar als we een aantal categorieën samenvoegen en de escortservices buiten beschouwing laten, is een globale vergelijking wel mogelijk.

Tabel 5.4 Aantal vergunde seksinrichtingen 2000 versus 2006 (schattingen)

	2000	2006
Raambordelen	630	580
Seksclub, privé-huis	550	390
Erotische massagesalon, seksbioscoop, parenclub, overig	240	210
Totaal ³²	1.420	1.180

Volgens deze schattingen zou het aantal vergunde seksinrichtingen de afgelopen vijf jaar met ongeveer een zesde (17%) zijn afgenomen. Dit is een uitkomst die wordt herkend door de branche. Als verklaring hiervoor worden allerlei verschillende mogelijkheden geopperd. De meeste verklaringen hebben (bijna) niets met de opheffing van het bordeelverbod te maken. Vaak wijst men op de verslechterde economische situatie, de invoering van de Euro, de groei van mobiele telefonie en internet en de toename van het aantal escortservices, 06-seksbedrijven en thuisprostitutie.

Noot 32 Escortbedrijven en thuisprostitutie zijn buiten beschouwing gelaten.

6 Vergunningverlening

6.1 Aantal vergunningen aangevraagd en verleend

Hoeveel vergunningen zijn er sinds de opheffing van het bordeelverbod aangevraagd door seksinrichtingen en hoeveel zijn er geweigerd? Het is voor gemeenten een flinke klus om alle vergunningaanvragen sinds 2001 op te zoeken. Om de respondenten niet te overvragen, is ervoor gekozen alleen te vragen naar de jaren 2001, 2003 en 2005 en alleen onderscheid te maken tussen locatiegebonden prostitutiebedrijven (bijv. bordelen), niet locatiegebonden prostitutiebedrijven (voornamelijk escort) en overige seksinrichtingen (bijvoorbeeld seksbioscopen). Overigens zijn dit soort vergunningen in de meeste gemeenten een jaar geldig; ze moeten dus elk jaar opnieuw worden aangevraagd.³³ Onderstaande tabel is gebaseerd op de antwoorden van de 385 gemeenten die met een vergunningstelsel werken.

Tabel 6.1 Aangevraagde en verleende vergunningen in gemeenten met een vergunningstelsel (2001, 2003 en 2005) (N=385)

	Aantal aangevraagde vergunningen	Percentage verleende vergunningen
Totaal (drie 'soorten', drie jaren)	2.740	87%
Per soort bedrijf		
Locatiegebonden prostitutiebedrijf	2.232	87%
Niet locatiegebonden prostitutiebedrijf	197	83%
Seksbedrijf	311	92%
Per jaar		
2001	1.051	88%
2003	825	88%
2005	864	85%

Er zijn in de drie onderzochte jaren in totaal 2.740 vergunningen aangevraagd. In 87 procent van de gevallen is de vergunning verleend. In 2001 was het aantal aanvragen hoger dan in 2003 en 2005: een afname van zo'n twintig procent. Dit vonden we ook eerder al (zie tabel 5.4). Ten tijde van het onderzoek van het SGBO in 2001 waren veel vergunningaanvragen (43%) nog in behandeling. Nu blijkt dat in dat eerste jaar na de opheffing van het bordeelverbod in totaal twaalf procent van de aanvragen geen vergunning is verleend. Eenzelfde percentage vinden we in 2003. Het feit dat er in 2005 iets minder vergunningen zijn verleend (85%) kan worden veroorzaakt door het feit dat een deel nog in behandeling was ten tijde van dit onderzoek.

Noot 33 Er zijn trouwens ook gemeenten die vergunningen voor langer dan een jaar verlenen. In Hulst bijvoorbeeld kunnen vergunningen voor vijf jaar worden verleend. Ondanks het uitsterfbeleid is men niet van plan deze termijn aan te passen.

De doorlooptijd voor het verlenen van een vergunning is gemiddeld immers een aantal maanden. Hier is echter geen expliciete vraag over gesteld, dus het is niet mogelijk dit te verifiëren.

Aanvragen voor niet locatiegebonden prostitutiebedrijven (escort) worden het minste gehonoreerd (83%). Daarna volgen aanvragen voor locatiegebonden prostitutiebedrijven (87%) en vergunningen voor seksbedrijven worden het meeste gehonoreerd (92%).

Leges en procedures

Een aantal van de exploitanten had zaken in verschillende gemeenten. Zij verbazen zich over de grote verschillen in leges voor vergunningen en mutaties: "Het verschil is enorm. Sommige gemeenten gebruiken de sector als melkkoe, terwijl de procedure toch echt overal hetzelfde is. Voor dezelfde aanvraag is een café bijvoorbeeld maar een fractie van het bedrag kwijt dat een seksexploitant moet betalen. Bij veel gemeenten geven ze ook maar vergunningen voor één jaar, waardoor je elk jaar dezelfde hoge bedragen moet betalen. Andere gemeenten hebben vergunningen voor drie jaar, voor de helft van het bedrag. Ook bij mutatieleges zijn de verschillen enorm. Er is geen enkele relatie met de werkelijke kosten van de procedure. Wat ik nog het ergste vind, is dat de vergunde ondernemer op zijn minst voor die leges kan verwachten dat hij wordt beschermd tegen oneerlijke concurrentie van de onvergunde seksbedrijven. Maar dat heeft zelden prioriteit. Je hebt alleen de lasten en niet de lusten."

Een andere ondernemer is van mening dat verschillen in leges te verklaren zijn als ontmoedigingsbeleid: "De verschillen tussen de gemeenten zijn bizar. Een beheerder bijschrijven in de ene stad kost me € 86,-, terwijl het in de andere stad alles bij elkaar € 2.000,- kost omdat dan al mijn vergunningen opnieuw moeten worden aangevraagd. In de ene gemeente kan ik direct wijzigingen doorvoeren, in de andere duurt het drie maanden en in nog een andere kan het maar een keer per jaar."

Aantal maanden voor vergunning

Het kost gemiddeld drie maanden om een vergunning te verlenen. Een derde van de gemeenten met een vergunningenstelsel (36%) verleent binnen acht weken een vergunning, maar in zeven procent van de gevallen is er een half jaar of langer voor nodig.

Vergunning weigeren

Een beheerder van een aantal zaken is van mening dat de eisen die gemeenten stellen voor het verkrijgen van een vergunning niet altijd correct zijn: "Ik heb drie jaar lang een rechtszaak gevoerd tegen een gemeente omdat zij verlangden dat de exploitant de personalia van de prostituees registreerden. Dit mag helemaal niet en de rechter heeft me gelijk gegeven. Er zijn meer voorbeelden van gemeenten die de regels niet correct toepassen. Zo ben ik nu in conflict met een gemeente omdat zij de inschrijving van een toezichthouder na een *screening* afwezen. Deze persoon heeft niet meer op zijn kerfstok dan wat verkeersboetes. Ik heb dit nagevraagd bij justitie en die hebben inderdaad geen enkele aanwijzing van crimineel gedrag. Met dit op papier ben ik teruggedaan, maar ze blijven die aanvraag afwijzen. Zo'n *screening* moet gewoon landelijk, op basis van duidelijke regels en in volledige openbaarheid. Je moet je toch kunnen verdedigen tegen dit soort aantijgingen?"

Redenen om een vergunning te weigeren

Vergunningen worden geweigerd om allerlei redenen. In ruim een kwart van de gevallen (29%) wordt de aanvraag geweigerd omdat vestiging in strijd zou zijn met een planologische regeling, zoals een bestemmingsplan, stadvernieuwingsplan of leefmilieuverordening. Andere redenen die redelijk vaak voorkomen zijn het niet voldoen aan gedragseisen (11%), bescherming van het woon- en leefklimaat (10%) of het belang van de openbare orde (9%). Redenen die te maken hebben met de prostituees (gezondheidsbescherming, arbeidsomstandigheden, minderjarigen) zijn vrij zeldzaam. In totaal zijn bijvoorbeeld niet meer dan drie vergunningaanvragen afgewezen omdat de arbeidsomstandigheden van de prostituees niet goed geregeld waren.

Wet Bibob

Gemeenten die een vergunningaanvraag ontvangen voor het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf, kunnen een onderzoek doen in het kader van de Wet Bibob.³⁴ Ook bij het verlengen van een exploitatievergunning kan zo'n onderzoek worden gehouden. De gemeente voert dan, naast het bestaande instrumentarium voor het verlenen van vergunningen, een extra onderzoek uit. Het doel van Bibob is voorkomen dat bestuursorganen criminele activiteiten faciliteren. Aanvragers van vergunningen moeten Bibob-vragen beantwoorden en de gemeente kan ook zelf informatie vergaren bijvoorbeeld bij de Kamer van Koophandel. Wanneer er nog vragen onbeantwoord blijven, kan de gemeente een beroep doen op Bureau Bibob voor een aanvullend onderzoek.

De branche zelf is gematigd positief over Bibob. Geen van de exploitanten waar wij mee spraken vond de achterliggende gedachte slecht – het is belangrijk dat de sector een betere naam krijgt. Maar er worden ook wel kanttekeningen bij geplaatst, zoals door deze exploitant: “Bibob stimuleert het gebruik van stromannen. Ik heb deze sluiptwegen al vaak aangegeven, maar daar wordt niks mee gedaan. Ook de registratie is onduidelijk. Zo heeft iemand ooit uitspraken over mij gedaan, die de politie niet heeft onderzocht omdat ze aan de geloofwaardigheid twijfelde. Dit wordt echter wel geregistreerd en de Bibob neemt dat klakkeloos over. Je krijgt geen inzicht in deze registratie en kunt je er dus ook niet tegen verdedigen. Ik vind de Bibob op zich prima, maar overheden moeten zich bewust zijn van de beperkingen en dus niet klakkeloos deze gegevens overnemen.”

Een ander: “De Bibob is monsterlijk op dit moment. Het is van groot belang dat dit wordt gestroomlijnd, want de administratieve last is enorm. Bij elke verlenging begint het hele circus opnieuw. Dat hoeft helemaal niet, want ze hebben alles digitaal en kunnen het zelf makkelijker opvragen dan ik. De insteek is dat een ondernemer een criminele achtergrond heeft, maar het zal je verbazen hoe weinig er uiteindelijk worden afgewezen. In de horeca worden er meer onbetamelijke zaken gevonden dan in de vergunde prostitutie.”

Noot 34 BIBOB = Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur. Zie: <http://www.justitie.nl/Bibob>.

6.2 Benodigde vergunningen

Verreweg de meeste gemeenten (90%) stellen als eis dat er een exploitatievergunning wordt verleend. Daarnaast zijn ook in een meerderheid van de gemeenten een gebruiksvergunning (61%) en een drank- en horecawet vergunning (57%) nodig. Een vijfde (18%) wil een geschiktheidverklaring en acht procent van de gemeenten werkt met een integrale vergunning voor seksinrichtingen. In de categorie 'andere vergunning' vragen gemeenten vaak om een vergunning die in de APV is genoemd of een bouwvergunning.

Tabel 6.2 Benodigde vergunningen om een seksinrichting te kunnen vestigen (N= 346); meerdere antwoorden mogelijk

Exploitatievergunning	90%
Gebruiksvergunning	61%
Drank- en horecawet vergunning	57%
Geschiktheidverklaring	18%
Integrale vergunning	8%
Andere vergunning	10%

6.3 Aantal openstaande vergunningen

Aan gemeenten die werken met een vergunningenstelsel en een maximum aantal bedrijven, is gevraagd hoeveel vergunningen er ten tijde van het onderzoek 'open' stonden, zonder dat er al een aanvraag voor was binnengekomen. Dat geeft een indruk van de mogelijkheden om in Nederland een prostitutiebedrijf te beginnen.

Tabel 6.3 Aantal openstaande vergunningen en gemeenten per soort prostitutiebedrijf (N= 83)

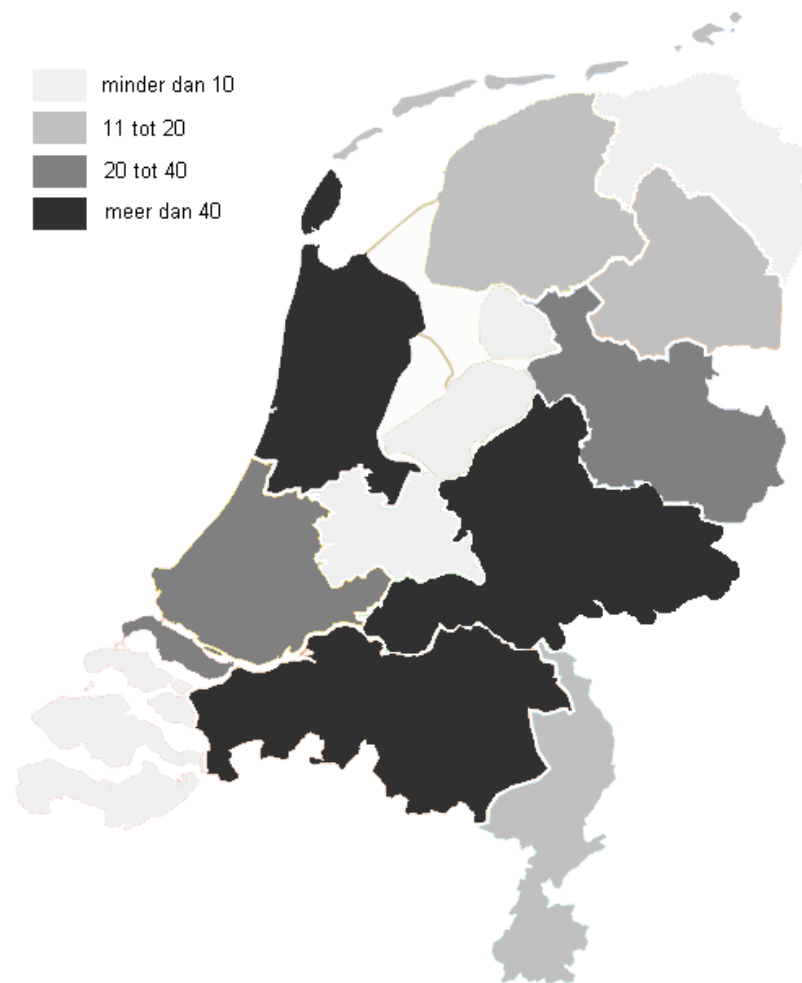
	Openstaande vergunningen	Aantal gemeenten
Seksclub ³⁵	64	39
Privé-huis	51	27
Escortbedrijf	37	23
Erotische massagesalon	35	24
Seksbioscoop	28	18
Parentclub	26	19
Thuisprostitutie	10	7
Raamprostitutie	3	1

Voor seksclubs zijn in Nederland de meeste vergunningen beschikbaar: in 39 gemeenten staan in totaal 64 vergunningen 'open' voor dit soort bedrijven. Daarna volgen privé-huizen (51 vergunningen 'open'), escortbedrijven (37) en erotische massagesalons (35). Het beginnen van een bedrijf voor thuisprostitutie is moeilijk: hiervoor zijn in zeven gemeenten in totaal tien vergunningen beschikbaar.

Noot 35 Binnen de categorie seksclubs zitten ook de sekstheaters (zie voetnoot 22).

Maar het meest zeldzaam is een openstaande vergunning voor raamprostitutie: slechts één gemeente heeft daar een vergunning voor beschikbaar.

Figuur 6.1 Aantal beschikbare vergunningen voor seksinrichtingen per provincie



Per provincie verschilt het aantal beschikbare vergunningen voor alle soorten seksinrichtingen fors. In Groningen, Zeeland, Flevoland en Utrecht zijn minder dan tien vergunningen beschikbaar voor seksinrichtingen. In Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Holland zijn juist vrij veel vergunningen beschikbaar; meer dan veertig. De andere provincies nemen een tussenpositie in.

7 Naleving en handhaving

Bij het woord 'handhaving' denkt men vaak vooral aan opsporen en straffen. Maar het uitvoeren van controles en – indien nodig – opleggen van sancties is geen doel op zich: het doel van handhaving is het bevorderen van naleving. Om dat te bereiken kunnen ook andere instrumenten worden ingezet die zich richten op het bevorderen van spontane naleving, zoals voorlichting, het geven van cursussen of het vereenvoudigen van de regels.

7.1 Tafel van Elf

De 'Tafel van Elf' is een analysemodel bestaande uit een opsomming van elf factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.³⁶ Er zijn dimensies voor spontane naleving en handavingsdimensies. Bij de spontane naleving gaat het om:

- 1 Kennis van regels.
- 2 Kosten/baten afwegingen.
- 3 De mate van acceptatie van de regelgeving.
- 4 De normgetrouwheid van de doelgroep.
- 5 Maatschappelijke controle.

Bij de handavingsdimensies gaat het om:

- 6 Meldingskans.
- 7 Controlekans.
- 8 Detectiekans.
- 9 Selectiviteit.
- 10 Sanctiekans.
- 11 Sanctie-ernst.

Het kwantitatieve deel van dit onderzoek is gebaseerd op antwoorden die werden gegeven door vertegenwoordigers van gemeenten. De branche zelf kwam aan het woord in de kwalitatieve verdieping. Daarnaast hebben de gemeenten in de enquête echter wel een inschatting van de branche gegeven. De cijfers in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de ruim honderd gemeenten (120) waar tenminste één seksinrichting gevestigd is.

Noot 36 Zie: http://www.justitie.nl/Images/Veelzijdig%20instrument%20nov20041_tcm74-76873.pdf.

Regels

“Ik vind een positief gevolg van de legalisering dat de ondernemers nu gelijke kansen hebben en dat ze weten aan welke regels ze moeten voldoen. Doe je dat niet, dan krijg je geen vergunning of word je dichtgegooid. Ook voor de dames is het een hele geruststelling dat ze niet met iets illegaals bezig zijn.”

“De sector heeft enorm moeten wennen nu opeens aan allerlei regels te moeten voldoen. Als je nu wat wilt regelen, dan duurt het weliswaar veel langer, maar dat is het wel waard. Je kunt gerust werken, hoeft niet bang te zijn voor controles en kan echt wat opbouwen. Nou zijn die regels ook lastig soms en niet alleen voor de ondernemer, maar de gemeente weet het zelf soms ook niet. Toen ik deze zaak overnam heb ik dat keurig gemeld en kreeg ambtenaren ter controle. Tot mijn grote verbazing moest ik dicht, omdat ik eerst een nieuwe vergunning moest aanvragen. Er was geen discussie mogelijk. Uiteindelijk bleek ik onterecht gesloten te zijn, dus na een week mocht ik weer open. Maar dat heeft veel geld gekost.”

7.2 Dimensies voor spontane naleving

Kennis en helderheid van regels

Om regels te kunnen naleven, moeten exploitanten en prostituees de regels kennen en begrijpen. Om dit te bereiken, is in een ruime meerderheid (80%) van de gemeenten waar seksinrichtingen zijn gevestigd, informatie gegeven aan de exploitanten over de gevolgen van de wetwijziging en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten. De prostituees zelf hebben in een derde van de gemeenten (32%) informatie van de gemeente gekregen, meestal via de GGD.

De gemeenten waar een seksinrichting gevestigd is, denken in meerderheid dat de branche de regels goed (59%) of redelijk (36%) kent. Zes procent van de gemeenten is van mening dat de branche de regels matig tot slecht kent. De vraag of de regels ook helder en duidelijk zijn, levert een minder positief beeld op: 35 procent van de gemeenten denkt dat de helderheid 'goed' wordt gevonden. Nog eens 47 procent denkt dat men ze 'redelijk' helder vindt. Dat betekent dat bijna een vijfde (18%) van de gemeenten denkt dat exploitanten en prostituees de helderheid van de regels 'matig' tot 'slecht' vindt. Kennelijk valt daar dus nog wel enige winst te behalen, bijvoorbeeld door de regels te vereenvoudigen of beter uit te leggen.

Tabel 7.1 Wijze van informeren van exploitanten en prostituees door gemeenten (N=120); meerdere antwoorden mogelijk

Bezoek brengen	59%
Telefonisch contact	54%
Voorlichtingsmateriaal verspreiden	18%
Voorlichtingsbijeenkomsten (via brancheorganisaties)	7%
Radio, televisie, krant	5%
Meldpunt voor vragen	3%
Iets anders	25%

In meer dan de helft van de gemeenten vindt communicatie met de exploitanten plaats via bezoeken (59%) of telefonisch contact (54%). Voorlichtingsmateriaal en voorlichtingsbijeenkomsten zijn vrij zeldzaam, evenals het benutten van de media (radio, televisie, krant). Een meldpunt voor vragen is er in vier gemeenten, waaronder Utrecht en Den Haag.

Duidelijkheid regels

De regels mogen volgens sommige ondernemers wel wat duidelijker: "Ik vind het wel verschrikkelijke ambtenarentaal. Ik heb een goede opleiding gehad, dus ik heb er niet zoveel moeite mee. Ik weet dat voor veel van mijn collega's dit moeilijker is. Het zou wel wat populairder mogen." Omdat de regels rondom prostitutie nog in ontwikkeling zijn en dan met name over het vraagstuk loondienst/zelfstandigheid, geven ondernemers aan dat de voorlichting beter kan: "Je wordt als ondernemer geacht de regels te kennen, maar zowel op het gebied van werkvergunningen als loondienst versus zelfstandigheid, is er enorme onduidelijkheid. Er zou eenduidig beleid moeten komen met duidelijke voorlichting, waarbij ook de wijzigingen in de wetgeving gemeld worden."

Eén ondernemer raadt gemeentes aan terughoudend te zijn met het aantal regels: "Soms krijg je 3 A4-tjes met regels waarvan tachtig procent niet te handhaven is. In een gemeente hadden ze een boekwerk van 90 bladzijden. Toen heb ik gezegd: 'Je hebt al een wetboek, je hoeft niet ook nog eens een erotische bijbel er bovenop te gooien.'"

Sommigen haken af als ze de regels zien: "Ik heb een boek gekocht, vijf jaar geleden, waar alle regels instonden. Wat een administratieve rompslomp! Nu betaal ik alleen BTW".

Normacceptatie, imago

Veel bedrijven die zich aan regels en wetten houden, doen dit niet zozeer omdat ze bang zijn voor sancties, maar uit positieve overwegingen. Uit onze gesprekken met exploitanten blijkt dat zij het eens zijn met de norm die door de overheid wordt gehanteerd: het is onjuist als prostituees onvrijwillig of onder slechte hygiënische omstandigheden moeten werken. Maar ook economische overwegingen kunnen een rol spelen: seksinrichtingen die zich netjes aan de regels houden, zouden wel eens *meer* klanten kunnen trekken dan andere bedrijven, omdat klanten het prettig vinden naar een 'net' bedrijf met een goed imago te gaan. Dat soort overwegingen kunnen er dus ook voor zorgen dat bedrijven de regels spontaan naleven.³⁷

Noot 37 Overigens geven sommige exploitanten waar wij mee spraken ook aan dat het naleven van de regels tot *minder* klanten kan leiden. Een bedrijf dat belasting betaalt en allerlei voorzieningen voor prostituees treft, is duurder dan een bedrijf dat zich nergens aan houdt.

Verantwoord ondernemen

Een voorbeeld van een ondernemer die graag aan de regels wil voldoen, vonden we in Den Haag: "Ik heb niks in mijn bedrijfsvoering hoeven te veranderen. Ja, wat administratieve aanpassingen, maar verder heeft de vergunning op mij geen enkele invloed gehad. Ik werkte altijd al met Nederlandse dames die ouder waren dan 23 jaar. Ik vind dat jongere dames nog niet voldoende geestelijke bagage hebben om dit zware werk te doen. Ik heb goed contact met de GGD en die komt eens in de zoveel tijd voorlichting geven. Als een dame van mij uit het vak wil stappen, dan help ik haar daarbij. Ik heb niks aan een dame die het werk liever niet doet. Ik heb verschillende dames die al meer dan tien jaar voor mij werken en dat terwijl de doorloop over het algemeen enorm is in deze sector."

Maatschappelijke controle

Een gemeente beschikt over instrumenten om spontane naleving in de prostitutiebranche te bevorderen, maar in de praktijk blijkt dat die instrumenten weinig worden ingezet. Zo maken slechts vijf gemeenten de resultaten van controles openbaar, terwijl er een effect vanuit zou kunnen gaan als andere bedrijven zien dat overtreders worden gestraft.

Ook zijn er maar weinig gemeenten die bedrijven op een creatieve manier uitdagen zich aan de regels te houden. Zo is er bijvoorbeeld een gemeente waar jaarlijks overleg plaatsvindt met exploitanten en buurtbewoners. Dat leidt er bijna automatisch toe dat exploitanten zich 'netjes' gaan gedragen. Een andere gemeente kiest ervoor om exploitanten die zich niet aan de regels houden onmiddellijk te ontbieden voor een gesprek met de burgemeester. Daarin worden de regels eerst nog een keer uitgelegd, maar wordt ook gewezen op de sancties die worden toegepast als zich geen verbetering voordoet. Maar dit zijn, zoals gezegd, uitzonderingen: de meeste gemeenten richten zich niet of nauwelijks op het bevorderen van spontane naleving.

Richting een normale bedrijfstak

Een van de doelen van de wetwijziging was normalisering van de branche. Dit blijkt voor een deel ook inderdaad te gebeuren. Zo zijn er seksbedrijven gestart door mensen die nooit iets met de sector te maken hadden, maar het wel eens in deze nieuwe branche wilden proberen. Zoals een ondernemer het verwoordde: "Ik denk dat door de legalisering de ondernemers professioneler zijn geworden en het meer als een echt vak zijn gaan benaderen."

7.3 Handhavingsdimensies

Om de naleving te bevorderen onder bedrijven die zich met opzet niet aan de regels houden, is het noodzakelijk ook een systeem te hebben van controles en sancties. In alle responsgemeenten waar seksinrichtingen met een vergunning actief zijn, worden controles uitgevoerd.

Tabel 7.2 Organisaties die betrokken zijn bij controles bij seksinrichtingen (N= 120); meerdere antwoorden mogelijk

Politie	96%
GGD	77%
Brandweer	68%
Bouw- en woningtoezicht	63%
Gemeente	57%
Belastingdienst	30%
Arbeidsinspectie	8%
Sociale recherche	8%
Anders	6%

De politie is in vrijwel alle gemeenten waar vergunningen zijn verleend (96%) betrokken bij controles bij seksinrichtingen. Ook de GGD (77%), de brandweer (68%) en bouw- en woningtoezicht (63%) voeren vaak controles uit. Iets meer dan de helft van de gemeenten is zelf bij de controles betrokken (57%). Daarna volgen instanties die in een minderheid van gemeenten bij controles betrokken zijn: de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, de sociale recherche of een andere organisatie.

De politie krijgt vaak van de gemeente een lijst met vergunninghouders die gecontroleerd moeten worden. De resultaten van die controles worden dan teruggekoppeld naar de relevante gemeentelijke afdelingen. De politie heeft in ruim de helft van de gemeenten (59%) alleen een strafrechtelijke taak. Dat wil zeggen dat ze op zoek gaan naar strafbare feiten, zoals prostitutie door minderjarigen of prostituees zonder werkvergunning. In de rest van de gevallen heeft de politie naast de strafrechtelijke, ook een bestuursrechtelijke taak; daar wordt dus ook gecontroleerd of bedrijven voldoen aan de eisen die door de gemeente worden gesteld. Overigens is het onderscheid tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk niet altijd even helder te maken: ook in vergunningen staan vaak allerlei strafrechtelijke noties. Prostitutie die onder dwang wordt uitgeoefend kan bijvoorbeeld zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden aangepakt, wat soms ook allebei gebeurt. De meeste gemeenten (61%) hebben niet vastgelegd hoe vaak vergunde seksinrichtingen moeten worden gecontroleerd. In de praktijk komt het er vaak op neer dat gemeenten controles (laten) uitvoeren op het moment dat een vergunning vernieuwd moet worden, dus meestal jaarlijks. In de helft van de responsgemeenten (55%) is een handhavingsarrangement opgesteld waarin gemeente, politie en OM afspraken maken over de handhaving van de prostitutiebranche.³⁸ In nog eens zes procent van de responsgemeenten is zo'n handhavingsarrangement in de maak.

Noot 38 Kennelijk worden in die handhavingsarrangementen niet altijd afspraken gemaakt over het aantal controles – de meerderheid van de gemeenten gaf immers aan dat hierover niets is vastgelegd.

'De lol is er vanaf'

De legalisering stelt strenge eisen aan seksbedrijven, wat voor sommigen niet meer opweegt tegen de voordelen. Een exploitant: "Ik heb mijn bedrijf afgelopen kerst voorlopig gesloten. De enorme beperkingen die vanuit de overheid worden opgelegd, maken mij het werken onmogelijk. Ik mag niet uitbreiden van de gemeente, de dames moeten in loondienst van de belasting, elk jaar heb je het gezeik met de Bibob. Nee, de lol is er vanaf, terwijl het een heerlijke branche is om in te werken. Het was echt een jongensdroom van me. Als ik nu 20 was geweest dan had ik er denk ik voor gekozen om ondergronds te gaan. Je huurt een luxe appartement, zet er drie beeldschone dames in en je hebt een enorme markt. Je verdient vele malen meer en de pakkans is nul."

Een Amsterdams bedrijf: "De legale bedrijven hebben het op dit moment erg zwaar, ook financieel. Als het zo doorgaat, dan is over vijf jaar nog maar de helft van de bedrijven over. De oneigenlijke concurrentie van de niet-vergunde sector en de extreme regellast zorgen hiervoor. Dat gaat allemaal de illegaliteit in, want verdwijnen doet het niet. Vergeet niet dat het juist een kenmerk van de illegaliteit is dat onveilige seks wordt gepromoot, terwijl het bij de vergunde bedrijven juist om veilige seks draait. Nu ook de Belastingdienst de vrije verstrekking van condooms en de verplichting van dames om zich te laten controleren, gebruikt om machtsverhoudingen en dus loondienst vast te stellen, maak ik me zorgen over de verspreiding van SOA's."

Selectie van te controleren bedrijven

Het is in de helft van de gevallen (48%) de gemeente die bepaalt welke seksinrichtingen gecontroleerd zullen worden. In een kwart van de gevallen (24%) maakt de politie die keuze zelf. Bedrijven worden meestal niet op basis van toeval geselecteerd, maar in het kader van reguliere controles die het hele jaar door worden uitgevoerd. In een derde van de gevallen (35%) zijn klachten van omwonenden aanleiding voor de controle. Controles worden meestal van tevoren aangekondigd: slechts in een kwart van de gevallen (26%) komen de controleurs onaangekondigd op bezoek.

Controles

De vrees bestaat bij sommige handhavers dat bedrijven elkaar waarschuwen als er controles worden gehouden. Maar verschillende exploitanten waar wij mee spraken gaven aan dat ze principieel tegen zo'n netwerk zijn: "Ik zou nooit collega's waarschuwen voor controles. Ik ga ervan uit dat ze niks te verbergen hebben en als dit wel zo is, dan mogen ze van mij gepakt worden ook." In Hulst lijkt wel zo'n netwerk te bestaan: "Er zijn hier veel bedrijven van dezelfde eigenaar. Als er dan een controle is wordt dat meteen doorgebeld. Als één het weet, weet de rest het ook."

Bedrijven waar tijdens een controle ooit een overtreding is geconstateerd of bedrijven met een slechte reputatie kunnen volgens de geïnterviewden een tijd lang rekenen op intensievere controles waar minder rekening wordt gehouden met de bedrijfsvoering. "De controles waren een tijd lang erg extreem. Ik heb hier een dame gehad die wel een verblijfsvergunning had, maar geen werkvergunning. Mijn fout, heb ik niet goed genoeg uitgezocht. Maar daarna hebben ze bij controles zelfs panelen van de muur gehaald, omdat ze dachten dat er een geheime ruimte achter zat waar ik dames verstopte. Ook hadden ze een anonieme tip gekregen dat ik een minderjarige had werken. Hebben ze de hele omgeving afgezet en met een enorme politiemacht ingevallen. Dat was heel grimmig en ze waren duidelijk gefrustreerd dat ze niks vonden. We zijn nu een paar jaar verder en de controles gaan erg gemoedelijk tegenwoordig."

Waarschuwingen en sancties

In totaal hebben sinds de opheffing van het bordeelverbod 346 vergunde seksinrichtingen een sanctie gekregen, zoals een waarschuwing, dwangsom, (tijdelijke) sluiting van het bedrijf of intrekken van de vergunning. Er zijn in totaal naar schatting ruim elfhonderd locatiegebonden seksinrichtingen (tabel 5.3). Dat betekent dat ongeveer een derde van de vergunde seksinrichtingen wel eens een sanctie van de gemeente opgelegd heeft gekregen.³⁹ In de tabel hieronder staat welk type sanctie is gekozen.

Tabel 7.3 Gemeentelijke sancties bij vergunde locatiegebonden seksinrichtingen waar een overtreding is geconstateerd (N= 346 inrichtingen)

Waarschuwing	78%
Sluiting seksinrichting	13%
Intrekken vergunning	7%
Opleggen dwangsom	2%
Totaal	100%

De meest gekozen reactie op een geconstateerde overtreding is het geven van een waarschuwing: in driekwart van de overtredingen (78%) is dit instrument ingezet. De zwaardere sancties komen vrij weinig voor: in 13 procent van de gevallen is het bedrijf gesloten en in zeven procent van de gevallen is de vergunning ingetrokken. Dwangsommen worden slechts bij hoge uitzondering opgelegd; in twee procent van de gevallen wordt hiervoor gekozen. Bijna alle gemeenten vinden dat ze genoeg houvast hebben om in bestuursrechtelijke zin op te treden. Overigens is in de helft van de gevallen (53%) waarin wordt opgetreden, sprake van een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. Het gebeurt regelmatig dat een bedrijf dat van de gemeente een waarschuwing kreeg, ook nog in een strafrechtelijk traject terechtkomt.

Tabel 7.4 Redenen om sancties toe te passen (N= 120 gemeenten); meerdere antwoorden mogelijk

Prostituees zonder geldige papieren (verblijfs- en/of werkvergunning)	33%
Voldoet niet aan gedragseisen	19%
In strijd met planologische regeling	19%
Openbare orde	13%
Minderjarige prostituees aanwezig	12%
Overlast	11%
Aantasting woon- en leefklimaat	11%
Bedreiging van gezondheid en/of zedelijkheid	10%
Arbeidsomstandigheden prostituees	7%
Waarborgen veiligheid	6%
Anders	14%

Noot 39 In de vragenlijst is gevraagd naar het aantal bedrijven dat een sanctie heeft gekregen en dus niet naar het aantal sancties.

De meest voorkomende reden om een sanctie op te leggen, is de aanwezigheid van prostituees zonder geldige papieren: dit was in een derde van de gemeenten die sancties hebben opgelegd de reden (33%). Daarna volgen het niet voldoen aan gedragseisen (19%) of strijdigheid met planologische regelingen (19%). Ook de aanwezigheid van minderjarige prostituees was in een relatief groot aantal gevallen de reden (12%). De arbeidsomstandigheden van de prostituees (7%) of het waarborgen van de veiligheid van prostituees (6%) zijn slechts in een kleine minderheid van de gevallen aanleiding voor de sancties geweest.

Om de respondenten niet te overvragen is ervoor gekozen te vragen naar het totaal aantal sancties dat is opgelegd. Er is dus geen onderscheid per jaar mogelijk en het is dus ook niet mogelijk om aan te geven of het aantal waarschuwingen en sancties in de loop der jaren toe- of afneemt. Maar uit de diepte-interviews die wij voerden met gemeentelijke handhavers en exploitanten komt naar voren dat zeer waarschijnlijk sprake is van een afname. Waar controles in de eerste jaren na de opheffing van het bordeelverbod nog veel overtredingen aan het licht brachten, laten de meeste controles nu zien dat de zaken in orde zijn.

Oneerlijke concurrentie

Alle exploitanten waar wij mee spraken klaagden over oneerlijke concurrentie vanuit de niet-vergunde prostitutiesector. Een Amsterdamse exploitant: "Er zijn zeer zware controles voor de legale sector, terwijl de niet-vergunde bedrijven rustig hun gang kunnen gaan. Hierdoor wordt alles wat goed gaat bij de nette bedrijven teniet gedaan door de misstanden in de illegale sector."

Een Haagse ondernemer: "We hebben het twee maanden geleden voor het eerst weer gehad over de gebrekkige aanpak van de illegaliteit. Wij betalen €1.200,= aan leges per jaar en krijgen veel controles, terwijl de krant vol staat met 06-nummers die ongestraft mogen adverteren. De vergunde exploitanten hebben onderhand wel bewezen dat ze netjes en legaal werken. Toch worden er enorm gedetailleerde controles uitgevoerd. Maak een gedeelte van die capaciteit nou vrij voor de illegale sector!"

Een ondernemer voegt daar aan toe: "Het zijn niet alleen de kosten voor de vergunningen, maar ook voor je personeel moet je meer betalen. De meiden houden er zelf ook minder aan over. De meeste dames hebben bovendien geen zin in al dat administratieve gedoe."

Maar er zijn ook voordelen aan een vergund bedrijf verbonden: "Ik moet wel zeggen dat mijn klanten aangeven dat ze voor mij kiezen, omdat ik alles netjes regel en vooral met Nederlandse dames werk."

Bedrijven zonder vergunning

Ook niet-vergunde bedrijven worden opgespoord en gecontroleerd en ook hier worden sancties opgelegd, meestal sluiting. In veel gemeenten is het niet zozeer de gemeente, maar de politie die zich richt op handhaving van het niet vergunde deel van de branche. Het is voor veel gemeenten dan ook erg moeilijk om in te schatten hoeveel bedrijven zonder vergunning er zijn. Dat maakt het bijna onmogelijk om te schatten hoeveel procent van de niet vergunde bedrijven is aangepakt. Op basis van de responsgemeenten blijkt in elk geval dat enkele tientallen niet vergunde locatiegebonden prostitutie-bedrijven zijn gesloten.⁴⁰ Bij dertien bedrijven is een dwangsom opgelegd.⁴¹

Sancties of informatie

De meeste ondernemers zijn bang voor sluiting en men heeft het idee dat kleine overtredingen, zoals een prostituee die haar paspoort is vergeten, al kan leiden tot sluitingen: "Je kan op twee pietluttige overtredingen al gesloten worden."⁴² Een angst is ook dat een waarschuwing bij sommige gemeenten altijd blijft staan. Dan kunnen kleine fouten soms grote consequenties hebben: "Er moet een systeem komen waarbij overtredingen geclassificeerd worden. Bij kleine overtredingen moeten de waarschuwingen na verloop van tijd geschrapt worden. Bij grote overtreding mag het van mij juist strenger. Bij minderjarigheid meteen dicht." Een ondernemer vindt dat de overheid wat meer pro-actief zou moeten zijn: "De sancties hebben zeker effect: de ondernemers zijn er bang voor. Maar als je wat verder kijkt, beseft dan dat sancties altijd achteraf zijn. Dan is er al iets fout gegaan. Door middel van goed overleg met de ondernemers en duidelijke voorlichting kun je preventief al veel meer doen dan nu gebeurt."

Noot 40 Het intrekken van de vergunning is uiteraard onmogelijk bij een bedrijf dat niet vergund is.

Noot 41 Een beschrijving van de ontwikkelingen sinds 2000 is voor dit hoofdstuk niet mogelijk.

Noot 42 Uit de enquêteresultaten blijkt overigens dat meestal waarschuwingen worden gegeven – zie tabel 7.3.

8 Evaluatie wetswijziging

8.1 Beoordeling van de effecten

In oktober 2000 is het algemene bordeelverbod opgeheven en alle Nederlandse gemeenten hebben vijf jaar ervaring opgedaan met de nieuwe situatie. In de enquête is gevraagd hoe gemeenten de effecten van de wetswijziging beoordelen.

'Laaghangend fruit'
Veel gemeenten hebben zich bij de regulering van de prostitutiesector eerst gericht op de regulering van bordelen, privé-huizen en seksclubs. Dat zijn bedrijven die op een bepaalde locatie zijn gevestigd én waar seksuele handelingen worden verricht. Andere bedrijven zoals escortservices (niet locatiegebonden) en erotische massagesalons (zonder duidelijke seksuele handelingen) werden vaak niet of later gereguleerd.
De keuze om eerst 'laaghangend fruit' te plukken, is begrijpelijk en kan op de korte termijn ook goed werken. Maar steeds meer gemeenten realiseren zich nu dat regulering en handhaving niet beperkt moeten blijven tot locatiegebonden prostitutiebedrijven en het vergunde deel van de sector.

Tabel 8.1 Hoe beoordeelt u de effecten van de wetswijziging? (N= 323)

Zeer positief	1%
Positief	27%
Negatief	10%
Zeer negatief	1%
Geen mening	62%
Totaal	100%

Binnen de groep gemeenten die een beoordeling geven van de effecten van de wetswijziging, is driekwart positief en is de rest negatief. Er zijn nauwelijks gemeenten die zeer positief of zeer negatief zijn.

Het meest opvallend is echter dat meer dan de helft (62%) van de responsgemeenten geen antwoord kon geven op de vraag of de wetwijziging positieve of negatieve effecten heeft gehad. Dit zijn vaak gemeenten die niet of nauwelijks met prostitutie te maken hebben, maar ook binnen de groep gemeenten waar wel seksinrichtingen gevestigd zijn, heeft meer dan een derde (36%) geen mening. Uit de opmerkingen bij deze vraag blijkt dat het voor veel respondenten moeilijk was om een oordeel te geven. Vaak ook was het oordeel gebaseerd op een persoonlijke inschatting en niet op onderzoek. Minder dan een derde (29%) van de responsgemeenten heeft een evaluatie uitgevoerd van het prostitutiebeleid. Binnen de groep gemeenten waar seksinrichtingen zijn gevestigd, heeft de helft (50%) een evaluatie uitgevoerd.

8.2 Negatieve effecten

Aan alle gemeenten is gevraagd of zij sinds de opheffing van het bordeelverbod signalen hebben ontvangen van negatieve effecten. Dat kunnen bijvoorbeeld signalen zijn van mensenhandel of prostitutie door minderjarigen. Maar er is ook gevraagd of gemeenten het idee hebben dat de opheffing van het bordeelverbod heeft geleid tot verplaatsing van seksinrichtingen, bijvoorbeeld vanuit hun gemeente naar andere gemeenten of andersom.

Tabel 8.2 Signalen ontvangen van negatieve effecten (N= 346); meerdere antwoorden mogelijk

Niet vergunde escortbedrijven	13%
Prostituees zonder geldige papieren	12%
Mensenhandel	5%
Belastingfraude/witwassen	5%
Minderjarige prostituees	4%
Straatprostitutie	4%
Onvrijwillige prostitutie	4%
Openbare orde verstoringen	3%
Drugshandel	1%
Wapenhandel	0%
Andere effecten	4%
Geen signalen ontvangen	66%

Een ruime meerderheid van de responsgemeenten (66%) zegt geen negatieve signalen te hebben ontvangen sinds de opheffing van het bordeelverbod. Als er wel signalen zijn binnengekomen, dan hadden deze meestal te maken met escortbedrijven die zonder vergunning werken (13%) of prostituees die zonder geldige papieren aan het werk waren (12%). Signalen dat zich andere problemen voordoen, zijn slechts bij een kleine minderheid van de gemeenten binnengekomen. Signalen van mensenhandel, belastingfraude, minderjarige prostituees, straatprostitutie of onvrijwillige prostitutie zijn door drie tot vijf procent van de gemeenten ontvangen.

Tabel 8.3 Verplaatsingseffecten (N= 346); meerdere antwoorden mogelijk

Van legale prostitutie naar illegale prostitutie	5%
Van illegale prostitutie naar legale prostitutie	5%
Vanuit ons naar buurgemeenten toe	2%
Vanuit buurgemeenten naar ons toe	0%
Verplaatsing naar het buitenland	1%
Geen verplaatsing	87%

Signalen dat seksinrichtingen zich verplaatsen hebben de meeste responsgemeenten niet ontvangen (87%). Een klein aantal gemeenten (5%) heeft signalen ontvangen dat bedrijven de laatste jaren van legale (dus: vergunde) prostitutie zijn overgegaan naar illegale (dus: niet vergunde) prostitutie. Maar er zijn precies evenveel gemeenten die juist het tegenoverge-

stelde signaal kregen: een verplaatsing van niet vergunde prostitutie naar vergunde prostitutie.

Geografische verplaatsing heeft zich nauwelijks voorgedaan als we afgaan op gemeenten zelf: slechts drie procent kreeg signalen binnen van verplaatsing – meestal van de eigen gemeente naar buurgemeenten. Logischerwijze zou verplaatsing van de eigen gemeente naar een buurgemeente ('naar buiten') ook door die buurgemeente moeten zijn opgemerkt. Dat is echter niet het geval: geen van de gemeenten in het onderzoek meldt dat prostitutie vanuit een buurgemeente 'naar binnen' is gekomen. Dit zou veroorzaakt kunnen zijn door het onzichtbare karakter van bedrijven die naar andere gemeenten verhuizen. Een andere verklaring is dat 'ontvangende' gemeenten niet weten dat het bedrijf afkomstig is uit een andere gemeente, maar het bedrijf als nieuw beschouwen.

Positie van de prostituee

Velen in de branche zelf hebben het idee dat de opheffing van het bordeelverbod tot een normalisatie van het beroep heeft geleid. Enkele prostituees bijvoorbeeld gaven aan nu niet meer bang te zijn voor controles. Een ander vindt dat de hygië verbeterd is en nog een ander merkt dat de politie hulpvaardiger is geworden. Ook hoorden we dat prostituees tegenwoordig een onafhankelijker positie hebben en zelfbewuster zijn geworden.

Maar niet iedereen is positief. Sommigen vinden dat de nadelen van de opheffing groter zijn dan de voordelen: "Dames hebben nu veel meer stress door alle controles. Een normale pooier vraagt minder dan de staat doet. Waar een pooier jou nog veiligheid biedt, doet de staat niks voor je."

Zowel prostituees als exploitanten gaven aan dat het de vrouwen zonder werkvergunning waren die het meeste hebben gemerkt van de legalisering. Een Amsterdamse exploitant: "Ik had hier op een goede avond twintig vrouwen zitten, waarvan er nu nog maar zo'n vier hier zouden mogen werken. Dat blijft het grootste verschil." Een ander: "De mensenhandel is toegenomen, want prostituees kunnen nu niet zelfstandig een club binnen lopen om te gaan werken. Bij de clubs waren ze zichtbaar, nu gaan ze van plaats naar plaats en zijn ze afhankelijk van duistere types."⁴³

Tijd voor escort

In veel gemeenten is men bezig met het reguleren en controleren van de escortbranche. Men constateert dat het huidige beleid wel goed werkt voor locatiegebonden prostitutie, maar niet voor de escortbranche. Veel gemeenten verwachten actie van de landelijke overheid, "omdat escort zich niets van gemeentegrenzen aantrekt". Maar er zijn ook respondenten die vinden dat ook zonder landelijk beleid al veel gedaan kan worden: "Gemeenten moeten alerter worden" of: "Escortbedrijven zouden verplicht moeten worden met een vergunningnummer te adverteren of een vast telefoonnummer". Typerend voor de kleinere gemeenten is deze reactie: "Escort blijft een moeilijk grijpbaar fenomeen. We zien dan toch liever locatiegebonden seksinrichtingen die makkelijker te controleren zijn en waarvan je precies weet hoe ze eruit zien." Aan de andere kant zijn er wel degelijk gemeenten met een vergunningstelsel voor escort.

Noot 43 De normalisatie van het beroep strekt zich overigens niet uit tot de arbeidsverhoudingen tussen exploitant en prostituee. Dit werd zeer vaak genoemd als groot probleem. In dit rapport gaan we daar echter niet uitgebreid op in – dat gebeurt in een ander deelonderzoek.

Sommigen vinden overigens dat er ondersteunend landelijk beleid of zelfs een landelijke 'escortwet' moet komen. Dit zou nodig zijn om te voorkomen dat escortbedrijven uitwijken naar gemeenten met minder capaciteit voor handhaving.

Dwang

Een doelstelling van de opheffing van het bordeelverbod was het bestrijden van gedwongen prostitutie. Dit doel is volgens de gemeente Amsterdam nog niet gehaald: "De vergunde exploitanten houden zich meestal wel aan de regels, maar dwang is bij veel prostituees afkomstig van een souteneur 'op de achtergrond' en dat is heel moeilijk aan te pakken via vergunningen en controles." Volgens de gemeente is het tijd om meer aandacht aan deze vorm van dwang te geven. De vergunde exploitanten waar wij mee spraken, staan daar positief tegenover. Zij gaven ook aan dat zij zelf vaak snel ontdekken of er sprake is van dwang en dat gemeenten gebruik van hun informatie kunnen maken. "Initiatieven zoals 'Meld Misdaad Anoniem' kunnen zeer waardevol zijn, maar de groep die misbruik maakt van de situatie is groter dan de groep die misstanden aan de kaak wil stellen", aldus een exploitant.

Ondergronds gaan

Volgens een aantal experts van gemeenten, politie, exploitanten en prostituees is een deel van de prostitutiesector 'ondergronds' gegaan na de opheffing van het bordeelverbod. Het zou dan vooral gaan om prostituees met een eigen klantenkring; zij konden met behulp van een mobiele telefoon vaak vrij eenvoudig verder werken in een hotel, thuis of ergens anders. Intensievere controles leiden er volgens sommige respondenten alleen maar toe dat deze vrouwen verder de illegaliteit in duiken. Een enkele exploitant spreekt zelfs van "een ware aardverschuiving. De serieuze bedrijven werkten voor de legalisering al netjes, maar er is daarnaast een enorm illegaal circuit ontstaan. Wat eerst grijs was, is nu zwart en wit."

Ook een ondernemer waar wij mee spraken was tijdelijk ondergronds gegaan: "Het bleek dat ik een vergunning miste, terwijl ik vaak heb gevraagd of er nog dingen geregeld moesten worden. Ik moest een half jaar dicht. Ik had geen keus dan maar ondergronds te gaan zo lang. Als ik mijn vaste klanten een half jaar niet zou helpen, dan had ik helemaal opnieuw kunnen beginnen. Uiteindelijk kon ik gelukkig legaal mijn bedrijf voortzetten." Kennelijk is het in een deel van de branche vrij normaal om een afweging te maken of het wel de moeite loont om een vergund bedrijf te worden.

8.3 Afsluitend

Opvallend is dat de meeste vertegenwoordigers van gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, geen mening hebben over de effecten van de wetwijziging. Degenen die wel een mening gaven, waren meestal positief. Signalen dat prostitutie zich heeft verplaatst naar andere gemeenten of over de grens, zijn bijna nergens waargenomen. Wel zijn de meeste mensen waar wij mee spraken het erover eens dat een deel van de prostitutiesector 'ondergronds' is gegaan na de opheffing van het bordeelverbod. De mate waarin dit is gebeurd is onduidelijk en het is de vraag in hoeverre dit een gevolg is van de opheffing van het bordeelverbod.

Het andere deelonderzoek naar illegaliteit zal hier meer over kunnen vertellen. Negatieve signalen hebben de meeste gemeenten (66%) niet ontvangen – als er wel signalen binnen zijn gekomen gingen deze meestal over niet vergunde escortbedrijven of prostituees zonder geldige papieren. Veel gemeenten willen nu ook de escort binnen het vergunningstelsel brengen.

Bijlagen

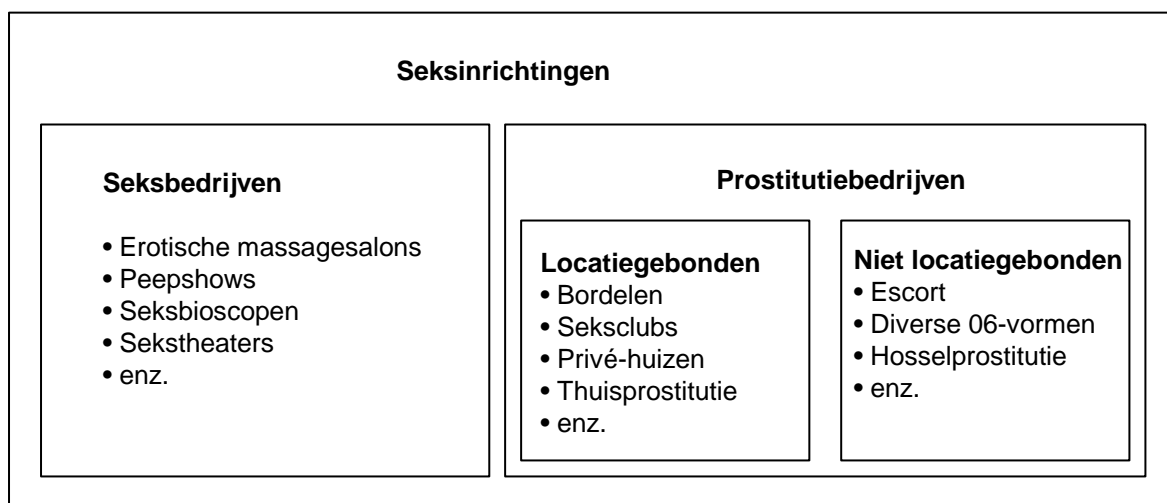
Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie

Joanne van der Leun	Universiteit Leiden (voorzitter)
Wilbert van Bijlert	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Annelies Daalder	Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatie Centrum (WODC)
Sasja Hulscher	Ministerie van Justitie, Directoraat Generaal Rechtshandhaving
Dagmar Koster	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel

Bijlage 2 Definities

Seksinrichting

Voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht, seksuele diensten worden aangeboden of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Seksinrichtingen worden opgesplitst in seksbedrijven en prostitutiebedrijven. Prostitutiebedrijven worden vervolgens verdeeld in locatiegebonden en niet locatiegebonden bedrijven.



Het onderscheid tussen prostitutiebedrijf en seksbedrijf wordt bepaald door de betrokkenheid van de klant. In een prostitutiebedrijf speelt de klant een min of meer actieve rol, terwijl de rol van de klant in een seksbedrijf tot die van toeschouwer beperkt blijft. Dit onderscheid is overigens niet altijd helder.

Raamprostitutie

Bij raamprostitutie geschiedt de werving zichtbaar vanaf de openbare weg vanachter een raam en de transactie wordt afgewerkt in de werkkamer. Dit is een bedrijfsmatige vorm van prostitutie. De prostituees huren de kamer meestal van een exploitant tegen een vast tarief en verrichten hun werkzaamheden met een grote mate van zelfstandigheid.

Seksclubs en privé-huizen

Hier is sprake van een zeer grote variëteit, van zeer luxe clubs tot heel eenvoudige optrekjes. Een seksclub is meestal wat groter, heeft een bar en soms shows of films. Een privé-huis heeft meer het karakter van een huiskamer.

Escortbedrijven

Een escortbedrijf of escortservice is een bemiddelingsdienst tussen klanten en prostituees. Uit een bestand kiest de bemiddelaar de vrouw die het meest aan de wensen van de klant tegemoet komt, regelt een afspraak en zorgt veelal voor het vervoer. De transactie speelt zich meestal af bij de klant thuis of in een hotel. De bemiddelaar ontvangt een percentage van de verdiensten.

Thuisprostitutie

De thuisprostitutie speelt zich af in de eigen woning van de prostituee. Werving kan geschieden door advertenties, een bemiddelingsbureau, maar ook mondeling.

Straatprostitutie

Bij deze vorm van prostitutie vindt de werving van klanten op de openbare weg plaats en wordt de transactie op verschillende plaatsen afgewerkt, bijvoorbeeld in een hotel, een geparkeerde auto of bij iemand thuis. De prostituees werken veelal zelfstandig en er is geen sprake van bedrijfsmatige exploitatie. Sommige straatprostituees zijn verslaafd aan harddrugs. In sommige gemeenten is een bepaald gebied aangewezen als gedoogzone of is er een speciaal terrein voor ingericht (tippelzone).

Hosselprostitutie

Bij hoeselprostitutie is sprake van een bemiddelaar die de naar prostitutie zoekende klant doorverwijst naar een prostituee. Meestal gebeurt dit op straat.

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

Kwantitatieve enquête onder alle gemeenten

Om een beeld te krijgen van het prostitutiebeleid in Nederland is via internet een enquête uitgezet onder alle 456 gemeenten. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over het gemeentelijke prostitutiebeleid in Nederland, was het belangrijk een zo hoog mogelijke respons te krijgen, maar ook een goede landelijke spreiding. Om de drempel voor respondenten zo laag mogelijk te maken, is gekozen voor onderzoek via internet. Dat heeft een aantal sterke punten:

- Vragen kunnen worden ingevuld op het moment dat het uitkomt.
- Tussentijdse onderbreking (bijv. een antwoord opzoeken) is mogelijk⁴⁴.
- Verschillende mensen kunnen aan dezelfde vragenlijst werken.
- De respons kan continu gemonitord worden.
- 'Routing' van vragen kan worden geautomatiseerd.
- De data zijn direct beschikbaar voor verwerking en analyse.

De technische ondersteuning bij het webonderzoek is geleverd door Net-questionnaires. De vragenlijst is in bijlage 4 opgenomen.

Contactpersonen

De colleges van B&W van alle Nederlandse gemeenten hebben in februari 2006 een brief van het WODC ontvangen, waarin het onderzoek werd aangekondigd. In de brief werd benadrukt dat deelname aan de enquête wenselijk was ongeacht de aan- of afwezigheid van prostitutie in de betreffende gemeente. In de brief werd gevraagd om een naam en adresgegevens door te geven van degene die binnen de gemeente het meest te maken heeft met prostitutiebeleid.

Deze benadering werkte vrij goed: 381 gemeenten gaven 'uit zichzelf' een contactpersoon door. DSP-groep heeft met de overige 75 gemeenten telefonisch contact opgenomen om een contactpersoon te achterhalen. Dat is gelukt: begin maart 2006 was voor elke gemeente een contactpersoon en een e-mail adres bekend.

Respons

Op 10 maart 2006 kregen alle gemeentelijke contactpersonen een e-mail met daarin een link naar de internetvragenlijst. Na vier weken en twee herinneringen die via e-mail aan non-respondenten waren gestuurd, was de vragenlijst ingevuld door 336 gemeenten (74%). Daarna zijn de gemeenten die nog niet hadden gereageerd door onderzoekers van DSP-groep gebeld, met het verzoek de lijst alsnog in te vullen. Na deze 'veegactie' kwam de totale respons uit op 385 gemeenten (84%).

Noot 44 Van deze mogelijkheid is door een derde van de gemeenten gebruik gemaakt. In sommige gemeenten is de vragenlijst verspreid over tien of meer verschillende sessies ingevuld.

In gemeenten waar ook de veegactie niet werkte, maar waar wij wel telefonisch contact konden leggen met iemand die iets over het prostitutiebeleid kon zeggen, hebben we de twee belangrijkste vragen gesteld: "Komt prostitutie voor in deze gemeente" en "Heeft de gemeente prostitutiebeleid?" Daaruit bleek dat de meeste van deze non-respons gemeenten geen seksinrichtingen hadden, maar meestal wel een formeel of praktisch nulbeleid. Het was niet eenvoudig om in deze, meestal kleinere, gemeenten een 'woordvoerder prostitutie' aan de lijn te krijgen: nog een indicatie van het feit dat prostitutie (en prostitutiebeleid) in deze gemeenten niet echt een rol van betekenis spelen.

Kwaliteit van de respons

Een respons van 84 procent is hoog, maar het betekent niet automatisch dat de uitkomsten kunnen worden gegeneraliseerd naar Nederland als geheel. Het zou immers zo kunnen zijn dat de non-respons uit een selectieve groep gemeenten bestaat, bijvoorbeeld allemaal kleine gemeenten of opvallend veel gemeenten uit een bepaalde regio. We kunnen de responsgemeenten op twee punten vergelijken met de populatie van alle Nederlandse gemeenten: gemeentegrootte en provincie.

Respons per gemeentegrootte

	<i>Populatie</i>	<i>Respons</i>	<i>%</i>
Kleine gemeenten (minder dan 40.000 inwoners)	360	305	85%
Middelgroot (40.000 tot 100.000)	71	57	80%
Groot (100.000 tot 250.000)	21	19	90%
G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht)	4	4	100%
Totaal	456	385	84%

De grootte van de gemeenten in de steekproef komt redelijk overeen met die in de populatie. Alleen de respons in de middelgrote gemeenten blijft iets achter, maar ook hier is de respons met tachtig procent nog altijd vrij hoog zodat de uitkomsten waarschijnlijk gegeneraliseerd kunnen worden naar het totaal. Omdat veel prostitutie zich afspeelt in de grotere steden is het goed om te kunnen constateren dat de respons hier zeer hoog is: negentig procent van de grote steden heeft meegedaan en de 'grote vier' hebben zelfs allemaal meegedaan. Ook is het gelukt om een ingevulde vragenlijst te verkrijgen voor de zes steden waar het verdiepende onderzoek werd gehouden (Amsterdam, Den Haag, Hulst, Leeuwarden, Nieuwegein en Tilburg).

Respons per provincie

	<i>Populatie</i>	<i>Respons</i>	<i>%</i>
Drenthe	11	11	100%
Flevoland	6	5	83%
Friesland	31	30	97%
Gelderland	56	49	88%
Groningen	25	20	80%
Limburg	47	39	83%
Noord-Brabant	68	58	85%
Noord-Holland	64	53	83%
Overijssel	25	22	88%
Utrecht	29	22	76%
Zeeland	13	10	77%
Zuid-Holland	81	66	81%
Totaal	456	385	84%

In de verdeling over de provincies zien we geen opvallende uitschieters: in elke provincie heeft tenminste driekwart van de gemeenten meegedaan. We kunnen dan ook niet alleen concluderen dat de respons hoog is, maar ook redelijk gespreid is over de verschillende gemeentegrootten en provincies.

Kwalitatieve verdieping in zes gemeenten

In zes gemeenten zijn interviews gehouden om een meer gedetailleerd beeld te krijgen van het lokale prostitutiebeleid. De selectie is gemaakt in overleg met de begeleidingscommissie en de twee andere deelonderzoeken. Dit leidde tot een keuze voor Amsterdam, Den Haag, Hulst, Nieuwegein, Leeuwarden en Tilburg.

Gemeente	Regio	Bij grens	Aantal inwoners	Prostitutiebeleid
Amsterdam	West	nee	739.000	status quo
Den Haag	West	nee	468.000	status quo
Hulst	Zuid	ja	28.000	uitsterfbeleid
Leeuwarden	Noord	nee	91.000	lokaal max.
Nieuwegein	Midden	nee	61.000	regionaal max.
Tilburg	Zuid	ja	199.000	status quo

Regionaal is een redelijke spreiding bereikt: alleen het oosten van het land is niet vertegenwoordigd. Twee van de vier gemeenten liggen tegen of vlak bij de grens met België, wat natuurlijk interessant is omdat veel seksinrichtingen traditioneel daar gevestigd waren. Het aantal inwoners varieert sterk: van Hulst met 28.000 inwoners tot Amsterdam met 739.000 inwoners. Ook qua prostitutiebeleid is veel variatie: Hulst kiest ervoor om het aantal ondernemingen terug te brengen via een tijdelijk uitsterfbeleid. Leeuwarden heeft een lokaal maximum gesteld en Nieuwegein heeft een regionaal maximum. De anderen hebben een status quo beleid.

Illegaliteit en arbeidsrelaties

In dit deelonderzoek is niet intensief gezocht naar informatie over niet-vergunde prostitutie of over arbeidsrelaties, omdat deze aspecten in de twee andere deelonderzoeken aan bod kwamen. Maar het was onvermijdelijk dat wij ook hierover veel informatie kregen en indien dit gebeurde, is het doorgespeeld aan de twee andere onderzoeksbureaus, Intraval en Regioplan.

Daarnaast is op basis van de ingevulde enquêtes een samenvatting van het gemeentelijke beleid gemaakt voor die gemeenten die in het deelonderzoek naar illegaliteit werden onderzocht. Tot slot is een bestand gemaakt met de aantallen vergunde seksinrichtingen per gemeente voor het onderzoek naar arbeidsrelaties.

Werkwijze 'overheid'

Er zijn 23 vertegenwoordigers van de overheid (gemeente, GGD, politie en anderen) geïnterviewd. Om aan interessante respondenten te komen, is allereerst contact opgenomen met degene binnen de gemeente die de vragenlijst op internet had ingevuld. Met hem of haar werd een interview gehouden en werden bepaalde onderdelen uit de enquête verdiept. Vervolgens werd aan deze persoon gevraagd welke andere personen, organisaties of instellingen interessant zouden zijn voor een interview. In alle gemeenten werd verwezen naar de politie, vaak ook naar de GGD of verslavingszorg. Na afloop van onze gesprekken met die personen, vroegen wij om nieuwe contacten om ons beeld nog verder aan te scherpen. Zodra wij als onderzoekers het gevoel hadden dat het gemeentelijke beleid (of het onderdeel waar we ons op richtten) goed in beeld was, werden geen extra interviews meer afgenomen. In de ene gemeente waren drie interviews genoeg, in een andere gemeente waren er zeven nodig. De interviews waren als volgt verdeeld:

Amsterdam

Gemeente, Bestuurlijke Handhaving
Gemeente, Openbare Orde en Veiligheid

Den Haag

Gemeente, Bestuursdienst (twee interviews)
GGD (twee interviews)
Politie, Dienst Commerciële Zeden (twee interviews)

Hulst

Gemeente, Openbare Orde en Bijzondere Wetten
Politie, Provinciaal Prostitutie Team (twee interviews)
GGD

Leeuwarden

Gemeente
Politie, Prostitutieteam Fryslân

Nieuwegein

Gemeente, Communicatie en Juridische Zaken
Gemeente, Juridische Zaken
Gemeente, Openbare Orde en Veiligheid

Tilburg

Gemeente, Bijzondere Wetten
Gemeente, Afdeling Veiligheid
GGD (2 personen geïnterviewd)
Politie (2 personen geïnterviewd)
Verslavingszorg

De Belastingdienst en de Arbeidsinspectie werden door gemeentelijke vertegenwoordigers niet spontaan genoemd als te interviewen partij. Desgevraagd hebben wij van enkele gemeenten wel namen van contactpersonen bij de Belastingdienst doorgekregen, maar deze personen verwezen ons door naar de landelijke woordvoerder. Daarom is besloten dit spoor niet verder te vervolgen.

Ongeveer de helft van interviews met experts zijn telefonisch afgenomen – de rest face-to-face. De gesprekken duurden gemiddeld een uur. Omdat elke respondent een eigen deskundigheid had, is geen standaard vragenlijst opgesteld, maar zijn alle gesprekken aan de hand van een aantal steekwoorden en onderwerpen gevoerd en vervolgens uitgewerkt in een interviewverslag.

Werkwijze 'sector'

Er zijn ook interviews gehouden met 29 exploitanten en 15 prostituees. Om interessante respondenten te vinden heeft vooraf oriëntatie op de lokale situatie plaatsgevonden via internet, kranten en telefonische contacten. Van de gemeenten Tilburg, Hulst en Nieuwegein kregen wij van de gemeente een overzicht van alle bedrijven met vergunning. In Den Haag was het verdiepende onderzoek alleen op de escortsector gericht en hebben we contactgegevens van de politie ontvangen. In Leeuwarden en Amsterdam zijn uit eigen inventarisaties bedrijven gekozen.

Ook de interviews met de prostituees zijn verdeeld over de verschillende typen bedrijven en er zijn twee straatprostituees geïnterviewd. Omdat al snel bleek dat de meeste prostituees maar weinig met het gemeentelijk beleid te maken hebben, is ervoor gekozen vooral veel exploitanten te interviewen. Bij alle gesprekken is gestreefd naar evenredige spreiding over de verschillende bedrijfstypen: escort, raamprostitutie en bordelen. Maar er zijn ook interviews gehouden met exploitanten van massagesalons, seksbioscopen met kamers, een homobordeel, een homos sauna en een bemiddelingsbureau voor thuiswerkers.

De interviews met exploitanten en prostituees waren als volgt over de zes gemeenten verdeeld:

Amsterdam: 10
Den Haag: 3
Hulst: 7
Leeuwarden: 13
Nieuwegein: 1
Tilburg: 10

Per bedrijfstype zijn de interviews met de 29 exploitanten als volgt verdeeld:

Bordelen en privé-huizen: 9
Escort: 7
Raam: 4
Homobordeel: 1
Homosauna: 1
Bemiddelingsbureau: 1
Massagesalons: 3
Seksbioscoop met kamers: 3

Sommige exploitanten hadden meerdere bedrijven, binnen of buiten de gemeente. In totaal waren de 29 exploitanten goed voor 42 bedrijven. Van de 29 exploitanten, hadden vier geen vergunning: twee erotische massagesalons en twee escortbureaus.

De interviews met de exploitanten duurden gemiddeld anderhalf uur. De interviews met de prostituees gemiddeld 45 minuten. Er is een vaste vragenlijst gebruikt ('topic-lijst') die alle onderwerpen uit de gemeentelijke enquête behandelde. Maar de gesprekken boden voldoende ruimte voor onderwerpen die de exploitanten of prostituees zelf aanbrachten.

Bijlage 4 Vragenlijst gemeenten (via internet)

Introductie

Dit is de vragenlijst Gemeentelijk Prostitutiebeleid in het kader van het onderzoek naar de evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod, uitgevoerd in opdracht van het WODC/ Ministerie van Justitie.

1 Gemeentelijk prostitutiebeleid

Definitie – Een seksinrichting is een voor het publiek toegankelijke besloten ruimte, waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht of vertoningen van erotisch pornografische aard plaatsvinden.

- 1 Zijn er binnen uw gemeente seksinrichtingen gevestigd?
 - Ja => vraag 3
 - Nee

- 2 Komen er binnen uw gemeente vormen van seksuele dienstverlening (prostitutie) voor?
 - Ja
 - Nee => vraag 3

- 3 Is er in uw gemeente beleid opgesteld t.a.v. seksuele dienstverlening (prostitutiebeleid)? Dit betreft onder meer de exploitatie en/ of uitvoering daarvan.
 - Ja => vraag 5
 - Is momenteel in ontwikkeling => vraag 5
 - Nee

- 4 Waarom is er t.a.v. uw gemeente geen prostitutiebeleid vastgesteld?
 - De gemeente is er nog niet aan toegekomen
 - Het onderwerp heeft geen of weinig prioriteit
 - Prostitutie komt in de gemeente niet of nauwelijks voor
 - Anders, nl...

=> sectie 3, vraag 1

- 5 Wanneer is het huidige (gemeentelijke) prostitutiebeleid ontwikkeld?
 - in 2000 (voor 1 oktober)
 - in 2000 (na 1 oktober)
 - in 2001
 - in 2002
 - in 2003
 - in 2004
 - in 2005

- 6 Heeft uw gemeente haar prostitutiebeleid in een nota vastgelegd?
 - Ja
 - Is momenteel in ontwikkeling
 - Nee

- 7 Welke van de onderstaande aspecten zijn in uw prostitutiebeleid opgenomen?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Vergunningenstelsel
 - Vestigingsbeleid
 - Preventie
 - Repressie
 - Hulpverlening
 - Geïntegreerde aanpak
 - Uitstapbeleid
 - Anders, nl. ...
- 8 Welke vorm van prostitutiebeleid betreft het hier?
- Lokaal prostitutiebeleid => *vraag 12*
 - Regionaal prostitutiebeleid
 - Anders, nl.... => *vraag 12*
- 9 Hoe is deze regionale samenwerking vormgegeven?
- De gemeente heeft zich aangesloten bij een centrumgemeente
 - Er zijn regionale afspraken gemaakt tussen gemeenten (inclusief begroting)
 - Er is samenwerking gezocht binnen de politieregio
 - Anders, nl...
- 10 Waarom is voor deze vorm gekozen?
 (Open antwoord)
- 11 Wat is de belangrijkste reden/ doel van deze regionale afstemming?
Meerdere antwoorden mogelijk
- Ondersteunen van afzonderlijke gemeenten
 - Afspraken afstemmen over vestigings- en vergunningenbeleid
 - Evenwichtige verdeling van seksinrichtingen
 - Tegengaan van ongewenste verschuivingseffecten
 - Anders, nl...
- 12 Kunt u aangeven hoe het beleid van uw gemeente er uit ziet ten aanzien van het aantal seksinrichtingen dat wordt toegestaan. Door combinaties van beleid zijn hier meerdere antwoorden mogelijk.
- De gemeente voert géén beleid ten aanzien van het aantal seksinrichtingen dat wordt toegestaan. => *vraag 16*
 - De gemeente staat de vestiging van seksinrichtingen niet toe (nulbeleid). => *vraag 16*
 - De gemeente heeft niet een formeel nulbeleid vastgesteld, maar zij stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van seksinrichtingen dat zij feitelijk een nulbeleid voert. => *vraag 16*
 - De gemeente voert een status quo beleid, waarin het bestaande aantal seksinrichtingen is/wordt gelegaliseerd. => *vraag 16*
 - De gemeente voert een uitsterfbeeld: de reeds aanwezige seksinrichtingen worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan. => *vraag 16*
 - De gemeente voert een lokaal maximumbeleid. => *vraag 13*
 - De gemeente voert een regionaal maximumbeleid. => *vraag 14*
 - Anders, nl. ...

- 13 Kunt u aangeven hoe het lokaal maximumbeleid van uw gemeente er uit ziet ten aanzien van het aantal seksinrichtingen dat wordt toegestaan.
- Het bestaande aantal seksinrichtingen is hoger dan het toegestane aantal (er zullen dus bedrijven moeten verdwijnen). *naar vraag 16*
 - Het bestaande aantal seksinrichtingen is gelijk aan het toegestane aantal. *naar vraag 16*
 - Het aantal bestaande seksinrichtingen is lager dan het toegestane aantal (er is dus ruimte voor de vestiging van nieuwe bedrijven in de gemeente). *naar vraag 15*
- 14 Kunt u aangeven hoe het regionaal maximumbeleid van uw gemeente er uit ziet ten aanzien van het aantal seksinrichtingen dat wordt toegestaan.
- Het bestaande aantal seksinrichtingen is hoger dan het aantal dat is toegestaan (er zullen dus bedrijven moeten verdwijnen). *=> vraag 16*
 - Het bestaande aantal seksinrichtingen is gelijk aan het aantal dat is toegestaan. *=> vraag 16*
 - Het aantal bestaande seksinrichtingen is lager dan het aantal dat is toegestaan (er is dus ruimte voor de vestiging van nieuwe bedrijven in de gemeente).
- 15 Wat is in uw gemeente per 1 januari 2006 het aantal openstaande vergunningen voor de volgende vergunde seksinrichtingen? Alleen invullen indien u een maximumstelsel hanteert.

	Vergunningplicht		Aantal
	Ja	Nee	
- Seksclub, sekstheater	0	0	_____
- Privé-huis	0	0	_____
- Escortbedrijven	0	0	_____
- Thuisprostitutie	0	0	_____
- Erotische massagesalon	0	0	_____
- Parenclub	0	0	_____
- Seksbioscoop	0	0	_____
- Raamprostitutie	0	0	_____
- Overig	0	0	_____

Definitie: Hosselprostitutie is het op willekeurige plaatsen (in de openbaarheid) bemiddelen in het aanbieden van prostitutie, zonder dat dit voor de toevallige passant direct als zodanig herkenbaar is. Op basis van de informatie van de bemiddelaar weet de naar prostitutie zoekende klant de betrokken persoon die zich aanbiedt voor prostitutie te vinden.

- 16 Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van straatprostitutie/ hoeselprostitutie?
(meerdere antwoorden mogelijk)
- De gemeente voert geen beleid t.a.v. straatprostitutie/ hoeselprostitutie
 - Straatprostitutie/ hoeselprostitutie is niet toegestaan en wordt niet gedoogd
 - Straatprostitutie/ hoeselprostitutie wordt gedoogd
 - Er is formeel een zone voor straatprostitutie/ hoeselprostitutie aangegeven
 - Anders, nl.

- 17 Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van het aantal escortbedrijven?
(meerdere antwoorden mogelijk)
- De gemeente voert géén beleid ten aanzien van het aantal escortbedrijven.
 - De gemeente staat de vestiging van escortbedrijven niet toe (nulbeleid).
 - De gemeente heeft niet een formeel nulbeleid vastgesteld, maar zij stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van escortbedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert.
 - De gemeente voert een status quo beleid, waarin het bestaande aantal escortbedrijven is/ wordt gelegaliseerd.
 - De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige escortbedrijven worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan.
 - De gemeente voert een lokaal maximumbeleid.
 - De gemeente voert een regionaal maximumbeleid.
- 18 Welk beleid voert de gemeente ten aanzien van het aantal thuisprostitutiebedrijven?
(meerdere antwoorden mogelijk)
- De gemeente voert géén beleid ten aanzien van het aantal thuisprostitutiebedrijven.
 - De gemeente staat de vestiging van thuisprostitutiebedrijven niet toe (nulbeleid).
 - De gemeente heeft niet een formeel nulbeleid vastgesteld, maar zij stelt zodanige voorwaarden aan de vestiging van thuisprostitutiebedrijven dat zij feitelijk een nulbeleid voert.
 - De gemeente voert een status quo beleid, waarin het bestaande aantal thuisprostitutiebedrijven is/ wordt gelegaliseerd.
 - De gemeente voert een uitsterfbeleid: de reeds aanwezige thuisprostitutiebedrijven worden toegestaan, maar er worden geen nieuwe bedrijven toegestaan.
 - De gemeente voert een lokaal maximumbeleid.
 - De gemeente voert een regionaal maximumbeleid.
- 19 In hoeverre heeft uw gemeente in één of meer bestemmingsplannen een regeling getroffen met betrekking tot seksinrichtingen?
Meerdere antwoorden mogelijk
- In geen van de bestemmingsplannen is een regeling met betrekking tot seksinrichtingen opgenomen
 - In één of meer bestemmingsplannen zijn seksinrichtingen positief bestemd
 - In één of meer bestemmingsplannen maakt de bestemming seksinrichting deel uit van een ruimere bestemming
 - De gemeente heeft in één of meer bestemmingsplannen vrijstellingsmogelijkheden en/of wijzigingsbevoegdheden voor seksinrichtingen opgenomen
 - De gemeente heeft in één of meer bestemmingsplannen concentratiegebieden aangewezen
 - Anders, nl.

20 Maken de volgende specifieke aspecten integraal onderdeel uit van het (gemeentelijk) prostitutiebeleid? U dient bij alle voorbeelden aan te geven of dit wel of geen onderdeel uitmaakt van het beleid

	ja	nee
• Minderjarige prostitutie	0	0
• Gezondheidsaspecten van de prostituees	0	0
• Arbeidsomstandigheden van de prostituees	0	0
• Terugdringen van criminaliteit in de branche	0	0
• Terugdringen van illegalen in de branche	0	0
• Drugsbeleid	0	0
• Mensenhandel	0	0
• Uitstapbeleid voor prostituees	0	0
• Vestigingsbeleid nieuwe ondernemers	0	0
• Anders, nl. ...		

21 Hebben sinds oktober 2000 evaluaties plaats gevonden t.a.v. het prostitutiebeleid in uw gemeente?

- Ja (hoe vaak?)
- Is momenteel in ontwikkeling
- Nee

2 Samenwerking

1 Welke gemeentelijke diensten/ sectoren zijn betrokken bij de uitvoering van het (lokale/ regionale) prostitutiebeleid? Meerdere antwoorden mogelijk

- Welzijn
- Onderwijs
- Volksgezondheid
- Ruimtelijke Ordening
- Volkshuisvesting
- Milieu
- Openbare Orde en Veiligheid
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Burgerzaken
- Economische Zaken
- GSB
- Wijkzaken/ wijk en buurtbeheer
- Anders, nl. ...

- 2 Wie (welke dienst/ sector) voert daarbij de regie? Indien binnen uw gemeente diensten of sectoren samenvallen, graag beide diensten/sectoren aankruisen
- Welzijn
 - Onderwijs
 - Volksgezondheid
 - Ruimtelijke Ordening
 - Volkshuisvesting
 - Milieu
 - Openbare Orde en Veiligheid
 - Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 - Burgerzaken
 - Economische Zaken
 - GSB
 - Wijkzaken/ wijk en buurtbeheer
 - Anders, nl. ...
- 3 In hoeverre is er naar uw mening binnen de gemeentelijke diensten capaciteit voor de uitvoering van het prostitutiebeleid binnen uw gemeente? (Met uitzondering van de politie, de brandweer, GGD etc.)
- Ruim voldoende
 - Voldoende
 - Onvoldoende
 - Ruim onvoldoende
 - Weet niet/ geen mening
- 4 In hoeverre is er naar uw mening binnen de niet gemeentelijke diensten capaciteit voor de uitvoering van het prostitutiebeleid binnen uw gemeente? Hier gaat het om de capaciteit van de politie, brandweer, GGD etc.)
- Ruim voldoende
 - Voldoende
 - Onvoldoende
 - Ruim onvoldoende
 - Weet niet/ geen mening

- 5 Welke samenwerkingspartners op lokaal of regionaal gebied zijn betrokken bij de uitvoering van het prostitutiebeleid?
U mag hier meerdere antwoorden invullen
- Politie
 - BWT (Bouw en Woningtoezicht)
 - Justitie/ OM
 - Brandweer
 - GG&GD
 - Sociale Dienst
 - Belastingdienst
 - Arbeidsinspectie
 - UWV en CWI
 - Hulpverlening, opvang
 - Ziekenhuizen of huisartsen
 - GGZ
 - Sociale recherche
 - Exploitanten seksinrichtingen
 - Provincie
 - Gemeente
 - Andere gemeenten, gemeentelijke diensten
 - Anders, nl.
- 6 Wie voert daarbij de regie?
- Politie
 - BWT (Bouw en Woningtoezicht)
 - Justitie/ OM
 - Brandweer
 - GG&GD
 - Sociale Dienst
 - Belastingdienst
 - Arbeidsinspectie
 - UWV en CWI
 - Hulpverlening, opvang
 - Ziekenhuizen of huisartsen
 - GGZ
 - Sociale recherche
 - Exploitanten seksinrichtingen
 - Provincie
 - Gemeente
 - Andere gemeenten, gemeentelijke diensten
 - Anders, nl.
- 7 Is er tussen uw gemeente en eerder genoemde samenwerkingspartners een samenwerkingsconvenant opgesteld en afgesloten in het kader van het prostitutiebeleid?
- Ja
 - Momenteel in ontwikkeling
 - Nee
- 8 Hoe vaak vindt jaarlijks structureel overleg plaats tussen de samenwerkingspartners en uw gemeente?
... keer

- 9 Voor welke vorm van overleg heeft uw gemeente gekozen? meerdere antwoorden mogelijk
- Beleidsmatig overleg (primaire beleidsmatige afstemming tussen bijv. gemeenten)
 - Handhavingsoverleg (handhavingsoverleg tussen bijv. gemeente OM en politie)
 - Overleg gericht op de uitvoering van toezicht en controle (overleg met primair uitvoerders van toezicht en controle van de gemeentelijke diensten)
 - De gemeente heeft geen specifieke overlegvorm.
- 10 Hoe beoordeelt u in het algemeen de kwaliteit van de samenwerking met de samenwerkingspartners?
- Zeer goed
 - Goed
 - Neutraal
 - Slecht
 - Zeer slecht

3 Regulering van prostitutie in de APV

- 1 Heeft uw gemeente in de APV regels gesteld ten aanzien van de exploitatie van seksinrichtingen?
- Ja => vraag 3
 - Nee
- 2 Waarom heeft uw gemeente geen APV regels gesteld ten aanzien van de exploitatie van seksinrichtingen?
(Open antwoord)
- 3 Heeft uw gemeente in de APV regels gesteld ten aanzien van prostitutie?
- Ja => vraag 5
 - Nee
- 4 Waarom heeft uw gemeente geen APV regels gesteld ten aanzien van prostitutie?
(Open antwoord)

Indien bij de vragenlijst in sectie 1 is ingevuld dat er geen seksinrichtingen binnen de gemeente bekend zijn, geen prostitutie bekend is en de gemeente ook geen beleid voert ten aanzien van deze onderwerpen (vraag 1, 3 en 5, sectie 1 met 'nee' beantwoord) => sectie 9

Indien er wel gemeentelijk beleid is t.a.v. prostitutie, maar geen regels vastgelegd in een APV => sectie 4, vraag 1

- 5 Op welke wijze worden in de APV van uw gemeente seksinrichtingen gereguleerd?
- In de vorm van algemene voorschriften met een vergunningstelsel
 - In de vorm van algemene voorschriften met een meldingsplicht
 - In de vorm van algeheel verbod op het exploiteren van seksinrichtingen
 - Anders, nl...

- 6 Op welke vormen van seksuele dienstverlening zijn deze APV bepalingen van toepassing? Meerdere antwoorden mogelijk
- Seksclub, sekstheater
 - Privéhuis
 - Escortbedrijven
 - Thuisprostitutie
 - Erotische massagesalon
 - Parenclub
 - Seksbioscoop
 - Raamprostitutie
 - Overig
- 7 In hoeverre zijn de bepalingen uit de model-APV van de VNG overgenomen?
- De bepalingen uit de model-APV zijn geheel en ongewijzigd overgenomen Gaat door naar vraag 9
 - De bepalingen uit de model-APV zijn min of meer geheel en ongewijzigd overgenomen, maar daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen
 - Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en daarnaast heeft de gemeente nog andere voorschriften in de APV opgenomen
 - Slechts een deel van de bepalingen uit de model-APV is overgenomen en de gemeente heeft geen andere voorschriften in de APV opgenomen
 - De bepalingen uit de model-APV zijn alleen gebruikt als achtergrondinformatie bij het opstellen van eigen bepalingen in de APV
 - De bepalingen uit de model-APV hebben geen enkele rol gespeeld bij het opstellen van de eigen bepalingen in de APV
- 8 Wat is de belangrijkste reden voor het gedeeltelijk, gewijzigd of niet overnemen van de model-APV?
- De model-APV bood onvoldoende mogelijkheden voor deregulering
 - Binnen onze gemeente ontbrak het nut om de APV over te nemen
 - De bepalingen uit de model-APV zijn in onze gemeente niet te handhaven
 - Anders, nl...
- 9 Is binnen de APV in uw gemeente een minimumleeftijd gesteld aan bezoekers van seksinrichtingen?
- Ja, namelijk _____ jaar
 - Nee

4 Omvang van de prostitutiebranche

- 1 In hoeverre bestaat in de gemeentelijke organisatie een goed beeld van het aantal vergunde seksinrichtingen in uw gemeente? (Deze vraag ook invullen als het aantal nul is)
- Het aantal is precies bekend
 - Het aantal is min of meer bekend
 - Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven
 - Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om er een schatting van te geven => vraag 3

2 Kunt u aangeven hoeveel vergunde seksinrichtingen van de verschillende typen er per 1 januari 2006 (naar schatting) in uw gemeente zijn gevestigd.

aantal vergunde bedrijven

- Seksclub, sekstheater _____
- Erotische massage salon _____
- Privéhuis _____
- Parenclub _____
- Seksbioscoop _____
- Raambordelen _____
- Escortbedrijven _____
- Thuisprostitutie _____
- Overige seksinrichtingen _____

3 In hoeverre bestaat in de gemeentelijke organisatie een goed beeld van het aantal niet-vergunde seksinrichtingen in uw gemeente? Het gaat hier om seksinrichtingen die eigenlijk een vergunning zouden moeten hebben. Deze vraag ook invullen als het aantal nul is.

- Het aantal is precies bekend
- Het aantal min of meer bekend
- Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven
- Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om er een schatting van te geven => vraag 5

4 Kunt u aangeven hoeveel niet vergunde seksinrichtingen van de verschillende typen er per 1 januari 2006 (naar schatting) in uw gemeente zijn gevestigd.

aantal niet vergunde bedrijven

- Seksclub, sekstheater _____
- Erotische massage salon _____
- Privéhuis _____
- Parenclub _____
- Seksbioscoop _____
- Raambordelen _____
- Escortbedrijven _____
- Thuisprostitutie _____
- Overige seksinrichtingen _____

5 Heeft u goed zicht op het aantal prostituees binnen uw gemeente?

- Het aantal is precies bekend
- Het aantal min of meer bekend
- Het aantal is niet bekend, maar het is wel mogelijk om er een schatting van te geven
- Het aantal is niet bekend en het is heel moeilijk om er een schatting van te geven

6 Van welke negatieve effecten t.a.v. prostitutie zijn er aanwijzingen/ signalen ontvangen dat deze zich in uw gemeente bevindt(en)? Meerdere antwoorden mogelijk.

- Straatprostitutie
- Niet vergunde escortbedrijven
- Illegaal verblijvende prostituees
- Minderjarige prostitutie
- Onvrijwillige prostitutie

- Belastingfraude/witwassen en andere economische delicten
- Drugshandel
- Wapenhandel
- Openbare orde verstoringen
- Mensenhandel
- Geen
- Anders, nl. _____

7 Is er sinds oktober 2000 binnen uw gemeente sprake van verplaatsing van prostitutie?

Meerdere antwoorden mogelijk.

- Ja, verplaatsing van legale vormen van prostitutie naar illegale vormen
- Ja, verplaatsing van illegale vormen van prostitutie naar legale vormen
- Ja, verplaatsing van prostitutie naar andere buurgemeenten
- Ja, verplaatsing van prostitutie van andere buurgemeenten naar onze gemeente
- Ja, verplaatsing van prostitutie over de landsgrens
- Nee

5 Vergunningverlening

1 Welke vergunningen zijn nodig om een seksinrichting in uw gemeente te kunnen vestigen? Meerdere antwoorden mogelijk

- Exploitatievergunning
- Geschiktheidverklaring
- Gebruiksvergunning
- Drank en horecawet vergunning
- Een integrale vergunning
- Anders, nl...

Definitie: Met locatiegebonden seksinrichtingen bedoelen we: seksclubs (bordelen), privé-huizen, raamprostitutie, sekstheaters en thuisprostitutie, etc.

Met niet-locatie gebonden seksinrichtingen bedoelen we: escortservice, etc. Met overige seksinrichtingen bedoelen we: erotische massagesalons, parrenclubs, seksbioscopen, etc.

2 Hoeveel vergunningaanvragen heeft de gemeente jaarlijks voor het volgende type seksinrichtingen ontvangen? (Indien meerdere typen vergunningen nodig zijn voor één seksinrichting wordt dat gezamenlijk als één aanvraag beschouwd)

	nvt	2001	2003	2005
- Locatie gebonden seksinrichtingen	0	_____	_____	_____
- Niet-locatie gebonden seksinrichtingen	0	_____	_____	_____
- Overige seksinrichtingen	0	_____	_____	_____

3 Hoeveel vergunningen heeft de gemeente jaarlijks voor de volgende seksinrichtingen verleend?

	nvt	2001	2003	2005
- Locatie gebonden seksinrichtingen	0	_____	_____	_____
- Niet-locatie gebonden seksinrichtingen	0	_____	_____	_____
- Overige seksinrichtingen	0	_____	_____	_____

4	Hoeveel vergunningen heeft de gemeente jaarlijks voor de volgende seksinrichtingen geweigerd?				
		nvt	2001	2003	2005
	- Locatie gebonden seksinrichtingen	0	_____	_____	_____
	- Niet-locatie gebonden seksinrichtingen	0	_____	_____	_____
	- Overige seksinrichtingen	0	_____	_____	_____

5 Wat zijn de meest voorkomende redenen voor uw gemeente om een vergunning te weigeren, sinds de invoering van de nieuwe wetgeving in oktober 2000?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Niet van toepassing (de gemeente heeft geen vergunning geweigerd)
- De exploitant of beheerder van de seksinrichting voldoet niet aan de eisen
- De vestiging of exploitatie van de seksinrichting is in strijd met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening)
- Aanwijzingen dat in de seksinrichting minderjarigen aanwezig zijn
- Aanwijzingen dat in de seksinrichting personen zonder geldige verblijfstitel aanwezig zijn
- Het belang van de openbare orde
- Voorkomen of beperken van overlast
- Bescherming van het woon- en leefklimaat
- Waarborgen van de veiligheid van personen en goederen
- Het belang van de verkeersvrijheid en verkeersveiligheid
- Bescherming van gezondheid en/ of zedelijkheid
- Arbeidsomstandigheden van de prostituees
- Anders, nl...

6 Hoeveel vergunningen zijn ingetrokken naar aanleiding van controles sinds oktober 2000?

- Locatie gebonden seksinrichtingen
- Niet-locatie gebonden seksinrichtingen
- Overige seksinrichtingen

7 Wat is de gemiddelde duur voor het verkrijgen van een vergunning voor een seksinrichting, sinds de vergunningverlening van start is gegaan?
_____ weken

6 Naleving

Deze sectie alleen invullen wanneer uw gemeente ook daadwerkelijk vergunningen heeft verleend in het kader van het prostitutiebeleid

1 In hoeverre zijn de exploitanten van de seksinrichtingen en de prostituees (naar uw mening) bekend met de in oktober 2000 gewijzigde regelgeving voor de prostitutiebranche?

- Goed
- Redelijk
- Matig
- Slecht
- Weet niet/ geen mening

- 2 In hoeverre blijkt uit de praktijk dat de regelgeving helder en duidelijk is voor de exploitanten van de seksinrichtingen en de prostituees?
- Goed
 - Redelijk
 - Matig
 - Slecht
 - Weet niet/ geen mening
- 3 In hoeverre leven de exploitanten van de seksinrichtingen en de prostituees in het algemeen de regels na?
- Goed
 - Redelijk
 - Matig
 - Slecht
 - Weet niet/ geen mening
- 4 In hoeverre accepteren de exploitanten van de seksinrichtingen en de prostituees over het algemeen het oordeel van de handhavers van de regelgeving?
- Goed
 - Redelijk
 - Matig
 - Slecht
 - Weet niet/ geen mening
- 5 Op welke wijze beïnvloedt de gemeente het nalevinggedrag van de prostitutiebranche? U kunt hier meerdere antwoorden invullen.
- Publiceren slecht imago
 - Benadrukken goed imago
 - Organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten voor de branche
 - Creëren van draagvlak
 - Organiseren van inspraakbijeenkomsten voor de branche
 - De gemeente beïnvloedt het nalevinggedrag niet.
 - Anders, nl...
 - Niet

7 Handhaving: controles en sancties

- 1 Welke van de volgende gemeentelijke en niet-gemeentelijke handhavingsorganisaties zijn actief betrokken bij het uitvoeren van controles bij seksinrichtingen? Meerdere antwoorden mogelijk
- Politie
 - Bouw- en woningtoezicht
 - GGD
 - Brandweer
 - Arbeidsinspectie
 - Belastingdienst
 - Sociale recherche
 - Gemeente
 - Anders, nl...

- 2 Welke gemeentelijke of niet-gemeentelijke handhavingsorganisatie bepaalt welke seksinrichtingen gecontroleerd worden?
- Politie
 - Bouw- en woningtoezicht
 - GGD
 - Brandweer
 - Arbeidsinspectie
 - Belastingdienst
 - Sociale recherche
 - Gemeente
 - Anders, nl...
- 3 Op welk(e) moment(en) wordt(en) door de handhavingsorganisaties controles bij de seksinrichtingen uitgevoerd? Meerdere antwoorden mogelijk
- Bij afgifte van de bouwvergunning
 - Op het moment dat de duur van de vergunning bijna verstreken is
 - Op basis van klachten van omwonenden
 - Pro actief (hele jaar door)
 - Jaarlijks
- 4 Vinden de controles selectief of a-selectief plaats?
- Selectief
 - A-selectief
 - Beiden
- 5 Worden de controles aangekondigd?
- Altijd
 - Soms
 - Nooit
- 6 Heeft de gemeente afspraken gemaakt met de politie en het Openbaar Ministerie over het uitvoeren van voorschriften die betrekking hebben op prostitutie en de prostitutiebranche en over de strafrechtelijke aanpak van misdrijven en overtredingen (is er een handhavingarrangement afgesloten).
- Ja
 - Nee
 - Is momenteel in ontwikkeling
- Definitie: Een handhavingarrangement is een middel om op bestuurlijke en strafrechtelijke basis afstemming te krijgen tussen OM, politie en gemeente op handhaving van het prostitutiebeleid, in arrangement staat omschreven wie welke activiteiten onderneemt.*
- 7 Welke handhavingstaak heeft de politie m.b.t. het prostitutiebeleid binnen uw gemeente?
- Enkel strafrechtelijk
 - Zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijk
 - Anders, nl...

- 8 Heeft uw gemeente op één of andere wijze vastgelegd hoe vaak seksinrichtingen die over een vergunning beschikken, zullen worden gecontroleerd op de naleving van de voorschriften?
- Ja
 - Is momenteel in ontwikkeling
 - Nee
- 9 Bij hoeveel vergunde seksinrichtingen van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds oktober 2000 waarschuwingen uitgedeeld?
- Locatie gebonden seksinrichtingen
 - Niet-locatie gebonden seksinrichtingen
- 10 Bij hoeveel vergunde seksinrichtingen van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds oktober 2000 sancties toegepast?
- Locatie gebonden seksinrichtingen
 - Niet-locatie gebonden seksinrichtingen
 - Overige seksinrichtingen
- 11 Bij hoeveel niet-vergunde seksinrichtingen van de verschillende typen heeft uw gemeente sinds oktober 2000 sancties toegepast?

nvt *sluiten* *opleggen* *anders,*
bedrijf *dwangsom* *nl.*

Locatie gebonden
 Niet-locatie gebonden
 Overige

- 12 Wat voor soort overtredingen waren voor uw gemeente redenen om sancties toe te passen? Meerdere antwoorden mogelijk
- Niet van toepassing (de gemeente heeft geen sancties toegepast)
 - De exploitant of beheerder van de seksinrichting voldoet niet aan de gedragseisen
 - De vestiging of exploitatie van de seksinrichting is in strijd met de geldende planologische regeling (bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening)
 - Aanwijzingen dat in de seksinrichting minderjarigen aanwezig zijn
 - Aanwijzingen dat in de seksinrichting personen zonder geldige verblijfstitel aanwezig zijn
 - Het belang van de openbare orde
 - Voorkomen of beperken van overlast
 - Bescherming van het woon- en leefklimaat
 - Waarborgen van de veiligheid van persoon en goederen
 - Het belang van de verkeersvrijheid en verkeersveiligheid
 - Bescherming van gezondheid en/ of zedelijkheid
 - Arbeidsomstandigheden van de prostituees
 - Anders, nl...
- 13 Bieden de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk voldoende houvast om deze sancties op te leggen?
- Ja
 - Nee

- 14 Is er in relatie tot het bestuurlijk optreden ook sprake geweest van strafrechtelijke optreden?
- Ja, voorafgaand aan het bestuurlijk optreden
 - Ja, tegelijkertijd met het bestuurlijk optreden
 - Ja, volgend op het bestuurlijk optreden
 - Nee
 - Nvt

8 Informatiepositie

- 1 Zijn de exploitanten van seksinrichtingen sinds de opheffing van het bordeelverbod (oktober 2000) geïnformeerd over de gevolgen van de wetswijziging en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen?
- Ja
 - Nee
- 2 Zijn de prostituees sinds de opheffing van het bordeelverbod (oktober 2000) geïnformeerd over de gevolgen van de wetswijziging en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen?
- Ja
 - Nee
- 3 Op welke manier vindt de communicatie plaats tussen de prostituees en/ of exploitanten van seksinrichtingen en uw gemeente? U kunt meerdere antwoorden invullen.
- Verspreiden voorlichtingsmateriaal
 - Radio, tv, kranten
 - Voorlichtingsbijeenkomsten via werkgroepen en brancheorganisaties
 - Instellen van een meldpunt voor vragen
 - Telefonisch
 - Bezoek brengen
 - Anders, nl...
 - Geen
- 4 Welke actief preventieve maatregelen voert de GGD uit in uw gemeente tegen gezondheidsrisico's gericht op de prostitutiebranche? U kunt meerdere antwoorden invullen
- Voorlichting aan prostituees
 - Voorlichting over SOA/HIV
 - Inspecties gericht op gezondheid en hygiëne binnen de branche
 - Voorlichting hygiëne, arbeidsomstandigheden, psychologische aspecten, etc.
 - Bieden van laagdrempelige gezondheidsvoorzieningen die prostituees weten te vinden
 - Uitvoeren van SOA controles
 - Uitvoeren van vaccinaties
 - Specifieke projecten en acties
 - Anders, nl...
- 5 Biedt uw gemeente de mogelijkheid van een uitstapprogramma voor prostituees aan?
- Ja
 - Nee
 - Momenteel in ontwikkeling
- => naar vraag 1, sectie 10
- => naar vraag 1, sectie 10

- 6 Door hoeveel prostituees is gebruik gemaakt van een uitstapprogramma sinds de gewijzigde regelgeving in oktober 2000?
_____ keer

9 Overige opmerkingen

- 1 Hoe beoordeelt u de effecten van de wetswijziging?
- Zeer positief
 - Positief
 - Negatief
 - Zeer negatief
 - Weet niet/ geen mening

- 2 Heeft u nog aanvullende opmerkingen, dan kunt u die hier kwijt.

Hartelijk dank voor het invullen van de enquête.

Bijlage 5 Vragenlijst bordeelhouders

Per 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. De vragen die gesteld worden dienen in dit licht geplaatst te worden. In onderdeel 11 wordt er specifiek naar gevraagd.

1 Mate van acceptatie

1.1 Ken je het gemeentelijke beleid een beetje? Wat vind je daarvan?

2 Regels

2.1 Ken je de regels, waar je je als bordeelhouder aan dient te houden? Heb je daar moeite voor moeten doen om er achter te komen?

2.2 Zijn de regels duidelijk en begrijpelijk?

3 Kosten en baten

3.1 Wat zijn de voor- en nadelen van het naleven van de regels? (*denk aan tijd, geld of moeite*)

3.2 Wat zijn de voor- en nadelen van het niet naleven van de regels?

4 Normgetrouwheid doelgroep

4.1 Leef je de regels in het algemeen goed na?

4.2 Heb je het idee dat de branche dit in het algemeen goed doet?

5 Niet overheidscontrole (maatschappelijke controle)

5.1 Hoe reageert de omgeving (bezoekers en andere bordeelhouders) op een overtreding? Hoe groot is de kans dat geconstateerde overtredingen ook daadwerkelijk gemeld worden aan de overheid?

6 Controlekans (administratieve controle en fysieke controle)

6.1 Hoe vaak krijg je controle (administratieve controle)?

6.2 Hoe vaak komen ze fysiek langs? Waar is deze controle dan voor?

7 Detectiekans

7.1 Wordt bij een controle op alle gegevens gecontroleerd? Welke gegevens zijn dit?

7.2 Vind je de controleurs professioneel? Waar blijkt dat uit? Hoe wordt jij bejegend en hoe de dames?

7.3 Is het makkelijk om te frauderen? Is de kans dat je gepakt wordt groot?

8 Selectiviteit

- 8.1 Heb je het idee dat de kans op controle voor iedereen gelijk is? (*denk aan verschil bordeel, raam, escort*)
- 8.2 Weet je van tevoren dat er een controle komt? Wordt het van te voren aangekondigd door de controleurs of bestaat er een intern netwerk om elkaar te informeren over mogelijke controles?

9 Sanctiekans

- 9.1 Als er een overtreding wordt geconstateerd volgt er dan ook een sanctie? Worden er veel waarschuwingen gegeven (nog een laatste kans)?
- 9.2 Bestaat er wel eens onduidelijkheid over een overtreding? Is er veel discussie?

10 Sanctie-ernst

- 10.1 Weet je welke sanctie bij welke overtreding hoort?
- 10.2 Heb je wel eens een sanctie gekregen, verliep dit snel na de overtreding?
- 10.3 Vind je de sancties wat voorstellen, (te zwaar, te licht)? Heeft het effect, trek je er iets van aan?

11 Verschil met de situatie van voor de opheffing van het bordeel verbod

- 11.1 Wat is de grootste verandering ten opzichte van de situatie van voor oktober 2000?
- 11.2 Wat zijn de belangrijkste negatieve gevolgen?
- 11.3 Wat zijn de belangrijkste positieve gevolgen?

Bijlage 6 Vragenlijst prostituees

Per 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. De vragen die gesteld worden dienen in dit licht geplaatst te worden.

1 Achtergrond

- 1.1 Hoe lang werk je al als prostituee en van waaruit werk je (raam, escort, etc.)?
- 1.2 Wat is je leeftijd en nationaliteit? Heb je een werkvergunning voor Nederland?
- 1.3 Werk je als zelfstandige (heb je een kvk-nummer)? Betaal je belasting over al je werk?
- 1.4 Ben je vrijwillig in het vak terechtgekomen of is dit anders gelopen?

2 Veiligheid

- 2.1 Wat is er voor jou persoonlijk na de opheffing van het bordeelverbod veranderd t.a.v de veiligheid (op straat, de ramen etc)? *Denk aan bejegening door klanten, politie, bordeelhouders, pooiers etc.* Hoe denken dames hier in het algemeen over volgens jou?
- 2.2 Wat is er voor jou persoonlijk met na de opheffing van het bordeelverbod veranderd t.a.v. de veiligheid op het gebied van SOA's? *Denk aan condoomgebruik, hygiëne, SOA's etc.* Hoe denken dames hier in het algemeen over volgens jou?
- 2.3 Is er na de opheffing van het bordeelverbod iets veranderd in de positie van illegale dames als je dat vergelijkt met de legale dames?

3 Toegang tot voorzieningen

- 3.1 Wat is er voor jou na de opheffing van het bordeelverbod veranderd t.a.v de toegang tot voorzieningen? *Denk aan toegang tot de hulpverlening, politie, GG&GD (artsen) etc.* Hoe denken dames hier in het algemeen over?
- 3.2 Zijn deze voorzieningen voldoende (wat mist, wat is overbodig)? Hoe word je bejegend?
- 3.3 Bestaat er een groot verschil tussen de toegang tot voorzieningen voor illegale en legale dames?

4 Concurrentie (prijs, werkzaamheden, illegale praktijken)

- 4.1 Wat is er voor jou na de opheffing van het bordeelverbod veranderd t.a.v. de concurrentie? *Denk aan de prijs, de wensen van de klant, het aantal klanten en het aantal meiden, illegale praktijken?*
- 4.2 Bestaat er een groot verschil in concurrentie voor legale en illegale meiden? *Denk aan verplaatsing, verschuiving naar andere steden, prijsverschillen etc.*

5 Prostitutiebranche

- 5.1 Is de prostitutiebranche volgens jou veranderd na de opheffing van het bordeelverbod? *Denk aan toename van typen prostitutie, zoals straatprostitutie, escort, raamprostitutie etc.*
- 5.2 Is het type prostituee veranderd? *Denk aan leeftijd, nationaliteit, geslacht, verslaafden, opleiding etc*
- 5.3 Is de verhouding illegale en legale prostitutie veranderd?

6 Mening opheffing bordeelverbod

- 6.1 Wat vind je van de opheffing van het bordeelverbod?
- 6.2 Wat is voor jou een groot voordeel?
- 6.3 Wat is voor jou een groot nadeel?

7 Controles

- 7.1 Word je wel eens gecontroleerd door de overheid? Waar is die controle op gericht?
- 7.2 Hoe vaak gebeurt dat en waar letten ze dan op?
- 7.3 Wat vind je van deze controles? Hoe wordt je behandeld?