

Prostitutie in Nederlandse gemeenten

Een onderzoek naar aard en omvang,
beleid, toezicht en handhaving in 2014

Nederlandstalige samenvatting

Anton van Wijk
Tom van Ham
Manon Hardeman
Bo Bremmers

Beke // reeks

Samenvatting

In 2011 is het wetsvoorstel ‘regulering prostitutie en bestrijden misstanden seksbranche’ (Wrp) aangenomen door de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel (in gewijzigde vorm) is thans nog steeds in parlementaire behandeling. Het doel van deze wet is om de prostitutiebranche beter te reguleren en misstanden in de branche aan te pakken. Een van de maatregelen is een landelijk, uniform vergunningstelsel om lokale en regionale verschillen in beleid te minimaliseren en verplaatsingseffecten tegen te gaan. Dit onderzoek richt zich op het prostitutiebeleid in Nederlandse gemeenten en de vraag hoe het toezicht op en de handhaving van de prostitutiebranche op gemeentelijk niveau zijn geregeld en wat de resultaten daarvan zijn. In onderhavig onderzoek wordt verslag gedaan van een van de drie deelonderzoeken die kunnen fungeren als nulmeting van de Wrp. De thema’s zijn: prostitutiebeleid, toezicht en handhaving. Daarbij zijn ook de aard en omvang van de prostitutiebranche meegenomen. Tevens moet het onderzoek inzichtelijk maken welke indicatoren en gegevensbronnen geschikt zijn voor een periodieke monitor.

Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden toegepast en informatiebronnen geraadpleegd. Er is deskresearch uitgevoerd, waarbij de nadruk heeft gelegen op de aard en omvang van de prostitutie, beleid, toezicht en handhaving. Verder is aan alle 403 Nederlandse gemeenten een enquête gestuurd met vragen waarin deze onderwerpen aan bod komen. De respons bedraagt 83 procent en is daarmee hoog. Daarnaast zijn in de tien politie-eenheden 100 bestuurlijke rapportages opgevraagd en geanalyseerd en is in acht gemeenten verdiepend onderzoek verricht. Daarvoor zijn in totaal 52 personen geïnterviewd. In een drietal gemeenten is een dienst meegelopen met het prostitutiecontroleteam. Ook is van 59 gemeenten – ter nadere illustratie – aanvullende documentatie over hun beleid beschreven. Tot slot zijn veertien deskundigen geïnterviewd over aspecten van prostitutiebeleid, toezicht en handhaving.

Aard en omvang

In ongeveer 40 procent van de gemeenten zijn een of meer seksinrichtingen gevestigd. Er zijn anno 2014 833 vergunde seksinrichtingen in Nederland. Ten opzichte van 2006 is het aantal vergunde seksinrichtingen aanmerkelijk gedaald, met name binnen de clubs/privéhuizen en ramen. Tegelijkertijd lijken andere vormen van prostitutie, zoals escort en thuisprostitutie, toe te nemen.

Gemeenten schatten dat ongeveer twee derde van de prostituees in vergunde prostitutiesectoren werkt en de rest in de onvergunde en/of illegale sectoren. Er is overlap tussen het geschatte aantal illegale en onvergunde seksinrichtingen, omdat sommige gemeenten deze twee begrippen als identiek hebben aangemerkt. Schattingen moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, want een belangrijk deel van de prostitutiebranche onttrekt zich aan het zicht van gemeenten. Gemeenten hebben weliswaar een goed beeld van het aantal vergunde seksinrichtingen, maar goed zicht op het onvergunde/illegale deel van de prostitutiebranche ontbreekt. Een verklaring hiervoor is dat gemeenten voor die informatie in sterke mate afhankelijk zijn van de politie die advertenties op het internet zoekt en bestuurlijke controles uitvoert in het onvergunde/illegale deel van de prostitutie. In ongeveer de helft van de gemeenten is de politie niet gemandateerd voor het uitvoeren van bestuurlijke controles. Daarnaast speelt het gegeven dat de prostitutiebranche dynamisch en moeilijk toegankelijk is, zeker waar het gaat om onvergunde/illegale vormen. Het in kaart brengen daarvan vergt tijd en middelen en sommige gemeenten willen of kunnen daarin niet investeren.

Prostitutiebeleid

Ongeveer driekwart van de gemeenten heeft prostitutiebeleid ontwikkeld. De overige gemeenten hebben geen beleid ontwikkeld omdat prostitutie bij hun weten niet of nauwelijks voorkomt. Het beleid omvat meestal een vergunningenstelsel en een vestigingsbeleid, dat is vastgelegd in de APV. De meeste gemeenten hebben regels vastgelegd omtrent de verantwoordelijkheid van de ondernemers, het vestigingsbeleid en in mindere mate de gezondheid van de prostituees. Ten aanzien van het aantal toegestane seksinrichtingen kent twee derde van de gemeenten een maximumbeleid en/of een ruimtelijkeordeningsbeleid (43%). Een (feitelijk) nulbeleid komt in 24 procent van de gemeenten voor. In bijna twee derde van de gemeenten is het aantal gevestigde seksinrichtingen lager dan het maximale aantal toegestane seksinrichtingen.

Veel gemeenten hebben straatprostitutie en raamprostitutie verboden. Een groot deel van de gemeenten, respectievelijk 33 en 45 procent, heeft (nog) geen beleid voor escort en thuisprostitutie. Thuisprostitutie is een belangrijk segment in de totale prostitutiebranche, dat mogelijk aan belang gaat toenemen naarmate het aanbod van traditionele prostitutievormen afneemt. Uniform beleid vanwege de ver-

onderstelde verplaatsingseffecten wordt derhalve als zeer wenselijk beschouwd. In hoeverre de Wrp hierin gaat voorzien, blijft onduidelijk, ook indachtig de gemeentelijke autonomie en interpretatieruimte wat onder bedrijfsmatige thuisprostitutie moet worden verstaan. Van kleine(re) gemeenten zal de uitvoering van de Wrp de nodige investeringen vergen, die afgewogen moeten worden tegen andere gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden.

De voorgestelde leeftijdsverhoging voor prostituees van 18 naar 21 jaar leidt ertoe dat prostituees onder 21 jaar door de invoering van de Wrp niet meer mogen werken. Een overgangsregeling voor deze groep prostituees is derhalve wenselijk. Een ander aandachtspunt zijn de extra verantwoordelijkheden van de exploitanten ten opzichte van de prostituees. De vraag hierbij is welke instantie gaat controleren of aan de verplichtingen is voldaan (objectieve informatieverstrekking aan de prostituee) en op welke wijze dit gaat gebeuren. De registratieplicht is met de novelle komen te vervallen in de Wrp. Niettemin worden op lokaal niveau wel vormen van registratie doorgevoerd. Vervolgmetingen moeten de mogelijke gevolgen hiervan in termen van verplaatsingseffecten en een groter illegaal circuit inzichtelijk maken.

Toezicht en handhaving

Naast de politie zijn er in de gemeenten diverse instanties (in)direct betrokken bij het toezicht op de prostitutiebranche. Hierbij is een scheidslijn te trekken tussen repressie en zorg/hulp die tot uiting komt in het RIEC-overleg, waar hulpverleningsinstanties geen deel van uitmaken, en casusoverleggen die meestal een integraal karakter hebben (politie en andere, niet-repressieve instanties).

In 2013 zijn er 220 vergunningen (vooral exploitatievergunningen) aangevraagd en 175 vergunningen verleend. Er zijn 23 vergunningen ingetrokken en 17 vergunningen geweigerd, onder meer in verband met planologische strijdigheden en de uitkomsten van Bibob-procedures.

De handhaving in de vergunde branche geschiedt door periodieke controles, meestal door de politie op vaste momenten in een jaar. Uit dergelijke controles komen weinig misstanden naar voren. In de optiek van driekwart van de gemeenten leven de exploitanten de regelgeving dan ook redelijk tot goed na. Een kleine tien procent van de gemeenten kwalificeert de naleving door de exploitanten als matig tot slecht. De rest (17%) weet het niet of heeft geen mening. Een belangrijke factor in het nalevingsgedrag van exploitanten is de hoge intensiteit van toezicht en handhaving.

De controles in de illegale/onvergunde sector komen voornamelijk voor rekening van de politie, die voor dergelijke controles gemandateerd moet zijn. Een mogelijk complicerend gegeven is dat in ongeveer de helft van de gemeenten de politie niet is gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren. Deze controles zijn erg arbeidsintensief. Het primaire doel van deze controles is te achterhalen in

hoeverre er sprake is van minderjarigen in de prostitutie en/of dwang. De praktijk laat zien dat het voornamelijk gaat om controles op het beschikken van een vergunning voor thuisprostitutie. Vormen van mensenhandel komen slechts in (zeer) beperkte mate naar voren tijdens deze bestuurlijke controles.

In de periode 2010-2013 is het aantal opgemaakte bestuurlijke rapportages gestegen van 83 naar 233. Hierbij gaat het vaak om illegale/onvergonde thuisprostitutie. In vrijwel alle gevallen is de politie de controlerende instantie. Daarnaast kunnen de belastingdienst, bouw- en woningtoezicht, brandweer, gemeente, GGD en welzijnsorganisaties betrokken worden bij de controles. Bijna driekwart van de gemeenten vindt dat de rapportages voldoende aanknopingspunten voor het treffen van (bestuurlijke) maatregelen bevatten. Ongeveer twee derde van de gemeenten neemt altijd/regelmatig maatregelen naar aanleiding van een rapportage. Vanaf 2010 zijn er 306 sancties opgelegd, waarvan het merendeel betrekking heeft op de illegale sectoren (in het bijzonder de thuisprostitutie, dat in de meeste gemeenten illegaal is zonder vergunning).

Het onderzoek brengt een aantal knelpunten aan het licht aangaande het toezicht op en de handhaving van de prostitutiebranche. De Nationale Politie (NP) overweegt om zich in de nabije toekomst meer te richten op haar kerntaken. Onduidelijk is of de bestuurlijke controles hier in de toekomst (ook) nog onder zulten vallen. Gemeenten zouden dit eventuele gat moeten opvullen. De vraag is in hoeverre de gemeenten hiervoor voldoende capaciteit en/of expertise hebben. De politie zou zich (meer) moeten richten op de controles in verband met illegaliteit en mensenhandel. Wat betreft de aanpak van illegale prostitutie kunnen de doelmatigheid en effectiviteit van de bestuurlijke controles en rapportages als knelpunten worden aangemerkt. In de gevallen dat er een maatregel wordt genomen, betreft het meestal een waarschuwing aan het adres van de illegaal werkende prostituee. Facilitators blijven thans (nagenoeg) buiten beeld in de handhavingspraktijk. De gewaarschuwde prostituees kunnen in een andere gemeente hun illegale werkzaamheden zonder gevolgen weer voortzetten, want de sanctie (waarschuwing) is thans niet overdraagbaar tussen gemeenten. Wanneer een dwangsom wordt opgelegd, levert het innen daarvan vaak problemen op bij buitenlandse prostituees die niet zijn ingeschreven in Nederland. Niettemin stelt een overgrote meerderheid van de gemeenten (87%) dat de bestuurlijke mogelijkheden in de praktijk afdoende zijn.

Indicatoren en gegevensbronnen

Indachtig de toekomstige meting van het effect van de Wrp is het wenselijk dat gemeenten een indicatie krijgen van de omvang en aard van de illegale en onvergonde prostitutie in hun gebied. Waar de vergunde prostitutiesectoren goed in beeld zijn bij de gemeenten en gericht en handhaafbaar beleid kan worden gevoerd, geldt dat niet voor de illegale en onvergonde prostitutie, die qua omvang lijkt toe

te nemen (ten koste van de traditionele vormen van prostitutie). De metingen moeten periodiek worden herhaald om verplaatsingseffecten te kunnen identificeren. Wat betreft indicatoren voor beleid zijn het reguleren van de thuisprostitutie en de zorg voor prostituees belangrijk, gegeven de doelstellingen van de Wrp. Op het gebied van toezicht en handhaving is onder andere de rolverdeling tussen politie en gemeente een indicator die in eventuele vervolgmetingen aan de orde kan komen. Datzelfde geldt voor de effectiviteit en doelmatigheid van het bestuurlijke optreden in de vorm van bestuurlijke rapportages en opgelegde sancties.

Summary

Regulation of Prostitution and Tackling Abuses in the Sex Industry Bill (Dutch: Wrp)

A research on the nature and scale, policy, surveillance and enforcement in the year 2014.

In 2011, the Dutch House of Representatives adopted the bill ‘regulation of prostitution and tackling abuses in the sex industry’ (Dutch: Wrp). At present, the (in its altered form) is still being discussed by the parliament. The purpose of this bill is to improve the regulation of the prostitution industry and to tackle abuses in this sector. One of the measures is a nation-wide, uniform licensing system to minimize local and regional differences in policy and to prevent displacement effects. This research focuses on how surveillance and enforcement of the prostitution industry are regulated at the municipal level and what the effects are. This research reports on one of the three sub-studies which act as the benchmark under the terms of the Wrp bill. Topics are: prostitution policy, surveillance and enforcement. The nature and scale of the prostitution industry are taken into account as well. Furthermore, the research needs to provide insight into indicators and data sources that would be suitable for periodic monitoring.

Research methods

Various research methods were applied and several information sources were consulted to conduct this research. A desk research was conducted with the emphasis on the nature and scale of prostitution, policy, surveillance and enforcement. In addition, a survey was sent to all 403 Dutch municipalities with questions on these subjects. It resulted in a high response rate of 83 percent. Furthermore, 100 administrative reports from the ten regional police-units were retrieved and analysed and in eight municipalities deepening research was conducted. For that purpose a total of 52 people were interviewed. In three municipalities a researcher accompanied the

prostitution control team during a shift. For further illustration, additional documentation of 59 municipalities concerning their policy, has been described. Finally, fourteen experts were interviewed about aspects of prostitution policy, surveillance and enforcement.

Nature and scale

About 40 percent of the municipalities have one or more sex establishments. In the year 2014 there are 833 licensed sex establishments in the Netherlands. Compared to 2006, the number of licensed sex establishments has decreased considerably, particularly regarding the sex clubs/private houses and window prostitution. At the same time, other forms of prostitution, such as escorts and home-based prostitution, seem to increase. Municipalities estimate that about two-thirds of the prostitutes work in licensed prostitution sectors and the rest of them work in the unlicensed and/or illegal sectors. There is an overlap between the estimated number of illegal and unlicensed sex establishments, as some municipalities considered these two terms as identical. Estimations should be interpreted with necessary caution, since a major part of the prostitution industry is hidden for the local authorities. Although municipalities have a good idea of the number of licensed sex establishments, they lack good insight into the unlicensed/illegal part of the prostitution industry. An explanation for this is that municipalities strongly depend on the police for information, since the police look for advertisements on the internet and perform administrative inspections in the unlicensed/illegal part of the prostitution. The police are not authorized to perform administrative inspections in about half of the municipalities. Furthermore, the prostitution industry is dynamic and difficult to access, especially the unlicensed/illegal forms. This requires time and resources and some municipalities are not willing or are not able to invest.

Prostitution policy

About three-quarters of the municipalities have developed a prostitution policy. The remaining municipalities did not develop a policy since, to their knowledge, prostitution does not, or rarely, occur. The policy usually contains a licensing system and an establishment policy, which are recorded in the local ordinance (Dutch: APV). The majority of the municipalities have established regulations concerning the responsibilities of the businesses, the establishment policy and, to a lesser degree, the health of the prostitutes. With regard to the number of allowed sex establishments, two-thirds of the municipalities have a maximum policy and/or a spatial planning policy (43%). 24 percent of the municipalities have an (actual) zero policy. Almost two-thirds of the municipalities have less sex establishments than maximum tolerated.

Many municipalities have prohibited street prostitution and window prostitution. A major part of the municipalities has (as yet) no policy for escort and home-based prostitution, 33 and 45 percent respectively. Home-based prostitution forms a significant part of the total prostitution industry, which could become increasingly important as the supply of traditional forms of prostitution decreases. Therefore, and because of the assumed displacement effects, a uniform policy is considered highly desirable. To what extent the Wrp bill will regulate this, remains uncertain, also considering the municipal autonomy and room for interpretation regarding commercial home-based prostitution. The implementation of the Wrp bill will require the necessary investments from small(er) municipalities, which must be weighed against other municipal duties and responsibilities.

The proposed age for prostitutes from 18 to 21 results in a ban on prostitutes working under the age of 21 once the Wrp bill is introduced. A transitional regulation is therefore desirable for this group of prostitutes. Another point requiring attention is the extra responsibilities of business owners with regard to the prostitutes. This raises the question which authority will check if the obligations have been complied with (objectively informing the prostitute) and by what means this will be accomplished. With the amending bill, the registration requirement has been cancelled in the Wrp bill. Nevertheless, on the local level, forms of registration are implemented. Further measurements must provide insight into the potential consequences in terms of displacement effects and a larger illegal network.

Surveillance and enforcement

Besides the police, several authorities in the municipalities are (in)directly involved in the surveillance of the prostitution industry. There is a dividing line between suppression and care/aid which reflects in the RIEC-consultation (Regional Information and Expertise Centre), of which social work organizations are not part of and case consultations usually have an integral nature (police and other, non-suppressive authorities).

In 2013, 220 licenses (particularly permits to operate the establishment) were applied for, and 175 licenses were granted. 23 licences were suspended and 17 licenses were denied, for example because of planning conflicts and the results of the procedures of the Public Administration (Probity Screening) Act (Dutch: Bibob). The enforcement in the licensed sector is conducted by means of regular inspections, usually at regular intervals in a year. Not many abuses come up from that kind of inspections. From the point of view of three-quarters of the municipalities, the business owners therefore comply with the regulations fairly well up to well. A slight ten percent describes the compliance with the regulations by business owners as moderately, down to poorly. The rest (17%) does not know or does not have an

opinion. An important factor in the compliance behaviour of business owners is the high intensity of surveillance and enforcement.

Inspections in the illegal/unlicensed sector are the task of particularly the police, who must be authorized for that kind of surveillances. A potential complicated fact is that in about half of the municipalities the police are not authorized to perform administrative inspections. These inspections are very labour-intensive. Primary goal of these inspections is to determine how many minors are involved in the prostitution and to what extent forced prostitution occurs. Practice shows that it mainly concerns inspections of owning a licence for home-based prostitution.

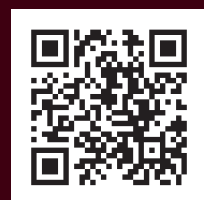
In the period 2010-2013 the number of drawn-up administrative reports increased from 83 to 233. These involve often illegal/unlicensed home-based prostitution. In nearly all cases the police are the inspecting authority. In addition, the Dutch Tax and Customs Administration, the building and housing inspection department, fire brigade, the municipality, community health services (Dutch: GGD) and welfare organization can be involved. Nearly three-quarters of the municipalities state that the reports contain sufficient indications for taking (administrative) measures. About two-thirds of the municipalities always/frequently take measures in response to a report. As of 2010, 306 sanctions have been imposed, of which the majority concerns the illegal sectors (particularly the home-based prostitution which is illegal without a licence in most municipalities).

This research reveals some difficulties concerning surveillance and enforcement of the prostitution industry. The National Police (NP) are considering to focus more on its core tasks in the near future. It is uncertain if the administrative inspections will (still) be included in these tasks. Municipalities should fill this potential gap. The question arises if municipalities have sufficient capacity and/or expertise to arrange this. The police should focus (more) on the inspections concerning illegality and human trafficking. With regard to the tackling of illegal prostitution, the efficiency and effectiveness of the administrative inspections and reports can be considered problematic. Those cases where measures are taken, concern usually a caution directed at the illegally working prostitute. Currently, facilitators remain (practically) out of sight in the enforcement practice. Prostitutes who have been cautioned can continue their illegal activities in another municipality, and without consequences, since the sanction (caution) is not transferable between municipalities at the moment. When a penal sum is imposed, its collecting often causes problems with foreign prostitutes who are not registered in the Netherlands. Nevertheless, the majority of the municipalities (87%) state that the administrative possibilities are adequate in practice.

Indicators and data sources

Considering the future measurement of the impact of the Wrp bill, it is desirable that municipalities get an indication of the scale and nature of the illegal and unlicensed prostitution in their area. Whereas municipalities have good insight into the licenced prostitution sectors, and a specific and maintainable policy can be conducted, this does not apply to the illegal and unlicensed prostitution, which seems to increase in terms of scale (at the expense of the traditional forms of prostitution). The measurements must be repeated periodically in order to identify displacement effects. As for the indicators of the policy, the regulation of the home-based prostitution and the care for prostitutes is important, considering the goals of the Wrp bill. In the field of surveillance and enforcement is, among others, the division in roles between police and municipality an indicator that must be taken into account in follow-up measurements.

The same applies to the effectiveness and efficiency of administrative action in the form of administrative reports and imposed sanctions.



www.beke.nl