



Prostitutiewet nodig, pooierverbod overbodig

Reactie van de Nationaal Rapporteur op de onderzoeken nulmeting Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) en inventarisatie pooierverbod

In 2014 zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot prostitutie in Nederland. De drie onderzoeken – uitgevoerd in opdracht van het WODC – gaan over vergunningenbeleid, toezicht en handhaving in de prostitutiebranche, over niet-legale prostitutie en tot slot over de sociale positie van sekswerkers.¹ De resultaten van deze onderzoeken zijn samengebracht in een overkoepelend en samenvattend rapport, getiteld ‘Prostitutie in Nederland anno 2014’.² Daarnaast verscheen een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over een strafrechtelijk ‘pooierverbod’.³ De onderzoeken naar prostitutie bevestigen nogmaals de noodzaak van een uniform prostitutiebeleid. De Nationaal Rapporteur moet helaas, anders dan het beeld dat uit de onderzoeken naar voren komt, constateren dat het geen uitzondering is dat minderjarigen in de prostitutie worden aangetroffen. Tegelijkertijd blijft het lastig om de omvang van niet-legale prostitutie op een betrouwbare manier te schatten.

1 A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman, B. Bremmers, Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014, Bureau Beke, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2389c-nulmeting-wrp-vergunningbeleid-toezicht-en-handhaving.aspx?cp=44&cs=6796>; R. Nijkamp, M. Sijstra, J. Snippe, B. Bieleman, Verboden rood in beeld. Onderzoek naar aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014, IntraVal, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2389b-nulmeting-wrp-niet-legale-prostitutie.aspx?cp=44&cs=6796>; Y. Bleeker, L. Heuts, M. Timmermans, G. Homburg, Sekswerkers aan het woord. De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014, Regioplan, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2389a-nulmeting-wrp-sociale-positie-prostituees-in-legale-prostitutie.aspx?cp=44&cs=6796>.

2 A. Daalder, Prostitutie in Nederland anno 2014, WODC Cahier 2015-1, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2389d-nulmeting-wrp-overkoepelend-rapport.aspx?cp=44&cs=6796>.

3 K. Lindenberg, Herinvoering van een pooierverbod? Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod, Rijksuniversiteit Groningen 2015, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2392-interne-consistentie-wsr-titel-xiv.aspx?cp=44&cs=6796>.

Wrp biedt landelijk kader voor uniform prostitutiebeleid

In zijn reactie op de onderzoeken over prostitutie wijst de minister van Veiligheid en Justitie op het belang van de inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp). De Nationaal Rapporteur steunt deze inzet van het kabinet. Het beeld dat de Nationaal Rapporteur al eerder schetste in verschillende rapporten, wordt bevestigd in de onderzoeken. Daaruit blijkt dat uniforme regelgeving over prostitutiebeleid nog steeds nodig is. Immers, niet alle gemeenten hebben prostitutiebeleid ontwikkeld. Bovendien loopt het wel aanwezige beleid, zoals de onderzoekers concluderen, in sterke mate uiteen. Die verschillen tussen gemeenten belemmeren toezicht en handhaving. Mensenhandelaren kunnen hier gebruik van maken. Eenduidige regels en consequent beleid zijn cruciaal bij de bestrijding van mensenhandel. Dat pleit – nog steeds – voor regelgeving op nationaal niveau.⁴ Daarnaast blijkt de behoefte aan een uniforme bestuurlijke aanpak op gemeentelijk niveau. Daarbij constateert de Nationaal Rapporteur op basis van de onderzoeken dat op lokaal niveau de aandacht voor de versterking van de sociale positie van prostitué(e)s achterblijft. Om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken, is echter niet alleen het opzetten van een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid van belang. De versterking van de positie van prostitué(e)s is daarvoor óók van belang.

Pooierverbod: ‘Het bestaande instrumentarium volstaat’

De Nationaal Rapporteur onderschrijft tevens de conclusies van de minister ten aanzien van het voorstel voor het invoeren van een ‘pooierverbod’. De Nationaal Rapporteur gaf reeds eerder aan dat aanvullende wetgeving vanuit het oogmerk van de bestrijding van mensenhandel niet nodig is.⁵ Het handelen van mensenhandelaren, inclusief loverboys en degenen die daarvan profiteren, valt al onder de reikwijdte van mensenhandel. Als de rechter artikel 273f Sr toepast zoals het bedoeld is, dan biedt deze bepaling samen met de zedendelicten ruim voldoende mogelijkheden om de strafwaardige gedragingen in de prostitutiesector aan te pakken. Daarnaast wringt het voorstel met het uitgangspunt in het huidige prostitutiebeleid na de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000.

Minderjarigen in de prostitutie

Prostitutie door minderjarigen is een vorm van niet-legale prostitutie die, wanneer hier derden bij betrokken zijn, snel kan uitmonden in mensenhandel.

Volgens de onderzoekers blijkt dat prostitutie door minderjarigen in de prostitutiebranche weinig voorkomt. In de vergunde branche incidenteel, en bij controles in de niet-vergunde branche worden zelden minderjarige prostitutees aangetroffen. Wel komen hulpverleners af en toe in aanraking met meisjes die seks voor geld of goederen ‘ruilen’, maar die zichzelf niet zien als prostitute. Ook constateren onderzoekers dat er signalen van minderjarige meisjes zijn die zich via internet aanbieden voor seksuele diensten, en dat minderjarige meisjes soms via internet of sociale media onder druk gezet worden om seksuele diensten aan te bieden, bijvoorbeeld door te dreigen met verspreiding van erotisch materiaal van de meisjes wanneer zij dit weigeren. Als minderjarigen in de prostitutie belanden, dan is dat volgens onderzoekers meestal in kleine netwerken, waarbij de klanten vaak uit de directe omgeving van de minderjarigen of van de vermoedelijke uitbuiters afkomstig zijn. Zij werken dan vooral in woningen en in de niet-vergunde escort. De toegenomen aandacht van de politie voor het aanbod van prostitutie op internet kan ertoe leiden dat door aanbieders van prostitu-

4 De reactie van de Nationaal Rapporteur op de novelle Wrp is beschikbaar via <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2014/voer-prostitutiewet-snel-in-maar-stel-prostitutee-niet-strafbaar.aspx>.

5 ‘De Nationaal Rapporteur over mensenhandel en prostitutie’ (27 januari 2015), <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/Archief2015/de-nationaal-rapporteur-over-mensenhandel-en-prostitutie.aspx?cp=63&cs=16790>. Dit standpunt van de Nationaal Rapporteur is weergegeven in K. Lindenberg, *Herinvoering van een pooierverbod? Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod*, pp. 28-29, https://www.wodc.nl/images/2392-volledige-tekst_tcm44-588373.pdf.

tie-niches, die er veel belang bij hebben om niet ontdekt te worden, wordt uitgeweken naar zogenoemde TOR-netwerken, aldus de onderzoekers.

De Nationaal Rapporteur moet helaas constateren dat het geen uitzondering is dat minderjarigen in de prostitutie worden aangetroffen. Zo blijkt alleen al uit de rechtspraak dat met enige regelmaat mensenhandelaars worden veroordeeld voor delicten waarbij minderjarige slachtoffers betrokken zijn.⁶ Ook geeft de hulpverlening aan regelmatig minderjarige slachtoffers van loverboys op te vangen en te behandelen. De afgelopen jaren kwam het een aantal keren voor dat een minderjarige in de (vergunde) raamprostitutie of een club heeft gewerkt of waar de mensenhandelaar het oogmerk had de minderjarige in de club te laten werken.⁷ Ook komt het voor dat minderjarigen worden klaargestoomd om vanaf hun achttiende in de raamprostitutie te gaan werken.⁸

‘Jeugdprostitutie’ is overigens een term die de Nationaal Rapporteur met opzet niet gebruikt. Deze term suggereert immers dat hier vanuit een perspectief van prostitutiebeleid (dat vrijwillige prostitutie door meerderjarigen reguleert) naar moet worden gekeken en het perspectief waarin het thuishoort, te weten een zedemisdrijf met een minderjarig slachtoffer, uit het oog wordt verloren.

Onderzoek naar de omvang van niet-legale prostitutie, waaronder mensenhandel, is lastig

Uitbuiting vindt in de vergunde, niet-vergunde én illegale prostitutie plaats. *Hoe vaak* sprake is van niet-legale prostitutie, waaronder uitbuiting, wordt uit de nulmeting niet duidelijk. Om de omvang van niet-legale prostitutie in de toekomst mogelijk wél te kunnen schatten, wordt in het onderzoek ‘Verborgen rood in beeld’ voorgesteld een pilot te starten. De bedoeling daarvan is om de registraties van verschillende organisaties dusdanig aan te passen dat binnen de registratie de identificatie van personen wordt verbeterd, waardoor de bestanden gezamenlijk volgens onderzoekers gebruikt kunnen worden om tot een schatting te komen. De minister geeft in zijn reactie aan dit voorstel voor een koppeling tussen registratiegegevens van de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en gemeenten aan de desbetreffende organisaties voor te leggen.

De voorgestelde verbeteringen in de registraties hebben betrekking op het brede begrip ‘niet-legale’ prostitutie, en niet op mensenhandel als zodanig. Het gaat de onderzoekers ook om niet-legaal niet-vergunde prostitutie, niet-legale arbeid in de prostitutie en prostitutie door minderjarigen. Ten aanzien van de voorgestelde pilot wijst de Nationaal Rapporteur op het belang van een verantwoorde methodologie en eenduidige interpretatie van begrippen. Ook andere methodologische gebreken dan een gebrekkige registratie en begripsmatige onduidelijkheden kunnen de betrouwbaarheid van een schatting immers schaden.⁹ Ondanks gebreken worden bestaande, onbetrouwbare schattingen met regelmaat kritiekloos overgenomen in nieuwe studies. Daardoor blijven onderling flink uiteenlopende cijfers circuleren. Dat bemoeilijkt uiteraard het verkrijgen van inzicht in de omvang van niet-legale prostitutie, en ook van mensenhandel.

De Nationaal Rapporteur is van oordeel dat het maken van betrouwbare schattingen van – specifieke vormen van – *mensenhandel* meer kans van slagen zou kunnen hebben op kleinere schaal: op microniveau. Wat betreft

6 Zie over dit onderwerp C.E. Dettmeijer-Vermeulen en M. Boot-Matthijssen, ‘Minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken: Ze wilde het zelf. Toch?’ *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 2014/13, <http://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/2014/ze-wilde-het-zelf-toch-nov.aspx?cp=63&cs=59417>.

7 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2014:367, ECLI:NL:PHR:2013:78 en ECLI:NL:RBLIM:2015:142.

8 Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHAMS:2013:3998 en ECLI:NL:RBMNE:2013:5594, ECLI:NL:GHARL:2014:6274.

9 Hierover nader P. G.M. van der Heijden, I. de Vries, D. Böhning en M. Cruyff, ‘Estimating the size of hard-to-reach populations using capture-recapture methodology, with a discussion of the International Labour Organization’s global estimate of forced labour’, in: *Forum on Crime and Society, Special Issue: Researching hidden populations: approaches to and methodologies for generating data on trafficking in persons* (K. Kangaspunta, red.), UN New York 2015 (verschijnt in 2015).

het in kaart brengen van mensenhandel wordt dit op internationaal niveau door de *United Nations Office of Drugs and Crime* (UNODC) beaamd.¹⁰

Tot slot

Uit de onderzoeken naar prostitutie blijkt het belang van ketensamenwerking die constante en innovatieve inzet vergt van alle partners. Over de verdere inhoud van de onderzoeken en de kabinetsreactie zal de Nationaal Rapporteur met de Minister van Veiligheid en Justitie nader van gedachten wisselen.

10 Dit naar aanleiding van een expertmeeting die UNODC in december 2013 organiseerde met wetenschappers waarbij ook de Nationaal Rapporteur vertegenwoordigd was. Zie ook het “Global Report on Trafficking in Persons” van UNODC (2014, p. 30). Zie hierover nader I. de Vries en C.E. Dettmeijer, ‘Extremely wanted: human trafficking statistics – what to do with the hodgepodge of numbers?’, in: *Forum on Crime and Society, Special Issue: Researching hidden populations: approaches to and methodologies for generating data on trafficking in persons* (K. Kangaspunta, red.), UN New York 2015 (verschijnt in 2015).