



Nationaal Rapporteur Mensenhandel
en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Prostitutie en mensenhandel

C.E. Dettmeijer-Vermeulen
Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

M. Boot-Matthijssen
S. Kragten-Heerdink

Colofon

Referentie: Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Prostitutie en mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
070 – 3704514
www.nationaalrapporteur.nl

Grafische en digitale realisatie: Studio Kers

© **Nationaal Rapporteur 2016**

Inhoud

	Lijst van figuren	7
	Gebruikte afkortingen	9
	Woord vooraf	13
1	Inleiding	15
	1.1 Mensenhandel en prostitutie	15
	1.1.1 Beschikbare mensenhandelcijfers	17
	1.1.2 Onderzoek naar mensenhandel en prostitutie	18
	1.2 Doel van dit rapport	21
	1.3 Structuur van dit rapport	21
	1.4 Terminologie	23
2	Prostitutie in Nederland	25
	2.1 Inleiding	25
	2.2 Prostitutievormen, sectoren en plaatsen	28
	2.2.1 Raamprostitutie	28
	2.2.2 Besloten prostitutie: bordelen, clubs en privéhuizen	30
	2.2.3 Escort	32
	2.2.4 Thuiswerk en de rol van internet	34
	2.2.5 Straat- of tippelprostitutie	36
	2.2.6 Andere plaatsen	36
	2.3 Prostituees	37
	2.3.1 Beweegredenen	37
	2.3.2 Migratie	39
	2.4 Prostitutie door mannen	42
	2.5 Prostituanten (klanten)	46
	2.6 Tot slot	49
3	Verschillende visies op prostitutie – nationaal en internationaal	53
	3.1 Inleiding	53
	3.2 Stromingen binnen het prostitutiedebat	54
	3.3 Debat in Nederland	58
	3.3.1 Onderzoek naar de relatie tussen prostitutiebeleid en mensenhandel	60

3.3.2	Het debat in Nederland samengevat	64
3.4	Internationale afspraken en discussies	64
3.4.1	VN-Verdrag tot Bestrijding van de handel in personen en de exploitatie van prostitutie tot anderen (1949)	65
3.4.2	VN-Vrouwenverdrag (1979)	66
3.4.3	Europese discussies	68
3.4.4	Verschuillende standpunten binnen de Verenigde Naties	72
3.4.5	Ontmoediging vraagzijde en strafbaarstelling klanten van prostituees	74
3.4.6	Prostitutie(beleid) en de bestrijding van HIV/AIDS	76
3.5	Tot slot	79
4	Prostitutiebeleid en –regelgeving	81
4.1	Inleiding	81
4.2	Gedecentraliseerd en deels gelegaliseerd	81
4.2.1	De opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000	82
4.2.2	Seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling en strafbaarheid van klanten	85
4.2.3	Prostitutieve een normaal beroep?	86
4.2.4	Welke migranten mogen in Nederland in de prostitutie werken?	92
4.2.5	Rol voor gemeenten	94
4.2.6	Aanloop naar striktere regulering	95
4.3	Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)	96
4.3.1	Oorspronkelijk wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211)	97
4.3.2	Gewijzigde voorstel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (novelle Wrp, 33 885)	98
4.3.3	Zelfstandig werkende prostituees hebben geen vergunning nodig	100
4.3.4	Geen verplicht contactmoment met de overheid vooraf	101
4.4	Tussentijdse beleidsontwikkelingen	104
4.4.1	Normalisering en versterking van de positie van prostituees	105
4.4.2	Uitstapprogramma's	107
4.5	Gemeentelijk prostitutiebeleid en -regelgeving	109
4.5.1	Verschillen tussen gemeenten – geen uniform beleid en regelgeving	109
4.5.2	Nieuw hoofdstuk prostitutie in model-Algemeen Plaatselijke Verordening (APV)	111
4.6	Aanpak van mensenhandel door gemeenten	116
4.6.1	Het belang van een regionale aanpak	116
4.6.2	Basisniveau voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel	118
4.6.3	Mensenhandelbeleid binnen gemeenten	119
4.7	Tot slot	120
5	Mensenhandel: juridisch kader	123
5.1	Inleiding	123
5.2	Juridisch kader	123
5.2.1	Mensenrechtelijk perspectief	125
5.2.2	Strafbaarstelling mensenhandel – internationale grondslagen	131
5.2.3	Dwang, vrijwilligheid en uitbuiting	132
5.2.4	Strafbaarstelling van klanten van slachtoffers van mensenhandel	137

5.3	Mensenhandel, prostitutie en slachtofferschap	139
5.3.1	Grensoverschrijdende prostitutie – art. 273f lid 1 sub 3 Sr	142
5.3.2	Voordeel trekken uit uitbuiting	148
5.3.3	Pooiers en pooierverbod	151
5.4	Tot slot	153
6	Mensenhandel in beeld	155
6.1	Inleiding	155
6.2	Kenmerken van de slachtoffers ^M van seksuele uitbuiting	156
6.2.1	Nationaliteiten van slachtoffers ^M	156
6.2.2	Minder- en meerderjarige slachtoffers ^M	158
6.2.3	Mannelijke en vrouwelijke slachtoffers ^M	159
6.3	Prostitutiesectoren van uitbuiting	160
6.3.1	Prostitutiesectoren van uitbuiting van slachtoffers ^M afkomstig uit verschillende regio's	164
6.3.2	Prostitutiesectoren van uitbuiting van minderjarige en mannelijke slachtoffers ^M	165
6.4	Slachtoffers ^M versus prostituees; welke prostituees zijn het meest kwetsbaar/ bereikbaar/zichtbaar?	166
6.4.1	De kwetsbaarheid/ bereikbaarheid/zichtbaarheid van Nederlandse prostituees	166
6.4.2	De kwetsbaarheid/ bereikbaarheid/zichtbaarheid van Oost-Europese prostituees	167
6.4.3	De kwetsbaarheid/bereikbaarheid/zichtbaarheid van Afrikaanse prostituees	168
6.4.4	De kwetsbaarheid/bereikbaarheid/zichtbaarheid van prostituees afkomstig uit overige regio's	170
6.5	Signalering van de slachtoffers ^M van seksuele uitbuiting	170
6.5.1	Door wie worden slachtoffers ^M aangetroffen; wie zijn de melders?	171
6.5.2	Waar worden slachtoffers ^M aangetroffen; welke regionale politie-eenheden melden?	174
6.5.3	Signalering van minderjarige en mannelijke slachtoffers ^M	179
6.6	Tot slot	180
6.6.1	De slachtoffers ^M	180
6.6.2	De signaleerders	182
7	Preventie en signalering	185
7.1	Inleiding	185
7.2	Kwetsbaarheid en (mogelijk) slachtofferschap	187
7.3	Prostitutiesectoren en kwetsbaarheid	192
7.4	Mensenhandel signaleren	197
7.4.1	Integrale aanpak	201
7.4.2	Signalering door exploitanten en klanten	203
7.4.3	Contactmomenten tussen overheid en prostituees	205
7.5	Bestuurlijk toezicht en handhaving	208
7.5.1	De vergunde sector	208
7.5.2	De niet-vergunde sector	212
7.5.3	Uitvoering van controles	217
7.5.4	Informatieuitwisseling en het belang van regionale samenwerking	220
7.6	Tot slot	221

8	Conclusies en aanbevelingen	223
8.1	Inleiding	223
8.2	Mensenhandel en prostitutie: complexe samenhang tussen twee begrippen	225
8.3	Prostitutie en mensenhandel in Nederland	227
8.4	Nederlands prostitutiebeleid en –regelgeving	228
8.5	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp): twee scenario's	230
8.5.1	De Wrp treedt in werking	231
8.5.2	De Wrp treedt niet in werking	232
8.6	Signaleren van mensenhandel. Enkele aanbevelingen.	233
	Lijst van geraadpleegde literatuur	239
B1	Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (geldend vanaf: 15-11-2013)	257
B2	Het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectorverdeling	259

Lijst van figuren

Hoofdstuk 6	Mensenhandel in beeld	
Figuur 1	Herkomstregio's van de slachtoffers ^M , op basis van nationaliteit (2011-2015)	157
Figuur 2	Slachtoffers ^M per herkomstregio naar minder- en meerderjarigheid (2011-2015)	158
Figuur 3	Slachtoffers ^M per herkomstregio naar geslacht (2011-2015)	159
Figuur 4a	Bekende prostitutiesectoren van uitbuiting op slachtoffer ^M niveau (2011-2015)	162
Figuur 4b	Bekende en bijgeschatte prostitutiesectoren van uitbuiting op slachtoffer ^M niveau (2011-2015)	163
Figuur 5	Slachtoffers ^M per herkomstregio naar prostitutiesector (2011-2015)	164
Figuur 6	Slachtoffers ^M per melder naar herkomstregio, op meldingsniveau (2011-2015)	171
Figuur 7	Slachtoffers ^M per melder naar prostitutiesector, op meldingsniveau (2011-2015)	173
Figuur 8	Regionale politiemeldingen (2011-2015)	174
Figuur 9	Het aantal gemelde slachtoffers ^M ten opzichte van het aantal inwoners per regionale politie-eenheid (2011-2015)	175
Figuur 10	Slachtoffers ^M per regionale politie-eenheid naar herkomstregio, op regionaal meldingsniveau (2011-2015)	176
Figuur 11	Slachtoffers ^M per regionale politie-eenheid naar prostitutiesector, op regionaal meldingsniveau (2011-2015)	177

Gebruikte afkortingen

AI	Amnesty International
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
AG	Advocaat-generaal
AMV	Alleenreizende minderjarige vreemdeling
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO	Algemeen Overleg
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CoMensha	Coördinatiecentrum Mensenhandel
CU	ChristenUnie
CVOM	Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
DDR	Duitse Democratische Republiek
DRD	De Rode Draad
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EP	Europees Parlement
ERRC	European Roma Rights Centre
EU	Europese Unie
Europol	Europese Politie
EVIM	Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EWL	European Women's Lobby

EZ	Economische Zaken
FEMM	Commissie Rechten van de vrouw en gendergelijkheid (EP)
FKK	Freikörperkultur
GAATW	The Global Alliance Against Traffic in Women
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GW	Grondwet
HEIT	Haags Economisch Interventie Team
HIV	Humaan immunodeficiëntievirus
HR	Hoge Raad
HRW	Human Rights Watch
ICRSE	International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe
ILO	International Labour Organization
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
ISZW	Inspectie SZW
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LVB	Licht verstandelijke beperking
MSE	Multiple Systems Estimation
M.	Meld Misdaad Anoniem
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NR	Nationaal Rapporteur
NVM	Nationaal Verwijsmechanisme
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
P&G292	Prostitutie en Gezondheidscentrum 292
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
PCT	Prostitutie Controle Team
PIC	Prostitutie Informatiecentrum
PvdA	Partij van de Arbeid
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
r.o.	rechtsoverweging
RSIV	Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid
RUPS	Regeling uitstapprogramma's prostituees
RvE	Raad van Europa
RvS	Raad van State
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SHOP	Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees

SIOD	Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst
SIV	Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid
SOA	Seksueel overdraagbare aandoening
SP	Socialistische Partij
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAMPEP	European Network for HIV/Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers
THB	Trafficking in human beings
Trb.	Tractatenblad
TWV	Tewerkstellingvergunning
UB	Uitvoeringsbesluit
UN	United Nations
UNODC	United Nations Office of Drugs and Crime
UK	United Kingdom
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vc	Vreemdelingencirculaire
VenJ	Veiligheid en Justitie
VER	Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VVR	Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WED	Wet op de economische delicten
Wet LB 1964	Wet op de loonbelasting 1964
WID	Wet op de identificatieplicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
WWB	Wet Werk en bijstand
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

Woord vooraf

Tegenstellingen in het prostitutiedebat lijken de laatste jaren groter te worden, ook in Nederland waar inmiddels al weer lang wordt gesproken over nieuwe prostitutiewetgeving. Prostitutie is ook geen gemakkelijk onderwerp. De dilemma's zijn groot: het gaat over het spanningsveld tussen autonomie en bescherming. Het gaat over zelfredzaamheid, maar ook over de mogelijkheid voor overheden om in te grijpen wanneer er misbruik wordt gemaakt van kwetsbaarheden. Het gaat over de mogelijkheid om de sector te monitoren, maar om niet zonder meer te verbieden. En dat in een sector waarin slachtoffer-schap niet altijd makkelijk vast te stellen is en daders hun slachtoffers in hun greep houden.

De tegenstellingen inzake prostitutie hangen in essentie samen met de manier waarop prostitutie wordt gepercipieerd: als een normaal beroep of niet. Bij een bouwvakker of bakker is dit punt niet aan de orde. Zodra het over seksuele diensten tegen betaling gaat, blijkt het echter moeilijk om feiten los te zien van morele waarden. Vanwege de aard van het werk is prostitutie een bijzonder beroep waar bijna iedereen een opvatting over heeft. Tekenend is ook dat het voor sekswerkers zelf niet vanzelfsprekend is om te vertellen dat ze dit werk doen. Op prostitutie rust in de praktijk een stigma en het is ook in Nederland – waar de exploitatie van prostitutie in principe is toegestaan – geen algemeen geaccepteerd beroep.

Als Nationaal Rapporteur is de aanpak van mensenhandel mijn uitgangspunt. Mensen moeten tegen mensenhandel worden beschermd. Iedere zichzelf respecterende samenleving moet al het mogelijke doen om mensenhandel te bestrijden. Op grond van verschillende verdragen heeft Nederland zich daartoe ook verplicht, ongeacht het vigerende prostitutiebeleid. Welk standpunt men ook inneemt over prostitutie, uiteindelijk is er één doel dat alle partijen gemeen hebben: we willen mensenhandel bestrijden. We willen voorkomen dat mensen slachtoffer worden, mensen beschermen en daders bestraffen.

Over de manier waarop dat zou moeten gebeuren, lopen de meningen echter uiteen. In debatten wordt mensenhandel vaak aangegrepen om bepaald beleid te steunen of juist te verwerpen, al dan niet met verwijzing naar onbetrouwbare of ongenuanceerde cijfers. Het is mijn taak om cijfermateriaal steeds kritisch te duiden. Wat zeggen kwantitatieve data, maar ook: wat zeggen ze niet? De op dit moment beschikbare cijfers zijn in ieder geval nog niet bruikbaar om de vraag te beantwoorden welk prostitutiebeleid het meest effectief zou zijn om mensenhandel tegen te gaan.

Voor een meer effectieve aanpak van mensenhandel blijft het van belang zicht te krijgen op de omvang van de mensenhandel die in Nederland voorkomt. Daarom moet worden ingezet op het verbeteren van bestaande schattingen van de omvang van mensenhandel, zowel in prostitutie als in andere sectoren. De ontwikkelde *multiple systems estimation* (MSE) methode biedt een veelbelovende mogelijkheid om in de nabije toekomst te komen tot een eerste betrouwbare schatting in Nederland. Hiermee zal Nederland

tevens grotendeels voldoen aan één van de indicatoren (16.2.2) die de Verenigde Naties hebben opgesteld om te meten in hoeverre landen de Sustainable Development Goals bereiken. Het gaat in dit geval om het doel een vreedzame, inclusieve samenleving te bewerkstelligen, waarmee onder meer een samenleving zonder, of in ieder geval met zo min mogelijk, mensenhandel wordt bedoeld.

Met dit rapport beoog ik vooral meer licht te werpen op mensenhandel in relatie tot prostitutie in Nederland, en op de aanpak daarvan.

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben verschillende instanties en personen bijgedragen, daarvoor ben ik hen zeer erkentelijk. Bijzondere dank aan alle medewerkers, voormalig medewerkers en stagiairs van mijn bureau, die alle een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

C.E. Dettmeijer-Vermeulen

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

Dit rapport gaat over mensenhandel en prostitutie in Nederland. Mensenhandelaren maken gebruik van kwetsbare sectoren waar de pakkans relatief klein is en de opbrengsten groot. Prostitutie is zo'n kwetsbare sector waar mensenhandel voorkomt. De kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel moet dan ook worden verkleind en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche moet worden versterkt. Hoekstenen hiervoor zijn het opzetten van een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid en de versterking van de positie van prostituees.¹ Deze aanbeveling, die de Nationaal Rapporteur in 2013 deed, geldt onverkort.²

Aanleiding voor dit rapport is de vraag van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Nationaal Rapporteur om, vanuit het perspectief van haar mandaat, bij te dragen aan het verbeteren van het inzicht in de Nederlandse prostitutiebranche.³ De Nationaal Rapporteur besteedt daarom deze keer in een afzonderlijk rapport aandacht aan mensenhandel in relatie tot prostitutie.

1.1 Mensenhandel en prostitutie

Mensenhandel is een ernstige schending van mensenrechten en van de menselijke waardigheid, en maakt inbreuk op de vrijheid van mensen.⁴ In deze termen heeft de wetgever het delict mensenhandel dan ook omschreven:

'Mensenhandel is kort gezegd het dwingen – in ruime zin – van mensen om zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van (seksuele) diensten of om eigen organen beschikbaar te stellen. (...) Mensenhandel is (gericht op) uitbuiting. Bij de strafbaarstelling van mensenhandel staat het belang van het individu steeds voorop. Dat belang is het behoud van zijn of haar lichamelijke en

1 In dit rapport wordt naar de sekswerker en de prostituee verwezen met de vrouwelijke voornaamwoorden 'zij' en 'haar'. Met deze termen worden ook mannen bedoeld die werkzaam zijn als prostitué of sekswerker.

2 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), aanbeveling 3.1 (p. 318).

3 Zoals de minister aan de Tweede Kamer communiceerde: 'De NRM zal de komende jaren, tot mijn genoegen, binnen haar huidige mandaat nog meer aandacht besteden aan de prostitutiebranche. Ik heb met de NRM afgesproken dat zij vanuit het perspectief van haar mandaat in dit kader bijdraagt aan het verbeteren van het inzicht in de prostitutiebranche', *Kamerstukken II 2013/14*, 28 638 nr. 105.

4 Mensenhandel kan zich voordoen als een vorm van georganiseerde criminaliteit, maar dat is niet altijd het geval. Mensenhandel kan grensoverschrijdend zijn en kan zich ook louter binnen de Nederlandse grenzen afspelen.

geestelijke integriteit en persoonlijke vrijheid. De staat dient strafrechtelijke bescherming te bieden tegen aantasting van het recht op die integriteit en vrijheid.⁵

Mensenhandel is strafbaar gesteld als misdrijf in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. Ondanks de aanwezigheid van een wettelijk kader bestaat er discussie over de inhoud en reikwijdte van het begrip mensenhandel. Vooral over de invulling van termen als dwang, vrijwilligheid en uitbuiting in relatie tot prostitutie lopen de meningen uiteen. Vanwege de aard van het werk, seksuele diensten tegen betaling, is prostitutie namelijk een bijzondere sector waar bijna iedereen een opvatting over heeft. Prostitutie is een moreel beladen onderwerp. Prostitutie wordt dan ook op verschillende manieren gepercipieerd: als een normaal beroep of iets wat juist nooit een normaal beroep zou kunnen zijn. Die verschillen in percepties dragen ertoe bij dat de begrippen mensenhandel en prostitutie volgens de één met elkaar overeen komen, maar volgens de ander juist uit elkaar gehouden moeten worden. Er zijn dan ook verschillende verwachtingen van het te voeren prostitutiebeleid en het effect daarvan op de omvang van mensenhandel. Over mensenhandel in relatie tot prostitutie bestaan verschillende opvattingen, waarbij zowel in Nederland als op internationaal niveau in feite telkens hetzelfde debat wordt gevoerd.

In Nederland is – net als in een aantal andere landen zoals Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland – prostitutie in beginsel toegestaan. De exploitatie van prostitutie is hier gelegaliseerd door regulering, en als uitgangspunt geldt dat prostitutie niet hetzelfde is als mensenhandel. Het Nederlandse juridische kader is ook het uitgangspunt van dit rapport: vrijwillige prostitutie door volwassenen mag, gedwongen prostitutie is strafbaar als mensenhandel. Tegenstanders van dit model van prostitutiebeleid geven aan dat legalisering van prostitutie tot meer mensenhandel leidt. Het is echter thans niet mogelijk de vraag te beantwoorden welk prostitutiebeleid het meest effectief zou zijn om mensenhandel tegen te gaan. Dat komt doordat het tot op heden op grond van bestaande studies niet mogelijk blijkt te zijn valide uitspraken te doen over de invloed van prostitutiebeleid op de omvang van mensenhandel. Ook de kwaliteit van de data waarop omvangschattingen van mensenhandel gebaseerd zijn, is nog niet goed genoeg voor het maken van betrouwbare en valide schattingen.⁶

Zowel volwassenen als kinderen moeten tegen mensenhandel worden beschermd. Deze verplichting om mensenhandel aan te pakken geldt voor alle landen die partij zijn bij, bijvoorbeeld, het VN-Palermo Protocol⁷ of het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel⁸, dan wel gebonden zijn aan de EU-richtlijn mensenhandel.⁹ Deze verplichting geldt ongeacht het gevoerde prostitutiebeleid, en dus ook voor Nederland.

5 *Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 2.*

6 Zie hierover nader *Hoofdstuk 3, §3.3; Lensvelt-Mulders e.a. 2016.*

7 Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (hierna: VN-Palermo Protocol).

8 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99.

9 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, 5 april 2011 (hierna EU-Richtlijn mensenhandel).

1.1.1 Beschikbare mensenhandelcijfers

Inzicht in aard en omvang van mensenhandel draagt bij aan het ontwikkelen van een effectievere aanpak hiervan. In dit rapport wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve data uit onderzoek en kwantitatieve gegevens die de Nationaal Rapporteur in het kader van haar taakopdracht heeft verzameld. Hiervoor zijn gegevens van Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) gebruikt, de non-gouvernementele organisatie die zorgt voor hulp en opvang, en die ook (mogelijke) slachtoffers registreert ten aanzien van wie een vermoeden van mensenhandel bestaat.¹⁰ Omdat er in Nederland geen instantie is die een formele toetsing hanteert om te achterhalen of er daadwerkelijk sprake is van slachtofferschap,¹¹ registreert CoMensha *mogelijke* slachtoffers, die al bij het geringste signaal kunnen zijn gemeld. De Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nationale Politie hebben overigens de plicht om (mogelijke) slachtoffers bij CoMensha aan te melden.¹² Een formele toetsing van slachtofferschap is hierbij niet mogelijk. Uit onderzoek naar de mogelijkheid om te komen tot multidisciplinaire identificatie van het slachtofferschap van mensenhandel, komt daarnaast naar voren dat het mogelijk is om relevante instanties hierover te *adviseren*. Het voornemen bestaat om met een pilotproject te starten om het voorgestelde model in de praktijk toe te passen. Op die manier kan worden gezien of dit tot een bruikbaar multidisciplinair advies zal leiden over slachtofferschap van mensenhandel, met toegevoegde waarde voor het slachtoffer.¹³

De mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie die in beeld zijn, vormen slechts een onbekend – en tevens niet representatief – deel van alle prostitutiegerelateerde mensenhandel die in Nederland voorkomt. Het is daarom niet mogelijk om uitspraken te doen over hoeveel slachtoffers er in Nederland in de prostitutie worden uitgebuit, of hoe de samenstelling van die groep exact is. Niettemin geven cijfers wel meer inzicht in het deel van de prostitutiegerelateerde mensenhandel die in beeld is, waaronder in welke prostitutiesectoren mensenhandel op zijn minst plaatsvindt.

Uiteindelijk is het beeld van mensenhandel niet, en misschien wel nooit, compleet. Mensenhandel speelt zich in het verborgene af en dat geldt voor een groot deel ook voor prostitutie. Voor het maken van beleid en keuzen in de aanpak van mensenhandel is het belangrijk te beseffen dat er, naast de mensenhandel die in beeld is, ook een zogenaamd *dark figure* bestaat van situaties die buiten beeld zijn en die door geen van de relevante instanties wordt opgemerkt. Zo zijn de mogelijke slachtoffers van prostitutiegerelateerde mensenhandel die wél in beeld zijn, grotendeels afhankelijk van *naar wie, waar en door wie* er gezocht wordt. Wanneer mensenhandel niet wordt gezien, betekent dit dus niet dat het er niet

10 Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) voert deze registratie uit ten behoeve van het mandaat van de Nationaal Rapporteur. Zie bijvoorbeeld [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#).

11 In een strafproces betreft een formele toetsing de vraag of een verdachte het ten laste gelegde heeft gepleegd. De strafrechter kan in een vonnis wel oordelen over slachtofferschap, maar niet alle (mogelijke) slachtoffers maken deel uit van een strafzaak.

12 Zie hierover [Hoofdstuk 5, §5.2.1](#) onder 'Melden van slachtoffers bij CoMensha'.

13 Brief minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de voortgang van het Nationaal Verwijsmechanisme Slachtoffers Mensenhandel, 28 september 2015, met daarin bijgevoegd het onderzoek van J. Murk en J. van Wijk, *Conceptmodel Multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel*, 2015. In dit conceptmodel wordt niet gestreefd naar vaststelling van slachtofferschap van mensenhandel maar naar advisering over de aannemelijkheid van mensenhandel. Dit advies vloeit voort uit de aankondiging van de minister van Veiligheid en Justitie een projectgroep op te starten die onderzoekt of en op welke wijze identificatie van slachtoffers mogelijk is, *Kamerstukken II*, Doorlichting verblijfsregeling mensenhandel, Kenmerk 530259, 23 juni 2014.

toch kan zijn. Wat betreft prostitutie betekent geen zicht daarop in ieder geval dat er een risico bestaat dat slachtoffers van mensenhandel over het hoofd worden gezien.

1.1.2 Onderzoek naar mensenhandel en prostitutie

Onderzoek naar mensenhandel en prostitutie is niet alleen ingewikkeld omdat cijfers over de werkelijke omvang van beide fenomenen ontbreken.¹⁴ Ook verschillende visies op prostitutie in relatie tot mensenhandel maken onderzoek naar deze fenomenen niet eenvoudig. Zo zijn niet alle wetenschappers het met elkaar eens over de vraag of prostitutie moet worden gezien als intrinsiek onderdrukkend en schadelijk, noch over de vraag of prostitutie als werk moet worden beschouwd.¹⁵ Uit het gebruik van bepaalde terminologie komen verschillende visies op prostitutie ook wel naar voren. Zo zijn er wetenschappers die de term ‘prostitutuee’ vermijden en in plaats daarvan spreken over ‘sekswerkers’, maar ook wetenschappers die prostituties zien als slachtoffers van geweld tegen vrouwen omdat zij het onderscheid tussen prostitutie en mensenhandel niet maken.¹⁶

Bij het doen van onderzoek naar prostitutie en mensenhandel is het steeds van belang te beseffen dat aan het begrip ‘prostitutie’ verschillende percepties ten grondslag kunnen liggen. Die percepties kunnen tot verschillende beelden leiden, variërend van iemand die vrijwillig kiest om tegen betaling seksuele diensten te verlenen als zelfstandige prostitutuee, tot een jonge vrouw uit een arm land die door criminelen wordt gemanipuleerd om in het westen in de prostitutie te gaan werken. Deze situaties komen allebei, en in verschillende gradaties tussen vrijwilligheid en dwang,¹⁷ voor. Een keuze voor één of meer van deze beelden heeft in ieder geval consequenties voor het bepalen van aard en omvang van het onderzoeksobject.¹⁸ Ook hebben deze perspectieven gevolgen voor het doen van onderzoek naar prostitutie, met name voor de gebruikte methodologie. Wanneer de omvang van het onderzoeksobject en de grenzen van dit begrip ‘prostitutie’ onbekend zijn, is het bijvoorbeeld niet eenvoudig om representatieve steekproeven te trekken. Aangezien sekswerk divers is, is het ook belangrijk rekening te houden met de invloed van de verschillende vormen. Verschil in specificiteit binnen onderzoek naar prostituties en sekswerkers kan op deze manier zelfs voor tegenstrijdige bevindingen zorgen.¹⁹

14 Zie hierover nader [Hoofdstuk 2](#) en [Hoofdstuk 3](#), §3.3.1.

15 Weitzer 2012(b); Berger 2012; Weitzer 2012(a), p. 7 (onderscheid in ‘oppression paradigm, empowerment paradigm’ en zijn alternatief van een ‘polymorphous paradigm’: ‘Unlike the other two perspectives, polymorphism is sensitive to complexities and to the structural conditions shaping sex work along a continuum of agency and subordination. [...] Victimization, exploitation, agency, job satisfaction, self-esteem, and other dimensions should be treated as variables (not constants) that differ between types of sex work, geographical locations, and other structural conditions.’). Zie ook Aronowitz 2014, p. 227.

16 Zo stelt M. Farley dat prostitutie ‘dehumanizes, commodifies and fetishizes women [...] In prostitution, there is always a power imbalance, where the john has the social and economic power to hire her/him to act like a sexualized puppet. Prostitution excludes any mutuality of privilege or pleasure [...]’, Farley e.a. 2003, p. 34, geciteerd in Weitzer 2012(b), p. 1339. Zie ook Farley 2004, p. 1094-1096; Satz 2010, p. 147.

17 Zie [Hoofdstuk 5](#), §5.2.3.

18 Vgl. Wagenaar, Altink & Amesberger 2013, p. 12, die deze verschillende percepties duiden met het oog op het bepalen van het beleidsveld en te hanteren instrumentarium.

19 Vanwesenbeeck 2013, p. 13. Een ander voorbeeld: een onderzoeksgroep binnen een onderzoek betreft alleen respondenten uit de raamprostitutie; een ander onderzoek bevat antwoorden van respondenten die zowel in de raamprostitutie werkzaam zijn als op straat tippelen. Wanneer niet duidelijk wordt gemaakt in welke sector de respondenten werken, kan dit leiden tot tegenstrijdige bevindingen omdat de sectoren zo verschillen.

Omdat op prostitutie nog steeds een stigma rust, zijn privacy en vertrouwelijkheid belangrijke kwesties. Dit kan betekenen dat mensen weigeren mee te werken of onbetrouwbare antwoorden geven om hun privacy te beschermen, of dat deelnemers zeggen wat zij denken dat onderzoekers willen horen. Omdat juist informatie van prostituees zelf waardevolle inzichten op kan leveren, is het belangrijk dat deze mogelijke kanttekeningen methodologisch worden ondervangen.²⁰ Op het terrein van onderzoek naar prostitutie en mensenhandel zijn zulke methodologische aspecten belangrijk. Bij lezing en waardering van onderzoeken is vervolgens van belang hoe de informatie wordt gelezen en begrepen.²¹ Ook hier spelen verschillende percepties namelijk een rol, bijvoorbeeld aannames over verschillende gedragsnormen van mannen en vrouwen.

Gender(stereotypering) en dubbele moraal

Het onderwerp prostitutie roept bij iedereen bepaalde associaties op. Deze associaties kunnen niet los worden gezien van de sociale context. Een persoonlijke visie op dit onderwerp wordt immers altijd in meer of mindere mate beïnvloed door de normen die in een samenleving bestaan. Om deze context beter te kunnen begrijpen, is de manier waarop er in de samenleving invulling wordt gegeven aan genderrollen relevant. In iedere samenleving bestaan verwachtingen over de seksuele rollen die mannen en vrouwen binnen die samenleving zouden moeten vervullen.

Ondanks het streven naar meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de westerse samenleving geldt doorgaans de norm dat mannen seksueel actief behoren te zijn en vrouwen passief, waarbij het normaal wordt gevonden dat mannen meer sekspartners hebben dan vrouwen.²² Bovendien wordt de man binnen deze norm gekarakteriseerd door zijn vraag naar seks en de vrouw door haar aanbod hiervan, en niet andersom.²³ Deze normen oefenen een grote invloed uit op persoonlijke perceptie van genderrollen.

Naast deze normen is er sprake van een Sexual Double Standard, die eveneens invloed uitoefent op persoonlijke percepties.²⁴ Deze dubbele standaard houdt in dat men het positiever, of minder negatief, beoordeelt wanneer mannen afwijken van de seksuele norm dan wanneer vrouwen hiervan afwijken.²⁵ Ten aanzien van mannen en vrouwen wordt op deze manier met verschillende maten gemeten en is er sprake van een dubbele moraal. Ook het beeld van de prostitutiesector wordt hierdoor beïnvloed. Zo wordt de vraag van vrouwen naar seksuele diensten van mannen vaak niet zozeer gezien als prostitutie maar als een vraag naar romantiek en intiem gezelschap.²⁶

20 Shaver 2005, p. 297 ('As a consequence, the data, regardless of how rigorously collected, are often the first aspect of the study to be challenged, especially when not in line with the commonly held stereotypes of the prostitute or prostitution. When conducting research with hidden populations — in this case, sex workers — additional strategies are required to reduce challenges to the validity of the data'). Zie uitgebreid Siegel & De Wildt 2016.

21 Brunovskis & Surtees 2010, p. 3. ('it is as important to more carefully consider which perspectives we apply to trafficking research as much as which methodologies we use. It should be a priority to move away from individualized explanations of trafficking and see victims and their social surroundings in a broader context').

22 Rudman, Fetterolf & Sanchez 2012, p. 253.

23 Smith 2011, p. 540.

24 Jonason & Marks 2009, p. 357. Zie ook: Van Mansom 2014, p. 18.

25 Marks & Fraley 2005, p. 175.

26 Richards & Reid 2015, p. 419. Over verschillende posities van mannen en vrouwen met betrekking tot onder meer stigma en ervaring van sekswerk, zie Vanwesenbeeck 2013.

Vrouwen zijn echter ook heel goed in staat om zelf te kiezen voor mogelijke (seks-)partners en nemen daartoe ook zelf het initiatief. Het beeld dat mannen meer sekspartners hebben dan vrouwen en daar actief naar op zoek zijn, kan ook verschuiven. Deze ontwikkeling lijkt onder invloed van dating-apps gaande te zijn. Een te eenvoudige benadering van de werkelijkheid kan in ieder geval leiden tot vooroordelen en stereotyperingen, variërend van het zien van alle prostituees als slachtoffer van mensenhandel tot het wegwuiven van misstanden in de prostitutiesector. Het is daarom van belang bewust te zijn van verschillende percepties, ook wat mogelijke genderrollen betreft.

Prostitutie is echter geen homogeen fenomeen, alleen al omdat niet alleen vrouwen in de prostitutie werken, maar ook mannen. Redenen waarom mensen in de prostitutie gaan werken, risico's van geweld, afhankelijkheid of uitbuiting door derden, ervaringen met autoriteiten, zichtbaarheid, aantal en type klanten, verhoudingen met collega's, en impact op de omgeving, kunnen heel verschillend zijn.²⁷ Er zijn prostituees die tippelen en er zijn prostituees die werkzaam zijn in high-class escort. Daarnaast is er sprake van mobiliteit; sommige prostituees verplaatsen zich zowel geografisch als van werkplek naar werkplek, van de ene vorm van prostitutie naar de andere, stoppen of beginnen (weer) met prostitutie, waar andere prostituees een vast raam hebben in een bepaalde Nederlandse stad of in dezelfde club of zelfstandig blijven werken. Verschillende aspecten kunnen van invloed zijn op de mobiliteit, van persoonlijke en economische omstandigheden tot de werksfeer.²⁸

Net zo min als er één type prostituee bestaat, bestaat ook niet één type slachtoffer van mensenhandel. Er zijn factoren die mensen kwetsbaar kunnen maken – of hieraan kunnen bijdragen – en daarmee het risico vergroten dat iemand slachtoffer van mensenhandel wordt. Kwetsbaarheid voor uitbuiting is echter geen vastomlijnd concept en staat niet op voorhand vast, laat staan dat de reikwijdte van dit begrip exact is vast te stellen. Dat komt omdat zowel de context waarin mensenhandel plaatsvindt, als de mate waarin iemand in staat is zich hiertegen te verweren, afhankelijk is van verschillende factoren.²⁹

Morele oordelen over prostitutie en mensenhandel zijn moeilijk te vermijden. Dat geldt voor iedereen, van burgemeester en beleidsmaker tot politieagent, journalist, wetenschapper en rechter. Persoonlijke percepties vormen een bril waardoor naar prostitutie en mensenhandel wordt gekeken. Dat besef is een eerste stap in de richting van een genuanceerde blik op mensenhandel en prostitutie, die onontbeerlijk is om te komen tot een effectieve aanpak van mensenhandel en een minder kwetsbare prostitutiesector.

Vanuit dat perspectief is het uiteindelijk van belang te zorgen dat volwassenen die er zelf voor kiezen om dit werk te doen, dit binnen de wettelijke kaders ook *kunnen* doen, en moet anderzijds worden voorkomen dat prostituees slachtoffer worden van mensenhandel, en moet worden gezorgd dat slachtoffers van mensenhandel binnen prostitutie in beeld komen en worden beschermd. Dat leidt tot de volgende vragen: zien we het wel goed? Zien we geen slachtoffers van mensenhandel over het hoofd? En zien we problemen waar ze niet zijn: zien we prostituees ten onrechte als slachtoffers van mensenhandel? Waar zitten knelpunten en mogelijkheden voor verbetering in de signalering van mogelijke slachtoffers? En in de versterking van de positie van prostituees? En tegen welke dilemma's lopen we aan in de praktijk?

27 Weitzer 2012(a), p. 18.

28 Wagenaar, Altink & Amesberger 2013, p. 28.

29 Zie hierover nader [Hoofdstuk 6](#).

1.2 Doel van dit rapport

Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan een effectieve aanpak van mensenhandel in relatie tot prostitutie. Hoe meer kennis van de prostitutiebranche, des te effectiever de aanpak van mensenhandel kan zijn. Daarom wordt eerst geschetst hoe prostitutie in Nederland eruit ziet en hoe divers deze sector is. Daarnaast vereist een effectieve aanpak van mensenhandel goede informatie en kennis over mensenhandel in deze sector.

Wat betreft kennis over mensenhandel is ten eerste het besef van belang dat geen zicht op prostitutie betekent dat ook eventuele mensenhandel in deze branche niet kan worden gesignaleerd. Aan prostitutie liggen verschillende percepties ten grondslag en dat maakt dat naar prostitutie door verschillende brillen wordt gekeken. Deze verschillende visies op prostitutie kunnen een weerslag hebben op prostitutiebeleid waarbij er zelfs sprake kan zijn van een gebrek aan helderheid en eenduidigheid in dat beleid. Omdat uiteindelijk het zicht op mensenhandel kan worden vertroebeld door verschillende visies op prostitutie, wordt in dit rapport aan dit spanningsveld uitgebreid aandacht besteed.

Ook aan het debat over prostitutiebeleid liggen verschillende visies ten grondslag. In dit debat wordt regelmatig verwezen naar percentages en cijfers over mensenhandel om argumenten voor of tegen een bepaald beleidsmodel kracht bij te zetten. Hoeveel mensen worden uitgebuit, is echter onbekend, en tot nu toe ontbreken betrouwbare en valide schattingen.³⁰ Dit rapport beoogt dan ook mede te waarschuwen voor een onjuist gebruik van cijfers. Hier is de aanpak van mensenhandel niet bij gebaat.

Ondanks de uitdagingen die dit met zich meebrengt, is signalering cruciaal voor de aanpak van mensenhandel. Door een aantal kwetsbaarheden te belichten binnen prostitutie in Nederland beoogt dit rapport tevens aanknopingspunten te bieden voor preventie van mensenhandel.

1.3 Structuur van dit rapport

Hoofdstuk 2, Prostitutie. Het beeld dat over prostitutie bestaat, wordt vooral bepaald door wat mensen zien. Meestal zijn dat beelden van raamprostitutie, dat is immers het meest zichtbaar. Maar dat beeld is onvolledig en niet representatief voor alle prostitutie in Nederland. Het hebben van een volledig beeld is van belang omdat er meerdere prostitutiesectoren zijn die van elkaar verschillen. Zulke verschillen kunnen ook relevant zijn voor de aanpak van mensenhandel. Om het beeld bij te stellen en in ieder geval te nuanceren dat prostitutie vooral in de vorm van raamprostitutie of in bordelen plaatsvindt, belicht dit hoofdstuk verschillende vormen van prostitutie of sekswerk in Nederland. Het laat zien dat niet alleen vrouwen seksuele diensten tegen betaling aanbieden, maar dat er ook mannen zijn die dit doen. Er zijn verschillende typen bedrijven en manieren waarop met seks geld kan worden verdiend. En er zijn verschillende redenen waarom mensen met prostitutie starten en waarom mensen willen betalen voor seksuele diensten. De vraag is vervolgens in hoeverre zicht bestaat op prostitutie.

³⁰ De Nationaal Rapporteur is een samenwerking aangegaan met UNODC waarbij een nieuwe schattingsmethode verder wordt ontwikkeld, zie *Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)*, p. 13.

Hoofdstuk 3, Verschillende visies op prostitutie en mensenhandel. Dit hoofdstuk begint met het toelichten van de verschillende stromingen in het prostitutiedebat. Vervolgens wordt een beeld geschetst van het debat in Nederland zoals dat wordt gevoerd in relatie tot mensenhandel. Hier wordt geconcludeerd dat het op dit moment niet mogelijk is vast te stellen of gelegaliseerde prostitutie tot meer of juist tot minder mensenhandel leidt. De eerste vraag die in dit kader beantwoord dient te worden is hoe groot de omvang van prostitutiegerelateerde mensenhandel in Nederland is. De veelbelovende *multiple systems estimation* (MSE) methode zou hierop in de nabije toekomst, naar verwachting, wel een betrouwbaar antwoord kunnen geven. Het hoofdstuk zet ten slotte uiteen hoe verschillende visies op de relatie tussen prostitutie en mensenhandel doorwerken in internationale afspraken, het Europese debat en discussies op mondiaal niveau.

Hoofdstuk 4, Prostitutiebeleid en -regelgeving. Het Nederlandse prostitutiebeleid is ingewikkelder dan het op het eerste gezicht lijkt, omdat de exploitatie van prostitutie niet overal gereguleerd is. Prostitutiebeleid is gemeentelijk beleid en deels gelegaliseerd. Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk hoe het prostitutiebeleid in Nederland in elkaar steekt sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Beleid en regelgeving met betrekking tot volwassen sekswerkers staan hierbij centraal.³¹ Het hoofdstuk bespreekt ook een aantal recente ontwikkelingen. Dat betreft met name het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp).

Hoofdstuk 5, Mensenhandel: juridisch kader. Dit hoofdstuk zet uiteen wat onder mensenhandel wordt verstaan op grond van Nederlandse wetgeving. Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht. De beschrijving van dit juridische kader illustreert de ingewikkelde relatie tussen de begrippen mensenhandel en prostitutie: in wetgeving en rechtspraak komen soms verschillende gezichtspunten naar voren bij de invulling van termen als vrijwilligheid, dwang en uitbuiting. Ook licht dit hoofdstuk het mensenrechtelijke kader toe waarin mensenhandel moet worden geplaatst. Nederland heeft zich middels verschillende internationale afspraken gecommitteerd aan het beschermen van mensenrechten en op grond daarvan aan het bestrijden van mensenhandel. Dat leidt tot een aantal concrete verplichtingen, met name op het terrein van preventie, opsporing, en bescherming van slachtoffers.

Hoofdstuk 6, Mensenhandel in beeld. Hierin worden cijfermatige gegevens gepresenteerd met betrekking tot de mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie die in beeld zijn gekomen. De cijfers omvatten informatie over de kenmerken van de mogelijke slachtoffers (nationaliteit, leeftijd en geslacht) en de specifieke prostitutiesectoren waarin zij zouden zijn uitgebuit. Deze cijfers zijn gespiegeld aan hetgeen uit prostitutieonderzoek bekend is over de populatie van in Nederland werkzame prostituees. Hieruit zijn voorts conclusies getrokken ten aanzien van de kwetsbaarheid, bereikbaarheid of zichtbaarheid van verschillende groepen prostituees. Ten slotte zet dit hoofdstuk uiteen wie de verschillende groepen mogelijke slachtoffers hebben gesignaleerd/gemeld en waar (in welke regio).

Hoofdstuk 7, Preventie en signalering. Mensen kunnen kwetsbaar zijn voor dwang en uitbuiting in de prostitutie. Dit hoofdstuk gaat nader in op verschillende aspecten die daarbij een rol kunnen spelen, waaronder factoren relevant voor preventie. Het hoofdstuk gaat vervolgens in op signalen van mensenhandel. Als er sprake is van signalen hoeft dat op zichzelf nog geen slachtofferschap van mensenhandel

31 Wanneer minderjarigen seksuele handelingen tegen betaling verrichten is altijd sprake van illegale prostitutie.

te betekenen. Dat er sprake is van – bijvoorbeeld – een verwaarloosd kind wil nog niet zeggen dat het kind ook slachtoffer is van mensenhandel. Het gaat om het signaleren van *mogelijk* slachtofferschap. Signalen die daarvoor relevant kunnen zijn, betreffen onder meer meervoudige afhankelijkheid en een sterke inperking van basisvrijheden. Hoe is de signalering van mensenhandel thans georganiseerd en waar liggen aandachts- en knelpunten en dilemma's?

Hoofdstuk 8, Conclusies en aanbevelingen. Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk waarin een aantal aanbevelingen wordt gedaan.

De inhoud van dit rapport is bijgewerkt tot 1 oktober 2016. Incidenteel is informatie van later datum vermeld.

1.4 Terminologie

Mensenhandel is gericht op uitbuiting en komt voor in verschillende sectoren waarin mensen werken of diensten verlenen, en dus ook in de prostitutie. Dit rapport gebruikt zowel de term prostituee³² als sekswerker, omdat het uitgaat van de Nederlandse context waarin vrijwillige prostitutie als werk of een vorm van dienstverlening wordt beschouwd en waarin een volwassene ervoor kan kiezen om dit werk te doen of deze diensten aan te bieden.³³ Iemand die achttien jaar of ouder is, mag die keuze maken.³⁴ Prostitutie is een juridisch begrip – het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling – en komt daarom ook in dit rapport voor. Bij sekswerk door mannen worden doorgaans andere termen gebruikt dan 'prostitutie', bijvoorbeeld 'pays' of 'gigolo's'.³⁵

Waar sprake is van minderjarigen die zich voor seks laten betalen, ligt de term 'prostitutie' niet voor de hand. Die situatie is volgens de Nederlandse wet immers verboden: klanten van minderjarigen zijn strafbaar wegens het plegen van een zedendelict. Daarom is in het geval van minderjarigen de term 'slachtoffer' beter op zijn plaats.³⁶

De termen 'loverboy' en 'pooierboy' worden in dit rapport zo veel mogelijk vermeden. Waar relevant gaat het immers om mensenhandel en dus om mensenhandelaren.

32 In dit rapport wordt naar de sekswerker en de prostituee verwezen met de vrouwelijke voornaamwoorden 'zij' en 'haar'. Met deze termen worden ook mannen bedoeld die werkzaam zijn als prostitué of sekswerker.

33 'Sekswerk' is een term die meer omvat dan alleen prostitutie, omdat sekswerk ook seksuele handelingen kan betreffen zonder direct fysiek contact, zoals via een webcam. Zo onderscheidt PROUD, een belangenorganisatie voor sekswerkers, verschillende vormen van sekswerk op grond van de manier waarop een bedrijf is georganiseerd en welke seksuele dienst(en) worden geboden. Onder het begrip 'zelfstandige sekswerker' valt dan ook een zelfstandige webcammmer of stripper, PROUD Model APV Sekswerk, juni 2016.

34 Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche voorziet in een verhoging van de leeftijd naar 21 jaar. In een aantal gemeenten is het voor sekswerkers jonger dan 21 jaar nu al niet mogelijk legaal te werken. Zie hierover [Hoofdstuk 4](#).

35 Zie [Hoofdstuk 2](#), §2.5 en §2.6.

36 Zie hierover uitgebreid [Nationaal Rapporteur 2015 \(De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling\)](#).

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk belicht prostitutie in Nederland en concentreert zich op vrijwillige prostitutie door volwassenen. Minderjarigen blijven hier buiten beschouwing. Het komt weliswaar ook voor dat minderjarigen zich beschikbaar stellen voor seksuele handelingen tegen betaling maar bij hen ligt de term ‘prostitutie’ niet voor de hand. Die situatie is volgens de Nederlandse wet immers verboden en klanten van minderjarigen zijn strafbaar wegens het plegen van een zedendelict. Daarom is in het geval van minderjarigen de term ‘slachtoffer’ beter op zijn plaats.¹

Prostitutie betreft het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met iemand tegen betaling.² Hierbij gaat het om seksuele diensten waarbij fysiek contact met een ander plaatsvindt. Sekswerk is een breder begrip dan prostitutie. Sekswerk kan ook seksuele handelingen voor iemand tegen betaling inhouden, zoals webcamseks.³ Deze vormen van sekswerk blijven hier buiten beschouwing.

Betaling kan in geld, maar dat hoeft niet. Daarnaast maakt het niet uit van wie het initiatief uit gaat, degene die de seksuele diensten vraagt of degene die deze aanbiedt. Prostitutie hoeft ook niet structureel te zijn.⁴

Ruilseks en rijsscholen

[De minister van Veiligheid en Justitie antwoordde op kamervragen over ruilprostitutie bij rijsscholen dat het aanbieden van rijlessen in ruil voor seks niet kan worden gezien als prostitutie: het gaat niet](#)

-
- 1 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2015 \(De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling\)](#).
 - 2 Zie ook art. 1 wetsvoorstel Reguleringswet prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp), waarin ‘prostitutie’ wordt gedefinieerd als ‘het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling.’
 - 3 Vgl. de belangenvereniging voor sekswerkers PROUD die een onderscheid maakt tussen verschillende typen sekswerk en seksbedrijven: seksbedrijf full service (zoals een (raam)bordeel, club, escortbedrijf), seksbedrijf non-full service en/of performance (bijvoorbeeld erotische massagesalons, peepshows), commercieel georganiseerde onbetaalde seks (zoals parenclub, seksfeesten), sekswerk op afstand (zoals webcamservice, pornografie), en zelfstandige sekswerkers, Model APV Sekswerk, juni 2016.
 - 4 Vgl. het hoofdstuk over prostitutie in de model-APV van de VNG dat prostitutie definieert als ‘het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen betaling’. ‘Het “zich beschikbaar stellen” duidt op een structurele situatie [curs. NR], zodat allerlei incidentele seksuele handelingen met een ander niet onder het begrip “prostitutie” vallen, zelfs niet als “de ander” een tegenprestatie levert. Bij “betaling” zal het veelal gaan om een geldbedrag, maar het is daar niet toe beperkt’, zie website VNG, www.vng.nl. Dit werpt in ieder geval de vraag op waar de grens ligt tussen structurele situaties en ‘allerlei incidentele seksuele handelingen.’

om het aanbieden van seksuele handelingen tegen betaling, maar om het aanbieden van een rijles. Het is daarbij van belang dat het initiatief bij de rijinstructeur ligt en zich richt op het aanbieden van een rijles. De betaling wordt voldaan door seksuele handelingen. Bij prostitutie wordt op initiatief van een prostitué een seksuele handeling aangeboden, in ruil voor een betaling'.⁵ De motie die het Kamerlid Segers over een wettelijke regeling tegen rijbewijsprostitutie vervolgens indiende, is door de Tweede Kamer verworpen.⁶

Ingevolge dit voorbeeld definieert de minister prostitutie anders nu elementen als de vorm van betaling, initiatief en frequentie in deze beantwoording een rol spelen. Deze elementen zijn echter wel relevant wat betreft de vraag waar prostitutiebeleid en –regelgeving precies op gericht is, of zou moeten zijn.

Prostitutie is een veelomvattend begrip en de ‘prostitutiebranche’ in Nederland is zeer divers. Prostitutie vindt plaats op zichtbare plekken – zoals op de Wallen in Amsterdam – maar ook op minder zichtbare plekken zoals woonhuizen. Niet alleen vrouwen werken in de prostitutie, maar ook mannen en mensen met een transgenderidentiteit. Prostituees en klanten kunnen elkaar vinden in een besloten club, maar veel vraag en aanbod van betaalde seks vindt ook online plaats, via websites of via hun eigen netwerk, waarbij al dan niet sprake is van advertenties op internet of gebruik van sociale media. Prostitutie wordt dus op verschillende plaatsen bedreven en door verschillende personen. Gezien deze diversiteit is de term ‘de prostitutiebranche’ wellicht ook niet zo geschikt. Deze verschillen en ontwikkelingen maken in ieder geval dat het ingewikkeld is om beleid te maken dat naadloos aansluit bij alle verschillen. De verschillen in verschijningsvorm zijn wel relevant voor het te voeren beleid om mensenhandel binnen prostitutie te bestrijden.

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 Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC) – gaan over vergunningenbeleid, toezicht en handhaving in de prostitutiebranche, over niet-legale prostitutie en tot slot over de sociale positie van sekswerkers.⁷ De resultaten van deze onderzoeken zijn daarnaast samengebracht in een overkoepelend en samenvattend rapport, getiteld ‘Prostitutie in Nederland anno 2014’ dat in 2015 verscheen.⁸ De bedoeling was dat deze rapporten gereed zouden zijn bij de inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp). Deze onderzoeken zouden dan dienen als een nulmeting waarna een aantal jaren na inwerkingtreding van de Wrp een vergelijking zou kunnen worden gemaakt om de effectiviteit van de wet te kunnen meten. De invoering van een landelijk uniform beleid – in de vorm van de Wrp – is echter nog niet aan de orde (zie over het Nederlandse prostitutiebeleid [Hoofdstuk 4](#)). Niettemin dragen de uitkomsten van de onderzoeken wel bij aan het inzicht in prostitutie in Nederland.

5 De minister voegde hieraan toe: ‘Wanneer rijinstructeurs rijlessen aan minderjarigen in ruil voor seks aanbieden is dit verboden. Verleiding van minderjarigen tot ontucht is strafbaar gesteld in artikel 248a van het Wetboek van Strafrecht’, *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 482.

6 Stemmingen moties Mensenhandel en prostitutie 4 oktober 2016, TK 7, 7-8-1.

7 Van Wijk e.a. 2014; Nijkamp e.a. 2014; Bleeker e.a. 2014.

8 Daalder 2015.

Bij onderzoeken naar prostitutie is het goed met enkele aspecten rekening te houden. Zo is het meeste beschikbare onderzoek gericht op prostitutie door vrouwen voor mannen, veel meer dan op mannenprostitutie (ook wel aangeduid als 'MSM' ten aanzien van mannelijke sekswerkers met mannelijke klanten), prostitutie door mensen met een transgenderidentiteit of mannelijke sekswerkers die vrouwelijke klanten hebben (MSV). Daarnaast is het van belang in het oog te houden dat de meeste studies momentopnamen zijn en geen longitudinaal onderzoek.⁹ Dat is relevant omdat binnen prostitutie in meer of mindere mate sprake kan zijn van mobiliteit.¹⁰ De bevindingen uit zulke, zij het waardevolle, onderzoeken zijn daarom niet per definitie representatief voor andere prostitutiesectoren noch van toepassing op latere momenten, of op verschillende personen en groepen.

Beschikbaar onderzoek is voor een belangrijk deel gericht op zichtbare en vergunde prostitutie door vrouwen, met name raamprostitutie in grote steden als Amsterdam¹¹, Den Haag¹², Utrecht¹³, Groningen¹⁴ en Eindhoven.¹⁵ Ook uit het onderzoek naar de perceptie van de sociale positie van sekswerkers in Nederland dat in 2015 werd gepubliceerd, blijkt een groot deel van de geïnterviewde sekswerkers werkzaam in de vergunde branche, met name in de raamprostitutie en in clubs of privéhuizen.¹⁶ Niettemin is er ook onderzoek dat meer inzicht verschaft in niet-legale prostitutie en prostitutie buiten het vergunde kader,¹⁷ al is dat minder in omvang. In dit rapport is ook onderzoek naar deze onvergunde sectoren meegenomen.

Voor de volgorde van de beschrijvingen van verschillende vormen van prostitutie, sectoren en plaatsen is de zichtbaarheid leidend. Zichtbaarheid zegt echter niets over de (relatieve) omvang. Over de omvang van verschillende sectoren binnen de prostitutie is weinig bekend. Uit de onderzoeken naar prostitutie in Nederland volgen geen cijfers over aantallen hier werkzame prostituees.¹⁸ Ook over het aantal in

9 Van Rij 2014. Een interessante studie over (gedwongen) prostitutie waarin mensen over een langere periode zijn gevolgd.

10 Zie ook Daalder 2015, p. 34.

11 Zie bijvoorbeeld Van Wijk e.a. 2010; Kuppens, Van Wijk & Nieuwenhuis 2011.

12 Heuts, Tromp & Homburg 2012; Van Groenestyn 2013.

13 Siegel 2015.

14 Goderie, Spierings & Ter Woerds 2002; Biesma e.a. 2006.

15 Biesma e.a. 2006.

16 Bleeker e.a. 2014. Voor dit onderzoek zijn ruim 360 sekswerkers geïnterviewd van wie 85 in de raamprostitutie werkzaam waren, ruim 100 in clubs of privéhuizen, 71 als escortwerkers, 57 in de thuisprostitutie, 36 werkzaam in massagesalons en 14 met sekswerkers werkzaam op andere plaatsen zoals op een tippelzone, in een SM-studio of via webcam. Interviews zijn afgenomen zowel door face-to-face gesprekken met sekswerkers werkzaam in vergunde bedrijven als telefonische interviews met zelfstandige escortwerkers en thuiswerkers die hun diensten via het internet aanbieden. Omdat de precieze omvang van het aantal sekswerkers in Nederland onbekend is en een accurate en recente schatting van de populatieverdeling over de verschillende onderdelen van de seksbranche ontbreekt, was het niet mogelijk om een landelijk representatieve steekproef te trekken. De onderzoekers hebben daarom een relatief groot aantal respondenten benaderd, met een spreiding over brancheonderdelen en regio's. Op deze manier hebben onderzoekers geprobeerd om een zo goed mogelijke afspiegeling van het landelijke beeld te verkrijgen. De grote meerderheid van de geïnterviewde sekswerkers was vrouw (93%); vijf procent man en twee procent was transgender. Bijna de helft van de respondenten was in Nederland geboren (47%), ongeveer een op de vijf kwam uit Oost-Europa (21%), vijftien procent uit Midden- en Zuid-Amerika en elf procent uit Azië.

17 Nijkamp e.a. 2014.

18 Daalder 2015.

vergunde bedrijven werkzame prostituees zijn momenteel geen betrouwbare cijfers voorhanden, ondanks het feit dat wel het aantal vergunde bedrijven op een bepaald moment bekend is.

De prostitutievormen, sectoren en plaatsen die in de volgende paragraaf worden besproken, betreffen voornamelijk (volwassen) vrouwen die in Nederland als prostituee werkzaam zijn. Paragraaf 2.5 bespreekt apart prostitutie door mannen.

2.2 Prostitutievormen, sectoren en plaatsen

2.2.1 Raamprostitutie

Bij raamprostitutie werft een prostituee zichtbaar, meestal vanaf de openbare weg,¹⁹ van achter een raam en de transactie wordt afgerond 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.²⁰ Werkruimte wordt gehuurd voor een bepaalde tijdsperiode, bijvoorbeeld een dag of een dagdeel. Raamprostituees worden in beginsel beschouwd als zelfstandigen, tenzij uit de feiten en omstandigheden blijkt dat zij in de praktijk niet als zelfstandige werkzaam zijn (zie ook Hoofdstuk 4, §4.2.3). Als zelfstandige moet een prostituee zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel die de gegevens vervolgens doorgeeft aan de Belastingdienst. Daarnaast moet de prostituee haar eigen administratie voeren en bewaren en zelf alle belastingzaken regelen.²¹

Raamprostitutie is te vinden in een beperkt aantal gemeenten in Nederland.²² In Amsterdam en Den Haag gaat het in 2015 nog om relatief grote aantallen van meer dan 300 ramen, in Groningen inmiddels een kleine 100²³ en in Leeuwarden ruim 120. In Alkmaar zijn nog ongeveer zeventig ramen, en bijna vijftig in Eindhoven. Na sluiting wegens aanwijzingen van mensenhandel vindt sinds juli in Utrecht feitelijk geen raamprostitutie meer plaats, al is de gemeente voornemens om de mogelijkheid van deze vorm van prostitutie te blijven bieden in de vorm van 162 werkruimten voor raamprostituees.²⁴ Tot 1981 vond ook raamprostitutie in Rotterdam plaats, tot 2006 in Arnhem.

19 Er zijn raamprostitutiegebieden waar de ramen zich aan de openbare weg bevinden en er zijn raamprostitutiegebieden waar sprake is van een meer besloten vorm in hofjes of inpandig in bedrijven.

20 Flight e.a. 2006, p. 75.

21 Zie website SOA Aids Nederland, www.soa aids.nl/nl/informatie-voor/prostitutie/goed-geregeld/werken-voor-jezelf. Informatie voor prostituees over werken in de prostitutie is te vinden via de website www.prostitutiegoedgeregeld.nl, een deel van de website die in 2009 tot stand gekomen is gemaakt op initiatief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in samenwerking met Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De tekst van deze site is vertaald in zeven talen: Engels, Spaans, Hongaars, Roemeens, Bulgaars, Chinees en Thai.

22 Met name in Alkmaar, Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Groningen, Leeuwarden, Haarlem, Heerenveen, Doetinchem, Deventer, Nijmegen en Almelo.

23 Per 1 januari 2016 is een deel van de Groningse raamprostitutie gesloten; dat betrof ongeveer vijftig ramen in het A-kwartier.

24 Bekendmaking bestemmingsplan Het nieuwe Zandpad, besluit omgevingsvergunning en gewijzigd prostitutiebeleid, *Stcr*. 14 oktober 2015, nr. 34990. Persbericht gemeente Utrecht, 'Een nieuwe prostitutiestraat', 24 februari 2016, www.utrecht.nl/prostitutie/actueel. Op 1 november 2016 heeft de gemeente een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van het Nieuwe Zandpad. Volgens de planning van de gemeente zou het Nieuwe Zandpad in het laatste kwartaal van 2017 in gebruik kunnen worden genomen, <https://www.utrecht.nl/ondernemen/prostitutie/>.

Voor raamprostitutie zijn in Nederland op dit moment ongeveer 1300 werkplekken beschikbaar. Dat aantal is de afgelopen jaren flink gedaald. In 1999 waren er 2096 ramen, in 2009 waren er hier nog 1466 van over.²⁵ Daarnaast is het aantal vergunningen voor raambordelen de laatste jaren gedaald. In 2006 ging het om ten minste 507 vergunningen,²⁶ in 2014 was sprake van 195 vergunningen voor raambordelen.²⁷ Daarbij is het mogelijk dat één vergunning betrekking heeft op meerdere werkplekken; een daling in het aantal vergunningen correspondeert dan ook niet evenredig met een daling van het aantal ramen. Niettemin blijkt de raamsector kleiner te zijn geworden. Zo is in een aantal gemeenten een deel van de ramen gesloten, zoals in Utrecht, Amsterdam, Den Haag, Groningen en Alkmaar. Als gezegd werd in Rotterdam en in Arnhem al eerder de gehele raamprostitutie gesloten. De Rode Draad²⁸ gaf in 2006, en wederom in 2011 aan dat in de raamprostitutie het aantal klanten lijkt af te nemen.²⁹ Het Prostitutie Informatiecentrum (PIC) in Amsterdam gaf in 2015 aan dat de verdiensten van sekswerkers in de raamprostitutie ten opzichte van voorgaande jaren zijn verminderd.³⁰

In de Nederlandse raamprostitutie zijn voornamelijk vrouwen werkzaam. Waar zij eerder vooral uit Nederland kwamen, is dat beeld de laatste decennia sterk veranderd. Uit verschillende onderzoeken naar raamprostitutie blijkt dat veel prostituees uit andere landen in Nederland werken. Daarbij zijn vrouwen uit Latijns-Amerika³¹ en uit Oost-Europa³² sterk vertegenwoordigd. Deze ontwikkeling heeft zich al een aantal jaren geleden ingezet.³³ Verschillende straten, met name in Amsterdam, kunnen elk hun eigen kenmerkende populatie hebben.³⁴ Volgens de gemeente Amsterdam is het beeld in de Amsterdamse raamprostitutie de afgelopen jaren wel veranderd. Hoewel nog veelal Roemeense, Bulgaarse en Zuid-Amerikaanse en ook Nederlandse prostituees in de raamprostitutie werkzaam zijn, zijn Hongaarse sekswerkers bijna niet meer aanwezig in het Wallengebied.³⁵

Ook in andere gemeenten met raamprostitutie is sinds de afgelopen jaren het beeld ontstaan dat de populatie werkzame raamprostituees voor een groot deel bestaat uit buitenlandse vrouwen. Zo bestaat ook in Eindhoven de populatie werkzame raamprostituees bijvoorbeeld uit vrouwen die met name af-

25 Wagenaar, Altink & Amesberger 2013.

26 Flight e.a. 2006, p. 51. Het totale aantal werd geschat op 580.

27 Daalder 2015, p. 18. Dit aantal van 195 vergunningen is verleend door negen gemeenten. Er zijn echter nog een paar andere gemeenten die raamprostitutie hebben vergund. Het werkelijke aantal vergunningen kan dan ook iets hoger liggen.

28 De Rode Draad was een stichting die zich ten doel stelde de positie van sekswerkers te verbeteren. De stichting hield in 2012 op te bestaan wegens gebrek aan subsidie.

29 Altink & Bokelman 2006; De Rode Draad 2012.

30 Wolbers 2015, p. 96.

31 In de literatuur wordt afwisselend gesproken over Zuid-Amerikaanse vrouwen en Latijns-Amerikaanse vrouwen, waarbij de laatste term overheerst. Wat betreft kwantitatieve data neemt dit rapport als uitgangspunt de indeling zoals deze wordt gehanteerd door de VN en spreekt over de regio Latijns-Amerika en de Caraïben. Daarin omvat Latijns-Amerika zowel Midden-Amerika als Zuid-Amerika. Zuid-Amerika omvat onder meer landen als Brazilië en Ecuador. Voor een overzicht van de voorkomende landen zie [Hoofdstuk 6, §6.2.1](#).

32 De indeling van landen in de wereld door de VN bevat geen onderscheid tussen landen in Midden- en Oost-Europa maar bevat alleen de categorie Oost-Europa. Oost-Europa omvat volgens deze indeling onder meer landen als Hongarije, Bulgarije en Roemenië, waarvan sommige landen in kwalitatieve onderzoeken tot Midden-Europa worden gerekend. Voor een overzicht van de landen die in dit rapport onder Oost-Europa vallen zie [Hoofdstuk 6, §6.2.1](#).

33 Aldus ook Dekker, Tap & Homburg 2006; Janssen 2007.

34 Van Wijk e.a. 2010, pp. 44-45; Nijkamp e.a. 2014, p. 199.

35 Schriftelijke informatie gemeente Amsterdam, 26 april 2016.

komstig zijn uit Zuid/Latijns-Amerika en uit Oost-Europa.³⁶ Hetzelfde geldt voor Den Haag.³⁷ Laatstgenoemde groep bestond in Den Haag de laatste jaren voor een groot deel uit Hongaarse vrouwen.³⁸ Binnen de Groningse raamprostitutie zijn al jaren Bulgaarse prostituees werkzaam.³⁹ Tot de sluiting van de ramen in Utrecht in 2013 waren hier vooral prostituees uit Oost-Europa werkzaam, vooral uit Roemenië en Bulgarije.⁴⁰ Nederlandse vrouwen waren volgens De Rode Draad uit de raamprostitutie in Utrecht vertrokken en Oost-Europese vrouwen hadden hun plaats ingenomen.⁴¹

Nederlandse prostituees lijken de afgelopen jaren in ieder geval in de raamprostitutie een minderheid. Ook recent onderzoek lijkt het beeld te bevestigen dat weliswaar een deel van de geïnterviewde raamprostituees in Nederland is geboren, maar dat een groter deel van de respondenten afkomstig is uit andere landen, vooral uit Midden- en Zuid-Amerika en uit Oost-Europa.⁴²

2.2.2 Besloten prostitutie: bordelen, clubs en privéhuizen

Bordelen en seksclubs zijn panden die voor prostitutie zijn ingericht. In een seksclub is een bar aanwezig en praten de klanten eerst met de aanwezige prostituees voordat ze naar een kamer gaan. In een privéhuus is geen bar en worden prostituees voorgesteld aan een klant, waarna ze naar een kamer kunnen gaan.⁴³ Er zijn ook massagesalons met een vergunning voor een seksinrichting.⁴⁴

In het vergunde deel van deze sector van besloten prostitutie werken prostituees – net als binnen vergunde escortbedrijven – sinds 2009 meestal via de opting-in-regeling van de Belastingdienst. Deze regeling en bijbehorend voorwaardenpakket zijn bedoeld voor opdrachtgevers en opdrachtnemers tussen wie geen sprake is van een dienstbetrekking. In de prostitutie betekent de regeling concreet dat de exploitant de noodzakelijke afdrachten doet aan de Belastingdienst en de prostituee netto loon uitbetaalt (zie [Hoofdstuk 4, §4.2.3](#)).

36 Biesma e.a. 2006, p. 56; Luijter 2014.

37 Heuts, Tromp & Homburg 2012, pp. 13-15.

38 Van Groenestyn 2013.

39 Goderie, Spierings & Ter Woerds 2002, p. 21; Siegel 2012, pp. 255-256.

40 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), p. 72-73. Uit de evaluatie van het Breed Maatregelenpakket in Utrecht, waaronder registratie van prostituees, bleek dat bijna twee derde van de geregistreerde vrouwen uit Oost-Europa kwam. Daarbij waren vooral Roemeense en Bulgaarse prostituees vertegenwoordigd (respectievelijk 28% en 29%), 17% van de geregistreerde prostituees had de Nederlandse nationaliteit. Gemeente Utrecht 2012, p. 42.

41 Dit zou samenhangen met de in Utrecht geldende registratieplicht voor prostituees, Notitie Rode Draad voor Commissievergadering 12 juni 2012, beschikbaar via website Eerste Kamer, <https://www.eerstekamer.nl>. Volgens de gemeente Utrecht hangt dit veeleer samen met de landelijk trend die al eerder is ingezet, aldus Kenniskring mensenhandel; registratie heeft de verschuiving hooguit iets versneld, [Nationaal Rapporteur \(Negende rapportage mensenhandel\) 2013](#), p. 73.

42 Bleeker e.a. 2014, p. 10. Van de 84 geïnterviewde raamprostituees is 44% in Oost-Europa geboren – in Polen, Roemenië, Bulgarije, Hongarije, Litouwen, Slowakije en Tsjechië, Wit-Rusland en Oekraïne. 19% van de respondenten is in Nederland geboren. 25% is geboren in Midden- of Zuid-Amerika. Ook andere onderzoekers geven aan dat binnen de raamprostitutie met name overwegend Zuid-Amerikaanse en Oost-Europese vrouwen actief zijn, Van Wijk 2015, p. 36.

43 Bakker & Van der Weide 2013, p. 10.

44 Zo heeft een klein aantal Thaise (erotische) massagesalons in Den Haag een vergunning als seksinrichting. Deze bedrijven kregen een vergunning kort na 2000, de opheffing van het algemeen bordeelverbod, waarmee hun eerdere illegale activiteiten werden gelegaliseerd. Deze massagesalons worden gecontroleerd als iedere andere (vergunde) seksinrichting. Mondelinge informatie gemeente Den Haag, 10 april 2015.

Uit onderzoek bleek een aantal jaren geleden dat in de clubs en privéhuizen een groot deel van de prostituees afkomstig was uit Nederland.⁴⁵ Dat leek ook op lokaal niveau – in ieder geval in Amsterdam – zo te zijn.⁴⁶ In 2014 was bijna de helft van de prostituees werkzaam in clubs en privéhuizen die voor het onderzoek naar de sociale positie van prostituees zijn geïnterviewd, in Nederland geboren. Ook is een substantieel aantal prostituees in deze sector geboren in Oost-Europa, gevolgd Midden- en Zuid-Amerika.⁴⁷ Het lijkt er op dat de groep uit Oost-Europa relatief groter is geworden dan de groep prostituees uit Zuid-Amerika. Ook deze ontwikkeling is al eerderesignaleerd. Zo werd al jaren geleden opgemerkt dat in privéhuizen, bijvoorbeeld in de regio Eindhoven, een verschuiving te zien was van Latijns-Amerikaanse naar meer Oost-Europese prostituees.⁴⁸

Sinds 2000 daalt het aantal bedrijven in deze sector.⁴⁹ Stichting De Rode Draad constateerde deze ontwikkeling ook en gaf in 2011 al aan dat deze trend zich lijkt door te zetten. Volgens De Rode Draad heeft het afnemen van het aantal clubs in de legale sector te maken met het gebrek aan klandizie waardoor clubs niet meer rendabel zijn.⁵⁰

Het aantal vergunde seksclubs, privéhuizen en sekstheaters blijkt ook in 2014 verder afgenomen te zijn.⁵¹ Een aantal jaren geleden gaven veel betrokken partijen al aan dat de daling van het aantal bedrijven veroorzaakt zou zijn door verslechterde economische omstandigheden, toename van andere prostitutievormen zoals escort, thuiswerk en door de groei van mobiele telefonie, o6-bedrijven en internet.⁵² Vanuit de prostitutiesector zelf wordt ook gewezen op de strengere regelgeving waardoor het voor nieuwe bedrijven moeilijker is geworden een vergund bedrijf te beginnen. Ook is sprake van vergrijzing van ondernemers in deze sector, en vinden weinig overnames plaats.⁵³

45 Dekker, Tap & Homburg 2006, p. 8. Dekker e.a. deden in 2006 een onderzoek onder 354 prostituees, van wie 79 werkzaam in clubs en 103 in privéhuizen. Hierbij moet worden aangetekend dat het geen representatieve steekproef betrof, maar wel goede spreiding over gemeenten en sectoren. De uitkomsten van dit onderzoek geven daarom wel inzicht.

46 Van Wijk e.a. 2010, p. 83. Van Wijk e.a. deden in 2010 onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam, waaronder naar seksclubs en privéhuizen. Uit gegevens van de Belastingdienst bleek dat ruim de helft van de ingeschreven prostituees in deze sector de Nederlandse nationaliteit had en zo'n een vijfde van Oost-Europese afkomst, de meesten daarvan (64%) uit Bulgarije, Roemenië en Polen. De rest is ongeveer gelijk verdeeld onder West-Europese, Afrikaanse (waarvan 76% Marokkaans), Zuid-Amerikaanse en Aziatische (waarvan 36% Thaise) prostituees.

47 Bleeker e.a. 2014, p. 10. Van de geïnterviewde prostituees is 47% in Nederland geboren, 20% in Oost-Europa en 15% in Midden- en Zuid-Amerika. 9% was afkomstig uit Azië.

48 Zie bijvoorbeeld Biesma e.a. 2006, p. 56.

49 In 2000 werd het aantal clubs en privéhuizen geschat op 600-700, Visser, Oomens & Boerman 2000, p. 20. In november 2010 waren er volgens de VER nog 360-370 clubs over (Wagenaar, Altink & Amesberger 2013), zie Platform Positieverbetering Prostituees, Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann, Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie, 31 maart 2014.

50 De Rode Draad 2012.

51 Daalder 2015, p. 18. Wat betreft seksclubs en privéhuizen gaat het in 2014 nog om 170 vergunningen. Opvallend is dat in 2014 nog sprake is van 77 vergunningen voor seksbioscopen/-theaters in 22 gemeenten.

52 Daalder 2007, p. 36.

53 Mondelinge informatie VER, 24 maart 2016.

Naast bordelen, privéhuizen en clubs zijn in Nederland ook seksbedrijven gevestigd die veel weg hebben van het Duitse FKK-model (Freikörperkultur).⁵⁴

Seksinrichtingen naar het FKK-model zijn ‘recreatiehuizen’ met veel voorzieningen (zwembad, sauna, restaurant), waar ook prostituees rondlopen met wie klanten zelf afspraken kunnen maken. Iedere bezoeker, zowel klant als prostituee, betaalt een dagtarief voor het verblijf in het recreatiehuis en klanten onderhandelen zelf met de prostituees. De prostituees kunnen komen en gaan wanneer ze willen.⁵⁵

Ook in een aantal sauna- en parenclubs in Nederland vindt prostitutie plaats. In enkele saunaclubs zijn dagelijks tientallen en soms meer dan honderd – vooral Oost-Europese – prostituees werkzaam. Ook in saunaclubs wordt veelal gebruik gemaakt van de opting-in regeling.⁵⁶

2.2.3 Escort

Binnen de prostitutie is ‘escort’ een breed begrip. Bij een escortservice of escortbureau bemiddelt een bedrijf tussen klant en prostituee. Het bedrijf stuurt een prostituee naar het adres van de klant, of naar elders, soms naar een hotelkamer. Het begrip ‘escortbedrijf’ met bijbehorende vergunningplicht kan tussen gemeenten verschillen (zie hierover ook [Hoofdstuk 4, §4.5.1](#)).⁵⁷ Het kan bij escort ook om een zelfstandig werkende prostituee gaan.

In veel – maar niet alle – gemeenten geldt een vergunningplicht voor escortbedrijven.⁵⁸ Het aantal vergunde escortbedrijven is de afgelopen jaren – in tegenstelling tot de locatiegebonden, vergunde sector – gestegen: van ongeveer 80 in 2006 tot 125 in 2014. Dit hangt waarschijnlijk samen met een toename van het aantal gemeenten dat een vergunningplicht voor escortbedrijven heeft ingesteld.⁵⁹

In het vergunde deel van deze sector werken prostituees sinds 2009 meestal via de opting-in-regeling van de Belastingdienst, net als in bordelen en in privéhuizen. Dat geldt ook voor een aantal high class escortbedrijven die zich in het topsegment bevinden. Deze bedrijven kenmerken zich door gezelschapen erotische dienstverlening door hoogopgeleide vrouwen waarin zij een zogenaamde ‘girlfriend expe-

54 [Nationaal Rapporteur 2007 \(Vijfde rapportage mensenhandel\)](#), p. 106. Oorspronkelijk is *Freikörperkultur* een term om naturisme aan te duiden.

55 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2007 \(Vijfde rapportage mensenhandel\)](#), p. 105.

56 Schriftelijke informatie Belastingdienst, 16 februari 2016. Zie ook Rb. Limburg 22 mei 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:4267, waarin de rechtbank overweegt dat de vrouwen allen volgens het zogenoemde opting-in-systeem werkten overeenkomstig de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 en in opvolging daarvan overeenkomstig de Vaststelling van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. Deze regeling is met het oog op sekswerkers in het leven geroepen en de verdachten waren op basis daarvan verplicht belastingen, premie zorgverzekering en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekering in te houden op de verdiensten van de vrouwen. Zij hielden 41 euro over van de 100 euro die het bedrijf aan de klant in rekening bracht voor het gebruik van een kamer en de diensten van de prostituee. De rechtbank oordeelt dat deze 60/40 verhouding in overeenstemming is met genoemde opting-in-regeling, waarin rekening wordt gehouden met een bedrag voor het gebruik van de kamer en met omzetbelasting.

57 Zie ook Winter e.a. 2016.

58 Een kwart van de gemeenten heeft (nog) geen prostitutiebeleid ontwikkeld. Van de 75% van de gemeenten die dat al wel hebben gedaan (in ieder geval 247) heeft ruim 94% escortbedrijven vergunningplichtig gemaakt. Van Wijk e.a. 2014, p. 53.

59 Daalder 2015, p. 18.

rience' bieden.⁶⁰ Over het algemeen is dit voor vrouwen die via deze bedrijven werken een bijbaan.⁶¹ Een aantal van deze vrouwen is student. Studentes zijn aantrekkelijk voor escortbedrijven omdat zij, naast jong en hoogopgeleid, een grote mate van flexibiliteit kennen.⁶² Op het aantal studenten in de seksindustrie, specifiek in de escortbranche, is momenteel nog geen duidelijk zicht. Begin 2016 is echter een onderzoeksproject gestart dat inzicht wil bieden in de houding en percepties van studenten over sekswerk. De verwachting is dat hierdoor een duidelijker beeld kan worden verkregen van het aandeel van studenten in de seksindustrie.⁶³

Er zijn ook zelfstandig werkende escorts die via websites of advertenties te vinden zijn.⁶⁴ Binnen deze groep kan sprake zijn van overlap met thuiswerkende prostituees. De Rode Draad signaleerde een aantal jaren geleden al dat steeds meer sekswerkers hun klanten werven via websites. Hierbij gaat het om prostituees die vanuit hun eigen huis werken, of zonder tussenkomst van een bureau klanten bezoeken (zelfstandige escorts), in een hotel klanten ontvangen of met enkele collega's samen een kamer of een appartement huren. De 'echte thuiswerkers' (degenen die de klanten in de eigen woning ontvangen) waren volgens De Rode Draad in 2012 in de minderheid; de meerderheid wil als zelfstandige escort werken of met anderen een ruimte huren.⁶⁵ De wens om met anderen op een locatie samen te werken vloeit ook voort uit veiligheidsoverwegingen.⁶⁶

Een nader onderscheid tussen verschillende nationaliteiten binnen de escort is niet te achterhalen. Ook uit het onderzoek naar de sociale positie van prostituees uit 2015 komt geen eenduidig beeld naar voren. Wel is duidelijk dat niet alleen Nederlandse vrouwen, maar ook prostituees van buitenlandse afkomst als escort werkzaam zijn.⁶⁷ In een eerdere studie troffen onderzoekers onder de zelfstandige escorts juist relatief veel Nederlandse vrouwen aan. In het middensegment en de onderkant van de markt sprongen met name Roemeense vrouwen in het oog.⁶⁸ Wat betreft de escortsector in Amsterdam vonden onderzoekers in 2007 dat er via de bureaus nog maar op zeer beperkte schaal Nederlandse vrouwen worden bemiddeld, met uitzondering van het hoogste segment ofwel high class escort.

Ook worden diensten van prostituees uit het Oostblok aangeboden in 'hoteltours' aldus de onderzoekers: ze worden voor een paar weken ingevlogen, werken van tevoren gemaakte afspraken in een vast

60 Ridder-Wiskerke 2012.

61 Respondenten in de escort, in het onderzoek naar de sociale positie van sekswerkers in Nederland, melden het minst aantal gewerkte uren per week. Dit komt overeen met eerder onderzoek. Ook relatief meer escortwerkers en thuiswerkers hebben naast prostitutie ook ander werk, Bleeker e.a. 2014.

62 Mondelinge informatie directeur escortbedrijf, tevens voorzitter VER, 21 april 2016.

63 Dit onderzoeksproject 'Let's Talk about Seks' is gestart aan de Universiteit van Amsterdam (Uva), zie website onderzoek, <https://researchletstalk.com/>.

64 Bakker & Van der Weide 2013, p. 11.

65 De Rode Draad 2012. Ook merkte De Rode Draad op dat veel sekswerkers in legale, vergunde bedrijven hun klanten via internet werven en in de legale bedrijven met hen afspreken.

66 Pitcher & Wijers 2014. De minister van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven dat het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) geen vergunningplicht inhoudt voor zelfstandig werkende prostituees, zie hierover [Hoofdstuk 4, §4.3.3](#).

67 Van de 70 geïnterviewde vrouwen was 66% in Nederland geboren, 19% in Oost-Europa en een minderheid van 10% in Midden- of Zuid-Amerika, Bleeker e.a. 2014, p. 10.

68 Informatie afkomstig van 'betrokkenen uit de markt zelf, scans van de websites van bureaus, ervaringen van klanten en ervaringen van opsporingsinstanties', Eysink Smeets e.a. 2007, p. 28.

hotel af en vertrekken dan weer naar een volgende locatie.⁶⁹ Internet maakt immers niet alleen escortafspraken binnen Nederland maar ook grensoverschrijdende escort gemakkelijk.

2.2.4 Thuiswerk en de rol van internet

Bij thuisprostitutie of privéontvangst werkt de prostituee vanuit huis. Er zijn verschillende manieren waarop 'thuiswerk' wordt gedefinieerd: soms als prostitutie vanuit een woning, soms als prostitutie door een sekswerker die op het eigen woonadres werkt. Individueel en zelfstandig werkende prostituees kunnen zowel vanuit huis of als escort werken; dan is er sprake van overlap van thuiswerk en escort.

Omdat informatie uit interviews met respondenten en literatuur vrijwel geen inzicht in deze sector geeft, is een eerdere beschrijving van thuisprostitutie in Amsterdam gebaseerd op een analyse van informatie op verschillende internetsites en internetadvertenties. Uit deze internetstudie uit 2010 kwam het beeld naar voren dat in deze sector vooral Nederlandse vrouwen werkzaam zijn, en deels ook vrouwen uit Oost-Europa, Latijns-Amerika en andere regio's.⁷⁰ Niettemin moet bij analyse van informatie van websites de kanttekening worden geplaatst dat het moeilijk is om betrouwbare informatie te krijgen over de vraag waar prostituees werkelijk vandaan komen.⁷¹

Advertenties op (Nederlandse) websites

Uit eerder onderzoek naar het aanbod van vrouwelijke prostituees op internet blijkt het niet eenvoudig om op basis van internetadvertenties conclusies te trekken over herkomst en nationaliteit van prostituees.⁷² Voor zover een advertentie hierover al iets vermeldt, gebeurt dat vaak in vage bewoordingen zoals 'Afrikaans' of 'exotisch'. Soms blijkt dat vrouwen zeggen dat zij Italiaans of Spaans zijn, terwijl ze in werkelijkheid Roemeens zijn en Italiaans of Spaans spreken omdat ze in die landen eerder gewerkt hebben. Wagenaar en Altink geven als mogelijke reden voor de schaarse informatie over herkomst en nationaliteit aan dat bekend is hoe de politie te werk gaat bij het controleren van prostitutie via internet, en daarbij wellicht eerder let op migranten.⁷³ Uit onderzoek van Nijkamp e.a. blijkt dat zelden personen van Afrikaanse en Aziatische herkomst wordt aangetroffen en dat vaker sprake is van Midden- en Zuid-Amerikaanse nationaliteit.⁷⁴

69 Eysink Smeets & Van Lier 2008, p. 28. Zie ook Van Wijk e.a. 2010, p. 169, waarin een bron binnen de politie spreekt over een internationale organisatie achter wat als een 'rondreizend circus' omschreven kan worden: prostituees verplaatsen zich door Europa en werken op de plaatsen die zij aandoen enkele dagen vanuit een hotel; N. van Bemmel & M. van Dongen, 'Mensenhandel verplaatst zich naar escortbranche', *Volkskrant* 12 januari 2011 (over bedrijven die vrouwen uit Oost-Europa aanbieden die hun diensten verleenden in hotels langs de snelweg).

70 Van Wijk e.a. 2010, pp. 119-131. Zie ook een aantal anekdotische verhalen over herkomst van prostituees in Biesma e.a. 2006; Goderie, Spierings & Ter Woerds 2002; Oude Breuil & Siegel 2012. Uit honderd bestuurlijke rapportages uit 2013 en 2014 blijkt dat, voor zover nationaliteiten zijn geregistreerd, veelal sprake te zijn van thuisprostitutie en escort met een Nederlandse nationaliteit, gevolgd door Roemeense, Bulgaarse en Hongaarse vrouwen, Van Wijk e.a. 2014, pp. 42-43.

71 Verkerk 2014; Wagenaar & Altink 2012, *Internetresearch*. Beschikbaar via: www.sekswerkergoed.nl/wp-content/uploads/2014/02/veldwerk-Internetresearch-laatste-versie.pdf.

72 Wagenaar & Altink zochten op 10 peildata naar advertenties en vonden 282 unieke nummers op dagbasis.

73 Wagenaar & Altink 2012, *Internetresearch*. Beschikbaar via: www.sekswerkergoed.nl/wp-content/uploads/2014/02/veldwerk-Internetresearch-laatste-versie.pdf.

74 Nijkamp e.a. 2014, p. 65. Het ging in vier verdiepingsregio's in 2014 om ongeveer een zesde van de advertenties. De vermoedelijke herkomst in het merendeel van de advertenties betrof overige gebieden die niet nader zijn gespecificeerd.

Zicht op thuisprostitutie of prostitutie vanuit woningen is niet eenvoudig. Toch ontstaat het beeld dat in 2014 sprake is van thuisprostitutie (en escort), zowel door vrouwen met de Nederlandse nationaliteit, en veelal ook door buitenlandse vrouwen, met name Roemeense, Bulgaarse en Hongaarse vrouwen.⁷⁵ In recent onderzoek naar prostitutie in Nederland wordt thuisprostitutie door gemeenten aangemerkt als de belangrijkste vorm van ‘illegale/onvergunde’ prostitutie.⁷⁶ Het is in deze bewoordingen niet onwaarschijnlijk dat termen als ‘illegaal’ en ‘onvergund’ (of: ‘niet-vergund’) met elkaar worden verward. Onvergunde, of niet-vergunde prostitutie wordt dan als illegaal gezien, als iets wat niet is toegestaan.⁷⁷ Gezien de huidige stand van wetgeving is het echter mogelijk dat een gemeente geen regels stelt met betrekking tot prostitutie en er dus ook geen regels zijn die kunnen worden overtreden (zie [Hoofdstuk 4](#)). ‘Onvergund’ of ‘niet-vergund’ kan daarom ook *legaal* zijn. Daartoe bevraagde gemeenten hebben in ieder geval geen goed zicht op de niet-vergunde prostitutie, noch op illegale seksbedrijven.⁷⁸

Nijkamp e.a. inventariseerden in 2014 het aanbod van prostituees op internet door op de acht grootste en drukst bezochte websites het totale advertentieaanbod te scannen. Zij brachten het ogenschijnlijke enorme aanbod van ruim 28.000 terug tot 8.685 unieke telefoonnummers waarmee prostituees op een willekeurig dag adverteren op internet. De onderzoekers geven daarbij aan dat het lastig is te bepalen om hoeveel prostituees het uiteindelijk gaat. Zo is een deel van de op internet adverterende prostituees (uitsluitend) werkzaam in de vergunde sector en is het aantal unieke telefoonnummers niet synoniem aan het aantal prostituees: sommige prostituees maken gebruik van meerdere werktelefoons en anderen laten door derden afspraken maken via hetzelfde telefoonnummer.⁷⁹ Zij concluderen dan ook dat het aanbod op internet niet zo omvangrijk is als het in eerste instantie lijkt, maar dat een schatting van het aantal prostituees op basis van in advertenties vermelde telefoonnummers niet goed mogelijk is.⁸⁰

Flexibele vormen van prostitutie via internet zullen blijven toenemen. Daarnaast maken internet en sociale media prostitutie meer en meer onzichtbaar, moeilijker om grip op te houden omdat controle ingewikkelder wordt. Relatief nieuw zijn ontwikkelingen waarbij vraag naar en aanbod van seksuele diensten rechtstreeks bij elkaar worden gebracht via apps.⁸¹ Dat kan de rol van een bemiddelaar – zoals een traditioneel, vergund escortbureau – overbodig maken. Het is de sekswerker zelf die bepaalt of zij haar diensten aanbiedt en niet degene die daar om vraagt die af kan gaan op een geadverteerd aanbod. Apps als Grindr worden al langer door mannelijke prostitués gebruikt (zie hierna, §2.4). Naast deze ontwikkelingen ligt het voor de hand dat aanbieders van prostitutie-niches – die er veel belang bij heb-

75 Van Wijk e.a. 2014, pp. 42-43. Dit beeld is gebaseerd op honderd bestuurlijke rapportages uit 2013 en 2014, voor zover nationaliteiten daarin zijn geregistreerd.

76 Van Wijk e.a. 2014, p. 46.

77 ‘Het aantal geschatte illegale en onvergunde seksinrichtingen is respectievelijk 97 en 187, waarbij sprake kan zijn van overlap omdat gemeenten niet altijd het onderscheid weten. In beide gevallen betreft het vaak thuisprostitutie’, Van Wijk e.a. 2014, p. 46. Zie ook Van der Ven 2014 (‘Ook niet-vergunde prostitutie komt in de beschreven vormen voor. Dit is officieel niet toegestaan’).

78 Van Wijk e.a. 2014, pp. 39-40.

79 Nijkamp e.a. 2014, pp. 144-145.

80 Nijkamp e.a. 2014, p. 145.

81 Zo werd in Duitsland in april 2014 Peppr gelanceerd, als ‘the first mobile web-app for booking erotic entertainment’. Na aanpassingen lanceerde de initiatiefnemer een nieuw concept, ‘Ohlala’, M. Butcher, ‘Ohlala, An Uber For Escorts, Launches in Berlin, Plans Global Rollout’, *TechCrunch* 10 augustus 2015, <http://techcrunch.com/2015/08/10/ohlala-an-uber-for-escorts-launches-in-berlin-plans-global-rollout/#.6dbzxp:59pT>. “Uber for escorts”, *Business Insider UK* 13 augustus 2015.

ben niet door de politie ontdekt te worden – uitwijken naar Tor-netwerken⁸² waarmee het mogelijk is om anoniem actief te zijn op internet.⁸³

Internetveldwerk

Omdat steeds meer seksuele diensten worden aangeboden via internet benaderen veel gezondheidsprofessionals die zich bezig houden met prostitutie, sekswerkers via seksadvertentiewebsites om met hun doelgroep contact te blijven houden. Zij geven ook aan dat internetveldwerk een steeds groter onderdeel van hun werkzaamheden wordt. Uit het onderzoek ‘Van sekssite naar de spreekkamer’ blijkt dat internetveldwerk een sterke meerwaarde heeft in het bereiken van een moeilijk bereikbare groep als sekswerkers, die berichten over gratis soa-onderzoek waarderen en deze ook in de toekomst willen ontvangen.⁸⁴ Inmiddels heeft het Prostitutie en Gezondheidscentrum 292 (P&G292, Amsterdam) voor de gezondheidsprofessionals het ‘Handboek internetveldwerk voor prostitutie’ ontwikkeld. Op verzoek van (GGD-)professionals in het werkveld is deze methode door het prostitutieteam van Soa Aids Nederland landelijk uitgezet.⁸⁵

2.2.5 Straat- of tippelprostitutie

Bij straat- of tippelprostitutie werft de prostituee een klant op straat. De seks vindt plaats in de auto of op een afwerkplek. Legale straatprostitutie vindt op daartoe aangewezen plekken – ‘tippelzones’- nog plaats in enkele gemeenten – Utrecht, Arnhem, Groningen en Nijmegen. In de meeste gemeenten is op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) straatprostitutie niet toegestaan. In gemeenten waar straatprostitutie verboden is, is een zogenaemde ‘cardate’ een vorm van illegale prostitutie.⁸⁶

2.2.6 Andere plaatsen

Prostitutie vindt ook op andere locaties dan hiervoor genoemd plaats. Reeds in 2007 signaleerde de Nationaal Rapporteur dat naast de traditionele legale seksbedrijven er ook andere bedrijven zijn die onder dekmantel seksuele diensten tegen betaling aanbieden, zoals sommige massagesalons, (homo) sauna’s, parenclubs, kapsalons, nagelstudio’s en zonnestudio’s, en horecagelegenheden waaronder thee- en koffiehuisen.⁸⁷ Uit recenter onderzoek ontstaat in grote lijnen hetzelfde beeld, waar onderzoekers in ‘aflopende mate van bewijsbaarheid’ verschillende verschijningsvormen noemen van ‘niet-vergunde’ prostitutie: bedrijfsmatige thuisprostitutie en niet-vergunde escort, straatprostitutie buiten de tippelzones, niet-vergunde massagesalons, hotelprostitutie en prostitutie vanuit bungalowparken en campings, prostitutie in seksbioscopen, parenclubs en sauna’s, en prostitutie op cruiseplaatsen en vanuit horecagelegenheden.⁸⁸ In hoeverre verborgen vormen van prostitutie toenemen, blijft onduidelijk. Wel geven respondenten aan dat prostitutie binnen etnische groepen waarvoor niet geadverteerd wordt,

82 ‘Tor’ staat voor The Onion Router en is een open netwerk voor anonieme communicatie. Herkomst en bestemming van berichten is niet te achterhalen. Dit maakt anoniem internetverkeer mogelijk.

83 Nijkamp e.a. 2014, p. 148.

84 Dit onderzoek vond in 2014 plaats in de regio’s Noord-Holland en Flevoland.

85 Website Soa Aids Nederland, www.soaids.nl/nl/professionals/doelgroep/prostitutie/internetveldwerk.

86 ‘Parkeerplaats A59 dicht vanwege prostitutie’, NOS 28 januari 2015, <http://nos.nl/artikel/2015933-parkeerplaats-a59-dicht-vanwege-prostitutie.html>.

87 Nationaal Rapporteur 2007 (Vijfde rapportage mensenhandel), p. 104.

88 Nijkamp e.a. 2014, p. 134 e.v.

in het geheel onopgemerkt blijft.⁸⁹ Het is van belang om op plaatsen waar prostitutie verborgen is, het zicht te vergroten om eventuele misstanden te kunnen signaleren.

2.3 Prostituees

2.3.1 Bewegredenen

De vraag waarom mensen beginnen met werken in de prostitutie is er een die tot op heden tot veel discussies leidt, ook in wetenschappelijk onderzoek naar prostitutie. Waar men aan de ene kant van het spectrum uitgaat van prostitutie als een vorm van werk waar vrijwillig voor gekozen zou kunnen worden, gaat men er aan de andere kant vanuit dat prostitutie per definitie als intrinsiek onderdrukkend en schadelijk voor de prostituee moet worden gezien (zie [Hoofdstuk 1](#), en [Hoofdstuk 3](#)). Het beeld dat uit verschillende onderzoeken naar voren komt, laat in ieder geval zien dat drijfveren en bewegredenen om met prostitutie te beginnen voor ieder individu heel anders kunnen zijn.

In ieder geval is het van belang dat iemand dit niet alleen uit vrije wil doet maar ook dat iemand weet waar zij mee begint. Zo schrijft een ex-sekswerker in een voorlichtende publicatie over werken in de prostitutie: 'Als je gaat werken terwijl je niet met je twee beentjes op de grond staat, kun je grote problemen verwachten [...] Als je besluit om te gaan werken als prostituee terwijl je het eigenlijk verschrikkelijk vindt, zijn de consequenties nog veel harder dan een paar jaar bikkelen als schoonmaker. Het werk is nu eenmaal niet voor iedereen weggelegd.'⁹⁰ Ze onderstreept dan ook dat het belangrijk is dat iemand die overweegt om in de prostitutie te stappen, zich eerst verdiept in het onderwerp en de mogelijkheden.⁹¹ Ze geeft aan dat prostitutie niet helemaal een normaal beroep is: 'er botsen te veel normen en waarden, emoties en andere moeilijke dingen tegen elkaar'. Dat hangt samen met het stigma en taboe dat op prostitutie rust. Als mogelijke consequenties noemt ze het verlies van zelfrespect, van respect voor en vertrouwen in mannen, een hekel aan seks, een gevoel van minderwaardigheid en spijt er ooit aan begonnen te zijn terwijl de klok niet meer kan worden teruggedraaid.⁹²

Sekswerkers noemen verschillende redenen waarom zij met prostitutie zijn begonnen. In het onderzoek 'Sekswerkers aan het woord: De sociale positie van sekswerkers in Nederland' uit 2014 is onder de 364 geïnterviewde sekswerkers⁹³ de vaakst genoemde reden om met het werk te beginnen dat zij geld nodig hadden om zichzelf dan wel hun familie te onderhouden (37%). Daarnaast gaf ruim een kwart van de respondenten in dit onderzoek aan begonnen te zijn met het werk omdat het hen leuk leek. Andere vaker genoemde redenen waren dat er gedacht werd op deze manier meer geld te verdienen dan via een andere baan (23%); vanwege financiële nood/schulden (22%); omdat de respondent niet aan een andere baan kon komen (15%); via vrienden/vriendinnen die ook als sekswerker werk(t)en (9%) en omdat iemand zou hebben geadviseerd te gaan werken als sekswerker (3%). Vier procent van de respondenten gaf aan te zijn overgehaald door iemand anders, uit toelichting bleek dat bij acht van deze antwoorden

89 Van Wijk e.a. 2014, pp. 45-46.

90 Majoor 2015, pp. 66-68.

91 Majoor 2015, p. 3.

92 Majoor 2015, p. 67.

93 Bleeker e.a. 2014. Hoewel een landelijk representatieve steekproef niet mogelijk is, hebben onderzoekers gestreefd naar een zo goed mogelijke afspiegeling van het landelijke beeld. Over de onderzoeksmethodologie, zie hiervoor, §2.1, n. 16.

sprake was van iemand door wie de respondent gedwongen werd tot sekswerk.⁹⁴ Uit een enquête onder 106 raamprostituees in Amsterdam die werkzaam zijn in het Wallengebied komt naar voren dat naast bovengenoemde redenen ook zelfstandigheid en onafhankelijkheid wordt genoemd als reden om als sekswerker te gaan werken.⁹⁵ Een mogelijke verklaring voor deze toevoeging is dat bij deze specifieke vorm van sekswerk – raamprostitutie – de prostituee immers in principe onafhankelijk en zelfstandig werkt; zij werft zelf haar klanten en onderhandelt over de prijs en te verlenen diensten.⁹⁶ Soortgelijke overwegingen spelen ook bij prostituees die zelfstandig vanuit huis of als escort willen werken.

Dat het verwerven van inkomen de voornaamste reden is om met sekswerk te beginnen volgt ook uit een eerder onderzoek uit 2008 door de GGD Amsterdam waarvoor gesprekken met 1800 raamprostituees zijn gevoerd.⁹⁷ Ook in onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam van Van Wijk en anderen uit 2010 komt hetzelfde beeld naar voren. Volgens respondenten van diverse organisaties (politie, Openbaar Ministerie (OM), Belastingdienst en maatschappelijke organisaties) werken de meeste prostituees in de raamprostitutie vanwege financiële redenen. Dit geldt volgens hen in het bijzonder voor de Oost-Europese prostituees. Belangrijke redenen om geld te willen verdienen zouden zowel het aflossen van schulden als het onderhouden van familie in het thuisland zijn.⁹⁸

Vanwesenbeeck stelt op basis van Nederlandse en internationale onderzoeksliteratuur eveneens dat het verwerven van inkomen de grootste motivatie is om met sekswerk te beginnen. Vaak wordt voor sekswerk gekozen omdat alternatieve opties zo goed als ontbreken en zorgt prostitutie vaak simpelweg voor het meeste geld. Na het financiële aspect is vroeg slachtofferschap van een zedendelict ('sexual victimization') een tweede vaak benoemde – en bediscussieerde – achtergrondfactor voor sekswerk, vooral wat betreft vrouwelijke prostituees.⁹⁹ Het besluit over te gaan tot sekswerk en zich hierin te handhaven zou door de ervaring van stigma's gemakkelijker worden gemaakt. Het kan daarbij gaan om het behoren tot een seksuele minderheid dan wel van het hebben van een afwijkende gender of het zijn van zedenslachtoffer: omdat er al ervaring is met dit soort stigma's zouden stigma's rondom sekswerk voor sommigen een minder hoge drempel vormen om met prostitutie te beginnen.¹⁰⁰ Een andere genoemde reden om te kiezen voor sekswerk is omdat het men leuk lijkt, voornamelijk vanwege seksueel genot, maar ook vanwege onafhankelijkheid en sensatie.¹⁰¹ Voor mannelijke sekswerkers wordt soms eerder seksueel plezier benadrukt dan slachtofferschap.

Ook mensenhandel kan een reden tot sekswerk zijn. Over de vraag wat onder mensenhandel, en onder dwang en uitbuiting wordt verstaan, wordt soms echter verschillend gedacht, ondanks een bestaand wettelijk kader (zie [Hoofdstuk 5, §5.2.3](#)). Ook internationaal bestaat geen overeenstemming over deze

94 Bleeker e.a. 2014, pp. 22-23.

95 Wolbers 2015.

96 Van Wijk e.a. 2010, p. 31.

97 Van der Helm 2008, p. 7.

98 Van Wijk e.a. 2010, p. 48.

99 Vanwesenbeeck 2013, p. 13. Vanwesenbeeck wijst er op dat de literatuur over dit onderwerp gekenmerkt wordt door sterke tegenstrijdige bevindingen en methodologische beperkingen die vooral samenhangen met de specificiteit van de groep sekswerkers waar onderzoek naar wordt gedaan.

100 Vanwesenbeeck 2013, p. 15 ('[t] he experience of (early) stigma, either as a sexual minority, a gender "deviant," or a sexual victim, makes it easier to decide to cross the line to become a commercial sex worker or to cope with its reality').

101 Vanwesenbeeck 2013, pp. 11-13.

definities, waardoor schattingen inzake dwang en mensenhandel binnen prostitutie sterk lijken te verschillen (zie hierna [Hoofdstuk 3](#)).

2.3.2 Migratie

In veel landen komen prostituees uit verschillende landen voor en hebben zij verschillende nationaliteiten. prostitutie is in Europa een internationaal en grensoverschrijdend fenomeen waarbij zowel vrouwen als mannen uit andere Europese landen en andere continenten betrokken zijn. Al vanaf de negentiende eeuw zijn buitenlandse vrouwen in de Nederlandse prostitutie werkzaam, toen nog vooral vanuit omringende landen en koloniën. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is een opvallende instroom van mensen in de seksindustrie uit Azië, Afrika en Latijns-Amerika in Europa zichtbaar.¹⁰²

De grote stroom migrantensekswerkers naar West-Europa komt echter pas op gang in de loop van de jaren tachtig. Deze migranten kwamen vooral uit Zuidoost-Azië, West-Afrika en Latijns-Amerika. De komst van deze stroom migrantensekswerkers leidde tot grote diversiteit onder sekswerkers. Vanaf de jaren negentig neemt ook het aantal transgenders in Nederland toe, met name uit Thailand en Ecuador.¹⁰³ Tegenwoordig is er veel migratie van Midden- en Oost-Europese vrouwen naar West-Europa die in Nederland in de prostitutiesector gaan werken.¹⁰⁴

In de laatste paar decennia is migratie in het algemeen toegenomen en is het aandeel van vrouwelijke migranten groter geworden.¹⁰⁵ Dat wordt ook wel de ‘feminisatie van migratie’ genoemd.¹⁰⁶ In Nederland zijn verschillende groepen migranten werkzaam in de prostitutie, al verschilt hun aanwezigheid mogelijk per sector. Naast Nederlandse vrouwen zijn in ieder geval vrouwen uit Oost-Europa, Azië, en Latijns-Amerika zichtbaar in de prostitutie.

Al enkele jaren lijkt sprake te zijn van een daling van (West-)Afrikaanse vrouwen in de prostitutie.¹⁰⁷ Prostituees uit Afrikaanse landen worden tegenwoordig in ieder geval nauwelijks aangetroffen in de vergunde en niet- of onvergunde branche.¹⁰⁸ Niettemin blijft hier alertheid geboden omdat in ons omringende landen een toename van het aantal Nigeriaanse slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie wordt waargenomen.¹⁰⁹

102 Boidi, El-Nagashi & Karner 2009, p. 9, ('The transnational character of sex work is a global contemporary development. Regarding this internationalisation, Europe is no exception. From the end of the 1970s, migration within the sex industry in Europe implied mostly women from South Asian, Latin American and African countries').

103 Janssen 2007, pp. 5-6.

104 Boidi, El-Nagashi & Karner 2009, p. 9.

105 Monzini 2005.

106 Boidi, El-Nagashi & Karner 2009, p. 9; Agustín 2007, p. 23; Janssen 2007, p. 33; [Nationaal Rapporteur 2002 \(Eerste rapportage mensenhandel\)](#), pp. 7-9, 78-80.

107 Daalder 2015, p. 22.

108 Nijkamp e.a. 2014, p. 57, 63. Vgl. Van Wijk e.a. 2010, p. 171 (Respondenten uit het onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam noemen de volgende kwetsbare groepen die werkzaam zijn in Amsterdam: 'In de eerste plaats zijn dat prostituees uit Oost-Europa, in het bijzonder Hongaren, Roemenen en Bulgaren. Ten tweede zijn er de autochtoon Nederlandse vrouwen van begin 20 jaar. In de derde plaats worden de vrouwen uit Afrikaanse landen (vaak Nigeria) genoemd en tot slot de Chinese vrouwen').

109 [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 27.

Onderzoekers wijzen er op dat beslissingen om te migreren voor sekswerk vaak zijn gemotiveerd door een verlangen naar verbetering van persoonlijke omstandigheden of om familieleden thuis te ondersteunen. Een aantal vrouwen werkte al als prostituee in hun land van herkomst.¹¹⁰ De belangrijkste redenen om te migreren kan zijn dat iemand elders meer kan verdienen dan het inkomen dat iemand zou genereren wanneer ze thuis zou blijven.¹¹¹

Oost-Europa

Voor zover zichtbaar is de huidige dominantie van Oost-Europese prostituees in de Nederlandse prostitutie opvallend. Prostituees uit met name Roemenië, Bulgarije en Hongarije zijn zichtbaar in de raamprostitutie, maar zijn ook werkzaam in clubs en privéhuizen, als escort, vanuit woningen of in massagesalons. Naar verhouding lijken veel prostituees uit Hongarije, Bulgarije en Roemenië in de prostitutie te werken, zowel in het vergunde als het niet-vergunde (en deels illegale) deel.¹¹² Ruim een vijfde van de respondenten uit het onderzoek naar de positie van sekswerkers in Nederland uit 2014 komt oorspronkelijk uit landen als Polen, Roemenië, Bulgarije, Hongarije, Litouwen, Slowakije en Tsjechië. Enkele respondenten kwamen uit Wit-Rusland en uit Oekraïne.¹¹³

De seksindustrie in West-Europa kent al vanaf 1989¹¹⁴ een constante toename van het aantal vrouwen afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa, waaronder uit Macedonië, Polen, Tsjechië en Albanië.¹¹⁵ Uit verschillende studies blijkt dat Midden- en Oost-Europese vrouwen al langer sterk aanwezig zijn in de raamprostitutie in verschillende steden. Zo werkten in de Groningse raamprostitutie al rond het jaar 2002 veel vrouwen uit Oost-Europese landen, met name uit Bulgarije.¹¹⁶

Ook Daalder signaleert in 2007 een toename van prostituees uit landen van Oost-Europa die onder de Europese Economische Ruimte (EER) vallen en daardoor over het algemeen legaal werkzaam zijn als prostituee. Zij leken voor een deel de plaats in te hebben genomen van prostituees uit Rusland, Roemenië, Bulgarije en Latijns-Amerikaanse landen die toen over het algemeen niet over de vereiste papieren beschikten.¹¹⁷

Ook in Alkmaar lijkt het er op dat al sinds langere tijd een groot deel van de raamprostituees afkomstig is uit Oost-Europa.¹¹⁸ Hetzelfde geldt voor de raamprostitutie in Den Haag en eerder in Utrecht. Ook in de Amsterdamse raamprostitutie is al langere tijd sprake van een grote groep Oost-Europese prostituees. Volgens Van Wijk en anderen lijkt het erop dat vrouwen die al langere tijd op de Wallen hebben gewerkt,

110 Petrunov 2014, p. 163, verwijzend naar onder meer Agustín 2007; Aronowitz 2009.

111 Petrunov 2014, p. 163, verwijzend naar onder meer Agustín 2007.

112 Van Wijk e.a. 2014, p. 44.

113 Bleeker e.a. 2014, p. 10.

114 Het jaar van de val van de Muur in Berlijn en het jaar waarin de communistische regimes in voormalig Tsjecho-Slowakije, Bulgarije, Polen, de voormalige Duitse Democratische Republiek (DDR) en Roemenië vielen.

115 Janssen 2007, verwijzend naar Brussa 1998; Kempadoo 2001.

116 Goderie, Spierings & Ter Woerds 2002.

117 Daalder 2007, p. 81.

118 Boidi, El-Nagashi & Karner beschrijven bijvoorbeeld dat er in 2003-2004 in Alkmaar een Nederlandse taal cursus werd aangeboden aan 40 Bulgaarse, Roemeense, Slovaakse, Poolse en Tsjechische raamprostituees. Zij waren de gekozen doelgroep omdat op dat moment daar de meerderheid van de lokale sekswerkers uit Midden- en Oost-Europa kwam. Boidi, El-Nagashi & Karner 2009, p. 109.

worden weggeconcurrereerd door Oost-Europese prostituees.¹¹⁹ Respondenten uit dit onderzoek naar de Amsterdamse prostitutiebranche gaven aan dat vanaf 2004 een grote toestroom vanuit Oost-Europa op gang is gekomen, voornamelijk uit Hongarije en nadien ook uit Roemenië en Bulgarije.¹²⁰ Ook in niet-vergunde of illegale sectoren en in tijden waarin deze groep nog niet in Nederland mocht werken, troffen verschillende onderzoekers al langere tijd prostituees uit Midden- en Oost-Europa.¹²¹ Het was ook al rond 2002 echter lastig om hier goed zicht op te krijgen.¹²²

Al met al duiden deze bronnen erop dat Oost-Europese prostituees al langere tijd aanwezig zijn in Nederland. Ook toen nog niet veel landen uit deze regio lid waren van de EU waren deze vrouwen al werkzaam in de raamprostitutie en in clubs. Later werd het voor migranten uit deze landen makkelijker legaal te werken in Nederland, toen onder andere Hongarije, Tsjechië en Polen in 2004, en Roemenië en Bulgarije in 2007, toetraden tot de EU (zie hierover [Hoofdstuk 4, §4.2.4](#)).

Azië

Ook vrouwen uit Zuidoost-Azië maakten deel uit van de grote stroom migrantensekswerkers die in de loop van de jaren tachtig van de vorige eeuw op gang kwam. Vanaf de jaren negentig zouden ook Thaise transgenders hun intrede doen in de prostitutie in Nederland.¹²³ Er zijn Aziatische prostituees werkzaam in de raamprostitutie¹²⁴ en ook in privéhuizen en clubs en als escort.¹²⁵ Een deel van de respondenten uit het onderzoek 'Sekswerkers aan het woord: De sociale positie van sekswerkers in Nederland in 2014' komt oorspronkelijk uit Azië en met name uit Thailand.¹²⁶ Aziatische prostituees komen vooral in beeld bij Thaise massagesalons en in de Chinese beautybranche.

Bijna tien jaar geleden merkte De Rode Draad al op dat Thaise massages steeds populairder werden.¹²⁷ Al eerder werd ook de grote groei van het aantal Thaise massagesalons gesignaleerd. Ook werd het tempo waarin salons weer verdwijnen, opgemerkt. Daarnaast zag men het aantal Chinese massagesalons in grote en ook steeds meer in middelgrote steden toenemen. Veldwerkers van De Rode Draad in Amsterdam merkten op dat er in bedrijven die bekend stonden als 'typisch Thais' nu Chinese vrouwen werkten die Chinese klanten ontvingen.¹²⁸ Niet in alle massagesalons vindt prostitutie plaats. Niettemin is prostitutie in massagesalons geen nieuw fenomeen.¹²⁹ Deze salons kunnen een vergunning hebben als seksinrichting, namelijk als erotische

119 Van Wijk e.a. 2010, p. 47.

120 Van Wijk e.a. 2010, p. 56.

121 Zo vonden Korf e.a. ook aanwijzingen voor het bestaan van horecagelegenheden met Turkse eigenaren in Amsterdam West en -Zuid waar (escort)prostitutie door Oost-Europese vrouwen zou worden aangeboden (voornamelijk Bulgaarse en Roemeense vrouwen), Korf e.a. 2005, pp. 73-75, 80-81.

122 Goderie e.a. vonden in 2002 bijvoorbeeld Oost-Europese prostituees zonder geldige verblijfsvergunning in de straatprostitutie van Rotterdam ('busjes met Poolse of andere Oost-Europese vrouwen') en Groningen ('Poolse vrouwen, of vrouwen uit een ander Oost-Europees land, die sinds twee jaar af en toe op de tippelzone verschijnen'); thuisprostitutie in Rotterdam (Oekraïne en Rusland), animeerbars in Rotterdam (Rusland en Litouwen), escort in Twente (Polen), escort in Noord-Limburg (Rusland, Polen en Litouwen) en clubs in Twente (Hongarije, Bulgarije, Rusland, Letland, Tsjechië en Polen). Goderie, Spierings & Ter Woerds 2002.

123 Janssen 2007, pp. 5-6.

124 Bijvoorbeeld in Amsterdam, zie Bleeker e.a. 2014, p. 178; Van der Helm 2008, p. 5; Van Wijk e.a. 2010, p. 45.

125 Van Wijk e.a. 2010, p. 83. Bleeker e.a. 2014, p. 10.

126 Bleeker e.a. 2014, p. 10.

127 Altink & Bokelman, 2006.

128 De Rode Draad 2012, pp. 8-9.

129 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2009 \(Zevende rapportage mensenhandel\)](#), p. 278 e.v.

massagesalon. Daarnaast zijn er traditionele massagesalons waar tegen extra betaling seksuele diensten worden aangeboden. In laatstgenoemde situatie vormen massagesalons een dekmantel voor illegale prostitutie.

Latijns-Amerika

Met de opheffing van het bordeelverbod in 2000 werd in veel gemeenten gestopt met het gedogen van illegale vreemdelingen in de zichtbare prostitutiesector en werd harder opgetreden tegen illegaliteit.¹³⁰ Prostituees uit landen van buiten de EU – zo ook uit (West-)Afrika bijvoorbeeld – konden vanaf 2000 in principe niet legaal in Nederland werken.

Vrouwen uit Latijns-Amerikaanse landen zijn niettemin relatief zichtbaar in de Nederlandse prostitutie, bijvoorbeeld in de vergunde raamprostitutie¹³¹ en de escortsector.¹³² Prostituees uit deze landen kunnen bijvoorbeeld een Spaans paspoort hebben of een Nederlandse partner waardoor legaal in Nederland kan worden gewerkt. Niettemin komt het bij prostitutiecontroles ook voor dat iemand op basis van een toeristenvisum in Nederland verblijft – of een studentenvisum of via een au-pairregeling – en om die reden niet legaal in Nederland kan werken (zie hierover nader [Hoofdstuk 4, §4.2.4](#)). Latijns-Amerikaanse vrouwen zouden gemiddeld wat ouder zijn dan bijvoorbeeld vrouwen uit Oost-Europa, en meer afhankelijk van vaste klanten.¹³³ De meeste Zuid-Amerikaanse vrouwen zijn in de jaren tachtig in de raamprostitutie begonnen en daardoor nu gemiddeld al wat ouder.¹³⁴ Daarnaast komen relatief veel travestieten en transgenders die werkzaam zijn in de prostitutiesector in Amsterdam oorspronkelijk uit Zuid-Amerika.¹³⁵

2.4 Prostitutie door mannen

Over prostitutie door mannen is minder bekend dan over vrouwelijke prostituees. Er zijn zowel hetero-, bi-, als homoseksueel georiënteerde mannelijke prostitués. Mannelijke prostitués krijgen in vergelijking met vrouwelijke prostituees weinig aandacht en er is minder expertise op dit terrein.¹³⁶ Een oorzaak kan liggen in verschillende taboes. Die kunnen prostitutie als zodanig betreffen, maar ook – waar relevant – homoseksualiteit. De behoefte aan anonimiteit die hierdoor vaak ontstaat zorgt vervolgens voor het wegblijven van (werk-)plekken waar registratie mogelijk is.¹³⁷

Er wordt ook een andere terminologie gehanteerd dan ‘prostitutie’ zoals bij vrouwelijke sekswerkers. Dat kan ook betekenen dat de term ‘prostitutiebeleid’ niet bij mannen landt: prostitutie is iets dat vrouwen doen. Het debat over prostitutiebeleid betreft ook vooral het beeld van vrouwelijke prostituees (en mannelijke prostituanten). Bij mannen wordt seksuele dienstverlening tegen betaling ook wel ‘dating’ genoemd als het vooral om de spanning gaat en het uiting geven aan erotische fantasieën, ‘hosselen’

130 Zie o.a. Biesma e.a. 2006, p. 107; INDOORS 2012, p. 15.

131 Zo zou in het A-kwartier in Groningen, een raamprostitutiegebied, het merendeel van de werkzame vrouwen afkomstig zijn uit Latijns-Amerika, Nijkamp e.a. 2014, p. 164.

132 Van Wijk e.a. 2014, p. 36.

133 Van Wijk e.a. 2010, pp. 44-45.

134 Nijkamp e.a. 2014, p. 230.

135 Nijkamp e.a. 2014, p. 203.

136 Los 2014, p. 21.

137 Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat met de opkomst van internet verschillende taboes minder zwaar zijn gaan drukken, Van Gelder 2014, p. 9.

waar het gaat om geldnood of het aflossen van schulden.¹³⁸ Mannen die als escort via internet werken zien zichzelf meestal niet als prostitués maar noemen zich ‘pays’ of gebruik termen als ‘escort’, ‘werk’ of ‘bijverdienen’.¹³⁹ Dat betekent overigens niet dat vrouwelijke sekswerkers deze termen nooit gebruiken.

Mannen die tegen betaling seksuele diensten verlenen aan andere mannen (M\$M) worden vaak ‘jongens’ of ‘boys’ genoemd; de klant wordt aangeduid als ‘man’.¹⁴⁰ De term ‘jongensprostitutie’ betekent dan ook niet per definitie dat sprake is van minderjarigheid. Mannen, of ‘jongens’, doen zich regelmatig jonger voor dan zij werkelijk zijn omdat dit beter in de markt zou liggen.¹⁴¹ Gigolo’s zijn mannelijke sekswerkers die zicht richten op vrouwelijke klanten (M\$V) (zie hierna).¹⁴² Naar deze groep is tot op heden relatief nog minder onderzoek gedaan. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er niet veel zijn, en dit deel van de prostitutiesector dus relatief klein zou zijn,¹⁴³ en in het algemeen relatief onzichtbaar.¹⁴⁴ Een andere mogelijke reden is dat mannelijke prostitués met vrouwelijke klanten voor sommigen moeilijk te conceptualiseren zijn.¹⁴⁵ Vrouwen die op zoek zijn naar (betaalde) seks door mannen vinden dat op andere plaatsen dan in locatiegebonden, vergunde bedrijven.

Beweegredenen om met prostitutie te beginnen en migratie, zoals beschreven in de voorgaande paragrafen 2.3.1 en 2.3.2, zijn ook relevant voor mannelijke sekswerkers. Net als bij vrouwelijke prostitutees is een vaak genoemde reden om met prostitutie te beginnen het verdienen van geld. Voor een deel van de groep jongensprostitutees is de prostitutie een vaste bron van inkomsten en daardoor ook een dagelijkse activiteit.¹⁴⁶ Het kan een manier zijn om woonruimte te betalen, gratis onderdak te krijgen (bijvoorbeeld bij dakloosheid) of een eventuele verslaving te bekostigen.¹⁴⁷ Naast geld verdienen wordt als motief ook het beleven van seksualiteit en spanning genoemd om de prostitutie in te gaan.¹⁴⁸

Eerdere studies laten zien dat in Nederland niet alleen Nederlandse mannen werkzaam zijn maar ook mannen uit andere landen in Europa, Zuid- en Latijns-Amerika en Azië. Ook in het buitenland, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, zijn mannelijke migranten uit andere landen als sekswerker actief.¹⁴⁹ In Nederland zou het toegenomen toezicht – na de opheffing van het bordeelverbod in 2000 – er voor gezorgd hebben dat mannen uitweken naar het internet, stopten of voorzichtiger te werk gingen.¹⁵⁰

138 Van Gelder en Van Lier 2011, p. 128.

139 Van Gelder 2014, p. 9.

140 Van Gelder & Van Lier 2011, p. 9.

141 Los 2014, p. 5. (‘Prostitués op leeftijd zijn minder aantrekkelijk voor klanten. Uit onderzoek blijkt dat de bovengrens ongeveer rond de dertig jaar ligt. Jongens doen zich om deze reden regelmatig jonger voor dan zij in werkelijkheid zijn’) verwijzend naar Korf, Benschop en Knotter 2009. Van Gelder constateert in onderzoek naar mannelijke internetescorts dat Nederlandse internetescorts sterk vertegenwoordigd zijn in de leeftijdsgroep van dertig jaar. Bij internetescorts met een andere achtergrond is de leeftijdsgroep van 23-29-jaar oververtegenwoordigd onder de meerderjarigen. Bij meerjarig gesignaleerde 18-22-jarigen is weinig verschil tussen Nederlandse en andere achtergronden, Van Gelder 2014, p. 21.

142 Eysink Smeets e.a. 2007, pp. 60-61.

143 Nijkamp e.a. 2014, p. 54, 204.

144 Van Gelder 2011, pp. 42-43.

145 Logan 2010, p. 679.

146 Korf, Benschop & Knotter 2009, p. 80.

147 [Nationaal Rapporteur 2009 \(Zevende rapportage mensenhandel\)](#), p. 104.

148 Los 2014, p. 23.

149 UK Network of Sex Work Projects 2008, pp. 3-4.

150 Weijnen 2006, pp. 59-60.

(Mannelijke) klanten zouden steeds vertrouwder zijn geworden met zelfstandig opererende jongens.¹⁵¹ Contact tussen klant en prostitué komt nu voornamelijk tot stand via internet.¹⁵² Mannelijke prostitutees lijken daarvoor al veel eerder de weg naar het internet gevonden hebben dan vrouwen. Betrouwbare cijfers over het aantal mannelijke prostitutees in Nederland zijn er niet, ook niet voor een valide schatting.¹⁵³ Een schatting van de omvang van prostitutie door mannen of jongens is dan ook niet te geven, ondanks pogingen daartoe in een aantal eerdere onderzoeken.¹⁵⁴

Vaak komt het eerste contact tussen (mannelijke) klanten en de jongens tot stand via chatsites en sites van (legale en illegale) escortbureaus. Na de eerste contactlegging hebben de klant en de jongen telefonisch contact, vaak via Whatsapp. De online vindplaatsen bestaan uit profielsites, advertentiesites en chatsites.¹⁵⁵ Boys4U zou de meest bekende profielsite zijn, waar Nederlandse mannelijke escorts zich aanbieden. Via de chatsite Bullchat kunnen mannen elkaar anoniem benaderen, en de site lijkt om die reden druk bezocht te worden. Prostitutieactiviteiten kunnen op die manier immers verborgen blijven voor de omgeving.¹⁵⁶ Seksuele diensten tegen betaling komen ook tot stand via sociale media. Daarbij spelen mobiele apps, zoals Grindr een belangrijke rol.

Het lijkt er op dat ontmoetingen tussen prostitutees en klanten in horeca of in legale seksinrichtingen niet of nauwelijks meer voor komen. Het aantal vergunde seksinrichtingen waar mannenprostitutie plaats vindt, is in ieder geval klein.¹⁵⁷ Er zijn nog wel enkele escortbureaus voor mannenprostitutie maar prostitutees hebben daarnaast, net als vrouwen, vaak ook een eigen (internet)profiel.¹⁵⁸ Mannenprostitutie komt nog wel voor op (homo-)ontmoetingsplaatsen.¹⁵⁹ In dat geval gaat het om – meestal – illegale straatprostitutie of tippelzones. In eerder – lokaal – onderzoek van Van Gelder en Van Lier (2011) geven de onderzoekers aan dat het aantal gesignaleerde mannen door SHOP Den Haag¹⁶⁰ op ontmoetingsplaatsen zoals het Haagse Bos aanzienlijk is afgenomen.¹⁶¹ Het is echter mogelijk dat deze manieren van contact leggen niet worden gesignaleerd door bijvoorbeeld hulpverlening en politie, en dat daarom wordt aangegeven dat het weinig tot niet voor komt. Daarnaast is het mogelijk dat ontmoetingen in het buitencircuit niet zijn verdwenen, maar dat het is verplaatst naar andere, voor onderzoekers onbekende locaties.

151 Eysink Smeets e.a. 2007, p. 6.

152 Los 2014, p. 21 ('Er zijn nog een aantal escortbureaus actief, maar volgens diverse respondenten houden jongens er veelal alsnog een eigen online profiel op na'); Cunningham & Kendall 2011, p. 275; Van Gelder 2014, p. 8.

153 Korf, Benschop & Knotter 2009.

154 Zie bijvoorbeeld Van Gelder 1998; Van Gelder & Van Lier 2011; Movisie 2009. Wat betreft minderjarigen zie [Nationaal Rapporteur 2016 \(Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel\)](#), p. 32.

155 Nijkamp e.a. 2014, p. 54.

156 Los 2014, p. 31.

157 In 2009 waren er in Den Haag nog wel enkele seksinrichtingen waar mannenprostitutie voorkwam, waaronder een homo-escortbedrijf, een sauna voor mannen en een aantal uitgaansgelegenheden, Van Gelder & Van Lier 2011, pp. 52-53. In Amsterdam zou in 2014 nog maar op één plaats een (vergund) mannenbordeel gevestigd zijn, Los 2014, p. 21; Nijkamp 2014, p. 204.

158 Los 2014, p. 21.

159 Nijkamp e.a. 2014, p. 56.

160 Expertisecentrum in Den Haag op het gebied van hulp- en dienstverlening aan sekswerkers en slachtoffers mensenhandel, en geeft informatie, advies en praktische en psychosociale hulp.

161 Van Gelder en Van Lier 2011, p. 48. In Utrecht zou in 2009 het buitencircuit nog de belangrijkste werkplek zijn voor mannenprostitutees, in tegenstelling tot bevindingen in andere steden, Salou, Vriezenga & Jongetjes 2008, p. 3.

Om mannelijke seksuele dienstverleners te kunnen bereiken is in Den Haag in opdracht van SHOP Den Haag een vergelijkend onderzoek uitgevoerd.¹⁶² SHOP zou in 2013 namelijk slechts vier mannelijke prostitueés hebben bereikt. De organisatie krijgt nauwelijks reacties via hun online veldwerk, en heeft nauwelijks zicht op de locaties waar mannelijke sekswerkers zich bevinden. Uit een expertmeeting in 2014 bleek dat het zicht op mannelijke sekswerkers binnen de hulpverlening beperkt is.¹⁶³

In Den Haag is de groep jongens en mannen, werkzaam in de prostitutie, inmiddels redelijk in beeld gebracht.¹⁶⁴ Dat geldt ook voor Amsterdam.¹⁶⁵ Hulporganisaties hebben geen goed zicht op de groep MSM omdat niet overall veldwerk voor deze groep plaats vindt, online noch offline, en niet structureel.¹⁶⁶ Deze groep wordt nog maar beperkt bereikt door de hulpverlening. Hierbij speelt volgens de gemeente Den Haag een rol dat zij er vaak belang bij hebben om 'onder de radar te blijven' en daarom contacten met alles dat overheid of instantie is proberen te vermijden. 'Daarnaast is van belang dat velen van hen wel seksuele diensten tegen betaling verrichten maar zichzelf niet als sekswerkers beschouwen. Deze doelgroep is moeilijk bereikbaar en mijdt het zorg- en dienstverleningsaanbod.'¹⁶⁷ Een verklaring kan ook liggen in wat Van Gelder 'de vluchtigheid van het aanbod van jongens of mannen (MSM)' noemt die online hun seksuele diensten aanbieden; dat aanbod is zeer veranderlijk.¹⁶⁸

Vanuit de hulpverlening is online informatie voor mannelijke sekswerkers beschikbaar. Zo heeft P&G292¹⁶⁹ in december 2014 op initiatief van de GGD Amsterdam en Mainline een site met informatie voor mannelijke sekswerkers gelanceerd.¹⁷⁰

Prostitués voor vrouwen (gigolo's)

Er is ook vraag van vrouwen naar seksuele dienstverlening door mannen (MSV). Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Van Gelder en Van Lier, die in 2009 onderzoek deden naar seksadvertenties van mannelijke sekswerkers op het internet in de omgeving van Den Haag, dat op dat moment een derde van de mannelijke sekswerkers (meer dan honderd) zich aanbod voor vrouwelijke klanten. Zij concludeerden dat er sprake is van een groei in het (online-)aanbod van gigolo's, zowel in Den Haag als in de rest van

162 Bloemendaal & Melhem 2014. De vergelijking betrof het zogenoemde Boysproject in Antwerpen. In 2002 startte hier een hulporganisatie dit project, gericht op mannelijke sekswerkers, transgenders, pays en escorts die in en rond Antwerpen geld verdienen met seks, website Boysproject, www.boysproject.be. Veldwerk door de betrokken hulpverleners in Antwerpen lijkt uit te wijzen dat het prostitutieaanbod door mannen voor mannen op straat en in parken weer aan zou trekken. Het is niet helder of dit in Nederland ook het geval is.

163 *Boys online/ boys offline in perspectief. Expertmeeting over veldwerk, dienst- en hulpverlening gericht op mannelijke seksuele dienstverleners*, SHOP Den Haag 4 november 2014.

164 In de periode 2009-2012 is onderzoek uitgevoerd door van Gelder (Boys online/boys offline) waarin is berekend dat ruim vierhonderd jongens en mannen in Den Haag en omgeving actief zijn in de prostitutie. De meesten van hen zijn van Marokkaanse afkomst of komen uit Midden- en Oost-Europa, Van Gelder, 2014.

165 Over mannen (MSM) en gigolo's (MSV) in Amsterdam zie Nijkamp e.a. 2014, p. 204 e.v.

166 *Boys online/boys offline in perspectief. Expertmeeting over veldwerk, dienst- en hulpverlening gericht op mannelijke seksuele dienstverleners*, SHOP Den Haag 4 november 2014.

167 Voorstel van het College van B&W van de Gemeente Den Haag, Kadernota Prostitutiebeleid 2015-2018, 2015, p. 8, 26.

168 Zo bleek uit een vierjarige steekproef (2009-2012), die 585 unieke internetescorts in de regio Den Haag opleverde, dat niet meer dan een kwart van hen over meerdere jaren zijn gesignaleerd. 75% werd één jaar gesignaleerd. Van Gelder 2014, p. 21.

169 P&G292 biedt informatie, advies en hulp aan sekswerkers in de regio Amsterdam.

170 Zie website www.info4escorts.nl.

Nederland.¹⁷¹ Gigolo's lijken zich op internet op verschillende manieren aan te bieden: als lid van een online club, met een eigen profiel op een website van een escortbureau, met een persoonlijke website of met online advertenties op sekswebsites. Bovendien zijn ze actief op verschillende sociale media, zoals (seks-)fora, Facebook en Twitter.¹⁷²

Het is de vraag of voor vrouwen, die net als mannen zowel in leeftijd als in relatie-status zeer van elkaar kunnen verschillen, een afspraak met een gigolo niets anders betekent dan alleen seks. Zo geven respondenten in een kleinschalig onderzoek naar M\$V aan dat sprake is van een eenmalige professionele transactie of service, waarbij sprake is van een 'boyfriend experience' met veel persoonlijke aandacht. Sommige vrouwen hebben om die reden een voorkeur voor het boeken van een gigolo boven het zoeken van een andere seksuele partner. Daarbij vinden ze het bovendien belangrijk dat het afspreken met een gigolo los staat van het hebben of krijgen van een relatie. Deze vrouwen geven dus juist geen voorkeur aan seks met iemand die zij kennen, maar aan een gigolo waarbij discretie, veiligheid en anonimiteit van groot belang zijn.¹⁷³ Het boeken van een gigolo kan worden ervaren als iets waarop maatschappelijk gezien een stigma rust, omdat vrouwen hiermee afwijken van de seksuele norm dat een vrouw niet hoort te vragen naar seks, en hier ook niet voor hoort te betalen.¹⁷⁴ De manier waarop mannen en vrouwen betekenis geven aan seks en de vraag wat wel en niet als normaal wordt gezien in de samenleving wordt mede beïnvloed door de 'sexual double standard' (zie [Hoofdstuk 1](#)).¹⁷⁵ Tegelijkertijd worden verschillen tussen mannen en vrouwen in Nederland in dat opzicht kleiner omdat vrouwen ook zelf op zoek gaan naar (betaalde) seks door mannen. Net als voor mannen geldt ook vrouwen het belang van veiligheid en anonimiteit, of dat nu vrouwelijke of mannelijke prostituees betreft, of mannelijke en vrouwelijke klanten.

2.5 Prostituanten (klanten)

Onderzoek naar prostituanten, klanten van prostituees in Nederland is relatief schaars. Niettemin ontstaat uit beschikbare studies en internationaal onderzoek het beeld dat drijfveren en beweegredenen van klanten om een prostituee te bezoeken zeer verschillend kunnen zijn. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in push- en pullfactoren: factoren die aanzetten tot prostitutie vanuit de vraagzijde (prostituanten, klanten), en factoren die daartoe aanzetten vanuit de aanbodzijde.¹⁷⁶ Bij pushfactoren horen vaak emotionele behoeften die voort kunnen komen uit eenzaamheid, ontevredenheid over de huidige seksuele relatie, veranderingen in het persoonlijke leven, problemen met het maken van 'gewone' afspraken en druk vanuit de sociale omgeving van mannen. Dit zijn factoren die – naast behoefte aan seksueel contact – een vraag naar prostitutie (kunnen) creëren. Pullfactoren zijn bijvoorbeeld advertenties en websites die inspelen op de fantasie en de aantrekking tot een wereld vol verwachte spanningen en taboes.¹⁷⁷ Deze kunnen aanzetten tot prostitutie wanneer iemand door het aanbod wordt aangetrokken terwijl hij wellicht in eerste instantie geen vraag naar (betaalde) seks had.

171 Van Gelder & Van Lier 2011, pp. 45-46.

172 Van Mansom 2014, p. 36.

173 Van Mansom 2014, pp. 39-44, 51.

174 Van Mansom 2014, p. 58.

175 Zie hierover Jonason & Marks 2009, p. 357; Marks & Fraley 2005, 175. Zie ook Vanwesenbeeck 2013.

176 Sanders 2008, p. 40. e.v. Het valt haar op dat prostitutie geen vast onderdeel is in de levens van klanten. Prostitutie zou voor de meesten een fase zijn en daar is deze typologie ook op gebaseerd, Sanders 2008, p. 46-49.

177 Sanders 2008, pp. 40-46.

Redenen voor een prostitutiebezoek kunnen heel verschillend zijn. Zo kan iemand op zoek zijn naar afwisseling en variatie. Sommige klanten hebben een stabiele relatie, maar hebben toch behoefte aan een andere seksuele partner. Een prostituee bezoeken is dan makkelijker en minder gevaarlijk dan een affaire aangaan.¹⁷⁸ Andere factoren die een rol kunnen spelen zijn onzekerheid over het uiterlijk, de onmiddellijke seksuele behoeftebevrediging, het kunnen uitoefenen van controle, het verkrijgen van specifieke seksuele handelingen, of behoefte aan seks met een vrouw met specifieke kenmerken.¹⁷⁹ Redenen van prostitutiebezoek kunnen voor iemand door de tijd veranderen, afhankelijk zijn van levenservaringen en persoonlijke ontwikkeling.¹⁸⁰

Een aantal genoemde redenen

In een publicatie van Bakker en van der Weide belichten zij onder meer de eerste ervaring van klanten met een prostituee.¹⁸¹ Zeven klanten komen aan het woord over de plaats die het prostitutiebezoek in hun leven inneemt. Uit de verhalen komen verschillende redenen voor dat eerste bezoek naar voren. Eén van de mannen was halverwege de dertig en had nog nooit een seksuele ervaring gehad. Voor hem was dit de aanleiding om een prostituee te bezoeken. Een andere, vaker genoemde reden is de sociale druk van een vriendengroep. Een eerste ervaring kan ook toevallig zijn: klanten kwamen in een prostitutiegebied terecht en voelden zich aangetrokken tot de vrouwen die zich aanboden.¹⁸² Ook het gemak waarmee seksuele diensten verkrijgbaar waren – in de zin dat geen sociaal kapitaal in de vrouwen geïnvesteerd hoefde te worden – speelde mee. Veel bewuster is de keuze van de klant die een prostituee bezoekt omdat hij geen voldoening meer haalt uit zijn vaste relatie. Dit kan zijn omdat hij geen seksuele handelingen meer deelt met zijn partner, of dat deze zijn behoeften niet meer vervult. Ook de klant die al jaren fantaseerde over een bezoek aan een prostituee maakte een bewuste overweging bij dat eerste bezoek. Voor sommigen was het eerste bezoek minder positief dan werd verwacht; dit kan een reden zijn dat zij daarna nooit meer een prostituee bezoeken. Voor anderen kan de ervaring wel positief zijn en is het (eventueel) de start van frequenter prostitutiebezoek.

Diversiteit van klanten en van redenen voor prostitueebezoek blijkt ook uit recent onderzoek gepubliceerd door de gemeente Amsterdam. De gemeente deed in 2013-2014 onderzoek naar klanten van prostituees in de vergunde prostitutiebranche in Amsterdam: raambordelen, clubs en escortbureaus.¹⁸³ De GGD Amsterdam voerde het onderzoek uit. Het onderzoek richtte zich onder meer op de vraag of klanten een signalerende rol bij mogelijke misstanden kunnen vervullen (zie hierover nader [Hoofdstuk 7, §7.4.2](#)). Naast online vragenformulieren maakte de GGD gebruik van interviews met klanten en prostituees. Er zijn bijna duizend klanten en bijna tweehonderd prostituees bevraagd. Klanten verschillen in leeftijd, afkomst, taal, woonplaats, opleiding, relatiestatus en frequentie van prostitutiebezoek. De meesten geven aan dat seksuele nieuwsgierigheid de belangrijkste reden was om voor de eerste keer en prosti-

178 Zaitch & Staring 2009, p. 96.

179 Zaitch & Staring 2009, p. 95, verwijzend naar McKeganey 1994, pp. 289-301; Monto 2010, pp. 248-250.

180 Shibolet 2014, p. 64.

181 Bakker & Van der Weide 2013.

182 In de Amsterdamse raamprostitutie zouden Nederlandse klanten vooral doelbewuste klanten zijn. Wat betreft klanten uit het buitenland maken Flight en Hulshof in hun onderzoek een onderscheid tussen toevallige en doelbewuste klanten. De eerste groep zou in een impuls een prostituee bezoeken – en dus meer gedreven worden door pullfactoren – en een doelbewuste klant door pushfactoren en bewust de Wallen in Amsterdam opzoeken, Flight & Hulshof 2009, p. 30.

183 Van Husen & Van Dijk 2014.

tuee te bezoeken. Daarna spelen andere redenen een rol. Zo is voor sommige klanten betaalde seks de enige mogelijkheid om met een vrouw te zijn, is het een vervanging van een uitgeblust seksleven binnen een lange relatie, hebben sommige mannen op oudere leeftijd of na een lange relatie behoefte aan seks en gezelschap, is het voor anderen de spanning van het zoeken en kiezen, of het ontsnappen aan de dagelijkse sleur.

Er zijn dus klanten die op zoek zijn naar intimiteit en gezelligheid en die een prostituee als gelijke zien waarbij zij het belangrijk vinden dat ook zij het naar haar zin heeft. Het ligt voor de hand dat klanten de sector kiezen waarin zij prostituees bezoeken, al naar gelang hun behoeften. Sommige klanten gaan bijvoorbeeld graag naar clubs waar ze ook andere klanten ontmoeten. Anderen boeken een date bij een escortbedrijf waarbij het (ook) niet alleen gaat om de seksuele handelingen maar juist ook om de tijd die met elkaar wordt doorgebracht. Aan de andere kant van het spectrum zijn klanten uitsluitend op zoek naar seksuele bevrediging waarbij niet aan het belang van de prostituee wordt gedacht. Vanuit deze perceptie worden prostituees in het uiterste geval als een object beschouwd waar een klant mee mag doen wat hij wil, omdat hij er voor betaald heeft.

Uit het onderzoek van de GGD Amsterdam komt ook naar voren dat vrijwel alle geïnterviewde klanten hun prostitutiebezoek grotendeels geheim houden voor hun sociale omgeving. Slechts een enkeling is open over het feit dat hij regelmatig prostituees bezoekt. Het 'klant zijn' wordt door de meeste klanten als taboe bestempeld; zij voelen dat hun omgeving op hen neer zou kijken als hun geheim bekend zou worden. De omgeving zou hen veroordelen en bestempelen als minder geslaagde mannen omdat ze betalen voor seks. Afgezien van wat hun omgeving van hen zou denken, worstelen sommigen klanten ook zelf met heersende stereotypes over 'hoerenlopers'.¹⁸⁴ Onderling en naar elkaar toe ervaren klanten meer openheid.¹⁸⁵

Niet alleen voor prostituees maar ook voor klanten is seksuele gezondheid een belangrijk punt. Eerder onderzoek naar de houding van klanten ten aanzien van veilige seks laat zien dat het merendeel van de klanten condooms gebruikt bij vaginale seks, maar meer dan de helft zou bij orale seks geen condoom gebruiken.¹⁸⁶ Seksueel contact tussen prostituanten en prostituees gebeurt nog steeds niet altijd veilig.¹⁸⁷ Zo kregen medewerkers van het regionaal SOA-centrum Den Haag en Spot46¹⁸⁸ de afgelopen jaren vaker te horen dat sommige sekswerkers geen condoom meer gebruiken tijdens hun werkzaamheden, met name van raamprostituees werkzaam in Den Haag. Redenen die hierbij werden genoemd betroffen de crisis, sterke onderlinge concurrentie en de wensen van klanten. Daarom is in 2013 voor het eerst een klantenactie opgezet om prostituanten laagdrempelig te benaderen waarbij zij zich gratis en anoniem kunnen laten testen op soa's en worden voorgelicht over de risico's van onbeschermd seks. Tegelijkertijd worden de risico's van onbeschermd orale seks bij de sekswerkers onder de aandacht gebracht door

184 Van Husen & Van Dijk 2014, pp. 37-38. Vgl. Reuling 2011, p. 42. (klanten in dit onderzoek geven over hun prostitutiebezoek aan dat ze het niet zien als een immorele activiteit of vreemd gaan, en zou het normaal zijn 'omdat iedereen het doet').

185 Van Husen & Van Dijk 2014, p. 38. Zie ook Zaitch & Staring 2009, p. 97.

186 Poel, Petronia & Boon 2006, p. 15.

187 Van Husen & Van Dijk 2014, p. 43. ('In alle sectoren wordt betaald voor diensten met, maar ook zonder condoom. Bij de escort komt het betalen voor diensten zonder condoom het vaakst voor, bij raamprostitutie het minst vaak. Het gaat dan vooral om pijpen zonder condoom.'). Zie ook website SOA Aids Nederland, verwijzend naar onderzoek uit 2007 onder kleine populatie sekswerkers, www.seksoa.nl/artikelen/condoomgebruik-binnen-de-prostitutie/.

188 Spot46 biedt informatie en advies over (gezond) werken in de seksuele dienstverlening in de regio Haaglanden.

voorlichtingsmateriaal dat wordt uitgedeeld tijdens de actie die gericht is op klanten.¹⁸⁹ Tijdens deze actie zijn prostituanten ook geweest op hun verantwoordelijkheid. Daarbij wordt als norm gesteld dat altijd een condoom wordt gebruikt en prostituanten zich regelmatig laten testen op soa's, dat zij signalen van gedwongen prostitutie en uitbuiting melden, dat zij een eerlijke prijs betalen en een prostituee met respect behandelen. Deze actie is in 2014, 2015 en 2016 herhaald.

2.6 Tot slot

Prostitutie in Nederland bestaat uit verschillende sectoren waar zowel vrouwen als mannen, en soms mensen met een transgenderidentiteit werken die verschillende nationaliteiten hebben en uit verschillende landen komen. Ook binnen een sector als escort is veel diversiteit. Cijfers over het totale aantal werkzame prostituees in Nederland zijn er echter niet, ook niet van het aantal prostituees werkzaam in de niet-legale prostitutie. Over het aantal in vergunde bedrijven werkzame prostituees zijn momenteel geen betrouwbare cijfers voorhanden. Ook over de omvang van verschillende sectoren binnen de prostitutie is weinig bekend.

Prostitutie in Nederland is zeer divers. Prostitutie wordt op verschillende plaatsen bedreven en door verschillende mensen, vaak legaal, maar ook illegaal. Prostitutie vindt plaats op zichtbare plekken – zoals op de Wallen in Amsterdam – maar ook op minder of onzichtbare plekken. Prostituees en klanten kunnen elkaar vinden in een besloten club, via websites of via hun eigen netwerk, waarbij niet eens sprake hoeft te zijn van advertenties op internet of gebruik van sociale media. Niet alleen vrouwen werken in de prostitutie, maar ook mannen en transgenders. Niet alle prostituees zijn om dezelfde reden gestart met prostitutiewerk. Ook klanten zijn niet allemaal hetzelfde, net zo min als de motieven waarom zij seksuele diensten kopen en waarom zij dat op bepaalde plaatsen juist wel of niet doen.

Het aantal locatiegebonden, vergunde bedrijven in Nederland is de afgelopen jaren gedaald – van 1127 vergunde seksbedrijven in 2006 naar 674 in 2014. Vergeleken met 2006 is ook het aantal raambordelen flink gedaald – van ten minste 507 vergunningen¹⁹⁰ in 2006 naar 195 in 2014. Het aantal vergunde, maar niet-locatiegebonden escortbedrijven is wel iets toegenomen; dat zijn er 125 in 2014 en in 2006 waren dat er ongeveer 80. Deze laatste ontwikkeling hangt waarschijnlijk samen met een toename van het aantal gemeenten dat een vergunningplicht voor escortbedrijven heeft ingesteld.¹⁹¹ Dit deel van de sector betreft bedrijven waar vooral vrouwelijke prostituees werken; vergunde bedrijven voor mannelijke sekswerkers zijn vrijwel verdwenen, op een enkele club en escortbureau na.¹⁹²

Het is goed mogelijk dat het aantal vergunde clubs en bordelen sterk verminderd is omdat exploitanten bijvoorbeeld stoppen als gevolg van de teruglopende inkomsten. De afgenomen vraag zou onder meer veroorzaakt worden door de economische crisis, de erotisering van het uitgaansleven en een gebrek aan

189 Uit de klantenactie van Spot46 in 2013 bleek dat er een duidelijk verschil is in het condoomgebruik bij de gebruikte sekstechniek. Van de 27 prostituanten die orale seks vermeldden, had 52% (n=14) geen condoom gebruikt. Bij vaginale seks lag het percentage dat geen condoom omdeed lager, met name 13% (n=5).

190 Een vergunning kan meerdere panden en ramen betreffen. Maar ook in absolute aantallen is het aantal ramen gedaald. Overigens werd het totale aantal in dat jaar geschat op 580, Flight e.a. 2006, p. 51.

191 Daalder 2015, p. 18.

192 Nijkamp e.a. 2014, p. 204.

innovatie in de traditionele sector.¹⁹³ Volgens de VER zou ook strengere regelgeving in de vorm van strikte regulering van invloed zijn op het dalend aantal vergunde bedrijven. Het is daardoor voor nieuwe bedrijven niet altijd eenvoudig om een vergunning te krijgen. De VER geeft daarnaast aan dat terwijl vergrijzing plaatsvindt, tegenwoordig weinig sprake is van overnames van bedrijven.¹⁹⁴

Ook de raamprostitutiesector is kleiner geworden. Hierbij speelt ook een rol dat gemeenten ramen sluiten – vergunningen van exploitanten intrekken of niet verlengen – deels als gevolg van een uitsterf-beleid, soms ook in reactie op aanwijzingen van mensenhandel.¹⁹⁵ Het aantal vergunde escortbedrijven is daarentegen iets gestegen. Het aantal klanten bij seksinrichtingen in de vergunde sector is de laatste jaren afgenomen, waarschijnlijk vooral door de concurrentie met niet-vergunde thuiswerkers en escorts die via internet in contact kunnen komen met hun klanten. Het beeld is nu dat in de vergunde raamprostitutie vooral buitenlandse vrouwen werken – met name uit Oost-Europa en Zuid- en Latijns-Ame-rika maar ook uit Azië – en dat Nederlandse vrouwen relatief gezien vaker worden aangetroffen in ver-gunde clubs. Daarnaast zijn Nederlandse vrouwelijke prostituees te vinden in thuisprostitutie en escort, net als vrouwen met andere nationaliteiten.

Een deel van de prostitutie is verborgen en onzichtbaar. Ook blijkt uit onderzoek dat ongeveer de helft van de gemeenten niet weet hoeveel onvergunde dan wel illegale seksinrichtingen er in hun gemeente zijn.¹⁹⁶ Voor zover gemeenten hier wel antwoord op kunnen geven, blijkt uit een enquête dat in 2014 volgens 22 gemeenten 97 onvergunde seksinrichtingen worden geschat, waarvan het merendeel te vin-den is in thuisprostitutie en een kleiner deel in escort. Door 40 gemeenten wordt in totaal een (geschat) aantal van 187 illegale seksinrichtingen genoemd. Volgens onderzoekers zou het in de meeste van deze gevallen gaan om illegale thuisprostitutie.¹⁹⁷

Thuisprostitutie zou inmiddels een prominente plaats hebben ingenomen in de prostitutiebranche ten koste van het meer traditionele aanbod zoals clubs of bordelen. Als gezegd is het aantal vergunde be-drijven steeds kleiner geworden. Redenen voor deze verschuivingen kunnen ook liggen in het kunnen bepalen van eigen werktijden en het eigen baas zijn, waarbij tegelijkertijd internet voor prostituees veel mogelijkheden biedt om zaken zelf te regelen – en om daarbij eventueel en desgewenst buiten het zicht van de Belastingdienst te blijven. Prostituees bieden hun diensten aan via websites, ontvangen klanten thuis of in de woning van een klant, of huren een woning, hotelkamer of een huisje in een vakantie-park.¹⁹⁸ Bedrijven als vakantieparken die met moeite hun bezettingsgraad op peil houden, kunnen in de verleiding komen om verhuur voor niet-toeristisch gebruik toe te staan of te gedogen. Dat biedt ook mogelijkheden voor – bijvoorbeeld – prostitutie. Landelijk zijn er meerdere signalen bekend die – net

193 Nijkamp e.a. 2014, p. 148.

194 Mondelinge informatie VER, 24 maart 2016.

195 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1107. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat het gemeentebestuur van de gemeente Utrecht de vergunningen voor de exploi-tatie van prostitutieboten aan het Zandpad in 2013 mocht intrekken omdat het aanwijzingen heeft dat er 'een ge-rede kans bestaat' dat in de toekomst slachtoffers van mensenhandel in raamprostitutiebedrijven van desbetref-fende exploitant zullen werken. Het gemeentebestuur baseerde zich hierbij op strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel.

196 Van Wijk e.a. 2015, p. 39.

197 Van Wijk e.a. 2015, p. 40 en p. 39. Het is overigens niet uit te sluiten dat de termen 'onvergund' en 'illegaal' in dit onderzoek door gemeenten door elkaar worden gebruikt. De categorieën kunnen dus deels overlappen.

198 C. van der Wal, 'Seksclubs weg, prostituees werken in caravan of hotel', *Algemeen Dagblad* 16 mei 2015.

als door een deel van de hotelbranche – nu ook door de recreatieve branche worden opgepakt waarbij aangesloten leden worden gewaarschuwd voor risico's van illegale prostitutie.¹⁹⁹

De overheid heeft geen goed zicht op het onvergunde en deels illegale deel van de prostitutiebranche (zie [Hoofdstuk 4, §4.5](#)). Een mogelijke reden is dat gemeenten voor deze informatie in sterke mate afhankelijk zijn van de politie die advertenties op het internet zoekt en – gemandateerd door de gemeente - bestuurlijke controles uitvoert in dit deel van de prostitutie. Dat is echter niet in alle gemeenten geregeld: de politie is niet overal daartoe gemandateerd.²⁰⁰ Afgezien daarvan zijn controles van thuisprostitutie en escort prostituees die op internet adverteren, erg arbeidsintensief. Mensenhandel wordt echter in belangrijke mate in deze minder zichtbare, vaak onvergunde sectoren aangetroffen (zie [Hoofdstuk 6, §6.3](#); [Hoofdstuk 7, §7.5.2](#)).

199 'Prostitutie verschuift steeds meer naar verblijfsrecreatie', *Pretwerk.nl Ondernemend recreatienieuws* 9 juli 2015.

200 Zie Van Wijk e.a. 2015, p. 11, 113 ('In ongeveer de helft van de gemeenten is de politie niet gemandateerd om bestuurlijke controles uit te voeren').

Verschillende visies op prostitutie – nationaal en internationaal

3.1 Inleiding

Het huidige Nederlandse prostitutiebeleid is gebaseerd op de gedachte van het recht op zelfbeschikking. Dat houdt in dat een volwassen vrouw of man vrijwillig kan besluiten zich te prostitueren en een ander uit de opbrengst van die prostitutie te bevoordelen.¹ In de kern gaat het Nederlandse prostitutiebeleid dus over vrijwillige prostitutie, met oog voor veiligheid, gezondheid en zelfbeschikkingsrecht van prostituees waarbij misstanden worden bestreden.² Dit kader vormt ook het uitgangspunt van dit rapport. Niettemin rust op prostitutie ook in Nederland nog steeds een taboe en is het stigma groot.³ Het is legaal werk maar wordt tegelijkertijd niet als een normaal beroep gezien, ook niet altijd door de overheid zelf (zie hierover [Hoofdstuk 4, §4.2.3](#)).⁴ Verschillen in morele opvattingen zijn inherent aan prostitutie omdat dit gaat over seksuele diensten tegen betaling en er over seksuele moraal geen eenduidige opvattingen zijn.

De benadering van het fenomeen prostitutie bevat een sterke morele dimensie die regelmatig doorklinkt in discussies over het te voeren prostitutiebeleid. Het is daarom van belang de betekenis van termen als ‘prostitutie’ en ‘mensenhandel’ te duiden. Deze termen kunnen immers een andere lading en betekenis hebben al naar gelang het perspectief of overtuiging van degene die deze begrippen hanteert. Dat kan leiden tot spraakverwarring, en dat leidt tot de vraag of discussies over prostitutie en prostitutiebeleid vervolgens tot een effectieve aanpak van mensenhandel kunnen leiden.

Door welke morele bril naar prostitutie wordt gekeken, verschilt. Prostitutie wordt door sommigen als een vorm van mensenhandel gezien, door anderen als een keuze die iemand vrijwillig kan en mag maken. Het is belangrijk om dit onderscheid nader te duiden omdat het gebruik van deze termen anders eenvoudig tot spraakverwarring kan leiden. Om het onderscheid tussen verschillende termen te duiden

-
- 1 ‘Niet de strafrechtelijke bevordering van de zedelijkheid, die het VN-verdrag van 2 december 1949 klaarblijkelijk beoogt, is doelstelling van de Nederlandse strafrechtspolitiek, maar de bescherming van hen die onvrijwillig tot prostitutie komen’ en ‘Exploitatie van prostitutie is een maatschappelijke realiteit die niet door een absoluut verbod tot verdwijning kan worden gebracht’, *Kamerstukken II 1988/89, 21027*, nr. 3, p. 6; Alink & Wiarda, 2010, p. 185.
 - 2 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2014, *Kamerstukken II 2013/14, 28 638*, nr. 119.
 - 3 Vgl. R. van der Zee, ‘Prostitutie is geen gewone baan’, *NRC Next* 17 juli 2014 (‘het maatschappelijke probleem van prostitutie’).
 - 4 M. Heemskerck, ‘Hoe zou je een Amerikaanse toerist ons prostitutiebeleid uitleggen?’, *De Correspondent* 8 februari 2016.

schetst dit hoofdstuk eerst een aantal stromingen binnen het prostitutiedebat waarbij verschillende landen de revue passeren.

Verbanden tussen prostitutiebeleid en mensenhandel worden vaak met grote stelligheid gelegd,⁵ maar behoeven nuancering. Deze kanttekening heeft de Nationaal Rapporteur al eerder geplaatst in haar Negende rapportage mensenhandel.⁶ Discussies over mensenhandel in relatie tot prostitutie spitsen zich uiteindelijk toe op de vraag welk model van prostitutiebeleid het best werkt tegen mensenhandel. Ook in Nederland wordt deze vraag van tijd tot tijd gesteld maar deze vraag kan op dit moment niet worden beantwoord, ook niet in het licht van recent onderzoek. Dit hoofdstuk zet uiteen waarom het zo moeilijk is vast te stellen of – bijvoorbeeld – gelegaliseerde prostitutie tot meer mensenhandel leidt.

Het hoofdstuk laat vervolgens zien hoe verschillend, ook internationaal, over de relatie tussen prostitutie en mensenhandel wordt gedacht. Daarbij wordt geïllustreerd hoe deze verschillende visies op deze relatie door werken in internationale afspraken, Europese discussies en op mondiaal niveau. Opvallend is dat Nederland een belangrijke rol speelt bij de bestrijding van HIV/AIDS in het buitenland waarbij decriminalisering van prostitutie uitgangspunt is ter bescherming van de gezondheid van gemarginaliseerde groepen, waaronder sekswerkers.

3.2 Stromingen binnen het prostitutiedebat

Binnen het prostitutiedebat kunnen verschillende stromingen worden onderscheiden. Dit betreft met name de tegenstelling tussen een abolitionistische visie – kort gezegd, waarin prostitutie wordt gezien als een vorm van geweld, vooral tegen vrouwen – en een laboristische visie waarin prostitutie wordt gezien als arbeid of sekswerk, ofwel een vorm van seksuele dienstverlening.⁷ Zo wordt prostitutie door sommigen gezien als moreel onacceptabel en daarom beschouwd als iets wat geheel verboden moet zijn. In de abolitionistische visie kan er geen sprake zijn van vrijwillige prostitutie, in de andere visie wel. Een abolitionistische en de laboristische visie zijn dan ook niet met elkaar te verenigen. Abolitionistische argumenten kunnen gestoeld zijn op zuiver moralistische argumenten, met als resultaat dat ook de exploitatie waarin de prostituee toestemt, onfatsoenlijk zou zijn, ongeacht of er sprake is van dwang of vrijwilligheid. Ook wordt in een abolitionistische benadering prostitutie per definitie als het resultaat van dwang gezien: dwang door gebrek aan geld, huisvesting of door een andere noodzaak. Een prostituee wordt daardoor als zodanig als slachtoffer gezien en benaderd. Laboristen daarentegen zien prostitutie als (acceptabele) arbeid, en een prostituee als een persoon die heel wel in staat is om eigen beslissingen te nemen. In deze visie is vrijwillige prostitutie *wel* mogelijk, en ook de commerciële exploitatie daarvan. Voorstanders van deze benadering gebruiken dan ook vaak de termen ‘sekswerk’ en ‘sekswerkers’ in plaats van ‘prostitutie’ en ‘prostituees’.⁸

5 Zie bijvoorbeeld Marinova & James 2012, pp. 231-253, waarin – wederom – Nederland, Duitsland en Zweden worden vergeleken.

6 Zie [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), §2.3.5.2 (pp. 88-92).

7 Zie Haveman 1995, p. 99. Vgl. Persak & Vermeulen 2014.

8 Deze rapportage hanteert zowel de term ‘prostituee’ als de term ‘sekswerker’. Over deze terminologie zie §1.4.

Deze verschillende benaderingen komen terug in prostitutiebeleid en -regelgeving in verschillende landen. Wereldwijd is prostitutie in veel landen strafbaar gesteld, zowel het tegen betaling aanbieden van seksuele diensten als het kopen daarvan: prostituees en hun klanten zijn strafbaar. Dit betreft onder meer Moldavië en Oekraïne. Ook is in alle staten van de VS, met uitzondering van Nevada, prostitutie en daarmee rechtstreeks gepaard gaande activiteiten verboden, en zijn zowel prostituee als klant strafbaar.⁹ Een vergelijkbare benadering van prostitutie komt bijvoorbeeld voor in landen als Albanië en Marokko.¹⁰ Daarnaast is prostitutie veelal verboden in Aziatische en Afrikaanse landen.

In andere landen is het verkopen van seksuele diensten als zodanig niet illegaal, maar zijn activiteiten die daarmee samenhangen wel gecriminaliseerd, zoals de *exploitatie* van prostitutie, bijvoorbeeld in de vorm van het houden van een borddeel. Zo is prostitutie legaal maar niet gereguleerd, en zijn bordelen illegaal in onder meer het Verenigd Koninkrijk, België,¹¹ Spanje, Italië, Bulgarije¹² en Hongarije.¹³ Ook als het *aanbieden* van seksuele diensten niet strafbaar is gesteld, komt het voor dat prostituees niettemin als crimineel worden gezien wanneer activiteiten rond prostitutie, zoals de exploitatie daarvan, wél strafbaar zijn gesteld. Ook in Roemenië wordt prostitutie als een illegale praktijk benaderd.¹⁴

In een aantal Europese landen is prostitutie legaal en gereguleerd en is ook de exploitatie van prostitutie legaal. Dit is in Nederland het geval, net als bijvoorbeeld in Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Griekenland en Turkije. Ook in een aantal Zuid-Amerikaanse landen is prostitutie legaal en deels ook gereguleerd zoals in Brazilië en Argentinië.¹⁵ Net als in Nederland is de afgelopen jaren ook in Duitsland gewerkt aan nieuwe wetgeving inzake de regulering van prostitutie.¹⁶ De nieuwe Duitse wet voorziet onder meer in het verbod om seks met een prostituee te hebben zonder condoom, vergunningen zijn verplicht voor alle 'Prostitutionsgewerbe'¹⁷, prostituees moeten zich registreren bij de lokale autoriteiten voor een certificaat dat elke twee jaar moet worden vernieuwd, en zij moeten jaarlijks een gezondheidsadvies ondergaan. Prostituees jonger dan 21 jaar (en ouder dan 18) kunnen ook een certificaat krijgen dat voor één jaar geldig is en zij moeten elke zes maanden bij gezondheidsautoriteiten langs

9 Vermeulen 2007, pp. 596- 598.

10 Charpenel 2012, p. 23, 264.

11 Zie Charpenel 2012, p. 66; Begum 2013, p. 23.

12 Charpenel 2012, p. 80.

13 Charpenel 2012, p. 192.

14 Overigens omvat 'uitbuiting' ingevolge art. 182 van de Roemeense Criminal Code 'forced prostitution' (curs. NR), Reply from Romania to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties Second evaluation round (Reply submitted on 15 April 2015), Straatsburg 17 april 2015, p. 26. Prostitutie staat in Roemeense wetgeving dus niet gelijk aan mensenhandel.

15 Charpenel 2012, p. 41, 73.

16 De Bundesrat in Duitsland heeft 23 september 2016 ingestemd met nieuwe wetgeving die op 1 juli 2017 in werking kan treden, Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen. Zie ook 'Prostitutierte besser von Ausbeutung geschützt', 23 september 2016, via website Duitse overheid: www.bundesregierung.de.

17 Deze term is als volgt omschreven: „Ein Prostitutionsgewerbe betreibt, wer gewerbsmäßig Leistungen im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt [...]“, aldus het wetsvoorstel dat de Duitse Bundestag op 7 juli 2016 heeft aangenomen en dat op dit punt onveranderd door de Bundesrat is aangenomen in september, Drucksache Bundestag 18/8556, 18/9036 en 18/9080; Drucksache Bundesrat 457/16 (2 september 2016).

komen.¹⁸ Het oorspronkelijke Nederlandse wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) lijkt een belangrijke bron van inspiratie te zijn geweest voor de wet zoals deze in Duitsland is aangenomen (zie §4.3.1).

Enkele andere landen hebben ervoor gekozen prostituees niet strafbaar te stellen maar hun klanten wel. In Zweden wordt prostitutie als zodanig als een vorm van geweld beschouwd, met name tegen vrouwen. In deze visie kan werken in de prostitutie nooit vrijwillig zijn. In Zweden is de prostituee niet strafbaar. Zweden heeft in 1999 gekozen voor het criminaliseren van de klant als zodanig.¹⁹ Noorwegen²⁰ heeft soortgelijke wetgeving ingevoerd, evenals Canada²¹ en Frankrijk²². Hoewel de Zweedse overheid zelf aangeeft dat het gekozen beleid effectief is in de strijd tegen mensenhandel,²³ wordt dit zowel binnen Zweden als daarbuiten betwist (zie ook §3.3).²⁴ Zo wordt door critici beweerd dat de geclaimde successen niet gestaafd worden door – betrouwbare – cijfers.

Is het Zweedse prostitutiemodel effectief?

In Zweden stelt men dat het aantal meldingen van mensenhandel flink is teruggelopen na het daar ingevoerde verbod op het kopen van seks. Zij concluderen hieruit dat criminalisering van prostitutie inderdaad effectief misstanden, specifiek mensenhandel, tegengaat. Zweden beschouwt dit prostitutiemodel als een succes en voert een actieve lobby in Europa om ook andere landen te overtuigen het Zweedse voorbeeld te volgen. Prostitutiebeleid verwordt hiermee tot exportproduct. Echter, het aangevoerde bewijs voor deze conclusie wordt bekritiseerd. Zo hebben wetenschappers gesteld dat er geen nationale statistieken zijn van meldingen van slachtoffers van mensenhandel voorafgaand aan de wetsinvoering in 1999; een directe vergelijking tussen de situatie voor en na het abolitionistische beleid is dus niet mogelijk volgens hen.²⁵ Daarnaast zou het evaluatieonderzoek van de Zweedse overheid²⁶ weinig argumenten en onderbouwing leveren voor de stelling dat het beleid, in een causaal verband, verantwoordelijk is voor een daling in het aantal meldingen van mensenhandel. Critici kaarten in dit kader aan dat alternatieve verklaringen voor een daling in deze evaluatie ontbreken.²⁷ Voorts wordt erop gewezen dat de evaluatie van het Zweedse prostitutiebeleid de context van de daadwerkelijke omvang van prostitutie en mensenhandel in Zweden buiten

-
- 18 Zie ook 'German politicians approve new law making it illegal to have sex with prostitutes without a condom', *The Independent* 23 september 2016.
- 19 Zie Vermeulen 2007, p. 528, 552.
- 20 Träskman 2009, pp. 289-303.
- 21 In 2014 kwam in Canada nieuwe wetgeving tot stand, Act to amend the Criminal Code in response to the Supreme Court of Canada decision in Attorney-General of Canada v. Bedford, C-36 (Protection of Communities and Exploited Persons Act), via website Parliament of Canada: www.parl.gc.ca. Deze wetgeving verbiedt onder meer het kopen van seksuele diensten en het adverteren van seksuele diensten.
- 22 'Prostitution: la pénalisation des clients définitivement votée au Parlement', *Le Figaro* 6 april 2016; 'Klant van Franse prostituee kan 1500 euro boete krijgen', *AD* 6 april 2016; 'Betalen voor seks wordt nu strafbaar in Frankrijk', *NRC* 7 april 2016.
- 23 Aldus de Zweedse evaluatie van de wet. Deze evaluatie gaat over de periode 1999 – 2008 en betrof met name straatprostitutie. Een Engelse samenvatting is beschikbaar via de website van de Zweedse overheid, <http://www.government.se/articles/2011/03/evaluation-of-the-prohibition-of-the-purchase-of-sexual-services/>.
- 24 Clausen 2007; Wagenaar, Altink & Amesberger 2013; Wong 2013; Levy & Jakobsson 2014.
- 25 Cho, Dreher & Neumayer 2012, pp. 74-75; Dodillet & Östergren 2011, pp. 12-14.
- 26 De Engelse samenvatting van de evaluatie is beschikbaar via de website van de Zweedse overheid, <http://www.government.se/articles/2011/03/evaluation-of-the-prohibition-of-the-purchase-of-sexual-services/>.
- 27 Dodillet & Östergren 2011, p.14; Scoular 2004, p. 200-201.

beschouwing zou hebben gelaten. Een daling in meldingen of signalen van mensenhandel bij de autoriteiten hoeft niet direct te betekenen dat mensenhandel afneemt. Zo is het ook denkbaar dat het criminaliseren van prostitutie leidt tot minder zicht op de seksindustrie en/of een verminderde bereidheid onder prostituees, prostituanten en andere betrokkenen om eventuele signalen van mensenhandel te melden bij instanties. Critici van het beleid en de evaluatie suggereren bijvoorbeeld dat de markt verschoven zou zijn van een zichtbaar aanbod van prostitutie op straat en achter ramen naar prostitutie in woonhuizen, hotels etc. waarbij online afspraken gemaakt worden.²⁸ Ten slotte lijkt er onduidelijkheid te zijn omtrent de verschillende termen/definities voor mensenhandel die in Zweden gebruikt worden.²⁹ Al met al moeten dit soort resultaten omtrent het effect van prostitutiebeleid dus voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Het feit dat het perspectief van waaruit prostitutie in een land als Zweden wordt gezien zo anders is dan het Nederlandse perspectief maakt een vergelijking tussen de twee systemen niet eenvoudig. In Nederland is immers het uitgangspunt dat prostitutie – door volwassenen – wel vrijwillig kan zijn. Dat is ook het uitgangspunt in het Nederlandse beleid en –regelgeving (zie hierover [Hoofdstuk 4](#)).

Vanuit een zuiver laboristisch perspectief nemen vrouwen (en mannen) zelf een weloverwogen beslissing om te werken in de prostitutie en is prostitutie een overeenkomst tussen twee volwassenen waarvoor geen bijzondere regelgeving of regulering geldt. In deze benadering is prostitutie een beroep waarbij prostituees dezelfde rechten en plichten hebben als andere werknemers. Hierbij wordt vaak Nieuw-Zeeland als voorbeeld aangehaald.³⁰ In Nieuw-Zeeland is prostitutie gedecriminaliseerd en –middels regulering – gelegaliseerd.³¹ Een exploitant heeft in Nieuw-Zeeland een licentie of vergunning (certificate) nodig. Niet voldoen aan deze verplichting levert een geldboete op. Een klein onderdeel dat wordt gerund door eigenaren (een ‘small owner-operated brothel’) wordt niet beschouwd als exploitant in de zin van deze wet en heeft dus geen vergunning nodig. Hierbij gaat het om bordelen waar niet meer dan vier sekswerkers werkzaam zijn en zij controle houden over hun individuele verdiensten die met prostitutie in dat bordeel zijn verdiend.³²

Ook kent Nieuw-Zeeland zogenoemde sekswerkerscollectieven die opkomen voor de belangen en rechten van prostituees. Het uitgangspunt van het prostitutiebeleid in Nieuw-Zeeland is dat een combinatie van de versterking van de positie van prostituees door middel van sekswerkerscollectieven, en decriminalisering, effectief is in de strijd tegen misstanden, waaronder mensenhandel.

Ook een vergelijking tussen Nederland en Nieuw-Zeeland is niet eenvoudig. De prostitutiepopulatie in Nieuw-Zeeland lijkt met name te bestaan uit Nieuw-Zeelanders, enerzijds ten gevolge van de geïso-

28 Zie Petterson & Tiby 2003, pp. 166-169 ; Dodillet & Östergren 2011, pp. 10-11; Scoular 2004, pp. 199-200.

29 Dodillet & Östergren 2011, pp. 13-14.

30 Zie bijvoorbeeld Weitzer 2012, p. 97; Oude Breuil & Siegel 2012, pp. 139-157.

31 Prostitution Reform Act 2003, via website: www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0028/latest/DLM197815.html.

32 Art. 4 jo. art. 34 Prostitution Reform Act 2003. ‘If a person who is charged under subsection (2) claims that he or she is not an operator because he or she is a sex worker at a small owner-operated brothel and is not an operator of any other business of prostitution, it is for the person charged to prove that assertion on the balance of probabilities’, art. 34 lid 3 Prostitution Reform Act 2003. Een bevoegdheid tot binnentreden van een locatie kan worden gebaseerd op een verdenking (‘good cause to suspect’) dat – onder meer – sprake is van minderjarigheid, of van een exploitant die geen vergunning heeft, art. 30 Prostitution Reform Act 2003.

leerde ligging, anderzijds door het strenge immigratiebeleid. In Nieuw-Zeeland zijn daarom naar alle waarschijnlijkheid relatief veel minder migranten werkzaam in de prostitutie dan in Nederland,³³ waar de groep prostituees in dat opzicht veel heterogener is.³⁴

Hoe met prostitutie wordt omgegaan, verschilt van land tot land, al naar gelang morele overtuigingen binnen een maatschappij ten aanzien van seksualiteit. Die overtuigingen kunnen veranderen. Er zullen tussen landen altijd verschillen zijn, alleen al wat betreft geografische ligging, demografische samenstelling, religie en cultuur. Een beleidsmodel dat in een bepaald land lijkt te werken, kan dus niet een-op-een worden overgenomen in een ander land.

3.3 Debat in Nederland

Ook in Nederland wordt van tijd tot tijd gediscussieerd over het te voeren prostitutiebeleid. De discussie over de inrichting van het Nederlandse prostitutiebeleid bevat een sterk morele dimensie (een meer abolitionistische visie versus een meer laboristische visie, zie §3.2). Hierbij staan degenen die de klanten van prostituees strafbaar willen stellen (zoals in Zweden)³⁵ tegenover degenen die prostitutie willen decriminaliseren (zoals in Nieuw-Zeeland).

Aan beide kanten van dit morele debat wordt als argument de relatie tussen prostitutie en mensenhandel aangehaald, en in het verlengde daarvan, de relatie tussen prostitutiebeleid en mensenhandel. Zo stellen degenen met een meer abolitionistische visie vaak dat veel prostituees worden uitgebuit,³⁶ terwijl degenen met een meer laboristische visie de omvang van mensenhandel in de prostitutie juist vaak

33 In Nieuw-Zeeland mogen geen visa worden verstrekt aan migranten wanneer zij de intentie hebben om in de seksindustrie te komen werken; Nieuw-Zeeland ziet de maatregel om migranten een visum te weigeren als ze in de seksindustrie werkzaam willen zijn dan wel hierin willen investeren, als een middel om mensenhandel te voorkomen. Ook wanneer een migrant die beschikt over een visum wel seksuele dienstverlening verricht, kan hij of zij worden uitgezet; zie art. 19 van de Application of Immigration Act 2009, www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0028/latest/DLM197871.html.

34 Zie hierover [Hoofdstuk 2](#). Zie ook het antwoord van de minister van VenJ (*Kamerstukken I 2012/13*, 32211, M) op de motie van het lid Strik van 28 mei 2013 (*Kamerstukken I 2012/13*, 32211, K) inzake het verzoek aan de regering te onderzoeken op welke wijze zelforganisaties van prostituees betrokken kunnen worden bij de totstandkoming en uitvoering van het prostitutiebeleid; Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2014 (*Kamerstukken II 2013/14*, 28638 nr. 119) waarin de minister aangeeft dat in de loop der jaren is gebleken dat belangenorganisaties voor prostituees vaak onvoldoende representatief, effectief en duurzaam zijn.

35 Zie bijvoorbeeld: 'Strijd tegen mensenhandel: tien actiepunten tegen gedwongen prostitutie', website ChristenUnie, 21 mei 2014 (waaronder: 'Landen die het Scandinavisch model (dat het kopen van seks strafbaar stelt) niet hebben geïntroduceerd stellen in ieder geval de klanten strafbaar die weten of kunnen weten dat ze gebruik maken van de diensten van een slachtoffer van mensenhandel.'), beschikbaar via www.christenunie.nl, en D. Jongejan, 'Burgerinitiatief tegen prostitutie', *Algemeen Dagblad*, 23 januari 2014 (petitie om een burgerinitiatief op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen onder de titel 'Ik ben onbetaalbaar', 'Prostitutiebezoek moet strafbaar worden'). Tot op heden kan deze, meer abolitionistische, benadering in Nederland niet op een politieke meerderheid rekenen.

36 Waarbij bijvoorbeeld verwezen wordt naar de schatting in het rapport van Korps Landelijke politiediensten 2008, *Schone Schijn – de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, pp. 14, 84-85.

relativeren.³⁷ Waar degenen met een meer abolitionistische visie vervolgens stellen dat prostitutiebezoek mensenhandel faciliteert en daarom moet worden tegengegaan,³⁸ wijzen degenen met een meer laboristische visie op het gevaar van criminalisering (van de vraagzijde) die juist zou leiden tot een grotere kwetsbaarheid van prostituees en daarmee tot een verhoogd risico op mensenhandel.³⁹

Dat eenzelfde argument – de relatie tussen prostitutie(beleid) en mensenhandel – gebruikt kan worden voor twee visies die tegenover elkaar staan, komt doordat er tot op heden geen betrouwbare cijfers voorhanden zijn die de totale omvang van prostitutiegerelateerde mensenhandel duiden. Onder meer vanwege methodologische gebreken (die onbetrouwbare schattingen tot gevolg hebben) en begripsmatige onduidelijkheden (die onvergelykbare schattingen tot gevolg hebben), lopen de bestaande schattingen namelijk flink uiteen.⁴⁰ Daarbij is de causale relatie tussen prostitutiebeleid en mensenhandel (leidt criminalisering van prostitutie(bezoek) tot minder of juist tot meer mensenhandel, of is prostitutiebeleid überhaupt niet van invloed op de omvang van mensenhandel)⁴¹ veelal gebaseerd op niet-gestaafde aannames en/of verkeerde – of in ieder geval ongenueanceerde – interpretaties van cijfers. Door het brede spectrum aan schattingen wordt het mogelijk te kiezen voor die schatting die het best uitkomt en die vervolgens te verbinden aan de wenselijke oorzaak-gevolg relatie die wordt aangehangen; criminalisering van prostitutie(bezoek) leidt tot minder mensenhandel versus criminalisering van prostitutie(bezoek) leidt tot meer mensenhandel. Zie in dit kader ook de discussie omtrent het effect van het Zweedse prostitutiebeleid op de omvang van mensenhandel (§3.2). Hoewel de verschillende partijen in deze discussie zich baseren op dezelfde cijfers (namelijk: er zijn na de criminalisering van prostitutie minder meldingen van mensenhandel geconstateerd), worden aan deze cijfers verschillende interpretaties toegekend (namelijk: minder meldingen betekent minder mensenhandel versus minder meldingen betekent een gedaalde meldingsbereidheid en daarmee een toegenomen kwetsbaarheid).

-
- 37 M. Leening in Hartlinks, *The Post Online*, 28 november 2013 ('Wie de hoaxes doorziet en niet sjoemelt met cijfers, feiten en definities, kan niet anders dan concluderen dat hooguit 8 procent van de prostituees in ons land onder een of andere vorm van dwang door derden werkt.'), <http://politiek.tpo.nl/2013/11/28/omvang-gedwongen-prostitutie-zwaar-overschat/>. L. Duits & L. Buijs, 'Hoe help je prostituees echt? Met een hoerenleenbank', *NRC Next* 15 juli 2014 ('Het debat wordt met veel emotie gevoerd op basis van onbetrouwbare cijfers die voortkomen uit grove schattingen, vage begripsbepalingen en brede criteria. Zo word je al geteld als slachtoffer van mensenhandel als je uit Roemenië komt en niet zelf je visum hebt geregeld.'), <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/07/15/hoe-help-je-prostituees-echt-met-een- hoerenleenba-1401147-a283256>.
- 38 Zo heeft de ChristenUnie zich in het verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 uitgesproken voor het terugdraaien van de legalisering van prostitutie en de invoering van het Zweedse model. Volgens deze partij is de klant een sponsor van mensenhandel en zullen, zolang er vraag is, vrouwen aangevoerd worden. Andere partijen hebben zich niet in deze richting uitgesproken.
- 39 H. van der Horst, 'ChristenUnie speelt vrouwenhandel in de kaart', *Joop/Opinies* 12 juli 2014 ('Als deze wet door de kamers komt, wordt de positie van de vrouwenmishandelaren en de pooiers in de prostitutie verder versterkt. Met de strafbaarstelling heeft de overheid immers de hoerenlopers en dit pooierdomein een gezamenlijk belang gegeven: wie uit de school klapt, gaat voor gaas. De ineffectiviteit van de overheid in de strijd tegen gedwongen prostitutie zal alleen maar toenemen.'), http://www.joop.nl/opinies/detail/artikel/27764_christenunie_speelt_vrouwenhandel_in_de_kaart/ en L. Duits & L. Buijs, 'Hoe help je prostituees echt? Met een hoerenleenbank', *NRC Next* 15 juli 2014 ('Deze vrouwen verdwijnen in de illegaliteit en daarmee van de radar van hulpinstanties.'), <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/07/15/hoe-help-je-prostituees-echt-met-een- hoerenleenba-1401147-a283256>.
- 40 Zie *Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011)*, Hoofdstuk 2, pp. 25-42 en *Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012)*, p. 21. Zie ook de Vries en Dettmeijer-Vermeulen 2015, pp. 15-30.
- 41 Het is overigens opvallend dat deze laatste vraag vaak niet wordt gesteld, er wordt vaak hoe dan ook een causale relatie verondersteld tussen prostitutiebeleid en de omvang van mensenhandel.

Het vereist geen nadere uitleg dat een (moreel) debat gebaseerd op onbetrouwbare cijfers en niet-gestaafde aannames weinig zinvol is. Niet voor niets is in 2014 vanuit de Tweede Kamer gevraagd om onderzoek naar het effect van het gevoerde prostitutiebeleid op mensenhandel. In december 2014 heeft de Tweede Kamer in grote meerderheid een motie aangenomen van de Christen Unie (CU) en Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) waarin de minister van Veiligheid en Justitie wordt verzocht op dit punt een vergelijkend landenonderzoek te laten uitvoeren.⁴² In de motie is de minister gevraagd nadruk te leggen op prostitutiebeleid in landen in Noordwest-Europa.

3.3.1 Onderzoek naar de relatie tussen prostitutiebeleid en mensenhandel

Deze vraag heeft uiteindelijk geleid tot een literatuuronderzoek door Lensvelt-Mulders e.a. waarin op een systematische manier bestaande kennis is geïnventariseerd: over de omvang van mensenhandel in de prostitutie, over de (on)mogelijkheden om deze omvang te bepalen, en over de eventuele relatie tussen prostitutiebeleid en de omvang van mensenhandel.⁴³ De onderzoekers vonden 172 studies waarvan 46 studies waren gebaseerd op empirisch onderzoek, waarvan er vervolgens 39 zijn gecodeerd en gescoord op wetenschappelijke kwaliteit.⁴⁴ Het viel de onderzoekers op hoe inhoudelijk divers de gecodeerde studies zijn en ‘hoe weinig empirische studies er blijken te zijn die werkelijk proberen op zorgvuldige wijze een relatie te leggen tussen de omvang van aan prostitutie gerelateerde mensenhandel en het gevoerde prostitutiebeleid.’⁴⁵

De (on)mogelijkheid van onderzoek naar het effect van prostitutiebeleid op de omvang van mensenhandel
 Idealiter is voor onderzoek naar het effect van prostitutiebeleid op de omvang van mensenhandel het volgende nodig: een nulmeting van de omvang van mensenhandel en vervolgens de invoering van een nieuw prostitutiebeleid met na enige tijd (een) volgende meting(en) van de omvang van mensenhandel (quasi-veldexperiment)⁴⁶. Uit de vergelijking tussen de nulmeting en de vervolgmeting(en) kan dan worden geconstateerd of de omvang van mensenhandel is afgenomen, is toegenomen of gelijk is gebleven. In eerste instantie ligt het dan voor de hand om de eventuele geconstateerde verandering in de omvang van mensenhandel toe te schrijven aan het nieuw ingevoerde prostitutiebeleid. Het vaststellen van deze causale relatie is echter niet zo gemakkelijk omdat de omvang van mensenhandel – hoewel vaak verondersteld – helemaal niet per definitie (direct) afhankelijk is van het gevoerde prostitutiebeleid. In ieder geval is de omvang van mensenhandel hiervan niet uitsluitend afhankelijk en spelen ook andere factoren hierbij een (grote) rol (zoals bijvoorbeeld levensstandaard, (on)gelijkheid etc.). Voor het effect van deze andere factoren (ten aanzien waarvan mogelijk ook veranderingen hebben plaatsgevonden) zou dan dus gecontroleerd moeten worden. Bijvoorbeeld door de nul- en volgende meting(en) ook uit te voeren in een regio/land waar het nieuwe prostitutiebeleid tussentijds niet is ingevoerd. Deze regio/dit land zou dan voor wat betreft alle andere factoren die van invloed (kunnen) zijn op de omvang van mensenhandel gelijk moeten zijn aan de regio/het land waar het nieuwe prosti-

42 Motie van de leden Segers en Van der Staaij, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 VI, nr. 53 (‘verzoekt de regering om een wetenschappelijke vergelijking van de verschillen in prostitutiebeleid van landen in Noordwest-Europa en het effect op de omvang van mensenhandel in de betreffende landen.’).

43 Lensvelt-Mulders e.a. 2016.

44 Deze 39 studies werden uitgevoerd in Nederland, België, Groot-Brittannië, Duitsland, Zweden, Noorwegen, Finland en Denemarken.

45 Lensvelt-Mulders e.a., 2016, p. 2.

46 Zie ook Lensvelt-Mulders e.a., 2016, pp. 9-10.

tutiebeleid tussentijds wel is ingevoerd. Dit is in de praktijk echter heel lastig, alleen al omdat deze factoren mogelijk niet allemaal bekend en/of goed meetbaar zijn.⁴⁷

Kortom: onderzoek naar het effect van prostitutiebeleid op de omvang van mensenhandel is heel ingewikkeld. De Nationaal Rapporteur heeft dan ook eerder al – in de Negende Rapportage Mensenhandel – aangegeven dat de vraag of gelegaliseerde prostitutie tot meer mensenhandel leidt, op grond van de huidige gegevens niet te beantwoorden is.⁴⁸ In lijn hiermee concluderen ook Lensvelt-Mulders e.a. in hun onderzoek het volgende:

‘Op basis van de in dit onderzoek beoordeelde studies bleek het niet mogelijk om valide uitspraken te doen over de invloed van beleid op de omvang van mensenhandel. In landen waar sprake is van regulatie vinden wij geen overtuigende aanwijzingen voor het schaalmodel (mensenhandel neemt toe), noch voor het substitutiemodel (mensenhandel neemt af). In landen waar sprake is van criminalisering van prostitutie vinden wij geen overtuigende aanwijzingen dat criminalisering leidt tot een verminderde vraag naar prostitutiediensten, noch aanwijzingen dat dit vervolgens leidt tot vermindering van de omvang van aan prostitutie gerelateerde mensenhandel.’⁴⁹

Voordat echter aan (de problematiek omtrent) het aantonen van een causale relatie tussen prostitutiebeleid en de omvang van mensenhandel kan worden toegekomen, moet allereerst de omvang van mensenhandel betrouwbaar gemeten kunnen worden. Tot op heden is ook hiervan echter geen sprake. Ten eerste vanwege het verborgen karakter van mensenhandel. Hierdoor is maar een (klein) deel van de mensenhandel in beeld en daarbij zegt de omvang van het aantal in beeld gebrachte slachtoffers meer iets over de capaciteit, prioriteit en expertise van signalerende instanties, dan over de daadwerkelijke omvang van het aantal slachtoffers.⁵⁰ Omdat de omvang van mensenhandel dus niet is af te leiden van het deel dat in beeld is, moet het deel dat niet in beeld is (het *dark figure*) worden geschat. Maar een schatting van het *dark figure* moet veelal gebaseerd worden op het deel dat wel in beeld is,⁵¹ en is daarom afhankelijker van (de kwaliteit van) beschikbare registraties. Lensvelt-Mulders e.a. concluderen in dit kader het volgende: ‘De kwaliteit van de data waarop de omvangschattingen gebaseerd zijn, is niet goed genoeg voor het maken van valide schattingen.’⁵² Daarbij bestaat in lang niet alle landen een nationale registratie en zijn vergelijkingen tussen registraties uit verschillende landen (met verschillend prostitutiebeleid) op dit moment niet mogelijk vanwege, onder meer, definitieverschillen die leiden tot onver-

47 Merk op dat bij de invoering van een nieuw prostitutiebeleid in een bepaalde regio (binnen een land) tevens zicht zou moeten zijn op mogelijke verplaatsingseffecten.

48 Als reactie op het debat dat hierover in Nederland werd (en wordt) gevoerd en naar aanleiding van de artikelen van Cho, Dreher & Neumayer 2012, pp. 67-82 en Jakobsson & Kotsadam 2013, pp. 87-107; zie [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), §2.3.5.2, pp. 88-92.

49 Lensvelt-Mulders e.a., 2016, p. 2.

50 UNODC, 2016, p. 10 (‘both the numbers and the type of victims identified are heavily influenced by the scope and focus of the national identification mechanisms in place.’).

51 Schattingen aan de hand van bijvoorbeeld ‘household surveys on victimization’ die speciaal ontwikkeld zijn om de omvang van verborgen criminaliteitsvormen te schatten, lenen zich minder goed voor mensenhandel: met name in hoge inkomenslanden zoals Nederland (het vereist speciale steekproeftrekkingen onder risicogroepen) en ten aanzien van seksuele uitbuiting (het vereist een specifieke methodologie om te vragen naar dit soort gevoelige kwesties in surveys), zie UNODC, 2016, pp. 11-13.

52 Lensvelt-Mulders e.a., 2016, pp. 2, 40-41.

gelijkbare populaties.⁵³ De onderzoekers onderstrepen daarom het belang van het internationaal harmoniseren van registerdata, waardoor de kwaliteit van de verzamelde data over de mensenhandel die in beeld is wordt verbeterd.⁵⁴ Op Europees niveau onderneemt de EU in de persoon van de EU Anti Trafficking Coordinator initiatief om te komen tot een geharmoniseerde registratie van beschikbare data. Alhoewel de lidstaten dit initiatief qua gedachtenrichting steunen is er in de praktijk nog niet voldoende resultaat geboekt. Het is niet de verwachting dat hier binnen afzienbare termijn verandering in zal komen nu de opvattingen over prostitutie en mensenhandel tussen de verschillende lidstaten te zeer uiteenlopen.

Voorgaande suggereert dat op basis van beschikbare gegevens (zowel in Nederland als internationaal), de vragen van de Tweede Kamer op dit moment niet te beantwoorden zijn. Dit lijkt inderdaad de conclusie als het gaat om de relatie tussen prostitutiebeleid en de omvang van mensenhandel, als het gaat om internationale vergelijkingen van de omvang van mensenhandel, en als het gaat om een nationale schatting van de omvang van mensenhandel in landen zonder registraties (van voldoende kwaliteit) van de mensenhandel die in beeld is. Omdat Nederland echter wel beschikt over een nationale registratie van de mogelijke slachtoffers van mensenhandel die in beeld zijn (de CoMensha-registratie),⁵⁵ bestaat er wel een mogelijkheid om te komen tot een eerste betrouwbare schatting van de omvang van mensenhandel in Nederland (conform de Nederlandse definitie): namelijk op basis van de *multiple systems estimation* (MSE) methode. Een schattingsmethode die ook Lensvelt-Mulders e.a. beloftevol achten.⁵⁶

De ontwikkeling van een schattingsmethode voor het bepalen van de omvang van mensenhandel: de weg naar de multiple systems estimation

De International Labour Organization (ILO) paste in 2005 voor het eerst, en later in 2012, de *capture-recapture* schattingsmethode toe om de omvang van mensenhandel wereldwijd te schatten.⁵⁷ Ondanks dat in de data die de ILO tot zijn beschikking had niet kon worden voldaan aan belangrijke assumpties die deze methode vereist – en de schatting dus niet als betrouwbaar kan worden aangemerkt – droeg de door de ILO toegepaste methode wel bij aan de ontwikkeling van een meer betrouwbare schatting. De Nationaal Rapporteur riep in 2012 dan ook op tot het blijven ontwikkelen en bekritisieren van nieuwe schattingsmethoden, om zo uiteindelijk te komen tot een betrouwbare schatting waarover consensus bestaat.⁵⁸ De ontwikkeling heeft sindsdien niet stilgestaan. Zo publiceerden Bales, Hesketh en Silverman vorig jaar een schatting van het aantal slachtoffers van uitbuiting in het Verenigd Koninkrijk op basis van de *multiple systems estimation* (MSE) methode.⁵⁹ In feite gaat het hierbij om een uitbreiding van de *capture-recapture* methode. Maar het grote voordeel is dat de MSE methode veel minder stringente assumpties kent dan de

53 Zie Lensvelt-Mulders e.a., 2016, p. 32: 'Verschillende definities van mensenhandel, leiden ook tot verschillen in definities van slachtoffers en dus tot populatieverschillen tussen registers.', p. 30: 'Eurostat gebruikt bijvoorbeeld nationale registers, ongeacht of die op basis van registratie van slachtoffers, politieregisters, strafrecht-dossiers, belastingdiensten, landelijke inspectiediensten en/of combinaties hiervan zijn gemaakt.'

54 Lensvelt-Mulders e.a., 2016, p. 42 ('Harmoniseren van registerdata').

55 Ondanks het feit dat deze registratie ook gebreken heeft.

56 Lensvelt-Mulders e.a., 2016, pp. 42-43 ('Statistisch combineren van registerdata').

57 Zie International Labour Office 2005, pp. 15-18, en International Labour Office 2012, pp. 22-26.

58 Zie Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011), pp. 26-27, 39.

59 Bales, Hesketh and Silverman, 2015, pp. 16-21.

capture-recapture methode,⁶⁰ waardoor het vele malen geschikter is voor het schatten van de omvang van specifiek mensenhandel. Hier staat wel tegenover dat de MSE methode meer ingewikkelde berekeningen kent. Niet voor niets concludeerde de Nationaal Rapporteur al dat interdisciplinaire samenwerking noodzakelijk is. Dit betekent dat, naast experts op het gebied van het fenomeen mensenhandel, tevens statistici betrokken moeten worden die gespecialiseerd zijn in het maken van omvangschattingen van verborgen populaties.⁶¹ In navolging op de schatting van Bales, Hesketh en Silverman heeft Van der Heijden, op verzoek van en in samenwerking met Van Dijk, de MSE schattingsmethode verder ontwikkeld, en toepasbaar gemaakt voor de Nederlandse situatie. De schatting van de totale populatie slachtoffers in Nederland kan worden gemaakt op basis van (de overlap tussen) de mogelijke slachtoffers die door verschillende melders (zoals de politie, de KMar, de Inspectie SZW, opvanginstellingen, regio-coördinatoren en anderen) bij CoMensha zijn gemeld.

De Nationaal Rapporteur is van mening dat een schatting op basis van de door Van der Heijden ontwikkelde MSE methode, voor het eerst een meer betrouwbaar beeld kan geven van de omvang van het aantal mogelijke⁶² slachtoffers van (onder meer prostitutiegerelateerde)⁶³ mensenhandel in Nederland. Daarom stelt zij zowel haar expertise op het gebied van mensenhandel in Nederland, alsmede de benodigde CoMensha-data ter beschikking van dit project, dat naar verwachting in 2017 afgerond zal worden.

Hoewel met de voorgenomen Nederlandse MSE schatting nog niet de vraag van de Tweede Kamer over de relatie tussen prostitutiebeleid en de omvang van mensenhandel zal worden beantwoord, benadrukt de Nationaal Rapporteur dat deze schatting wel belangrijke handvatten biedt voor een meer informatie-gestuurde (*evidence based*), en daarmee een meer effectieve, aanpak van mensenhandel in Nederland.⁶⁴ Daarbij is de voorgenomen schatting ook van belang in internationale context. Zo heeft de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) reeds met grote belangstelling gereageerd. Deze methode kan immers ook zeer wel bruikbaar zijn in andere landen, waarmee een stap dichterbij de buurt wordt gekomen van de mogelijkheid tot internationale vergelijkingen. Al zal dan nog steeds in veel landen allereerst stevig

60 Zowel voor interactie effecten (omdat mogelijk niet alle registraties altijd allemaal onafhankelijk van elkaar tot stand komen), als voor verschillende inclusie kansen (wanneer slachtoffers meer kans hebben voor te komen in de ene dan in de andere registratie, of wanneer bepaalde groepen slachtoffers überhaupt meer kans hebben om voor te komen in een registratie dan andere groepen slachtoffers), kan in de MSE methode gecorrigeerd worden.

61 Zie Nationaal Rapporteur 2012 (*Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011*), pp. 27, 39.

62 Zie hiervoor Hoofdstuk 6.

63 De MSE schattingsmethode kan naar verwachting tevens de omvang van acht deelpopulaties schatten: 1) Nederlandse minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 2) Nederlandse meerderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 3) Nederlandse minderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, 4) Nederlandse meerderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie, 5) buitenlandse minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 6) buitenlandse meerderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting, 7) buitenlandse minderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie en 8) buitenlandse meerderjarige slachtoffers van uitbuiting buiten de seksindustrie.

64 Tevens zou Nederland hiermee grotendeels voldoen aan Indicator 16.2.2 ('Number of victims of human trafficking per 100,000 population, by sex, age group and form of exploitation') van Target 16.2 ('End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children') van Goal 16 ('Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels') van de Sustainable Development Goals (*Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators*, 19 februari 2016, UN Doc. E/CN.3/2016/2 Rev.1).

geïnvesteed moeten worden in een betrouwbare infrastructuur rondom de registratie van de slachtoffers die in beeld zijn gekomen.

3.3.2 Het debat in Nederland samengevat

In het debat over het te voeren prostitutiebeleid in Nederland staan twee partijen tegenover elkaar: de voorstanders van een criminalisering van prostituanten versus de tegenstanders hiervan. Hoewel het hier in feite gaat om een discussie op morele gronden (een meer abolitionistische visie versus een meer laboristische visie), ondersteunen beide partijen hun visie met eenzelfde gepretendeerd ‘feitelijk’ argument: de relatie tussen prostitutie (beleid) en de omvang van mensenhandel. Zij baseren zich hierbij echter op onbetrouwbare cijfers en niet-gestaafde aannames, hetgeen weinig zinvol is. In recent onderzoek van Lensvelt-Mulders e.a. naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer, is geconcludeerd dat op dit moment geen uitspraken gedaan kunnen worden over de vraag of juist criminalisering (waardoor de vraag naar prostitutiediensten en daarmee mensenhandel zou verminderen), of juist legalisering (waardoor prostitutees minder kwetsbaar voor uitbuiting zouden zijn) tot minder mensenhandel leidt, of dat prostitutiebeleid überhaupt niet van invloed is op de omvang van mensenhandel. Vanwege, onder meer, methodologische beperkingen is onderzoek hiernaar erg moeilijk. De eerste vraag die in dit kader echter beantwoord dient te worden is hoe groot de omvang van prostitutiegerelateerde mensenhandel in Nederland is. Op basis van de veelbelovende *multiple systems estimation* (MSE) methode, die ook Lensvelt-Mulders e.a. aanbevelen, is de verwachting dat hierop in de nabije toekomst wel een betrouwbaar antwoord kan worden gegeven. De Nationaal Rapporteur ondersteunt de totstandkoming van deze schatting derhalve ten zeerste en benadrukt daarbij dat kennis over de omvang van mensenhandel – los van het gevoerde prostitutiebeleid – belangrijke handvatten zal bieden voor een meer effectieve aanpak van mensenhandel.

Ondanks dat nu niets te zeggen is over de relatie tussen prostitutiebeleid en de omvang van mensenhandel (en in dit verband dus ook geen aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van ofwel een model prostitutiebeleid zoals in Zweden, ofwel een model prostitutiebeleid zoals in Nieuw-Zeeland), is het tot slot het vermelden waard dat de invoering van een model prostitutiebeleid zoals in Zweden het moeilijker zal maken om hier in de toekomst wel uitspraken over te kunnen doen. Zoals Lensvelt-Mulders e.a. terecht stellen: ‘Wat betreft het Zweedse model kan nog worden opgemerkt dat het terugbrengen van prostitutie naar de taboesfeer, een ongewenst negatief bijeffect heeft: het wordt veel moeilijker om valide omvangschattingen te maken.’⁶⁵

3.4 Internationale afspraken en discussies

Zoals in §3.2 uiteengezet wordt op internationaal niveau verschillend gedacht over de relatie tussen prostitutie en mensenhandel. Deze verschillende visies op deze relatie werken door in internationale afspraken, Europese discussies en discussies op mondiaal niveau. Verdragen en andere internationale afspraken over prostitutie en de aanpak van mensenhandel zijn inmiddels talrijk. Nederland is partij bij veel van deze afspraken maar niet bij allemaal. Zo is Nederland geen partij bij het VN-Verdrag tot bestrij-

65 Lensvelt-Mulders e.a., 2016, p. 43.

ding van de handel in personen en de exploitatie van prostitutie van anderen uit 1949.⁶⁶ Nederland is bijvoorbeeld wel partij bij het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: het VN-Vrouwenverdrag).⁶⁷ Deze paragraaf gaat nader op de inhoud van deze verdragen in en brengt vervolgens een aantal discussiepunten op Europees en mondiaal niveau in beeld.

3.4.1 VN-Verdrag tot Bestrijding van de handel in personen en de exploitatie van prostitutie van anderen (1949)

Dit verdrag verenigt een aantal eerdere afspraken – waar Nederland wel partij bij is⁶⁸ – maar verplicht de deelnemende staten ook om de exploitatie van prostitutie strafbaar te stellen. Dat was voor Nederland reden dit verdrag niet te ratificeren.⁶⁹ Het was in strijd met het inmiddels in Nederland gevoerde strafrechtelijke (gedoog)beleid dat zich richtte op de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en de regulering van vrijwillige prostitutie. De abolitionistische benadering in dit verdrag klinkt door in de preambule waarin zowel prostitutie als mensenhandel onverenigbaar worden geacht met de menselijke waardigheid.⁷⁰ Artikel 1 schrijft onder meer voor dat lidstaten moeten strafbaar stellen degene die ‘procures, entices or leads away, for purposes of prostitution, another person, even with the consent of that person’, en degene die ‘exploits the prostitution of another person, even with the consent of that person’. Hetzelfde geldt voor degene die een bordeel exploiteert (artikel 2). In zoverre stelt het verdrag de exploitatie van prostitutie gelijk aan mensenhandel. Het kabinet heeft ook in 2014 nog aangegeven niet van plan te zijn alsnog partij bij dit verdrag te worden. Wanneer Nederland partij zou worden, zou dit immers betekenen dat Nederland het exploiteren van een prostitutiebedrijf strafbaar moet stellen.⁷¹ Voor Nederland gelden nog wel de verdragen van 1910, 1921 en 1933.⁷² Zie over dit verdrag en de implementatie daarvan in artikel 273f Sr [Hoofdstuk 5, §5.3.1](#).

66 VN-Verdrag tot Bestrijding van de handel in personen en de exploitatie van prostitutie van anderen, 2 december 1949, in werking getreden op 25 juli 1951, *United Nations Treaty Series*, vol. 96, p. 271.

67 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979, *Trb.* 1980, 146 en *Trb.* 1991, 134.

68 Het Verdrag tot bestrijding van de handel in vrouwen en meisjes (1910) maakte de bestraffing en uitlevering van handelaren mogelijk en zag ook op handel in vrouwen en meisjes binnen de landsgrenzen. Dit verdrag was voor Nederland aanleiding om in 1911 vrouwenhandel strafbaar te stellen. In het Verdrag ter bestrijding van den handel in vrouwen en kinderen (1921) werden ook minderjarige jongens als potentieel slachtoffer van handel voor prostitutiedoeleinden erkend. Het Internationaal verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen (1933) bood vervolgens strafrechtelijke bescherming aan meerderjarige vrouwen die met hun toestemming waren verhandeld. Zie hierover nader [Nationaal Rapporteur 2002 \(Eerste rapportage mensenhandel\)](#), p. 18 e.v.

69 Alink & Wiarda (2010), p. 184. Als reden hiervoor is ook wel genoemd dat Nederland niet wilde instaan voor de situatie in het Caribische rijkdeel; ‘op de Antillen was de overheid bij exploitatie van prostitutie betrokken.’ Recentier zou hierbij als reden het Nederlandse prostitutiebeleid zijn gekomen, Haveman 1995, p. 98. Zie ook Kleijn 2012 (‘Ook in de internationale politiek bracht Campo Alegre de Nederlandse overheid in de problemen. Wijziging van artikelen in de VN-ontwerpconventie van 1949 zou Nederland, in het geval van ratificatie, in ernstige verlegenheid gebracht hebben. Nederland koos voor het bordeel en ondertekende het ontwerpverdrag niet’).

70 ‘Whereas prostitution and the accompanying evil of the traffic in persons for the purpose of prostitution re incompatible with the dignity and worth of the human person and endanger the welfare of the individual, the family and the community.’

71 Antwoord van de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister president, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (14 januari 2014), op vragen van de leden Slob en Segers, *Kamerstukken II 2013/14, Aanhangsel Handelingen 940*.

72 Verdrag van Genève van 11 oktober 1933 (*Stb.* 1935, 598) nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen.

Tegenwoordig zijn 82 landen partij bij het VN-verdrag uit 1949. Dat aantal omvat 18 van de 28 lidstaten van de Europese Unie (EU): België, Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Tsjechië, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Luxemburg, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje. Meerdere landen binnen Europa, waaronder Nederland, zijn geen partij bij dit verdrag. Ook Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Ierland, Litouwen, Malta het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben dit verdrag niet geratificeerd. Het verdrag behoort dan ook niet tot het EU *acquis communautaire*, het Gemeenschapsrecht van de Europese Unie. Niettemin geeft de Europese Commissie in 2013, bij monde van Commissaris Malmström aan:

‘The Commission acknowledges that there was no reference to the 1949 UN Convention in Directive 2011/36/EU or the EU Strategy; however, the omission has no bearing on the Commission’s position on the underlying subject. The Commission stands ready to refer to this convention in future policy documents and in future legislative proposals as relevant’ (curs. NR)⁷³

Dat de Europese Commissie (EC) hier aangeeft bereid te zijn om naar dit verdrag te verwijzen in toekomstige beleidsdocumenten is opmerkelijk omdat tot op heden een derde van het aantal EU-lidstaten geen partij bij dit verdrag is. Wel wordt in het antwoord van de EC aangetekend dat de Commissie een mandaat heeft om zich met het onderwerp prostitutie bezig te houden voor zover dit verband houdt met seksuele uitbuiting en mensenhandel, en dat prostitutiebeleid op zichzelf een zaak voor de lidstaten blijft.

3.4.2 VN-Vrouwenverdrag (1979)

Nederland is wel partij bij het VN-Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (hierna: het VN-Vrouwenverdrag).⁷⁴ Artikel 6 van dit verdrag laat aan duidelijkheid niets te wensen over, althans, zo lijkt het. Volgens deze bepaling zijn lidstaten verplicht om alle passende maatregelen te nemen, waaronder regelgeving

‘to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of others.’

Mensenhandel en de exploitatie van prostitutie worden ook in deze bepaling in één adem genoemd. De termen ‘all forms of traffic in women’ en ‘exploitation of prostitution’ zijn echter – net als in het VN-Verdrag uit 1949 – niet nader gedefinieerd, en de verdragsrechtelijke interpretatie is niet te achterhalen bij gebrek aan *travaux-préparatoires*.⁷⁵ Nederland is geen partij bij het VN-verdrag uit 1949, maar wel bij het VN-Vrouwenverdrag, en ook zonder daarbij enig voorbehoud te hebben gemaakt. Nederland vat daarbij de term ‘exploitation’ in negatieve zin op, namelijk dat het alleen om uitbuiting gaat en niet om elke uitbating. Het verdrag lijkt een ruimere uitleg echter niet te verbieden.⁷⁶

Niettemin wordt gesteld dat de focus op *exploitatie* van prostitutie in artikel 6 kan worden gelezen als een stilzwijgende afwijzing van de expliciet abolitionistische positie in eerdere verdragen, waaronder het VN-

73 Antwoord van mw. Malmström namens de Europese Commissie, 22 juli 2013, op vragen van het Europees Parlement (Zuber, Aconie, Honeyball, Kill-Nielsen, Parvanova) van 4 juni 2013, OJ C 46 E, 18 februari 2014, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-006332+0+DOC+XML+Vo//EN&language=sk>.

74 Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979, *Trb.* 1980, 146 en *Trb.* 1991, 134.

75 Gallagher 2010, p. 64. *Travaux-préparatoires* zijn de officiële verslagen van onderhandelingen, die (juridisch) van belang kunnen zijn voor de uitleg van de verdragsbepalingen, zie art. 32 Weens Verdragenverdrag (1969).

76 Haveman 1995, p. 99.

Verdrag uit 1949. Dit zou ook – min of meer – blijken uit het werk van het VN-Vrouwenrechtencomité, dat toeziet op de naleving van dit verdrag.⁷⁷ Ook een van de VN Special Rapporteurs stelt zich op dit standpunt:

‘Article 6 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women does not require States to suppress consensual, adult sex work. Rather, it calls for the suppression of “all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women.” The term “exploitation of prostitution” has not been defined within the Convention, but is interpreted to refer to exploitation in the context of prostitution.’⁷⁸

Het VN-Vrouwenrechtencomité heeft zich ook niet uitgesproken tegen, bijvoorbeeld, het Nederlandse prostitutiebeleid. Het Nederlandse prostitutiebeleid is gedurende de meest recente rapportageronden wel onderwerp van gesprek geweest,⁷⁹ maar in het eindrapport onder de noemer ‘exploitatie van prostitutie’ heeft het Comité in 2010 alleen een aanbeveling gedaan uit zorg voor de – toen – voorgestelde registratie van prostituees in het wetsvoorstel Wrp. Ook is Nederland verzocht om in een volgend periodiek rapport meer informatie te geven over de maatregelen die genomen zijn om zowel de werkomstandigheden van prostituees te verbeteren als hun autonomie, privacy en veiligheid.⁸⁰

Rapportage door Nederland aan het VN-Vrouwenrechtencomité

Nederland rapporteerde in december 2014 aan het VN-Vrouwenrechtencomité in antwoord op bovengenoemde onderwerpen.⁸¹ De Nederlandse overheid gaf daarin een kort overzicht van de voorgestelde Wrp en vermeldde daarbij dat de registratieplicht inmiddels uit de Wrp is gehaald en het verzoek inzake informatie over privacymaatregelen daarom niet meer actueel is. Wat betreft het versterken van de positie van prostituees wees Nederland op een aantal maatregelen die op dit punt zijn genomen, waaronder subsidie – van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) – aan een organisatie om de behoeften van prostituees in kaart te brengen, manieren om misbruik te achterhalen en aan te pakken en de mogelijkheid om een belangenorganisatie op te richten. Ook richt het beleid zich op informatievoorziening aan prostituees in verschillende talen en over verschillende onderwerpen, waaronder gezondheidskwesties, hulp aan slachtoffers van misstanden, rechten en plichten als zzp-ers of in andere werkrelaties, en uitstapprogramma’s.⁸² Het rapport zal in 2016 door het Comité worden behandeld.

77 Gallagher 2010, p. 64., verwijzend naar Chuang 2012. Zie ook Chuang 2012, pp. 177-178. Zo ook Haveman 1995, p. 98 (‘Meer dan in het 1949-verdrag staat hier de exploitatie (‘exploitation’) van prostitutie centraal en niet zozeer de bestrijding van prostitutie als zodanig’).

78 Report of the UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (Arnand Grover), UN Doc. A/HRC/14/20, 2010, §30, zonder verwijzing.

79 ‘Women’s anti-discrimination committee examines Netherlands’ policies on prostitution, domestic violence, human trafficking. Dutch representatives highlight benefits of legalizing brothels, including health-care services for sex workers; protection against violence; trafficking’, persbericht Algemene Vergadering VN, WOM/1601/Rev.1 (24 januari 2007). Zie ook Fifth Report from the Netherlands about the implementation of the UN Women’s Convention, period 2005-2008, UN Doc. CEDAW/C/NLD/5, 24 november 2008.

80 *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, The Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 februari 2010.

81 *Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention, Sixth periodic report of States parties due in 2014, Netherlands*, UN Doc. CEDAW/C/NLD/6, 3 december 2014.

82 Het is overigens wel de vraag of uitstapprogramma’s als zodanig bijdragen aan de versterking van de positie van prostituees.

Tegelijkertijd is ook wel gesteld dat de benadering van prostitutie door het comité bij de behandeling van landenrapporten niet heel consistent is geweest, hetgeen de ambiguïteit van de verdragstekst illustreert en ook het voortdurende prostitutiedebat.⁸³

Ook in latere verdragen inzake de aanpak van mensenhandel wordt de term ‘exploitation of prostitution’ gebezigd, maar niet nader gedefinieerd. De toelichting bij het VN-Palermo Protocol⁸⁴ vermeldt in dit verband dat

‘The travaux préparatoires should indicate that the Protocol addresses the exploitation of the prostitution of others and other forms of sexual exploitation only in the context of trafficking in persons. The terms “exploitation of the prostitution of others” or “other forms of sexual exploitation” are not defined in the Protocol, which is therefore without prejudice to how States Parties address prostitution in their respective domestic laws;’⁸⁵

Internationaalrechtelijk blijft een keuze dus uit en is ook hiermee geen einde gebracht aan de discussie of de begrippen ‘trafficking’ en ‘exploitation’ ook prostitutie als zodanig, of alleen *gedwongen* prostitutie omvat.⁸⁶ De definitie van mensenhandel in het VN-Palermo Protocol is overgenomen in het Verdrag van de Raad van Europa (RvE) inzake de bestrijding van mensenhandel, en ligt ook ten grondslag aan de definitie van mensenhandel in de huidige EU-richtlijn mensenhandel.⁸⁷ Ook de EU-richtlijn schrijft dus niet voor hoe lidstaten het begrip ‘exploitation’ moeten hanteren in relatie tot prostitutie.

3.4.3 Europese discussies

Op 26 februari 2014 nam het Europees Parlement (EU) een – juridisch niet-bindende – resolutie aan over seksuele uitbuiting, prostitutie en de impact daarvan op gendergelijkheid. Hierin worden lidstaten opgeroepen het zogenoemde ‘Zweedse prostitutiemodel’ in te voeren: het strafbaar stellen van alle klanten van alle prostituees. Een ruime meerderheid van 343 parlementsleden stemden voor, 139 tegen en 105 onthielden zich van stemming.⁸⁸

De resolutie is oorspronkelijk gebaseerd op een rapport van de Commissie Rechten van de vrouw en gendergelijkheid (FEMM) van het Europees Parlement.⁸⁹ Dit rapport, van rapporteur Mary Honeyball,

83 Chuang 2012, p. 179.

84 Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (hierna: VN-Palermo Protocol).

85 Interpretative notes for the official records (*travaux préparatoires*) of the negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto, UN Doc. A/55/383/Add.1, 3 november 2000, §3.

86 Zo ook Chuang 2012, p. 178. Het is dan ook niet vreemd dat ook de UNODC Model Law against Trafficking in Persons (2009) de term ‘exploitation’ niet uitlegt in de context van prostitutie.

87 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, 5 april 2011 (hierna EU-Richtlijn mensenhandel).

88 Resolutie van het Europees Parlement (26 februari 2014), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0162+0+DOC+XML+Vo//EN&language=EN>.

89 Committee on Women’s Rights and Gender Equality, *Report on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality* (2013/2103 (INI)), website Europees Parlement: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2014-0071&language=EN.

heeft niet alleen bijval⁹⁰ gekregen maar heeft tegelijkertijd geleid tot stevige kritiek van zowel verschillende parlementsleden als van non-gouvernementele organisaties⁹¹ en wetenschappers.⁹² Een belangrijk punt van kritiek is het vermengen van de begrippen prostitutie en mensenhandel, en dat deze benadering alleen maar kan leiden tot inadequate maatregelen tegen mensenhandel en contraproductief prostitutiebeleid. Het debat over het zogenoemde Honeyball-rapport, en deze resolutie ging dus in de kern over de vraag welk prostitutiebeleid het meest wenselijk zou zijn in de aanpak van mensenhandel, waarbij de onderliggende discussie de vraag betreft of prostitutie vrijwillig kan zijn of per definitie moet worden gezien als een schending van vrouwenrechten.

Rapport 'Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality'⁹³

Ten behoeve van de discussie is op verzoek van de Commissie FEMM ook een rapport geschreven door het Directoraat-Generaal voor Binnenlands Beleid van het Europees Parlement. Dit rapport richt zich op het prostitutiedebat in Europa, en constateert daarbij twee tegengestelde opvattingen over prostitutie: een abolitionistische en regulerende benadering. Om het verschil in aanpak te illustreren worden vier casestudies gepresenteerd van het beleid in Duitsland, Nederland, Spanje en Zweden. Het rapport concludeert dat voorzichtig moet worden omgegaan met cijfers en statistieken die naar voren komen in onderzoeken naar prostitutie in Europa. Veel kwalitatief sociaalwetenschappelijk onderzoek wordt beïnvloed door hetzij een abolitionistische of een regulerende benadering van prostitutiebeleid, aldus het rapport. Tegelijkertijd geeft het rapport aan dat het de vraag is of deze tweedeling met het oog op de aanpak van mensenhandel wel zo nuttig is om het resultaat van de verschillende benaderingen te evalueren.

De resolutie leidt niet tot nieuwe regelgeving in Nederland of andere Europese landen. EU-lidstaten beslissen zelf over de inrichting van hun eigen prostitutiebeleid. EU-lidstaten zijn wel gebonden aan de EU-richtlijn mensenhandel. Dit betekent dat mensenhandel door alle landen moet worden aangepakt, ongeacht welke prostitutiebeleid wordt gevoerd.

Van geen enkel systeem kan worden gezegd dat dit de ideale oplossing voor mensenhandel biedt. Of gelegaliseerde prostitutie leidt tot meer mensenhandel kan, gegeven de tot nu toe beschikbare kennis, niet worden

90 Zie bijvoorbeeld de European Women's Lobby, 'Brussel's call "Together for a Europe free from prostitution"', 21 februari 2014, <http://www.womenlobby.org/get-involved/take-action-today/article/watch-and-share-ewl-video-clip-on-6212?lang=en>.

91 Zo bekritiseert bijvoorbeeld ook Lastrada International in een verklaring, mede ondertekend door CoMenhsa, het Honeyball-rapport: 'by equating sex work to trafficking in persons, the very complex phenomenon of human trafficking is narrowed down to a moral issue, an approach that fails to address the economic, political and social root causes of trafficking', <http://lastradainternational.org/lisidocs/STATEMENT%20-%20FEMM%20report.pdf>.

92 Zie bijvoorbeeld International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe, 'A Critique of the Report on Prostitution and Sexual Exploitation and its Impact on Gender Equality by Mary Honeyball MEP', 2014, ondertekend door meer dan 90 wetenschappers, <http://www.sexworkeurope.org/campaigns/tell-european-parliament-vote-against-criminalisation-clients/critique-report-prostitution>. Zie ook 'Researchers slam plans to criminalise sex work', 14 maart 2014, waarin wordt bericht dat 26 Deense onderzoekers een protestbrief hebben ondertekend tegen de resolutie van het Europees Parlement, <http://sciencenordic.com/researchers-slam-plans-criminalise-sex-work>.

93 European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality*, januari 2014, beschikbaar via website Europees Parlement: www.europarl.europa.eu/studies.

beantwoord.⁹⁴ Die relativering blijkt ook uit de resolutie, die benadrukt dat meer analyse en statistisch bewijs nodig is om te beoordelen met welk model prostitutiebeleid mensenhandel het meest effectief kan worden aangepakt. Daarbij worden lidstaten opgeroepen om zowel de positieve als negatieve effecten van het strafbaar stellen van het kopen van seksuele diensten te evalueren. Niettemin staat in dezelfde resolutie in het eerste artikel een stevig moreel oordeel, niet alleen over mensenhandel maar ook over prostitutie:

‘[the European Parliament] Recognises that prostitution, forced prostitution and sexual exploitation are highly gendered issues and violations of human dignity, contrary to human rights principles, among which gender equality, and therefore contrary to the principles of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, including the goal and the principle of gender equality;’

Een maand later, in maart 2014, verscheen ook het rapport van de heer Mendes Bota, rapporteur voor het Committee on Equality and Non-discrimination (Parlementaire Vergadering, Raad van Europa). Ook dit rapport gaat over verschillende vormen van prostitutiebeleid. Om iets te kunnen zeggen over de impact van regelgeving op mensenhandel heeft deze rapporteur een aantal case studies naar het prostitutiebeleid in Duitsland, Nederland, Zwitserland en Zweden gedaan. Nederland, Zwitserland en Duitsland kennen gelegaliseerde prostitutie en zijn dus de meest voor de hand liggende onderzoeksobjecten. Nederland en Zweden werden al genoemd als voorbeeld in de motie die ten grondslag lag aan dit rapport.⁹⁵ Volgens de ondertekenaars van deze motie kan de strafbaarstelling van klanten van prostituees de grootste impact hebben op het verminderen van mensenhandel.

Net als de resolutie van het Europees Parlement (EU) – geeft dit rapport duidelijk aan dat het niet gemakkelijk is om de effectiviteit van verschillend prostitutiebeleid in verschillende landen te vergelijken: het grootste obstakel is nog steeds het gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens. Dat maakt het onmogelijk om duidelijk te zien of mensenhandel als gevolg van bepaald beleid toe- of afneemt. Tegelijkertijd geeft rapporteur Mendes Bota echter aan dat hij persoonlijk het Zweedse model beschouwt als het meest succesvol voor de aanpak van mensenhandel. Een toelichting hierbij ontbreekt.⁹⁶

Het rapport van rapporteur Mendes Bota leidde tot een resolutie waarover de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa in april 2014 heeft gesproken en gestemd.⁹⁷ Ook deze resolutie gaat uit van positieve resultaten van de Zweedse aanpak, en impliceert dat de aanpak in landen waarin prostitutie gelegaliseerd is, niet werkt. De resolutie is met 82 stemmen voor, en 17 tegen aangenomen; twaalf leden onthielden zich van stemming.

94 Zie hierover §3.3.

95 Motion for a recommendation, ‘Criminalising the purchase of sex to combat the trafficking of people for sexual exploitation’, 26 april 2012, Doc. 12920.

96 Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe, Committee on Equality and Non-Discrimination, Rapporteur: Mr. Mendes Bota, Doc. 13446, 20 maart 2014, §127. In hetzelfde rapport geeft de rapporteur in §28 aan dat ‘Personally, I do not think that criminalising the sale of sex is a valid approach: it risks sanctioning those who are forced into prostitution by others or their personal circumstances, and dissuades victims of trafficking and exploitation from reporting it to the authorities. In my opinion, this policy choice is not in line with the victimcentred approach of the Council of Europe Anti-Trafficking Convention (curs. NR)’.

97 Resolution 1983 (2014), *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe*, Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, 8 april 2014.

In de resolutie erkent de Parlementaire Assemblée dat verschillende juridische benaderingen en culturele gevoelheden het moeilijk maken om één model van prostitutiebeleid voor te stellen dat voor alle lidstaten geschikt zou zijn. Wel zouden *mensenrechten* het belangrijkste ijkpunt moeten zijn voor het ontwerpen en implementeren van prostitutiebeleid en beleid inzake de aanpak van mensenhandel, aldus de resolutie. Niet duidelijk wordt wat in dit document met de term ‘mensenrechten’ wordt bedoeld. Ook deze term kan in relatie tot het onderwerp prostitutie(-beleid) verschillend worden opgevat.

Zo is de visie van – bijvoorbeeld, de European Women’s Lobby (EWL) dat prostitutie een schending van mensenrechten is. EWL deed in december 2012 daarom een oproep om Europa te vrijwaren van prostitutie.⁹⁸ Vanuit een ander perspectief, maar ook met een verwijzing naar het beschermen van mensenrechten, roept Human Rights Watch (HRW) op om prostitutie in het geheel niet te criminaliseren. Volgens HRW brengt strafbaarstelling risico’s met zich mee voor de gezondheid en veiligheid van prostituees, en wijst daarbij op de mogelijke gevolgen van andere mensenrechtenschendingen, zoals geweld en discriminatie.⁹⁹ Zo gezien zouden vanuit het perspectief van mensenrechtendiscussies dus niet alleen over prostitutie in relatie tot geweld tegen vrouwen moeten gaan, maar ook over gevolgen die bepaalde maatregelen kunnen hebben op mensenrechten in het algemeen.

Deze resolutie van de Parlementaire Vergadering (van de Raad van Europa) is, net als de resolutie die werd aangenomen door het Europees Parlement van de EU, juridisch niet bindend. Niettemin gaat van deze resoluties het signaal uit dat één bepaalde benadering van prostitutiebeleid de voorkeur zou hebben boven andere vormen van beleid. Waar het gaat om de aanpak van mensenhandel wordt dit signaal echter niet uitgezonden door de Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), die toeziet op de implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (2005).¹⁰⁰ In de eerste evaluatieronde van de aanpak van mensenhandel in Nederland heeft GRETA – in lijn met het Verdrag – zich uitgelaten over maatregelen om de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel te ontmoedigen.¹⁰¹ Daarbij constateert GRETA overigens dat hiervoor in Nederland geen aparte strafbaarstelling bestaat¹⁰² en deze opmerking betreft niet alleen prostitutie maar ook andere sectoren waarin arbeid wordt verricht en diensten worden verleend. GRETA roept niet op tot een strafbaarstelling van klanten van alle prostituees, en dus ook niet tot een wijziging in het Nederlandse prostitutiebeleid naar een ander systeem, bijvoorbeeld het Zweedse model.¹⁰³

98 Deze oproep werd gepresenteerd tijdens de European Women’s Lobby conference on prostitution ‘10 years of policies on prostitution: outcomes of the Swedish and Dutch options, and ways forward’, 4 december 2012 in Brussel.

99 Human Rights Watch 2014, p. 47.

100 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel, Warschau, 16 mei 2005, *Trb.* 2006, 99.

101 Verwijzend naar Principle 4 of Addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add. 1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingen.pdf.

102 Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands, GRETA(2014)10, 18 juni 2014, §§116-118, 211 (‘There is no specific provision criminalising the use of services of a victim of THB with the knowledge that the person is a victim of THB as provided for in Article 19 of the Convention. However, in cases of involuntary sexual services where the user of those services was, or ought to have been, aware of their involuntary nature, prosecution for sexual abuse can take place in accordance with the CC [...] GRETA invites the Dutch authorities to consider making clearer the criminalisation of the use of services of a victim of THB with the knowledge that the person is a victim of THB.’).

103 Over het initiatiefwetsvoorstel strafbaarstelling klanten van slachtoffers van mensenhandel zie [Hoofdstuk 5, §5.2.4.](#)

In reactie op voornoemde Europese rapporten en resoluties gaf het kabinet in juni 2014 aan dat het Nederlands prostitutiebeleid niet aansluit op het Zweedse prostitutiemodel. Bij de totstandkoming van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden (Wrp) zijn in de consultatiefase ook andere beleidsmodellen overwogen dan het huidige regulerende model. Het kabinet is daarbij tot de conclusie gekomen dat met nadere regulering van de prostitutiesector vrijwillige prostitutie plaats kan vinden met oog voor de veiligheid, gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van prostituees waarbij misstanden worden bestreden.

De bevindingen van het rapport van het Europees Parlement dat meer onderzoek nodig is om conclusies te trekken over de effecten van verschillende vormen van prostitutiebeleid sluiten aan bij de bevindingen van de Nationaal Rapporteur, aldus het kabinet. Tijdens het Algemeen Overleg (AO) mensenhandel en prostitutie dat in oktober 2013 plaatsvond, had het Tweede Kamerlid Segers gevraagd om onderzoek naar de relatie tussen legalisering van prostitutie en het bestaan van mensenhandel op basis van een internationale vergelijking. Het is – aldus het kabinet – echter thans niet mogelijk om een degelijke vergelijking te maken, omdat de wijze waarop cijfers worden verzameld en geïnterpreteerd in verschillende landen, momenteel te veel uiteen loopt. De nulmeting van het WODC moet de basis vormen voor beter zicht op de (aard en omvang van de) prostitutiebranche in Nederland. Deze nulmeting zou in deze context bij moeten dragen aan de mogelijkheid om in de toekomst onderzoek te doen naar de relatie tussen de nu voorgestelde regulering van prostitutie en het bestaan van mensenhandel in Nederland.¹⁰⁴ Deze onderzoeken werden in 2015 gepubliceerd (zie Hoofdstuk 2).

Inmiddels blijkt na het verschijnen van de nulmeting Wrp en uit nader onderzoek dat het thans niet mogelijk is om uitspraken te doen over de invloed van beleid op de omvang van mensenhandel (zie §3.3 (Debat in Nederland)). Toch blijft een (mogelijk) verband tussen het gekozen model prostitutiebeleid en effecten daarvan op mensenhandel op de Europese agenda staan: het Europees Parlement nam in mei 2016 een resolutie aan over de implementatie van de EU-richtlijn mensenhandel waarin de considerans onder meer vermeldt dat mensenhandel voor seksuele uitbuiting is afgenomen in landen waar de vraagzijde, ofwel het kopen van seks strafbaar is gesteld.¹⁰⁵ De Nationaal Rapporteur is niet bekend met een empirische onderbouwing van deze stelling.

3.4.4 Verschillende standpunten binnen de Verenigde Naties

Binnen de Verenigde Naties (VN) liggen standpunten over de relatie tussen mensenhandel en prostitutie uiteen. Dat geldt ook voor personen die sinds 2004 opeenvolgend de functie van Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children vervulden. De Special Rapporteur rapporteert aan de VN-Mensenrechtenraad. Voordat Maria Grazia Giammarinaro werd benoemd in juli 2014 is deze functie eerder vervuld door twee andere personen, die verschillende visies hadden:

104 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 28 638, nr. 119.

105 Resolutie van het Europees Parlement van 12 mei 2016 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan vanuit een genderperspectief (2015/2118(INI)), §O ('overwegende dat de handel in vrouwen, meisjes, mannen en jongens voor seksuele uitbuiting is afgenomen in landen waar de vraag strafbaar is gesteld, met inbegrip van zowel souterneur-schap als het kopen van seksuele diensten').

‘Based on her experiences and investigations as [Special Rapporteur], the first mandate holder found it evident that “most prostitution is accomplished by one or more of the illicit means outlined in [...] the Protocol and therefore constitutes trafficking.”¹⁰⁶ In her recommendations she took a principled stance against “legalization of prostituted persons” on the basis that this increases demand for trafficking.

[...] The second mandate holder followed a different path. Particularly in her country reports, SRTIP Ezeilo has regularly identified prostitution as a major site of trafficking-related exploitation, while noting that in law, prostitution and trafficking are not equivalent. Ezeilo has also been less willing than her predecessor to accept that measures taken to abolish prostitution will always have a positive impact on the problem of trafficking. In relation to the vexed question of demand for example, she points out the lack of a conclusive link either way. In her view, available evidence fails to provide a definitive answer to the question of whether, and how, legalization or criminalization of prostitution affects the existence and incidence of trafficking for sexual exploitation.¹⁰⁷ In this regard SRTIP Ezeilo was also reflecting her own experience of finding trafficking for sexual exploitation in every country she visited, irrespective of how the national law dealt with the issue of prostitution.

While not pronouncing directly on which approaches to prostitution should be adopted by States,¹⁰⁸ SRTIP Ezeilo has consistently sought to widen the debate, shifting attention to tackling root causes while respecting the human rights of all trafficked persons.¹⁰⁹

Special Rapporteur Ezeilo wijst er op dat de totstandkoming van de definitie van mensenhandel in het VN-Palermo Protocol de discussie over de inhoud en reikwijdte van dit begrip niet heeft opgelost. Zo is er nog steeds discussie over de vraag hoe ruim het middel ‘misbruik van een kwetsbare positie’ moet worden uitgelegd, en of hier bijvoorbeeld kwetsbaarheid onder valt in relatie tot economische noodzaak.¹¹⁰ En hoe de term ‘exploitation’ moet worden uitgelegd, is ook niet vastomlijnd – in ieder geval niet op internationaal niveau. Zo worden binnen de VN vooralsnog de termen ‘sexual exploitation’ en ‘trafficking’ niet aan elkaar gelijkgesteld: de resolutie die de VN-Mensenrechtenraad aannam in juni 2014 merkt in ieder geval op dat ‘some of the demand fostering sexual exploitation, exploitative labour

106 Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, Sigma Huda, ‘Integration of the Human Rights of Women and a Gender Perspective’, UN Doc. E/CN.4/2006/62, §48.

107 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Doc. A/65/288 (2010), §§34–36.

108 ‘Note that SRTIP Ezeilo made clear her firm stance against any and all forms of prostitution involving children (persons under 18 years of age) and has articulated a variety of measures to promote zero tolerance of that ugly phenomenon. See for example A/HRC/23/48/Add.3 (Mission to Philippines, 2012), §§12–15, 24, 73; A/HRC/20/18/Add.2 (Mission to Thailand, 2012), §§13, 21, 77(y), 74; A/HRC/17/35/Add.3 (Mission to Uruguay, 2010), §§12–15, 61, 80. See also SRTIP Ezeilo’s preliminary findings on her mission to Seychelles, 2014 (delivered in Mahé, 31 January 2014).’

109 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, Stock-taking exercise on the work of the mandate on its tenth anniversary, UN Doc. A/HRC/26/37/Add. 2, 27 maart 2014, §§78–79.

110 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, Stock-taking exercise on the work of the mandate on its tenth anniversary, UN Doc. A/HRC/26/37/Add. 2, 27 maart 2014, §87. Zie hierover ook [Hoofdstuk 7, §7.2](#).

and the illegal removal of organs is met by trafficking in persons'.¹¹¹ Waar de ene rapporteur zich uitspreekt tegen bepaald prostitutiebeleid, geeft de ander aan dat zij mensenhandel is tegengekomen, ongeacht het gevoerde prostitutiebeleid.

De huidige Special Rapporteur, Giammarinaro, plaatst het voorkómen van mensenhandel in ieder geval in een bredere context dan alleen de prostitutiesector:

‘To prevent trafficking in persons, national authorities should deal with a broader area of exploitation, in the sex industry, in agriculture, fishery, domestic work, garments, and the tourist industry.’¹¹²

3.4.5 Ontmoediging vraagzijde en strafbaarstelling klanten van prostituees

Ook de vraag welke maatregelen passend zijn om de ‘vraagzijde’ te ontmoedigen, wordt internationaal verschillend beantwoord. Dit element komt in verschillende internationale rechtsbronnen terug, zoals in het VN Palermo Protocol¹¹³, het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel¹¹⁴ en de EU-richtlijn.¹¹⁵ Een van de prioriteiten in de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 is om meer te doen aan het voorkómen van mensenhandel.¹¹⁶ Onder deze noemer is onderzoek naar terugdringing van de vraag naar diensten van slachtoffers van mensenhandel een van de acties die in deze strategie is opgenomen. Daarom wordt in Europees verband momenteel uitgebreid onderzoek gedaan naar de rol van de vraagzijde bij mensenhandel en de mogelijke maatregelen die kunnen bijdragen aan de aanpak van mensenhandel. Dat betreft niet alleen mensenhandel in relatie tot prostitutie maar ook, bijvoorbeeld, huishoudelijk werk. Uit een van de eerste publicaties bleek al dat over het concept van ‘vraagzijde’ verschillend wordt gedacht en het op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd.¹¹⁷

De term ‘vraagzijde’ wordt op verschillende manieren uitgelegd, waarbij sommige landen en organisaties de nadruk leggen op maatregelen om de vraag naar seksuele diensten te ontmoedigen. Daarbij past de benadering om mannen en jongens te ontmoedigen om onder welke omstandigheid dan ook seksuele diensten te kopen, of degenen die zij voor seks betalen nu slachtoffer is van mensenhandel of niet.

111 Mandate of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, UN Doc. A/HRC/26/L.19, 20 juni 2014, aangenomen op 26 juni 2014.

112 Persbericht ‘Fighting human trafficking is not just about law enforcement’, UN rights expert”, World Day Against Trafficking in Persons – 30 juli 2015, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16273&LangID=E.

113 Art. 9 (Prevention of trafficking in persons) lid 5 (‘States Parties shall adopt or strengthen legislative or other measures, such as educational, social or cultural measures, including through bilateral and multilateral cooperation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking’ (curs. NR)).

114 Art. 6 (Maatregelen om de vraag te ontmoedigen) (‘Met het oog op de ontmoediging van de vraag die alle vormen van uitbuiting van personen, in het bijzonder van vrouwen en kinderen, in de hand werkt en leidt tot mensenhandel, neemt iedere partij wettelijke, bestuurlijke, educatieve, sociale, culturele of andere maatregelen of versterkt deze [...]’, waaronder onderzoek van de beste praktijken, methoden en strategieën, voorlichtingscampagnes en educatieve programma’s.)

115 Art. 18 (Preventie) lid 1 (‘De lidstaten voorzien in passende maatregelen, zoals onderwijs en opleiding, om de vraag die de voedingsbodem is voor alle vormen van uitbuiting in verband met mensenhandel, te ontmoedigen en te doen afnemen’).

116 EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016, Brussel 19 juni 2012, COM(2012) 286 final. De andere prioriteiten zijn: slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan; mensenhandelaren actiever vervolgen; verbeteren van coördinatie en samenwerking tussen betrokken partijen en zorgen voor coherent beleid; meer inzicht verwerven en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel.

117 Cyrus & Vogel 2015.

Hiermee wordt de nadruk gelegd op klanten van prostituees. De VN-Special Rapporteur Ezeilo ziet het concept ‘vraagzijde’ in ieder geval in een breder verband dan alleen seksuele diensten:

‘The definition of demand, which is an economic term, can be adapted to the context of trafficking to describe it as the desire “for labour that is exploitative or services which breach the human rights of the person delivering those services . It includes demand for sexual exploitation; for cheap labour and domestic workers; for organ removal and sale; for illicit adoption and forced marriages; for criminal activities or begging or for exploitation within the army ... „The demand side of trafficking generally refers to the nature and extent of the exploitation of the trafficked persons after their arrival at the point of destination, as well as the social, cultural, political, economic, legal and developmental factors that shape the demand and facilitate the trafficking process”. As such, it does not have to be „properly understood as the demand for a trafficking victim’s prostitution, labour or services. Rather, demand must be understood expansively, as any act that fosters any form of exploitation that, in turn, leads to trafficking’.¹¹⁸

Al eerder had ook de Algemene Vergadering van de VN landen opgeroepen om bij de bestrijding van mensenhandel oog te hebben voor de vraagzijde, niet alleen wat betreft de seksindustrie maar ook wat betreft andere (gedwongen) arbeid of diensten.¹¹⁹

Zowel het Verdrag van de Raad van Europa¹²⁰ als de EU-Richtlijn mensenhandel¹²¹ bevatten naast bepalingen om de vraagzijde te ontmoedigen ook specifieke bepalingen om – in de context van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel – de vraagzijde te ontmoedigen door lidstaten te laten overwegen degenen strafbaar te stellen die gebruik maken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting. De eerdere aanbeveling van de Nationaal Rapporteur, om klanten van gedwongen prostituees strafbaar te stellen, verwijst dan ook naar desbetreffende bepaling in de EU-richtlijn.¹²² Hoewel beide internationale instrumenten mensenhandel in brede zin betreffen – zowel in de prostitutiesector als in andere sectoren – worden deze specifieke bepalingen echter ook wel aangehaald als aanknopingspunten voor het Zweedse model: het strafbaar stellen van klanten van prostituees als zodanig. Een dergelijke interpretatie volgt logischerwijs uit de visie dat de begrippen ‘prostitutie’ en ‘mensenhandel’ dezelfde in-

118 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo, UN Doc. A/HRC/23/48, 18 maart 2014, §12.

119 Resolutie 67/145 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (27 februari 2013).

120 Art. 19 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (‘Iedere partij overweegt de wetgevende en andere maatregelen te nemen die nodig zijn om het gebruik van diensten waarop de uitbuiting zoals omschreven in artikel 4, onder a, van dit verdrag betrekking heeft, in de wetenschap dat de betrokken persoon slachtoffer is van mensenhandel, in haar nationaal recht strafbaar te stellen’).

121 Art. 18 lid 4 EU-richtlijn (‘Om het voorkomen en bestrijden van mensenhandel doeltreffender te maken door de vraag ernaar te ontmoedigen, overwegen de lidstaten maatregelen te nemen houdende strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting in de zin van artikel 2, in de wetenschap dat de betrokkene het slachtoffer is van een in artikel 2 bedoeld strafbaar feit’).

122 Zie hierover ‘Aanbeveling: Strafbaar stellen van klanten van gedwongen prostituees’, Nieuwsbericht Nationaal Rapporteur, 20 september 2013, via website Nationaal Rapporteur: www.nationaalrapporteur.nl; [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), p. 59 e.v. en [Hoofdstuk 5, §5.2.4](#).

houd hebben. In tegenstelling tot eerdere documenten lijkt de meest recente resolutie van het Europees Parlement uit 2016 dit onderscheid niet scherp te maken.¹²³

3.4.6 Prostitutie(beleid) en de bestrijding van HIV/AIDS

Met name op mondiaal niveau worden discussies over het te voeren prostitutiebeleid niet alleen gevoerd met het oog op de meest effectieve aanpak van mensenhandel, maar ook met het oog op de gevolgen die het te voeren beleid kan hebben voor de gezondheid van prostituees en klanten. Dat betreft vooral effecten van prostitutiebeleid op de bestrijding van HIV/AIDS. Vooral het criminaliseren van prostitutie is in deze context onderwerp van discussie. Criminalisering van prostitutie betreft ten eerste criminalisering van het *verkopen* van seks, ofwel het tegen betaling *aanbieden* van seksuele diensten door prostituees. Ten tweede gaat het om het criminaliseren van verschillende activiteiten rondom prostitutie, zoals het exploiteren van een bordeel, het werven van prostituees of het faciliteren van sekswerk door te voorzien in informatie of door hulp te verlenen. Decriminaliseren van sekswerk zou de meest effectieve preventieve maatregel zijn, die het aantal HIV-infecties het komende decennium wereldwijd zou kunnen verminderen.¹²⁴ Tijdens de twintigste internationale Aidsconferentie in Melbourne kwam decriminalisering van sekswerk naar voren als een van de maatregelen die aan HIV-preventie zou kunnen bijdragen.¹²⁵

Bridging the Gaps

Nederland speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van HIV/AIDS in het buitenland waarbij decriminalisering van prostitutie uitgangspunt is ter bescherming van de gezondheid van gemarginaliseerde groepen, onder wie sekswerkers. Bridging the Gaps is een internationaal HIV-programma voor gezondheid en rechten voor mensen uit de Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender (LGBT)-gemeenschap, sekswerkers en drugsgebruikers.¹²⁶ Het programma is een alliantie tussen vijf Nederlandse NGO's, vier netwerken van doelgroepen en meer dan negentig lokale organisaties. Het project wordt sinds de start in 2011 gefinancierd door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en geleid door het Aids Fonds. De belangrijkste achterliggende gedachte is

123 Resolutie van het Europees Parlement van 12 mei 2016 over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan vanuit een genderperspectief (2015/2118(INI)), §27 ('dringt er bij de lidstaten op aan strenge strafrechtelijke sancties vast te stellen voor mensenhandel, moderne slavernij en uitbuiting, en de volgende gedragingen strafbaar te stellen: het opzettelijk gebruikmaken van de diensten van slachtoffers van mensenhandel, waaronder slachtoffers die in de prostitutie zijn beland, *het exploiteren van prostitutie van anderen* (curs. NR) of andere vormen van seksuele uitbuiting, dwangarbeid of gedwongen dienstverlening, waaronder bedelarij, slavernij of met slavernij gelijk te stellen praktijken, lijfeigendom of uitbuiting van criminele activiteiten of orgaanverwijdering [...].')

124 'Decriminalise sex work to help control Aids pandemic, scientists demand. Prostitutes are subject to repression, violence and abuse – even at the hands of law enforcement, research shows', *The Guardian* 22 juli 2014, www.theguardian.com/society/2014/jul/22/decriminalise-sex-work-control-aids-scientists-demand, dat verwijst naar onderzoek gepubliceerd in 2015 (Beyrer e.a. 2015, p. 288. ('Models suggest that decriminalisation of sex work could avert 33–46% of new HIV infections in sex workers and clients during a decade, through its iterative effects on violence, policing, safer work environment, and HIV transmission'), p. 291 ('Decriminalisation of sex work could avert the largest percentage of HIV infections in sex workers and clients (33–46%) during the next decade, through iterative effects on violence, police harassment, safer work environments, and HIV transmission pathways').

125 International AIDS Society 2014.

126 Zie www.hivgaps.org/. De nadruk ligt voornamelijk op het toegankelijk maken van de zorg voor gemarginaliseerde groepen; decriminalisering van prostitutie is daarbij een van de strategieën, schriftelijke informatie SOA Aids Nederland, 18 augustus 2016.

dat strafbaarstelling van prostituees hen kwetsbaar maakt omdat dit toegang tot dienstverlening, condooms en veilige werkplekken onmogelijk maakt.

Zorgen om effecten van criminalisering van sekswerkers kwamen onder meer naar voren in een rapport van de Global Commission on HIV and the Law,¹²⁷ een rapport van een van de VN Special Rapporteurs aan de VN Mensenrechtenraad,¹²⁸ en in een Guidance Note van UNAIDS.¹²⁹

Met een verwijzing naar deze stukken verscheen vervolgens in een publicatie van de Wereldgezondheidsorganisatie de aanbeveling dat alle landen samen zouden moeten werken om prostitutie oftewel sekswerk te decriminaliseren.¹³⁰ Deze rapporten hebben in het najaar van 2013 tot een storm van kritiek geleid, met name van een aantal NGO's dat vooral een abolitionistische visie op prostitutie heeft.¹³¹ Deze organisaties zijn voorstander van het Zweedse model van prostitutiebeleid waarin klanten van prostituees strafbaar zijn. In hun kritiek verwijzen deze organisaties naar artikel 6 van het VN-Vrouwenverdrag, en stellen dat de benadering van UNAIDS en anderen hier lijnrecht tegenover staat; lidstaten zijn immers verplicht 'to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of others' (curs. NR).

Andere NGO's spreken zich uit voor decriminalisering van prostitutie.¹³² Zo geeft Human Rights Watch (HRW) in 2014 in zijn jaarrapport aan dat het hier een voorstander van is vanuit de gedachte dat criminalisering – met als gevolg deelnemers die in de schaduw opereren – contraproductief is omdat het andere mensenrechten kan schenden:

'Criminalization [...] can cause or exacerbate a host of ancillary human rights violations, including exposure to violence from private actors, police abuse, discriminatory law enforcement, and vulnerability to blackmail, control, and abuse by criminals. These severe and common consequences, and the strong personal interest that people have in making decisions about their own bo-

127 Report of the Global Commission on HIV and the Law: *Risks, Rights & Health*, juli 2012. In dezelfde zin het rapport *Sex Work and the Law in Asia and the Pacific* (2012), beschikbaar via www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/sex-work-and-the-law-in-asia-and-the-pacific/.

128 Report of the UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (Armand Groer), UN Doc. A/HRC/14/20, 2010 ("To repeal all laws criminalizing sex work and practices around it, and to establish appropriate regulatory frameworks within which sex workers can enjoy the safe working conditions to which they are entitled. He recommends that States implement programmes and educational initiatives to allow sex workers access to appropriate, quality health services", §76, aanbeveling aan de VN Mensenrechtenraad).

129 UNAIDS 2012.

130 World Health Organization 2012.

131 Waaronder Equality Now, Eaves, Barnardos Ireland, Coalition Against Trafficking in Women in de VS, Filippijnen en Australië, de Sociaal-Democratische partij in Denemarken en een aantal organisatie in Canada, Zuid-Afrika, India, Italië, Frankrijk en Japan, zie 'Campaigners protest against United Nations stance on prostitution – Former prostitutes and anti-sex trafficking groups criticise UN call to decriminalise pimping, brothel-keeping and buying sex', *The Guardian* 21 september 2013.

132 Zie bijvoorbeeld Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), 'Criminalizing clients endangers sex workers and creates barriers to exiting sex work: Lessons learned from the anti-trafficking industry', Brief tot he Senate Legal And Constitutional Affairs Committee on Bil C-36 (Canada), 8 september 2014, website GAATW: www.gaatw.org/advocacy/Bill_C-36-GAATW_brief.pdf.

dies, mean it is unreasonable and disproportionate for the state to use criminal punishment to discourage either practice.¹³³

Daarbij wijst HRW er op dat ook vrijwillig sekswerk door volwassenen ernstige gezondheids- en veiligheidsrisico's met zich mee kan brengen, waaronder een verhoogd risico op HIV/AIDS.

Ook Amnesty International (AI) wijst op dit gevaar van gezondheid- en veiligheidsrisico's. In augustus 2015 neemt AI een resolutie aan waarin ook deze organisatie zich tegen criminalisering van sekswerk keert.¹³⁴ In de bevindingen die hier aan ten grondslag liggen, wordt onder meer aangegeven dat criminalisering van sekswerk leidt tot discriminatie van sekswerkers, hetgeen hen kwetsbaarder maakt en HIV-preventie ondermijnt. Dat geldt met name in landen waar de politie condoms in beslag neemt of gebruikt als bewijs voor (strafbaar) sekswerk. Daarnaast worden sekswerkers ook gestigmatiseerd als verspreiders van HIV, hetgeen hen ontmoedigt om informatie en diensten te vragen op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid.¹³⁵ AI vindt dan ook dat overheden op grond van internationale mensenrechtenstandaarden verplicht zijn maatregelen te nemen ter verbetering van de gezondheid en veiligheid van sekswerkers, en dat decriminalisering daarvan onderdeel kan uitmaken.¹³⁶ AI neemt overigens geen standpunt in over de vraag of prostitutie door landen formeel erkend zou moeten worden als werk.¹³⁷ Ook neemt AI geen standpunt in over de exacte manier waarop sekswerk gereguleerd zou moeten worden, noch over de vraag of het nodig is dat landen specifieke regelgeving ontwikkelen voor sekswerk, los van de algemene regelgeving met betrekking tot arbeid- en dienstverlening. Het gaat AI om het beschermen van mensenrechten van gemarginaliseerde groepen, waaronder prostituees.¹³⁸

133 Human Rights Watch 2014, p. 47. Zie ook, bijvoorbeeld, Open Society Foundations, 'Condemning Sex Workers is a Dangerous Proposition', www.opensocietyfoundations.org/voices/condemning-sex-workers-dangerous-proposition ('Evidence suggests that sex workers' risk of HIV infection is inextricably related to their marginalized and illegal status, which drives their work underground and increases police abuse and exploitation. Even the [US] government's HIV and AIDS program states that 'even where services are theoretically available, sex workers face substantial obstacles to accessing HIV prevention, treatment care and support, particularly where sex work is criminalized.' Open Society believes that an effective response to HIV and AIDS must address the structural factors that affect sex workers—including the punitive laws and policies that criminalize their work').

134 *Policy on state obligations to respect, protect, and fulfil the human rights of sex workers* (International Board), Dublin 11 augustus 2015 ('a policy that seeks attainment of the highest possible protection of the human rights of sex workers, through measures that include the decriminalisation of sex work').

135 Amnesty International, *Draft policy on Sex Work*, International Council Meeting, Circular No. 18, juli 2015.

136 'Amnesty zet sekswerkers juist voorop', *Trouw* 27 augustus 2015, ingezonden brief van E. Nazarski, directeur AI Nederland, in reactie op Terre des Hommes en Fier, 'Prostitutie legaliseren lost niets op', *Trouw* 18 augustus 2015.

137 Zie §13 resolutie: 'Amnesty international does not take a position on whether sex work should be formally recognized as work for the purposes of regulation. States can impose legitimate restrictions on the sale of sexual services, provided that such restrictions comply with international human rights law, in particular in that they must be for a legitimate purpose, provided by law, necessary for and proportionate to the legitimate aim sought to be achieved, and not discriminatory.'

138 Amnesty International Policy on State Obligations to Respect, Protect and Fulfil the Human Rights of Sex Workers, POL 30/4062/2016, 26 mei 2016.

3.5 Tot slot

Niet alleen in Nederland maar ook internationaal is er aandacht voor de effecten van prostitutiebeleid op (de aanpak van) mensenhandel in de prostitutie. Dat debat lijkt zich vooral te concentreren op de positie van vrouwelijke prostituees terwijl er ook mannelijke sekswerkers zijn en soms ook mensen met een transgenderidentiteit in de prostitutie werken.¹³⁹ Prostitutie komt in verschillende vormen voor, ook in Nederland (zie hiervoor, Hoofdstuk 2). Het is de vraag in hoeverre met deze diversiteit in het prostitutiedebat rekening wordt gehouden.

Onderzoek naar het effect van gelegaliseerde prostitutie of andere vormen van beleid is, onder meer, gecompliceerd omdat de totale omvang van mensenhandel niet per definitie (direct) afhankelijk is van het gevoerde prostitutiebeleid, of in ieder geval niet uitsluitend. Bij dergelijk onderzoek dient ook aandacht te zijn voor andere factoren die van invloed kunnen zijn op het vóórkomen van mensenhandel. De mate van aanwezigheid van deze andere factoren (zoals bijvoorbeeld levensstandaard) verschilt echter per land. Hierdoor is het mogelijk dat eenzelfde prostitutiebeleid in het ene land andere effecten genereert, dan in het andere land. Van geen enkel systeem kan dan ook worden gezegd dat dit een oplossing voor mensenhandel biedt die overal geldt.¹⁴⁰ In ieder geval staat vast dat mensenhandel moet worden aangepakt, ongeacht het gevoerde prostitutiebeleid. De aanpak van mensenhandel is maatwerk waarbij alle betrokken partijen en instanties moeten zijn aangesloten.

Een tweede reden waarom momenteel niets kan worden gezegd over de relatie tussen prostitutiebeleid en de omvang van prostitutiegerelateerde mensenhandel, is het gebrek aan betrouwbare cijfers/schattingen die de omvang van mensenhandel duiden (onder meer vanwege het verborgen karakter van mensenhandel). Wel biedt de voorgenomen Nederlandse schatting op basis van de ontwikkelde *multiple systems estimation* (MSE) methode de mogelijkheid om in de nabije toekomst tot een eerste betrouwbare schatting van de omvang van mensenhandel in Nederland te komen. Dit is van grote meerwaarde voor een meer effectieve aanpak van mensenhandel.

Morele argumenten met betrekking tot prostitutie spelen ook door in de internationale regelgeving en documenten over mensenhandel, en dan met name in de manier waarop de term ‘uitbuiting’ wordt ingevuld. Ingevolge het prostitutiebeleid in het ene land – prostitutie is strafbaar – betekent dat dat mensenhandel en prostitutie in wezen hetzelfde inhouden. In het andere land is de term beperkt tot gedwongen prostitutie. Dit maakt discussies over de invulling van prostitutiebeleid ingewikkeld. Verschillende ideeën over prostitutie en mensenhandel leiden daarbij tot verschillende oplossingsrichtingen. Zo zijn ook binnen Europa verschillende bewegingen zichtbaar, van strenger reguleren van een legale vorm van werk, tot het strafbaar stellen van klanten van degenen die seksuele diensten verlenen. Tegelijkertijd wordt prostitutiebeleid op mondiaal niveau niet alleen in het kader geplaatst van de effectieve aanpak van mensenhandel maar ook de bescherming van de gezondheid en veiligheid van prostituees. Nederland speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van HIV/AIDS in het buitenland waarbij gepleit wordt voor decriminalisering van prostitutie ter bescherming van gemarginaliseerde en daarom kwetsbare groepen, waaronder sekswerkers.

139 Vgl. Dennis (2008); Richards & Reid (2015).

140 Zie M. Leussink, ‘Corinne Dettmeijer over Amnestyresolutie’, *Opzij* 13 augustus 2015 (‘Juist omdat juridische benaderingen en culturele gevoeligheden overal verschillend zijn, kan zo’n one size fits all eigenlijk helemaal niet’).

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over Nederlands prostitutiebeleid en –regelgeving: dat deel van de prostitutiebranche dat in Nederland gereguleerd is. Dit betreft prostitutie door volwassenen die dat uit vrije wil doen. Wanneer een minderjarige jongen of meisje – jonger dan achttien jaar – tegen betaling seksuele diensten verleent, dan is er per definitie sprake van niet-legale prostitutie. Voor klanten is dan altijd sprake van een zedendelict zoals strafbaar gesteld in artikel 248b Sr.¹ In dit hoofdstuk staat het beleid en de regelgeving centraal dat van toepassing is op volwassen sekswerkers.

Dit hoofdstuk start met een weergave van het huidige prostitutiebeleid in Nederland. Niet alles is toegestaan op het terrein van prostitutie: niet alles mag in Nederland, en niet overal. Wat wel of niet mag is dan ook niet overal in Nederland hetzelfde. In Nederland vormt regulering de basis van het prostitutiebeleid. Aan vrijwillige prostitutie door volwassenen mag sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 geld worden verdiend, waarbij een gemeente waar dat bedrijf is gevestigd, een vergunning kan vereisen met bijbehorende voorwaarden. Waar een gemeente geen prostitutiebeleid voert en daarover niets regelt, kan een bedrijf zonder vergunning legaal aan de slag. De Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) zou aan deze verschillen een einde kunnen maken als voor alle bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie een vergunningplicht zou gelden. Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu in de Eerste Kamer. Als de wet in werking treedt, betekent dat in ieder geval een fundamentele verandering van uitgangspunt: bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie mag dan *niet* meer, tenzij de gemeente daarvoor een vergunning verleent.

4.2 Gedecentraliseerd en deels gelegaliseerd

Prostitutiebeleid in Nederland is decentraal beleid waarbij gemeenten tot op zekere hoogte ruimte hebben om dat beleid nader in te vullen. Regulering betekent dat prostitutie in het vergunde deel van de branche legaal is. Daarbuiten is de branche deels niet gereguleerd en niet- of onvergund – en is de exploitatie van prostitutie daar legaal. Prostitutie en de exploitatie van prostitutie is illegaal, niet alleen als dat plaatsvindt in strijd met nationale wetgeving (zoals wanneer sprake is van mensenhandel, illegaliteit of minderjarigheid) maar ook wanneer dit in strijd is met lokale regelgeving: wanneer dat zonder

¹ Zie hierover uitgebreid Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling).

vergunning gebeurt terwijl daarvoor in een gemeente wel een vergunningplicht geldt. Prostitutie mag niet overal. Als gezegd is prostitutie – en de exploitatie daarvan – in Nederland in zoverre niet per definitie en niet overal gelegaliseerd.

Op dit moment is de prostitutiebranche in Nederland deels legaal en vergund, deels legaal en onvergund, en deels illegaal. Dat komt omdat de wetgever bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000 gemeenten de bevoegdheid heeft gegeven regels vast te stellen inzake prostitutie. Een scherpe scheiding tussen het legale en het illegale deel van de prostitutiebranche is er in de praktijk nu niet. Indien in een gemeente alle prostitutie vergunningplichtig is, dan is het gebruik maken van diensten van een prostituee met een vergunning legaal. Een prostituee die in die gemeente niet op grond van een vergunning werkt verricht het werk dan illegaal.² Regelt een gemeente niets over de vergunbaarheid van prostitutie, dan gelden geen regels die overtreden kunnen worden en is de exploitatie van prostitutie dus onvergund, maar in beginsel legaal. In dat geval kan ook geen toezicht en handhaving plaatsvinden op grond van regelgeving inzake prostitutiebeleid.

Vergunde prostitutie is legale prostitutie die op grond van lokale regelgeving vergunningplichtig is, zoals bijvoorbeeld een seksinrichting. Niet- of onvergunde legale prostitutie is prostitutie die op grond van lokale regelgeving niet vergunningplichtig is. Thuiswerk valt in veel gemeenten in beginsel niet onder een vergunningplicht. Ook escort is niet overal vergunningplichtig. Bestuurlijke controle is dan niet mogelijk. Illegale prostitutie is een term die in drie betekenissen wordt gebruikt: 1. de niet-vergunde of onvergunde, illegale exploitatie van prostitutie terwijl wel sprake is van een vergunningplicht; 2. exploitatie of prostitutie met een vergunning waarbij sprake is van het niet voldoen aan één of meerdere vergunningvoorwaarden; en 3. vormen van betaalde seks die verboden zijn bij de wet (zoals minderjarigheid, illegaliteit en mensenhandel). Het kopen van seksuele diensten van minderjarigen is en blijft in alle gevallen verboden en strafbaar.

De gelaagdheid tussen nationaal en lokaal niveau betekent dat dit hoofdstuk begint met een weergave van het prostitutiebeleid zoals dat op nationaal niveau geldt. Het huidige landelijke prostitutiebeleid vloeit voort uit de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000. Vervolgens zal dieper worden ingegaan op voorstellen voor landelijke wetgeving en ontwikkelingen in landelijk en gemeentelijk beleid op het terrein van prostitutie.

4.2.1 De opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000

Per 1 oktober 2000 werd de exploitatie van vrijwillige prostitutie door volwassenen gereguleerd. De bedoeling van deze wetswijziging was het decriminaliseren van de exploitatie van prostitutie waardoor de bestaande gedoogsituatie zou overgaan in legalisering. Tezamen staan deze wijzigingen bekend als de opheffing van het algemeen bordeelverbod.

Vanaf het midden van de jaren zeventig staat prostitutie hoog op de politieke agenda, vooral naar aanleiding van problemen waarmee verschillende gemeenten worden geconfronteerd wanneer zij een prostitutiebeleid willen ontwikkelen. Prostitutie blijkt niet uit de stad weg te denken, en – redenerend vanuit het perspectief van de openbare orde – in plaats van het te bestrijden ont-

2 Tenzij zij wordt beschouwd als iemand die dit werk niet bedrijfsmatig doet, zie §4.5. De term ‘bedrijfsmatig’ wordt echter niet overal op dezelfde manier uitgelegd. Zie ook §4.3.3 met betrekking tot het wetsvoorstel Wrp.

staat de wens prostitutie te gaan reguleren.³ Tegelijkertijd formuleert de overheid beleid ten aanzien van emancipatie en seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes. In dat kader ontstaat ook politieke belangstelling voor het fenomeen ‘vrouwenhandel’. In een eerdere beleidsnota over deze onderwerpen wordt als uitgangspunt geformuleerd dat het recht op fysieke en psychische integriteit en het recht op zelfbeschikking vrouwen de vrijheid laat te kiezen voor prostitutie als beroep.⁴ Een van de oorspronkelijke wetsvoorstellen om de bepaling over souteneurschap⁵ te wijzigen was gebaseerd op bevindingen van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving (commissie Melai). Deze commissie was in 1977 uitgebreid ingegaan op de rol van de strafwetgever ten aanzien van prostitutie. De minister trekt uit de conclusies van de commissie-Melai de consequentie dat de beperking van de wilsvrijheid van de prostituee centraal moet staan bij de strafrechtelijke benadering van souteneurschap.⁶

In het parlement blijkt – ook toen al – regelmatig sprake te zijn van verschil van inzicht en verschillende visies op prostitutie.⁷ Een aantal partijen benadrukt dat een onafhankelijke beroepsuitoefening door prostituees in het algemeen moet worden bevorderd, anderen vinden dat de overheid zich niet met prostitutie moeten inlaten.⁸ Uiteindelijk komt wetgeving tot stand die de minister van Justitie als volgt toelicht:

‘Hoe men ook aankijkt tegen het verschijnsel prostitutie, dat het bestaat is een gegeven, ook voor de overheid. Dat vraagt om een realistische benadering zonder moralisme. Ik ben van oordeel dat de overheid het tot haar taak dient te rekenen enerzijds vormen van (exploitatie van) prostitutie die wegens de vrijwillige aard ervan uit maatschappelijk oogpunt aanvaardbaar mogen worden geacht, toe te staan en condities te scheppen voor normalisering van het verschijnsel en anderzijds schadelijke vormen van (exploitatie van) prostitutie krachtig te bestrijden. Zulks noopt tot wetgeving.’⁹

Vanuit die optiek wilde de regering het verbod op exploitatie van vrijwillige prostitutie door volwassen opheffen en tegelijkertijd regels stellen voor een effectiever aanpak van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie: onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen.

Met de wetwijziging in 2000 verdween het toenmalige artikel 250bis uit het Wetboek van Strafrecht.¹⁰ Hiermee werd na bijna negentig jaar het verbod op het houden van een bordeel uit de Nederlandse

3 Haveman 1998, p. 174.

4 Haveman 1998, p. 175.

5 Dit verbod richtte zich op degene ‘die als souteneur voordeel trekt uit de ontucht van eene vrouw’ en was als overtreding tegen de openbare orde strafbaar gesteld in art. 432 (oud) Sr, op grond waarvan de dader bij veroordeling kon worden geplaatst in een rijkswerkinrichting gedurende maximaal drie jaren. Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 werd dit verbod in art. 432 Sr opgeheven.

6 Alink en Wiarda 2010, p. 186. Het betrof het Derde interimrapport van de adviescommissie zedelijkheidswetgeving, ‘Prostitutie’, Staatsuitgeverij, Den Haag 1977.

7 Zie voor een uitgebreide analyse van het parlementaire debat in aanloop naar de opheffing van het bordeelverbod. Outshoorn 2004.

8 Uitgebreid Haveman 1998, pp. 169-241.

9 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3.

10 Op grond van art. 250bis Sr (oud) was het strafbaar een beroep of gewoonte te maken van het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden.

strafwetgeving geschrapt. Ook werd het souteneurschap als strafbaar feit (art. 432 Sr, een overtreding) geschrapt. De wetswijziging maakte ook formeel een einde aan de bestaande gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van en het voordeel trekken uit prostitutie, voor zover er sprake was van vrijwillige prostitutie door meerderjarigen. Onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen (tot 1 oktober 2000: tot 16 jaar) vielen niet onder het gedoogbeleid. Deze waren altijd al voorwerp van strafrechtelijke aanpak.

Uiteindelijk werden zes hoofddoelstellingen van de wetswijziging geformuleerd:¹¹

- beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie;
- verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- bescherming van de positie van prostitué(e)s;
- ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen;
- terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen.

De kern van het beleid dat de overheid in 2000 invoerde, betrof de exploitatie van vrijwillige prostitutie en de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen en illegalen. Het ging dus om de legalisering van de prostitutiebranche enerzijds en een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste fenomenen anderzijds. Er werd dan ook gekozen voor een combinatie van een strafrechtelijke en een bestuur(srechte)lijke aanpak, met als grondslagen het Wetboek van Strafrecht en bestuurlijke wetgeving zoals de Vreemdelingenwet, de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en de algemene plaatselijke verordeningen (APV).¹² Mensenhandel wordt aangepakt via het Wetboek van Strafrecht, en de legalisering van de branche moet via een bestuur(srechte)lijke aanpak leiden tot een betere beheersing en regulering van de prostitutiebranche. Die bestuurlijke aanpak zou vorm moeten krijgen op gemeentelijk niveau.

Uiteindelijk is één van de doelen van de opheffing van het bordeelverbod geformuleerd in termen van *bescherming* van de positie van prostitué(e)s, en niet in termen van *versterking* van hun positie.¹³ Belangenbehartigers van sekswerkers hadden met de term ‘versterking’ de verbetering van arbeidsrechten en arbeidsomstandigheden op het oog. De minister ging er echter van uit dat, nu bordelen reguliere bedrijven zouden worden, arbeidsrechten min of meer vanzelf zouden volgen. Kennelijk is daarom gekozen voor de term ‘bescherming’, die overigens niet nader werd ingevuld maar in de praktijk veelal betekende dat gemeenten gezondheidsdiensten aanboden waaronder controles op seksueel overdraagbare aandoeningen. Exploitanten zouden zich aan het arbeidsrecht moeten houden, sekswerkers zouden lid kunnen worden van vakbonden en verenigingen van exploitanten en vakbonden zouden onderhandelingen voeren over arbeidsrecht en contracten, zoals in Nederland te doen gebruikelijk is.

De overheid weigerde zich te bemoeien met de rechtspositie van de sekswerker, en stelde zich op het standpunt dat de arbeidspositie van de sekswerker behoorde tot het domein van het privaatrecht en dan

11 Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, respectievelijk *Handelingen II 1998/99*, 45, p. 3101 e.v.

12 Handhaving en bijbehorende bevoegdheden zijn genormeerd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).

13 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437 nr. 3, p. 1. Vgl. Haveman 1998, pp. 179-180. Bescherming van prostituees (veiligheid, gezondheid) is iets anders dan verbetering van de (rechts)positie van prostituees. Zie ook Wagenaar, Altink & Amesberger 2013, p. 68.

ook door de betrokken partijen zelf geregeld moet te worden. Hoewel juridisch correct, ging het standpunt voorbij aan de maatschappelijke werkelijkheid waarin sekswerkers een zeer zwakke positie innamen en ook geen beroep konden doen op collectieve belangenbehartiging: ‘het gevolg is dat de arbeidspositie van sekswerkers nog steeds niet goed geregeld is’.¹⁴ Deze positie is sinds die tijd niet veel veranderd en ook de opting-in regeling heeft in dit opzicht nog niet tot grote verbeteringen geleid (zie hierna §4.2.3).

4.2.2 Seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling en strafbaarheid van klanten

Het kopen van seks van een minderjarige van zestien of zeventien jaar is pas sinds de inwerkingtreding van de wet algemene opheffing bordeelverbod strafbaar, in artikel 248b Sr. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gaf de minister in eerste instantie aan dat hij aan de bestrijding van ‘kinderprostitutie’ nog onvoldoende argumenten kon ontleen om de seksuele vrijheid, die algemeen vanaf de zestienjarige leeftijd werd aangenomen, te doorbreken.¹⁵ Artikel 248b Sr is uiteindelijk gerealiseerd door een motie van het lid Barth. Met dit amendement werd beoogd prostitutie door personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt maar wel ouder zijn dan vijftien jaar tegen te gaan door strafbaarstelling van de prostituant die seksuele handelingen verricht met een prostitué/prostitutee die zijn of haar diensten aanbiedt.¹⁶ Bij de behandeling van die motie zei de minister:

‘Van verschillende kanten is gewezen op de vraag of dit voorstel wel handhaafbaar is. Nu contacten tussen klanten en prostituees van die leeftijd ook buiten prostitutiebedrijven plaatsvinden, zal het niet gemakkelijk zijn om een bepaling, zoals voorgesteld, te handhaven. Men moet van het opsporen van een dergelijk feit dus geen al te grote verwachtingen hebben. Het is echter wel zo dat er ongelooflijk veel belangstelling bestaat voor het beschermen van minderjarigen en het voorkomen dat zij aan verleiding worden blootgesteld. Daarom heb ik ook sympathie voor het voorstel. De wetgever geeft daarmee het signaal af dat het gebruik maken van de diensten van een minderjarige prostituee afkeurenswaardig is. Het voorstel levert een extra bijdrage aan de bestrijding van commerciële exploitatie van kinderen. Daarom laat ik het oordeel over dit amendement gaarne aan de Kamer over.’¹⁷

De Tweede Kamer nam de motie vervolgens aan. Klanten van prostituees van zestien en zeventien jaar waren vóór 1 oktober 2000, toen de wet Opheffing bordeelverbod in werking trad, niet strafbaar. Klanten van minderjarigen jonger dan zestien jaar waren en zijn overigens reeds strafbaar op grond van toen ook al bestaande strafbaarstellingen uit de zedentitel. Deze strafbaarstellingen passen bij het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik. Seksuele handelingen tegen betaling door minderjarigen staat dan ook los van het gelegaliseerde en gereguleerde prostitutiebeleid in Nederland. Gereguleerd prostitutiebeleid gaat immers om vrijwillige betaalde seks tussen volwassenen.

‘Jeugdprostitutie’ is dan ook 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

14 Wagenaar & Altink 2011, pp. 32-33.

15 Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 10.

16 Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 9.

17 Handelingen II 1998/99, nr. 45, p. 3114.

meerderjarigen reguleert) naar moet worden gekeken en het perspectief waarin het thuishoort, te weten een zedenmisdrijf met een minderjarig slachtoffer, uit het oog wordt verloren.¹⁸

4.2.3 Prostituee een normaal beroep?

In het Nederlandse prostitutiebeleid is het uitgangspunt dat de exploitatie van vrijwillige prostitutie door volwassenen legaal is. De exploitatie van prostitutie, het verrichten van seksuele handelingen tegen betaling waar het gaat om vrijwillige seks tussen volwassenen, is niet strafbaar op grond van de wet.¹⁹ Dat maakt echter nog niet dat prostituee als een normaal beroep wordt beschouwd.²⁰ Legalisering en regulering van prostitutiebeleid betekenen in de praktijk niet hetzelfde als normalisering. 'Normaal' betekent 'gewoon' en dus vrij van stigma, iets dat afbreuk doet aan iemands reputatie.

Prostituee is een bijzonder beroep doordat bij prostitutie de lichamelijke integriteit in het geding kan zijn. Omdat seksuele diensten worden verleend, onderscheidt prostitutie zich van andere beroepen. Ten tijde van de opheffing van het bordeelverbod benadrukte de minister van Justitie in relatie tot artikel 11 Grondwet hierbij het aspect van vrijwilligheid. Deze grondwetsbepaling bevat het recht op onaantastbaarheid van een ieders lichaam,²¹ en dat betekende volgens de minister destijds: vrijheid van keuze voor prostitutie, voor beëindiging daarvan en vrijheid in de manier van werken.²² Artikel 11 Grondwet wordt echter ook anders opgevat. Zo kan volgens sommigen – met verwijzing naar hetzelfde grondwetsartikel – van volledige normalisering van de prostitutie geen sprake zijn omdat prostitutie niet in het privaatrechtelijke kader zou passen: ofwel zou een arbeidsovereenkomst van meet af aan nietig zijn, of de overeenkomst zou op elk gewenst moment eenzijdig door de prostituee kunnen worden vernietigd. Het recht zou zich immers niet verdragen met rechtens afdwingbare overeenkomsten die de lichamelijke integriteit van mensen raken.²³ Uit beide standpunten spreekt een ander moreel oordeel over prostitutie. Sekswerkers zelf beleven hun lichaam in relatie tot hun werk zeer verschillend. Beteknissen die zij zelf aan hun lichaam geven variëren van een middel tot zelfexpressie en genot tot dat van een ongewild seksobject.²⁴

Prostitutie is in Nederland geen algemeen geaccepteerde arbeid. De wetgever heeft hiermee ook rekening gehouden in de huidige Participatiewet. Om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering

-
- 18 Zie hierover *Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling)*. De laatste jaren zijn steeds meer artikelen aan de Zedentitel toegevoegd die ook seksueel meerderjarige, oftewel zestien- en zeventienjarigen beschermen. Daarbij is de grens van seksuele meerderjarigheid (zestien jaar) niet het uitgangspunt voor de strafrechtelijke bescherming van kinderen. Dat betreft niet alleen art. 248b Sr. Zo is de leeftidsgrens waarop afbeeldingen kinderpornografie opleveren in 2002 verhoogd van zestien naar achttien jaar, en werd de Zedentitel de laatste jaren uitgebreid met de artikelen 248c Sr (het bijwonen van een seksshows van een kind) en 248f Sr (het bevorderen van ontucht met een derde), welke artikelen kinderen tot achttien jaar beschermen, *ibidem*, pp. 11-12.
- 19 Tenzij in strijd met gemeentelijke verordening.
- 20 Hierover ook Van Orsouw 2015; M. Heemskerk, 'Hoe zou je een Amerikaanse toerist ons prostitutiebeleid uitleggen?', *De Correspondent* 8 februari 2016.
- 21 Artikel 11 GW luidt: 'Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam'.
- 22 Zuidema, Aerts & Boonstra 2006, p. 5.
- 23 Segers & Pot 2013. Vgl. Zuidema, Aerts en Boonstra 2006, p. 41 e.v. (art. 11 GW houdt een arbeidsovereenkomst niet tegen, verwijzend naar een aantal rechterlijke uitspraken).
- 24 Lucas 2012.

was een belanghebbende op grond van de vroegere Wet werk en bijstand (Wwb) verplicht om naar vermogen arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Daarbij gaat het om ‘algemeen geaccepteerde arbeid’, en prostitutie is daarvan uitgesloten.²⁵ Dit is met de inwerkingtreding van de Participatiewet in 2015 niet veranderd. De huidige wet hanteert dezelfde term ‘algemeen geaccepteerde arbeid’²⁶ en prostitutie is daar nog steeds van uitgesloten.²⁷ Ook de Tweede Kamer gaf aan dat geen enkele baan binnen de sfeer van de prostitutiesector als ‘passend’ mag worden aangemerkt – voor ex-prostituees die hebben aangegeven niet langer in de prostitutiesector te willen werken.²⁸ Voor werken in de prostitutie worden voor buitenlandse prostituees ook geen tewerkstellingsvergunningen verleend (zie hierna, §4.2.4).²⁹ Ook in internationaal verband heeft de Nederlandse regering eerder benadrukt dat zij prostitutie niet als een normaal beroep beschouwt: ‘Employment offices did not help women get jobs in brothels. On the contrary, job training and job counselling programmes run by the Government and non-governmental organisations aimed to help prostitutes leave the sex industry.’³⁰

Normalisering van prostitutie was als zodanig niet benoemd als een van de doelen van de opheffing van het bordeelverbod in 2000; een van de doelstellingen was wel om de positie van prostituees te beschermen, de omstandigheden van degenen die zich in dit beroep bevinden, te verbeteren.³¹ In de context van positieverbetering is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de afschaffing van het bordeelverbod ook gesproken over de rechtspositie van prostituees. Tot specifieke regelgeving op het terrein van arbeidsrecht heeft dit echter op dat moment niet geleid:

‘Bij de afschaffing van het bordeelverbod werd verwacht dat de rechtspositie en de werkomstandigheden van prostituees zouden gaan verbeteren door regulering van de exploitatie van prostitutie en het aanbrengen van een scheiding tussen verboden en niet-verboden vormen van de exploitatie. Vrijwillige prostitutie ging van het domein van het strafrecht naar dat van het bestuursrecht, en van de centrale naar de decentrale overheid. Men realiseerde zich op het depar-

-
- 25 Wet werk en bijstand, memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 870 nr. 3 (‘Met het begrip “algemeen geaccepteerde arbeid” [...] wordt bedoeld arbeid die algemeen maatschappelijk aanvaard is. *Werkzaamheden die niet algemeen geaccepteerd zijn, zoals prostitutie, worden hiermee uitgesloten (curs. NR)*). Ook worden werkzaamheden uitgesloten die ingaan tegen de integriteit van de persoon, zoals werkzaamheden die gewetensbezwaren oproepen’).
- 26 Art. 9 lid 1 sub a Participatiewet bevat de verplichting algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden en te behouden om afhankelijkheid van bijstand op te heffen.
- 27 Centrale Raad van Beroep 12 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2588.
- 28 Motie Rouvoet, *Kamerstukken II 2010/11*, 32 211 nr. 46 (met algemene stemmen aangenomen). De achterliggende gedachte hierbij is dat ex-prostituees, die hebben aangegeven niet langer in de prostitutiesector te willen werken, andere passende arbeid in dezelfde omgeving kan worden aangeboden. In principe kan weigering van passende arbeid tot financiële sancties leiden, en dit valt niet te rijmen met het mede door de overheid gefinancierde beleid ten aanzien van de uitstapprogramma’s. In deze gedachtegang is het niet wenselijk dat financiële redenen ertoe leiden dat mensen tegen hun zin binnen de sfeer van de prostitutiesector werkzaam blijven.
- 29 Art. 8 lid 1 sub g WAV jo. art. 3 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (‘Een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden’).
- 30 ‘Women’s anti-discrimination committee examines Netherlands’ policies on prostitution, domestic violence, human trafficking. Dutch representatives highlight benefits of legalizing brothels, including health-care services for sex workers; protection against violence; trafficking’, persbericht Algemene Vergadering VN, WOM/1601/Rev.1 (24 januari 2007).
- 31 Zie voorgaande, en Boonstra, Zuidema & Ridder 2007.

tement van Justitie wel dat dit consequenties zou gaan hebben voor het private arbeidsrecht, maar dacht niet dat het noodzakelijk was om daarvoor specifiek iets in wetgeving te regelen.’³²

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de opheffing van het bordeelverbod in 2000 stelden opeenvolgende ministers van Justitie dat de positie van de prostituee afhankelijk is van het privaatrechtelijke verband waarin wordt gewerkt en van de afspraken die in dat verband zijn gemaakt: ‘De betrokken partijen zijn er zelf verantwoordelijk voor dat deze afspraken mede strekken tot verbetering van de positie van de prostituee. De overheid heeft op zich geen bemoeienis met dit samenwerkingsverband en de daarin gemaakte afspraken.’³³ Tussen exploitanten en prostituees werd een privaatrechtelijke overeenkomst dus niet alleen mogelijk geacht, het was ook in feite het uitgangspunt.³⁴ Bij een dergelijke privaatrechtelijke overeenkomst tussen prostituees en exploitant speelt de overheid in principe geen rol.

In de eerste jaren na de opheffing van het bordeelverbod is veel onduidelijkheid geweest over de arbeidsrelatie tussen exploitanten en prostituees. Terwijl in de perceptie van partijen zelf prostituees als zelfstandigen werkzaam zijn omdat exploitanten geen gezag over hen (kunnen) uitoefenen, wezen rechterlijke uitspraken anders uit. Uit die uitspraken volgde dat het wellicht mogelijk was dat een prostituee als zelfstandige werkzaam is, maar dat daarvan feitelijk en juridisch geen sprake was in het gros van de ondernemingen die door de Belastingdienst waren bezocht.³⁵ Volgens de Belastingdienst was namelijk wel degelijk sprake van een gezagsrelatie tussen werkgever en werknemer gezien de bemoeienis die exploitanten vaak hadden met de werkzaamheden van prostituees. Dat betekende volgens de Belastingdienst dat feitelijk sprake was van een arbeidsovereenkomst en loondienst en dus desbetreffende premies en belastingen moesten worden afgedragen. Zuidema, Aerts en Boonstra stelden in hun onderzoek daarom de vraag of – na de afschaffing van het bordeelverbod – het arbeidsrecht een passende oplossing zou kunnen bieden voor de toenmalige situatie. Daarin was de rechtspositie van de prostituee ten opzichte van een exploitant van een bordeel of andere seksinrichting immers onduidelijk en werd haar niet de bescherming geboden die andere werkenden wel genoten. Hierbij moet worden gedacht aan – bijvoorbeeld – rechtszekerheid over de aard en duur van de overeenkomst, het afwentelen van financiële bedrijfsrisico’s op de werknemer en het niet doorbetalen van loon bij ziekte. In theorie zou het arbeidsrecht volgens de onderzoekers weliswaar een passende oplossing kunnen bieden, maar dat is in de praktijk veel moeilijker, ten eerste omdat partijen zelf hun relatie niet beschouwen als een arbeidsovereenkomst.³⁶ Zij gaven daarbij aan dat de remedie tegen rechteloosheid niet in het recht zelf ligt maar in het bewustzijn met betrekking tot de arbeidsverhoudingen in de sector.

De Rode Draad, een stichting die zich ten doel stelde de positie van sekswerkers te verbeteren,³⁷ benoemde destijds ‘nep-zelfstandigheid’ als groot probleem in de arbeidsrelaties tussen exploitanten en prostituees: prostituees zijn in werkelijkheid meestal in dienstverband werkzaam maar werknemerschap werd vrijwel nergens formeel erkend. Zelfstandig ondernemerschap en werknemerschap lopen

32 Zuidema, Aerts & Boonstra 2006, p. 2.

33 Zuidema, Aerts & Boonstra 2006, p. 2, verwijzend naar *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437 nr. 5, p. 7.

34 Zuidema, Aerts en Boonstra spreken van een impliciete keuze om prostitutie als arbeid te kwalificeren omdat deze keuze geen doelstelling op zich was maar een gevolg van de opheffing van het bordeelverbod, Zuidema, Aerts & Boonstra 2006, p. 41.

35 Zuidema, Aerts & Boonstra 2006, p. 3.

36 Zuidema, Aerts & Boonstra 2006, p. 185.

37 Stichting De Rode Draad hield in 2012 op te bestaan wegens gebrek aan subsidie.

voortdurend door elkaar heen, waar uiteindelijk prostituees nadelen van ondervinden. Problemen die daarbij werden benoemd waren bijvoorbeeld dat zelfstandig werkende prostituees een concurrentiebeding moesten tekenen, boetes aan exploitanten moesten betalen (bijvoorbeeld bij te laat komen) en ontslagen konden worden.³⁸

Sinds 2009 zijn arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche duidelijker geworden nadat – in overleg tussen exploitanten en de Belastingdienst – de zogenoemde opting-in regeling is ingevoerd.

Opting-in regeling en voorwaardenpakket Belastingdienst

De opting-in-regeling³⁹ bestaat al geruime tijd en is niet specifiek bedoeld voor werk in de prostitutie. Als de arbeidsrelatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer geen dienstbetrekking is⁴⁰ dan kunnen zij er samen voor kiezen hun arbeidsrelatie aan te merken als een fictieve dienstbetrekking, ook wel opting-in genoemd.⁴¹ De opdrachtnemer wordt ‘pseudowerknemer’ genoemd.⁴² Ook onder anderen artiesten en topsporters kunnen onder voorwaarden gebruik maken van de opting-in regeling.

Als geen sprake is van een dienstbetrekking in de zin van artikel 2 Wet LB’64, dan geldt ten aanzien van de sekswerker dat dan meteen de fictieve dienstbetrekking van toepassing is.⁴³ Via gebruikmaking van het voorwaardenpakket waarin afspraken staan over de verhouding tussen de medewerker en de exploitant, en een regeling van de fiscale verplichtingen ten aanzien van omzetbelasting en loon- en inkomstenbelasting, is uiteindelijk de opting-in regeling van toepassing. Voorwaarde is dat geen sprake is van winst uit onderneming. Als geopteerd is voor de opting-in-regeling, kwalificeert dat voor de inkomstenbelasting ook als loon uit dienstbetrekking.

In de prostitutie betekent de opting-in regeling concreet dat de exploitant de noodzakelijke opdrachten doet⁴⁴ en de prostituee netto loon uitbetaalt, en de bedoeling is dat dit prostituees een meer zelfstandige positie geeft. Het voorwaardenpakket is ten aanzien van sekswerkers werkzaam voor een exploitant per 1 januari 2009 in werking getreden.⁴⁵ De voorwaarden betreffen bijvoorbeeld de arbeidsverhouding, zodat prostituees zelf bepalen wanneer ze werken en of ze klanten of bepaalde seksuele handelingen weigeren. De voorwaarden betreffen ook de inkom-

38 Altink & Bokelman 2006, p. 70 e.v. Zie ook ‘De praktijk in prostitutiebedrijven 2000- 2012’, website Sekswerkergoed, www.sekswerkergoed.nl.

39 Art. 4 sub f Wet op de Loonbelasting 1964 (hierna Wet LB’64) jo. artikel 2g Uitvoeringsbesluit Loonbelasting 1965 (hierna UB LB 1965).

40 Op grond van artikel 2 Wet LB’64, noch een op grond van de artikelen 3 en 4 tot en met onderdeel e Wet LB’64.

41 Art. 4 sub f Wet LB’64 jo. artikel 2ca en 2e, lid 4 Uitvoeringsbesluit LB 1965 en artikel 2.2. Uitvoeringsregeling LB 2011.

42 Belastingdienst, Inhoud Handboek Loonheffingen 2016, §§16.14 en 16.15, beschikbaar via de website van de Belastingdienst, www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/thema_s-bijzondere_arbeidsrelaties.html#HL-16.15.

43 Zie artikel 2ac juncto 2e, lid 4 en 2f UB LB 1965.

44 Loonbelasting, premie volksverzekering en inkomensafhankelijke premie ZVW. De opting-in-regeling is alleen mogelijk in situaties waarin de arbeidsverhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer duurzaam is, maar waarbij een gezagsverhouding ontbreekt. JAR 2014/260 Hoge Raad 12 september 2014, 13/03636, ECLI:NL:HR:2014:2653, m.nt. L. Bijleveld en M. Wijers.

45 Besluit van 15 september 2008, nr. CPP2008/834M, *Stcrt.* Nr. 186 en Besluit van 10 december 2008, nr. DB2008/675, *Stcrt.* Nr. 252.

sten, bijvoorbeeld dat afspraken over inkomsten van de prostituee schriftelijk moeten worden vastgelegd, en dat loonbriefjes en een jaarpagave worden verstrekt. Daarnaast mag een exploitant een prostituee niet verbieden voor andere exploitanten te werken of boetes opleggen.

Als een prostituee alleen werkt onder het voorwaardenpakket, en als dat de enige activiteiten zijn (en dus geen zelfstandig thuiswerk daarnaast, bijvoorbeeld), is het niet nodig om zich als zelfstandige in te schrijven bij de Kamer van Koophandel, noch bij de Belastingdienst – immers, de exploitant meldt haar bij de Belastingdienst en sluit een overeenkomst, houdt de belastingen en premies in over de inkomsten in en draagt die af voor de prostituee. De prostituee moet wel jaarlijks een aangifte inkomstenbelasting indienen. Als wordt voldaan aan de gestelde regels, het voorwaardenpakket, hoeft de exploitant de sekswerkers niet in loondienst te hebben maar moet hij opting-in toepassen.

In 2014 uitte het Platform Positieverbetering Prostituees, samen met de Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann (VVR), de kritiek dat het voorwaardenpakket de zelfstandigheid van sekswerkers tot dan toe niet bevordert. Er is volgens het Platform een gebrek aan keuzemogelijkheid voor de sekswerker omdat de exploitant de keuze maakt tussen loondienst en opting-in en niet de prostituee. Normaal gesproken kiezen opdrachtgever en opdrachtnemer samen voor opting-in. Daarnaast zouden niet alle exploitanten zich aan de voorwaarden houden en prostituees zouden nog steeds worden gedwongen zaken te accepteren die volgens het voorwaardenpakket verboden zijn, zoals 'kleding- en andere voorschriften, seks zonder condoom, oneigenlijke werkzaamheden, enz.' In de praktijk zou van controle op naleving van de voorwaarden weinig sprake zijn.⁴⁶ Ook lijkt volgens het Platform en de VVR noch de Belastingdienst, noch het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), noch de arbeidsinspectie, noch gemeenten in het kader van het vergunningstelsel dit tot hun verantwoordelijkheid te rekenen.

Ook Ketelaars wijst er in een publicatie van latere datum op dat de positie van de vertegenwoordiging van sekswerkers tijdens de onderhandelingen niet gelijkwaardig was aan die van de exploitanten. Daarnaast concludeert zij dat de opting-in-regeling de schijnzelfstandigheid die in de prostitutiesector bestaat heeft bestendigd, en dat dit komt door een gebrek aan handhaving van het voorwaardenpakket dat bij de regeling hoort.⁴⁷

In 2009 ging de staatssecretaris van Financiën uit van vierhonderd exploitanten die tot de doelgroep behoren. Daarvan hadden op dat moment driehonderd exploitanten (clubs en escort) de vaststellingsovereenkomst getekend.⁴⁸ Bij de tijdelijke verlenging van de regeling, begin 2014, heeft 84% van deze 300 exploitanten aangegeven de vaststellingsovereenkomst te willen voortzetten.⁴⁹

46 Wijers & Bijleveld 2014.

47 Ketelaars 2015.

48 Daarnaast hanteerden 38 exploitanten loondienst, Brief staatssecretaris van Financiën, Beantwoording vragen van Remkes en Weekers (VVD) over de overeengekomen vaststellingsovereenkomst tussen de Belastingdienst en de prostitutiebranche, 9 maart 2009, *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 1865.

49 *Kamerstukken II* 2014/15, 31066 nr. 219.

Na een evaluatie van de regeling door de Belastingdienst concludeert de staatssecretaris van Financiën eind 2014 dat de opting-in regeling belastingtechnisch 'prima ingezet kan worden in deze bijzondere branche, daar waar de gepresenteerde werkelijkheid en feiten vaak ver van elkaar vandaan liggen, mits er gehandhaafd wordt'. Daarnaast concludeert de staatssecretaris uit de reacties op deze regeling vooral dat er een alom gedeelde oproep aan de overheid is om toezicht op de branche om illegaliteit een halt toe te roepen.⁵⁰ Dat ziet op het probleem van valse concurrentie. Het deel van de branche dat wel voldoet aan een normale belastingheffing bevindt zich immers in een mindere concurrentiepositie ten opzichte van degenen die de illegaliteit opzoeken om onder andere deze belastingontheffing te ontduiken.

De regeling wordt vooralsnog gecontinueerd waarbij de staatssecretaris wel aangaf het belangrijk te vinden daarbij de mogelijkheden van toezicht en handhaving en voorlichting door de overheid als geheel verder te ontwikkelen.⁵¹ Dat is in het bijzonder van belang voor de positieverbetering van sekswerkers; daarvoor moet betere handhaving worden aangevuld met betere voorlichting.⁵²

Goede informatie over rechten en plichten maakt minder kwetsbaar. Daarbij is controle op de naleving van de voorwaarden door de overheid een vereiste. Gebeurt dit niet, dan heeft de opting-in-regeling weinig betekenis voor de rechtspositie van prostituees en blijven scheve machtsverhoudingen tussen exploitanten en prostituees mogelijk.

Sinds de invoering van de opting-in-regeling in 2009 kunnen prostituees op verschillende manieren werken: als zelfstandige (Zelfstandige Zonder Personeel (ZZP)), in loondienst bij een exploitant of voor een exploitant via het voorwaardenpakket (opting-in).⁵³ In clubs, privéhuizen en massagesalons is het voorwaardenpakket inmiddels ingeburgerd geraakt. Bij de thuiswerkers en degene die in de raamprostitutie werken ligt dit anders. Honderd procent van de respondenten bij onderzoek naar de sociale positie van sekswerkers⁵⁴ zei als zelfstandige te werken, en dat geldt ook voor bijna driekwart van de geïnterviewde prostituees die in de escort werkzaam zijn. Slechts drie procent van de totale groep respondenten gaf aan in loondienst te werken.⁵⁵ Daarnaast blijkt nog steeds dat, ondanks het feit dat sommige sekswerkers zichzelf als zelfstandige zien, zij in de praktijk niet altijd vrij te zijn om zelf te bepalen welk tarief zij vragen en wat hun werktijden zijn.⁵⁶

Niet alleen arbeidsrelaties zijn ingewikkeld. Hoewel een legaal beroep, is het voor prostituees ook niet altijd eenvoudig toegang te krijgen tot zakelijke dienstverlening. Zo was het in 2015 voor PROUD, een belangenvereniging die opkomt voor de rechten van sekswerkers, in eerste instantie niet eenvoudig een zakelijke bankrekening voor de vereniging te openen. PROUD werd door de bank die zij daarvoor had benaderd, beschouwd als een organisatie die zich met zijn activiteiten in de pornografie begeeft, en daar

50 *Kamerstukken II* 2014/15, 31066 nr. 219.

51 *Kamerstukken II* 2014/15, 31 066 nr. 219.

52 Ketelaars 2015, p. 39.

53 'Resultaat uit overig werk' is daarnaast nog een mogelijkheid voor mensen die volgens de criteria van de Belastingdienst geen ondernemers zijn.

54 Bleeker e.a. 2014, p. 39 e.v.

55 Daalder 2015, p. 31. Dit betrof prostituees werkzaam in een club of privé-huis, in escort en in massagesalons.

56 Bleeker e.a. 2014, p. 80.

deed deze bank geen zaken mee. Deze reactie richting de belangenvereniging -die zelf geen sekswerk faciliteert- illustreert hoe moeilijk het voor sekswerkers kan zijn om toegang te krijgen tot de financiële en verzekeringswereld, ook als het gaat om hypotheek en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Sekswerkers kunnen zich dan gedwongen voelen aangewezen te zijn op financiële dienstverlening in het informele circuit. De minister van Veiligheid en Justitie heeft samen met de gemeente Amsterdam bezien waar zich op dit terrein concrete knelpunten voordoen, met de bedoeling goede voorlichting tot stand te brengen om de ervaren problemen met financiële dienstverlening te verminderen.⁵⁷ Dat heeft inmiddels geleid tot een informatiefolder over sekswerk en een zakelijke bankrekening die tot stand gekomen is met medewerking van P&G 292, PROUD en de Nederlandse Vereniging van Banken.⁵⁸

4.2.4 Welke migranten mogen in Nederland in de prostitutie werken?

In Nederland kunnen ook migranten in de prostitutie werken. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de juridische mogelijkheden om dat in Nederland legaal te doen. De rijksoverheid heeft hierover ook een brochure 'Werken in de prostitutie in Nederland – wie mag wat wanneer?' gemaakt die te vinden is via www.rijksoverheid.nl en www.prostitutiegoedgeregeld.nl.⁵⁹

EU-land of EER-land en Zwitserland

Prostituees met een nationaliteit van een *EU-land of EER-land en Zwitserland*⁶⁰ mogen in Nederland in de prostitutie werken als zij in het bezit zijn van een EU-paspoort of een ander geldig identiteitsbewijs als in de Wet op de identificatieplicht (WID), een E-kaart of een EU-sticker in het paspoort die aantoont dat men in Nederland verblijft om werk te zoeken gedurende zes maanden. Voor onderdanen geldt binnen de Europese Economische Ruimte (EER) immers een recht van vrij verkeer van personen, arbeid en diensten.

Dat een land lid is van de EU betekent nog niet dat sprake is van vrij verkeer van personen, goederen en diensten. Zo is Kroatië sinds 1 juli 2013 lid van de EU, maar over vrij verkeer voor Kroatië moet nog worden beslist. Kroaten kunnen dan ook op dit moment niet in de prostitutie werken in loondienst voor een exploitant, noch in een club of in de escort via het voorwaardenpakket (opting-in). Dat komt omdat werkgevers een tewerkstellingsvergunning nodig hebben om werknemers uit deze landen in dienst te kunnen nemen, en voor prostitutie worden geen tewerkstellingsvergunningen afgegeven.⁶¹ Zij kunnen alleen legaal in Nederland werken als zij aan kunnen tonen dat zij werken als zelfstandige, en als zelfstandig ondernemer in de vergunde prostitutie kan dat thans alleen in de raamprostitutie.

57 *Handelingen II 2015/16*, 97, item 15, p. 19.

58 Sekswerk en een Zakelijke Dienstverlening, 20 oktober 2016, website gemeente Amsterdam: www.amsterdam.nl.

59 De brochure is opgesteld door de Arbeidsinspectie, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en de Belastingdienst, in samenwerking met Binnenlandse Zaken en Koninklijkrelaties (BZK), Veiligheid en Justitie (VenJ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze informatiebrief staat niet integraal op de site www.prostitutiegoedgeregeld.nl maar wel de globale inhoud daarvan. De tekst is op deze site vertaald in zeven talen: Engels, Spaans, Hongaars, Roemeens, Bulgaars, Chinees en Thai.

60 De EU-landen zijn België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, Zweden. Bulgarije en Roemenië zijn sinds 2007 ook lid van de EU. De EER-landen zijn Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Zwitserse onderdanen worden in dit verband gelijkgesteld met EU-onderdanen.

61 Art. 8 lid 1 sub g WAV jo. art. 3 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen ('Een tewerkstellingsvergunning of gecombineerde vergunning wordt geweigerd voor werkzaamheden geheel of ten dele bestaande in het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden').

De voorgestelde Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) houdt in dat voor zelfstandig werkende prostituees geen vergunningplicht geldt (zie hierover §4.3.3). Als de Wrp in werking treedt, dan maken zij deel uit van de onvergunde, legale sector. Wanneer zij niet voor of bij een exploitant werkzaam zijn, zijn tewerkstellingsvergunningen voor hen niet relevant. Naar verwachting wordt het weigeren van een tewerkstellingsvergunning voor prostitutie daarmee een maatregel met een beperkte reikwijdte.

Hongarije, Bulgarije en Roemenië

Voor een aantal landen is relatief recent sprake van vrij verkeer van personen, goederen en diensten binnen Europa. Drie van deze landen – Bulgarije, Roemenië en Hongarije – komen de laatste jaren steeds voor in de top-5 van herkomstlanden van slachtoffers^M van mensenhandel (zie hierover Hoofdstuk 6). Sinds 1 mei 2011 is Hongarije volwaardig lid van de EU waardoor er voor Hongaren geen beperkingen meer gelden om in andere lidstaten zoals in Nederland te gaan werken. Het recht van vrij verkeer gold tot 1 januari 2014 niet onverkort voor Bulgaren en Roemenen. Bulgarije en Roemenië traden in 2007 toe tot de EU en voor prostituees uit deze landen gold – tot 1 januari 2014 – een aparte regeling. Onderdanen uit deze landen konden tot 1 januari 2014 niet in de prostitutie in loondienst werken: ook werkgevers van Bulgaren en Roemenen hadden een tewerkstellingsvergunning nodig om werknemers in dienst te nemen, en zoals eerder aangegeven: voor seksuele dienstverlening worden geen tewerkstellingsvergunning afgegeven. Bulgaren en Roemenen konden daardoor alleen als zelfstandig ondernemer in de prostitutie werken, in de praktijk betekende dat dat zij in de vergunde prostitutiesector alleen in de raamprostitutie werkzaam konden zijn.

Voorkomen schijnzelfstandigheid

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden (Wrp) is in 2011 door de leden Van Toorenburg (CDA) en Arib (PvdA) een motie ingediend over het bestrijden van schijnzelfstandigheid in de prostitutiebranche. Hierin verzochten zij de regering in overleg te treden met verschillende instanties om te bezien welke maatregelen nog getroffen kunnen worden om schijnzelfstandigheid van met name Bulgaarse en Roemeense prostituees effectief te bestrijden.⁶² De motie noemde hierbij de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de IND, Kamer van Koophandel en de gemeenten. Met schijnzelfstandigheid in de prostitutie wordt bedoeld op prostituees die zich inschrijven als zelfstandig ondernemer, maar feitelijk onder gezag van een werkgever werken. Over de uitvoering van deze motie schrijft de minister van SZW onder meer dat hij hierbij graag onderstreept dat ook de Arbeidsinspectie (nu: Inspectie SZW (ISZW) bij integrale handhavingsacties samen met politie en gemeente optreedt tegen misstanden in de prostitutie. Ook heeft het kabinet meer helderheid gegeven over de geldende regelgeving in de vorm van een brochure (zie hiervoor). De rol van de Kamer van Koophandel is één van de onderwerpen van het Landelijk programma prostitutie (zie hierna §4.4).

Het beleid van de Inspectie SZW was de afgelopen jaren om op initiatief van gemeenten handhavingscapaciteit beschikbaar te stellen ten behoeve van integrale handhavingsacties. Hierbij controleert de Inspectie SZW op naleving van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Wet arbeid vreemdelingen, de Arbowet en Arbeidstijdenwet. Voor de opsporing van seksuele uitbuiting ligt het primaat bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en de politie. De gemeente,

en afgeleid daarvan de politie, is primair toezichhouder op de vergunningsvoorwaarden in de prostitutie.⁶³ ISZW speelt in ieder geval geen prominente rol in gemeentelijke prostitutiecontroles (zie hierover Hoofdstuk 7, §7.5).

Deelname aan het voorwaardenpakket (opting-in) was tussen 2012 en 2014 voor Roemenen en Bulgaren niet mogelijk.⁶⁴ Per 1 januari 2014 zijn Roemenië en Bulgarije volwaardig lid van de Europese Unie en kunnen ook Bulgaren en Roemenen in loondienst werken of via de opting in-regeling. Er waren al signalen dat met name steeds meer Roemeense vrouwen in de prostitutie in Nederland werkzaam zijn. Het is echter niet duidelijk of en in hoeverre de toegankelijkheid tot deelname aan het voorwaardenpakket heeft geleid tot een toename van het aantal Roemeense en Bulgaarse prostituees in vergunde clubs, bordelen en als escort.

Landen buiten de EU

De mogelijkheden voor legaal prostitutiewerk in Nederland voor mensen die afkomstig zijn uit *landen buiten de EU*, zijn beperkt. Dit is alleen mogelijk als zij een verblijfsvergunning hebben waarop de aantekening is geplaatst dat arbeid vrij is toegestaan en een tewerkstellingsvergunning (TWV) niet is vereist. Dit betreft personen die vrij recht op arbeid hebben, bijvoorbeeld omdat zij in Nederland verblijven als gezinslid van een Nederlander of van een vreemdeling die vrij is op de arbeidsmarkt. Personen met een verblijfsvergunning met de aantekening dat arbeid niet is toegestaan, en personen die in Nederland verblijven op basis van een toeristenvisum kunnen in Nederland niet legaal in de prostitutie werken. Dat geldt ook voor prostituees uit bijvoorbeeld Brazilië en Venezuela – niet-visumplichtige landen – die gedurende de vrije termijn in Nederland verblijven. Ook kunnen prostituees van buiten de EU niet als zelfstandig ondernemer werken.⁶⁵

Niettemin, als iemand is toegelaten als gezinslid van een vreemdeling die vrij is op de arbeidsmarkt, of toegelaten als gezinslid van een Nederlander, dan is werken in de prostitutie toegestaan. Dan moet de prostituee wel beschikken over een verblijfsdocument met daarop de aantekening ‘arbeid vrij toegestaan – TWV niet vereist.’

4.2.5 Rol voor gemeenten

Bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod is het zwaartepunt van de bestuurlijke aanpak van de legale prostitutie – de beheersing en regulering – door de wetgever in handen van de lokale overheden gelegd. Daarmee zijn de gemeenten aangewezen als de belangrijkste vormgevers en handhavers van het nieuwe beleid. Dit beleid was niet alleen gericht op beheersing, sturing en sanering van het prostitutie-wezen, maar ook op verbetering van de omstandigheden waaronder in de prostitutie wordt gewerkt.

63 Schriftelijke informatie Inspectie ISZW, 12 januari 2016 en 18 april 2016.

64 Vanaf 2009 konden prostituees uit Bulgarije en Roemenië alleen als zelfstandige werken. Dat gebeurde ook in clubs waar de opting-in-regeling gold. Vanaf 2012 werd duidelijk dat een exploitant moest kiezen voor, hetzij zelfstandigheid, of opting-in. Het gevolg was dat prostituees niet meer als zelfstandige in een club konden werken waar de exploitant voor de opting-in regeling had gekozen, schriftelijke informatie Belastingdienst 17 februari 2016.

65 In dit geval geldt de voorwaarde dat er een wezenlijk Nederlands belang moet zijn gediend met de vestiging van een bedrijf in Nederland. Deze voorwaarden staan genoemd in B5/8.1 en de brief van het Ministerie van EZ van 30 september 1998. Ook een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire vermeldt dat de regering er vooralsnog van uit gaat dat met werkzaamheden in de prostitutie geen wezenlijk Nederlands belang is gediend, *Stcr.* 19 september 2000, nr. 181.

Het ging daarbij niet alleen om bestrijding van overlast, maar ook om verbetering van de positie van de prostitutie. Gezien dit tweede doel zou het ontwikkelen en uitvoeren van het lokaal prostitutiebeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en het particulier initiatief, zoals hulpverlening en belangenbehartiging, moeten zijn.⁶⁶

De toenmalige minister van Justitie lichtte de keuze voor decentrale uitvoering van het prostitutiebeleid toe op grond van het feit dat het de lokale overheden zijn die daadwerkelijk te maken hebben met het verschijnsel prostitutie.⁶⁷ Daarom zou ook de publieke bemoeienis met prostitutie aan de gemeenten moeten worden overgelaten. De centrale overheid heeft in deze optiek alleen een sturende taak waar het gaat om de totstandkoming van beleid en wetgeving op het terrein van het strafrecht, vreemdelingenrecht en de volksgezondheid. Net als de keuze voor het opheffen van het algemeen bordeelverbod lijkt ook de keuze voor decentralisatie vooral ingegeven te zijn geweest door pragmatische overwegingen. Veel gemeenten hadden al ervaring met het voeren van een (vorm van) prostitutiebeleid, stammende uit de periode dat prostitutie werd gedoogd. In die periode ontwikkelde immers een groot aantal gemeenten al een eigen prostitutiebeleid, bij gebrek aan – toen al – eenduidig landelijk beleid.

Volgens Wagenaar en Altink erfdn gemeenten die legalisering moesten uitvoeren een branche waarin zwart geld, belastingontduiking, omkoping, drugshandel en uitbuiting dan wel een schimmige bedrijfs-cultuur gegeven aspecten waren. Zo'n cultuur verdwijnt niet vanzelf. Zij wijzen erop dat deze op zichzelf al moeilijke uitgangssituatie nog eens verergerd werd doordat vrijwel alle gemeenten, bevreesd voor een ongecontroleerde uitbreiding van het aantal ramen of seksclubs, het aantal vergunningen bevroor: Daarmee creëerde de overheid in feite een oligopolie van exploitanten die een bedrijfsmodel hanteerden van maximale winsten tegen een minimale investering.⁶⁸

4.2.6 Aanloop naar striktere regulering

Al snel na de opheffing van het algemeen bordeelverbod gaf de Nationaal Rapporteur aan dat – afgezien van het voordeel dat decentrale regelgeving ruimte laat voor lokaal beleid – uiteenlopend beleid ook de behoefte aan uniformering van regelgeving en aanpak doet toenemen. Dit klemt vooral daar waar verschil in beleid kan leiden tot risico's voor het ontstaan of ongemoeid laten van gevallen van mensenhandel.⁶⁹ Een aantal jaren later deed de Nationaal Rapporteur de aanbeveling een landelijk kader voor prostitutiebeleid te ontwikkelen, waarbij het uitgangspunt is dat *iedere* gemeente regels *moet* stellen ten aanzien van alle inrichtingen waar bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht tegen betaling.⁷⁰ Vanuit het perspectief van de aanpak van mensenhandel is eenduidige regulering immers noodzakelijk.

66 *Kamerstukken II 1996/97, 25 437 nr. 3; Nationaal Rapporteur 2002 (Eerste rapportage mensenhandel)*, p. 28 e.v.

67 *Nationaal Rapporteur 2002 (Eerste rapportage mensenhandel)*, p. 28 e.v.

68 Wagenaar & Altink 2011, pp. 32-33.

69 *Nationaal Rapporteur 2002 (Eerste rapportage mensenhandel)*, aanbeveling 23 (p. 203). Zie hierover ook *Nationaal Rapporteur 2010 (Achtste rapportage mensenhandel)*, §2.6.1 (pp. 61-66).

70 Of bedrijfsmatig gelegenheid wordt gegeven voor het verrichten van die handelingen met of voor een derde tegen betaling, *Nationaal Rapporteur 2007 (Vijfde rapportage mensenhandel)*, aanbeveling 2 (p. 277).

4.3 Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp)

In het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV kondigen de regeringspartijen in 2007 een kaderwet voor de prostitutie aan met een vergunningenplicht voor gemeenten. Die kaderwet zou betrekking hebben op verschillende vormen van (exploitatie van) prostitutie. Hierbij wordt – zo kondigde het kabinet aan – de mogelijkheid gecreëerd voor een ‘nuloptie’ te kiezen zodat het gemeenten ook mogelijk wordt gemaakt helemaal geen prostitutiebedrijven toe te staan. Ook werd aangekondigd dat gemeenten hun vergunningen beter zullen handhaven.⁷¹

In de Wet regulering prostitutie zouden regels moeten worden gesteld om te komen tot een eenduidig beleid in de gemeenten,⁷² ter voorkoming van een verschijnsel dat veelal wordt aangeduid als het ‘waterbedeffect’.⁷³ Als op één plek frequent wordt gehandhaafd, kan het verschijnsel zich immers voordoen dat normovertreders zich verplaatsen naar minder repressieve gemeenten. In november 2009 verscheen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het wetsvoorstel Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche).⁷⁴ ‘Met het wetsvoorstel wordt een zo veel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven geroepen dat vanwege het regulerend effect op de branche de aanpak van misstanden in de seksbranche kan verbeteren, prostituees een betere bescherming kan bieden en de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen. De voorgestelde wetgeving schept aldus het kader voor een robuuste aanpak van misstanden in de seksbranche’, aldus de memorie van toelichting.⁷⁵ De kern van het wetsvoorstel is echter, anders dan de titel doet vermoeden, de regulering van de prostitutie en van seksbedrijven. In zijn nota naar aanleiding van het verslag geeft de minister hierover aan dat ‘[u]iteraard de zorg over misstanden de achtergrond van het wetsvoorstel [is], maar de bestrijding ervan is niet het primaire doel van het wetsvoorstel.’⁷⁶

Waar in 2009 regulering als hoofddoel van het wetsvoorstel werd gepresenteerd, raken regulering en de bestrijding van misstanden tijdens de behandeling van het voorstel in latere jaren nevensgeschikt. De kern van het oorspronkelijke wetsvoorstel is de regulering van de prostitutie en van seksbedrijven. Niettemin is in de loop van de tijd vervolgens door de minister van Veiligheid en Justitie de aanpak van mensenhandel als een – gelijkwaardig – nevendoeel van het wetsvoorstel gepresenteerd.⁷⁷ Gezien de titel van het wetsvoor-

71 Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, 2007-2011, p. 36; ‘Daarnaast zal justitie streng optreden tegen criminele misstanden in de prostitutiebranche, in het bijzonder waar sprake is van bedreiging, intimidatie en mensenhandel. Onderzocht zal worden of de klant persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld als sprake is van illegale prostituees en andere misstanden.’

72 *Nationaal Rapporteur 2009 (Zevende rapportage mensenhandel)*, aanbeveling 1 (p. 600).

73 Zie daarover uitgebreid Bernasco, Elffers & Bruinsma 2006.

74 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 1-2.

75 Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche), *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, pp. 3-4.

76 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 8, p. 3.

77 Zie Beantwoording van de vragen, gesteld tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van wetsvoorstel 32211, op 30 oktober 2012 (*Kamerstukken I*, Noten 28-7-47, 28 mei 2013) waarin de minister als doelen van onderhavig wetsvoorstel formuleert ‘regulering van de branche en het bestrijden van misstanden’; zie ook de brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 25 juni 2013, *Kamerstukken I 2012/13*, 32211, M.

stel is de regulering van prostitutie als zodanig ook nooit het enige doel van het wetsvoorstel geweest.⁷⁸ Het gaat het kabinet juist ook om het aanpakken van misstanden, waaronder mensenhandel.

De volgende paragrafen geven de inhoud van het oorspronkelijke wetsvoorstel weer, en hoe deze de afgelopen jaren is veranderd.

4.3.1 Oorspronkelijk wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211)

Op grond van het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 2009 is het verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning. Alle exploitatie van prostitutie is illegaal tenzij daarvoor een vergunning is verleend; van legale, onvergunde prostitutie kan op grond van dit voorgestelde regime geen sprake meer zijn. In het wetsvoorstel is ook opgenomen aan welke vergunningsvoorwaarden de exploitant in ieder geval moet voldoen. Prostitutie mag alleen plaatsvinden door een prostituee die is ingeschreven in het landelijk register van prostituees; personen jonger dan 21 jaar en personen die in Nederland illegaal verblijven of werken kunnen zich niet inschrijven. Signalen of vermoedens van slachtofferschap van mensenhandel vormen daarentegen geen grond om inschrijving te weigeren. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om – onder voorwaarden – voor een nuloptie te kiezen, hetgeen betekent dat kan worden bepaald dat voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in een gemeente geen vergunning wordt verleend. Voor prostitutiebedrijven is nadere regelgeving opgenomen over maatregelen op het gebied van hygiëne, ter bescherming van de gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Deze maatregelen moeten worden opgenomen in het bedrijfsplan van de exploitant. Het wetsvoorstel bevat ook een aantal strafbaarstellingen, waaronder de strafbaarstelling van klanten die gebruik maken van diensten van een prostituee, zonder dat hij is nagegaan of de prostituee is ingeschreven in het landelijk register (vergewisplicht). Ook een prostituee die zonder registratie werkt, zijn of haar geregistreerde telefoonnummer en registratienummer in advertenties niet vermeldt, dan wel werkt voor een exploitant zonder vergunning voor een prostitutiebedrijf, is strafbaar. De strafbaarstelling van klanten van *slachtoffers van mensenhandel* maakt geen deel uit van het wetsvoorstel.

In tegenstelling tot het huidige stelsel – waarin de exploitatie van prostitutie *mag*, tenzij bij gemeentelijke verordening kaders worden gesteld en voorwaarden gelden op grond van een vergunningplicht – hanteert het wetsvoorstel het omgekeerde uitgangspunt: exploitatie van prostitutie is *verboden*, tenzij dat is toegestaan middels een vergunning. Dat is een fundamentele kanteling van perspectief.

Landelijk register escortvergunningen

Escortbedrijven opereren over gemeentegrenzen heen en zijn voor gemeenten daardoor moeilijker te controleren. Een landelijk register van vergunningen voor escortbedrijven dat toegankelijk zou zijn voor alle gemeenten, zou toezicht kunnen vergemakkelijken. Dan kunnen immers voorwaarden die aan een escortbedrijf zijn gesteld, door toezichthouders van alle gemeenten in dat register worden geraadpleegd. Het wetsvoorstel voorziet in een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven waarin een aantal gegevens wordt opgenomen, waaronder be-

78 Vgl. Brief van Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichmann aan de Leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal d.d. 24 mei 2013, beschikbaar via website VVR Clara Wichman, www.vrouwenrecht.nl. In deze brief wordt regulering als het enige doel van de wet gezien.

schikkingen over weigering, schorsing of intrekking voor een prostitutiebedrijf om specifieke redenen, en de verleende en gewijzigde vergunningen voor escortbedrijven.⁷⁹

Het wetsvoorstel is op 29 maart 2011 door de Tweede Kamer aangenomen.⁸⁰ Voor de Eerste Kamer was echter het grootste punt van zorg de registratie van prostituees, naast twijfel over de handhaafbaarheid van de vergewisplicht. De Eerste Kamer heeft de regering dan ook verzocht door middel van een novelle zowel de registratielicht als de vergewisplicht uit het wetsvoorstel te halen.⁸¹ Dat debat vindt ruim twee jaar later plaats, in 2013.

4.3.2 Gewijzigde voorstel van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (novelle Wrp, 33 885)

Op 1 maart 2014 stuurde de minister van Veiligheid en Justitie een gewijzigd voorstel van wet naar de Tweede Kamer. Deze novelle voorziet, anders dan in het eerdere wetsvoorstel, niet meer in een registratielicht voor prostituees en ook niet meer in de zogenoemde 'vergewisplicht': de plicht voor klanten om vooraf vast te stellen dat zij diensten afnemen van een prostituee die zich geregistreerd heeft. Tijdens de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Eerste Kamer in 2013 had de minister toegezegd deze bepalingen te schrappen. De novelle Wrp biedt een landelijk kader voor prostitutiebeleid dat nog steeds nodig is om te zorgen dat voor alle prostitutiebedrijven in Nederland, dus ook escortbedrijven, overal dezelfde regels gelden. Dat is nu nog niet zo.

Een ander belangrijk punt betreft de strafbare feiten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Zowel klanten, prostituees als exploitanten van prostitutiebedrijven kunnen op grond van de novelle strafbaar zijn. Deze strafbaarheid is met name gekoppeld aan de voorgestelde minimumleeftijd van 21 jaar voor prostitutiewerk. In de novelle en in het bijzonder in de strafbaarstellingen ontbrak volgens de Nationaal Rapporteur om een aantal redenen echter de balans. In het bijzonder ten aanzien van de voorgestelde strafbaarstelling van prostituees jonger dan 21 jaar heeft zij aangegeven dat vanuit de gedachte van bescherming van deze leeftijdsgroep strafbaarstelling van deze groep prostituees jonger dan 21 jaar niet voor de hand ligt. Daarnaast zou de wetgever moeten voorzien in een aparte strafbaarstelling van klanten van *slachtoffers van mensenhandel*.⁸²

De Vaste Kamercommissie voor VenJ heeft de minister vragen gesteld die ruim een jaar later beantwoord zijn in een nota naar aanleiding van het verslag,⁸³ die samen met een nota van wijziging in juli 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd. De minister heeft via een nota van wijziging inmiddels voorgesteld om deze strafbaarstelling van prostituees te schrappen.⁸⁴ Het kabinet blijft het belang van uniforme regels onderstrepen.

In discussies over het te voeren prostitutiebeleid blijft de worsteling met de perceptie van prostitutie als werk. Ten aanzien van de voorgestelde verhoging van de leeftijd tot 21 jaar om in de prostitutie te kunnen werken is ook wel gewezen op een wezenlijk verschil in benadering: wanneer gesproken wordt over

79 Zo ook in de hierna aan de orde komende novelle, art. 20 Wrp.

80 *Kamerstukken I* 2010/11, 32211 A.

81 Zie hierover *Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel)*, p. 63 e.v.

82 Zie voor een uitgebreide inhoudelijke reactie op de tekst van de novelle: www.nationaalrapporteur.nl.

83 Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 885 nr. 7.

84 Nota van wijziging, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 885 nr. 8.

normale beroepen waarbij sprake is van lichamelijk werk in relatie tot de vraag of iemand in staat is om eigen keuzes te maken wat betreft dat werk, dan is *agency*, ofwel handelend vermogen het startpunt van discussie. Als het om sekswerk gaat dan is bescherming het uitgangspunt.⁸⁵

Bij de behandeling van het wetsvoorstel is ook de visie van prostituees zelf, en van organisaties die voor hun belangen opkomen van belang. Zo hebben de Vereniging voor Vrouw en Recht Clara Wichman (VVR), Transnational STV/AIDS Prevention amongst Migrant Prostitutes in Europe (TAMPEP), SoaAids, Rutgers, Stichting Hulpverlening Opvang Prostituees (SHOP) en SWExpertise (Platform voor de positieve verbetering van sekswerkers) in oktober 2015 gezamenlijk gereageerd op het op dat moment voorliggende wetsvoorstel.⁸⁶ Hoewel deze organisaties de doelstelling van de wet onderschrijven – harmonisering van het vergunningenstelsel, het verbeteren van de positie van sekswerkers en het bestrijden van misstanden – uiten zij zorgen dat het wetsvoorstel het omgekeerde zal doen en de positie van sekswerkers juist zal verslechteren. De combinatie van wetsartikelen zou het in de praktijk voor sekswerkers vrijwel onmogelijk maken om als zelfstandige ZZP'er, onafhankelijk van een exploitant te werken. Daarnaast spreken de organisaties zich uit tegen de strafbaarstelling van sekswerkers die niet voor een exploitant willen werken maar geen vergunning willen of kunnen krijgen. Ook maken zij zich zorgen om de aantasting van de grondrechten van sekswerkers (huisrecht, privacy, vrije arbeidskeuze) en willen zij de nuloptie uit het wetsvoorstel, evenals de leeftijdsverhoging naar 21 jaar. De ondertekenaars wijzen daarnaast ook op het punt dat niet duidelijk wordt wat precies wordt bedoeld met de term 'bedrijfsmatig'; dat heeft – als gezegd – gevolgen voor de vraag of en wanneer iemand als zelfstandige vergunningplichtig is op grond van het voorstel.

De organisaties doen onder meer de suggestie om voor thuiswerkers een alternatief stelsel te introduceren: een meldplicht in plaats van een vergunningplicht: 'Een stelsel dat zowel tegemoet komt aan de behoefte aan onafhankelijkheid en zelfstandigheid van sekswerkers, als aan de wens van de overheid om te weten wie werkzaam is als sekswerker in hun gemeente en contact met hen te kunnen hebben'. Zij geven aan bereid te zijn hier samen met sekswerkers en de overheid over na te denken. Enige vorm van registratie van persoonsgegevens lijkt hierbij niet te vermijden. Dat blijkt ook wel nu de ondertekenaars aangeven dat een belangrijke voorwaarde is dat privacy wordt gewaarborgd en dat duidelijk geregeld wordt wie toegang heeft tot de gegevens.

De belangenvereniging voor sekswerkers, PROUD, geeft aan dat hun achterban tegen een vergunningplicht voor ZZP'ers is. Al zou een meldplicht een beter alternatief lijken, dit komt toch neer op een vorm van registratie en daar is PROUD op tegen. PROUD geeft aan dat, als sekswerk werkelijk gezien en behandeld zou worden als volwaardige vorm van arbeid, een sekswerker als zodanig behandeld moet worden. Dan hoort daar – anders dan een inschrijving bij de Kamer van Koophandel en aanmelding bij de Belastingdienst – geen enkele vorm van registratie, melding of intake bij, als dat niet ook opgaat voor andere ZZP'ers.⁸⁷

85 Coumans 2014, p. 26.

86 Brief van 5 oktober 2015 aan de voorzitter en leden van de Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer, over het Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211).

87 Schriftelijke informatie PROUD, 8 februari 2016.

4.3.3 Zelfstandig werkende prostituees hebben geen vergunning nodig

Voor de behandeling van het wetsvoorstel Wrp dient de minister nog twee nota's van wijziging in.⁸⁸ De derde nota van wijziging betreft artikel 27 van het wetsvoorstel op grond waarvan bedoelde ambtenaren in het kader van hun toezichtstaak bevoegd zijn zonder toestemming van de bewoner in een woning binnen te treden, indien in die woning tevens een seksinrichting is gevestigd waarvoor een vergunning is verleend. Dit betekent dat, bij seksbedrijven met een vergunning, toezichthouders kunnen binnentreden om vergunningsvoorwaarden te controleren, ook als de locatie een woning betreft. Als er geen sprake is van een seksbedrijf of prostitutiebedrijf, dan kan de toezichthouder dit niet.⁸⁹

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer licht de minister toe dat deze nota's van wijziging verhelderen dat zelfstandig werkende prostituees niet te beschouwen zijn als prostitutiebedrijf in de zin van de wet, en dus ook niet verplicht zullen zijn in bezit te zijn van een vergunning om legaal te kunnen werken.⁹⁰ In deze lezing van het wetsvoorstel zijn zelfstandig werkende prostituees niet te beschouwen als 'prostitutiebedrijf' of 'seksbedrijf' omdat zij niet bedrijfsmatig *gelegenheid geven tot prostitutie*. Deze lezing blijkt aldus de minister uit de nieuwe voornoemde tekst van de bepaling over het binnentreden van woningen. Een aanpassing van de definities van de definitie van 'seksbedrijf' en 'prostitutiebedrijf' acht de minister niet nodig. Vooralnog blijft onduidelijk of zelfstandig werkende prostituees die samen een werkruimte willen huren of kopen om aldaar hun diensten te verlenen, niet toch vergunningplichtig zullen zijn.⁹¹ Over mogelijke beperkingen in dit verband wordt niet gesproken.⁹² Op 21 juni 2016 stemt de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel.

Nu het wetsvoorstel ook behelst dat artikel 151a Gemeentewet zal vervallen, betekent dit dat gemeenten zelf geen vergunningplicht meer kunnen opleggen aan zelfstandig doch bedrijfsmatig werkende prostituees zodra de wet in werking treedt. Volgens de lezing van de minister werken zij immers voor zichzelf en 'geven zij geen gelegenheid' tot prostitutie. Voor zover zelfstandig werkende prostituees door gemeenten op dit moment worden beschouwd als illegaal werkende prostituees omdat zij – in strijd met een aldaar mogelijk geldende vergunningplicht – zonder vergunning bedrijfsmatig werken, worden na inwerkingtreding van deze wet de diensten van alle zelfstandig werkende prostituees in heel Nederland beschouwd als niet-vergunningplichtig, en legaal. Op zichzelf draagt dit bij aan uniformering en duidelijkheid over beleid en regelgeving met betrekking tot een belangrijk deel van de prostitutiebranche. Tot op heden wordt door gemeenten immers verschillend omgegaan met de interpretatie van de term 'bedrijfsmatigheid' en aan die verschillen wordt hiermee een einde gemaakt. Deze uitleg van de minister betekent echter tegelijkertijd ook dat de Wrp slechts ziet op een deel van de sector die grotendeels al vergund is, en de laatste jaren steeds kleiner is geworden. Tegelijkertijd heeft internet een groei van het onvergunde circuit mogelijk gemaakt. De Wrp ziet dan dus niet op prostituees die hun eigen zaken in het onvergunde circuit via internet organiseren.

88 Tweede nota van wijziging, *Kamerstukken II* 2015/16, 33 885 nr. 11.

89 Derde nota van wijziging, *Kamerstukken II* 2015/16, 33 885 nr. 29.

90 *Handelingen II* 2015/16, 97, item 15, p. 17 e.v.

91 Als er geen vergunning is, maar wel sprake is van een seksbedrijf of prostitutiebedrijf waarvoor de vergunningplicht geldt (omdat er sprake is van bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie) dan wordt ingevolge het wetsvoorstel art. 9 Wrp overtreden (het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning) en dat is strafbaar op grond van artikel 32 Wrp jo. Artikel 1 onder 2 Wet economische delicten).

92 In Nieuw-Zeeland geldt wel een beperking met betrekking tot het aantal werkzame personen: 'small operated brothels', bordelen waar niet meer dan vier sekswerkers werkzaam zijn, hebben geen vergunning nodig, zie *Hoofdstuk 3, §3.2*.

Er is nog een andere belangrijke consequentie van deze lezing van het wetsvoorstel: ten aanzien van de groep zelfstandig werkzame prostituees is straks geen sprake meer van regulering maar volledige legalisering. Ook is een eventuele nuloptie binnen een gemeente op hen niet van toepassing. Op zich past deze ontwikkeling bij de benadering van prostitutie als normaal beroep. Legalisering laat daarnaast de opsporingstaken van politie op het terrein van minderjarigheid, illegale verblijfstatus en mensenhandel natuurlijk onverlet, evenzeer als wanneer een ander model prostitutiebeleid zou gelden. Tegelijkertijd moet echter worden gevreesd dat langs die weg het zicht van de overheid op mogelijke misstanden minder wordt (zie ook [Hoofdstuk 7, §7.5](#)).

4.3.4 Geen verplicht contactmoment met de overheid vooraf

Door het vervallen van de bepaling met betrekking tot registratie van prostituees voorziet het thans voorliggende wetsvoorstel niet meer in een verplicht contactmoment tussen overheid en degene die in de prostitutie gaat werken (vooraf). Dat betreft alle prostituees, of zij nu in vergunde bordelen werken of als zelfstandige vanuit huis of als escort via internet. Daarmee is ook een mogelijkheid van bescherming vervallen omdat tijdens zo'n contactmoment niet alleen voorlichting kan worden gegeven maar ook mogelijke signalen van mensenhandel kunnen worden opgemerkt.⁹³ De Nationaal Rapporteur had daarom in reactie op de novelle aangegeven dat de minister met gemeenten in ieder geval moet blijven bespreken hoe de informatiepositie van prostituees ten aanzien van hun rechten kan worden verbeterd.⁹⁴

De minister geeft vervolgens in 2015 aan dat het aan gemeenten is of en hoe zij contactmomenten organiseren. Dit betekent dat er ook geen sprake zal zijn van een landelijk verplichte informatieverstrekking en voorlichting aan prostituees vanuit de overheid, vooraf. Het is volgens de minister ook aan gemeenten om te kiezen op welke manieren zij de informatieverstrekking vorm willen geven. Het opleggen van een zorgplicht (voor gemeenten) is niet aan de orde, aldus de minister.⁹⁵ Voorbeelden van contactmomenten die er al zijn (en blijven) zijn bij de inschrijving bij de Kamer van Koophandel (die alleen van toepassing is op zelfstandige ondernemers en dus niet op mensen die voor een exploitant werken via bijvoorbeeld de opting-in-regeling), tijdens prostitutiecontroles en tijdens bezoeken van hulpverleners aan werkplekken; tijdens deze contactmomenten kan informatie worden overgedragen, hulp worden geboden, en kunnen eventuele misstanden worden gesignaleerd.

Het ontbreken van een vast contactmoment tussen overheid en prostituees betekent dat er vanuit de overheid geen gelegenheid wordt geboden voorafgaand aan werken in de prostitutie informatie en voorlichting te geven over rechten, risico's en hulp. Voor de versterking van de positie van prostituees is het niettemin van belang dat zij op de hoogte zijn van hun rechten en weten waar zij terecht kunnen met vragen van praktische aard, dan wel voor hulp.

93 Dit zijn achterliggende doelen van de registratie van prostituees die in Duitsland wordt ingevoerd op basis van nieuwe prostitutiewetgeving, zie [Hoofdstuk 3, §3.2](#). De voorgestelde Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) houdt in dat voor zelfstandig werkende prostituees geen vergunningplicht geldt noch een registratieplicht.

94 Nationaal Rapporteur, *Voer prostitutiewet snel in, maar stel prostituee niet strafbaar. Reactie op novelle Wrp*, 31 maart 2014, website Nationaal Rapporteur, www.nationaalrapporteur.nl.

95 Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2014/15*, 33 885 nr. 7, p. 15.

Er is inmiddels verkennend onderzoek gedaan naar initiatieven die eerder zijn genomen door de gemeenten Utrecht, Amsterdam en Den Haag⁹⁶ (zie hierover [Hoofdstuk 7, §7.4.3](#)). Dat bevestigt het beeld dat contactmomenten tussen overheid en prostituees bijzonder nuttig kunnen zijn. Tegelijkertijd zijn er ook dilemma's en knelpunten in de uitvoering die niet door gemeenten alleen kunnen worden opgelost. Een belangrijk punt hierbij blijft de bescherming van persoonsgegevens. Dit blijkt ook uit het genoemde verkennende onderzoek.⁹⁷ Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam begin 2015 aangegeven dat de mogelijkheden om te voorkomen dat kwetsbare personen instromen in de prostitutie, beperkt zijn zolang geen wettelijke grondslag wordt geboden om in bepaalde situaties bijzondere persoonsgegevens uit te kunnen wisselen. De gemeente Amsterdam heeft de minister van Veiligheid en Justitie daarom gevraagd om ten aanzien van dit punt, bijvoorbeeld binnen het kader van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp), een wettelijke grondslag te creëren. De uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens van prostituees is volgens de gemeente noodzakelijk om door te kunnen gaan met de Amsterdamse aanpak van misstanden in de prostitutiebranche. Onderdeel van die aanpak zijn namelijk de intakegesprekken met prostituees en ondersteunend daaraan de inzet van het Adviesteam om inzicht te krijgen in de psychische en fysieke gezondheid van prostituees waarvoor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is. De oude werkwijze⁹⁸ is aangepast aan de huidige privacywetgeving maar is volgens de gemeente minder effectief.

De intakegesprekken door exploitanten zijn blijven bestaan maar de rol van het Adviesteam is beperkt. Het Adviesteam biedt nu de vrijblijvende mogelijkheid voor sekswerkers waarover twijfel bestaat rondom hun zelfredzaamheid om een gesprek aan te vragen. Daarnaast heeft het Adviesteam een consulterende rol richting exploitanten die meer informatie willen over de invulling van het intakegesprek en het vergewissen van de zelfredzaamheid. De huidige werkwijze houdt in dat exploitanten op basis van hun intake een inschatting maken van de zelfredzaamheid van een sekswerker en bij twijfel de sekswerker doorverwijzen naar het Adviesteam en hiervoor is uitwisseling van gegevens over de sekswerker noodzakelijk. De gemeente geeft aan dat dit in de huidige situatie niet mogelijk is: 'het is aan de sekswerker zelf om contact op te nemen met het Adviesteam. In de praktijk gebeurt dit nauwelijks. Dit betekent dat het voorkomen van de instroom van niet zelfredzame personen in de prostitutiebranche onvoldoende slaagt.'⁹⁹

Tijdens de plenaire behandeling van de Wrp in de Tweede Kamer in juni 2016 dient het lid Van Toorenburg een amendement in dat regelt dat de Wet bescherming persoonsgegevens niet van toepassing is

96 Verhoeven & van Straalen 2015.

97 Verhoeven & van Straalen 2015.

98 De gemeente Amsterdam geeft aan dat in de oude werkwijze exploitanten bij twijfel sekswerkers konden doorverwijzen naar het Adviesteam: 'Dit team is in het leven geroepen om de zelfredzaamheid van een sekswerker waar naar aanleiding van het intakegesprek twijfels over bestaan met meer middelen in kaart te brengen. Het team heeft als functie om kwetsbare personen die mogelijk instromen in de branche toe te leiden naar zorg en functioneert tevens als contactmoment voor prostituees om hen bekend te maken over de mogelijkheden, rechten en plichten van een prostituee in Amsterdam. Dit is meer diepgaand en een aanvulling op het intakegesprek van een exploitant', Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.D. Shahsavari-Jansen van 17 november 2015 inzake de problematiek met privacyregelgeving in de aanpak van de misstanden in de prostitutiebranche, Gemeentebled Amsterdam 18 december 2015. Deze werkwijze was onderwerp van het verkennende onderzoek van Verhoeven & van Straalen 2015.

99 Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.D. Shahsavari-Jansen van 17 november 2015 inzake de problematiek met privacyregelgeving in de aanpak van de misstanden in de prostitutiebranche, Gemeentebled Amsterdam 18 december 2015.

op de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van gemeentelijke verordeningen of gemeentelijk beleid voor zover het betreft de beoordeling van de zelfredzaamheid van prostituees en doorverwijzing naar hulpverlening.¹⁰⁰ Dit amendement is ingetrokken¹⁰¹ na de toezegging van de minister dat hij bereid is een gesprek tussen de Autoriteit Persoonsgegevens en de gemeente Amsterdam over dit punt te stimuleren en te faciliteren.¹⁰²

Ook in andere steden is de vraag aan de orde of de lokale regelgeving wel voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens.

Groningen

Een recente wijziging van de APV van de gemeente Groningen hield in dat verboden is voor een persoon om zonder registratie door het bevoegd gezag in het intakeregister als prostituee werkzaam te zijn in de gemeente Groningen.¹⁰³ In reactie hierop hebben belangenbehartigers van prostituees aangekondigd naar de rechter te willen stappen vanwege het schenden van het recht op privacy in verband met het registreren van persoonsgegevens.¹⁰⁴

Nadere regels met betrekking tot het intakegesprek houden nu in dat het verboden is om zonder een voorafgaand intakegesprek met bevoegd gezag als prostituee werkzaam te zijn in de gemeente. Zonder een bewijs van dat gesprek mag niet in Groningen worden gewerkt.¹⁰⁵ Op het bewijs van het intakegesprek (een pasje), dat 24 maanden geldig is, staat een pasnummer, een foto van de prostituee, de datum van afgifte, en de datum waarop de geldigheid van het bewijs afloopt. De uitgegeven pasnummers worden geregistreerd bij de GGD. Gemeentelijke toezicht-houders en exploitanten van prostitutiebedrijven kunnen bij de GGD navragen of een bepaald pasnummer inderdaad is uitgegeven door de gemeente.¹⁰⁶

100 *Kamerstukken II 2015/16*, 33 885 nr. 14. Volgens indiener is een alternatieve mogelijkheid dat het College bescherming persoonsgegevens (de Autoriteit Persoonsgegevens) een ontheffing verleent aan de gemeente Amsterdam voor deze wijze van gegevensverwerking door het gemeentelijke Adviesteam. 'Tot op heden heeft de AP hiertoe echter niet willen besluiten.'

101 *Stemmingen Regulering prostitutie, Handelingen II 2015/16*, nr. 98, item 26, p. 1.

102 *Handelingen II 2015/16*, 97, item 15, p. 36. De minister laat vervolgens het oordeel aan de Kamer over de motie waarin de leden Volp en Van Toorenburg de regering verzoeken in gesprek te gaan met de Autoriteit Persoonsgegevens en de gemeente Amsterdam om te onderzoeken op welke wijze het Adviesteam de benodigde gegevens kan verwerken om de zelfredzaamheid van sekswerkers te beoordelen, *Kamerstukken II 2015/16*, 33 885, nr. 27. Deze motie wordt vervolgens door de Tweede Kamer verworpen, *Stemmingen moties regulering prostitutie, Handelingen II 2015/16*, nr. 98, item 27, p. 2. De PvdD, de PvdA, GroenLinks, 50PLUS, de GroepKuzu/Öztürk, de SGP, de ChristenUnie en het CDA stemden voor deze motie.

103 Art. 3:13 lid 1 APV Gemeente Groningen, *Gemeentebled Groningen* 20 mei 2016, nr. 63765.

104 PROUD, persbericht 'Sekswerkers starten proefproces tegen gemeente Groningen wegens ernstige schending privacyrechten', 15 juni 2016.

105 Het bewijs van intake kan worden geweigerd als de prostituee nog geen 21 jaar is, zij niet voldoet aan de bepalingen van de Vreemdelingenwet of WAV, zij valse persoonsgegevens heeft opgegeven dan wel niet beschikt over geldige identiteitspapieren, er concrete aanwijzingen zijn dat de prostituee slachtoffer is van mensenhandel, als de prostituee onvoldoende zelfredzaam is; en als de prostituee zich niet heeft ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en/of de Basis Registratie Personen. Het bewijs kan geweigerd worden indien de prostituee in de voorgaande zes maanden aangifte heeft gedaan van mensenhandel, Nadere regels intakegesprek prostitutie, vastgesteld op 28 juni 2016, via website gemeente Groningen: www.gemeente.groningen.nl.

106 Nadere regels intakegesprek prostitutie, vastgesteld op 28 juni 2016, via website gemeente Groningen: www.gemeente.groningen.nl.

Het recht op bescherming van persoonsgegevens stelt grenzen aan de wijze waarop contactmomenten tussen de overheid en prostituees kunnen worden ingericht, voorafgaand aan werken in de prostitutie. Waar deze grens ligt, blijft onderwerp van discussie. Dat betekent dat nog steeds een werkbaar evenwicht moet worden gevonden tussen het belang van privacy en het belang van bescherming van kwetsbare personen tegen uitbuiting, daar waar deze contactmomenten met de overheid plaatsvinden.¹⁰⁷

4.4 Tussentijdse beleidsontwikkelingen

In de Negende rapportage mensenhandel die in september 2013 verscheen, roept de Nationaal Rapporteur wederom op om de kwetsbaarheid van de legale branche voor misstanden als mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel in de gehele seksbranche te versterken.¹⁰⁸ De versterking van de positie van prostituees is daarvoor een belangrijke hoeksteen, naast het opzetten van een landelijk kader voor prostitutiebeleid. De positie van prostituees kan vooraleerst worden versterkt door de informatiepositie van prostituees ten aanzien van hun rechten te verbeteren. Daarbij is niet alleen informatie over arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden van belang, maar ook informatie over de risico's van voorgenomen werkzaamheden en de mogelijkheden tot hulp bij het beëindigen daarvan.¹⁰⁹

In antwoord daarop zet het kabinet in op het opvolgen deze aanbevelingen. De minister antwoordt – mede namens de minister van SZW – dat de aanpak van misstanden en het verbeteren van de positie van prostituees de kernpunten blijven van het prostitutiebeleid. Dat vraagt om nadere regulering van de prostitutiesector en een harde, effectieve aanpak van misstanden.¹¹⁰ Ook geeft de minister aan dat gemeenten bij hem aandringen op een voortvarende behandeling van de novelle en kondigt hij aan dat het Landelijk programma prostitutie is gestart. Dit programma is in september 2013 opgezet voor de doorontwikkeling en uniformering van het prostitutiebeleid waarbij een aantal gemeenten is betrokken en wordt gefaciliteerd door het departement VenJ. De minister komt jaarlijks met een aantal burgemeesters bijeen om de voortgang van het programma te bespreken en prioriteiten vast te stellen.¹¹¹ Het Landelijk programma blijft bestaan zolang de Wrp nog niet in werking is getreden.

Het Landelijk programma prostitutie

De thema's van het Landelijk programma prostitutie zijn de verdere uniformering van wet- en regelgeving, de rol van de Kamer van Koophandel, de verbetering van de positie van sekswerkers, toezicht en handhaving, en effectieve contactmomenten met sekswerkers.¹¹² Wat betreft de verbetering van de positie van sekswerkers gaat het ook om onderwerpen als de mogelijk ongelijke

107 Op grond van de voorgestelde Wrp zal geen sprake zal zijn van een vergunningplicht noch registratieplicht voor zelfstandig werkende prostituees en dus geen sprake zijn van vaste contactmomenten met de overheid voorafgaand aan werken in de prostitutie zoals in de vergunde (raam)prostitutie in een aantal grote steden.

108 *Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel)*, aanbeveling 3.1. (p. 318).

109 Nationaal Rapporteur, *Advies Nationaal Rapporteur inzake ontwerpbesluit prostitutie en seksbranche*, 10 januari 2014, website Nationaal Rapporteur www.nationaalrapporteur.nl.

110 *Kamerstukken II 2013/14*, 28 638 nr. 105.

111 Op 9 september 2013 is het landelijk programma prostitutie ontstaan naar aanleiding van een overleg tussen de minister van Veiligheid en Justitie en enkele burgemeesters. Bij het programma zijn betrokken de gemeenten Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Rotterdam, Den Bosch, Den Haag, Eindhoven, Heerlen, Leeuwarden, Nijmegen en Utrecht, alsmede de VNG.

112 *Kamerstukken II 2013/14*, 28 638 nr. 110.

positie van prostituees ten opzichte van ondernemers (exploitanten) en ten opzichte van andere werknemers zoals bij financiële dienstverleners.

Het kabinet maakt in eerste instantie ook duidelijk in te zetten op een klachtenloket en belangenorganisaties voor prostituees, en verzamelt informatie over mogelijke problemen bij dienstverlening aan prostituees. Uit een eerste verkenning blijkt echter dat de wenselijkheid van een klachtenloket niet breed door alle respondenten werd onderkend.¹¹³ Van belang is dat prostituees zelf hieraan een behoefte voelen en een meerwaarde ervaren. Nu geen duidelijke behoefte blijkt aan een dergelijke voorziening, constateert de minister dat het niet nodig is een landelijk klachtenloket met bijbehorende wettelijke bevoegdheden in te stellen. Niettemin wordt, na overleg met belangenorganisaties van sekswerkers, door belangenorganisaties verkend wat de mogelijkheden zijn om hierin te voorzien wanneer daar voldoende draagvlak voor is.¹¹⁴

4.4.1 Normalisering en versterking van de positie van prostituees

Het kabinet zet in op verdere normalisering van de verhoudingen tussen exploitanten en prostituees. De minister is bereid om zelforganisaties die de belangen van prostituees goed vertegenwoordigen te betrekken bij het prostitutiebeleid.¹¹⁵ Zowel op lokaal als op nationaal niveau vind het kabinet structureel overleg met prostituees en organisaties van belangenbehartigers gewenst. Gemeenten worden door de minister aangemoedigd prostitutiebeleid te ontwikkelen in samenspraak met de in die gemeente werkzame prostituees en organisaties van belangenbehartigers. Ook wil de minister de belangenbehartiging structureel faciliteren met een platform prostitutiebeleid dat jaarlijks bijeen komt en dat bestaat uit vertegenwoordigers van de rijksoverheid, enkele gemeenten en organisaties van belangenbehartigers.¹¹⁶ Daarnaast ondersteunt het kabinet een zelforganisatie voor het behartigen van belangen van prostituees op bovenlokaal niveau en voor ondersteuning bij de implementatie van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp).¹¹⁷ Het beleid van het kabinet is er op gericht dat gemeenten hun prostitutiebeleid formuleren in samenspraak met sekswerkers en ondernemers in de branche.¹¹⁸

Op lokaal niveau blijft de aandacht voor de versterking van de sociale positie van prostituees achter. In slechts 15,8% van de gemeenten met prostitutiebeleid is aandacht voor de versterking van de positie van prostituees in dat beleid.¹¹⁹ Dat komt neer op zo'n 35 gemeenten. Om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken, is echter ook dit punt van belang. Dat betreft ook voorwaarden voor

113 Hummeling 2015.

114 *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 193, nr. 2.

115 Brief van 25 juni 2013 aan de Eerste Kamer in antwoord op de motie Strik c.s. (32 211, K), *Kamerstukken I* 2012/13, 32 211 nr. M, p. 2.

116 Een eerste bijeenkomst vond in april 2015 plaats.

117 Brief van 23 juni 2014 aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 2013/14, 28 638 nr. 119. Op dat moment was nog geen sprake van een functionerende zelforganisatie op bovenlokaal niveau. Inmiddels is in 2015 een belangenvereniging voor sekswerkers, PROUD, opgericht die onder meer een rol vervult op het terrein belangenbehartiging.

118 *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 193, nr. 2.

119 Van Wijk e.a. 2014, p. 54. In meer dan de helft van de gemeenten die prostitutiebeleid hebben ontwikkeld, wordt in dat beleid aandacht besteed aan bestrijding van mensenhandel (ongeveer zes op de tien gemeenten binnen die groep), het terugdringen van criminaliteit en illegaliteit, en aan gezondheid en arbeidsomstandigheden van prostituees. In een minderheid van deze gemeenten wordt aandacht besteed aan preventie en hulpverlening. Voor de versterking van de positie van prostituees en uitstapbeleid is nog de minste aandacht.

gezond en veilig werken die zijn vervat in regels inzake arbeidsomstandigheden.¹²⁰ In dit verband is het project 'Eigen Raam' in Amsterdam ook een interessante ontwikkeling.

Project 'Eigen Raam' in Amsterdam

De gemeente Amsterdam is dit project gericht op een door sekswerkers zelf te runnen (raam) prostitutiebedrijf, gestart met een haalbaarheidsonderzoek¹²¹ dat vervolgens in het najaar van 2015 verscheen.¹²² De gedachte achter het initiatief is dat het realiseren van zelfbeheer in de raamprostitutie bijdraagt zowel aan de versterking van de positie van sekswerkers als het aanpakken van misstanden in de prostitutiebranche. De primaire doelen van het project zijn:

- de realisatie van zelfbeschikking en medezeggenschap van sekswerkers als ZZP-ers in de raamexploitatie met zelfbeheer van de sekswerkers als einddoel
- het verbeteren van de arbeids- en huurvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in het seksbedrijf; en
- het vergroten van de ondernemersvaardigheden van sekswerkers.

Daarnaast heeft Eigen Raam tot doel om de normalisatie van de branche te versterken. Hierbij is de verwachting dat het project kan bijdragen aan verandering en vernieuwing in de branche, en dat raamexploitatie in zelfbeheer een nieuw concept kan opleveren dat vervolgens effect kan hebben op de inrichting van de prostitutiebranche.

Om dit te realiseren is de gemeente onder meer op zoek gegaan naar een partij die wil participeren in het project door eigenaar te worden van vijf prostitutiepanden. Stichting HVO-Querido begeleidt de sekswerkers bij het opzetten van het raamprostitutiebedrijf. De gemeente geeft hierbij aan dat het faciliteren van een prostitutiebedrijf niet zonder maatschappelijke, financiële en juridische risico's voor de gemeente is en heeft deze risico's in beeld gebracht.

Uit het haalbaarheidsonderzoek blijkt volgens de gemeente onder meer dat het mogelijk is om een rendabel raamprostitutiebedrijf op te zetten waarmee ook een kwaliteitsverbetering in de werkomstandigheden van sekswerkers mogelijk is. Wat betreft betere controle op vergunningvoorwaarden voorziet de stichting in een Raad van Toezicht, en een Adviesraad om te zorgen voor een betere controle op en signalering van misstanden. Tegelijkertijd moet volgens het haalbaarheidsonderzoek niet worden verwacht dat met dit plan straks sprake zal zijn van een afname van dwang en mensenhandel: 'Met zelfbeheer zullen deze misstanden niet volledig worden voorkomen. Met Eigen Raam kan wel meer controle op misstanden rondom vergunningsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden worden geboden en worden wellicht eerder signalen van dwang en uitbuiting opgepikt. Maar het tegengaan van zulke misstanden zal in de praktijk lastig zijn. Het aantonen van bijvoorbeeld uitbuiting door derden is ingewikkeld, zowel voor de politie als voor de hulpverlening die in dit veld actief is.'

120 Voor arboregels die voor de prostitutiebranche gelden, zie Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 2016(b). Deze publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met de werkgroep sociale positie van het Landelijk programma prostitutie, die bestaat uit afvaardiging van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Veiligheid en Justitie, gemeente Amsterdam, gemeente Den Haag en gemeente Utrecht.

121 Persbericht gemeente Amsterdam, 5 februari 2015.

122 Gemeente Amsterdam 2015.

De Amsterdamse gemeenteraad heeft ingestemd met een aantal vervolgstappen waardoor de toekomstige pandeigenaar desbetreffende panden kan aankopen. Een stichting is opgericht door sekswerkers met ondersteuning door HVO-Querido. De gemeente heeft zelf geen rol in de exploitatie van het raamprostitutiebedrijf.¹²³

In het haalbaarheidsonderzoek en tijdens de behandeling in de Amsterdamse raad is gedeeld dat geen garantie te geven is of het project zal slagen. Ook als het project niet zou slagen, verwacht de gemeente dat het project met een goede monitoring veel waardevolle en nieuwe inzichten zal opleveren in de prostitutiesector.¹²⁴ Die inzichten zullen ook relevant zijn voor de prostitutiesector in andere gemeenten, en voor landelijk beleid om de positie van prostituees te versterken. Daarnaast is het van belang te bezien in hoeverre Eigen Raam, naast meer controle op misstanden rond vergunningvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, signalen van dwang en uitbuiting kan oppikken.

In augustus 2016 is stichting Eigen Raam officieel opgericht onder de naam 'My Red Light'. De stichting zal een exploitatievergunning aanvragen voor veertien ramen in Amsterdam en zal daarmee het eerste raambordeel in zelfbeheer zijn in Europa.¹²⁵ Bij de lancering van het initiatief blijkt de ambitie van de gemeente om langs deze weg bij te dragen aan de versterking van de positie van sekswerkers, of, zoals de burgemeester verwoordde: 'dit is empowerment. Het maakt sekswerkers onafhankelijk. Ze worden hun eigen exploitant en krijgen zeggenschap over hun eigen arbeidsomstandigheden.'¹²⁶ Tegelijkertijd realiseert het college van B&W zich dat het project Eigen Raam geen wondermiddel is en niet de oplossing van alle problemen in de prostitutiebranche.¹²⁷

4.4.2 Uitstapprogramma's

Naast aanzetten tot maatregelen van het kabinet om de positie van prostituees te versterken, stelt zij wederom financiële middelen beschikbaar voor uitstapprogramma's voor prostituees voor een periode van vier jaar (2014-2017). Dit in antwoord op een motie van de Christen Unie (CU) en de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP).¹²⁸ In deze zogenoemde uitstapprogramma's krijgen sekswerkers begeleiding bij het vinden van werk of dagbesteding buiten de prostitutie. De programma's zijn ook gericht op (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel.

Een eerdere fase van het (RUPS)uitstapprogramma¹²⁹ vond de jaren daarvoor al plaats.¹³⁰ Uit een eerste inventarisatie in 2013 blijkt dat, voor zover bekend,¹³¹ vanaf de start circa 1750 mensen hadden deelgenomen aan de uitstapprogramma's, met name in een aantal grote steden (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam). Voor zover bekend bij de uitvoerende organisaties waren 1002 mensen uit de prostitutie-

123 Gemeente Amsterdam, Raadsbesluit 330/1377, 18 december 2015, Kennisnemen van het haalbaarheidsonderzoek Eigen Raam.

124 Gemeente Amsterdam, Brief aan de raadscommissie Algemene Zaken 12 mei 2016, Stand van zaken oprichting Eigen Raam.

125 Brief burgemeester van Amsterdam aan de (gemeente)raadscommissie Algemene Zaken, 29 september 2016.

126 A. van Dongen, 'Groen licht voor eigen borddeel', *Algemeen Dagblad* 1 oktober 2016.

127 Brief burgemeester van Amsterdam aan de (gemeente)raadscommissie Algemene Zaken, 29 september 2016.

128 Naar aanleiding van een motie van Van der Staaij (SGP) en Segers (CU), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 750 VI, nr. 80.

129 RUPS staat voor Regionaal Uitstapprogramma voor Prostituees.

130 Deze eerste tijdelijke subsidieregeling liep tot 1 juli 2011.

131 Van enkele programma's was voor deze inventarisatie geen volledig overzicht van resultaten beschikbaar, Heuts & Homburg 2013, p. 3.

branche gestapt, dat komt neer op 57% van het totaal aantal deelnemers.¹³² De indruk bestond dat sprake is van een groot terugvalrisico van deelnemers omdat veel prostituees te maken hebben met (een combinatie van) problemen als alcohol-en/of drugsverslaving, psychische stoornissen en schulden. Er wordt dan ook samengewerkt met partners op het terrein van, bijvoorbeeld, verslavingszorg en schuldhulpverlening. In veel gevallen was echter niet bekend wie wel of niet duurzaam is uitgestroomd omdat uitgestapte prostituees na het einde van hun traject vaak uit beeld verdwijnen bij de uitvoerende organisatie.¹³³

Uit onderzoek naar de sociale positie van prostituees bleek dat veel respondenten liever ander werk zouden doen zodra dit mogelijk is. Veel sekswerkers waren al eens gestopt met sekswerk of dachten er over na om te stoppen. De reden om weer als sekswerker te beginnen, heeft volgens veel respondenten in dat onderzoek te maken met economische noodzaak.¹³⁴ Onder prostituees lijkt dan ook wel behoefte te zijn aan hulp bij uitstappen.

Landelijk gezien bleek in 2014 op lokaal niveau, bij gemeenten, nog relatief weinig aandacht te zijn voor een uitstapbeleid.¹³⁵ Dat geldt dus niet voor alle gemeenten. Zo is bijvoorbeeld in Den Haag een project gestart waarbij bij hulp bij uitstappen ook specifiek rekening wordt gehouden met prostituees die uit andere landen komen.

Terugkeerproject Hongarije

In april 2016 is in Den Haag de uitvoeringsfase van het Terugkeerproject Hongarije van start gegaan. Dit is een project georganiseerd door SHOP Den Haag. Het doel van het project is een veilige en duurzame terugkeer te organiseren van Hongaarse (ex-)sekswerkers, niet per se slachtoffers van mensenhandel. Het project wordt deels gefinancierd door RUPS II en deels door de gemeente Den Haag. Het project is opgezet naar aanleiding van een behoefteonderzoek onder Hongaarse sekswerkers in Den Haag door Spot 46 in 2012. Uit dit onderzoek bleek namelijk dat een grote meerderheid van de Hongaarse (ex-)prostituees uiteindelijk terug wil keren naar Hongarije, maar deze stap in veel gevallen (nog) niet durft te maken.¹³⁶ Het Terugkeerproject dient als instrument om specifiek deze vrouwen te helpen hun wens van terugkeer te kunnen vervullen.

Het project is opgezet in de vorm van een pilot. Wanneer dit project slaagt, kan deze methodiek ook elders in Nederland worden gebruikt. Gezien het feit dat er ook prostituees zijn die uit andere landen komen, is dit een initiatief dat in de toekomst mogelijk ook waardevol voor hen kan zijn.

132 Heuts & Homburg 2013, p. 6.

133 Heuts & Homburg 2013, p. 7.

134 Bleeker e.a. 2014, p. 71 e.v.

135 Van Wijk e.a. 2014, p. 51. Zie ook *Kamerstukken II 2016/17*, 28 638, nr. 148 waarin de leden Van der Staaij, Volp, Van Toorenburg en Segers de regering verzoeken te bevorderen dat gemeentebesturen een beleidsvisie vaststellen over de mogelijkheden tot hulp bij het beëindigen van de werkzaamheden van prostituees en de wijze waarop prostituees hierover worden geïnformeerd.

136 Van Groenestyn 2015.

4.5 Gemeentelijk prostitutiebeleid en -regelgeving

Prostitutiebeleid is tot op heden gemeentelijk beleid. De bevoegdheid van gemeenten om hierover regels te stellen is gebaseerd op artikel 151a Gemeentewet, ingevoerd bij de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000. Deze bepaling biedt gemeenten de mogelijkheid een gemeentelijke verordening vast te stellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.¹³⁷ Concreet betekent dit dat de gemeenten de mogelijkheid is geboden door middel van een vergunningenstelsel voorwaarden te stellen aan de exploitatie van prostitutie binnen hun grenzen. Gemeenten bepalen zelf welke vormen van exploitatie van prostitutie zijn toegestaan, waar en onder welke voorwaarden. De praktijk laat hierbij verschillen tussen gemeenten zien.

4.5.1 Verschillen tussen gemeenten – geen uniform beleid en regelgeving

Bijna een kwart van de gemeenten in Nederland had in 2014 *geen* prostitutiebeleid ontwikkeld. De meeste van deze gemeenten die dat nog niet gedaan hebben, geven aan dat dat komt omdat prostitutie bij hun weten niet of nauwelijks in hun gemeente voor komt. Bedrijfsmatige prostitutie zou in die gemeenten zonder vergunning legaal zijn. Naast het ontbreken van prostitutiebeleid hebben gemeenten geen goed zicht op de niet-vergunde prostitutie en heeft bijna de helft van de gemeenten geen zicht op illegale seksbedrijven.¹³⁸ Mocht daar sprake zijn van mensenhandel, dan blijft dat bij die gemeenten mogelijk buiten beeld.¹³⁹

Ongeveer drie kwart van de gemeenten in Nederland heeft *wel* een vorm van prostitutiebeleid. In meer dan de helft van die gemeenten die prostitutiebeleid hebben ontwikkeld, wordt in dat beleid aandacht besteed aan de bestrijding van mensenhandel – ongeveer zes op de tien gemeenten binnen die groep – aan het terugdringen van criminaliteit en illegaliteit, en aan gezondheid en arbeidsomstandigheden van prostituees. In een minderheid van deze gemeenten wordt aandacht besteed aan preventie en hulpverlening. Voor de versterking van de positie van prostituees en voor uitstapbeleid is vooraansnog nog de minste aandacht.¹⁴⁰ Uit onderzoek naar de sociale positie van sekswerkers blijkt onder meer dat zij aangegeven niet altijd te weten waar ze in geval van problemen (met bijvoorbeeld een werkgever of exploitant) terecht kunnen, en dat geldt ook voor sekswerkers die willen stoppen met het werk.¹⁴¹ De Handreiking prostitutiebeleid – die als doel heeft gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen, aanpassen en implementeren van hun prostitutiebeleid – roept gemeenten dan ook op bij de ontwikkeling van prostitutiebeleid te bepalen op welke punten maatschappelijk werk en dienstverlening nodig is. Het kan daarbij gaan om gezondheidszorg, psychosociale hulp, juridische en financiële hulp – bijvoorbeeld bij

137 Art. 151a lid 1 Gemeentewet luidt: 'De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.'

138 Van Wijk e.a. 2014, p. 39.

139 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2012 \(Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau\)](#).

140 Van Wijk e.a. 2014, p. 54.

141 Bleeker e.a. 2014, p. v. Zie ook Pitcher & Wijers 2014, p. 6. Zij geven aan dat, voor zover aandacht is besteed aan het verbeteren van de positie van sekswerkers, dit vooral geïnterpreteerd is als gerelateerd aan het voorzien in gezondheidsvoorzieningen en maatschappelijke werk, in plaats van het verbeteren van hun arbeidspositie en sociale positie. Ze zijn hierover slecht geïnformeerd en niet betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van nieuw beleid.

belastingen en boekhouden – en uitstapprogramma's.¹⁴² In een aantal grote gemeenten zijn al enkele initiatieven gestart, zoals in Amsterdam (P&G292), Den Haag (Spot46) en Rotterdam (Prostitutie Maatschappelijk Werk). Dat ook hulp- en dienstverleners hierover onderling kennis en ervaringen uitwisselen, is een goede ontwikkeling.¹⁴³

Een aantal gemeenten, waaronder Amsterdam, Rotterdam, Leeuwarden, Utrecht en Groningen, heeft de minimumleeftijd om in de prostitutie te mogen werken in de APV verhoogd naar 21 jaar, vooruitlopend op de Wrp waarvan op dit moment nog niet bekend is wanneer deze in werking zal treden. Ook de model-APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gaat uit van deze leeftijdsgrens (zie §4.5.2). Deze leeftijdsgrens is opgenomen in het wetsvoorstel Wrp maar dat is nog niet van kracht. Niet in alle gemeenten is deze leeftijdsgrens dan ook van toepassing.

Er zijn ook verschillen tussen gemeenten die escort vergunningplichtig hebben gesteld.¹⁴⁴ Sommige gemeenten definiëren een escortbedrijf als een 'natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend' – conform het hoofdstuk prostitutie uit de vorige model-APV, terwijl andere gemeenten vooruitlopen op de inwerkingtreding van de Wrp. Deze gemeenten koppelen de vergunningplicht voor prostitutiebedrijven niet meer aan een locatie maar aan de activiteit, en daarmee escort definiëren als de activiteit die bestaat uit het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie in de vorm van bemiddeling tussen klant en prostituee. Er zijn ook verschillen tussen gemeenten ten aanzien van de vergunningplicht op 'thuisprostitutie.' In een behoorlijk aantal gemeenten¹⁴⁵ valt bedrijfsmatige thuisprostitutie onder de vergunningplicht, maar de voorwaarden waaronder thuisprostitutie als 'bedrijfsmatig' wordt gezien verschillen per gemeente. Dat betekent dat vaak onduidelijk is wanneer voor toezicht en handhaving gemeentelijke regels gelden, en wanneer de gemeente – dan wel (meestal) de politie wanneer deze daartoe gemandateerd is – bevoegd is om bestuurlijke controles uit te voeren. Zoals uit volgende paragraaf zal blijken, lost ook het nieuwe hoofdstuk prostitutie in de model-APV dit probleem niet op, al worden wel stappen in de richting van eenduidige regelgeving gezet.

Om thuiswerk effectief te kunnen controleren is een bestuursrechtelijke bevoegdheidsgrondslag nodig om te kunnen binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner. In veel gemeenten zijn thuiswerkers echter niet vergunningplichtig. Uniforme regels liggen des te meer voor de hand nu vraag en aanbod van prostitutie gemeentegrenzen overschrijdt omdat dit veelal via internet plaats vindt. Zo lang geen sprake is van dezelfde regels blijven ook prostituees in het ongewisse over hun rechten en plichten, en klanten over de vraag of wel of geen sprake is van illegale prostitutie. Afhankelijk van de gemeente is sprake van een legale, vergunde dan wel legale maar onvergunde, óf een illegale situatie voor prostituees die vanuit huis werken.

142 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 2016(a), p. 15.

143 Zo vond op 3 november 2015 een eerste expertmeeting plaats met organisaties uit verschillende gemeenten die betrokken zijn bij prostitutiehulpverlening: 'De kunst van de nuance', in Den Haag georganiseerd door Spot46.

144 Winter e.a. 2016.

145 Dit betreft in ieder geval 116 van de 214 gemeenten die deze vraag in het onderzoek naar prostitutie in Nederlandse gemeenten in 2014 hebben beantwoord, zie Van Wijk e.a. 2014. Thuisprostitutie valt dan in net iets meer dan de helft (54%) van de gemeenten met een vergunningplicht onder die vergunningplicht, Daalder 2015, p. 15.

Ten aanzien van zelfstandig werkende prostituee spitste de discussie over het wetsvoorstel Wrp zich toe op de vraag op grond van welke criteria zij op grond van het wetsvoorstel ‘bedrijfsmatig’ werkt, dus een seksbedrijf is en daarom een vergunning moet aanvragen. Maakt bijvoorbeeld alleen adverteren, al dan niet met een bepaalde frequentie, dat iemand bedrijfsmatig werkt of zijn hiervoor nog andere elementen nodig? De minister heeft tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer in juni 2016 aangegeven dat zelfstandig werkende prostituees geen vergunning nodig zullen hebben (zie hiervoor, §4.3.3). Dat is een andere uitleg van de term ‘bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie’ dan de manier waarop deze door gemeenten wordt uitgelegd, en anders dan de insteek van het nieuwe hoofdstuk prostitutie voor de model-APV die de VNG met gemeenten in 2015 – met het oog op meer uniformiteit tot stand heeft gebracht.¹⁴⁶ De uitgangspunten van dat nieuwe hoofdstuk in de model-APV komen in het navolgende aan de orde.

4.5.2 Nieuw hoofdstuk prostitutie in model-Algemeen Plaatselijke Verordening (APV)

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2015 een nieuw hoofdstuk ontwikkeld voor de model-APV. Hiermee wil de VNG een handvat bieden bij het invoeren of verbeteren van een gemeentelijk vergunningenstelsel voor seksbedrijven. Het nieuwe hoofdstuk is in juli 2015 gepubliceerd omdat een substantieel aantal gemeenten de wens had om binnen afzienbare tijd een nieuw of verbeterd vergunningenstelsel in te voeren, terwijl het beoogde wettelijke kader, de Wrp, vooralsnog op zich laat wachten.¹⁴⁷ In februari 2016 volgde nog een aanpassing, onder meer naar aanleiding van recente Europeesrechtelijke jurisprudentie: gemeenten die een maximumbeleid hanteren, kunnen gezien de Dienstenrichtlijn geen vergunningen voor onbepaalde tijd verlenen.¹⁴⁸

In de model-APV wordt aangesloten bij de definities uit het wetsvoorstel Wrp. Zo maakt ook de model-APV onderscheid tussen seksbedrijven en prostitutiebedrijven. Bij het seksbedrijf gaat het om het bedrijfsmatig gelegenheid geven voor seksuele handelingen met of voor een ander tegen betaling; webcamseks valt hier ook onder. Bij een prostitutiebedrijf gaat het alleen om het bedrijfsmatig gelegenheid geven tot seksuele handelingen *met* een ander tegen betaling, zoals bij raamprostitutie, een escortbedrijf of in een bordeel (zie over verschillende vormen van prostitutie en seksbedrijven [Hoofdstuk 2](#)).

Het nieuwe hoofdstuk voor de model-APV verschilt niettemin in een aantal opzichten van het wetsvoorstel Wrp. Zo voorziet de model-APV – in tegenstelling tot het wetsvoorstel – niet in een landelijk register voor alle geweigerde, geschorste en ingetrokken vergunningen voor prostitutiebedrijven, en ook niet in een landelijk register voor escortbedrijven. Daarvoor is namelijk een wettelijke grondslag nodig en die is er niet.

Zolang een landelijk wettelijk kader ontbreekt, blijft de kans op verschillen tussen gemeenten dus aanwezig. Gemeenten zijn immers niet verplicht dit hoofdstuk in hun APV over te nemen. Daarnaast biedt het hoofdstuk gemeenten verschillende opties en laat dus ruimte aan gemeenten om een eigen invulling te geven aan het lokale prostitutiebeleid.¹⁴⁹ Zo kunnen gemeenten werken met een maximumstel-

146 Zie hierna, onder ‘Zelfstandig werkende prostituees of ‘thuiswerk’: vergunningplicht?’.

147 Het nieuwe hoofdstuk is gepubliceerd op de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), voorzien van een implementatiehandleiding, zie website VNG: www.vng.nl.

148 Update ‘Prostitutiehoofdstuk’ model-APV, 2 februari 2016, website VNG: www.vng.nl.

149 Post 2016.

sel om te bepalen hoeveel seksbedrijven worden toegestaan in de gemeente, en de vestigingslocaties van seksbedrijven vaststellen.

Maximumbeleid, vestigingsbeleid en nuloptie

De model-APV bevat verschillende mogelijkheden voor gemeenten om hun prostitutiebeleid in te richten. Veel gemeenten stellen maxima aan het aantal seksbedrijven; ruim twee derde van gemeenten die hierover informatie verstrekten, kent een maximumbeleid ten aanzien van het aantal toegestane prostitutiebedrijven.¹⁵⁰ Hierbij blijft het aantal seksbedrijven beperkt met als achterliggende gedachte dat dat aantal beter controleerbaar blijft. Daarnaast bleek uit eerder onderzoek een aantal gemeenten te vrezen dat zij zonder dit maximumbeleid overspoeld zouden worden met seksbedrijven als gevolg van het aanscherpen van regelgeving elders in het land.¹⁵¹ De model-APV bevat verschillende mogelijkheden voor gemeenten die een maximumbeleid ten aanzien van vergunningen voor seksbedrijven willen voeren.

Ook via andere beleidsinstrumenten is het mogelijk invloed uit te oefenen op de vestiging van prostitutiebedrijven. Een groot deel van de gemeenten voert naast een maximumbeleid ook beleid door middel van ruimtelijke ordenings- of bestemmingsplannen.¹⁵² Niettemin zijn de mogelijkheden daartoe formeel beperkt, vaak vanwege het specifieke karakter van deze instrumenten. Zo is in het verleden wel geprobeerd de vestiging van een seksinrichting tegen te houden door een beroep te doen op in een bestemmingsplan opgenomen regels. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde daarover echter dat een gemeente zich bij het opstellen van een bestemmingsplan uitsluitend mag richten op de behartiging van een belang van een goede ruimtelijke ordening.¹⁵³ Dat betekent dat het voor een gemeente niet mogelijk is om het gebruik van terreinen, gebouwen, vaar- of voertuigen voor seksinrichtingen onmogelijk te maken vanwege de negatieve invloed van seksinrichtingen op de kwaliteit van de leef-, woon- en werkomgeving. De Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde dat

1. ‘[...] de gemeenteraad doorslaggevend [heeft] geacht dat de vestiging van seksinrichtingen leidt tot een aantasting van de sociaal-maatschappelijke structuur en indruist tegen de overheersende ethische opvattingen van de Barneveldse bevolking. Aldus heeft de gemeenteraad naar het oordeel van de Afdeling aan het plan een motief ten grondslag gelegd dat in overwegende mate strekt tot bescherming van de openbare zeden, dat wil zeggen een motief dat, zoals hiervoor is overwogen, reeds door de wetgever in formele zin volledig is afgewogen.’ ‘[...] Gelet op het vorenoverwogene is de Afdeling van oordeel dat de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan zich niet alleen, zoals onder 2.6.5. is overwogen, heeft gebaseerd op een onjuist motief, maar ook de grenzen van zijn bij artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verleende bevoegdheid heeft overschreden door zich bij die vaststelling niet uitsluitend te richten op de behartiging van het belang van een goede ruimtelijke ordening.’

Het wetsvoorstel Wrp voorziet vooralsnog in een nuloptie, een bepaling die aangeeft dat een gemeente bij APV kan bepalen dat voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente geen vergunning wordt verleend – ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en

150 Van Wijk e.a., p. 52. Dit betrof 162 gemeenten in het onderzoek.

151 Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau), p. 57, 125.

152 Van Wijk e.a., p. 52. Dit betrof in ieder geval 105 gemeenten.

153 ABRvS 22 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE2838.

gezondheid van prostituees of klanten.¹⁵⁴ Deze bepaling is – omdat tot nu toe een wettelijke basis ontbreekt – niet overgenomen in de model-APV.¹⁵⁵ Gemeenten hebben dus niet de mogelijkheid om *alle* prostitutie in hun gemeente te verbieden.¹⁵⁶ In 2014 bleek dat in bijna een kwart van de gemeenten echter al sprake was van een (feitelijk) nulbeleid.¹⁵⁷ Er zijn ook enkele gemeenten die een uitsterfbeleid hanteren.¹⁵⁸ Dat betekent dat alleen exploitanten die al in het bezit zijn van een vergunning deze behouden en nieuwe exploitanten geen vergunning meer kunnen krijgen.

Gemeenten hebben dus verschillende mogelijkheden om hun prostitutiebeleid in te richten en desgewenst een restrictief beleid te voeren. Als een gemeente geen vergunningen verleent, betekent dit echter niet dat in die gemeente geen prostitutie plaatsvindt. Wanneer gemeenten voor bovengenoemde mogelijkheden kiezen, laat dat het belang van handhaving dan ook onverlet. Gemeenten die prostitutiebeleid voeren waarin zij bepaalde, of alle prostitutiebedrijven willen verbieden, kunnen er in ieder geval niet van uitgaan dat binnen hun gemeentegrenzen geen misstanden zoals mensenhandel plaatsvinden. De VNG wijst er in deze context op dat het onmogelijk maken van – bijvoorbeeld – legale thuisprostitutie mogelijk als ongewenst neveneffect kan hebben dat prostituees in een nadelige (machts)positie ten opzichte van exploitanten worden geplaatst, dat prostituees eerder instromen in het illegale circuit en dat verplaatsing naar andere gemeenten plaatsvindt. Met het oog hierop is het belangrijk om niet alleen naar de lokale situatie te kijken maar ook regionale afstemming te zoeken (zie §4.6.3).¹⁵⁹

Zelfstandig werkende prostituees of ‘thuiswerk’: vergunningplicht?

Het streven naar uniforme regelgeving blijft van belang. Daarbij is ook helderheid nodig over de rechtspositie van zelfstandig werkende prostituees die bijvoorbeeld vanuit huis werken. De definitie van thuisprostitutie als prostitutiebedrijf wordt in de model-APV echter niet duidelijk; de terminologie inzake adverteren laat ruimte voor verschillende interpretaties. Aan gemeenten wordt overgelaten of zelfstandig werkende sekswerkers een vergunning moeten aanvragen of niet.¹⁶⁰ De VNG adviseert gemeenten uitdrukkelijk om een wetsinterpreterende beleidsmaatregel aan te nemen inzake de term ‘bedrijfsma-

154 Art. 23 wetsvoorstel Wrp.

155 Wel bevat de model-APV de optie om raamprostitutie te verbieden.

156 Op grond van de voorgestelde Wrp zijn zelfstandig werkende prostituees als zodanig niet aan te merken als een prostitutiebedrijf (zie §4.3.3). Aangezien de nuloptie uit het wetsvoorstel alleen prostitutiebedrijven betreft (art. 23), kunnen gemeenten op grond van de nuloptie geen prostitutie voorkomen door zelfstandig werkende prostituees.

157 Van Wijk e.a., p. 52. Dit betrof in dit onderzoek 59 gemeenten.

158 Van Wijk e.a., p. 52. Dit betrof in dit onderzoek zes gemeenten.

159 Implementatiehandleiding bij de model-APV.

160 Volgens de toelichting bij de model-APV is in het geval dat een prostituee op haar thuisadres werkzaam is en geen andere prostituees in haar woning laat werken, er in beginsel geen sprake van een prostitutiebedrijf, maar van een aan huis gebonden beroep, en is geen vergunning nodig. Wel kunnen uit het bestemmingsplan belemmeringen voortvloeien om dergelijke activiteiten te mogen ondernemen. De Implementatiehandleiding bij de model-APV vermeldt dat bedrijfsmatige – en daarmee vergunningplichtige – prostitutie vanuit woningen niet wordt beschouwd als de uitoefening van een ‘vrij beroep’, dat zonder meer aan huis moet kunnen worden uitgeoefend. ‘Wel kan thuisprostitutie worden gezien als de uitoefening van een “beroep of bedrijf aan huis”. Hieruit volgt dat als het bestemmingsplan een beroep of bedrijf aan huis toestaat, dat thuisprostitutie dan in het algemeen ook toegelaten moet worden (voor wat betreft het bestemmingsplan). Het expliciet uitsluiten van thuisprostitutie – over de band van het bestemmingsplan – zal in veel gevallen niet kunnen, nu daaraan geen ruimtelijke relevante motivering ten grondslag kan worden gelegd’.

tige' prostitutie.¹⁶¹ De Handreiking prostitutiebeleid – die als doel heeft gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen, aanpassen en implementeren van hun prostitutiebeleid – bevat een aantal voorbeelden van criteria die kunnen wijzen op bedrijfsmatigheid.¹⁶² Zolang niet duidelijk is op grond van welke criteria een sekswerker bedrijfsmatig werkt, en daarom een vergunning moet aanvragen, blijven zij niettemin in het ongewisse over hun rechten en plichten. Aan die onduidelijkheid zou een einde kunnen komen als de Wrp in werking treedt. De minister heeft immers tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wrp in de Tweede Kamer in juni 2016 aangegeven dat zelfstandig werkende prostituees geen vergunning nodig zullen hebben (zie hiervoor, §4.3.3).

Handelingsperspectief inzake prostitutie vanuit woningen

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft in 2015 een Handelingsperspectief voor gemeenten ontwikkeld inzake prostitutie vanuit woningen, gericht op de bestuurlijke mogelijkheden in de aanpak daarvan.¹⁶³ Hierbij is het uitgangspunt dat, ongeacht of er een vergunningenbeleid geldt voor prostitutie vanuit woningen, er sprake kan zijn van misstanden zoals uitbuiting, mensenhandel, overlast, onhygiënische of onveilige werkruimten en fraude. Inherent aan prostitutie vanuit woningen is de ogenschijnlijke privésfeer waarin het plaatsvindt en de vaak onzichtbaarheid voor de buitenwereld. Er vindt bijvoorbeeld ook prostitutie vanuit woningen plaats die (onder)verhuurd worden zonder medeweten van de eigenaar. Dat maakt toezicht en handhaving op bovengenoemde aspecten lastiger. De Handreiking noemt ook een aantal voorbeelden van richtlijnen om te beoordelen of een activiteit bedrijfsmatig wordt verricht. Deze voorbeelden komen overeen met de voorbeelden van criteria die in de Handreiking prostitutie staan vermeld.

Ondanks dit Handelingsperspectief, en ondanks het dringende advies aan gemeenten in de Handreiking prostitutiebeleid hun beleid zo veel mogelijk regionaal af te stemmen, zullen verschillen in interpretatie en toepassing op deze manier toch blijven bestaan. Als gemeenten de term 'bedrijfsmatig' elk op een geheel andere wijze (moeten) gaan uitleggen, zal daardoor een grijs en deels onvergund gebied blijven bestaan.

Dit punt is ook van belang in relatie tot de – eventuele – strafbaarstelling van prostituanten. Zo bevat de model-APV een bepaling waarin het een klant verboden is seksuele handelingen te verrichten met een prostituee van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zij werkzaam is voor of bij een exploitant

161 Brief VNG aan de leden, 9 juli 2015, website VNG: www.vng.nl. Als de activiteiten van de thuiswerkende prostituee een zakelijke uitstraling hebben, bijvoorbeeld als er zodanig met dat adres wordt geadverteerd dat er een publiek-trekkende werking vanuit gaat, er verlichting of reclame-uitingen aan het pand zichtbaar zijn of er meerdere prostituees op hetzelfde adres werkzaam zijn, dan is volgens de Implementatiehandleiding bij de model-APV sprake van bedrijfsmatige activiteiten en daarmee van een prostitutiebedrijf waarvoor een vergunning noodzakelijk is.

162 Deze voorbeelden van criteria worden ook genoemd in de toelichting bij desbetreffende bepaling in de model-APV, zoals: het oogmerk om (een aanvulling op) een inkomen te genereren, het aantal uren dat aan de activiteit wordt besteed, de wijze van klantenwerving (bijvoorbeeld of er wordt geadverteerd om de werkzaamheden onder de aandacht van publiek te brengen en klanten te trekken), de organisatiegraad en de omvang van het prostitutieaanbod.

163 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid 2015.

aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.¹⁶⁴ Als in een gemeente nu niet helder is of een zelfstandig werkende prostituee vergunningplichtig is, is het voor een klant vervolgens ook niet duidelijk en dus niet te voorzien of hij wel of geen regel overtreedt.¹⁶⁵ Het punt van onduidelijkheid is echter vooral van belang voor prostituees en andere sekswerkers zelf. Gemeenten zouden dan ook moeten voorzien in heldere regelgeving en voorlichting aan prostituees over hun rechten en plichten.

Bedrijfsplan en zorgplichten exploitant

De model-APV voorziet in de bepaling dat een exploitant van een prostitutiebedrijf over een bedrijfsplan moet beschikken. Zoals ook in de voorgestelde Wrp is het verplicht stellen van een bedrijfsplan bedoeld om de positie van prostituees te versterken. In dat plan moet de exploitant aangeven hoe de bedrijfsvoering is georganiseerd en hoe gezorgd wordt dat veilig en hygiënisch kan worden gewerkt, en hoe het zelfbeschikkingsrecht van prostituees wordt beschermd. Ook voor de inhoud van deze bepalingen zijn het wetsvoorstel Wrp en de concept Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) leidend geweest.¹⁶⁶

De maatregelen die een exploitant van een prostitutiebedrijf moet treffen, moeten onder meer waarborgen dat in de werkruimten altijd voldoende condooms beschikbaar zijn, dat er een goed functionerende alarmvoorziening is, dat een prostituee zich regelmatig kan laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen – maar dat zij niet gedwongen kan worden zich geneeskundig te laten onderzoeken – en dat zij klanten en diensten kan weigeren zonder dat dit gevolgen heeft voor haar andere werkzaamheden. Ook moet ze kunnen weigeren alcohol of drugs te gebruiken.

Daarnaast moeten de maatregelen waarborgen dat de exploitant zich een oordeel vormt over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee voordat deze voor of bij de exploitant gaat werken, om vast te stellen of zij voldoet aan de eisen die hij hiervoor in zijn bedrijfsplan heeft opgenomen.¹⁶⁷ De implementatiehandleiding bij de model-APV bevat hierover geen nadere toelichting. Ook de Handreiking prostitutiebeleid geeft geen nadere invulling van de term ‘zelfredzaamheid’. De invulling van de term lijkt aan exploitanten te worden overgelaten. De exploitant of beheerder moet zich er regelmatig van vergewissen dat de prostituee niet door derden gedwongen wordt tot prostitutie en in dit kader informatie van hulpverleningsinstanties ter beschikking stellen.¹⁶⁸

Afgezien van bepalingen in het bedrijfsplan moeten de exploitant en beheerder er ook voor zorgen dat ieder signaal van mensenhandel of andere vormen van dwang en uitbuiting onverwijld bij de politie wordt

164 Art. 3:21 lid 1 model-APV ('Het is een klant verboden seksuele handelingen te verrichten met een prostituee van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zij werkzaam is voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend'). De gemeente Groningen heeft in december aangekondigd deze bepaling in de APV op te willen nemen, Groninger krant, 'Groningen landelijk voorop met nieuwe regelgeving prostitutie', 12 november 2015. De APV is gewijzigd op 20 mei 2016, Gemeentebled Groningen nr. 63765. Art. 3:21 lid 1 bevat de volgende bepaling: 'Het is een klant verboden seksuele handelingen te verrichten met een prostituee van wie hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zij werkzaam is voor of bij een exploitant aan wie geen vergunning voor een prostitutiebedrijf is verleend.'

165 Dit verbod voor klanten op grond van de model-APV staat los van het initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot de strafbaarstelling van prostituanten die misbruik maken van slachtoffers van mensenhandel, zie hierover in het volgende hoofdstuk over mensenhandel §5.2.4.

166 Zie art. 3:15 model-APV, art. 24 wetsvoorstel Wrp en concept-AMvB.

167 Art. 3:15 lid 2 sub k model-APV.

168 Art. 3:15 lid 2 sub m model-APV.

gemeld.¹⁶⁹ Zij moeten ook instellingen – daartoe aangewezen door de gemeente – toelaten als deze voorlichtings- en preventieactiviteiten willen uitvoeren of voorlichtingsmateriaal willen verspreiden.¹⁷⁰

Als gezegd is dit nieuwe hoofdstuk prostitutie voor de model-APV tot stand gekomen in afwachting van de Wrp, met daarbij als uitgangspunt dat ook voor zelfstandig werkende prostituees een vergunningsplicht kan worden vereist wanneer zij *bedrijfsmatig* werken. Nu de minister in de Tweede Kamer de bepalingen inzake prostitutiebedrijven anders heeft uitgelegd (een zelfstandig werkende prostituee kan zichzelf geen *gelegenheid geven tot prostitutie*),¹⁷¹ heeft dit gevolgen voor de huidige benadering van met name thuisprostitutie door gemeenten. Het ligt voor de hand dat, als de Wrp in werking treedt, dit ook aanpassing vergt van de (toelichting op) het hoofdstuk prostitutie van de model-APV, de Handreiking prostitutiebeleid en het Handelingsperspectief inzake prostitutie vanuit woningen.

4.6 Aanpak van mensenhandel door gemeenten

4.6.1 Het belang van een regionale aanpak

Een effectief prostitutiebeleid is gebaat bij regionale afstemming, ook als in de toekomst de minimum-eisen voor de inrichting van zo een beleid worden neergelegd in een landelijk uniform kader. Mensenhandel beperkt zich niet tot gemeentegrenzen. Ook voor de aanpak van mensenhandel is regionale afstemming van lokaal beleid daarom van belang. Alleen via goede afstemming en samenwerking kan worden voorkomen dat mensenhandelaren en faciliteerders zich ongezien kunnen verplaatsen van gemeenten met een strikter beleid en strengere handhaving naar gemeenten met voor de mensenhandelaar relatief ‘gunstiger omstandigheden’. De aanbeveling van de Nationaal Rapporteur om lokaal mensenhandelbeleid op regionaal niveau af te stemmen, geldt onverminderd.¹⁷²

Het bereiken van afstemming vereist dat gemeenten onderling contact houden over hun prostitutiebeleid, de inrichting en handhaving ervan en eventuele wijzigingen die daarin mettertijd worden aangebracht.¹⁷³ Regionale afstemming is om meerdere redenen van belang. Ten eerste kan worden gewezen op de noodzaak van het delen van informatie en expertise. Kennis die op lokaal niveau bestaat, kan ook op regionaal niveau van groot belang zijn. Het gaat daarbij om het delen van ervaringen, maar ook kan worden gedacht aan het afstemmen van concrete handhavingsacties. Dat laatste kan bijvoorbeeld van belang zijn als normovertreders over gemeentegrenzen heen opereren. In het verlengde hiervan ligt de tweede reden waarom regionale afstemming van beleid en handhaving essentieel is: het voorkomen van een verplaatsingseffect, oftewel een ‘waterbedeffect’. Goede afstemming voorkomt dat gemeenten te veel van elkaar gaan verschillen, zowel op het terrein van (de inrichting van) het beleid als de handha-

169 Art. 3:17 lid 2 onder e model-APV. ‘Richtinggevend hierbij is de Aanwijzing mensenhandel van het Openbaar Ministerie (Stcrt. 2013, 16816) en <http://www.wegwijzermensenhandel.nl/>’.

170 Art. 3:17 lid 2 sub d model-APV.

171 Zie §4.3.3.

172 Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau), p. 157.

173 Zo is goed denkbaar dat ook als een landelijk, uniform kader geldt regionale en lokale verschillen kunnen ontstaan. Ten eerste zal een landelijk kader minimumeisen stellen en gaat het niet om een totaal verdwijnen van de ruimte voor gemeenten om een beleid op te zetten dat is toegesneden op de lokale praktijk. Ook is voorstelbaar dat verschillen in handhaving kunnen ontstaan; zo zegt de Wrp niets over de frequentie of vorm waarin handhaving door gemeenten moet geschieden.

ving daarvan, en dat mensenhandelaren misbruik kunnen maken van zulke verschillen. Het belang van regionale afstemming heeft ook te maken met de schaalgrootte van gemeenten. Grotere gemeenten hebben doorgaans meer ervaring opgebouwd met het prostitutiebeleid en het handhaven op grondslag van dat beleid. Minder ervaren gemeenten doen er goed aan gebruik te maken van deze ervaringen. Dat vergt aan beide kanten een proactieve en ondersteunende houding. Grotere gemeenten moeten ervoor openstaan zo nu en dan als vraagbaak te fungeren, daar waar kleinere gemeenten de noodzaak moeten inzien van het aansluiten bij grotere netwerken om zo te profiteren van de opgebouwde kennis.¹⁷⁴

Werken aan regionaal prostitutiebeleid in Noord-Holland

Tien burgemeesters van de grootste gemeenten in Noord-Holland, tevens de voorzitters van de tien basisteamdriehoeken, hebben opdracht gegeven aan een werkgroep prostitutie om regionaal prostitutiebeleid vorm te geven. Een voorstel voor een regionaal handhavingsarrangement en een verkenning om te komen tot een integraal prostitutieteam zal hiervan onderdeel zijn. De aanleiding voor deze opdracht is een verkennend onderzoek dat in 2015 door de politie Noord-Holland werd uitgevoerd naar niet-vergunde prostitutie in de Eenheid. Het onderzoeksrapport is geschreven om naast de politie en het OM ook de gemeenten in de eenheid te informeren over de aard en omvang van het niet-vergunde deel van de prostitutiesector en inzichtelijk te maken welke veiligheidsvraagstukken daarmee gepaard (kunnen) gaan. De inzichten uit het onderzoeksrapport, gecombineerd met de landelijke ontwikkelingen (Wet Regulering Prostitutie en de wijziging van hoofdstuk 3 van de model-APV van de VNG) en opgaven voor gemeenten, worden vertaald naar een stevige en uniforme ketensamenwerking en eenduidige beleid in de Eenheid Noord-Holland. In het najaar van 2016 zullen de kaders via ambtelijke en bestuurlijke gremia lokaal worden vastgesteld om vervolgens aan de slag te gaan met de implementatie ervan.¹⁷⁵

Ook elders vindt regionale afstemming van prostitutiebeleid plaats, al dan niet in RIEC-verband.¹⁷⁶ In Limburg is in 2014 een werkgroep van start gegaan die tot doel heeft om te komen tot een gezamenlijk prostitutiebeleid voor alle Limburgse gemeenten, met een gelijkkluidende APV. Daarbij is een gezamenlijke handhavings- en toezichtstrategie ontwikkeld.¹⁷⁷ In Midden Nederland zijn verschillende afzonderlijke gemeenten al enige tijd actief met het aanpassen van de APV vooruitlopend op de nieuwe wet, en wordt daarin desgewenst ondersteund door het RIEC Midden Nederland dat hierin streeft naar regionale uniformiteit. Eind 2013 is in de regio IJsselland al een kadernota prostitutiebeleid vastgesteld met het oog op de invoering van de Wrp. De politie heeft met het OM initiatief genomen om regionaal prostitutiebeleid te initiëren voor heel Oost-Nederland, of om in ieder geval beleidsafstemming te realiseren. De werkgroep waarin het RIEC Oost-Nederland zal participeren is inmiddels opgestart. In Noord-Nederland klinken dezelfde geluiden. Zo heeft de gemeente Groningen recentelijk een nieuw prostitutiebeleid vastgesteld. Op initiatief van de gemeente Groningen worden andere gemeenten in

174 Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau), p. 157.

175 Schriftelijke informatie RIEC Noord-Holland 28 juli 2016.

176 De Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) versterken de bestuurlijke aanpak en ondersteunen de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zij realiseren en ondersteunen de samenwerking tussen – onder meer – gemeenten, OM, politie, Belastingdienst, KMar en IND, website RIEC-LIEC: www.riec.nl.

177 Regionaal Informatie en Expertise Centrum Limburg 2014, p. 13.

Noord-Nederland opgeroepen om in hun plaatselijke verordening dezelfde bepalingen op te nemen. In Friesland en Drenthe worden ook stappen gezet om regionaal samen te werken.

Kern van deze initiatieven is om middels regionaal prostitutiebeleid een waterbedeffect te voorkomen ten behoeve van een effectieve aanpak van mensenhandel. Zo is een aantal van de genoemde initiatieven genomen door politie en OM. Enkele andere initiatieven in RIEC-verband zijn specifiek gericht op de aanpak van mensenhandel, bijvoorbeeld in Noord-Holland.

Regionale afstemming van de aanpak van uitbuiting

In Noord-Holland is in 2015 gewerkt aan een gemeente-overstijgende aanpak van uitbuiting. Signalen dat uitbuiting in Noord-Holland voorkomen waren voor meerdere partners in het RIEC aanleiding om te kijken op welke manier een integrale aanpak van uitbuiting vorm zou kunnen krijgen. In dit kader is een beleidsnotitie opgesteld waarin vier pijlers zijn onderscheiden: bewustwording en verhogen meldingsbereidheid, het actief signaleren en voorkomen van uitbuiting, het werken aan een integrale aanpak en de (bestuurlijke) borging van die aanpak. Op elk van de pijlers is een beleidsnotitie geschreven met een uitwerking van de maatregelen die gemeenten op die terreinen kunnen nemen. Via de structuur van de veiligheidsdriehoeken (waarin naast de burgemeester ook politie en OM zitting hebben) is de notitie vastgesteld en zijn gemeenten vervolgens aan de slag gegaan met de implementatie ervan.¹⁷⁸

Ook is binnen de regio Den Haag door het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid (RSIV) een handhavingsarrangement mensenhandel opgesteld, gericht op een eenduidige en consistente uitvoering van mensenhandelbeleid. Het RIEC Den Haag heeft in juni 2015 een handreiking opgesteld voor gemeenten en andere relevante RIEC-partners om gezamenlijk tot een effectieve uitvoering van het arrangement te komen. In de regio Amsterdam-Amstelland wordt door de RIEC-partners sinds 2013 samengewerkt in een zogenoemd cluster mensenhandel en sinds 2014 in het cluster misstanden prostitutie. Hierbij wordt samengewerkt met partners als gemeente, OM, politie en belastingdienst.¹⁷⁹ Relevant in dit kader is ook dat op initiatief van en door het RIEC Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant met het CCV en RIEC-partners begonnen is aan de ontwikkeling van een landelijk eenduidig en actueel digitaal barrièremodel mensenhandel.¹⁸⁰

4.6.2 Basisniveau voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel

Los van handvatten voor het prostitutiebeleid verscheen in het najaar van 2014 voor gemeenten het Basisniveau voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel.¹⁸¹ Dit document beschrijft wat een gemeente minimaal nodig heeft om voldoende toegerust te zijn voor de bestuurlijke aanpak van dit misdrijf. Dat basisniveau gaat niet alleen over mensenhandel in relatie tot prostitutie maar ook over mensenhandel in andere sectoren, zoals de horeca of de landbouw. Het dient als referentiekader waarvan het doel zowel bewustwording is als ondersteuning van gemeenten bij de integrale aanpak van mensenhandel. Onderdelen van het basisniveau zijn onder meer bewustwording onder gemeentepersoneel,

178 Memo inzake de bestuurlijke borging aanpak (arbeids)uitbuiting Noord-Holland d.d. 30 december 2015, RIEC Noord-Holland.

179 Schriftelijke informatie projectleider LIEC 2 mei 2016.

180 Schriftelijke informatie projectleider LIEC 2 mei 2016; schriftelijke informatie RIEC Zeeland West-Brabant & Oost-Brabant 4 juli 2016.

181 *Kamerstukken II 2014/15, 28 638 nr. 128.*

verankering van de aanpak van mensenhandel in gemeentelijk beleid, het vergroten van inhoudelijke expertise op het onderwerp en de inzet van instrumenten om mensenhandel in verschillende sectoren te bestrijden.

Verspreiding van het basisniveau vindt onder meer via de RIEC's plaats. De bedoeling is dat RIEC's dit document gebruiken om waar nodig het gesprek met gemeenten over dit onderwerp aan te gaan en ondersteuning te bieden in het bereiken van het basisniveau.¹⁸² Dat basisniveau houdt in dat een gemeente voldoet aan een aantal criteria, waaronder het werken aan een actieve signalering van mensenhandel. Het CCV heeft naast praktische handleidingen ook signaalkaarten mensenhandel voor gemeentelijk baliepersoneel en andere hulpmiddelen beschikbaar. Ook is het de bedoeling dat een gemeente een functionaris heeft die optreedt als contactpersoon binnen de gemeente met betrekking tot mensenhandel. Het is van belang dat deze contactpersoon bekend is met de bestuurlijke mogelijkheden om op te treden tegen mensenhandel en bekend is met de instanties waar slachtoffers mensenhandel terecht kunnen: signalering alleen volstaat niet voor een effectieve aanpak van mensenhandel. Noodzakelijk is ook dat deze contactpersoon zelf actie onderneemt en de signalen doorzet naar de relevante autoriteiten. Daarnaast zou een gemeente beleid en lokale regelgeving moeten hebben dat de aanpak van mensenhandel ondersteunt. Beleid gericht op prostitutie, met daarbij aandacht voor voorlichting en hulpverlening aan prostituees en de aanpak van seksuele uitbuiting, is hier een onderdeel van.

Het basisniveau kent geen monitoringsmechanisme. Wel geeft het duidelijk aan welke verwachtingen vanuit de rijksoverheid leven met betrekking tot de activiteiten die gemeenten moeten ontplooiën om mensenhandel te voorkomen en bestrijden. In de praktijk kan het daarom heel goed functioneren als een kader waaraan getoetst wordt of gemeenten, in voorkomende gevallen, in voldoende mate hun organisatie hebben aangepast op het effectief kunnen aanpakken van mensenhandel. In 2016 werken het CCV en het LIEC samen verder aan de praktische uitvoering en implementatie van het Basisniveau.

4.6.3 Mensenhandelbeleid binnen gemeenten

Afgezien van feit dat zes van de tien gemeenten met prostitutiebeleid daarin aandacht besteedt aan mensenhandel is er niettemin weinig bekend over mensenhandelbeleid als zodanig binnen gemeenten.¹⁸³ Hoe dat beleid eruit ziet zal door de Nationaal Rapporteur nader worden onderzocht. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar opnemings van bestrijding mensenhandel in meer algemene beleidsplannen, zoals het Integraal Veiligheidsplan of Regionaal Veiligheidsplan (verbonden aan de veiligheidsregio's), maar ook of sprake is van meer specifiek mensenhandelbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van een samenhangend en specifiek op mensenhandel gericht plan waarin concreet staat weergegeven welke middelen op welke plekken worden ingezet om mensenhandel in de gemeente tegen te gaan. Er is momenteel namelijk nog weinig zicht op de verdieping die gemeenten in hun mensenhandelbeleid hebben aangebracht, op een aantal grotere steden na.¹⁸⁴

182 De tekst van het Basisniveau voor de bestuurlijke aanpak van mensenhandel is te vinden op <http://www.hetccv.nl/nieuws/2014/09/basisniveau-bestuurlijke-aanpak-van-mensenhandel.html> en in beeld gebracht in een animatie, zie <http://www.hetccv.nl/nieuws/2015/12/animatie-over-rol-en-taken-gemeenten-bij-mensenhandel.html>.

183 Zie over mensenhandelbeleid op gemeentelijk niveau *Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau)*. Dit betreft niet alleen mensenhandel in prostitutie maar ook in andere sectoren.

184 De Nationaal Rapporteur heeft in 2016 een vragenlijst uitgezet aan alle gemeenten in Nederland. De vragen betreffen de aanpak van mensenhandel zowel in prostitutie als buiten de seksindustrie.

Voorbeelden van beleidsplannen specifiek gericht op aanpak van mensenhandel zijn bijvoorbeeld de 'Nota Mensenhandel' van de gemeente Hilversum¹⁸⁵ en het 'Beleidsplan mensenhandel Eindhoven'.¹⁸⁶ In beide plannen wordt door de betreffende gemeente de vraag gesteld in hoeverre in de gemeente mensenhandel voorkomt en welke sectoren kwetsbaar kunnen zijn voor mensenhandel. Bovendien gaat in beide plannen aandacht uit naar de wijze waarop de gemeente handhavingsinstrumenten kan inzetten en hoe afstemming kan worden bereikt op regionaal niveau. De beleidsplannen van Hilversum en Eindhoven zijn voorbeelden van specifiek beleid. Anders dan louter de aansluiting te zoeken bij reeds bestaande veiligheidsplannen is daarin ten aanzien van het fenomeen mensenhandel specifiek doorzicht welke maatregelen kunnen worden genomen.

4.7 Tot slot

Het Nederlandse prostitutiebeleid is deels gelegaliseerd maar niet geheel gedecriminaliseerd. Prostituees zijn weliswaar niet strafbaar voor de diensten die zij verlenen, en klanten voornamelijk¹⁸⁷ ook niet. Bij overtreding van lokale regelgeving kan niettemin sprake zijn van een strafbaar feit en dat kan tot sancties leiden. Op dit moment is er nog steeds sprake van een vergund en onvergund deel, waarbij niet- of onvergunde prostitutie nog steeds geen scherpe scheiding kent tussen een illegaal en een legaal deel. Niet alle gemeenten voeren namelijk prostitutiebeleid en hebben bijgevolg de exploitatie van prostitutie gereguleerd.

De rol van gemeenten in het te ontwikkelen en te voeren prostitutiebeleid blijft van groot belang. Dat de behoefte aan een landelijk kader in de praktijk gevoeld wordt, blijkt nog steeds. Waar een aantal gemeenten aanpassingen van beleid opschort in afwachting van een landelijk kader, zijn er ook gemeenten die hierop vooruitlopend al gekozen hebben voor een striktere regulering van de lokale prostitutiesector in de lijn met het oorspronkelijke wetsvoorstel Wrp. Dit vergroot verschillen tussen gemeenten en kan daarmee al aanwezige waterbedeften versterken. Al zal in verschillende gemeenten sprake zijn van verschillende vormen van prostitutie en sekswork, het is wel van belang dat voor dezelfde situaties dezelfde regels gelden.¹⁸⁸ Een uniform beleid zal een effectieve handhaving ten goede komen. Op een aantal punten zullen, ook wanneer de Wrp in werking treedt, nog steeds verschillen tussen gemeenten blijven bestaan.

Het is in ieder geval van belang om ook duidelijkheid te scheppen richting exploitanten en prostituees en in die zin meer rechtszekerheid bieden. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Tweede Kamer inmiddels uitgelegd dat zelfstandig werkende prostituees niet verplicht zullen zijn in bezit te zijn van een vergunning. Daarbij is nog wel de vraag of zelfstandig werkende prostituees die samen een werkruimte willen huren of kopen, om aldaar hun diensten te verlenen, niet toch een vergunning nodig zullen hebben. Veel gemeenten zijn er, tot deze uitleg in de Tweede Kamer in juni 2016, van uit gegaan dat zelfstandig werkende prostituees ook bedrijfsmatig werkzaam kunnen zijn en in dat geval vergun-

185 Gemeente Hilversum 2013.

186 Gemeente Eindhoven 2014.

187 Het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche voorziet in de bepaling die klanten van prostituees die jonger zijn dan 21 jaar, strafbaar stelt. Op dit moment ligt deze leeftijdsgrens bij meerderjarigheid: 18 jaar.

188 Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel), p. 61.

ningplichtig. Onvergonde prostitutie staat dan gelijk aan illegale prostitutie. Dit is de situatie totdat de Wrp met deze uitleg in werking treedt. Dan wordt dit deel van de onvergonde prostitutie overal gelegaliseerd. Voor veel gemeenten roept dit de vraag op hoe na inwerkingtreding van de Wrp op bestuurlijk toezicht ten aanzien van zelfstandig werkende sekswerkers, met name thuiswerkers, kan plaatsvinden. Juist in dit deel van de branche lijkt toezicht op de naleving zeer lastig aangezien het voor toezichthouders onmogelijk zou worden om binnen te treden in woningen tegen de wil van de bewoner. De bevoegdheid tot binnentreden van een woning die zij via de APV koppelen aan het bedrijfsmatig werken vervalt met inwerkingtreding van de Wrp, aangezien ingevolge het wetsvoorstel artikel 151a van de Gemeentewet wordt geschrapt. Het wetsvoorstel ligt op dit moment in de Eerste Kamer.

Zolang de Wrp niet in werking treedt, speelt ook het Landelijk programma prostitutie een belangrijke rol bij de verdere uniformering van prostitutiebeleid. In 2015 kwam een nieuw hoofdstuk voor prostitutie in de model-APV tot stand, gevolgd door een Handreiking prostitutiebeleid en op een aantal plaatsen vindt ook al regionale afstemming van dat beleid plaats. Ook dit zijn stappen in de goede richting. Het is van belang dat mensenhandelbeleid regionaal wordt afgestemd. In verschillende regio's zijn al initiatieven ontplooid om deze regionale afstemming tot stand te brengen. Bij het ontwikkelen van regionale initiatieven zou men moeten kijken naar goede voorbeelden die in het land al te vinden zijn. Burgemeesters hebben hierbij een belangrijke aanjagende rol. Voor een effectief regionaal beleid is bestuurlijke borging een minimumvoorwaarde. Bij de inrichting van het lokale prostitutiebeleid moet uiteindelijk niet alleen het vergunde deel van de sector worden betrokken, maar ook dat deel van de prostitutiesector dat thans onvergonde is, onvergonde blijft of onvergonde wordt.

De model-APV voor gemeenten biedt een kader voor regulering van dat beleid, niet voor het nader duiden van de arbeidsrechtelijke verhoudingen tussen exploitanten en prostituees. De model-APV bevat wel een aantal vereisten waar een bedrijfsplan van een exploitant aan zou moeten voldoen. Dat betreft goede arbeidsomstandigheden zoals de keuzevrijheid om een arts te raadplegen, hygiënebeleid en veiligheidsbeleid. Maar dat deel van het prostitutiebeleid biedt alleen een kader voor regulering van dat beleid, niet voor het nader duiden van de arbeidsrechtelijke verhoudingen tussen exploitanten en prostituees. De arbeidsrechtelijke positie van prostituees is nog steeds ingewikkeld. De inzet van het huidige kabinet is niettemin om tot verdere normalisering van prostitutie te komen. Om dat te bereiken is ook op lokaal niveau meer aandacht nodig voor de versterking van de positie van prostituees als onderdeel van het prostitutiebeleid. Ook moet aandacht blijven voor de controle op de naleving van de voorwaarden van de opting-in-regeling. Door een aantal organisaties wordt al meer ingezet op dienstverlening aan sekswerkers in de vorm van voorlichting en informatievoorziening, onder meer bij ZZP-vragen over bijvoorbeeld belastingen en worden er taalcurssussen georganiseerd. Dit zijn goede ontwikkelingen om de positie van sekswerkers te versterken.

Vaste contactmomenten met de overheid voorafgaand aan werken in prostitutie zijn, na het schrappen van de registratieplicht uit het wetsvoorstel Wrp, verdwenen. Of APV's voorzien in contactmomenten tussen overheid en prostituees voorafgaand aan werken in vergunde prostitutie, wordt aan gemeenten overgelaten. De vraag is daarbij is of de Wet bescherming persoonsgegevens zodanige grenzen stelt dat de werkwijze van gemeenten een effectieve aanpak van mensenhandel in de weg staat. De tendens is om meer verantwoordelijkheid bij exploitanten neer te leggen via een bedrijfsplan, ook om voorlichting te geven en informatie over te dragen. Ook exploitanten moeten eventuele mensenhandel signaleren en zorgen dat zij geen slachtoffer van mensenhandel bij zich laten werken. Wanneer echter gemeenten tegen juridische grenzen aanlopen met betrekking tot privacybescherming, doen exploitanten dat ook.

5.1 Inleiding

Mensenhandel is strafbaar gesteld in artikel 273f Wetboek van Strafrecht (Sr).¹ Dit hoofdstuk zet uiteen wat onder mensenhandel wordt verstaan op grond van Nederlandse wetgeving. De beschrijving van dit juridische kader illustreert de ingewikkelde relatie tussen de begrippen mensenhandel en prostitutie: in wetgeving en rechtspraak komen soms verschillende gezichtspunten naar voren bij de invulling van termen als vrijwilligheid, dwang en uitbuiting.

Deze definitie heeft ook gevolgen voor de maatregelen die moeten worden genomen op grond van het mensenrechtelijke kader dat op mensenhandel van toepassing is. Nederland heeft zich middels verschillende internationale afspraken gecommitteerd aan het beschermen van mensenrechten en op grond daarvan aan het bestrijden van mensenhandel. Dat leidt tot een aantal concrete verplichtingen, met name op het terrein van preventie, opsporing, en bescherming van slachtoffers.

5.2 Juridisch kader

Signalen van mensenhandel kunnen leiden tot opsporing en vervolging van een verdachte. De wettelijke basis daarvoor is de bepaling waarin mensenhandel strafbaar is gesteld: artikel 273f Sr. Mensenhandel is (gericht op) uitbuiting van mensen in arbeid- en dienstverlening. Ook de verwijdering van organen kan het oogmerk van mensenhandel zijn.

Artikel 273f Sr bestaat uit verschillende onderdelen en gaat niet alleen over mensenhandel in de prostitutie maar ook over mensenhandel in andere sectoren. Zo zijn er ook mensenhandelzaken die zich afspelen in sectoren als de land- en tuinbouw, horeca, huishoudelijk werk of transport. Ook kan worden gedacht aan criminele uitbuiting waarbij mensen gedwongen worden strafbare feiten te plegen zoals diefstal, of hennepsteelt, of gedwongen worden te bedelen.² Het is van belang deze vormen van uitbuiting niet te categoriseren als 'overige uitbuiting' omdat deze terminologie de indruk kan wekken dat

¹ De volledige bepaling is opgenomen in [Bijlage 1](#).

² Zie bijvoorbeeld Rb.Midden-Nederland 9 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:2679 (Opa die kleindochter laat stelen); Hof Den Haag, 6 september 2014, ECLI:NL:GHDHA:2013:3398 (vrouwen die gedwongen werden hasj te smokkelen); Hof Arnhem-Leeuwarden 23 december 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:10095 (Roemeense straatkrantverkopers).

deze vormen ten opzichte van seksuele uitbuiting minder van belang, ernst of omvang zouden zijn. Beter is te spreken over uitbuiting buiten de seksindustrie.³

De maximale strafbedreiging die op het misdrijf mensenhandel staat, is twaalf jaar gevangenisstraf, die kan oplopen tot dertig jaar of levenslange gevangenisstraf wanneer sprake is van strafverzwarende omstandigheden, of een geldboete van de vijfde categorie.⁴ Een strafverzwarende omstandigheid is bijvoorbeeld dat het misdrijf gepleegd is tegen een kind – iemand jonger dan achttien jaar – dat het door een aantal mensen samen is gepleegd, of dat het misdrijf zwaar lichamelijk letsel of de dood ten gevolge heeft.

De wetgever heeft gekozen voor één mensenhandelbepaling waarin veel gedragingen van uiteenlopende aard strafbaar zijn gesteld. Artikel 273f Sr maakt onderscheid tussen de aard van verschillende soorten werk dan wel dienstverlening, en tussen meerderjarige en minderjarige slachtoffers. Het grote aantal subonderdelen maakt de bepaling het langste artikel uit het Wetboek van Strafrecht. Niet alle termen in de strafbepaling zijn nader uitgelegd in de wet of wetsgeschiedenis. Deze termen zijn vooral afkomstig uit de internationale regelingen die ten grondslag liggen aan de mensenhandelbepaling. Voor de interpretatie van het wetsartikel is daarom naast de Nederlandse rechtsbronnen ook de internationale regelgeving van belang. Voor een goede duiding van het artikel zijn de wetsgeschiedenis en de rechtspraak over de voorlopers van artikel 273f Sr, die gericht waren op bestrijding van uitbuiting in de prostitutie en in de overige seksuele dienstverlening, nog steeds relevant.⁵

Artikel 273f lid 1 sub 3 Sr is altijd een vreemde eend in de bijt van het mensenhandelartikel geweest, omdat ingevolge deze bepaling iemand strafbaar is

‘die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met de bedoeling die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling [prostitutie]’.

-
- 3 Zie hierover uitgebreider [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), p. 93, 116 e.v., waarin een onderscheid is aangebracht tussen 1. Arbeidsuitbuiting buiten de seksindustrie, 2. Gedwongen dienstverlening en 3. Criminele uitbuiting.
- 4 Geldboetes worden echter bijna nooit geëist en opgelegd. Tot de uitzondering behoort een uitspraak van het Hof Arnhem van 20 december 2010 waarin het hof, uit een oogpunt van vergelding en preventie, naast 7 jaar gevangenisstraf ook een boete van €150.000,- oplegde, ECLI:NL:GHARN:2010:BO8383. Het hof oordeelde dat verdachte ten koste van de belangen, de fysieke integriteit van anderen (nagenoeg) nietsontziend zijn persoonlijk financieel gewin heeft nagestreefd. In deze uitspraak hield het hof uitdrukkelijk geen rekening met een mogelijke veroordeling van verdachte tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In een andere uitspraak was dat voor de rechtbank Rotterdam de reden om juist niet tot het opleggen van een geldboete over te gaan: ‘Hoewel het door verdachte beoogde financiële gewin op zich een argument is voor het opleggen van een geldboete [...] zal de rechtbank hiertoe niet overgaan, nu er een aankondiging van een tegen verdachte aanhangig te maken ontnemingsvordering heeft plaatsgevonden, Rb. Rotterdam 17 december 2010 (niet gepubliceerd, 10-750199-06). Een geldboete is ook een enkele keer geëist en opgelegd aan een rechtspersoon, i.c. van vijftigduizend Euro, Rb. Zwolle-Lelystad 14 december 2012, ECLI:NL:RBZLY:2012:2188. Ook is aan een verdachte een geldboete van zesduizend Euro opgelegd die werd veroordeeld voor mensenhandel in de zin van art. 273f lid 1 sub 3 Sr, Rb Noord-Nederland 2 juli 2013 (niet gepubliceerd, 15-700255).
- 5 Zie voor de totstandkomingsgeschiedenis van art. 250a (oud) Sr: *Kamerstukken II 1988/89*, 21 027. Ook is de rechtspraak met betrekking tot deze bepaling van belang, HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097, r.o. 2.4.1 e.v.

Dwang en uitbuiting vormen in dit sublid van oudsher geen delictsbestanddelen (zie hierover §5.3.1). Voor Nederland geldt namelijk ook nog het Internationaal verdrag nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen (1933). Dit verdrag verplicht staten tot strafbaarstelling van het aanwerven van meerderjarige vrouwen wanneer dit gebeurt met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, 'zelfs met hun goedvinden'.⁶ In die context wordt sub 3 gezien als een kaal verbod om iemand uit een ander land in Nederland – of andersom – in de prostitutie te brengen.⁷ Naar huidig geldend Nederlands recht is dit óók een vorm van mensenhandel.⁸ Dat heeft de afgelopen tijd voor reuring gezorgd binnen de rechtspraak en de wetenschap. Een voorlopig sluitstuk van de discussie rond dit derde sublid is een uitspraak van de Hoge Raad van 17 mei 2016 waarin deze heeft geoordeeld dat de gedragingen uit sub 3 'alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld'. Daarbij wordt uitbuiting als bestanddeel in het sublid ingelezen en is het daarmee onderdeel van de bewijsvraag geworden.⁹

5.2.1 Mensenrechtelijk perspectief

Het uitgangspunt is dat een zichzelf respecterende samenleving al het mogelijke moet doen om mensenhandel te bestrijden. Nederland heeft zich dan ook middels verschillende internationale afspraken gecommitteerd aan het beschermen van mensenrechten en op grond daarvan aan het bestrijden van mensenhandel.¹⁰

Artikel 4 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) speelt hierbij een belangrijke rol; deze bepaling verbiedt slavernij, dienstbaarheid en dwangarbeid.¹¹ Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) valt mensenhandel altijd onder de reikwijdte van deze bepaling.¹² Overigens oordeelt de Hoge Raad dat de opvatting dat van mensenhandel slechts sprake kan zijn als de bezeugen verklaarde gedragingen een schending van art. 4 EVRM opleveren, geen steun in het recht vindt.¹³ Er hoeft dus geen schending van artikel 4 EVRM te zijn om te kunnen spreken van mensenhandel. De Hoge Raad beperkt de reikwijdte van mensenhandel in ieder geval niet tot artikel 4 EVRM.

Mensenhandel is niet zo maar een schending van mensenrechten. De status van het mensenhandelsverbod maakt dat bij een afweging tussen het beschermen van slachtoffers en het beschermen van rechten

6 Stb. 1935, 598.

7 De strafrechtsrichtlijn van het Openbaar Ministerie (OM) voor overtreding van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr bedraagt bij één meerderjarig slachtoffer zonder strafverzuwende omstandigheden drie tot negen maanden gevangenisstraf, Richtlijn voor strafvordering mensenhandel, *Stcr.* 2016, nr. 14665.

8 Zie hierover uitgebreid §5.3.1.

9 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

10 Zo is in VN-verband mensenhandel vaak één van de punten op de mensenrechtenagenda's van toezichthoudende comités bij – onder meer – het VN-Vrouwenverdrag, het VN-Anti-Folterverdrag, het VN-Kinderrechtenverdrag en het bijbehorende Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, *Boot-Matthijssen* 2008. Daarnaast zijn verdragen van de International Labour Organization (ILO) relevant (ook een VN-organisatie) zoals het ILO-Verdrag No. 29 over dwangarbeid uit 1930 en het ILO-Verdrag over kinderarbeid uit 1999. Ook art. 5 lid 3 Handvest van de Grondrechten van de EU verbiedt mensenhandel.

11 De eerste twee artikelleden van art. 4 EVRM luiden: '1. Niemand mag in slavernij of dienstbaarheid worden gehouden; 2. Niemand mag gedwongen worden dwangarbeid of verplichte arbeid te verrichten [...]'. Deze bepalingen zijn ook opgenomen in art. 5 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat mensenhandel eveneens verbiedt.

12 *Rantsev t. Cyprus en Rusland*, EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04, r.o. 272-282.

13 HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:529, r.o. 2.5.

van anderen (bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven¹⁴), de bescherming van slachtoffers van mensenhandel moet prevaleren. Artikel 4 EVRM behelst namelijk een fundamenteel en absoluut recht. In tegenstelling tot de meeste andere mensenrechten opgenomen in het EVRM moet dit recht door de staat te allen tijde worden gegarandeerd.¹⁵ Beperkingen zijn niet toegestaan, zelfs niet in tijd van oorlog of andere noodtoestand.¹⁶ In het arrest *M. t. Italië en Bulgarije* maakt het Europees Hof dit expliciet in relatie tot artikel 3 EVRM. Uit dit arrest volgt dat mensenhandel niet alleen tegen het licht van artikel 4 EVRM moet worden gehouden, maar ook moet worden gezien als een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.¹⁷ Het hof beschouwt mensenhandel zoals gedefinieerd in internationale verdragen als een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van deze bepaling.¹⁸

Uit de rechtspraak van het EHRM over deze bepaling vloeit een aantal positieve verplichtingen voort ten aanzien van de aanpak van mensenhandel.¹⁹ Dat betekent dat lidstaten verplichtingen hebben op het terrein van opsporing en vervolging, preventie, bescherming van slachtoffers en internationale samenwerking.²⁰ In relatie tot mensenhandel gelden die verplichtingen voor alle landen, of dit nu bronlanden zijn, transitlanden of bestemmingslanden. De zaak *Rantsev t. Cyprus en Rusland* heeft hiertoe een belangrijke aanzet gegeven.²¹

Rantsev t. Cyprus en Rusland

In maart 2001 kwam de 20-jarige Russische Rantseva onder verdachte en onopgehelderde omstandigheden om het leven na een val van het balkon van een appartement in Cyprus. Ze was het land binnengekomen met een visum om te werken als 'artiest' in de variétébranche, een sector die op Cyprus vaak als dekmantel voor prostitutie dient. Drie dagen nadat Rantseva begonnen was met optreden in een cabaretclub in Limassol had zij haar werkplek verlaten. Na enige tijd werd ze aangetroffen in een discotheek door M.A., de manager van de club waar ze werkte. Hij nam haar mee naar het politiebureau en verzocht de politie haar aan te merken als een illegale vreemdeling en haar gevangen te nemen. Rantseva werd op het bureau vastgehouden en korte tijd later mocht M.A. haar daar ophalen aangezien niets er op wees dat zij illegaal in Cyprus verbleef. Later in de middag werd ze naar een kamer op de zesde verdieping van een appartementencomplex gebracht. Niet lang daarna werd ze dood aangetroffen op straat.

-
- 14 Art. 8 EVRM. Op grond van lid 2 kan bij wet op dit recht inbreuk worden gemaakt, immers geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, 'dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen'.
- 15 Zie artikel 15 lid 2 EVRM. Dit geldt voor art. 2 – behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen – art. 3, 4 en 7 EVRM.
- 16 EHRM, 7 januari 2010, nr. 25965/04, (*Rantsev/Cyprus en Rusland*) r.o. 283. Zie art. 15 lid 2 EVRM.
- 17 Langs deze lijn vloeit een (positieve) onderzoeksplicht naar mensenhandel niet alleen voort uit artikel 4 – gezien het Rantsev-arrest uit 2010 – maar ook uit artikel 3 EVRM, *Boot-Matthijssen* 2012.
- 18 EHRM 31 juli 2012, nr. 40020/03 (*M. e.a./Italië en Bulgarije*), r.o. 106.
- 19 Zie voor een overzicht European Court of Human Rights, *Guide on Article 4 of the Convention, Prohibition of Slavery and Forced Labour*, 2014, beschikbaar via website van het EHRM: www.echr.coe.int.
- 20 *Boot-Matthijssen* 2010, p. 501.
- 21 EHRM 7 januari 2010, nr. 25965/04. Zie *Nationaal Rapporteur 2010 (Achtste rapportage mensenhandel)*, p. 38 e.v.

Het hof beschouwt mensenhandel in het Rantsev-arrest niet als een louter strafrechtelijke zaak en merkt op dat het VN-Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa de noodzaak van een alomvattende aanpak van mensenhandel benadrukken. Zo'n integrale benadering houdt, naast maatregelen om mensenhandelaren te bestraffen, ook *preventieve* maatregelen in en maatregelen om slachtoffers te *beschermen*. De reikwijdte van de positieve verplichtingen op grond van artikel 4 EVRM moeten in deze bredere context worden gezien. Staten moeten bijvoorbeeld hun handhavings- en immigratieambtenaren op dit terrein *trainen*.²² Artikel 4 EVRM bevat tevens een procedurele verplichting om situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel te *onderzoeken*. Deze plicht bestaat ongeacht of sprake is van een klacht van een slachtoffer van mensenhandel of een familielid.²³ Het hof oordeelt dat de noodzaak van een volledig en effectief onderzoek dat alle aspecten van mensenhandel – van ronselen tot uitbuiting – omvat, buiten kijf staat, wederom verwijzend naar de definitie van mensenhandel in het VN-Palermo Protocol en het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel. Deze verplichting rustte dus niet alleen op het land van bestemming, maar ook op Rusland, het land waar het (mogelijke) slachtoffer was geworven. Ook rust, gelet op het grensoverschrijdende karakter van mensenhandel, een verplichting op staten om effectief met de autoriteiten van andere staten *samen te werken* waar het onderzoeken naar mensenhandel betreft.²⁴ Staten zijn verplicht om operationele maatregelen te nemen om *slachtoffers, dan wel mogelijke slachtoffers, te beschermen* tegen mensenhandel.

Landen moeten dus mensenhandel voorkómen, ze moeten hun ambtenaren trainen om mensenhandel te herkennen, situaties waarin mogelijk sprake is van mensenhandel onderzoeken – en daarin effectief met andere landen samenwerken – en zowel slachtoffers als mogelijke slachtoffers tegen mensenhandel beschermen. Het hof oordeelt dat zo'n verplichting onder artikel 4 EVRM bestaat wanneer de autoriteiten op de hoogte waren van

omstandigheden die aanleiding geven tot een 'geloofwaardig vermoeden' dat een persoon aan een reëel en onmiddellijk risico van mensenhandel blootstaat, of daarvan op de hoogte hadden moeten zijn.²⁵

In dergelijke gevallen moet een staat passende maatregelen nemen om de persoon uit deze situatie te halen of om dat risico weg te nemen. Weliswaar moet deze verplichting geïnterpreteerd worden op een manier die geen onmogelijke of disproportionele last legt op de autoriteiten, maar daarbij geeft het hof aan dat hierbij relevant is dat in deze zaak zowel Cyprus als Rusland het VN-Protocol in 2000 hebben ondertekend.²⁶ Dat vereist dat staten zich inspannen om te zorgen voor de fysieke veiligheid van slachtoffers van mensenhandel die zich op hun grondgebied bevinden, en dat ze alomvattend beleid en programma's opzetten om mensenhandel te voorkomen en te bestrijden.²⁷ Nederland is partij bij dit verdrag en dus ook gebonden aan deze verplichtingen.²⁸

22 Rantsev t. Cyprus en Rusland, r.o. 287.

23 Rantsev t. Cyprus en Rusland, r.o. 288. Mensenhandel is op grond van Nederlands recht geen klachtdelict.

24 Rantsev t. Cyprus en Rusland, r.o. 289.

25 Rantsev t. Cyprus en Rusland, r.o. 286.

26 Rantsev t. Cyprus en Rusland, r.o. 287.

27 Art. 6, art. 9 VN-Palermo Protocol.

28 Nederland heeft dit verdrag niet alleen ondertekend maar ook bekrachtigd en is daarmee partij geworden, *Trb.* 2005, 236. Cyprus en Rusland waren in 2000 nog geen partij maar hadden het verdrag wel ondertekend op het moment dat de feiten in de zaak speelden.

L.E. t. Griekenland

In L.E. t. Griekenland bevestigt het EHRM nogmaals de alomvattende aanpak van mensenhandel die van staten verwacht wordt op het gebied van *preventie, bescherming* en *vervolging*.²⁹ De zaak die bij het EHRM voorlag betrof een Nigeriaans slachtoffer dat onder valse voorwenselen en na het afleggen van een voodoo eed naar Griekenland was gekomen en daar tot prostitutie werd gedwongen. Nadat zij aan de autoriteiten had aangegeven slachtoffer van mensenhandel te zijn duurde het nog negen maanden voordat haar slachtofferschap officieel werd erkend. Deze periode achtte het EHRM onredelijk lang, temeer omdat een verklaring vanuit een non-gouvernementele organisatie – waarin werd aangegeven dat zij inderdaad een slachtoffer van mensenhandel was en hulp van de overheid nodig had – te laat in het dossier was opgenomen. Deze situatie leidde tot tekortkomingen in de beschermende maatregelen die Griekenland volgens het EHRM had kunnen nemen. Het hof zag daarnaast tekortkomingen ten aanzien van de positieve verplichting tot het uitvoeren van een effectief onderzoek. De staat had onder meer het onderzoek niet uit zichzelf opnieuw opgepakt toen de verklaring van de non-gouvernementele organisatie toch in het dossier was opgenomen, er waren lange periodes waarin niets gebeurd was en de politie had zelf geen stappen ondernomen om verdere informatie te verzamelen.³⁰

Aan de constatering van signalen van mogelijk slachtofferschap moet op verschillende manieren en door verschillende organisaties gevolg worden gegeven. Het gaat daarbij niet alleen om het strafrechtelijk onderzoek en vervolging van mensenhandelaren. Vanuit het oogpunt van bescherming van mogelijk slachtoffers zijn er ook andere acties die moeten worden genomen bij signalen van mensenhandel. Vier daarbij relevante aspecten worden hieronder benoemd: het melden van mogelijke slachtoffers bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha), het informeren over de bedenktijd ingevolge Hoofdstuk B8.3 van de Vreemdelingencirculaire, het non punishment-beginsel en het doorlaatverbod.

Melden van slachtoffers bij CoMensha

Iedere instantie die in aanraking komt met (mogelijke) slachtoffers moet hen melden bij het CoMensha.³¹ CoMensha zorgt voor hulp en opvang. Daarnaast registreert CoMensha, ten behoeve van het mandaat van de Nationaal Rapporteur, personen van wie een vermoeden van slachtofferschap mensenhandel bestaat. Er is bij deze registratie geen formele toetsing van slachtofferschap omdat dat zeker in deze fase nog niet mogelijk is.³²

29 *L.E. t. Griekenland*, EHRM 21 januari 2016, nr. 71545/12.

30 Zie verder over dit arrest de annotatie van F.M. Hol bij EHRM 21 januari 2016, nr. 71545/12, *European Human Rights Cases* (EHRC) 2016, 112 (L.E. /Griekenland).

31 *Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011)*, aanbeveling 2 (p. 225 : 'Alle bij instanties bekende slachtoffers moeten bij CoMensha gemeld worden. Instanties die een meldplicht hebben moeten deze consequent naleven, instanties die een dergelijke meldplicht niet hebben zouden desondanks alle bij hun bekende slachtoffers moeten melden.' Op basis van deze aanbeveling heeft Stichting Nidos vanaf 2013 mogelijke slachtoffers aan CoMensha gemeld).

32 Zie ook J. Murk & J. van Wijk, *Conceptmodel. Multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel*, 2015 en Hoofdstuk 1, §1.1.1.

Voor de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) is de plicht om mogelijke slachtoffers bij CoMensha te melden vastgelegd.³³ Meldingen van slachtoffers^M bij CoMensha³⁴ – zowel binnen als buiten de seksindustrie – worden vooral gedaan door de politie, de KMar en de Inspectie SZW. Voor andere (overheids)instanties bestaat deze meldplicht niet, al is het wel van belang dat zij dit niettemin doen. Er een veelheid aan instanties die slachtoffers^M kunnen melden, zoals IND, regiocoördinatoren, opvangvoorzieningen (waaronder beschermde opvang, Nidos), hulpverleninginstellingen (waaronder jeugdhulpaanbieders), terugkeerorganisaties (bijvoorbeeld IOM), vluchtelingenwerk, juridische dienstverlening (bijvoorbeeld de advocatuur), particulieren en de mogelijke slachtoffers zelf.

De Nationaal Rapporteur heeft eerder al aanbevolen dat instanties met een meldplicht, de politie en de KMar, deze consequent moeten naleven.³⁵ In het te realiseren Nationaal Verwijsmechanisme (NVM) zou dan ook helder moeten worden wanneer welke (mogelijke) slachtoffers gemeld moeten worden bij CoMensha (zie over het NVM [Hoofdstuk 7, §7.4](#)). De plicht om te melden aan CoMensha geldt ten aanzien van zowel Nederlandse als buitenlandse mogelijke slachtoffers en betreft alle gevallen, dus ook wanneer CoMensha niet betrokken is bij de opvang.³⁶ Zoals in de Negende rapportage is aangegeven is het wenselijk om meer zicht te krijgen op wie de (mogelijke) slachtoffers zijn en in het verlengde daarvan om passende bescherming in te richten. De Voor het melden van minderjarige slachtoffers bleken belemmeringen te bestaan. Naar aanleiding daarvan heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van *alle* slachtoffers^M van mensenhandel.³⁷

Bedenktijd ingevolge Vc/B8.3

Ten aanzien van buitenlandse personen zonder verblijfsvergunning³⁸ moet de politie bij de geringste aanwijzing dat sprake is van mensenhandel, de vreemdeling wijzen op het recht op maximaal drie maanden bedenktijd waarin hij of zij tot rust kan komen en kan nadenken over het doen van aangifte. Als het (mogelijke) slachtoffer besluit aangifte te doen of op een andere manier medewerking te verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek krijgt hij of zij van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) een tijdelijke verblijfsvergunning in overeenstemming met de beleidsregels zoals neergelegd in Hoofdstuk B8.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000. Slachtoffers die niet in staat zijn een verklaring af te leggen vanwege medi-

33 De melding van slachtoffers^M aan CoMensha en de meldplicht bij de politie en de KMar vloeien voort uit het Besluit politiegegevens, *Stb.* 2014, 585 en *Stb.* 2015, 129. Zie ook de Vreemdelingencirculaire 2000, §B8/3.4, *Stb.* 2010, 290; *Stb.* 2013, 165 (inwerkingtredingsbesluit): ‘Het Coördinatiecentrum Mensenhandel is, ten behoeve van de landelijke rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel belast met de landelijke registratie van het aantal aangemelde gevallen van slachtoffers. Ook als het Coördinatiecentrum Mensenhandel niet betrokken is bij de opvang en huisvesting, moet de politie het slachtoffer voor registratie bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel aanmelden.’ ... ‘Voor zover indicaties van mensenhandel zich voordoen bij een vreemdeling die via Schiphol Nederland in reist zijn de bevoegdheden van de Districtscommandant KMar Schiphol gelijkgesteld met die van de Korpschef van de politie’; zie verder de vroegere Aanwijzing mensenhandel van het OM, *Strct.* 2008, 253; zie verder [Nationaal Rapporteur 2012 \(Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011\)](#), pp. 47-48; [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), p. 135. [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 10.

34 Om aan te duiden dat bij CoMensha mogelijke slachtoffers worden geregistreerd die al bij het geringste signaal van mensenhandel kunnen zijn gemeld, wordt gesproken over mogelijke slachtoffers, vertaald in de schrijfwijze ‘slachtoffers^M’.

35 [Nationaal Rapporteur 2012 \(Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011\)](#), aanbeveling 2, p. 225.

36 Zie [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), §2.5 (pp. 129-137).

37 [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), aanbeveling 1, p. 45.

38 Ook EU-burgers, behalve Nederlanders, kunnen van deze regeling gebruik maken.

sche of psychische beperkingen of vanwege ernstige bedreiging³⁹ kunnen op grond van dezelfde regeling onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning.

Overigens zijn er verblijfsaanvragen op grond van de B8.3-regeling waarin geen of nauwelijks opsporingsindicaties zitten en waarin politie en OM oneigenlijk gebruik van de regeling vermoeden. Onderzoek hiernaar laat echter zien dat het onder de huidige omstandigheden niet mogelijk is om kwantitatief onderzoek te doen naar de mate van oneigenlijk gebruik van deze verblijfsregeling.⁴⁰ Daarnaast moet in het oog worden gehouden dat een gebrek aan opsporingsindicaties nog niets hoeft te zeggen over feitelijk slachtofferschap.

Non prosecution en non punishment-beginsel

Op grond van het non punishment-beginsel moeten autoriteiten de mogelijkheid creëren slachtoffers van mensenhandel niet te bestraffen wegens de gedwongen betrokkenheid bij criminele activiteiten als rechtstreeks gevolg van de mensenhandelsituatie. Op grond van het beginsel moet rekening worden gehouden met de uitbuitingssituatie waarin iemand verkeerde ten tijde van het strafbare feit. Ernstige misdrijven, waaronder levensdelicten, zijn daarvan niet uitgesloten.⁴¹ De Aanwijzing van het OM bepaalt dat slachtoffers van mensenhandel recht hebben op bescherming, niet alleen tegen bestraffing maar ook tegen vervolging in deze situaties. Naar het oordeel van de Nationale Ombudsman ziet het beginsel ook op administratieve sancties op grond van het bestuursrecht.⁴² Dat betekent dat bestuursorganen in hun voorbereiding en motivering van besluiten – leerstukken die worden beheerst door het bestuursrecht (Awb) – de omstandigheden waarin de betreffende boetes tot stand kwamen expliciet moeten meewegen.

Dit uitgangspunt is ook van belang in de context van mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie. Het is mogelijk dat iemand over een vals identiteitsdocument beschikt. Het komt ook voor dat een prostituee illegaal werkt en daarom een boete kan krijgen. Het is van belang om bij de uitoefening van toezicht en handhaving in de prostitutiesector te zorgen dat signalen van mogelijk slachtofferschap kunnen worden herkend, ondanks het feit dat een prostituee primair benaderd wordt als wetsovertreder – in voorkomende gevallen de strafwet of de relevante Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). In de gevallen waarin het evident is dat slachtoffers gedwongen zijn tot het plegen van misdrijven kan volgens de Aanwijzing van het OM worden gedacht aan een sepot, het vorderen van schuldigerklaring zonder oplegging van straf (artikel 9a Sr), of het toepassen van strafuitsluitingsgronden dan wel strafvermindering.⁴³

Doorlaatverbod

Het doorlaatverbod houdt in dat de politie en het Openbaar Ministerie (OM) het delict niet mogen laten voortduren wanneer dat in de weg staat om slachtoffers uit hun situatie te halen. De oorsprong van het doorlaatverbod in Nederland ligt in een motie (Rouvoet) die de Tweede Kamer in 1998 aanvaardde. Deze

39 Van deze mogelijkheid wordt zeer weinig gebruik gemaakt, zie hierover nader Noteboom & Dettmeijer-Vermeulen 2015.

40 Klaver, Van der Leun & Schreijenberg 2013.

41 Zie art. 26 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99; artikel 8 van de EU-Richtlijn mensenhandel (niet-vervolging en niet-bestrafing); zie verder *Nationaal Rapporteur 2009 (Zevende rapportage mensenhandel)*, Hoofdstuk 6 (pp. 229-275). Zie ook Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2013.

42 Nationale Ombudsman 2 november 2015, 2015/158 ('CJIB en CVOM schieten tekort door geen maatwerk te leveren bij boetes als gevolg van uitbuiting').

43 OM Aanwijzing mensenhandel, in werking sinds 1 juli 2013 (2013A012), *Stcrt.* 2013, 16816.

motie behelste een algemeen verbod op het doorlaten van personen dat ook bij een zwaarwegend opsporingsbelang niet aanvaardbaar wordt geacht.⁴⁴ Doorlating is niet toegestaan wanneer voldoende wetenschap bestaat omtrent gevallen van mensensmokkel, mensenhandel en wederrechtelijke vrijheidsberoving waarbij de menselijke waardigheid direct in het geding is, aldus de motie. Mocht zich een dergelijk geval voordoen, dan bestaat de verplichting tot ingrijpen ter beëindiging van die situatie.⁴⁵ Zelfs zwaarwegende opsporingsbelangen, zoals de tracering en aanhouding van leidinggeevenden van een organisatie en het achterhalen van de structurele werkwijze, leiden niet tot opheffing van die verplichting. Het doorlaatverbod leidt in sommige gevallen tot vroeg- of zelfs voortijdig moeten ingrijpen, waardoor breder opsporingsonderzoek naar organisatoren, leidinggeevenden en achterliggende werkwijze kan worden gefrustreerd. Belangrijke (potentiële) verdachten kunnen op deze wijze aan aanhouding ontkomen.

Ten aanzien van een in absolute termen gesteld doorlaatverbod heeft de Nationaal Rapporteur in eerdere rapportages op het risico gewezen dat de politie steeds vaker voor het dilemma wordt gesteld dat zij meer ziet, maar wegens capaciteitsgebrek niet kan ingrijpen in een mensenhandelsituatie.⁴⁶ Hoewel het doorlaatverbod voorschrijft dat elk signaal van mensenhandel direct moet worden onderzocht, kan het in de praktijk voorkomen dat het enige tijd duurt voordat een mensenhandelonderzoek wordt gestart. Een absoluut verbod lijkt in de praktijk dan ook niet altijd te worden toegepast. De Nationaal Rapporteur heeft daarom eerder aanbevolen om de reikwijdte en de uitwerking van de motie Rouvoet voor de rechtspraktijk nog eens aan een nadere en bredere beschouwing te onderwerpen.⁴⁷ Deze aanbeveling is nu nog steeds relevant.

5.2.2 Strafbaarstelling mensenhandel – internationale grondslagen

Nederlandse wetgeving over mensenhandel is grotendeels gebaseerd op internationale afspraken. Voor de meest recente Nederlandse mensenhandelwet- en regelgeving is vooral een aantal bindende afspraken in VN- en EU-verband van belang, zoals het VN-Protocol inzake de preventie, bestrijding en bestrafing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel (2000)⁴⁸, en de bovengenoemde EU-richtlijn mensenhandel. Deze instrumenten verplichten onder meer om mensenhandel strafbaar te stellen en te bestrijden, gericht op iedere vorm van uitbuiting van personen, ongeacht de sector waarin dit gebeurt. Niet alleen uitbuiting in de prostitutie, maar ook uitbuiting in andere sectoren en gedwongen orgaandonatie⁴⁹ vallen onder het internationaal gehanteerde begrip mensenhandel. Deze instrumenten vormen de grondslagen van artikel 273f Sr. Onder mensenhandel wordt in het VN-Protocol verstaan:

44 Motie Rouvoet, *Kamerstukken II 1998/99*, 25 403, nr. 30.

45 In een brief zet de Minister van Justitie uiteen dat wanneer sprake is van mensenhandel (mensonwaardige omstandigheden) in geen enkel geval mag worden afgezien van aanhouding, brief van 12 april 1999, *Kamerstukken II 1998/99*, 25 403, nr. 35.

46 *Nationaal Rapporteur 2009 (Zevende rapportage mensenhandel)*, p. 344. De Nationaal Rapporteur verrichtte ten behoeve van de Zevende rapportage onderzoek naar 'plankzaken' mede omdat de aanwezigheid van zulke zaken zich geenszins verhoudt tot de gestelde prioriteiten voor mensenhandel door overheid, politie en justitie, en het doorlaatverbod.

47 *Nationaal Rapporteur 2004 (Derde rapportage mensenhandel)*, aanbeveling 62 (p. 240).

48 Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestrafing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (hierna: VN-Palermo Protocol).

49 Zie ook *Nationaal Rapporteur 2012 (Orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap)*.

‘het werven, vervoeren, overbrengen van en het bieden van onderdak aan of het opnemen van personen, door dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, machtsmisbruik of misbruik van een kwetsbare positie of het verstrekken of in ontvangst nemen van betalingen of voordelen teneinde de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap heeft over een andere persoon, ten behoeve van uitbuiting.’

Dezelfde definitie van mensenhandel is opgenomen in het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel.⁵⁰ Volgens het Protocol omvat ‘uitbuiting’ ten minste de uitbuiting in prostitutie van anderen of andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen arbeid of diensten, slavernij of praktijken die vergelijkbaar zijn met slavernij, onderworpenheid of de verwijdering van organen. Ook vermeldt het Protocol uitdrukkelijk dat de instemming van een slachtoffer van mensenhandel met de beoogde uitbuiting irrelevant is wanneer een van de hierboven genoemde middelen zijn gebruikt.⁵¹

5.2.3 Dwang, vrijwilligheid en uitbuiting

Om bij meerderjarige slachtoffers van mensenhandel te kunnen spreken moet sprake zijn van een vorm van dwang. Dwangmiddelen vormen in artikel 273f Sr een onderdeel van de relevante delictsomschrijvingen. Dwangmiddelen zijn in artikel 273f lid 1 sub 1 Sr opgesomd:

‘dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft’

Het kan gaan om gewelddadige dwangmiddelen en om manipulatieve dwangmiddelen. Gewelddadige dwangmiddelen tasten zelf direct de lichamelijke integriteit van een slachtoffer aan, of bedreigt deze.⁵² Manipulatieve dwangmiddelen zijn niet direct gewelddadig van aard, maar kunnen uiteindelijk voor het slachtoffer dezelfde impact hebben als het gebruik van geweld of dreiging daarmee. Deze dwangmiddelen lijken subtieler maar kunnen niettemin een situatie doen ontstaan waarin een slachtoffer zich gevangen voelt en daarom geen vrije keuze kan maken. Deze vormen van – vaak- psychisch geweld laten geen fysieke sporen na en zijn daarom op het eerste gezicht lastiger te bewijzen.⁵³

50 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99.

51 Art. 3 VN-Palermo Protocol.

52 Hierbij moet worden gedacht aan seksueel geweld, niet-seksueel fysiek geweld, dreiging met (seksueel) geweld en fysieke opsluiting, zie *Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse)*, p. 54.

53 Hierbij moet worden gedacht aan verschillende middelen, of een combinatie daarvan, zoals misleiding ten aanzien van de bestemming van de opbrengsten, misleiding of misbruik ten aanzien van een liefdes- of vriendschappelijke relatie; het verbaal beledigen, vernederen of kleineren van een slachtoffer; misbruik maken van een zwakke economische, psychische of sociale positie van een slachtoffer (bijvoorbeeld geldgebrek, illegaliteit, zwakbegaafdheid, drugsverslaving) en het psychisch onder druk zetten van een slachtoffer (bijvoorbeeld door (fictieve) schulden, dreigen met doorvertellen van prostitutiewerkzaamheden, dreigen met inschakelen van de kinderbescherming, creëren van een situatie van afhankelijkheid door bijvoorbeeld financieel, onderdak, innemen van een paspoort of toedienen van drugs), zie *Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse)*, p. 54.

Dat het dwangmiddel tegen het slachtoffer zelf wordt gebruikt, wordt niet vereist. Een middel kan immers tegen een derde worden gebruikt om een ander over te halen of een ander te doen toegeven aan de wil van de dader. Wanneer sprake is van een dwangmiddel, is instemming met de uitbuiting niet meer relevant. Dat geldt voor minderjarigen per definitie: het gebruik van dwangmiddelen is immers niet relevant wanneer sprake is van slachtoffers jonger dan achttien jaar. Ook zonder gebruik van dwang is bijvoorbeeld het huisvesten van een minderjarige met het oogmerk van uitbuiting strafbaar als mensenhandel,⁵⁴ of de minderjarige daar nu mee instemt of niet. Dwang is ook niet vereist bij het aanwerven, medenemen of ontvoeren van iemand – ook volwassenen – met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling (art. 273f lid 1 sub 3 Sr, zie hierover hierna uitgebreid §5.3.1).

Kwetsbare positie

Bij de implementatie van de EU-richtlijn mensenhandel uit 2011 verscheen bij de laatste wetwijziging van artikel 273f Sr in 2013 een nieuw lid waarin duidelijk wordt dat onder een *kwetsbare positie* ook moet worden begrepen 'een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.'⁵⁵ De term is zowel relevant voor de invulling van het delictsbestanddeel 'misbruik van een kwetsbare positie', als de invulling van de strafverzwarende omstandigheid uit lid 3 sub 2 dat mensenhandel is gepleegd ten aanzien van een persoon bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt.⁵⁶ De wetgever heeft er voor gekozen om de definitie van dit begrip op te nemen in artikel 273f Sr omwille van een eenduidige implementatie van de EU-richtlijn mensenhandel:

'Artikel 273f Sr kent zowel het middel "misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht" als "misbruik van een kwetsbare positie". Deze bestanddelen overlappen elkaar grotendeels en in de rechtspraktijk worden zij dan ook vaak door elkaar gebruikt. Uit de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie volgt dat aan beide bestanddelen een ruime betekenis wordt gegeven. Zij beogen ruime bescherming te bieden aan slachtoffers (vgl. bijv. Hoge Raad 18 april 2000, LJN: ZD1788, NJ 2000, 443 en Hoge Raad 8 september 2010, LJN: BJ3537). Een kwetsbare positie kan onder andere het gevolg zijn van illegale binnenkomst of illegaal verblijf, ongedocumenteerde status, verslaving of een psychische of lichamelijke handicap. Ter voorkoming dat de definitie uit de richtlijn een beperkende werking zou hebben, stel ik voor te spreken van "mede begrepen". De omschrijving uit de richtlijn vormt zodoende de ondergrens. Het staat lidstaten vanzelfsprekend vrij om slachtoffers een ruimere strafrechtelijke bescherming te bieden.'⁵⁷

Mondige prostituee in Nederland

In relatie tot de seksindustrie spreken de wetgever en de Hoge Raad van een uitbuitingssituatie indien de betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige

54 HR 20 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1174. Zie hierover Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen 2014.

55 Hof Leeuwarden 29 mei 2012, 24/00032380-09 (niet gepubliceerd). Art. 273f lid 6 Sr. Zie hierover *Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse)*, p. 123 e.v.

56 Misbruik van een kwetsbare positie lijkt tot nu toe niet expliciet als strafverzwarende omstandigheid te worden genoemd in de tenlastelegging en komt dan ook bij de bewezenverklaring niet terug.

57 *Kamerstukken II 2011/12, 33 309, nr. 3 (MVT)*. (Implementatie richtlijn 2011/36/EU), p. 16.

prostituée) in Nederland pleegt te verkeren.⁵⁸ En dus niet van een ‘mondige Nederlandse prostituee’.⁵⁹ Met het woord ‘mondig’ wordt in de wetgeschiedenis bedoeld op een zekere rijpheid die de betrokkene in staat stelt de gevolgen van zijn handelingen te overzien en zelfstandig beslissingen te nemen; elders in de wetgeschiedenis wordt ook het woord ‘volwassen’ gebruikt. ‘Bij zeer jeugdige personen is die rijpheid veelal nog niet aanwezig.’⁶⁰

Voor de uitleg van wat met een uitbuitingssituatie wordt bedoeld, zijn toelichtingen bij eerdere wetgeving relevant, met name over de invulling van de term ‘misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht’ -  en van de in artikel 273f Sr genoemde dwangmiddelen. Aan dit dwangmiddel werd oorspronkelijk het criterium van de ‘mondige prostituee’ in Nederland gekoppeld. De memorie van toelichting noemt als voorbeelden van een situatie waarin iemand verkeert of komt te verkeren die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostituee in Nederland pleegt te verkeren, personen uit het buitenland, drugsverslaafden en zeer jonge personen.⁶¹ In de memorie van antwoord worden de voorbeelden aangevuld met personen die schulden hebben omdat zij de reis naar Nederland zelf moesten betalen of personen die niet beschikken over een eigen paspoort, waarvan het visum is verlopen of die niet beschikken over eigen financiële middelen.⁶² Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat een illegale verblijfsstatus van iemand op zichzelf volstaat voor het bewijs dat hij of zij zich in een kwetsbare positie bevindt.⁶³

Ook iemand die niet kan communiceren in een over en weer begrijpelijke taal, kan kwetsbaar zijn. In een zaak over een raamprostitutiebedrijf oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat de gemeente Amsterdam inderdaad het voorschrift had mogen hanteren dat de exploitant en prostituee in een voor beide begrijpelijke taal moeten kunnen communiceren. Naar het oordeel van de Afdeling is dit taalvereiste een geschikt en effectief middel dat bijdraagt aan de signaalfunctie van de exploitant om gedwongen prostitutie en mensenhandel te melden. Niet vereist is dat de (buitenlandse) prostituee de Nederlandse taal machtig is, maar alleen dat zij zich ook in een andere voor de exploitant begrijpelijke taal verstaanbaar kan maken.⁶⁴ Er geldt dus geen taalvereiste zoals het Nederlands of Engels machtig zijn; het gaat erom dat betrokkenen elkaar moeten kunnen begrijpen.

De omstandigheid dat iemand een aantal malen naar het buitenland is gereisd staat aan een bewezenverklaring niet in de weg omdat de mogelijkheid zich aan een uitbuitingssituatie te onttrekken, de uitbuitingssituatie niet uitsluit.⁶⁵ Een uitbuitingssituatie kan ook bestaan als een prostituee geen zichtbare hekel heeft aan het werk, er het beste van probeert te maken, of bijvoorbeeld langer moet werken dan ze wil, of op tijdstippen moet werken wanneer ze geen zin heeft in het werk.⁶⁶

58 HR 5 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD5235, waarin wordt verwezen naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel waarmee art. 250ter (oud) Sr werd geïntroduceerd. Art. 250ter (oud) en art. 250a (oud) Sr zijn voorlopers van het huidige art. 273f Sr.

59 Alink & Wiarda 2010, p. 192.

60 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3 (MvT), p. 8.

61 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3 (MvT), pp. 3-4.

62 *Kamerstukken II* 1990/91, 21 027, nr. 5, p. 3.

63 Zie onder andere HR 5 februari 2002, LJN: AD5235. De Hoge Raad herhaalt het criterium in HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097; ECLI:NL:HR:2009:BI7099 (Chinese horeca), NJ 2010, 598 (m.nt. Y. Buruma).

64 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:168.

65 HR 21 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:1100.

66 Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8522.

Bij 'een kwetsbare positie' kan aan verschillende omstandigheden worden gedacht, waaronder het weggelopen zijn uit een (jeugd)inrichting of een drugsverslaving. In de considerans van de EU-richtlijn wordt nog een aantal factoren genoemd die ook bij de reikwijdte van dat begrip kunnen worden betrokken zoals geslacht, zwangerschap, gezondheidsproblemen of handicaps.⁶⁷ Te denken is ook aan illegaliteit,⁶⁸ verminderde geestelijke weerbaarheid⁶⁹ dan wel licht verstandelijk beperkt zijn (LVB-problematiek).⁷⁰ Uit de wetsgeschiedenis komen ook andere omstandigheden naar voren die mensen kwetsbaar maken, zoals het niet beschikken over eigen financiële middelen, een eigen paspoort, en schulden die zijn aangegaan, bijvoorbeeld om de reis naar Nederland te betalen.⁷¹ Ook armoede, sociale isolatie en analfabetisme kan maken dat iemand kwetsbaar is. Het kan gaan om kwetsbaarheden die al bestaan en kwetsbare posities die worden gecreëerd (zie over kwetsbaarheid, risicofactoren en slachtofferschap nader [Hoofdstuk 7, §7.2](#)).

Minderjarigen – personen jonger dan achttien jaar – worden per definitie als bijzonder kwetsbaar beschouwd.⁷² Een kind voldoet dan ook per definitie niet aan dit criterium van de mondige prostitutee.⁷³ Bij prostitutie door minderjarigen is een klant strafbaar op grond van artikel 248b Sr als de minderjarige zestien of zeventien jaar is, of op grond van andere zedendelicten als het slachtoffer nog jonger is.⁷⁴

Uitbuiting

Mensenhandel is gericht op uitbuiting.⁷⁵ Uit de term 'oogmerk' in de wetsbepaling volgt dat voor een bewezenverklaring uitbuiting nog niet hoeft te hebben plaatsgevonden. Het begrip 'uitbuiting' wordt

-
- 67 Considerans (12) EU-richtlijn mensenhandel. De Richtlijn strafvordering mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting (OM) geeft als voorbeeld van bijzondere kwetsbaarheid – als strafverzwarende omstandigheid - 'verstandelijk/lichamelijk gehandicapt', *Stcr.* 2010, 13 154.
- 68 HR 18 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1788, r.o. 3.3.1, HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, r.o. 2.4.3 en 2.6.2 en HR 5 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD5235, r.o. 5.5 en 5.8.
- 69 Hierbij is ook te denken aan een autistische stoornis, zie bijvoorbeeld Rb. Zutphen 21 augustus 2012, ECLI:NL:RBZUT:2012:BX5202.
- 70 Bijvoorbeeld Rb Den Haag, 29 juni 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX0466.
- 71 Zie *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3, pp. 3-4 en 8, *Kamerstukken I* 1990/91, 21 027, nr. 5, p. 3 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 309, nr. 3, p. 16.
- 72 In de EU-Richtlijn wordt een kind, een persoon jonger dan achttien jaar beschouwd als een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, art. 2 lid 6 EU-richtlijn mensenhandel.
- 73 Zie bijvoorbeeld Rb. Oost-Brabant 23 juli 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:4436 waarin de rechtbank overweegt dat 'de vergelijking met een mondige prostitutee in Nederland op een wezenlijk onderdeel al spaak loopt gelet op de minderjarigheid van [slachtoffer 1]. Alleen al het gegeven dat [slachtoffer 1] slechts 15 jaar was toen zij in ruil voor geld seks had met klanten die door verdachte werden geregeld, wringt met de vergelijking van het legale werk dat een mondige prostitutee in Nederland verricht. Dat wordt naar het oordeel van de rechtbank versterkt door de volgende omstandigheden: 'de auditie', de verdiensten, de onveilige seks, de gratis seks met verdachte en het meermalen maken van foto's en films tijdens de seks die zij hadden'. Zie ook Rb. Limburg 12 juni 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:4969 : 'Verdachte heeft samen met een ander een 14-jarig meisje en een 15-jarig meisje laten werken als prostitutee. De medeverdachte haalde de meisjes over om seks te hebben voor geld. Zij stemden hierin toe, maar door hun jonge leeftijd kunnen deze meisjes niet worden beschouwd als mondige vrouwen die in vrijheid kiezen voor prostitutiewerk.'
- 74 Over deze thematiek verscheen in 2015 het rapport van de [Nationaal Rapporteur 2015 \(De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling\)](#).
- 75 *Kamerstukken II* 1988/89, 21 027, nr. 3, p. 2 (MvT). Zie ook Het Nationaal Actieplan Mensenhandel, *Kamerstukken II* 2004/05, 28 638, nr. 13.

in artikel 273f lid 2 Sr uitgelegd in de vorm van een niet-limitatieve opsomming van hetgeen ten minste⁷⁶ onder uitbuiting kan worden verstaan: uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, slavernij en met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. De term 'uitbuiting' wordt in de wet niet nader gedefinieerd. Wanneer van uitbuiting kan worden gesproken, heeft de wetgever aan de rechter overgelaten. Het Chinese horeca-arrest vormt hierbij een belangrijke leidraad. Deze zaak betrof een verdenking van uitbuiting van illegale Chinezen. Zij waren onder slechte omstandigheden werkzaam bij een restaurant; ze sliepen met velen op een kamer, maakten lange werkdagen en hadden geen vrije dagen. In dit arrest heeft de Hoge Raad de term 'uitbuiting' nader ingevuld:⁷⁷

'De vraag of - en zo ja, wanneer - sprake is van 'uitbuiting' in de zin van art. 273a (oud) Sr, is niet in algemene termen te beantwoorden, maar is sterk verweven met de omstandigheden van het geval. Daarbij komt in een geval als i.c. o.m. betekenis toe aan de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor betrokkene meebrengt, en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd.'

De aard van het te verrichten werk is bij mensenhandel in de seksindustrie van groot gewicht aangezien bij mensenhandel in de prostitutie niet alleen de persoonlijke vrijheid maar ook de lichamelijke integriteit meestal in het geding is.⁷⁸ Bij mensenhandel in de seksindustrie is daarom al snel sprake van uitbuiting.⁷⁹ Dat maakt dat het toepassingsbereik van de norm ook daadwerkelijk samenviel met de gedragingen die de strafwetgever beoogde aan te pakken.

Slechte woon- en werkomstandigheden zijn dan ook in principe niet relevant voor een bewezenverklaring van uitbuiting in de seksindustrie.⁸⁰ Er zijn niettemin meerdere uitspraken waarbij de rechter nadere overwegingen wijdt aan (arbeids)omstandigheden, leef- en huisvestingsomstandigheden en economisch voordeel.⁸¹ Als er sprake is van gedwongen seksuele diensten zijn – voor een bewezenverklaring van mensenhandel – factoren als slechte arbeidsomstandigheden juridisch echter niet relevant. Dit

76 Art. 273f Sr implementeert mede het VN-Protocol, inclusief de bewoordingen 'uitbuiting omvat ten minste [...] in art. 273f lid 2 Sr. De term 'ten minste' in art. 273f lid 2 Sr geeft aan dat het hier gaat om een niet-limitatieve opsomming. De Nederlandse wetgeving is internationaal gezien hierin uniek. Op grond van het legaliteitsbeginsel wordt in de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Model Law against Trafficking in Persons (2009) gesteld dat andere vormen van uitbuiting expliciet in nationale wetgeving moeten worden opgenomen.

77 HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097; ECLI:NL:HR:2009:BI7099 (concl. A-G Knigge).

78 Meestal, omdat gegeven het delictsbestanddeel 'oogmerk van uitbuiting' uitbuiting nog niet hoeft te hebben plaatsgevonden. Het kan ook om de fase voorafgaand aan de uitbuiting gaan, bijvoorbeeld vervoeren of huisvesten.

79 Zie ook de conclusie van AG Machielse bij HR 17 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4004, NJ 2012/68.

80 *Nationaal Rapporteur 2007 (Vijfde rapportage mensenhandel)*, p. 21 e.v. Zo ook Beijer 2010.

81 Zie bijvoorbeeld Rb. Utrecht 11 november 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BU4728, Rb. Amsterdam 21 september 2010, 13-411071-09 (niet gepubliceerd), Rb. Amsterdam 10 september 2010, 13-527384-08; 13-527405-07; 13-527406-07 (niet gepubliceerd) en Rb. Zutphen 21 augustus 2012, ECLI:NL:RBZUT:2012:BX5202. Dit zijn volgens de NR echter overwegingen die niet passen in de context van gedwongen prostitutie. Zie ook *Nationaal Rapporteur 2009 (Zevende rapportage mensenhandel)*, p. 454. Ook AG Hartevelde gaat er in zijn conclusie bij HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:529 vanuit dat de Chinese horeca-criteria van toepassing zijn bij seksuele uitbuiting en dat 'het feit dat een prostituee slechts een kwart van haar verdiensten mag behouden, in de regel financiële uitbuiting oplevert' naar Nederlandse maatstaven niet onbegrijpelijk is. Zie ECLI:NL:PHR:2015:2590.

blijkt ook uit een recente overweging van de Rechtbank Noord-Nederland: ‘Wanneer sprake is van gedwongen tewerkstelling in de seksindustrie, volgt uit de jurisprudentie dat per definitie sprake van uitbuiting is, nu de lichamelijke integriteit van het slachtoffer hierbij altijd in het geding is.’⁸²

5.2.4 Strafbaarstelling van klanten van slachtoffers van mensenhandel

Het Wetboek van Strafrecht voorziet niet in een aparte strafbaarstelling van klanten die gebruik maken van seksuele diensten van mensen die daartoe worden gedwongen. In de Negende rapportage mensenhandel en tijdens de consultatie over de implementatie van de EU-richtlijn mensenhandel (2011/36/EU) heeft de Nationaal Rapporteur aanbevolen te voorzien in een aparte strafbaarstelling van de prostituant die gebruik maakt van de diensten van uitgebuite prostituees.⁸³ Ook het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel biedt hiervoor aanknopingspunten.⁸⁴

De minister van VenJ heeft vervolgens gesteld de aanbeveling ten aanzien van het strafbaar stellen van klanten niet over te nemen. De minister stond namelijk op het standpunt dat het Wetboek van Strafrecht reeds een bepaling kent op grond waarvan degene die gebruik maakt van diensten van een prostituee die slachtoffer is van mensenhandel, strafbaar is, en verwees in dit verband naar artikel 273f lid 1 sub 6 en sub 8 Sr.⁸⁵ Op grond van die bepalingen is strafbaar het ‘opzettelijk voordeel trekken uit uitbuiting’ respectievelijk uit ‘seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling’ (waar het gaat om minderjarigen). Volgens de minister zijn er situaties denkbaar waarin de klant van prostitutie zich aan de gedraging het opzettelijk voordeel trekken uit uitbuiting schuldig maakt, en denkt daarbij bijvoorbeeld aan het geval waarin tegen een verdacht lage prijs seksuele diensten van een prostituee worden afgenomen.⁸⁶

De kern van de verwijtbaarheid ligt bij de strafbaarstelling van klanten van slachtoffers evenwel elders. Deze ziet niet zozeer op de intentie om voordeel te trekken - een financieel slaatje slaan uit de uitbuiting) zoals strafbaar gesteld in artikel 273f lid 1 sub 6 Sr - maar op de persoon die, terwijl hij weet of had moeten weten dat een ander slachtoffer is van mensenhandel, toch de beslissing neemt om gebruik te maken van zijn of haar seksuele diensten. Daarmee wordt gebruik gemaakt van diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest, en waardoor grondrechten als de lichamelijke en geestelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid worden geschonden. Dergelijke prostituanten vallen niet zonder meer onder het begrip ‘voordeel trekken’ uit het mensenhandelartikel 273f lid 1 sub 6 Sr.⁸⁷

Het initiatiefwetsvoorstel van de leden Segers (CU), Volp (PvdA) en Kooiman (SP) dat strekt tot strafbaarstelling van misbruik van prostituees die slachtoffer van mensenhandel zijn (34 091) ligt in de lijn van de aanbeveling van de Nationaal Rapporteur. Het gaat de Nationaal Rapporteur om het strafbaar stellen

82 Rb. Noord-Nederland 13 mei 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:2306. Zie ook Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2015.

83 Zie *Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel)*, p. 59 e.v.

84 Art. 19 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99, geeft staten in overweging klanten strafbaar te stellen indien ze gebruik maken van de diensten van een prostituee van wie zij weten dat het een slachtoffer mensenhandel is.

85 Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II 2012/13*, 33309, nr. 6, p. 7 e.v.

86 *Kamerstukken II 2012/13*, 33 309, nr. 6, p. 8.

87 Zie hierover uitgebreid Lindenberg 2014. Lindenberg wijst er op dat de wetsgeschiedenis en uitleg van onderdelen van het misdrijf niet tot een eenduidige interpretatie hebben geleid. Uit de quickscan volgt dat bij een aantal casussen in verschillende interpretaties geen sprake is van strafbaarheid.

van de klant wanneer sprake is van *mensenhandel*, niet van de klant van een prostituee als zodanig – zoals in het vaak genoemde ‘Zweedse prostitutiemodel’ waarin prostituanten zonder meer strafbaar zijn. Prostitutie is immers geen synoniem voor mensenhandel. De reden voor de aanbevolen strafbaarstelling is het verwijtbaar gebruik maken van diensten waarvoor een ander niet uit vrijheid kiest.⁸⁸

De strafbaarstelling zoals oorspronkelijk in het initiatiefwetsvoorstel geformuleerd, had potentieel een groot bereik. Die betrof namelijk diegenen die seksuele handelingen verricht met een ander, ‘terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich [onder dwang] beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling’ (curs. NR). Met dwang worden omstandigheden bedoeld uit het mensenhandelartikel.⁸⁹ Daarbij kan het dus ook om misbruik van een kwetsbare positie gaan hetgeen de prostituut redelijkerwijs had moeten vermoeden.

De Afdeling Advisering van de Raad van State achtte het voor een prostituut in de schuldvariant onvoldoende voorzienbaar wanneer diegene strafrechtelijk aansprakelijk zou zijn.⁹⁰ Deze zorg werd blijkens de behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer gedeeld door een aantal partijen.⁹¹ Niettemin onderschrijft een meerderheid in de Tweede Kamer het uitgangspunt van strafbaarstelling van prostituuten die misbruik maken van gedwongen prostitutees. Na een nota van wijziging luidt het wetsvoorstel voor een nieuw artikel 273g Sr nu:

- ‘1. Hij die seksuele handelingen verricht met een ander, terwijl hij weet of *ernstige redenen heeft om te vermoeden* (curs. NR) dat die ander zich onder de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, bedoelde omstandigheden beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie indien degene ten aanzien van wie het in het eerste lid omschreven feit wordt gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.’

De terminologie ‘ernstige redenen om te vermoeden’ gaat verder dan (voorwaardelijk) opzet. Van voorwaardelijk opzet is sprake indien de prostituut bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de prostitué(e) slachtoffer is van mensenhandel. ‘Ernstige redenen om te vermoeden’ betreft bewuste schuld. Dat betekent dat iemand pas strafbaar is als het niet anders kan dan dat diegene zich bewust was van het slachtofferchap van mensenhandel. Het gaat om de zwaarste vorm van schuld. Het verschil met gewone culpa (het

88 Het advies van de Nationaal Rapporteur in reactie op het initiatiefvoorstel strafbaarstelling van misbruik van prostitué(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel (34 091) van de leden Segers, Rebel en Kooiman van 26 januari 2015, is te lezen op de website van de Nationaal Rapporteur, www.nationaalrapporteur.nl.

89 Het betreft ‘de in artikel 273f, eerste lid, onder 1°, bedoelde omstandigheden.’

90 Daarbij merkt de Raad van State op dat de opzetvariant een brede reikwijdte kan hebben omdat deze ook de gevallen omvat waarin de prostituut bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de prostitué(e) slachtoffer is van mensenhandel (voorwaardelijk opzet), *Kamerstukken II 2015/16*, 34 091 nr. 4. De Raad voor de rechtspraak laat zich in dezelfde zin uit, en geeft aan dat bij een ruime uitleg van ‘weten’ het ‘redelijkerwijs moet vermoeden’ niet of minder nodig is, 34 091 nr. 8.

91 Amendement van de leden Van Oosten en Berndsens-Jansen om de schuldvariant uit het voorstel te verwijderen, *Kamerstukken II 2015/16*, 34 091 nr. 12.

redelijkerwijs moeten vermoeden) is dat gewone onachtzaamheid of onoplettendheid niet tot strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt.⁹² Het gewijzigde wetsvoorstel ligt nu voor in de Eerste Kamer.⁹³

5.3 Mensenhandel, prostitutie en slachtofferschap

Of, en zo ja waar de grens ligt tussen prostitutie en slachtofferschap van mensenhandel is regelmatig onderwerp van discussie. Mensenhandel is gericht op uitbuiting voor financieel gewin. Uitbuiting en prostitutie zijn geen synoniemen van elkaar. Landen die partij zijn bij verdragen tegen mensenhandel moeten mensenhandel strafbaar stellen, maar de aan artikel 273f Sr ten grondslag liggende verdragen schrijven niet voor hoe in nationaal recht met prostitutie moet worden omgegaan in relatie tot mensenhandel. Zo bevatten het VN-Protocol noch het Verdrag van de Raad van Europa een definitie van ‘exploitation’ ofwel uitbuiting.⁹⁴ Aan het ontbreken van een definitie liggen verschillende visies op mensenhandel in relatie tot prostitutie ten grondslag.⁹⁵ De *Legislative Guide* bij het VN-Palermo Protocol vermeldt dat ‘exploitation of prostitution’ niet strafbaar hoeft te worden gesteld, ‘although in some cases supplementary offences may support the purposes of the Protocol and States parties are free to adopt or maintain them if they wish to do so’.⁹⁶ ‘Dealing with prostitution and related matters outside of the scope of trafficking in persons is specifically reserved for the laws and policies of individual States parties.’⁹⁷ Uit de toelichting bij het Verdrag van de Raad van Europa blijkt dat de terminologie ‘exploitation of the prostitution of others’ en ‘other sexual exploitation’ ook in dat verdrag niet zijn gedefinieerd ‘which is therefore without prejudice to how States Parties deal with prostitution in domestic law’.⁹⁸

Deze internationale context maakt al duidelijk dat over de inhoud van begrippen als mensenhandel, prostitutie en uitbuiting verschillend wordt gedacht (zie hierover verder [Hoofdstuk 3](#)). In Nederland wordt een onderscheid gemaakt tussen prostitutie en mensenhandel: exploitatie van vrijwillige prostitutie door volwassenen mag, gedwongen prostitutie is strafbaar als mensenhandel (zie over het Nederlandse prostitutiebeleid en –regelgeving [Hoofdstuk 4](#)). De reikwijdte en strekking van de strafbaarstelling van mensenhandel in de seksindustrie zijn nauw verweven met het Nederlandse prostitutiebeleid. Vanaf het eind van de negentiende eeuw laat het Nederlandse overheidsbeleid een beweging zien van achtereenvolgens reglementeren, criminaliseren, gedogen en reguleren, stellen Alink en Wiarda: ‘Deze

92 Derde nota van wijziging, *Kamerstukken II* 2015/16, 34091 nr. 16.

93 Gewijzigd voorstel van wet, *Kamerstukken I*, 2015/16, 34091, A.

94 UNODC publiceerde in 2015 een Issue Paper *The concept of exploitation in the Trafficking in Persons Protocol*, UNODC 2015.

95 Voor een beschrijving van de discussie over mensenhandel in relatie tot het VN-Protocol, zie Gallagher 2010, Hoofdstuk 1, pp. 12-53.

96 UNODC 2004, (Legislative Guide for the Implementation of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime) pp. 268-269.

97 Zie ook de ‘interpretative notes’ bij het Protocol, UN Doc. A/55/383/Add.1, §64: ‘The *travaux préparatoires* should indicate that the Protocol addresses the exploitation of the prostitution of others and other forms of sexual exploitation only in the context of trafficking in persons. The terms “exploitation of the prostitution of others” or “other forms of sexual exploitation” are not defined in the Protocol, which is therefore without prejudice to how States Parties address prostitution in their respective domestic laws.’

98 ‘Explanatory notes’ bij het Verdrag van de Raad van Europa, §88. In dezelfde paragraaf wordt ook uitgelegd ‘As regards “the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation”, it should be noted that the Convention deals with these only in the context of trafficking in human beings.’ Zie ook UNODC 2015, p. 27 e.v.

in de tijd gewijzigde maatschappelijke en politieke opvattingen over (de exploitatie van) prostitutie hebben hun weerslag gehad op de strafwetgeving inzake mensenhandel. Zo betrof mensenhandel in eerste instantie uitsluitend handel ten behoeve van de prostitutie, en aanvankelijk alleen vrouwenhandel. Veel later pas wordt onder invloed van internationale ontwikkelingen het begrip mensenhandel verbreed'.⁹⁹

Mensenhandel is een misdrijf. Om aan te geven wat mensenhandel is, is in dit rapport de wettelijke strafbaarstelling als uitgangspunt genomen. De juridische normstelling kan niettemin anders zijn dan de subjectieve beleving van mensen. Dat kan er voor zorgen dat iemand zich geen slachtoffer voelt, maar het juridisch gezien wel is. Een kanttekening die bij het huidige juridische kader wordt geplaatst is dat elke grensoverschrijdende bemiddeling voor prostitutie als mensenhandel wordt beschouwd ongeacht of er sprake is van misleiding, dwang of uitbuiting, gezien het huidige artikel 273f lid 1 sub 3 Sr (over dit sublid, zie §5.3.1).¹⁰⁰ Een punt van kritiek dat hier mee samen hangt is dat het begrip *gedwongen prostitutie* niet beperkt is tot vormen van dwang als fysiek geweld en misleiding, maar ook wordt gebruikt voor situaties waarin mensen om economische motieven of bij gebrek aan andere economisch aantrekkelijke opties in de prostitutie werken.¹⁰¹

Het komt voor dat mensen ondanks een uitbuitingssituatie toch inkomsten verdienen waardoor ze er een zeker belang bij hebben de situatie ongewijzigd te laten.¹⁰² Er kan sprake zijn van ingewikkelde relaties tussen daders en slachtoffers, bijvoorbeeld wanneer zij affectieve relaties met elkaar onderhouden.¹⁰³ Waar het delict mensenhandel vanuit het perspectief van (georganiseerde) misdaad wordt beschouwd, worden relaties van prostituees vaak gewantwoord. Tegelijkertijd blijkt dat mensenhandel vaak is ingebed in intieme relaties waarin vrouwen juist evenzeer liefdesrelaties aangaan en deze op actieve wijze vormgeven en beïnvloeden. Terwijl prostituees – bijvoorbeeld in strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel – vervolgens als slachtoffer worden beschouwd, zien vrouwen zelf deze relaties dan ook niet per se als een uitbuitingsrelatie of als 'onvrijwillig'. Wanneer sprake is van geweld binnen een relatie doet de term 'huiselijk geweld' daarom mogelijk meer recht aan de betekenis die *prostituees zelf* toekennen aan deze liefdesrelaties.¹⁰⁴ Ook in de rechtspraak zijn er uitspraken waar geweld in een (liefdes)relatie wordt gekoppeld aan ruzie in de relatie en niet per definitie als dwangmiddel wordt bestempeld in het kader van mensenhandel.¹⁰⁵

99 Alink & Wiarda 2010, p. 179.

100 Zie bijvoorbeeld de brief van PROUD, 23 januari 2015 aan leden van de Tweede Kamer over de aangenomen motie van de CU en SGP die een wetenschappelijke vergelijking beoogt van verschillen in prostitutiebeleid van landen in Noordwest-Europa en het effect op de omvang van mensenhandel in de betreffende landen.

101 Wagenaar, Altink & Amesberger 2013, p. 79 e.v. Zie ook Wolbers 2015, waarin in de vraagstelling 'gedwongen prostitutie' wordt gedefinieerd als 'geen economische dwang. Het gaat uitsluitend om gedwongen worden door een persoon.'

102 Nationaal Rapporteur 2007 (Vijfde rapportage mensenhandel), p. 128.

103 Verhoeven e.a. 2013. Het komt voor dat relaties tussen samenwonende partners overeenkomsten tonen met huiselijk geweld, Verhoeven & Van Gestel 2013, p. 96.

104 Verhoeven & Van Gestel 2015.

105 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 4 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:2644; Rb. Amsterdam 1 november 2011, 13-693005-11 (niet gepubliceerd); Rb. Alkmaar 21 maart 2012, LJN: BV9569, Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse), p. 63.

Het blijft van belang om bij de beoordeling van de vraag of sprake is van mensenhandel door gebruik van bepaalde dwangmiddelen, de feiten in onderling verband te blijven zien.¹⁰⁶ En dan is het soms moeilijk voor te stellen dat huiselijk geweld niet zou leiden tot inperking van de mogelijkheid voor betrokkene om ten opzichte van verdachte vrije keuzes te maken, naar het criterium van de mondige prostituee in Nederland. Huiselijk geweld kan dan als een vorm van dwang worden gezien en dus als delictsbestanddeel van mensenhandel.

Het is echter niet altijd eenvoudig een duidelijke grens aan te geven tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie, en dus ook wanneer een situatie van vrijwilligheid overgaat in dwang en uitbuiting, of andersom. Mensenhandel is immers geen op zichzelf staande gebeurtenis maar vaak een geleidelijk proces dat uiteindelijk leidt tot een situatie van uitbuiting. In plaats van een *tegenstelling* tussen dwang en vrijwilligheid is het beeld vaak niet zo zwart-wit.¹⁰⁷ Er kan sprake zijn van dwang, er kan sprake zijn van vrijwilligheid, maar ook van situaties die zich daar tussenin bevinden. In het debat over mensenhandel en vrijwillige prostitutie worden de begrippen 'dwang' en 'vrijwilgheid' vaak tegenover elkaar gezet. Het blijft van belang te beseffen dat een proces van uitbuiting ineens of geleidelijk kan plaatsvinden en ook dat uitbuiting kan stoppen.

Ook de term 'misstand' roept verschillende associaties op, waarbij niet alleen wordt gedacht aan mensenhandel, maar ook aan situaties waarin sprake is van slechte voorwaarden waaronder een prostituee haar werk moet doen.¹⁰⁸ Slechte arbeidsomstandigheden kunnen de positie waarin iemand zich bevindt, niettemin kwetsbaar maken, ook voor uitbuiting.

Om nuances en gradaties van slachtofferschap aan te geven wordt buiten de juridische context ook wel een onderscheid gemaakt tussen seksuele en economische uitbuiting.¹⁰⁹ Bij het maken van dit onderscheid past de term 'economische uitbuiting' in de prostitutie bij benadering van prostitutie als (normaal) werk, waarbij gedacht moet worden aan onevenredig laag loon of inkomen, lange werktijden en factoren van afhankelijkheid.¹¹⁰ Bij seksuele uitbuiting gaat het dan om de mogelijkheid om klanten te weigeren, de onmogelijkheid om seksuele handelingen te weigeren en de onmogelijkheid om onveilige handelingen te kunnen weigeren. Dat betreft de seksuele dienstverlening als zodanig. Binnen deze categorieën worden voorbeelden genoemd en gewaardeerd tussen 'extreem' en 'matig'. Zo wordt bijvoorbeeld het incidenteel niet kunnen weigeren van klanten als 'matige' seksuele uitbuiting gezien, en als het nooit mogelijk is om te weigeren wordt dat beschouwd als 'extreem'. Naast omstandigheden die de seksuele dienstverlening als zodanig raken, zijn er omstandigheden die het inkomen betreffen, de werktijden en mate van afhankelijkheid wat betreft woonruimte. Wanneer een prostituee op de werk-

106 Hof Arnhem 19 oktober 2010, LJN: BO2994; het Hof Arnhem gebruikt het woord 'murw' om de gemoedstoestand van een slachtoffer te beschrijven die geen tegenstand kan bieden aan de constante dwang en druk die de verdachte op haar uitvoerende, *Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse)*, p. 59.

107 Verhoeven & van Straalen spreken van een continuüm waarop prostituees een positie innemen tussen dwang of uitbuiting en keuzevrijheid, Verhoeven & van Straalen 2015, p. 17.

108 Vgl. Gemeente Amsterdam, *Nota van uitgangspunten 2012-2017*, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen drie categorieën misstanden: gedwongen prostitutie/prostitutie door minderjarigen, overtreding van vergunningvoorschriften en arbeidsomstandigheden van prostituees.

109 Wagenaar, Altink en Amesberger 2013, p. 79 e.v. en *Bijlage 2*, p. 107 e.v.

110 Vgl. Dzjuban 2016 ('In practice, the fact that "sexual exploitation" is located within a sexual offences framework has meant that there is no conversation about which labour conditions in the sex industry might or might not be acceptable').

plek woont of in een huis van een derde (een exploitant bijvoorbeeld), onder slechte omstandigheden zonder privacy, zij haar adres niet weet en door deze huisvesting meer schulden krijgt, is er volgens dit model sprake van ernstige afhankelijkheid in de zin van economische uitbuiting.

Tegelijkertijd is het de vraag is of seksuele uitbuiting in gradaties van ernst kan worden gerangschikt. Zo lijkt het incidenteel niet kunnen weigeren van een klant in de kern neer te komen op het niet kunnen weigeren van een klant voor seksuele diensten. Het niet kunnen weigeren van een klant kan in die zin dus op zich al beschouwd worden als een vorm van seksuele uitbuiting. Seksuele diensten raken immers per definitie de lichamelijke integriteit.¹¹¹

5.3.1 Grensoverschrijdende prostitutie – art. 273f lid 1 sub 3 Sr

Bij het faciliteren van prostituees uit het buitenland om hier in Nederland te komen werken, was – in ieder geval tot een uitspraak van de Hoge Raad van 17 mei 2016¹¹² iemand al snel schuldig aan mensenhandel in de zin van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr. Iemand die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen voor prostitutie in een ander land is strafbaar op grond van deze bepaling. Dwang en uitbuiting zijn van oorsprong geen delictsbestanddelen en de handelingen aanwerven en medenemen worden in de rechtspraak breed uitgelegd. Zo valt bemiddeling van buitenlandse prostituees om – over de grens – naar Nederland te komen om hier als prostituee te werken, onder de term ‘aanwerven’.¹¹³ Dat kan ook door mannen of vrouwen via chat te benaderen¹¹⁴ en door advertenties te plaatsen waar vervolgens op gereageerd wordt.¹¹⁵ Daarnaast valt onder medenemen bijvoorbeeld ook het regelen van een vliegticket en het afhalen van het vliegveld.¹¹⁶ Het arrest van de Hoge Raad betekent dat het enkel over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken niet langer als mensenhandel kan worden gekwalificeerd. Voordat mogelijke consequenties van deze uitspraak worden besproken, volgt hieronder eerst een nadere toelichting op de bijzondere positie die de bepaling in het mensenhandelartikel inneemt.

Deze strafbaarstelling in lid 1 sub 3 van het huidige mensenhandelartikel heeft met name in het licht van de opheffing van het bordeelverbod in 2000 eind jaren negentig tot discussie geleid.¹¹⁷ Strafbaarheid van aanwerven op basis van vrijwilligheid en het toenmalige voorstel tot opheffing van het bordeelverbod – waardoor exploitatie van vrijwillige prostitutie in Nederland niet meer strafbaar zou zijn – werden als

111 Vgl. de Rechtbank Den Haag in 2015 dat, aangezien het vermeende slachtoffer niet hoefde te werken tijdens menstruatie en dagelijks slechts enkele vaste klanten had, het oordeel wordt ondersteund dat er geen sprake was van dwang, Rb. Den Haag 1 mei 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:5326.

112 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857. In deze uitspraak oordeelde de Hoge Raad dat de gedragingen uit sub 3 ‘alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld’ en dat “[u]itbuiting” moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel’ van sub 3.

113 Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 14 januari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:151, waarin een vader en dochter werden veroordeeld voor mensenhandel. Zij hadden buitenlandse vrouwen aangetrokken ten behoeve van prostitutie in een bordeel en escortservice; ‘verdachte en mededader hebben misbruik gemaakt van de omstandigheden dat de betrokken vrouwen in hun thuisland in een financieel slechte situatie verkeerden.’

114 Rb. Noord-Holland 11 februari 2013, (niet gepubliceerd, 15/740922-10).

115 Rb. Noord-Nederland 21 mei 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:CA1275.

116 HR 20 december 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3425.

117 Zie ook Gerritsma & Wijers 2003 (de strafbepaling in het huidige sub 3 strookt niet met de opheffing van het bordeelverbod in 2000).

onderling inconsistent beschouwd. De strafbepaling bleef echter behouden omdat amendering om deze inconsistentie weg te nemen, strijdig zou zijn met het Verdrag van Genève van 11 oktober 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen,¹¹⁸ waar deze strafbaarstelling uit voortvloeit. Dat verdrag verplicht namelijk tot strafbaarstelling van het aanwerven van een meerderjarige vrouw, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land.¹¹⁹ Het gaat hierbij om grensoverschrijdende vrouwenhandel waarbij de vrije wil van de vrouw, ook als ze meerderjarig is, niet langer relevant is. De binnenlandse handel werd door de verdragsopstellers bewust buiten de reikwijdte van het verdrag gelaten.¹²⁰

Met het ‘plegen van ontucht’ werd en wordt ‘prostitutie’ bedoeld.¹²¹ Het schrappen van sub 3 bij de opheffing van het bordeelverbod zou hebben moeten leiden tot opzegging van het verdrag. Nederland zou daarmee in het kader van het bestrijden van mensenhandel internationaal een ongewenst signaal afgeven.¹²² In dat verband is ook wel gesteld dat in deze bepaling mede het respect van Nederland voor het strafrechtelijke regime in een ander land met betrekking tot prostitutie tot uitdrukking komt.¹²³ De tekst van sub 3 bleef dan ook behouden, ook tijdens de parlementaire behandeling van de implementatie van het EU Kaderbesluit mensenhandel 2002 en VN Palermo Protocol uit 2000, dat aan de basis ligt van het huidige mensenhandelartikel. Volgens de toelichting bij deze wetswijziging konden aan de totstandkoming van het VN Palermo Protocol uit 2000 geen argumenten worden ontleend die ten aanzien

118 Stb. 1935, 598.

119 Artikel 1 van dit verdrag luidt: Gestraft wordt ieder, die, ter voldoening van eens anders lusten, een meerderjarige vrouw of meisje, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land, heeft aangeworven, medegenomen of ontvoerd, zelfs dan wanneer de verschillende handelingen, die de bestanddelen van het strafbare feit uitmaken, in verschillende landen gepleegd zijn. De poging is eveneens strafbaar. Hetzelfde is het geval, binnen de grenzen der wet, met voorbereidende handelingen; zie hierover nader [Nationaal Rapporteur 2009 \(Zevende rapportage mensenhandel\)](#), p. 458 e.v.; Beijer 2010.

120 Haveman 1998, p. 148.

121 Een eerdere bepaling ter uitvoering van het Verdrag uit 1933 bevatte de woorden ‘met het oogmerk die persoon in een ander land in de prostitutie te brengen’ (curs. NR) in desbetreffend deel van de strafbaarstelling (art. 250ter lid 1 sub 2, geldend tussen 1994 en 1 oktober 2000. Na de opheffing van het bordeelverbod veranderde de letterlijke tekst van de strafbepaling maar niet de strekking daarvan. Althans, dat blijkt niet uit de wetgeschiedenis. Strafbbaar werd ‘degene die een persoon aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die persoon in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling’ (curs. NR) (art. 250a lid 1 sub 2 Sr, vanaf 1 oktober 2000 tot 1 oktober 2002), twee jaar later aangevuld met de woorden ‘met of voor een derde tegen betaling’. Na de wetswijziging per 1 januari 2005, waarin het mensenhandelartikel werd uitgebreid tot vormen van uitbuiting buiten de seksindustrie, is de tekst van sub 3 tot op heden niet meer inhoudelijk veranderd.

122 *Kamerstukken II 1998/99*, 25 437, nr. 17: ‘De tekst van onderdeel 2° zal na amendering strijd opleveren met bovengenoemd Verdrag. De toevoeging «bedrieglijk» sluit immers de aanwerving met goedvinden uit. Dat betekent dat de totstandkoming van wetgeving zoals in het amendement voorgesteld zou moeten leiden tot opzegging van dit Verdrag.’ En: ‘Ik acht het niet wenselijk om het Verdrag van 1933 op te zeggen. Daarmee zou Nederland internationaal een verkeerd signaal afgeven. Er moet bij de tegenwoordig verhoogde aandacht voor de bestrijding van mensenhandel hier en in het buitenland geen enkel misverstand over bestaan dat Nederland de bestrijding daarvan ernstig neemt’, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 291, nr. 3. Zie ook Alink & Wiarda 2010, p. 199. ‘De regering is van oordeel dat de argumenten die destijds pleitten voor handhaving van deze bepaling nog steeds valide zijn (*Kamerstukken II 1998/99*, 25 437, nr. 17). Dit artikellid biedt een nuttig en aanvullend instrument in de bestrijding van mensenhandel, gericht op seksuele uitbuiting.’

123 Alink & Wiarda 2010, p. 227.

van deze bepaling zouden wijzen op een gewijzigd inzicht,¹²⁴ welke bepaling volgens de wetgever ‘nog steeds een nuttig en aanvullend instrument in de bestrijding van seksueel gerelateerde mensenhandel biedt’.¹²⁵

Sub 3 wordt uitgelegd als het feitelijk bieden van gelegenheid om zich te prostitueren in een ander land. Gezien de wetsgeschiedenis gaat het in sub 3 om een kaal verbod om iemand uit een ander land in Nederland – of andersom – in de prostitutie te brengen. Hierbij is al snel sprake van strafbaar handelen.¹²⁶ In sub 3 ligt het idee besloten dat buitenlandse vrouwen zich per definitie in een kwetsbare positie, ofwel een uitbuitingssituatie bevinden.¹²⁷ In relatie tot prostitutie spreken de wetgever en de Hoge Raad van een uitbuitingssituatie indien de betrokkene in een situatie verkeert die niet gelijk is aan de omstandigheden waarin een mondige prostitué(e) in Nederland pleegt te verkeren.¹²⁸ Dat impliceert dat buitenlandse prostituees in Nederland geen mondige prostituees kunnen zijn. Buitenlandse mannen of vrouwen die worden geworven voor de Nederlandse prostitutie of daartoe worden meegenomen over de grens zijn in deze redenering dus niet alleen kwetsbaar om te worden uitgebuit in de prostitutie,¹²⁹ maar gezien de strafbaarstelling per definitie slachtoffer van mensenhandel.

Artikel 273f lid 1 sub 3 Sr wordt in de praktijk veel vaker toegepast dan rond 2000 werd voorzien. Het aantal zaken waarin het OM sub 3 ten laste legt, is de afgelopen jaren in ieder geval toegenomen.¹³⁰ Dat dit aantal heeft kunnen toenemen is niet vreemd. Binnen de EU is het aantal landen waarvoor vrij verkeer van personen, goederen en diensten geldt, toegenomen. Naast open grenzen binnen Europa is het reizen tussen verschillende Europese landen is het laatste decennium steeds eenvoudiger en goedkoper geworden, met name per vliegtuig. Daarnaast is het door internet gemakkelijker geworden om over landsgrenzen heen met mensen in contact te komen en ze op die manier te werven, bijvoorbeeld voor seksuele dienstverlening. In veel onderzoeken naar mensenhandel waar prostituees met een buitenlandse nationaliteit betrokken zijn, legt het OM dan ook sub 3 ten laste naast andere subleden van het wetsartikel. Ook komt het voor dat alleen artikel 273f lid 1 sub 3 Sr ten laste wordt gelegd. Omdat dwang en uitbuiting geen delictsbestanddelen zijn, is dit sublid immers makkelijker te bewijzen. Het OM beschouwt een overtreding van dit sublid daarom als een bijzondere vorm van mensenhandel en heeft dan ook in de richtlijn voor strafvordering voor een aparte benadering gekozen. In geval van overtreding van sub 3 is de bandbreedte voor de strafeis bij één meerderjarig slachtoffer zonder strafverzwarende omstandigheden drie tot negen maanden gevangenisstraf. Voor prostitutie die gepaard gaat met dwang – ook zonder strafverzwarende omstandigheden – is daarentegen het startpunt voor de eis een band-

124 De travaux-preparatoires geven aan dat de termen ‘*exploitation of the prostitution of others*’ en ‘*sexual exploitation*’ niet gedefinieerd zijn ‘*which is therefore without prejudice to how States address prostitution in their respective domestic laws*’, Haveman & Wijers 2001.

125 Alink & Wiarda 2010, p. 204. Kamerstukken II 2003/04, 29 291, nr. 3.

126 Van den Brink 2013.

127 Alink & Wiarda 2010, p. 194.

128 HR 5 februari 2002, LJN: AD5235; zie hierover nader [Nationaal Rapporteur 2012 \(Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse\)](#), p. 27. En hiervoor, §5.3.2.

129 Rb. Noord-Holland 13 september 2013, parketnr. 14/810119-11 (niet gepubliceerd): ‘Het is algemeen bekend dat vrouwen die in een onbekend land in de prostitutie werken, waarvan zij de taal en de werkgewoonten niet kennen, gemakkelijk in een situatie van daadwerkelijke uitbuiting kunnen geraken.’

130 Zie [Nationaal Rapporteur 2012 \(Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse\)](#), p. 68.

breedte tussen 12 en 24 maanden gevangenisstraf.¹³¹ Ook in de rechtspraak wordt een overtreding van sub 3 als een minder ernstige vorm van mensenhandel gezien.¹³² Voor beide vormen van – ongekwalificeerde – mensenhandel geldt wettelijk overigens een maximale strafbedreiging van twaalf jaar.

Overwegingeninzake sub 3 in het licht van Nederlands prostitutiebeleid

In artikel 273f lid 1 sub 3 Sr staat, gezien de tekst en de wetsgeschiedenis, prostitutie gelijk aan mensenhandel, terwijl het uitgangspunt van het huidige Nederlandse prostitutiebeleid is dat vrijwillige prostitutie door volwassenen is toegestaan en geen mensenhandel is.¹³³ Dat maakt dat de Nederlandse strafbepaling inzake mensenhandel op twee gedachten hinkt en schuurt met de Nederlandse benadering van prostitutie als een mogelijke vorm van (legale) arbeid of dienstverlening. Dat heeft een weerslag op de Nederlandse strafrechtspraak waarin de benadering van prostitutie, als een vorm van (legale) arbeid of dienstverlening, in mensenhandelzaken leidt tot overwegingen die niet stroken met de wetsgeschiedenis van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr.

Dat betreft bijvoorbeeld het element van dwang. Gezien de tekst van de wet en de wetsgeschiedenis is dwang geen delictsbestanddeel van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr. In 2013 oordeelt de Hoge Raad dat sub 3 zo moet worden uitgelegd dat het oogmerk van de verdachte er op gericht moet zijn dat de betrokkene zich in een ander land dan waar deze is aangeworven, meegenomen of ontvoerd, beschikbaar stelt tot het verrichten van prostitutie. De Hoge Raad oordeelt daarnaast – verwijzend naar twee eerdere eigen arresten – dat het irrelevant is of de vrouwen wisten dat zij in de prostitutie zouden gaan werken dan wel daarmee instemden.¹³⁴ In dezelfde lijn oordeelden eerder ook het Hof Amsterdam en andere rechtbanken.¹³⁵ Niettemin volgt in oktober 2014 een uitspraak waarin het Hof Den Bosch in een andere lijn oordeelt:

‘Degene die een persoon naar een plaats in een ander land vervoert om de prostitutie te bedrijven, waar die persoon zelf voor heeft gekozen, zou aan zo een vrijheidsbeperking een bijdrage kunnen leveren als die persoon op de plaats van bestemming het risico loopt in zijn vrijheid te worden beperkt. In de onderhavige zaak kan niet worden gezegd dat de verdachte, al dan niet onder aanwending van ongeoorloofde middelen, enige handeling heeft ondernomen, waarvan

-
- 131 Richtlijn voor strafvordering mensenhandel (2016R003), *Starr*, 2016, 14665, in werking per 1 april 2016. Vóór die datum was de strafeis voor overtreding van sub 3, bij een meerderjarig slachtoffer zonder strafverzwarende omstandigheden zes maanden gevangenisstraf. Voor prostitutie die gepaard ging met dwangmiddelen, zonder strafverzwarende omstandigheden, was het startpunt een eis van 12 maanden gevangenisstraf per (meerderjarig) slachtoffer vanaf een pleegperiode van één dag tot een maximum van 48 maanden bij een pleegperiode die langer dan een jaar had geduurd.
- 132 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 21 mei 2013, ECLI:NL:RBNNE:2013:CA1275 (‘Bij de straftoemeting dient er echter wel rekening mee te worden gehouden dat geenszins is gebleken dat het vervoer naar Duitsland gepaard ging met dwang, bedrog, uitbuiting of een verslechtering van de positie van het slachtoffer. Het gaat om de minst zware vorm van mensenhandel’. Volgt oplegging van een taakstraf van 120 uren).
- 133 De huidige regelgeving over prostitutie en prostitutiebeleid is besproken in [Hoofdstuk 4](#).
- 134 HR 10 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:669; ECLI:NL:HR:2013:670; ECLI:NL:HR:2013:675) zie ook HR 18 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:ZD1788, NJ 2000/443 en HR 6 juli 1999, ECLI:NL:HR:1999:AB9475, NJ 1999, 701, r.o. 3-3-5.
- 135 Hof Amsterdam 11 april 2013, LJN: BZ8534. In dezelfde lijn bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland, 13 september 2013, 14/810119-11 (niet gepubliceerd); Rb. Amsterdam 14 oktober 2015, 13/730014-14 (vliegticket voor slachtoffer is betaald en daarmee sub 3 bewezen); Rb. Overijssel 17 september 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:2313 (met vliegticket kopen en ophalen van vliegveld is sub 3 bewezen).

hij wist of redelijkerwijs moest vermoeden, dat die handeling een schakel vormde in de keten van gebeurtenissen die het belanden van de te vervoeren persoon in de prostitutie in Nederland ten gevolge had. Weliswaar dient “het ertoe brengen zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen” ruim te worden geïnterpreteerd, maar naar het oordeel van het hof moet voor een bewezenverklaring te allen tijde sprake zijn van enige verwijtbare bijdrage aan een beknottig van de vrijheid van de persoon die zich prostitueert.¹³⁶

Het hof oordeelt dat artikel 273f lid 1 sub 3 Sr beoogt te voorkomen dat een ander in een situatie terecht komt, waarin zijn vrijheid door een derde wordt of kan worden beperkt. Deze overwegingen worden overgenomen in uitspraken van andere rechters. Zo sluit ook de Rechtbank Limburg aan bij bovengenoemde uitspraak en spreekt verdachte vrij omdat er onvoldoende bewijs is voor beknottig of de aantasting van de vrijheid van de vrouwen.¹³⁷ Ook deze rechtbank leest een extra delictsbestanddeel in de wettelijke bepaling die er niet in staat en die de wetgever ook niet heeft willen opnemen.

Argumenten uit het Europese Unierecht spelen bij de uitleg van sub 3 inmiddels ook een rol. Zo is wel gesteld dat als prostitutie als zodanig een legale bedrijfstak is, die dienstverlening dan niet alleen mag worden verricht, maar dat daarvoor binnen de gehele Europese Unie mag worden geworven.¹³⁸ Daaruit vloeit ook het argument voort dat dit leidt tot discriminatie van vrouwen die uit het buitenland worden geworven ten opzichte van vrouwen uit Nederland of buitenlandse vrouwen die al in Nederland zijn. Een benadering van prostitutie als een mogelijke vorm van (legale) arbeid of dienstverlening komt in ieder geval overeen met een uitspraak die het Europees Hof van Justitie in Luxemburg eerder deed, welke uitspraak wordt gezien als een expliciete bevestiging dat prostitutie een vorm van zelfstandige arbeid kan zijn.¹³⁹ Uit de volgende overwegingen blijkt hoe de Rechtbank Limburg sub 3 interpreteert in het licht van het wegvallen van Europese landsgrenzen en vrij verkeer van personen, goederen en diensten binnen de EU:

‘Het enkele gegeven dat iemand een vrouw over de grens vervoerd heeft of wel eens een ticket voor haar heeft geboekt naar en van het thuisland, terwijl hij/zij weet dat die vrouw als prostituee aan de slag gaat, is niet genoeg om het bestanddeel te vervullen van “het oogmerk de ander ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling.” De rechtbank zal de verdachte derhalve eveneens van dit verwijt vrijspreken.¹⁴⁰

Daarbij speelt voor de rechtbank tevens een rol dat in de provincie Limburg optima forma gestalte wordt gegeven aan het vrije verkeer van personen en diensten met de omliggende landen. Indien aan de prostituees voor hen gunstige, goedkopere vervoersmogelijkheden worden ontzegd, omdat anders de vervoerder al heel snel van mensenhandel kan worden beticht, zouden zij ten opzichte van andere dienstverleners (bijvoorbeeld bouwvakkers) op discriminatoire wijze worden belemmerd om hun inkomsten te verwerven. Zij worden dan immers op onevenredige

136 Hof Den Bosch 17 oktober 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:4705.

137 Rb.Limburg 22 mei 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:4267. In dezelfde zin: Rb. Limburg 3 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1269; Rb Limburg 22 mei 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:4267.

138 NJ 2015/443, m. nt. A. Klip.

139 Hof van Justitie EG, 20 november 2001, Jany e.a., C-268/99.

140 Dit komt niet overeen met eerdere uitspraak van de Hoge Raad van 20 december 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3425 (medenemen in de zin van sub 3 is ook het enkele regelen van een vliegticket en het afhalen van het vliegveld).

(taxi)kosten gejaagd, nu hun werktijden doorgaans niet matchen met de dienstregelingen van het openbaar vervoer en ook de locatie van de seksbedrijven nog al eens minder gunstig is.

Parallel hieraan loopt ook het belang van de verdachte, als ook dat van willekeurige anderen, bij een vrij verkeer van goederen en diensten. Hij wordt immers louter op grond van de geografische ligging van zijn bedrijf en woonplaats geconfronteerd met een risico op strafvervolging, daar waar anderen in Nederland bij dezelfde handeling geen enkel risico lopen, omdat zij geen grens overschrijden. Een al te ruime toepassing van voornoemde bepaling in het strafrecht zou zo tot onaanvaardbare uitkomsten leiden.’

Niet alle rechters oordelen hetzelfde over de relevantie van het unierecht. Zo verwierp de Rechtbank Noord-Nederland het verweer dat artikel 273f Sr in strijd zou zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: eventuele rechten die verdachte zou kunnen ontlenen aan dat verdrag, raken de strafwaardigheid van de verdachte niet.¹⁴¹

Het Hof Den Bosch heeft inzake sub 3 inmiddels een andersluidend uitspraak gedaan waarin het overwoog dat dwang inderdaad geen delictsbestanddeel is van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr.¹⁴² In ieder geval kan worden geconcludeerd dat de strafbaarstelling in sub 3 de laatste jaren door rechters nog steeds niet eenduidig wordt uitgelegd.¹⁴³ Uit een aantal uitspraken blijkt dat rekening wordt gehouden met het Nederlandse prostitutiebeleid waarin prostitutie en de exploitatie daarvan in principe legaal zijn. Juridisch zuiver is dat niet, want het gaat gezien de tekst en de wetsgeschiedenis in sub 3 om een absoluut verbod waarbij de wetgever verbiedt om mensen uit het ene land te helpen zich te prostitueren in het andere land, ook al is de prostitutie geheel vrijwillig. Als de consequentie van dat handelen – strafbaarheid – niet acceptabel wordt gevonden, is het aan de wetgever om hier iets aan te veranderen.

Een belangrijke ontwikkeling hierbij is dat de Hoge Raad in mei 2016 heeft geoordeeld dat de gedragingen uit sub 3 ‘alleen strafbaar zijn als zij zijn begaan onder omstandigheden waarbij uitbuiting kan worden verondersteld’ en dat ‘[u]itbuiting’ moet worden aangemerkt als een impliciet bestanddeel’ van sub 3. Net als dwang is ook uitbuiting, gezien de tekst van de bepaling en de wetsgeschiedenis, tot nu toe niet gezien als een delictsbestanddeel. Het is ook de vraag wat sub 3 nog toevoegt aan lid 1 sub 1 van het wetsartikel als uitbuiting ook in sub 3 als delictsbestanddeel moet worden gezien. De uitspraak van de Hoge Raad maakt het des te meer noodzakelijk dat de wetgever zich uitspreekt over de vraag hoe om te gaan met dit sublid in het huidige mensenhandelartikel.

141 Rb. Noord-Nederland 3 januari 2014, 18/730582-13 (niet gepubliceerd).

142 Hof Den Bosch 4 februari 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:366 (‘Naar het oordeel van het hof dient “medenemen” te worden begrepen als “het met zich voeren van iemand”. Hierbij is niet van belang of die persoon heeft ingestemd met dit (grensoverschrijdend) vervoer en evenmin behoeft te blijken dat de wijze van medenemen zijn of haar keuzevrijheid heeft beperkt. Immers vereist lid 1 onder 3° niet dat – zoals ook de rechtbank heeft overwogen – sprake is geweest van enig dwangmiddel’).

143 Zie hierover ook eerder *Nationaal Rapporteur 2009 (Zevende rapportage mensenhandel)*, p. 458 e.v., *Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse)*, p. 67 e.v.

De alertheid van met name de KMar¹⁴⁴ op deze situaties blijft in ieder geval gewenst. Een situatie zoals sub 3 beschrijft, grensoverschrijdende prostitutie, kan immers leiden tot uitbuiting in deze sector, zoals strafbaar gesteld in de andere subleden van het mensenhandelartikel. Uit de beleidsdoorlichting naar de inzet van de KMar bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel uit 2013 blijkt dat vooral bij de controles in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) en de grensbewaking veel relevante informatie voor de aanpak van mensenhandel wordt gegenereerd.¹⁴⁵ Het signaleren en melden van mogelijke slachtoffers (slachtoffers^M)¹⁴⁶ zoals bedoeld in sub 3 aan CoMensha is dan ook van belang voor een informatiegestuurde aanpak van mensenhandel die zich ook zou moeten richten op het vergroten van zicht op misstanden in een sector als (grensoverschrijdende) prostitutie.¹⁴⁷

Nu het enkel over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken door de Hoge Raad niet langer als mensenhandel wordt gekwalificeerd, is het goed mogelijk dat deze uitspraak het beleid bij de KMar wat betreft het aantal meldingen van slachtoffers^M in de toekomst zal beïnvloeden. Mogelijk gebeurt dit al naar aanleiding van eerdere, lagere rechtspraak met dezelfde strekking. Dit zou ertoe kunnen leiden dat in geval van grensoverschrijdende prostitutie geen slachtoffers^M meer worden gemeld tenzij uitbuiting wordt vermoed. Daadwerkelijke uitbuiting zal niet altijd aan de orde zijn, laat staan op het moment van grensoverschrijding.

5.3.2 Voordeel trekken uit uitbuiting

Voordeel trekken uit prostitutie mag. Het profiteren van de inkomsten van een partner die werkzaam is in de prostitutie levert op zich nog niet een situatie van uitbuiting op. Dit is wel het geval als die partner wordt gedwongen te werken dan wel het geld af te staan. Ook als de dwang tot afgifte van het geld betrekking heeft op slechts een deel van de inkomsten, is sprake van een uitbuitingssituatie.¹⁴⁸

Artikel 273f lid 1 sub 6 Sr stelt strafbaar 'degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander'. Deze bepaling heeft zijn achtergrond in art. 250a lid 1, aanhef en sub 4 (oud) Sr en beoogt volgens de memorie van toelichting van destijds de achtergrondaders strafbaar te stellen.¹⁴⁹ Sub 6 vereist

144 De KMar meldt vooral slachtoffers^M die bij aankomst op luchthavens of aan de binnengrenzen zijn gesignaleerd tijdens grenscontroles. Het gaat dan om personen ten aanzien van wie een (gering) vermoeden bestaat dat zij zullen gaan werken in de prostitutie, al dan niet vrijwillig en al dan niet zelfstandig. Dit betreft met name gevallen van mensenhandel waarbij het grensoverschrijdende karakter de strafwaardigheid definieert en strafbaar is gesteld in artikel 273f lid 1 sub 3.

145 In 2013 is deze beleidsdoorlichting naar de inzet van de KMar uitgevoerd. De Nationaal Rapporteur is als onafhankelijk expert hierbij betrokken geweest, Ministerie van Defensie 2013, *Kamerstukken II 2012/13*, 31 516 nr. 3, *Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012)*, p. 65.

146 Om aan te duiden dat bij CoMensha mogelijke slachtoffers worden geregistreerd, die al bij het geringste signaal van mensenhandel kunnen zijn gemeld, wordt gesproken over mogelijke slachtoffers, vertaald in de schrijfwijze 'slachtoffers^M'. Zie hierna, Hoofdstuk 6.

147 *Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)*, p. 16.

148 Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8522.

149 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 9

(voorwaardelijk) opzet gericht op het profijt trekken, en daarnaast dat degene die voordeel trekt weet of bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat uitbuiting plaatsvindt.¹⁵⁰

Bodyguard

In september 2015 oordeelt de Hoge Raad dat het voor een bewezenverklaring van sub 6 nodig is te bewijzen dat het – al dan niet voorwaardelijk – opzet van verdachte niet alleen op het voordeel trekken was gericht, maar ook gericht was op de uitbuiting van de ander, het slachtoffer.¹⁵¹

In deze zaak was bewezen verklaard dat verdachte het slachtoffer in de gaten heeft gehouden en gecontroleerd, zijn bevindingen heeft gemeld aan onder meer zijn mededaders, de huur van zijn woonruimte heeft laten betalen door het slachtoffer, geld van haar in ontvangst heeft genomen, op afroep beschikbaar is geweest als bodyguard voor haar en haar heeft begeleid van en naar haar werkplek. Daarnaast heeft hij ook een ander slachtoffer gecontroleerd en toezicht gehouden op haar prostitutiewerk, van haar beschermingsgelden geïnd en geld van haar in ontvangst genomen, is hij ook voor haar beschikbaar geweest als bodyguard en heeft hij haar van en naar haar werkplek gebracht en van en naar hun woning vervoerd.

Dat verdachte wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat sprake was van een uitbuitingssituatie, zoals het Hof Arnhem-Leeuwarden eerder had geoordeeld,¹⁵² is dus volgens de Hoge Raad een onjuiste uitleg van deze strafbepaling: schuld is niet voldoende, er moet sprake zijn geweest van opzet. Dit oordeel behoeft volgens de Hoge Raad echter niet tot cassatie te leiden. Op grond van de bewijsmiddelen die aan deze bewezenverklaringen ten grondslag liggen, komt de Hoge Raad namelijk tot het oordeel dat de opzet van verdachte mede gericht was op de uitbuiting van deze twee slachtoffers. Onder meer wist verdachte wist dat medeverdachten zich schuldig maakten aan vrouwenhandel en hij had ten aanzien van slachtoffers concrete aanwijzingen van dwang. De veroordeling voor mensenhandel is dan ook in stand gebleven.

Exploitant

Het navolgende arrest betreft een exploitant die verdacht werd van voordeel trekken uit de uitbuiting van een prostituee. De verdachte werd door het Hof Arnhem-Leeuwarden, anders dan de rechtbank, vrijgesproken.

Volgens het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden¹⁵³ had de verdachte mogelijk enigszins opportunistisch gehandeld in de wereld van de (legale) prostitutie maar reikte dit opportunisme niet zo

150 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437 nr. 3, p. 9 ('Daar het niet volstrekt zeker is of met behulp van deelnemingsconstructies in voldoende mate effectief kan worden opgetreden tegen achtergrondaders, wordt voorgesteld ook uitdrukkelijk strafbaar te stellen degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met een derde, terwijl hij weet of behoort te weten dat die ander zich onvrijwillig prostitueert, [...]'. Zie ook Alink & Wiarda 2010, p. 228: "Met 'uitbuiting' wordt bedoeld op de in het tweede lid omschreven vormen van uitbuiting. Uit het opzetver-eiste volgt dat de dader zich in ieder geval bewust moet zijn van de relevante omstandigheden waaruit uitbuiting voortvloeit. Voorwaardelijk opzet is toereikend. Het is niet nodig om een keuze te maken uit een van de vormen van uitbuiting. Voldoende is dat de wezenskenmerken van een van die vormen van uitbuiting aanwezig zijn"; zie verder *Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012)*, pp. 30-31.

151 HR 8 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2467.

152 Hof Arnhem-Leeuwarden 22 november 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:8827 (Sneep 2).

153 Hof Arnhem-Leeuwarden 26 april 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ8892, eerder besproken in *Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012)*, p. 182.

ver dat dit kan worden gezien als – onder meer – het opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting. Het hof gaat ervan uit dat verdachte wist dat de verstandelijke vermogens van het slachtoffer beperkt waren, dat zij af en toe drugs gebruikte en dat verdachte wist dat een ander (medeverdachte) haar geld in ontvangst nam. Verdachte zou hebben verklaard dat wel raar te hebben gevonden, maar hierin geen reden te hebben gezien actie te ondernemen. Eerst als duidelijk wordt dat het geld van het slachtoffer niet ten hare behoeve wordt aangewend spreekt hij zijn medeverdachte daar op aan.

Dat opportunisme reikte naar het oordeel van het hof echter niet zo ver dat hij opzet had op, of willens en wetens de aanmerkelijke kans nam dat, hij als medepleger van het misbruik kan worden aangemerkt, noch dat hij opzettelijk voordeel trok uit uitbuiting. Beide factoren dienen wel vast te staan, wil er sprake kunnen zijn van een bewezenverklaring van mensenhandel.

Het hof plaatst deze omstandigheden in de context van een zakelijke relatie tussen uitbater in de prostitutie en prostituee, waarbij de verdeling van de opbrengsten een derde voor de prostituee, een derde voor de belastingen en een derde voor de uitbater betrof.¹⁵⁴ Het hof overweegt dat geld verdienen aan de werkzaamheden van een prostituee niet het zelfde is als uitbuiten. In de overige omstandigheden, zoals de beperkte verstandelijke vermogens,¹⁵⁵ het drugsgebruik en het innemen van het verdiende geld ziet het hof geen reden om dit anders te waarderen. Het lijkt er niettemin op dat het hof voldoende bewijs ziet dat verdachte zich bewust was van de relevante omstandigheden waaruit uitbuiting voortvloeide. Maar dat schuld criterium is naar het oordeel van het hof niet voldoende om te kunnen oordelen dat de verdachte voordeel had getrokken uit de uitbuiting.

Het OM stelde na de vrijspraak van verdachte cassatie in bij de Hoge Raad. De Hoge Raad bevestigt dat voor een bewezenverklaring van mensenhandel vast moet te komen staan dat zowel sprake is van misbruik en/of uitbuiting als van (voorwaardelijk) opzet op de deelneming daaraan.¹⁵⁶ Bewuste schuld van de relevante omstandigheden niet genoeg voor een veroordeling; 'redelijkerwijs had moeten vermoeden' is niet genoeg.¹⁵⁷ Er moet ook sprake zijn geweest van opzet op de uitbuiting. De Hoge Raad doet geen uitspraak over de feiten maar beantwoordt alleen rechtsvragen.¹⁵⁸ In dit geval komt het antwoord er op neer dat naar het oordeel van de Hoge Raad de verdachte moet hebben geweten of bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat sprake van was van uitbuiting. Wanneer een exploitant op de

154 Mogelijk was in deze situatie de opting-in-regeling van toepassing, zie [Hoofdstuk 4, §4.2.3](#).

155 Uit het eerdere vonnis van de rechtbank blijkt dat het slachtoffer functioneert op een niveau van een kind tussen zeven en elf jaar.

156 HR 9 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1504.

157 Vgl. Rb. Amsterdam 30 juni 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4096, waarin de rechtbank oordeelt dat uit de bewijsmiddelen blijkt dat vier vrouwen werden uitgebuit door X gedurende de periode dat zij kamers huurden bij [locatie] en dat tenminste [verdachte] en [medeverdachte] wisten van de uitbuiting, '[z]ij hebben zich dus schuldig gemaakt aan mensenhandel door voordeel te trekken uit de uitbuiting van de vrouwen. Overigens hebben zij dit niet slechts gedaan door huur van de vrouwen te innen, maar ook door ([al dan niet] betaalde) seks met hen te hebben.'

158 De feiten in een zaak worden door de Hoge Raad niet opnieuw onderzocht. De Hoge Raad baseert zich op de feiten zoals die zijn vastgesteld door het gerechtshof. De Hoge Raad toetst of het gerechtshof – en in voorkomende gevallen de rechtbank – in zijn uitspraak het recht juist heeft geïnterpreteerd en toegepast en of de betreffende uitspraak voldoende en begrijpelijk is gemotiveerd. In cassatie kan dus niet worden onderzocht of de feitenrechter – die de verdachte op grond van zijn feitelijke waardering van het bewijsmateriaal heeft vrijgesproken – terecht tot dat oordeel is gekomen.

hoogte is van, bijvoorbeeld het feit dat een volwassene op het niveau van een jong kind functioneert, en haar toch bij hem laat werken, ligt een bewezenverklaring van het feit dat hij willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaardt dat sprake is van uitbuiting, voor de hand. Op grond van het mensenhandelartikel zou een exploitant daarvoor strafrechtelijk verantwoordelijk moeten worden gehouden.

Het is ook mogelijk dat exploitanten worden vervolgd op grond van deelname aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr). Zo bleek uit bewijsmiddelen in een zaak in Amsterdam die zich had afgespeeld in de raamprostitutie:

‘Dat de organisatie het oogmerk had op het plegen van mensenhandel ten aanzien van de vier met name genoemde vrouwen, in de zin van het opzettelijk voordeel trekken van de uitbuiting van de vrouwen, kan eveneens worden bewezen. Uit de bewijsmiddelen blijkt dat de vier vrouwen werden uitgebuit door [persoon 10] gedurende de periode dat zij kamers huurden bij [kamerverhuurbedrijf 1] en dat tenminste [verdachte 1] en [medeverdachte 2] wisten van de uitbuiting. Zij hebben zich dus schuldig gemaakt aan mensenhandel door voordeel te trekken uit de uitbuiting van de vrouwen. Overigens hebben zij dit niet slechts gedaan door huur van de vrouwen te innen, maar ook door (betaalde) seks met hen te hebben.’¹⁵⁹

Hierbij overweegt de rechtbank dat niet is vereist dat alle deelnemers aan de criminele organisatie deelnemen aan de misdrijven waarop de organisatie het oogmerk heeft. Ook is niet vereist dat alle deelnemers enige vorm van opzet hadden op concrete door de criminele organisatie beoogde misdrijven. Al hebben verdachten niet deelgenomen aan betreffende mensenhandel en hadden zij ook geen opzet op dit beoogde misdrijf, dit staat niet in de weg aan bewezenverklaring van hun deelname aan de criminele organisatie.

5.3.3 Pooiers en pooierverbod

Exploiteren van prostitutie, prostitutie faciliteren binnen de Nederlandse grenzen¹⁶⁰ en voordeel trekken uit prostitutie mag. Bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is het souteneurverbod uit het Wetboek van Strafrecht immers verdwenen. Op grond van artikel 432 (oud) Sr was degene strafbaar ‘die als souteneur voordeel trekt uit de ontucht van eene vrouw.’ De bepaling was onderdeel van de toenmalige prostitutiewetgeving. Sinds 2000 hebben sommigen zich voorstander getoond van de herinvoering van het souteneursverbod, ook wel het pooierverbod genoemd. Een schone prostitutiebranche creëren en tegelijkertijd mensenhandel aanpakken via het strafrecht zou een illusie zijn:

‘Je kunt van prostitutie geen nette bedrijfstak maken, want er lopen daar altijd louche figuren rond die vrouwen proberen uit te buiten. Het is veel eenvoudiger om dat soort kerels aan te pakken via een pooierverbod dan met die ingewikkelde mensenhandelwet. Om tot een veroordeling te komen, hoeft je dan niet meer te bewijzen dat er sprake is geweest van dwang of misbruik van

159 Rb. Amsterdam 30 juni 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4096.

160 Art. 273f lid 1 sub 3 Sr stelt strafbaar degene die een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot prostitutie, zie §5.3.1.

omstandigheden, wat vaak zo moeilijk is. Iedere vorm van profijt trekken van een prostituee wordt dan een misdrijf.’¹⁶¹

Vervolgens verscheen een voorstel om strafbaar te stellen ‘degene die zich zonder vergunning en zonder redelijk doel bemoeit met de werkzaamheden van de prostituee’. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft aangegeven dat de huidige middelen uit het Wetboek van Strafrecht voldoende mogelijkheden bieden om souteneurs aan te pakken als daar reden toe is.¹⁶² Niettemin heeft de minister naar aanleiding van deze uitlatingen een inventarisatie toegezegd.¹⁶³ Dat resulteerde in een inventarisatie van een aantal opvattingen in het juridisch werkveld.¹⁶⁴ Behalve de Nationaal Rapporteur zijn daarvoor vijf rechters, vijf leden van het OM, vijf advocaten en een strafrechtswetenschapper geïnterviewd.

De Nationaal Rapporteur heeft in reactie op het voorstel aangegeven dat het onduidelijk is wat het voorstel toevoegt aan het bestaande artikel 273f Sr, met name gezien de wens om ‘ongecontroleerde bemoeienis met de prostitutie strafbaar te stellen’ waarbij de toelichting sprak over ‘de pooierij buiten de vergunde seksinrichting door bijvoorbeeld loverboys [...]’. Aanvullende wetgeving vanuit het oogmerk van de bestrijding van mensenhandel is niet nodig. Het handelen van mensenhandelaren, inclusief 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.

Uit de inventarisatie wordt helder dat de reacties op de voorstellen erg uiteen lopen. Zo wordt door een aantal respondenten aangegeven dat het mensenhandelartikel volstaat, vinden andere respondenten dat niet de vergunning (voor een ‘pooier’) centraal moet staan bij eventuele nieuwe wetgeving maar de scheve verhouding tussen wat iemand voor de prostituee doet en de beloning die diegene daarvoor krijgt, en een derde groep die vindt dat het voorstel een goed vertrekpunt is voor nadere regelgeving. De meningen zijn ook verdeeld over de stelling dat het voorstel een goed vertrekpunt voor nadere regelgeving is, ook tussen (deze) officieren, advocaten en rechters onderling. De respondentengroep is klein en de auteur van de inventarisatie verduidelijkt dan ook dat de indelingen dus niet representatief kunnen worden geacht voor de opvattingen in het juridisch werkveld als geheel of voor de opvattingen van een beroepsgroep in het bijzonder; ‘een volgende respondentengroep uit dezelfde disciplines zou dus evenzeer een ander beeld kunnen geven.’

Naar Nederlands recht moet een onderscheid worden gemaakt tussen (legaal) faciliteren van prostitutie en voordeel trekken, en het faciliteren van en voordeel trekken uit *uitbuiting*. Wanneer prostitutie als zodanig als een vorm van mensenhandel en uitbuiting wordt gezien, valt dat verschil echter weg, en is iedere pooier, facilitator of voordeeltrekker, per definitie een mensenhandelaar. Het voorstel wringt dan ook met het uitgangspunt in het huidige prostitutiebeleid na de opheffing van het algemeen bordeelverbod in 2000, hetgeen de Nationaal Rapporteur als volgt verwoordde:¹⁶⁵

161 Lemaire, raadsheer in het Hof Arnhem in ‘Raadsheer: voer pooierverbod weer in’, *De Volkskrant* 20 april 2013, www.volkskrant.nl/binnenland/raadsheer-voer-pooierverbod-weer-in-a3428596/.

162 ‘Opstellen: geen herinvoering pooierverbod’, *De Volkskrant* 23 april 2013, www.volkskrant.nl/binnenland/opstellen-geen-herinvoering-pooierverbod-a3430557/.

163 Evaluatie Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, *Kamerstukken II 2014/15*, 34 193 nr. 1.

164 Lindenberg 2015.

165 Dit standpunt van de Nationaal Rapporteur is weergegeven in Lindenberg 2015, pp. 28-29.

‘Het huidige beleid gaat uit van een scheiding tussen de begrippen prostitutie en mensenhandel. In het voornoemde voorstel wordt het (morele) uitgangspunt eigenlijk dat een prostituee niet vrijwillig werkt, tenzij het tegendeel is aangetoond. Dat kan ertoe leiden dat prostitutie gelijk wordt gesteld met mensenhandel, tenzij blijkt dat dat niet het geval is – in tegenstelling tot andere vormen van legaal werk. Voorts wordt in het voorstel aangegeven dat rekening kan worden gehouden met de omstandigheid dat materieel gesproken geen sprake zou zijn van verwijtbaar gedrag, waarbij wordt gedacht aan het vaak genoemde voorbeeld van de echtgenoot van de prostituee die zijn vrouw met de auto naar Amsterdam rijdt ‘en uit alles blijkt dat de vrouw hiermee volledig instemt.’ De vraag is hoe dat laatste kan worden vastgesteld; dit lost een eventueel bewijsprobleem in zoverre op dat de bewijslast komt te liggen bij degene die zonder vergunning iemand helpt bij prostitutiewerkzaamheden.

Technisch is het voorstel eveneens niet goed te plaatsen. Als het de bedoeling zou zijn om vergunningsverplichtingen in te voeren voor alle mensen om de prostituee heen, maakt dit het juridische kader vooral ingewikkelder. Bovendien wordt de werking van art. 273f Sr daarmee gereduceerd, iets wat slachtoffers van mensenhandel ook niet ten goede komt. Daarnaast zijn er op dit moment nog steeds gemeenten die geen prostitutie- of vergunningenbeleid hebben. Dat zou op basis van de huidige regelgeving kunnen betekenen dat mensen die in die gemeenten geen vergunning kunnen krijgen dan per definitie illegaal bezig zijn, terwijl de exploitatie van prostitutie in die gemeenten wel legaal kan zijn (onvergund) Dit maakt de wetgeving er ook niet eenvoudiger op.

Het is ook de vraag hoe het voorstel voor het instellen van een pooierverbod zich verhoudt tot de voorgestelde strafbaarstelling van exploitanten die zonder vergunning een seksbedrijf uitoefenen. De voorgestelde strafbaarstelling inzake het pooierverbod wordt voorzien in het Wetboek van Strafrecht, na het mensenhandelartikel, met een strafmaximum van drie respectievelijk acht jaar gevangenisstraf. Tegelijkertijd voorziet het wetsvoorstel Wrp in de strafbaarstelling van exploitanten die bijvoorbeeld zonder vergunning een seksbedrijf uitoefenen via de Wet op de economische delicten. Overigens kan de stelling dat de grote meerderheid van prostituees uit het buitenland afkomstig is, niet worden onderbouwd omdat we niet alle prostitutie in beeld hebben.’

De discussie over het mogelijk invoeren van een ‘pooierverbod’ is voorlopig ten einde. In de Tweede Kamer is dit onderwerp nog kort aan de orde geweest naar aanleiding van een voorstel voor een amendement van deze strekking, ingediend als onderdeel van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp).¹⁶⁶ Het amendement is door de Tweede Kamer echter verworpen.¹⁶⁷

5.4 Tot slot

Rechtsregels bevatten normen die altijd moreel gekleurd zijn door opvattingen van het moment waarop ze zijn opgesteld. Ook wat in Nederland juridisch onder mensenhandel en uitbuiting wordt verstaan, is een weergave van een rechtsopvatting op een bepaald moment. Bij het misdrijf mensenhandel gaat het in de kern om uitbuiting en – in relatie tot prostitutie – om het maken van inbreuk op de lichamelijke

¹⁶⁶ Gewijzigd amendement van het lid Oskam, *Kamerstukken II 2015/16*, 33 885 nr. 10, 21 oktober 2015.
¹⁶⁷ *Handelingen II 2015/16*, nr. 98, item 26, 21 juni 2016, Stemmingen Regulering prostitutie.

integriteit, naast een inbreuk op de persoonlijke vrijheid. Niettemin is mensenhandel juridisch gezien geen zedenmisdrijf: het staat sinds 2005 niet meer in de zedentitel, ook niet als het om minderjarige slachtoffers gaat. Tegelijkertijd is bij een klant die een minderjarige voor seksuele diensten betaalt wel sprake van een zedendelict, hetgeen strafbaar is gesteld in bepalingen in de zedentitel van het Wetboek van Strafrecht, waaronder artikel 248b.¹⁶⁸

Artikel 273f Sr laat zien dat de reikwijdte en strekking ervan nauw verweven zijn met het Nederlandse prostitutiebeleid. Voor de interpretatie van artikel 273f Sr is niet alleen de wetsgeschiedenis maar zijn ook internationale grondslagen van belang. Verdragen en EU-richtlijnen schrijven daarbij echter niet voor hoe in nationaal recht met prostitutie moet worden omgegaan en hoe het prostitutiebeleid er uit moet zien. Verschillen in visies op prostitutie tussen landen maken ook dat de term 'uitbuiting' in relatie tot prostitutie niet nader is gedefinieerd in internationale regelgeving. Verschillende visies op en de complexe relatie tussen, prostitutie en prostitutiebeleid en mensenhandel klinken niettemin ook in Nederland door, niet alleen in stemmen voor de invoering van een zogenoemd 'pooiervod' maar ook in discussies over de interpretatie van artikel 273 lid 1 sub 3 Sr. Gezien verschillende uitspraken met betrekking tot dit sublid, en het recente oordeel van de Hoge Raad, is het noodzakelijk dat de wetgever zich uitspreekt over de vraag hoe om te gaan met dit sublid in het huidige mensenhandelartikel.

Het is niet altijd eenvoudig een duidelijke grens aan te geven tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie, en dus de vraag te beantwoorden of iemand wel of geen slachtoffer van mensenhandel is. Over de invulling van deze termen wordt verschillend gedacht. De juridische normstelling kan dan ook afwijken van de subjectieve beleving van mensen. Redenen daarvoor liggen onder meer in de manier waarop prostitutie wordt beschouwd: als werk of niet. Daarnaast kan sprake zijn van een affectieve relatie tussen verdachte en slachtoffer waardoor vrouwen zelf deze relaties niet per se als een uitbuitingsrelatie of als 'onvrijwillig' zien. Ook komt het voor dat mensen ondanks een uitbuitings situatie toch inkomsten verdienen waardoor ze er een zeker belang bij hebben de situatie ongewijzigd te laten, en zichzelf daarom niet als slachtoffer zien.

168 Zie hierover uitgebreid Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling).

6 Mensenhandel in beeld

6.1 Inleiding

Een eerste vraag die vaak opkomt wanneer gesproken wordt over prostitutie als een (kwetsbare) sector waar uitbuiting voorkomt, is hoeveel prostituees slachtoffer zijn van mensenhandel. Zoals reeds eerder is opgemerkt (§3.3.1) bestaat echter, vanwege het verborgen karakter van mensenhandel, nog geen goed beeld van de totale omvang van het aantal slachtoffers dat in Nederland in de prostitutie wordt uitgebuit. Door de landelijke melding bij, en registratie door, het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) bestaat wel zicht op de mogelijke slachtoffers die *in beeld* zijn gekomen, maar hoe groot het deel is dat *buiten beeld* blijft is tot op heden onbekend. Wel wordt verwacht dat in de nabije toekomst een eerste betrouwbare schatting kan worden gemaakt van de totale omvang (zie hiervoor §3.3.1). Op dit moment is echter louter informatie bekend over het aantal mogelijke slachtoffers van seksuele uitbuiting dat in Nederland in beeld is gekomen en vervolgens is gemeld bij CoMensha.¹ Dit zijn er, in de periode 2011-2015, in totaal 4.795.² Er wordt telkens gesproken over bij CoMensha gemelde *mogelijke* slachtoffers, vertaald in de schrijfwijze ‘slachtoffers^M’, omdat zij al bij het geringste signaal van mensenhandel kunnen zijn gemeld.³

Met het oog op de aanpak van mensenhandel binnen de prostitutie is niet alleen *het aantal* slachtoffers^M van seksuele uitbuiting dat in beeld is (oftewel *de omvang* die in beeld is), relevant. Het is ook juist van belang om antwoord te hebben op vragen die gaan over *welke* slachtoffers^M van seksuele uitbuiting in beeld zijn (oftewel *de aard* die in beeld is), zoals: ‘Waar komen de slachtoffers^M vandaan?’, ‘Welke slachtoffers^M zijn nog minderjarig?’ en ‘Zijn er ook mannelijke slachtoffers^M in beeld?’. In §6.2 worden deze

- 1 Niet alle instanties die mogelijke slachtoffers van mensenhandel signaleren, melden bij CoMensha. Zelfs de politie en de Koninklijke Marechaussee (die een meldplicht hebben) doen dit niet altijd. Zie hierover [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012\)](#), pp. 28, 148.
- 2 Zie [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), pp. 18-19. Er zijn in de periode 2011 tot en met 2015 in totaal 7.252 mogelijke slachtoffers van mensenhandel geregistreerd door CoMensha. Het gaat bij de meeste mogelijke slachtoffers (66%, $n=4.795$) om in ieder geval seksuele uitbuiting (al dan niet in combinatie met uitbuiting buiten de seksindustrie), bij 17% ($n=1.224$) om uitsluitend uitbuiting buiten de seksindustrie en bij tevens 17% ($n=1.233$) om mogelijke slachtoffers waarbij de uitbuitingsvorm niet geregistreerd is (omdat dit niet bekend is, of omdat de mogelijke slachtoffers nog niet gewerkt hebben). Het is overigens waarschijnlijk dat het bij een deel van deze laatstgenoemde groep mogelijke slachtoffers gaat om (beoogde) seksuele uitbuiting. Deze mogelijke slachtoffers die wel in beeld zijn gekomen maar waarbij uit de registratie niet blijkt of het om seksuele uitbuiting gaat, zijn in dit hoofdstuk niet meegenomen.
- 3 Zie ook §1.1.1 en [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012\)](#), p. 28 en [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 7.

vragen beantwoord. Hieropvolgend, in §6.3, wordt gekeken naar de verschillende prostitutiesectoren waarbinnen de slachtoffers^M zijn uitgebuit. Vervolgens worden de kenmerken van de slachtoffers^M vergeleken met de kenmerken van de in Nederland werkende prostituees, voor zover die blijken uit beschikbare onderzoeken (§6.4). Deze vergelijking biedt inzicht in, ofwel de kwetsbaarheid, ofwel de bereikbaarheid, ofwel de zichtbaarheid, van verschillende groepen prostituees. Voorts is het voor het prostitutiebeleid van belang te weten door wie welke slachtoffers^M zijn aangetroffen (door de politie, de KMar of door overige melders) en waar (in welke regio's). Op deze signaleringsvragen wordt in §6.5 ingegaan. Dit hoofdstuk wordt in §6.6 afgesloten met een samenvatting van de belangrijkste cijfermatige bevindingen.

De slachtoffers^M die in beeld zijn, zijn (naar alle waarschijnlijkheid) niet representatief voor de totale populatie slachtoffers. Hetgeen bij CoMensha in beeld is, is immers voor een groot deel afhankelijk van *naar wie, waar en door wie* er gezocht wordt, zoals verduidelijkt in de drie hieropvolgende voorbeelden. Als bijvoorbeeld bepaalde groepen slachtoffers (zoals oudere of mannelijke slachtoffers) niet worden herkend, omdat zij niet voldoen aan het stereotiepe beeld van een (jonge vrouw als) slachtoffer, dan zullen zij in verhouding ondervertegenwoordigd zijn. Wanneer er bijvoorbeeld met name gericht wordt op een specifieke prostitutiesector (zoals de raamprostitutie), dan zullen hier in verhouding ook meer slachtoffers^M worden aangetroffen. Indien bijvoorbeeld een specifieke groep slachtoffers (zoals Nederlandse minderjarige slachtoffers) vooral in beeld is bij een instantie die het structureel nalaat melding te doen bij CoMensha, dan zullen deze slachtoffers naar verhouding minder vaak voorkomen in de landelijke registratie.

6.2 Kenmerken van de slachtoffers^M van seksuele uitbuiting

Deze paragraaf geeft allereerst inzicht in de nationaliteiten van de 4.795 slachtoffers^M (§6.2.1). In §6.2.2 is in beeld gebracht welk deel van de slachtoffers^M minderjarig is en in §6.2.3 welk deel mannelijke slachtoffers^M betreft. Hierbij is tevens telkens gekeken naar mogelijke verschillen tussen de slachtoffers^M afkomstig uit verschillende regio's.

6.2.1 Nationaliteiten van slachtoffers^M

Van de 4.795 slachtoffers^M van seksuele uitbuiting die in de periode 2011-2015 bij CoMensha zijn gemeld, is van 4.747 de nationaliteit bekend. In **Figuur 1** zijn de ruim honderd verschillende nationaliteiten van deze slachtoffers^M ingedeeld in de volgende acht herkomstregio's⁴:

- Nederland
- EU-landen die in 1995 reeds deel uitmaakten van de EU, exclusief Nederland⁵
- EU-landen die in 2004, 2007 of 2013 tot de EU zijn toegetreden⁶
- Europese landen die geen deel uitmaken van de EU⁷

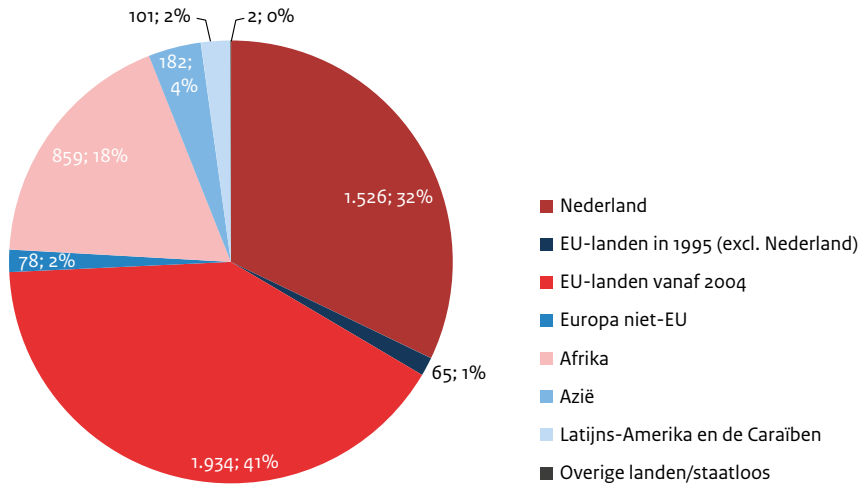
4 Conform de landen van de Europese Unie en hun toetreding, en de 'composition of macro geographical (continental) regions and geographical sub-regions' door de Verenigde Naties, zie <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>.

5 Voorkomende landen: België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

6 Voorkomende landen: **Noord-Europa**: Estland, Letland en Litouwen; **Zuid-Europa**: Kroatië; **Oost-Europa**: Bulgarije, Cyprus (geografisch behorende tot West-Azië), Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechoë.

7 Voorkomende landen: **Noord-Europa**: IJsland; **West-Europa**: Zwitserland; **Zuid-Europa**: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië; **Oost-Europa**: Belarus (Wit-Rusland), Moldavië, Oekraïne en Rusland.

- Afrika⁸
- Azië⁹
- Latijns-Amerika en de Caraïben¹⁰
- Overige landen/staatloos¹¹



Figuur 1 Herkomstregio's van de slachtoffers^M, op basis van nationaliteit (N=4.747)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

Uit de figuur blijkt dat het overgrote deel van alle slachtoffers^M (namelijk 91%, n=4.319) een nationaliteit heeft behorende tot één van de drie rode herkomstregio's, te weten:

- EU-landen die vanaf 2004 tot de EU zijn toegetreden (41%, n=1.934), hierbij gaat het met name om Roemenië (13%, n=621), Bulgarije (13%, n=615) en Hongarije (11%, n=537);
- Nederland (32%, n=1.526), en;
- Afrikaanse landen (18%, n=859), hierbij gaat het met name om Nigeria (6%, n=301), Sierra Leone (3%, n=149) en Guinee (3%, n=128).

8 Voorkomende landen: **Noord-Afrika:** Algerije, Marokko, Soedan en Tunesië; **West-Afrika:** Benin, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinee, Guinee-Bissau, Ivoorkust, Liberia, Mali, Mauritanië, Nigeria, Senegal, Sierra Leone en Togo; **Midden Afrika:** Angola, Kameroen en Congo; **Zuidelijk Afrika:** Zuid-Afrika; **Oost-Afrika:** Burundi, Eritrea, Ethiopië, Kenia, de Seychellen, Oeganda, Somalië, Tanzania, Zambia en Zimbabwe.

9 Voorkomende landen: **West-Azië:** Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Irak, Koeweit, Oman, Saoedi-Arabië, Syrië en Turkije; **Zuid-Azië:** Afghanistan, India, Iran, Nepal, Pakistan en Sri Lanka; **Zuidoost-Azië:** Indonesië, Maleisië, de Filipijnen, Thailand en Vietnam; **Oost-Azië:** China (waaronder Taiwan en de Speciale Administratieve Regio's Hongkong en Macau) en Mongolië.

10 Voorkomende landen: **Centraal-Amerika:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala en Honduras; **Zuid-Amerika:** Brazilië, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname en Venezuela; **Caraïben:** Cuba, Dominicaanse Republiek en Saint Vincent en de Grenadines.

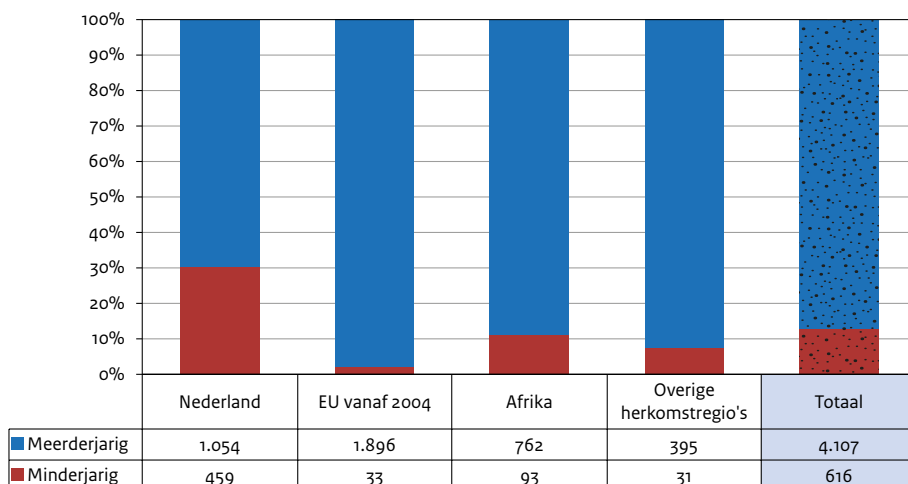
11 Voorkomende 'landen': de Verenigde Staten en 'staatloos'.

Dat de grootste groep slachtoffers^M afkomstig is uit de EU-landen toegetreden vanaf 2004 komt overeen met de bevinding dat de meerderheid van de bij Europol geregistreerde slachtoffers van seksuele uitbuiting een Midden- of Oost-Europese nationaliteit hebben.¹²

6.2.2 Minder- en meerderjarige slachtoffers^M

Van de 4.795 slachtoffers^M is van 4.766 de leeftijd bekend. 13% (n=620) van deze slachtoffers^M is minderjarig en 87% (n=4.146) meerderjarig.¹³ Het percentage minderjarigen betreft een minimum, omdat het hier gaat om de leeftijd van de slachtoffers^M ten tijde van melding bij CoMensha. Het is dus mogelijk dat een deel van de meerderjarige slachtoffers^M nog minderjarig was ten tijde van (het begin van) de seksuele uitbuiting.

In **Figuur 2** is de verdeling naar minder- en meerderjarigheid te zien van de drie meest voorkomende groepen slachtoffers^M volgens **Figuur 1** (behorende tot de herkomstregio's: EU vanaf 2004, Nederland en Afrika) en de restcategorie 'overige herkomstregio's' (van 4.723 slachtoffers^M is zowel de nationaliteit als de leeftijd bekend).



Figuur 2 Slachtoffers^M per herkomstregio naar minder- en meerderjarigheid (N=4.579)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

De figuur laat zien dat Nederlandse slachtoffers^M het vaakst minderjarig zijn; het gaat om bijna één op de drie (30%). Bij Afrikaanse slachtoffers^M komen minderjarigen minder vaak voor (11%). Maar ook dit is nog vaker dan het aandeel minderjarigen binnen de groep slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 (minder dan 2%).¹⁴

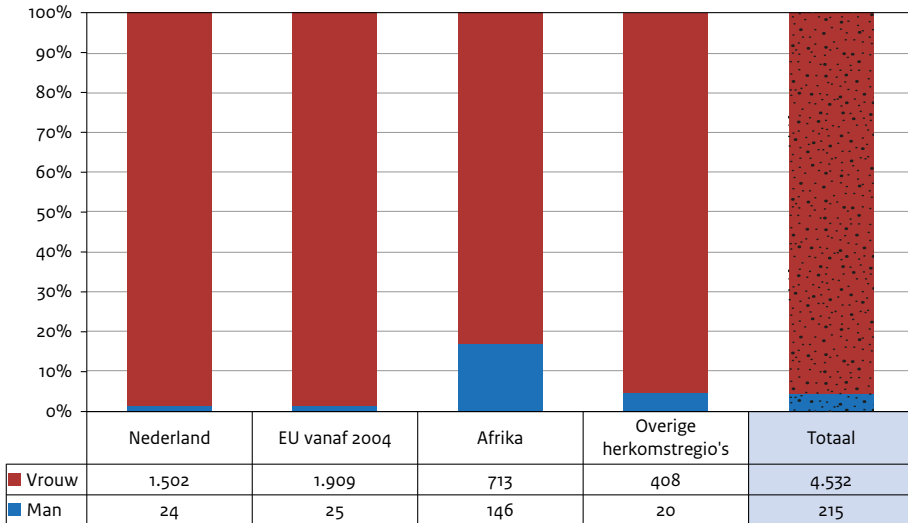
12 Daarbij wijst Europol op het feit dat mensenhandelaren slachtoffers vaak tussen verschillende bestemmingslanden en regio's verplaatsen, Europol, 2016, pp. 20-21, 23.

13 Zie ook *Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)*, p. 26.

14 $\chi^2=633,438$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,366$; $p=0,000$.

6.2.3 Mannelijke en vrouwelijke slachtoffers^M

De slachtoffers^M van seksuele uitbuiting die bij CoMensha zijn gemeld zijn niet allemaal vrouwen. 216 (5%) van de totaal 4.795 slachtoffers^M is man. **Figuur 3** toont de geslachtsverdeling van de slachtoffers^M per herkomstregio (van alle 4.747 slachtoffers^M van wie de nationaliteit bekend is, is ook het geslacht bekend).



Figuur 3 Slachtoffers^M per herkomstregio naar geslacht (N=4.747)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

Zoals duidelijk uit de figuur blijkt, komen mannelijke slachtoffers^M veel vaker voor bij Afrikaanse slachtoffers^M dan bij slachtoffers^M afkomstig uit de andere regio's. Ongeveer één op de zes Afrikaanse slachtoffers^M is man (17%), ten opzichte van ongeveer één op de ruim zestig Nederlandse slachtoffers^M (afgerond 2%), en ongeveer één op de ruim 75 slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 (afgerond 1%).¹⁵

Bij de totaal 146 Afrikaanse, mannelijke seksuele uitbuitingslachtoffers^M gaat het met name om slachtoffers^M met de Nigeriaanse ($n=49$, waarvan 3 minderjarig), de Angolese ($n=23$, waarvan 2 minderjarig), de Sierra Leonese ($n=22$, waarvan 5 minderjarig), de Guineese ($n=18$, waarvan 4 minderjarig) of de Ghaneese ($n=13$, waarvan 1 minderjarig) nationaliteit.¹⁶ Van 24 mannelijke slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 is de leeftijd bekend; dit betreffen uitsluitend meerderjarige mannen uit Roemenië ($n=13$), Hongarije ($n=6$) en Bulgarije ($n=5$). Negen van de Nederlandse, mannelijke slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is (totaal 22), zijn minderjarig, en dus dertien meerderjarig.¹⁷

15 $\chi^2=386,499$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,285$; $p=0,000$.

16 In totaal zijn 19 van de 146 mannelijke, Afrikaanse slachtoffers^M minderjarig (tevens nog twee Kameroense, één Beninse en één Zimbabwaanse).

17 De resterende twintig mannelijke slachtoffers^M behorende tot de groep 'overige herkomstregio's', zijn twee Aziatische minderjarigen en negen Aziatische meerderjarigen, vier meerderjarigen met een nationaliteit van één van de landen die reeds in 1995 tot de EU behoorden (excl. Nederland), vier meerderjarigen met een nationaliteit van één van de landen behorende tot Latijns-Amerika en de Caraïben en één meerderjarige met een nationaliteit van een Europees land dat niet tot de EU behoort.

6.3 Prostitutiesectoren van uitbuiting

CoMensha registreert naast de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting' vervolgens ook de prostitutiesector waarbinnen de slachtoffers^M zijn uitgebuit. In de registratie over de jaren 2011-2015 kunnen de volgende vijf prostitutiesectoren worden onderscheiden: raamprostitutie, bordelen/clubs/privéhuizen, thuisprostitutie, escort en een restcategorie 'overige sectoren' die onder andere bestaat uit straatprostitutie, massage-/beautysalons en dergelijke, webcamseks en hotelprostitutie.

Eenduidige definities/registraties van de verschillende prostitutiesectoren?

Raamprostitutie is de meest zichtbare prostitutiesector, gevolgd door bordelen/ clubs/privéhuizen.¹⁸ Thuisprostitutie, escort en overige sectoren zijn veel minder zichtbaar (zo is een sector als escort niet-locatiegebonden). Bij thuisprostitutie kan het gaan om prostitutie die op het eigen woonadres van de prostituee plaatsvindt, of om prostitutie in een woning die ter beschikking is gesteld door een derde (niet zijnde de prostituant).¹⁹ Bij hotelprostitutie gaat het om prostitutie die plaatsvindt in een hotelkamer gehuurd door de prostituee of door een derde (niet zijnde de prostituant).²⁰ Escort kan tot stand komen via bemiddeling door een escortbedrijf, of via rechtstreeks contact (internetsites, social media) tussen prostituee en prostituant. De prostitutie vindt vervolgens plaats op een locatie door de prostituant bepaald, zoals een woning, of hotelkamer die door de prostituant is gehuurd.²¹

Zoals uit voorgaande blijkt zijn de definities van de verschillende prostitutiesectoren waar slachtoffers^M zijn gemeld niet eenduidig. Het is daarom denkbaar dat met name de begrippen thuisprostitutie, escort en hotelprostitutie (als onderdeel van 'overige sectoren') niet altijd op eenzelfde manier door alle melders zijn geïnterpreteerd. Dit benadrukt het belang van een 'codeboek' dat door de verschillende melders en CoMensha eenduidig en consequent wordt gebruikt. Tevens dient deze kanttekening in ogenschouw te worden genomen bij de hierna te noemen cijfermatige resultaten. Daarom is het onderscheid tussen de meer zichtbare sectoren (de raamprostitutie en de bordelen/clubs/privéhuizen) en de minder zichtbare sectoren (de thuisprostitutie, de escort en de overige sectoren) relevanter dan een onderscheid tussen de minder zichtbare sectoren onderling (de thuisprostitutie, de escort en de overige sectoren).

Deze meer specifieke informatie omtrent de prostitutiesector ontbreekt echter helaas heel vaak in de registratie; zo is dit slechts bekend van 38% ($n=1.842$) van de totaal 4.795 bij CoMensha gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting. Er bestaat op dit moment geen duidelijkheid over de reden waarom de

18 Zie §2.2.

19 In het geval van mensenhandel veelal: door de mensenhandelaar.

20 In het geval van mensenhandel veelal: door de mensenhandelaar.

21 Uit onderzoek naar naleving, toezicht en handhaving in de escortbranche blijkt dat kenmerkende criteria van het escortbegrip, zoals opgenomen in APV's, 'bedrijfsmatig', 'bemiddeling' en 'op een andere plaats' zijn. Onderzoekers geven aan dat in de praktijk een verschuiving waarneembaar is van de klassieke vorm van escortbedrijven (waarbij het bedrijf bemiddelt voor een escort) naar andersoortige vormen, zoals een voor zichzelf werkende escort (zonder tussenpersoon). Dit levert de vraag op of in dergelijke gevallen sprake is van bemiddeling en dus van escortactiviteiten. De onderzochte gemeenten gaan hier verschillend mee om. Winter e.a. 2016, p. 74.

prostitutiesector door melders zo weinig is ingevuld.²² Hierdoor is het ook niet bekend of de prostitutiesectoren die *wel* zijn ingevuld, als representatief kunnen worden beschouwd voor de prostitutiesectoren van alle bij CoMensha gemelde slachtoffers^M van seksuele uitbuiting. Wanneer van de slachtoffers^M die zijn uitgebuit in de ene sector (bijvoorbeeld de raamprostitutie) dit vrijwel altijd is ingevuld, maar van de slachtoffers^M die zijn uitgebuit in de andere sector (bijvoorbeeld de escort) in minder dan de helft van de gevallen, dan leveren de wel ingevulde prostitutiesectoren een vertekend (niet-representatief) beeld op. Er is daarom gezocht naar factoren die samenhangen met zowel het wel of niet invullen van de prostitutiesector, als met de prostitutiesector indien die is ingevuld. Dit blijkt te gelden voor de herkomstregio van een slachtoffer^M (zie ook §6.3.1 en Figuur 5), de minder- of meerderjarigheid van een slachtoffer^M (zie §6.3.2) en de regionale melder van een slachtoffer^M (zie §6.5.1 onder het kopje 'In welke prostitutiesectoren treffen de verschillende melders slachtoffers^M aan?', Figuur 7, en Figuur 11). Door voor de vertekende effecten die deze factoren tot gevolg hebben²³ te corrigeren, is de prostitutiesectorverdeling van een groot deel van de slachtoffers^M waarbij dit niet is ingevuld, bijgeschat. In Bijlage 2 is beschreven op welke manier het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectorverdeling is gedaan.

De prostitutiesectoren van uitbuiting van de gemelde slachtoffers^M zijn hieropvolgend weergegeven in twee figuren. Figuur 4a toont de prostitutiesectorverdeling van de 1.842 slachtoffers^M (38%) waarbij dit is ingevuld en Figuur 4b de prostitutiesectorverdeling gecorrigeerd voor de vertekende effecten van de voornoemde drie factoren (herkomstregio, minder-/meerderjarigheid, regionale melder), die daardoor als representatief kan worden beschouwd voor in ieder geval 86% ($n=4.119$) van alle gemelde slachtoffers^M. Omdat zeventien slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector is ingevuld in twee sectoren zijn uitgebuit en één slachtoffer^M in drie, en Figuur 4a en Figuur 4b zijn weergegeven op slachtoffer^Mniveau, is de volgende hiërarchie toegepast: bordelen/clubs/privéhuizen, raamprostitutie, escort, thuisprostitutie en overige sectoren.²⁴ In de figuren is met kleur een onderscheid gemaakt tussen de meer zicht-

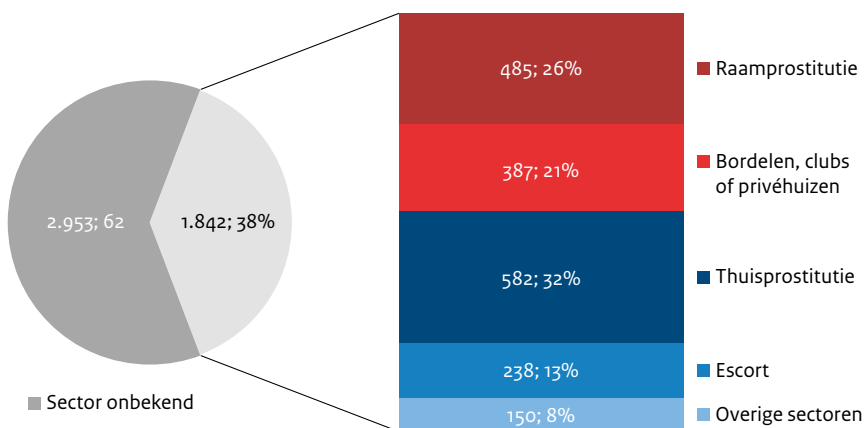
22 Het is mogelijk dat een deel van de seksuele uitbuitingslachtoffers^M waarbij de prostitutiesector niet is ingevuld, nog niet gewerkt heeft, bijvoorbeeld in het geval van slachtoffers^M van mensenhandel in de zin van art. 273f lid 1 sub 3 Sr (voor meer informatie over mensenhandel in de zin van sub 3, zie §5.3.1, maar ook Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), pp. 16-17, 32-33). Vóór 2014 zouden deze gevallen echter niet onder de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting' geregistreerd moeten zijn, maar onder de uitbuitingsvorm 'nog niet gewerkt' die naast 'seksuele uitbuiting' bestaat (en daarom dus niet in de cijfers waarop deze paragraaf gebaseerd is, voor moeten komen). En vanaf 2014 zou dit als aparte prostitutiesector *binnen* de uitbuitingsvorm 'seksuele uitbuiting' geregistreerd moeten zijn, maar dit blijkt maar incidenteel te zijn voorgekomen (namelijk vijftien keer in 2015). Het is echter niet ondenkbaar dat over de manier van registratie van deze gevallen onduidelijkheid bestaat bij de melders en/of CoMensha (zie hiervoor Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 19, voetnoot 5), hetgeen wederom het belang van een 'codeboek' onderstreept.

23 Zo is bijvoorbeeld bij Nederlandse slachtoffers^M minder vaak dan bij slachtoffers^M afkomstig uit de andere regio's de prostitutiesector ingevuld (zie §6.3.1), en zijn Nederlandse slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector wel is ingevuld bijvoorbeeld vaker uitgebuit in de minder zichtbare sector escort dan de slachtoffers^M afkomstig uit de andere regio's waarbij de prostitutiesector is ingevuld (zie Figuur 5). Dit betekent dat de factor 'herkomstregio' ervoor zorgt dat de prostitutiesector 'escort' waarschijnlijk ondervetegenwoordigd is binnen de ingevulde prostitutiesectoren, hetgeen dus een vertekend beeld oplevert.

24 Oftewel: meer zichtbaar gaat boven minder zichtbaar, en vervolgens gaat minder vaak voorkomend boven vaker voorkomend. Dit heeft tot gevolg dat in Figuur 4a de raamprostitutie uit twee slachtoffers^M minder bestaat, de thuisprostitutie uit acht slachtoffers^M minder bestaat, de escort uit één slachtoffer^M minder bestaat en 'overige sectoren' uit acht slachtoffers^M minder bestaat.

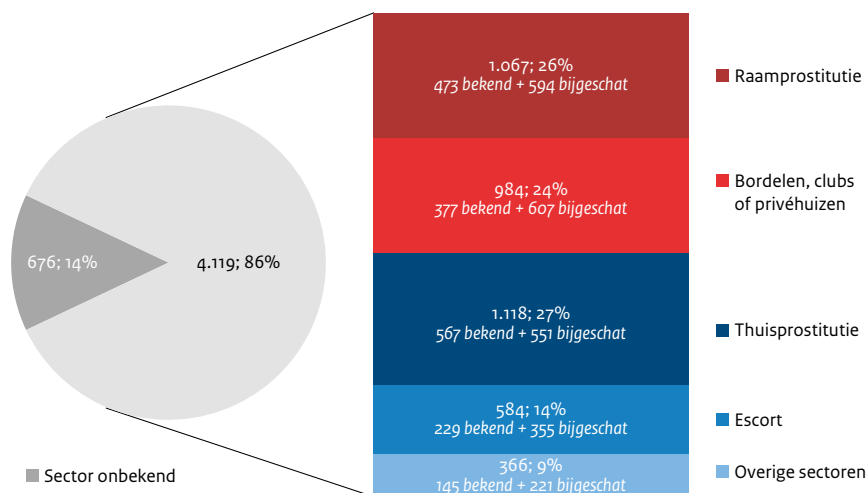
bare sectoren (de twee rode sectoren; raamprostitutie en bordelen/clubs/privéhuizen), en de minder zichtbare sectoren (de drie blauwe sectoren; thuisprostitutie, escort en overige sectoren).

Let wel, ondanks dat **Figuur 4b** in vergelijking tot **Figuur 4a**, een betrouwbaarder beeld geeft van de prostitutiesectoren waarbinnen de *gemelde* slachtoffers^M zijn uitgebuit, is – om de redenen reeds benadrukt in §6.1 – ook deze prostitutiesectorverdeling waarschijnlijk niet representatief voor de totale populatie slachtoffers. In dit geval met name omdat hetgeen bij CoMensha in beeld is, voor een groot deel afhankelijk is van *waar*, oftewel: in welke sectoren, er vooral gezocht wordt. Op basis van de hierna volgende cijfers kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over of er in absolute aantallen meer prostituees worden uitgebuit in bijvoorbeeld de meer zichtbare of juist de minder zichtbare sectoren. Hierom, en omdat de totale omvang (het aantal prostituees dat slachtoffer is van uitbuiting plus het aantal prostituees dat niet wordt uitgebuit) van de verschillende (meer zichtbare en minder zichtbare) sectoren onbekend is (zie §2.1) kan tevens niet inzichtelijk worden gemaakt welke sectoren, in relatieve zin, het meest kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Uiteraard geldt volgens dezelfde redenering dat uit **Figuur 4a** en **Figuur 4b** niets is af te leiden over de mate van kwetsbaarheid van de vergunde en de onvergunde prostitutiebranche – naast het feit dat dit niet mogelijk is omdat er bij de registratie van de prostitutiesectoren bij CoMensha geen onderscheid wordt gemaakt tussen ‘vergund’ en ‘onvergund’. Wel kan er vanuit worden gegaan dat het bij de slachtoffers^M uitgebuit in de raamprostitutie en in de bordelen/clubs/privéhuizen hoogstwaarschijnlijk gaat om vergunde prostitutie. Echter, omdat de minder zichtbare sectoren (thuisprostitutie en escort) zowel vergund als onvergund kunnen zijn, zijn deze sectoren niet direct te relateren aan danwel de vergunde of de onvergunde branche.²⁵



Figuur 4a Bekende prostitutiesectoren van uitbuiting op slachtoffer^Mniveau (N=1.842)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)



Figuur 4b Bekende ($n=1.791$)²⁶ en bijgeschatte ($n=2.328$) prostitutiesectoren van uitbuiting op slachtoffer^Mniveau ($N=4.119$)

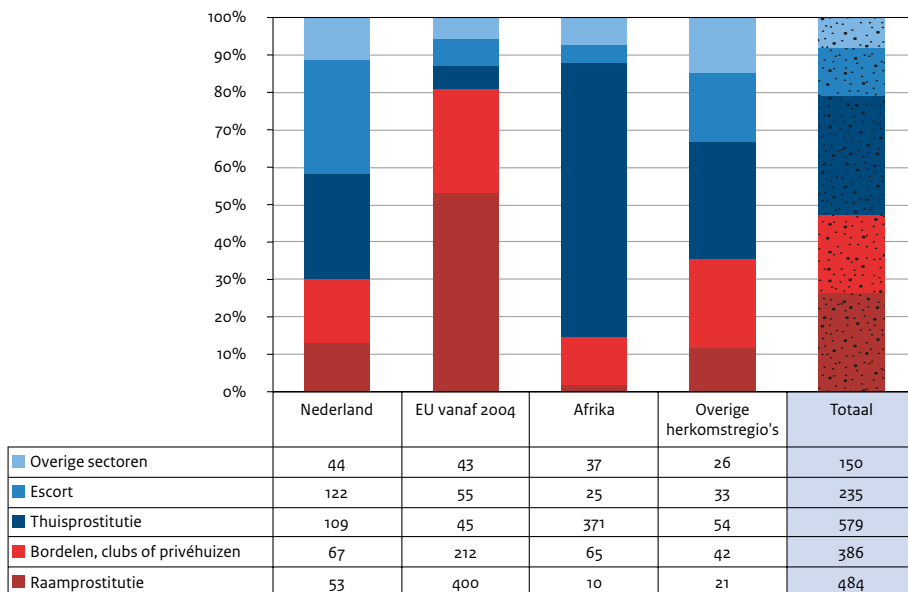
Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

De prostitutiesectorverdeling volgens [Figuur 4b](#) geeft naar alle waarschijnlijkheid een betrouwbaarder beeld van de prostitutiesectoren van uitbuiting van de gemelde slachtoffers^M en blijkt niet veel af te wijken van de prostitutiesectorverdeling gebaseerd op de 1.842 slachtoffers^M (38%) waarbij dit is ingevuld ([Figuur 4a](#)). Volgens beide figuren zou het – voor zover bekend – ongeveer even vaak gaan om de rode, meer zichtbare sectoren ([Figuur 4a](#): 47%, $n=874$, [Figuur 4b](#): 50%, $n=2.051$), als om de blauwe, minder zichtbare sectoren ([Figuur 4a](#): 53%, $n=970$, [Figuur 4b](#): 50%, $n=2.068$). Tevens gaat het in beide figuren het vaakst om thuisprostitutie (al is dit aandeel in [Figuur 4b](#) iets kleiner, namelijk 27% in plaats van 32%), gevolgd door de meer zichtbare sectoren; de raamprostitutie (in beide figuren 26%) en de bordelen/clubs/privéhuizen (al is dit aandeel in [Figuur 4b](#) iets groter, namelijk 24% in plaats van 21%). Op de vierde plek staat de minder zichtbare escort ([Figuur 4a](#): 13%, [Figuur 4b](#): 14%). De resterende overige (minder zichtbare) sectoren zijn gezamenlijk goed voor zo'n 9% (volgens [Figuur 4b](#), dit aandeel is in [Figuur 4a](#) één procentpunt minder) en bestaan uit onder meer straatprostitutie, massage-/beautysalons en dergelijke, webcamseks en hotelprostitutie. Zoals voorafgaand aan de figuren reeds is opgemerkt, betekenen deze resultaten niets anders dan dat er, in absolute zin, waarschijnlijk evenveel bij CoMensha gemelde slachtoffers^M zijn *aangetroffen* in de meer zichtbare sectoren, als in de minder zichtbare sectoren, maar dat hieraan geen conclusies kunnen worden verbonden over de mate van kwetsbaarheid van de verschillende sectoren.

²⁶ De reden dat het aantal bekende prostitutiesectoren in [Figuur 4b](#) kleiner is ($n=1.791$) dan het totaal aantal bekende prostitutiesectoren zoals weergegeven in [Figuur 4a](#) ($n=1.842$), komt doordat niet van alle slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector is ingevuld ook de nationaliteit, leeftijd en melder bekend is, en omdat sommige slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector is ingevuld behoren tot een subpopulatie waarbij de prostitutiesectorverdeling als onbekend is beschouwd (omdat de prostitutiesector bij minder dan 20% van deze subpopulatie is ingevuld en deze 20% tevens minder dan $n=15$ betreft, zie [Bijlage 2](#) 'Het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectorverdeling').

6.3.1 Prostitutiesectoren van uitbuiting van slachtoffers^M afkomstig uit verschillende regio's

Het wel of niet invullen van de prostitutiesector hangt samen met, onder meer, de herkomstregio van de slachtoffers^M; de sector is het vaakst ingevuld bij Afrikaanse slachtoffers^M (59%, $n=508$), gevolgd door slachtoffers^M behorende tot de groep 'overige herkomstregio's' (41%, $n=176$) en de slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 (39%, $n=755$), en het minst vaak bij Nederlandse slachtoffers^M (26%, $n=395$).²⁷ Indien de prostitutiesector is ingevuld, verschillen vervolgens ook de prostitutiesectoren van uitbuiting tussen de slachtoffers^M afkomstig uit de verschillende regio's.²⁸ **Figuur 5** toont deze verschillen en beantwoordt de vraag 'In welke sectoren zijn welke slachtoffers^M uitgebuit?'. De figuur is gebaseerd op 1.834 slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector is ingevuld en van wie de nationaliteit bekend is.²⁹



Figuur 5 Slachtoffers^M per herkomstregio naar prostitutiesector (N=1.834)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

Uit de figuur blijkt dat het overgrote deel (81%) van de slachtoffers^M die afkomstig zijn uit de EU vanaf 2004 en waarbij de prostitutiesector is ingevuld, is uitgebuit in de rode, meer zichtbare sectoren (raamprostitutie: 53% en bordelen/clubs/privéhuizen: 28%). Bij Afrikaanse slachtoffers^M gaat het juist meestal (73%) om de minder zichtbare thuisprostitutie. De Nederlandse slachtoffers^M en de slachtoffers^M behorende tot de groep 'overige herkomstregio's', zijn meer verspreid over de verschillende sectoren

27 $\chi^2=258,206$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,233$; $p=0,000$.

28 $\chi^2=997,674$; $df=12$; $p=0,000$; $V=0,426$; $p=0,000$.

29 Van de 1.834 slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector is ingevuld en van wie de nationaliteit bekend is, zijn er zeventien in twee sectoren uitgebuit en één in drie. Deze slachtoffers^M zijn, volgens de hiërarchie beschreven voorafgaand aan **Figuur 4a** en **Figuur 4b**, ingedeeld bij één prostitutiesector.

aangetroffen. De twee voornaamste sectoren van uitbuiting van Nederlandse slachtoffers^M zijn de minder zichtbare escort (31%) en thuisprostitutie (28%).

6.3.2 Prostitutiesectoren van uitbuiting van minderjarige en mannelijke slachtoffers^M

Bij minderjarige slachtoffers^M is relatief minder vaak (bij 23%, $n=142$ van de totaal 620 minderjarigen), dan bij meerderjarige slachtoffers^M (bij 41%, $n=1.691$ van de totaal 4.146 meerderjarigen), bekend in welke prostitutiesector zij zijn uitgebuit.³⁰ Bij deze 142 minderjarige slachtoffers^M gaat het in ruim de helft van de gevallen (55%, $n=78$) – en relatief vaker dan bij de 1.691 meerderjarige slachtoffers^M (30%, $n=501$) – om thuisprostitutie. Daarnaast gaat het, in vergelijking tot de meerderjarigen, ook vaker om escort (19%, $n=27$ versus 12%, $n=208$) en overige prostitutiesectoren (15%, $n=21^{31}$ versus 8%, $n=129$), maar minder vaak om uitbuiting in bordelen/clubs/privéhuizen (11%, $n=15$ versus 22%, $n=372$) en vooral de raamprostitutie (1%, $n=1$ versus 28%, $n=481$).³² Dat minderjarige slachtoffers^M, voor zover bekend, vaker zijn aangetroffen in de minder zichtbare sectoren (thuisprostitutie, escort en overige sectoren), en maar heel weinig in de meer zichtbare sectoren (raamprostitutie en bordelen/clubs/privéhuizen) komt logisch voor, gezien het feit dat prostitutie door minderjarigen per definitie illegaal is waarop in de vergunde, veelal meer zichtbare, sectoren wordt gecontroleerd. Ook komt het overeen met eerdere bevindingen, die tonen dat Nederlandse slachtoffers^M vaker (ook in absolute zin) dan slachtoffers^M afkomstig uit de andere regio's minderjarig zijn (zie [Figuur 2](#)) en Nederlandse slachtoffers^M vooral in de minder zichtbare escort en thuisprostitutie zijn uitgebuit (zie [Figuur 5](#)).

Bij mannelijke slachtoffers^M is relatief vaker (bij 58%, $n=125$ van de totaal 216 mannen), dan bij vrouwelijke slachtoffers^M (bij 37%, $n=1.717$ van de totaal 4.579 vrouwen), bekend in welke prostitutiesector zij zijn uitgebuit.³³ Bij deze 125 mannelijke seksuele uitbuitingslachtoffers^M gaat het meestal (71%, $n=89$) – en veel vaker dan bij de 1.717 vrouwelijke slachtoffers^M (29%, $n=493$) – om thuisprostitutie.³⁴ Dit is in lijn met het gegeven dat Afrikaanse slachtoffers^M, zowel in relatieve als in absolute zin, het vaakst man zijn (zie [Figuur 3](#)) en Afrikaanse slachtoffers^M vooral in de thuisprostitutie zijn uitgebuit (73%, zie [Figuur 5](#)). Daarnaast is 14% ($n=18$) van de mannelijke slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector bekend is, uitgebuit in de escort.³⁵ Verder lijken mannen minder vaak dan vrouwen te worden uitgebuit in de meer zichtbare prostitutiesectoren; de bordelen/clubs/privéhuizen (8%, $n=10$ versus 22%, $n=377$) en vooral de raamprostitutie (dit betreft niet één van de 125 mannelijke slachtoffers^M ten opzichte van 28% ($n=485$) van de vrouwelijke slachtoffers^M). Voorgaande is niet verwonderlijk gezien de kleine omvang van het aantal vergunde seksinrichtingen waar mannenprostitutie plaatsvindt (zie [§2.4](#)). Tot slot is van acht (6%) mannelijke slachtoffers^M bekend dat zij zijn aangetroffen in een overige prostitutiesector (meestal de straatprostitutie, $n=6$).³⁶

30 $\chi^2=72,876$; $df=1$; $p=0,000$; $\phi=0,124$; $p=0,000$.

31 Waaronder acht minderjarige slachtoffers^M die via het internet seksueel zijn uitgebuit.

32 $\chi^2=85,813$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,216$; $p=0,000$.

33 $\chi^2=36,189$; $df=1$; $p=0,000$; $\phi=0,087$; $p=0,000$.

34 $\chi^2=113,408$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,248$; $p=0,000$.

35 Dit is ongeveer net zo vaak als de vrouwelijke slachtoffers^M; 13% ($n=220$).

36 Dit is ongeveer net zo vaak als de vrouwelijke slachtoffers^M; 8% ($n=142$).

6.4. Slachtoffers^M versus prostituees; welke prostituees zijn het meest kwetsbaar/bereikbaar/zichtbaar?

Wanneer de kenmerken van de totale populatie in Nederland werkende prostituees zou worden gespiegeld aan de kenmerken van de totale populatie seksuele uitbuitingslachtoffers, dan kunnen hieruit conclusies worden getrokken ten aanzien van de (relatieve) kwetsbaarheid van de verschillende groepen prostituees. Echter, omdat bepaalde prostituees/prostitutiesectoren moeilijk te bereiken zijn, is het voor onderzoek naar prostitutie in Nederland lastig hen in een steekproef te includeren.³⁷ De steekproeven in prostitutieonderzoeken zijn daardoor niet representatief voor de volledige populatie prostituees in Nederland. Daarbij geldt, zoals eerder opgemerkt, dat ook de bij CoMensha gemelde slachtoffers^M niet representatief zijn voor de totale populatie slachtoffers (zie §6.1). Dit heeft tot gevolg dat het onduidelijk is of een vergelijking tussen de prostituees volgens onderzoek en de slachtoffers^M die in beeld zijn meer iets zegt over de kwetsbaarheid van bepaalde groepen prostituees voor uitbuiting, of over de bereikbaarheid van bepaalde groepen prostituees in onderzoek naar prostitutie, of juist over de zichtbaarheid van (signalen van) mogelijk slachtofferschap van bepaalde groepen prostituees. Deze nuancering is daarom telkens meegenomen bij de hieropvolgende vergelijking tussen de in beeld gebrachte prostituees en de gemelde slachtoffers^M.

Voor het beeld van de in Nederland werkzame prostituees is een studie naar de positie van sekswerkers in Nederland uit 2014 van Bleeker e.a. als leidraad genomen. Hoewel ook voor dit onderzoek geldt dat de steekproef van 364 prostituees met wie is gesproken niet representatief is, is wel sprake van een meer gelijkmatige verdeling van prostituees over het hele land en over de verschillende prostitutiesectoren.³⁸

6.4.1 De kwetsbaarheid/ bereikbaarheid/zichtbaarheid van Nederlandse prostituees

In het onderzoek van Bleeker e.a. is net iets minder dan de helft (47%) van de geïnterviewde prostituees Nederlands.³⁹ Wanneer dit aandeel vergeleken wordt met het lagere aandeel Nederlandse slachtoffers^M (32%, zie [Figuur 1](#)), dan lijkt dit te impliceren dat Nederlandse prostituees minder vaak slachtoffer worden, oftewel, minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting dan andere prostituees. Dit zou passen bij het ideaalbeeld van de 'mondige prostituee in Nederland' (zie §5.2.3). Het is echter evengoed mogelijk dat Nederlandse prostituees niet zo zeer minder kwetsbaar zijn, maar dat zij vanwege betere bereikbaarheid zijn oververtegenwoordigd in de steekproeven van onderzoeken naar prostitutie in Nederland (bijvoorbeeld omdat geen sprake is van een taalbarrière). Zo is de respons van Nederlandse prostituees in het onderzoek van Bleeker e.a. hoger dan die van bijvoorbeeld Oost-Europese prostituees.⁴⁰ Een derde mo-

37 Daalder, 2015, p. 25.

38 De steekproef bevat ruim 360 prostituees werkzaam in circa zestig gemeenten en alle sectoren die zowel direct als via exploitanten of via het internet benaderd zijn (Bleeker e.a., 2014, pp. 5-8).

39 Bleeker e.a., 2014, p. II.

40 In het onderzoek van Bleeker e.a. (2014, p. 13) zijn in totaal 313 Nederlandse prostituees benaderd (142 non-respons+(47% van 364=)171), waarvan 55% (n=171) in de steekproef kon worden geïncludeerd (responsgroep), terwijl het bij Oost-Europese prostituees in dit kader ging om slechts 37% ((21% van de 364=)76 respons/76 respons + 131 non-respons). Wanneer in het onderzoek gekeken wordt naar de verdeling van alle benaderde prostituees naar herkomstregio (in plaats van naar alleen de responsgroep), dan blijkt dat Nederlandse prostituees in plaats van 47%, nog maar 35% van het totaal uitmaken (hetgeen meer vergelijkbaar is met het percentage Nederlandse slachtoffers^M). Voor de andere groepen prostituees zijn deze verschillen overigens kleiner (Oost-Europees: 23% i.p.v. 21%, Aziatisch: 8% i.p.v. 11%, Latijn-Amerikaans/Caraïbisch: 11% i.p.v. 15% en Afrikaans: in beide gevallen 1%).

gelijke verklaring is dat signalen van mogelijk slachtofferschap van Nederlandse prostituees minder snel herkend worden. Bijvoorbeeld omdat zij vooral in de minder zichtbare thuisprostitutie en escort sterk vertegenwoordigd zijn⁴¹ (waar Nederlandse slachtoffers^M ook inderdaad het vaakst worden aangetroffen, zie [Figuur 5](#)), of omdat zij eerder beschouwd worden als ‘mondig’ en daarmee niet voldoen aan het stereotiepe beeld van een slachtoffer.

6.4.2 De kwetsbaarheid/ bereikbaarheid/zichtbaarheid van Oost-Europese prostituees

Uit het onderzoek van Bleeker e.a. blijkt dat ruim een vijfde (21%) van de prostituees afkomstig is uit Oost-Europa.⁴² Maar bij de gemelde slachtoffers^M gaat het om een (nog) veel groter deel; maar liefst 41% van de slachtoffers^M heeft een nationaliteit van één van de landen die sinds 2004 tot de EU zijn toegetreden (zie [Figuur 1](#)),^{43,44} welke landen volgens de onderzoeken naar prostitutie in Nederland alle tot de regio ‘Oost-Europa’ behoren. Het gaat overigens bij de prostituees en de slachtoffers^M uit deze regio om dezelfde drie dominante Oost-Europese landen: Roemenië, Bulgarije en Hongarije. Dat Oost-Europese prostituees lijken te zijn oververtegenwoordigd als slachtoffers zou wederom drie dingen kunnen betekenen. Ofwel, Oost-Europese prostituees zijn kwetsbaarder voor uitbuiting, ofwel, ze zijn minder goed bereikbaar voor prostitutieonderzoek, ofwel, signalen van mogelijke uitbuiting zijn bij hen zichtbaarder dan bij andere groepen prostituees. Bijvoorbeeld omdat Oost-Europese prostituees vooral in de meer zichtbare raamprostitutie sterk vertegenwoordigd zijn⁴⁵ (waar slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 ook inderdaad het vaakst worden aangetroffen, zie [Figuur 5](#)), en/of omdat zij goed passen in het stereotiepe beeld van een slachtoffer van seksuele uitbuiting.

41 Nederlandse prostituees vertegenwoordigen respectievelijk 66% en 77% van de prostituees in de escort en thuisprostitutie (Bleeker e.a., 2014, p. 10). In de Amsterdamse prostitutie nemen Nederlandse prostituees 49% van de thuisprostituees voor hun rekening (Van Wijk e.a., 2010, pp. 44, 50, 53, 79-80 en 126). In die laatste studie waren de verschillende sectoren niet gelijkmatig vertegenwoordigd. Zo was er informatie over 1.359 raamprostituees en slechts over 67 thuisprostituees. Als er meerdere bronnen (bijvoorbeeld, de Belastingdienst, Scharlaken Koord of internetwebsites) per sector waren is het totaal berekend door de percentages per sub-sector (bijv. een raamprostitutie wijk) om te rekenen naar een *n* en vervolgens alle *n* van sub-sectoren weer uit te drukken als een percentage van het totaal aantal prostituees in die sector (bijv. raamprostitutie).

42 Bleeker e.a., 2014, p. 10.

43 Voorkomende landen: **Noord-Europa**: Estland, Letland en Litouwen; **Zuid-Europa**: Kroatië; **Oost-Europa**: Bulgarije, Cyprus (geografisch behorende tot West-Azië), Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije en Tsjechië. De landen die volgens voorgaande geografische indeling (conform de ‘composition of macro geographical (continental) regions and geographical sub-regions’ door de Verenigde Naties, zie <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>) niet bij Oost-Europa horen, zijn – voor zover voorkomend – in de onderzoeken naar prostitutie in Nederland wel tot Oost-Europa gerekend.

44 De 41% is nog exclusief de slachtoffers^M afkomstig uit Oost-Europese landen die niet bij de EU horen, zoals in ieder geval Belarus (Wit-Rusland), Moldavië, Oekraïne en Rusland (de voorkomende landen van slachtoffers^M die zowel volgens de Verenigde Naties, als volgens de onderzoeken naar prostitutie in Nederland – voor zover voorkomend – deel uitmaken van Oost-Europa), en mogelijk ook Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië (de voorkomende landen van slachtoffers^M die volgens de Verenigde Naties deel uitmaken van Zuid-Europa, maar in de onderzoeken naar prostitutie in Nederland – voor zover voorkomend – wel tot Oost-Europa zijn gerekend). Overigens geldt dit niet voor de gehele herkomstregio ‘Europa niet-EU’ zoals weergegeven in [Figuur 1](#), omdat ook landen die niet tot Oost-Europa kunnen worden gerekend (namelijk IJsland (Noord-Europa) en Zwitserland (West-Europa)) binnen deze herkomstregio voorkomen.

45 Volgens Bleeker e.a. (2014, p. 10) kwam 44% van de raamprostituees uit Oost-Europa, volgens Van Wijk e.a. (2010, pp. 44, 50, 53, 79-80 en 126) was dit in Amsterdam zelfs 52%.

6.4.3 De kwetsbaarheid/bereikbaarheid/zichtbaarheid van Afrikaanse prostituees

Voorts blijkt dat een aanzienlijk deel van de slachtoffers^M een Afrikaanse nationaliteit heeft (namelijk 18%, zie [Figuur 1](#)), terwijl prostituees uit Afrikaanse landen tegenwoordig nog maar nauwelijks zouden worden aangetroffen in Nederland. Zo is het aandeel Afrikaanse prostituees in Nederland in het onderzoek van Bleeker e.a. slechts 1%.⁴⁶ Ook in onderzoek van Van Wijk e.a. uit 2010 naar de verschillende prostitutiesectoren in Amsterdam varieerde het aandeel Afrikaanse prostituees van 2% tot hoogstens 7% per sector.⁴⁷ Het relatief grote aandeel Afrikaanse prostituees als slachtoffers dat uit voorgaande vergelijking blijkt, zou – net als bij de Oost-Europese prostituees – duiden op een grotere kwetsbaarheid, en/of een minder goede bereikbaarheid, en/of meer zichtbare signalen van mogelijk slachtofferschap. Het gegeven dat bij de in beeld gebrachte prostituees echter sprake is van niet alleen een kleiner aandeel Afrikanen (dan bij de gemelde slachtoffers^M), maar zelfs van een bijna verwaarloosbaar percentage, doet vermoeden dat in ieder geval sprake is van de tweede verklaring. Hetgeen dus zou betekenen dat Afrikaanse prostituees slecht bereikbaar zijn en daardoor sterk zijn ondervertegenwoordigd (een blinde vlek) in onderzoeken naar prostitutie in Nederland. Dit lijkt enige weerklank te vinden in het feit dat specifiek de thuisprostitutie – waarbinnen Afrikaanse slachtoffers^M, voor zover bekend, met name worden uitgebuit (zie [Figuur 5](#)) – een onderbelichte prostitutiesector is in onderzoeken naar in Nederland werkende prostituees. Het is daarom van belang dat met name deze sector beter in beeld wordt gebracht.⁴⁸ De bevinding dat de grootste groep slachtoffers^M lijkt te worden uitgebuit in de thuisprostitutie (27%, zie [Figuur 4a](#) en [Figuur 4b](#)) onderstreept dit belang des te meer.

Thuisprostituees onderbelicht in onderzoek naar prostitutie

In veel prostitutieonderzoek, waaronder het onderzoek van Bleeker e.a. en het onderzoek van Van Wijk e.a. (2010), is de steekproef van thuisprostituees een stuk kleiner dan die van prostituees werkzaam in de raamprostitutie, bordelen/clubs/privéhuizen en de escort.⁴⁹ Hierdoor bestaat waarschijnlijk een minder goed beeld van de thuisprostitutie dan van de andere sectoren. Een onderzoek waarin de thuisprostitutie in verhouding tot andere sectoren wel sterk vertegenwoordigd is, is het onderzoek van Van Wijk e.a. uit 2014 gebaseerd op bestuurlijke rapportages van politiecontroles in de prostitutiebranche.⁵⁰ Dit is niet geheel verwonderlijk aangezien de rapportages veelal zijn opgemaakt naar aanleiding van geconstateerde misstanden, met name illegale

46 Het gaat hierbij om vier prostituees afkomstig uit Marokko, Kenia en Nigeria (Bleeker e.a., 2014, p. 85).

47 Van Wijk e.a., 2010, pp. 44, 50, 53, 79-80 en 126. Het gaat om 2% van de raamprostituees, 7% van de prostituees in clubs/privéhuizen en 7% thuisprostituees.

48 Bij thuisprostitutie kan het gaan om prostitutie die op het eigen woonadres van de prostituee plaatsvindt, of om prostitutie in een woning die ter beschikking is gesteld door een derde (niet zijnde de prostituant). (zie §6.3 kader tekst 'Eenduidige definities/registraties van de verschillende prostitutiesectoren?').

49 Bij Bleeker e.a. (2014, p. 8) gaat het om 57 thuisprostituees vergeleken met 85 raamprostituees, 101 prostituees in clubs/privéhuizen en 71 prostituees in de escort; bij Van Wijk e.a. (2010, pp. 45, 50, 54, 80, 100-102, 125-126) gaat het om 67 thuisprostituees vergeleken met 1.359 raamprostituees, 765 prostituees in clubs/privéhuizen en meer dan 300 prostituees in de escort.

50 Van Wijk e.a., 2014, pp. 29-30. In dit onderzoek is aan de korpsexperts van de tien regionale politie-eenheden gevraagd de tien meest recente bestuurlijke rapportages van controles in de prostitutiebranche op te sturen. Het resultaat is aldus 100 rapportages, opgemaakt in 48 gemeenten. In totaal is er van 102 prostituees informatie bekend over nationaliteit (van de minimaal 159 prostituees die zijn aangetroffen tijdens de controles).

prostitutie, en dit is relatief vaak het geval in de thuisprostitutie.⁵¹ In de honderd geanalyseerde rapportages vond een meerderheid (61%) van de controles plaats in de thuisprostitutie, 17% in de escort en slechts 7% respectievelijk 2% in clubs/privéhuizen en de raamprostitutie.⁵² Opvallend genoeg was ook in dit onderzoek (net als in het onderzoek van Bleeker e.a. en het onderzoek van Van Wijk e.a. uit 2010) slechts 1% van de prostituees Afrikaans, ondanks de duidelijke oververtegenwoordiging van de minder zichtbare sectoren, en dan met name de thuisprostitutie. Toch komen de bevindingen uit dit onderzoek ten aanzien van de thuisprostitutie niet overeen met het onderzoek van Bleeker e.a. en het onderzoek van Van Wijk e.a. uit 2010. In het onderzoek van Van Wijk e.a. uit 2014 bleek namelijk dat het grootste aandeel prostituees in de thuisprostitutie afkomstig was uit Oost-Europa (42%).⁵³ Terwijl Oost-Europese prostituees volgens het onderzoek van Bleeker e.a. maar 7%, en volgens het onderzoek van Van Wijk e.a. (2010) maar 12%, uitmaakten van de onderzochte thuisprostituees.⁵⁴ Naast de discrepantie tussen de afwezigheid van Afrikaanse prostituees in onderzoek naar (thuis)prostitutie en het forse aandeel Afrikaanse slachtoffers^M (dat in de thuisprostitutie is uitgebuit), toont ook dit opmerkelijke resultaat dat de thuisprostitutie een (heterogene) sector is die nog niet volledig/duidelijk in beeld is.⁵⁵

Tegelijkertijd blijken Afrikaanse slachtoffers^M die in Nederland worden gesignaleerd, niet altijd allemaal ook in Nederland te worden uitgebuit. Nederland zou in sommige gevallen louter dienen als doorvoerland van Afrikaanse slachtoffers^M die uiteindelijk in andere landen in Europa seksueel worden uitgebuit.⁵⁶ Deze Afrikaanse slachtoffers^M maken dan inderdaad *geen* onderdeel uit van de populatie in Nederland werkzame prostituees, maar zijn *wel* slachtoffer^M van (toekomstige) seksuele uitbuiting. Overigens is het aandeel bij CoMensha gemelde Afrikaanse slachtoffers^M in de afgelopen jaren gedaald.⁵⁷ Zij worden dus minder vaak gesignaleerd, of in ieder geval, minder vaak gemeld als slachtoffer^M (alhoewel in verhouding dus nog steeds wel een stuk vaker dan dat Afrikaanse prostituees worden gesignaleerd in onderzoeken naar prostitutie in Nederland). Dit betekent echter niet per se dat ook daadwerkelijk minder vaak sprake is van Afrikaanse slachtoffers^M in Nederland. Misschien onttrekken zij zich meer dan voorheen aan het zicht of is er minder aandacht voor de signalering dan wel melding van deze slachtoffers^M. Dit laatste zou samen kunnen hangen met de realiteit dat de Nederlandse politie regelmatig te maken krijgt met meldingen/aangiften van (West-)Afrikaanse slachtoffers^M, maar vervolgens bijna nooit

51 Of thuisprostitutie vergund is hangt af van de gemeente/APV en de interpretatie van 'bedrijfsmatigheid' met betrekking tot seksuele dienstverlening. Waar en wanneer voor thuisprostitutie wel/geen vergunning vereist is, is daarom minder duidelijk, waardoor deze regel vaker (onbewust) wordt overtreden (zie ook §4.5.2). Zoals blijkt uit Van Wijk e.a. (2014, pp.42-43, 86-89) betreffen veel van de bestuurlijke rapportages in dit onderzoek de benadering van thuisprostitutie als vergunningplichtig, die zonder vergunning bedreven werd.

52 Van Wijk e.a., 2014, p. 42.

53 Van Wijk e.a., 2014, p. 42.

54 Bleeker e.a., 2014, p. 10 en Van Wijk e.a., 2010, p. 126.

55 Overigens ligt het voor de hand dat in het onderzoek van Van Wijk e.a. (2014) op basis van bestuurlijke rapportages een specifiek deel van de thuisprostitutie in beeld is gebracht (met name de bedrijfsmatige variant), waarbinnen aldus mogelijk prostituees afkomstig uit andere regio's werkzaam zijn dan de thuisprostituees die individueel op hun eigen woonadres werken. Dit impliceert dat de prostituees die in de thuisprostitutie (al dan niet bedrijfsmatig) werken een heterogene groep zijn.

56 Bijvoorbeeld in Italië of Spanje, zoals het geval was in de zogeheten 'Koolviszaak', zie hiervoor [Nationaal Rapporteur 2009 \(Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur\)](#), §9.5.5.

57 Zie [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012\)](#), §10.5 en [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 27.

(voldoende) aanknopingspunten ziet om hiernaar succesvolle opsporingsonderzoeken te starten. Dit gebrek aan succesvolle opsporingsonderzoeken kan ertoe leiden dat deze slachtoffers^M mogelijk niet altijd meer 'geloofd'⁵⁸ worden en om die reden misschien ook minder gemeld. De Nationaal Rapporteur heeft er al vaker op gewezen dat het van belang is dat er meer zicht komt op de situaties van deze Afrikaanse slachtoffers^M, en dat hierbij zowel op nationaal als op internationaal niveau moet worden samengewerkt.⁵⁹

6.4.4 De kwetsbaarheid/bereikbaarheid/zichtbaarheid van prostituees afkomstig uit overige regio's

Tot slot lijkt er sprake te zijn van een relatief klein aandeel van prostituees afkomstig uit Azië en Latijns-Amerika en de Caraïben als slachtoffer. Het gaat bij de slachtoffers^M namelijk maar om respectievelijk 4% en 2% (zie [Figuur 1](#)), terwijl prostituees geregeld afkomstig zouden zijn uit Azië (11%) en Latijns-Amerika en de Caraïben (15%).⁶⁰ Dit zou kunnen betekenen dat Aziatische en Latijns-Amerikaanse/Caraïbische prostituees minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting; en/of dat deze groepen beter bereikbaar zijn voor prostitutieonderzoek; en/of dat er minder zicht is op de mogelijke uitbuiting van deze prostituees. In verband met deze laatste verklaring is het denkbaar dat signalen van mogelijk slachtofferschap misschien minder snel worden opgemerkt omdat Aziatische prostituees vooral werkzaam lijken te zijn in massagesalons,⁶¹ die soms onder dekmantel seksuele diensten tegen betaling aanbieden en daardoor minder zichtbaar zijn (zie ook [§2.2.6](#) en [§7.3](#) en [§7.5.2](#)). Deze verklaring lijkt echter niet ook op te kunnen gaan voor de Latijns-Amerikaanse/Caraïbische prostituees, die namelijk wel vaker vertegenwoordigd zijn in de meer zichtbare sectoren, zoals de raamprostitutie.⁶² Wat betreft prostituees uit deze regio is het denkbaar dat mogelijk slachtofferschap minder wordt gesignaleerd omdat zij wellicht niet voldoen aan het stereotiepe beeld van slachtoffers van seksuele uitbuiting dat voornamelijk betrekking heeft op jonge vrouwen. Latijns-Amerikaanse/Caraïbische prostituees zouden gemiddeld namelijk ouder zijn en er zouden relatief veel travestieten en transgenders uit deze regio komen (zie [§2.3.2](#)).

6.5 Signalering van de slachtoffers^M van seksuele uitbuiting

In deze paragraaf is aandacht voor de signalering van de slachtoffers^M. In [§6.5.1](#) is beschreven door wie de slachtoffers^M zijn aangetroffen en gemeld bij CoMensha: door de politie, de KMar of door overige melders. Hierbij is ook gekeken of de verschillende melders zicht hebben op andere slachtoffer^Mgroepen, zowel ten aanzien van de herkomstregio's van de slachtoffers^M als ten aanzien van de prostitutie-sectoren waarbinnen de slachtoffers^M zijn uitgebuit/aangetroffen. In [§6.5.2](#) is vervolgens weergegeven

58 Deze slachtoffers^M worden nogal eens geassocieerd met het misbruik maken/het oneigenlijk gebruik van het tijdelijk verblijfsrecht, zie hierover bijvoorbeeld [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012\)](#), §5.2.2.

59 Zie bijvoorbeeld [Nationaal Rapporteur 2014 \(Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012\)](#), §10.5 en [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 27.

60 Bleeker e.a., 2014, p. 10.

61 Maar liefst 75% van de prostituees werkzaam in massagesalons was Aziatisch in het onderzoek van Bleeker e.a. (2014, p. 10). Dit waren ook ruim twee derde van alle Aziatische prostituees die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn. Verder lijken Aziatische prostituees sterker vertegenwoordigd te zijn binnen bordelen/clubs/privéhuizen dan binnen de raamprostitutie, de thuisprostitutie en de escort (Van Wijk e.a., 2010, pp. 44, 50, 53, 79-80, 126; Bleeker e.a., 2014, p. 10).

62 Zie Bleeker e.a., 2014, p. 10; Van Wijk e.a., 2010, pp. 44, 50, 53.

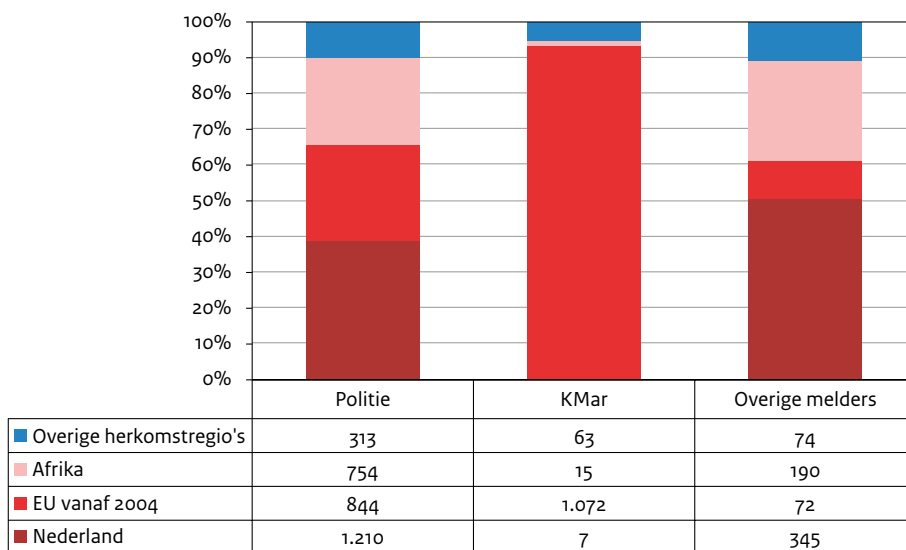
waar, dat wil zeggen: in welke regio's, de slachtoffers^M die door de politie zijn gemeld, zijn aangetroffen. Ook hier is voorts gekeken naar mogelijke regionale verschillen ten aanzien van de herkomstregio's van de slachtoffers^M en de prostitutiesectoren van uitbuiting.

6.5.1 Door wie worden slachtoffers^M aangetroffen; wie zijn de melders?

Van de totaal 4.795 slachtoffers^M is van 4.787 geregistreerd wie de melder, oftewel de signaleerder, is. Ongeveer twee derde van deze slachtoffers^M is *in ieder geval* door de politie gemeld (66%, $n=3.146$), bijna een kwart (24%, $n=1.159$) door *in ieder geval* de Koninklijke Marechaussee (KMar) en 15% ($n=704$) door *in ieder geval* een overige melder. Deze laatste categorie bestaat uit melders niet zijnde opsporingsinstanties,⁶³ zoals regiocoördinatoren en opvanginstellingen. De voornoemde aantallen slachtoffers^M die gemeld zijn door de drie verschillende categorieën melders tellen op tot meer dan 4.787 (100%), omdat 222 slachtoffers^M door zowel de politie als de KMar ($n=40$), of door zowel de politie als een overige melder ($n=182$) zijn gemeld. Het gaat in totaal dus om 5.009 meldingen.

Welke slachtoffers^M worden gemeld door de verschillende melders?

Figuur 6 laat 4.959 van deze meldingen zien die betrekking hebben op 4.739 slachtoffers^M van wie de nationaliteit bekend is. De herkomstregio's van de slachtoffers^M zijn voor elke categorie melder afzonderlijk weergegeven.



Figuur 6 Slachtoffers^M per melder naar herkomstregio, op meldingsniveau (N=4.959)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

63 Met uitzondering van zeven slachtoffers^M gemeld door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die bij de uitoefening van de opsporingstaken in het kader van mensenhandel vooral slachtoffers^M van uitbuiting buiten de seksindustrie signaleert (zie bijvoorbeeld Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor Mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 33).

De figuur laat zien dat de KMar de meest homogene groep slachtoffers^M meldt; 93% van alle door de KMar gemelde slachtoffers^M is afkomstig uit de EU vanaf 2004, wat relatief gezien veel vaker is dan de gemiddeld 24% van de slachtoffers^M die niet door de KMar, maar door uitsluitend de politie (27%) en/of overige melders (11%) zijn gemeld.⁶⁴ Ondanks dat de politie in totaal meer dan 2,5 keer zoveel slachtoffers^M meldt als de KMar, meldt de KMar ook in absolute zin de meeste slachtoffers^M afkomstig vanuit deze regio (1.072 door de KMar versus 844 door de politie). Bij zowel de politie als bij overige melders zijn de herkomstregio's van de slachtoffers^M meer heterogeen verdeeld, waarbij de overige melders in verhouding meer Nederlandse (51% versus 39/40%⁶⁵ door de politie) en Afrikaanse (28% versus 24/22%⁶⁶ door de politie) slachtoffers^M, en minder slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 (11% versus 27/28%⁶⁷ door de politie) melden.⁶⁸ Let wel: omdat de politie veruit de grootste melder is, meldt de politie in absolute zin zowel de meeste Nederlandse slachtoffers^M, als de meeste Afrikaanse slachtoffers^M, alsook de meeste slachtoffers^M behorende tot de groep 'overige herkomstregio's'. De politie heeft in vergelijking tot de KMar en overige melders het breedste zicht, dat wil zeggen; de slachtoffers^M die bij de politie in beeld zijn, zijn het meest heterogeen verdeeld over de verschillende herkomstregio's.

In welke prostitutiesectoren treffen de verschillende melders slachtoffers^M aan?

Het hieropvolgende [Figuur 7](#) laat per type melder (politie, KMar, overige melders) zien in welke prostitutiesectoren slachtoffers^M zijn aangetroffen. Voorafgaand aan deze figuur moet worden opgemerkt dat het wel of niet invullen van de prostitutiesector verschilt per melder; de sector is vaker ingevuld bij de slachtoffers^M die door de politie (42%)⁶⁹ of door overige melders (41%)⁷⁰ zijn gemeld, dan bij de slachtoffers^M die door de KMar zijn gemeld (32%)⁷¹. Dit is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat de KMar hier minder zicht op heeft, omdat de KMar vaker slachtoffers^M van mensenhandel in de zin van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr meldt (dat grensoverschrijdende prostitutie betreft), waarbij soms slechts slechts geringe aanwijzingen bestaan omtrent mogelijk slachtofferschap en de (beoogde) sector van tewerkstelling (zie

64 $\chi^2=1745,641$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,606$; $p=0,000$.

65 Van alle 3.121 door de politie gemelde slachtoffers^M van wie de nationaliteit bekend is, is 39% ($n=1.210$) Nederlands (zoals weergegeven in [Figuur 6](#)) en van alle 2.941 door de politie gemelde slachtoffers^M die niet ook door overige melders zijn gemeld en van wie de nationaliteit bekend is, is 40% ($n=1.173$) Nederlands. Het toetsresultaat heeft betrekking op deze laatste vergelijking.

66 Van alle 3.121 door de politie gemelde slachtoffers^M van wie de nationaliteit bekend is, is 24% ($n=754$) Afrikaans (zoals weergegeven in [Figuur 6](#)) en van alle 2.941 door de politie gemelde slachtoffers^M die niet ook door overige melders zijn gemeld en van wie de nationaliteit bekend is, is 22% ($n=654$) Afrikaans. Het toetsresultaat heeft betrekking op deze laatste vergelijking.

67 Van alle 3.121 door de politie gemelde slachtoffers^M van wie de nationaliteit bekend is, is 27% ($n=844$) afkomstig uit de EU vanaf 2004 (zoals weergegeven in [Figuur 6](#)) en van alle 2.941 door de politie gemelde slachtoffers^M die niet ook door overige melders zijn gemeld en van wie de nationaliteit bekend is, is 28% ($n=823$) afkomstig uit de EU vanaf 2004. Het toetsresultaat heeft betrekking op deze laatste vergelijking.

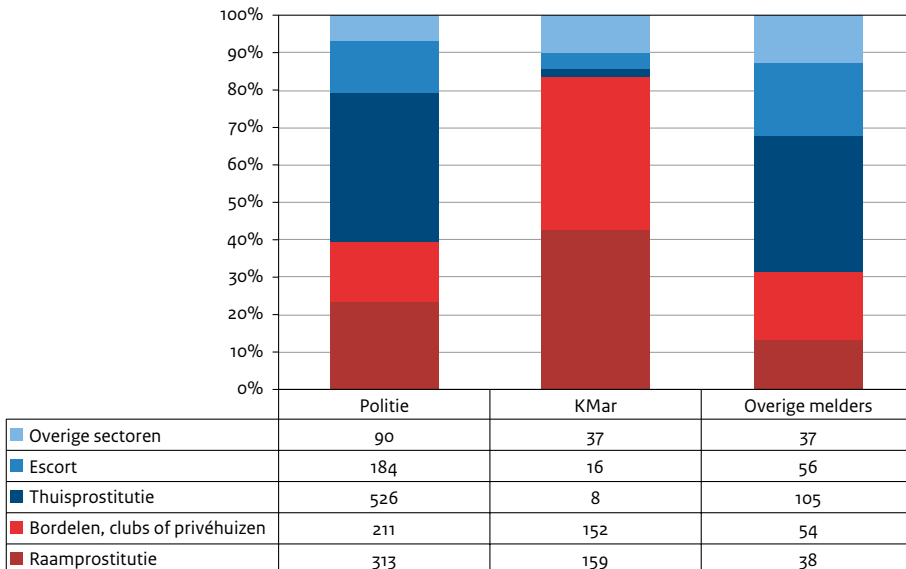
68 $\chi^2=91,287$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,159$; $p=0,000$.

69 Bij 42% van de door de politie gemelde slachtoffers^M is de prostitutiesector ingevuld versus 30% van de slachtoffers^M die uitsluitend door de KMar zijn gemeld, $\chi^2=48,234$; $df=1$; $p=0,000$; $\phi=0,106$; $p=0,000$.

70 Bij 41% van de door overige melders gemelde slachtoffers^M is de prostitutiesector ingevuld versus 32% van de slachtoffers^M die door de KMar zijn gemeld, $\chi^2=15,821$; $df=1$; $p=0,000$; $\phi=0,092$; $p=0,000$.

71 Bij 32% van de door de KMar gemelde slachtoffers^M is de prostitutiesector ingevuld versus 40% van de slachtoffers^M die niet door de KMar, maar door uitsluitend de politie en/of overige melders zijn gemeld, $\chi^2=25,792$; $df=1$; $p=0,000$; $\phi=-0,073$; $p=0,000$.

voor meer informatie over mensenhandel in de zin van sub 3 §5.3.1).⁷² Het gaat in **Figuur 7** om 1.837 slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector is ingevuld en waarbij de melder bekend is. Omdat 33 van deze 1.837 slachtoffers^M door zowel de politie als de KMar zijn gemeld, en daarnaast 116 slachtoffers^M door zowel de politie als overige melders, komen 149 slachtoffers^M twee keer voor in de figuur waardoor deze optelt tot 1.986 meldingen.



Figuur 7 Slachtoffers^M per melder naar prostitutiesector, op meldingsniveau (N=1.986)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

Eerdere bevindingen lieten zien dat de KMar vrijwel uitsluitend slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 meldt (zie **Figuur 6**), en dat het bij deze slachtoffers^M, indien bekend, voor het overgrote deel uitbuiting in de meer zichtbare sectoren betreft (zie **Figuur 5**). In lijn hiermee gaat het bij een grote meerderheid (84%) van de door de KMar gemelde slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector is ingevuld, om mensenhandel in de meer zichtbare raamprostitutie (43%) en bordelen/clubs/privéhuizen (41%).⁷³ Tevens in overeenstemming met de resultaten die blijken uit **Figuur 6** en **Figuur 5**, zijn de slachtoffers^M die door de politie en de overige melders zijn gemeld en waarbij de prostitutiesector is ingevuld, meer verdeeld over de verschillende prostitutiesectoren aangetroffen. In deze gevallen gaat het juist meestal om de minder zichtbare sectoren (politie: 60%, $n=800$, overige melders: 68%, $n=198$).

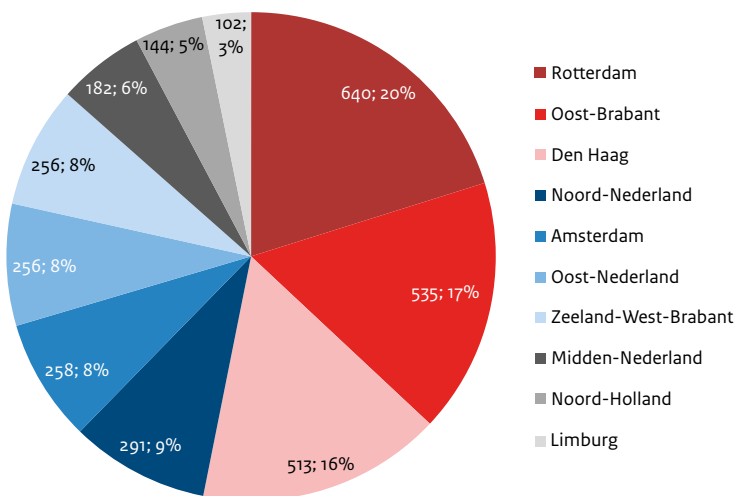
72 Zie ook, onder meer, **Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)**, pp. 16-17, 32-33.

73 De door de KMar gemelde slachtoffers^M zijn vaker dan de slachtoffers^M die niet door de KMar, maar door uitsluitend de politie en/of overige melders zijn gemeld, uitgebuit in de raamprostitutie (43% versus 22%) en in bordelen/clubs/privéhuizen (41% versus 16%), en minder vaak in de thuisprostitutie (2% versus 39%) en de escort (4% versus 15%), $\chi^2=291,690$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,398$; $p=0,000$.

6.5.2 Waar worden slachtoffers^M aangetroffen; welke regionale politie-eenheden melden?

Het is vervolgens van belang om te kijken in hoeverre er ook regionale verschillen bestaan; zowel in de zin van het *aantal* slachtoffers^M dat wordt aangetroffen in de verschillende regio's (de omvang, zie [Figuur 8](#) en [Figuur 9](#)), als in de zin van *welke* slachtoffers^M worden aangetroffen in de verschillende regio's (de aard/herkomstregio, zie [Figuur 10](#)).

Omdat de politie veruit de grootste melder is en tevens het breedste zicht heeft op de verschillende slachtoffers^M van seksuele uitbuiting (zie [Figuur 6](#)), is gekeken naar verschillen tussen de tien regionale politie-eenheden.⁷⁴ De regionale politie-eenheid die een slachtoffer^M meldt, kan worden beschouwd als de regio waar het slachtoffer^M is aangetroffen en is uitgebuit. Het ligt immers in de lijn der verwachting dat de regio van melding en de regio van uitbuiting meestal overeenkomt. Van de totaal 3.146 slachtoffers^M die door de politie zijn gemeld, zijn er 3.067 door de tien regionale politie-eenheden gemeld.⁷⁵ Aangezien 94 slachtoffers^M door twee en 8 slachtoffers^M door drie verschillende regionale eenheden zijn gemeld, gaat het in totaal om 3.177 regionale meldingen die in [Figuur 8](#) zijn weergegeven.



Figuur 8 Regionale politiemeldingen (N=3.177)

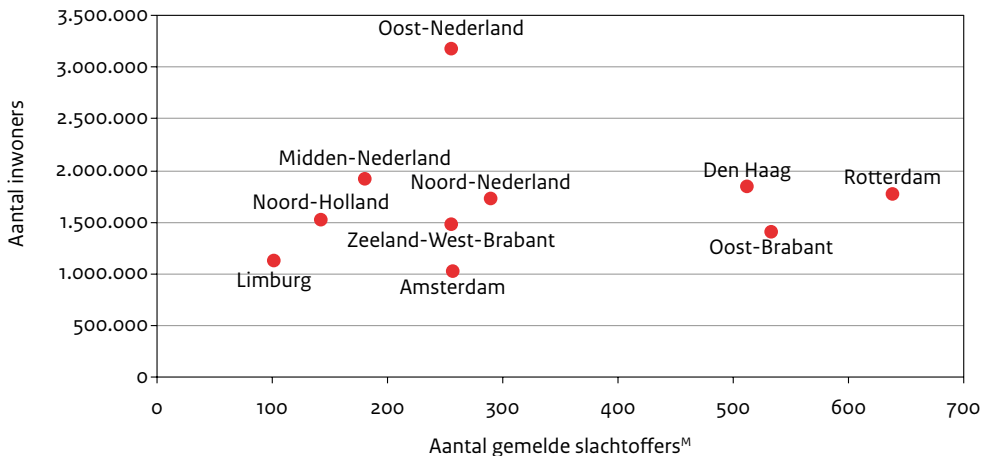
Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

Uit de figuur blijkt dat de grootste aantallen slachtoffers^M zijn gemeld door de regionale politie-eenheden Rotterdam ($n=640$), Oost-Brabant ($n=535$) en Den Haag ($n=513$), die gezamenlijk net iets meer dan de helft van alle meldingen voor hun rekening nemen (namelijk 53%). Amsterdam meldt zo'n 2,5 keer minder slachtoffers^M dan Rotterdam en zo'n 2 keer minder slachtoffers^M dan Den Haag (namelijk 258),

74 Vóór 2013 bestond de politie uit 25 politieregio's en sinds 2013 bestaat de politie uit 10 regionale politie-eenheden en een Landelijke Eenheid. Om de gegevens over de jaren 2011-2015 vergelijkbaar te maken is de data over de jaren 2011 en 2012 omgezet naar de huidige indeling.

75 De overige 79 slachtoffers^M zijn met name door de Landelijke Eenheid gemeld.

en vervult hiermee een vijfde plek. Omdat het aantal door een regionale politie-eenheid gemelde slachtoffers^M naar verwachting samenhangt met de populatieomvang van het totale aantal slachtoffers dat binnen een regionale politie-eenheid voorkomt (de slachtoffers in beeld plus de slachtoffers die buiten beeld blijven), en dit totale aantal slachtoffers naar verwachting samenhangt met het aantal inwoners in een regionale politie-eenheid, zijn in **Figuur 9** – per regionale politie-eenheid – de gemelde slachtoffers^M (horizontale as), afgezet tegen het aantal inwoners (verticale as).



Figuur 9 Het aantal gemelde slachtoffers^M ten opzichte van het aantal inwoners per regionale politie-eenheid

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015) en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016⁷⁶

De figuur laat echter zien dat er geen duidelijk verband is tussen het aantal inwoners binnen een regionale politie-eenheid en het aantal gemelde slachtoffers^M.⁷⁷ Hiervoor zijn twee verklaringen denkbaar. Ofwel, de populatieomvang van het totale aantal slachtoffers – en daarmee ook het aantal gemelde slachtoffers^M – binnen een regionale politie-eenheid hangt minder samen met het inwonersaantal, maar meer met andere factoren (zoals bijvoorbeeld geografische ligging, de aanwezigheid van logistieke (transport)knooppunten, de samenstelling van de bevolking, gemeentelijk prostitutiebeleid etc.). Ofwel, het aantal door een regionale politie-eenheid gemelde slachtoffers^M is niet zozeer afhankelijk van de populatieomvang van het totale aantal slachtoffers dat binnen deze regionale politie-eenheid voorkomt, maar meer van prioritering, expertise en capaciteit ('hoe meer en geïnformeerder je zoekt, hoe meer je vindt').⁷⁸ In dit kader speelt ook de meldingsbereidheid aan CoMensha een rol. Eerder constateerde de Nationaal Rapporteur immers al dat lang niet alle slachtoffers^M die deel uitmaken van een opsporingsonderzoek (en die dus bij de politie in beeld zijn gekomen), ook bij CoMensha zijn gemeld.⁷⁹ Het is niet ondenkbaar dat de meldingsbereidheid per regionale politie-eenheid verschilt, hetgeen zou betekenen dat voorgaande figuren (**Figuur 8** en **Figuur 9**) louter de regionale verdeling van het

76 Het aantal inwoners per regionale politie-eenheid in het jaar 2015.

77 $r=0,078$; $p=0,830$.

78 Zie Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 19.

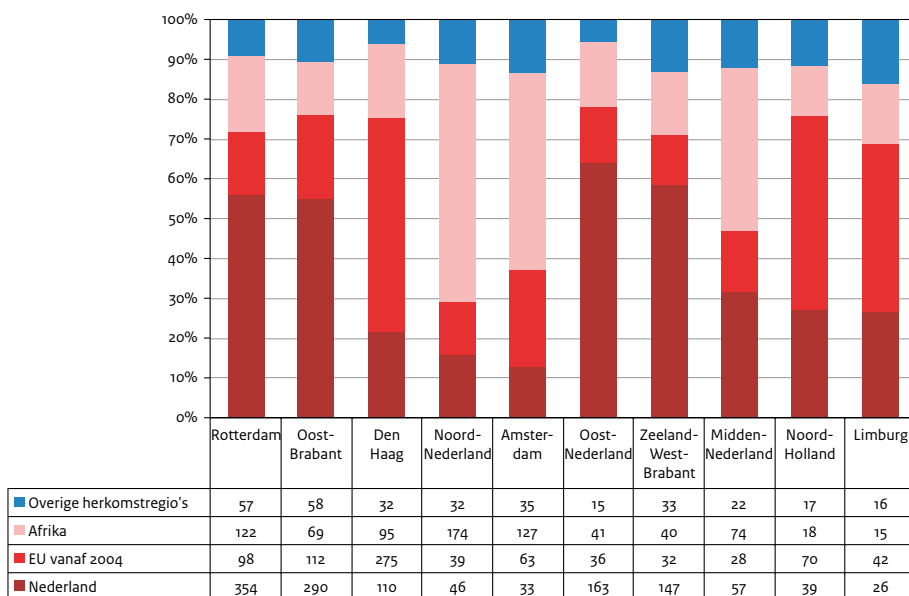
79 Zie Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 148.

aantal door de politie *gemelde* slachtoffers^M weergeven, en dus niet per se de regionale verdeling van het aantal door de politie *gesignaleerde* slachtoffers^M.

Op basis van [Figuur 9](#) is berekend dat, in vijf jaar tijd, gemiddeld 1,8 slachtoffers^M op 10.000 inwoners door de tien regionale politie-eenheden zijn gemeld. De regionale eenheid Oost-Brabant staat met 3,8 slachtoffers^M per 10.000 inwoners in vijf jaar tijd bovenaan, op de voet gevolgd door Rotterdam met 3,6 slachtoffers^M. De derde en vierde plek schelen tevens niet veel van elkaar en worden ingenomen door Den Haag met 2,8 slachtoffers^M en Amsterdam met 2,6 slachtoffers^M. Zeeland-West-Brabant en Noord-Nederland melden ongeveer gemiddeld (beide 1,7 slachtoffers^M per 10.000 inwoners in vijf jaar tijd), en Noord-Holland (1,0), Midden-Nederland (1,0), Limburg (0,9) en Oost-Nederland (0,8) minder dan gemiddeld.

Welke slachtoffers^M worden gemeld door de verschillende regionale politie-eenheden?

Nu duidelijk is welke regionale verschillen er bestaan als het gaat om het aantal gemelde slachtoffers^M, wordt hieropvolgend, in [Figuur 10](#), ingegaan op de regionale verschillen met betrekking tot de herkomstregio's van de gemelde slachtoffers^M. Het gaat hierbij om 3.042 slachtoffers^M die zijn gemeld door de tien regionale politie-eenheden en van wie de nationaliteit bekend is, betreffende 3.152 regionale meldingen.⁸⁰



Figuur 10 Slachtoffers^M per regionale politie-eenheid naar herkomstregio, op regionaal meldingsniveau (N=3.152)

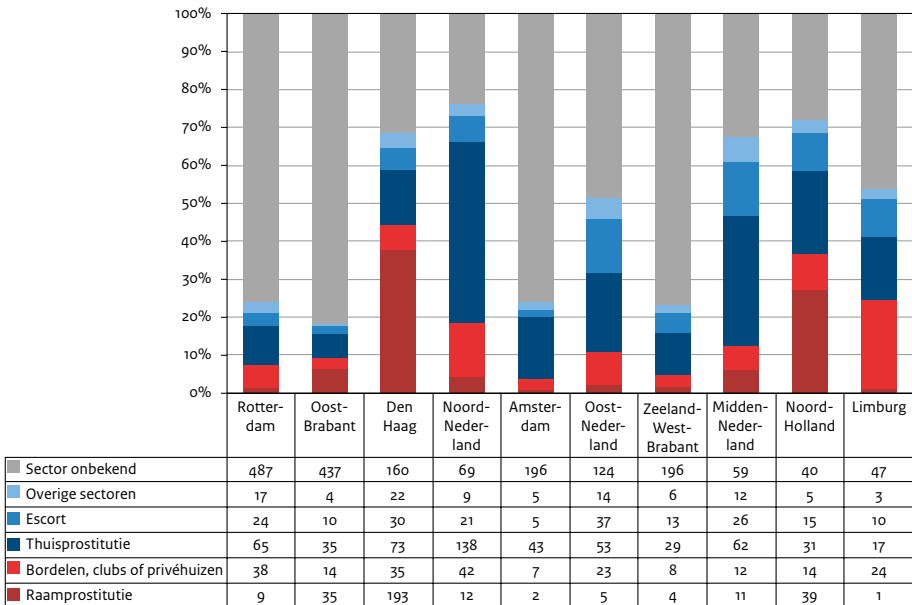
Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

80 Aangezien 94 slachtoffers^M door twee en 8 slachtoffers^M door drie verschillende regionale eenheden zijn gemeld.

De figuur laat duidelijk zien dat de verdeling naar herkomstregio's van de slachtoffers^M verschilt per regionale politie-eenheid. Zo valt op; dat Oost-Nederland, Zeeland-West-Brabant, Rotterdam en Oost-Brabant in verhouding veel Nederlandse slachtoffers^M signaleren (gemiddeld 57%);⁸¹ dat Noord-Holland, Den Haag en Limburg in verhouding veel slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 signaleren (gemiddeld 51%);⁸² en dat Noord-Nederland, Midden-Nederland en Amsterdam in verhouding veel Afrikaanse slachtoffers^M signaleren (gemiddeld 52%)⁸³. Merk op dat de drie grote randstreekgebieden, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, in dit opzicht dus sterk van elkaar verschillen.

In welke prostitutiesectoren treffen de verschillende regionale politie-eenheden slachtoffers^M aan?

Figuur 11 geeft van de slachtoffers^M die door de tien regionale politie-eenheden zijn gemeld weer wat de regionale verschillen zijn; zowel ten aanzien van het wel of niet invullen van de prostitutiesector, als ten aanzien van de prostitutiesector indien die is ingevuld. Het gaat om 3.177 regionale meldingen van 3.067 slachtoffers^M (zie Figuur 8).⁸⁴



Figuur 11 Slachtoffers^M per regionale politie-eenheid naar prostitutiesector, op regionaal meldingsniveau (N=3.177)

Bron: CoMensha databestanden (2011-2015)

- 81 Gemiddeld is 57% van de slachtoffers^M gemeld door genoemde vier regionale eenheden Nederlands versus gemiddeld 21% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=440,762$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,381$; $p=0,000$.
- 82 Gemiddeld is 51% van de slachtoffers^M gemeld door genoemde drie regionale eenheden afkomstig uit de EU vanaf 2004 versus gemiddeld 17% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=348,070$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,338$; $p=0,000$.
- 83 Gemiddeld is 52% van de slachtoffers^M gemeld door genoemde drie regionale eenheden Afrikaans versus gemiddeld 17% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=396,486$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,361$; $p=0,000$.
- 84 Aangezien 94 slachtoffers^M door twee en 8 slachtoffers^M door drie verschillende regionale politie-eenheden zijn gemeld.

In de figuur valt allereerst op dat het wel of niet invullen van de prostitutiesector erg verschilt per regionale politie-eenheid. De twee eenheden die de meeste slachtoffers^M melden, Rotterdam en Oost-Brabant, alsook Amsterdam en Zeeland-West-Brabant, doen dit maar bij ongeveer één op de vijf slachtoffers^M. Terwijl de andere zes eenheden dit ten minste bij meer dan de helft van de slachtoffers^M doen (gemiddeld bij 66%).⁸⁵

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de verdeling in prostitutiesectoren indien die is ingevuld, dan is te zien dat Den Haag en Noord-Holland relatief veel slachtoffers^M aantreffen in de raamprostitutie (gemiddeld 52% van de slachtoffers^M waarbij de sector is ingevuld),⁸⁶ en dat Limburg, in verhouding, veel slachtoffers^M meldt die zijn uitgebuut in bordelen/clubs/privéhuizen (44%)⁸⁷. Dit komt overeen met de eerdere resultaten, waaruit bleek dat de grootste groep slachtoffers^M die deze drie eenheden melden afkomstig is uit de EU vanaf 2004 (zie [Figuur 10](#)), en dat veruit de meeste slachtoffers^M afkomstig uit deze regio, voor zover bekend, zijn uitgebuut in de meer zichtbare sectoren (zie [Figuur 5](#)). In alle andere regionale politie-eenheden, is de grootste groep slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector bekend is, uitgebuut in de thuisprostitutie (variërend tussen de 36% in Oost-Brabant⁸⁸ en de 69% in Amsterdam).⁸⁹ Ook dit komt logisch voor nu deze zeven eenheden vooral Nederlandse en/of Afrikaanse slachtoffers^M melden (zie [Figuur 10](#)), welke slachtoffers^M (met name de Afrikaanse) vaak zijn uitgebuut in de minder zichtbare thuisprostitutie (zie [Figuur 5](#)). Dat Oost-Nederland, relatief gezien, het vaakst slachtoffers^M signaleert in de escort (28%)⁹⁰ is tevens niet verwonderlijk. Deze eenheid meldt in verhouding immers de meeste Nederlandse slachtoffers^M (zie [Figuur 10](#)), welke slachtoffers^M, voor zover bekend, vaker dan slachtoffers^M afkomstig uit de andere regio's in de escort zijn uitgebuut (zie [Figuur 5](#)).

Raamprostitutie komt niet overal in Nederland voor (zie [§2.2.1](#)). Vertaald naar regionale politie-eenheden gaat het met name om Noord-Holland (Alkmaar en Haarlem), Amsterdam, Den Haag, Oost-Brabant (Eindhoven), Noord-Nederland (Groningen, Leeuwarden en Heerenveen), Oost-Nederland (Doetinchem, Deventer, Nijmegen en Almelo) en tot in 2013 ook Midden-Nederland (Utrecht). Het is in dit kader opmerkelijk dat bijvoorbeeld in Amsterdam, door de politie en voor zover bekend, nauwelijks ($n=2$) slachtoffers^M in de raamprostitutie zijn aangetroffen, of in ieder geval, zijn gemeld. Het feit dat bij de slachtoffers^M gemeld door de regionale politie-eenheid Amsterdam heel vaak geen prostitutiesector is ingevuld, lijkt hier voor geen verklaring te kunnen bieden. Immers, uit [Figuur 10](#) bleek reeds dat Amsterdam vooral Afri-

85 Gemiddeld vullen de regionale eenheden Rotterdam, Oost-Brabant, Amsterdam en Zeeland-West-Brabant bij 20% van de slachtoffers^M de prostitutiesector in versus gemiddeld 66% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=659,022$; $df=1$; $p=0,000$; $\phi=-0,464$; $p=0,000$.

86 Gemiddeld is 52% van de slachtoffers^M gemeld door genoemde twee regionale eenheden uitgebuut in de raamprostitutie versus gemiddeld 9% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=298,397$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,479$; $p=0,000$.

87 44% van de slachtoffers^M gemeld door de regionale eenheid Limburg is uitgebuut in bordelen/clubs/privéhuizen versus gemiddeld 15% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=41,784$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,179$; $p=0,000$.

88 Merk op dat evenveel slachtoffers^M gemeld door deze eenheid zijn uitgebuut in de raamprostitutie.

89 Gemiddeld is 50% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend deze zeven regionale eenheden uitgebuut in de thuisprostitutie versus gemiddeld 23% van de slachtoffers^M gemeld door de regionale eenheden Den Haag, Noord-Holland en Limburg, $\chi^2=239,893$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,430$; $p=0,000$.

90 28% van de slachtoffers^M gemeld door de regionale eenheid Oost-Nederland is uitgebuut in de escort versus gemiddeld 12% van de slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=48,784$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,194$; $p=0,000$.

kaanse slachtoffers^M meldt, welke slachtoffers^M – voor zover bekend (zie [Figuur 5](#)) – bijna nooit in de raamprostitutie zijn uitgebuit, maar juist meestal in de thuisprostitutie (de sector die Amsterdam inderdaad het vaakst heeft ingevuld). Uit jurisprudentie blijkt overigens dat de regionale politie-eenheid Amsterdam wel slachtoffers^M in de raamprostitutie aantreft. Dit bevestigt wederom dat niet alle slachtoffers^M die (door de politie) worden gesignaleerd, ook bij CoMensha worden gemeld (zie [§6.1](#)), en doet daarnaast vermoeden dat de *gemelde* slachtoffers^M, in ieder geval niet voor alle regio's, representatief zijn voor alle *gesignaleerde* (gemelde en niet gemelde) slachtoffers^M. De Nationaal Rapporteur analyseert momenteel de strafvonnissen in mensenhandelzaken.⁹¹ Hierbij is onder meer oog voor (de herkomstregio en de sector van uitbuiting van) de slachtoffers. Dit onderzoek wordt naar verwachting volgend jaar gepubliceerd. De resultaten hieruit bieden inzicht in welke slachtoffer^Mgroepen uiteindelijk ook voorkomen in strafzaken, en welke slachtoffer^Mgroepen niet. En tevens, wanneer gespiegeld aan de resultaten uit onderhavig onderzoek, welke slachtoffer^Mgroepen wel gesignaleerd worden, maar vervolgens niet bij CoMensha worden gemeld (indien deze slachtoffer^Mgroepen wel voorkomen in de strafzaken).

6.5.3 Signalering van minderjarige en mannelijke slachtoffers^M

De politie (16%, $n=502$)⁹² en, met name (in relatieve zin) overige melders (22%, $n=150$),⁹³ hebben meer zicht op minderjarige slachtoffers^M (in totaal 620, zie [§6.2.2](#) boven [Figuur 2](#)), dan de KMar (1%, $n=8$)⁹⁴. Het valt op dat de regionale politie-eenheden Den Haag (5%, $n=23$), Amsterdam (6%, $n=15$) en Limburg (7%, $n=7$), relatief weinig minderjarige slachtoffers^M melden,⁹⁵ en de politie-eenheden Oost-Brabant (25%, $n=132$), Zeeland-West-Brabant (25%, $n=63$) en Rotterdam (23%, $n=148$) relatief veel.⁹⁶

Net als de minderjarige slachtoffers^M, zijn de mannelijke slachtoffers^M (in totaal 216, zie [§6.2.3](#) boven [Figuur 3](#)) vaker gemeld door de politie (6%, $n=191$) en door overige melders (7%, $n=47$), dan door de KMar (0%, $n=4$).⁹⁷ Het valt op dat vooral de politie-eenheid Noord-Nederland relatief veel mannelijke slachtoffers^M meldt (16%, $n=47$).⁹⁸

91 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 14.

92 16% ($n=502$) van de 3.135 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die gemeld zijn door de politie is minderjarig versus 1% ($n=8$) van de 1.118 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die gemeld zijn door uitsluitend de KMar, $\chi^2=182,729$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=0,207$; $p=0,000$.

93 22% ($n=150$) van de 687 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die gemeld zijn door overige melders is minderjarig versus 12% ($n=470$) van de 4.071 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die niet door overige melders, maar door uitsluitend de politie en/of de KMar zijn gemeld, $\chi^2=54,909$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=0,107$; $p=0,000$.

94 1% ($n=8$) van de 1.158 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die gemeld zijn door de KMar is minderjarig versus 17% ($n=612$) van de 3.600 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die niet door de KMar, maar door uitsluitend de politie en/of overige melders zijn gemeld, $\chi^2=205,644$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=0,208$; $p=0,000$.

95 Gemiddeld is 5% ($n=39$) van de 848 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die gemeld zijn door genoemde drie regionale eenheden minderjarig versus gemiddeld 21% ($n=462$) van de 2.208 slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=119,129$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=0,197$; $p=0,000$.

96 Gemiddeld is 24% ($n=326$) van de 1.348 slachtoffers^M van wie de leeftijd bekend is en die gemeld zijn door genoemde drie regionale eenheden minderjarig versus gemiddeld 10% ($n=175$) van de 1.708 slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=106,784$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=0,187$; $p=0,000$.

97 0% ($n=4$) van de 1.159 slachtoffers^M die gemeld zijn door de KMar is man versus 6% ($n=212$) van de 3.628 slachtoffers^M die niet door de KMar, maar uitsluitend door de politie en/of overige melders zijn gemeld, $\chi^2=61,632$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=0,113$; $p=0,000$.

98 16% ($n=47$) van de 291 slachtoffers^M die gemeld zijn door de regionale eenheid Noord-Nederland is man versus gemiddeld 5% ($n=143$) van de 2.776 slachtoffers^M gemeld door uitsluitend de andere regionale eenheden, $\chi^2=54,842$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=0,134$; $p=0,000$.

6.6 Tot slot

Bij het Coördinatiecentrum Menshandel (CoMensha) worden *mogelijke* slachtoffers (schrijfwijze: slachtoffers^M) van seksuele uitbuiting gemeld. Deze slachtoffers^M kunnen niet als representatief worden beschouwd voor de totale populatie slachtoffers die in Nederland in de prostitutie worden uitgebuit (de slachtoffers in beeld plus de slachtoffers die buiten beeld blijven). Maar deze landelijke registratie geeft wel inzicht in de seksuele uitbuitingslachtoffers^M die in beeld zijn gekomen en vervolgens zijn gemeld. Het gaat om 4.795 slachtoffers^M in de periode 2011-2015. De slachtoffers^M zijn, voor zover bekend,⁹⁹ ongeveer even vaak uitgebuit in de meer zichtbare prostitutiesectoren: de raamprostitutie (26%) en bordelen/clubs/privéhuizen (24%), als in de minder zichtbare sectoren: de thuisprostitutie (27%), de escort (14%) en overige sectoren (9%, zie [Figuur 4a](#) en [Figuur 4b](#)). Op basis hiervan kan echter niet geconcludeerd worden dat de meer zichtbare en de minder zichtbare sectoren even kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Het is immers niet bekend hoeveel prostituees in totaal werkzaam zijn in de verschillende sectoren (zie [§2.1](#)), en daarbij is het aantal slachtoffers^M dat per sector in beeld is voor een groot deel afhankelijk van hoeveel en hoe goed er per sector gezocht wordt.

6.6.1 De slachtoffers^M

De slachtoffers^M vertegenwoordigen ruim honderd verschillende nationaliteiten (zie [Figuur 1](#)). De grootste groep slachtoffers^M is afkomstig uit de EU vanaf 2004 (41%, $n=1.934$, alle Oost-Europese landen, met name Roemenië, Bulgarije en Hongarije), ongeveer een derde uit Nederland (32%, $n=1.526$) en bijna een vijfde uit Afrika (18%, $n=859$, met name Nigeria, Sierra Leone en Guinee). De andere slachtoffers^M komen uit Azië (4%, $n=182$), Latijns-Amerika en de Caraïben (2% $n=101$) en overige (met name Europese) landen (3%, $n=145$).¹⁰⁰

Nederlandse slachtoffers^M

Nederlandse slachtoffers^M zijn vergeleken met slachtoffers^M afkomstig uit de andere regio's het vaakst minderjarig (30%, zie [Figuur 2](#)), maar mannelijke slachtoffers^M komen vrijwel niet voor (slechts 2%, zie [Figuur 3](#)). Nederlandse slachtoffers^M zijn, voor zover bekend,¹⁰¹ verspreid over de verschillende prostitutiesectoren aangetroffen, waarbij het vaker gaat om de minder zichtbare sectoren (70%) – met name de escort (31%) en thuisprostitutie (28%) – dan om de meer zichtbare sectoren (30%, zie [Figuur 5](#)).

Het percentage Nederlandse prostituees binnen de populatie prostituees volgens onderzoek lijkt hoger dan het percentage Nederlandse slachtoffers^M binnen de populatie slachtoffers^M die in beeld zijn. Dit lijkt te impliceren dat Nederlandse prostituees minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting dan andere prostituees, hetgeen zou passen bij het ideaalbeeld van de 'mondige prostituee in Nederland'. Het is echter evengoed mogelijk dat Nederlandse prostituees niet zozeer minder kwetsbaar zijn, maar dat zij beter bereikbaar zijn en daardoor zijn oververtegenwoordigd in prostitutieonderzoek, of dat hun mogelijke slachtofferschap minder zichtbaar is. Bijvoorbeeld omdat zij vooral in de minder zichtbare sectoren

99 De prostitutiesector is slechts bij 1.842 (38%) van de slachtoffers^M ingevuld. Door te controleren voor verschillende factoren die samenhangen met de prostitutiesector indien ingevuld, is de prostitutiesectorverdeling van totaal 4.119 (86%) slachtoffers^M geschat.

100 Voorgaande telt op tot slechts 4.747 slachtoffers^M, omdat van 48 slachtoffers^M de nationaliteit onbekend is.

101 De prostitutiesector is slechts bij 395 (26%) van de Nederlandse slachtoffers^M ingevuld.

werken, of omdat Nederlandse, volwassen prostituees eerder beschouwd worden als ‘mondig’ en daarmee niet voldoen aan het stereotiepe beeld van een slachtoffer.

Slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004

Zowel minderjarige slachtoffers^M (2%, zie [Figuur 2](#)), als mannelijke slachtoffers^M (1%, zie [Figuur 3](#)), komen nauwelijks voor binnen de groep slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004. Voor zover bekend,¹⁰² is een grote meerderheid (81%) van deze slachtoffers^M uitgebuit in de meer zichtbare sectoren: de raamprostitutie (53%) en de bordelen/clubs/privéhuizen (28%) (zie [Figuur 5](#)). Het gaat bij slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 dus overwegend om vrouwelijke, meerderjarige slachtoffers^M die vooral lijken te zijn uitgebuit in de meer zichtbare sectoren.

Slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 lijken relatief vaak voor te komen binnen de populatie slachtoffers^M die in beeld zijn, wanneer dit vergeleken wordt met onderzoeken naar in Nederland werkende prostituees. Dit zou betekenen dat prostituees afkomstig uit de EU vanaf 2004 ofwel kwetsbaarder zijn voor uitbuiting dan andere prostituees, en/of dat zij minder goed bereikbaar zijn voor prostitutieonderzoek (ondervetegenwoordigd), en/of dat er meer zicht is op mogelijk slachtofferschap van deze prostituees. Bijvoorbeeld omdat er meer of beter gezocht wordt naar signalen van mensenhandel in de meer zichtbare sectoren – waarbinnen slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 vooral lijken te zijn uitgebuit – en/of omdat deze groep slachtoffers^M voldoet aan het stereotiepe beeld van een slachtoffer van seksuele uitbuiting en daardoor eerder als zodanig herkend wordt.

Afrikaanse slachtoffers^M

Ongeveer één op de tien Afrikaanse slachtoffers^M is minderjarig (11%, zie [Figuur 2](#)) en ongeveer één op de zes is man (17%, zie [Figuur 3](#)), wat in vergelijking tot slachtoffers^M afkomstig uit de andere regio's erg vaak is. Bij bijna drie kwart (73%) van de Afrikaanse slachtoffers^M gaat het, voor zover bekend,¹⁰³ om uitbuiting in de minder zichtbare thuisprostitutie (zie [Figuur 5](#)).

Het is opmerkelijk dat van alle slachtoffers^M die in beeld zijn, Afrikaanse slachtoffers^M de derde voornaamste groep vormen, terwijl Afrikaanse prostituees nauwelijks lijken te worden aangetroffen in prostitutieonderzoek. Deze bevinding zou misschien (deeld) verklaard kunnen worden doordat de minder zichtbare sector ‘thuisprostitutie’ – waarbinnen Afrikaanse slachtoffers^M vooral lijken te zijn uitgebuit – onderbelicht is in de onderzoeken naar prostitutie in Nederland. Overigens zou het bij (in ieder geval) Afrikaanse slachtoffers^M (wanneer de prostitutiesector niet is ingevuld) ook kunnen gaan om beoogde seksuele uitbuiting in een ander land dan Nederland, hetgeen het belang van internationale samenwerking in de aanpak van mensenhandel onderstreept.

Slachtoffers^M afkomstig uit overige regio's

Net als Nederlandse slachtoffers^M, vertegenwoordigen Aziatische slachtoffers^M en slachtoffers^M afkomstig uit Latijns-Amerika en de Caraïben een veel kleiner deel binnen de populatie slachtoffers^M die in beeld zijn, dan prostituees afkomstig uit deze regio's binnen de populatie prostituees volgens onderzoek. Ook voor deze groepen prostituees geldt dus dat zij minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting, en/of beter bereikbaar zijn voor prostitutieonderzoek en/of dat signalen van mogelijk slachtofferschap bij hen

102 De prostitutiesector is slechts bij 755 (39%) van de slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 ingevuld.

103 De prostitutiesector is slechts bij 508 (59%) van de Afrikaanse slachtoffers^M ingevuld.

minder vaak worden opgemerkt. Bijvoorbeeld omdat prostituees afkomstig uit Latijns-Amerika en de Caraïben gemiddeld ouder zouden zijn, waardoor zij niet passen bij het stereotiepe beeld van een slachtoffer.

6.6.2 De signaleerders

De slachtoffers^M zijn gesignaleerd en vervolgens gemeld door drie verschillende typen melders: de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en overige melders niet zijnde opsporingsinstanties, zoals regiocoördinatoren en opvanginstellingen. De politie heeft veruit de meeste slachtoffers^M gemeld (66%, $n=3.146$), gevolgd door de KMar (24%, $n=1.159$) en tot slot de overige melders (15%, $n=704$).¹⁰⁴

De KMar

De KMar heeft bijna alleen zicht op slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004; 93% van de door de KMar gemelde slachtoffers^M komt hiervandaan (zie [Figuur 6](#)). Dit komt overeen met de bevinding dat de KMar, voor zover bekend,¹⁰⁵ met name slachtoffers^M signaleert waarbij het uitbuiting in de meer zichtbare sectoren betreft (84%, zie [Figuur 7](#)), en het bij slachtoffers^M uit de EU vanaf 2004 ook vooral om deze meer zichtbare sectoren lijkt te gaan (81%, zie hiervoor en [Figuur 5](#)). De KMar meldt vooral slachtoffers^M van mensenhandel in de zin van artikel 273 lid 1 sub 3 Sr, grensoverschrijdende prostitutie.

De politie en overige melders

Bij zowel de politie als bij de overige melders zijn de herkomstregio's van de slachtoffers^M meer heterogeen verdeeld (zie [Figuur 6](#)). Dit is in lijn met de – voor zover bekend¹⁰⁶ – tevens meer heterogene verdeling van deze slachtoffers^M over de verschillende prostitutiesectoren. Zowel bij de politie als bij de overige melders gaat het hierbij vaker om de minder zichtbare (politie: 60%, overige melders: 68%), dan om de meer zichtbare sectoren (zie [Figuur 7](#)). De overige melders signaleren in vergelijking tot de politie relatief meer Nederlandse (51% versus 39%) en Afrikaanse slachtoffers^M (28% versus 24%), en minder slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 (11% versus 27%, zie wederom [Figuur 6](#)).

De regionale politie-eenheden

Van de 3.067 slachtoffers^M die door de tien regionale politie-eenheden zijn gemeld,¹⁰⁷ zijn de grootste groepen slachtoffers^M gemeld door de regionale eenheden Rotterdam (20%), Oost-Brabant (17%) en Den Haag (16%) (zie [Figuur 8](#)). Er bestaat geen duidelijk verband tussen het aantal inwoners binnen een eenheid en het aantal gemelde slachtoffers^M (zie [Figuur 9](#)). Dit zou, onder andere, een gevolg kunnen zijn van bestaande verschillen tussen de regionale eenheden op het gebied van prioritering, expertise, capaciteit en/of meldingsbereidheid aan CoMensha.

De drie grote randstedelijke gebieden verschillen sterk van elkaar als het gaat om welke slachtoffers^M gesignaleerd worden (zie [Figuur 10](#), [Figuur 11](#) en §6.5.3). Amsterdam meldt vooral Afrikaanse slachtof-

104 Dit telt op tot meer dan het totaal van 4.787 slachtoffers^M waarbij de melder geregistreerd is, omdat 222 slachtoffers^M door zowel de politie als de KMar, of door zowel de politie als een overige melder zijn gemeld.

105 De prostitutiesector is slechts bij 372 (32%) van de door de KMar gemelde slachtoffers^M ingevuld.

106 De prostitutiesector is slechts bij 1.324 (42%) respectievelijk 290 (41%) van de door de politie en de door overige melders gemelde slachtoffers^M ingevuld.

107 De overige (3.146-3.067=) 79 door de politie gemelde slachtoffers^M zijn met name door de Landelijke Eenheid gemeld.

fers^M (49%),¹⁰⁸ relatief weinig minderjarige slachtoffers^M (6%) en, voor zover bekend,¹⁰⁹ met name slachtoffers^M uitgebuit in de thuisprostitutie (69%). Het is opmerkelijk dat vanuit Amsterdam nauwelijks slachtoffers^M uitgebuit in de raamprostitutie lijken te zijn gemeld. Rotterdam signaleert juist vooral Nederlandse slachtoffers^M (56%),¹¹⁰ relatief veel minderjarige slachtoffers^M (23%) en, voor zover bekend,¹¹¹ met name slachtoffers^M uitgebuit in de thuisprostitutie (42%). En tot slot meldt Den Haag vooral slachtoffers^M afkomstig uit de EU vanaf 2004 (54%),¹¹² relatief weinig minderjarige slachtoffers^M (5%) en, voor zover bekend,¹¹³ met name slachtoffers^M uitgebuit in de raamprostitutie (55%).

108 Net als Noord-Nederland en Midden-Nederland.

109 De prostitutiesector is slechts bij 62 (24%) van de door de regionale eenheid Amsterdam gemelde slachtoffers^M ingevuld.

110 Net als Oost-Nederland, Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant.

111 De prostitutiesector is slechts bij 153 (24%) van de door de regionale eenheid Rotterdam gemelde slachtoffers^M ingevuld.

112 Net als Noord-Holland en Limburg.

113 De prostitutiesector is slechts bij 353 (69%) van de door de regionale eenheid Den Haag gemelde slachtoffers^M ingevuld.

7 Preventie en signalering

7.1 Inleiding

Mensenhandel aanpakken betekent dat mensenhandel moet worden voorkomen, slachtoffers beschermd en daders bestraft. Daar waar mensenhandel plaatsvindt, moet dit dus worden gesignaleerd. Uitgangspunt van het huidige Nederlandse prostitutiebeleid en –regelgeving is dat vrijwillige prostitutie door volwassenen in beginsel mogelijk moet zijn. Dat geldt niet voor minderjarigen, onvrijwillige prostitutie en prostitutie door mensen zonder een daarvoor geldende verblijfstitel. Prostitutie is niet hetzelfde als mensenhandel en niet alle prostituees moeten als slachtoffer worden beschouwd.

De aanpak van mensenhandel begint met preventie: het voorkomen van dader- en slachtofferschap en dus het voorkomen van het delict. Het woord preventie wordt vaak in meerdere betekenissen gebruikt en kan primair, secundair en tertiair¹ van aard zijn.² In dit hoofdstuk wordt met primaire preventie algemene preventie bedoeld, gericht op het voorkomen van het delict mensenhandel binnen de prostitutiesector.

Primaire preventiemaatregelen kunnen gericht zijn op de algehele bevolking die tot doel hebben daderen en slachtofferschap te voorkomen, bijvoorbeeld door het geven van voorlichting. Primaire preventiemaatregelen kunnen ook gericht zijn op een afgebakende groep. Zo kan specifieke voorlichting worden gegeven, aangepast aan de doelgroep. Voorlichting gericht op alle klanten van prostituees over signalen van mensenhandel is hier een voorbeeld van.³

Secundaire preventie is gericht op specifieke, kwetsbare groepen, individuen en plaatsen die een risico vormen en is eveneens gericht op het voorkomen van mensenhandel. Niet alle personen werkzaam binnen de prostitutie lopen eenzelfde risico om slachtoffer van mensenhandel te worden. Secundaire preventie richt zich op mensen die een gro(o)t(er) risico lopen om binnen deze sector te worden uitgebuit en probeert middels specifieke voorlichting en interventies te voorkomen dat deze kwetsbare groep daadwerkelijk slachtoffer van mensenhandel wordt. Een vorm van secundaire preventie is ook het weerbaarder maken van de prostitutiebranche zelf, bijvoorbeeld door het aanpakken van kwetsbaarheden van afzonderlijke prostitutiesectoren. Secundaire preventie kan zich ook richten op de daderkant, waar-

1 Tertiaire preventie is niet in het navolgende schema weergegeven, maar betreft het nemen van maatregelen met als doel herhaling in de zin van revictimisatie en recidive te voorkomen.

2 Smallbone, Marshall & Wortley 2008, pp. 49; Brantingham & F.L. Faust 1976, pp. 284-296.

3 Zie over signalering door klanten hierna, §7.4.2.

bij het de bedoeling is dat middels vroeginterventie wordt voorkomen dat potentiële mensenhandelaars daadwerkelijk actief worden.

Mensen kunnen kwetsbaar zijn voor dwang en uitbuiting in de prostitutie. Er zijn verschillende factoren die daarbij een rol kunnen spelen. Signalen van mensenhandel hoeven op zichzelf nog geen slachtofferschap te betekenen, maar signalen van mensenhandel moeten wel aanleiding geven tot nader strafrechtelijk onderzoek en, indien nodig, beschermende maatregelen. Tussen vrijwillige en gedwongen prostitutie ligt een grijs gebied; in dit hele spectrum kan sprake zijn van enige vorm van kwetsbaarheid gezien de sector waarin zij werkzaam zijn. Tegelijkertijd is een grens tussen vrijwilligheid en dwang niet altijd eenvoudig te trekken. Hoe groot het aantal slachtoffers van mensenhandel is, is niet bekend. Ook onbekend is het aantal vrijwillig werkende prostituees, die als mondige prostituees zichzelf goed kunnen redden. Duidelijk is wel dat de lijnen tussen vrijwillige prostitutie, kwetsbaar zijn voor uitbuiting en slachtofferschap, vloeiend kunnen zijn en dat de mensen soms ook, omgekeerd, uit slachtofferschap kunnen terugkeren in een situatie waarin zij vrijwillig sekswerk doen.

Sommigen zijn van mening dat het voorkomen van mensenhandel begint met het voorkomen van prostitutie. Omdat zij prostitutie en mensenhandel aan elkaar gelijk stellen, of omdat men er van uitgaat dat prostitutie een fenomeen is dat kan en moet worden uitgebannen (zie hierover [Hoofdstuk 3, §3.2](#)). Daarbij past ook het strafbaar stellen van klanten van prostituees, waarbij prostitutiebezoek als moreel verwerpelijk wordt gezien en als zodanig in de strafwetgeving zou moeten worden opgenomen. In sommige landen past daarbij ook het strafbaar stellen van prostituees voor het werk dat zij doen omdat dat eveneens, of zelfs in hogere mate, moreel onacceptabel wordt gevonden. Deze benaderingen passen niet bij het huidige – in de wet vervatte – Nederlandse uitgangspunt dat vrijwillige prostitutie door volwassenen mogelijk is en dus is toegestaan, zowel voor prostituees als hun klanten.⁴ De keuze voor dit (gereguleerde model) prostitutiebeleid heeft niettemin bepaalde consequenties voor de aanpak van mensenhandel. In het navolgende worden deze consequenties aan een nadere beschouwing onderworpen.

Mensen die in de prostitutie werken, werken niet allemaal op dezelfde locaties zoals in raamprostitutie, of op dezelfde manier als in escort, en werken ook niet altijd onder dezelfde omstandigheden. Een deel van hen verleent tegen betaling seksuele diensten uit vrije wil en bepaalt zelf wat met het verdiende geld gebeurt. Een deel van hen doet dit werk onder dwang en moet geld afstaan. Hoe groot de verschillende groepen zijn, is, als gezegd, ook niet bekend.

Mensen kunnen kwetsbaar zijn om te worden uitgebuit (zie hierna, [§7.2](#)). Om de kwetsbaarheid van meerderjarige sekswerkers te verminderen moet dan ook, waar mogelijk, hun positie worden versterkt. Maatregelen die daarbij een rol spelen, liggen onder meer op het terrein van voorlichting van prostituees over hun rechten en plichten, ook wanneer zij een eigen bedrijf willen starten. Daarnaast is het van belang om het stigma op prostitutie, zoals dat wordt ervaren, zo veel mogelijk te bestrijden. Dat kan alleen wanneer prostitutie als een normaal beroep wordt beschouwd en hier ook op deze manier mee om wordt gegaan.

Dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel moet worden voorkomen en als mensenhandel wordt gesignaleerd moeten slachtoffers uit die situatie worden gehaald en beschermd. Het kennen van

4 Het wetsvoorstel Regulerings- en bestrijdingsmaatregelen seksbranche bevat niettemin de bepaling die prostituanten strafbaar stelt die gebruik maakt van diensten van een prostituee die jonger is dan 21 jaar.

aandachts- en knelpunten in het signaleren van mensenhandel in de prostitutie is daarom van belang. In de volgende paragraaf wordt eerst aangegeven welke factoren een rol kunnen spelen bij kwetsbaarheid en (mogelijk) slachtofferschap.

7.2 Kwetsbaarheid en (mogelijk) slachtofferschap

Er bestaat niet één type slachtoffer van mensenhandel. Ook kwetsbaarheid voor uitbuiting is geen vastomlijnd concept. Kwetsbaarheid van meerderjarigen staat niet op voorhand vast, laat staan dat de reikwijdte daarvan is vast te stellen (zie hierover [Hoofdstuk 1](#)). Dat komt doordat zowel de context waarin mensenhandel plaatsvindt, als de mate waarin een individu in staat is om zich hiertegen te verweren, afhankelijk is van verschillende factoren. Een volledig begrip van kwetsbaarheid vereist daarom bijna altijd een situatie-specifieke analyse.⁵ Kwetsbaarheid en risicofactoren kunnen daarnaast in de loop der tijd toe- en afnemen. Toch is er in grote lijnen wel iets te zeggen over de vraag waar kwetsbaarheid en daarmee samenhangende risico's voor uitbuiting kunnen worden onderkend. Er zijn factoren die mensen kwetsbaar kunnen maken – of daar aan bij kunnen dragen – en daarmee het risico vergroten dat iemand slachtoffer van mensenhandel wordt. De aanwezigheid van een risicofactor of kwetsbaarheid leidt niet automatisch tot slachtofferschap. Er kan wel sprake zijn van een correlatie, een samenhang van factoren die tot een verhoogd risico op slachtofferschap kunnen leiden. Het herkennen van kwetsbaarheid kan dan leiden tot het identificeren van mensen die een risico lopen om slachtoffer te worden of dat al zijn.

Redenen die mensen tot slachtoffer kunnen maken, zijn legio. Daarbij kunnen risicofactoren die kwetsbaarheid kunnen vergroten, worden ingedeeld in verschillende categorieën. In de praktijk zal het niet eenvoudig zijn aan de hand van een model de kwetsbaarheid van een persoon te bepalen: risicofactoren zijn immers lastig los van elkaar te beschouwen. Ook oefenen deze factoren over en weer invloed op elkaar uit en kunnen ze elkaar versterken. Hoewel ideaaltypisch van aard, kan met een dergelijk denkschema of model niettemin meer grip worden verkregen op verschillende factoren van kwetsbaarheid. Zo heeft de Europese Commissie een onderscheid geïntroduceerd in kwetsbaarheid van individuele, familiale, sociaal-economische en structurele aard.⁶ Hoewel dit onderscheid de kwetsbaarheid van kinderen betrof, is deze indeling ook bruikbaar ten aanzien van volwassenen.

Bij *individuele kwetsbaarheid* gaat het om factoren die liggen in de persoonlijke situatie van iemand, zoals geslacht, leeftijd, zwangerschap, gezondheidsproblemen of handicaps⁷ (zie hierover ook [Hoofdstuk 5, §5.3.2](#)). Te denken valt ook aan schulden, een verminderde geestelijke weerbaarheid door een geeste-

5 UNODC 2013, p. 14.

6 Europese Commissie 2015. Zie ook [Nationaal Rapporteur 2016 \(Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel\)](#), pp. 12-13.

7 Considerans (12) EU-richtlijn mensenhandel. De Richtlijn strafvordering mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting (OM) geeft als voorbeeld van bijzondere kwetsbaarheid – als strafverzwarende omstandigheid – 'verstandelijk/lichamelijk gehandicapt', *Stcr.* 2010, 13 154.

lijke beperking,⁸ een licht verstandelijke beperking (LVB)⁹ of een drugsverslaving. Geldgebrek, ziekte en een taalbarrière kunnen voor een zwakke economische, psychische of sociale positie zorgen.¹⁰ Het ontbreken van een juridische (verblijfs)status kan eveneens voor kwetsbaarheid zorgen, zoals voor illegale vreemdelingen¹¹ of staatlozen. Ook kunnen vreemdelingen in asielzoekerscentra kwetsbaar zijn, met name vrouwen en kinderen.¹² Ook een instabiele gezinssituatie of een slechte financiële huishouding binnen het gezin (*familiaal*) zijn factoren die het risico kunnen vergroten slachtoffer te worden van mensenhandel. Dat geldt ook voor het onderdeel uitmaken van een gemarginaliseerde bevolkingsgroep en slechte toegang tot zorg en justitie (*sociaaleconomisch*). Een vorm van *structurele* kwetsbaarheid is de afwezigheid van een overheid die in voldoende mate is toegerust op het signaleren van kwetsbaarheid en het bieden van bescherming aan mensen die slachtoffer zijn geworden of kunnen worden van mensenhandel.

Sociaaleconomische kwetsbaarheid speelt een grote rol bij grensoverschrijdende mensenhandel. Daarbij hebben pushfactoren betrekking op de situatie in het herkomstland van het slachtoffer. Pullfactoren zijn de aantrekkelijke omstandigheden in de bestemmingslanden waar de uitbuiting zal plaatsvinden.¹³ In algemene zin dragen factoren als armoede, ongelijkheid, discriminatie en geweld – met name tegen vrouwen¹⁴ – bij aan economische achterstelling en sociale omstandigheden die vervolgens individuele keuzemogelijkheden kunnen beperken en die het mensenhandelen makkelijker maken om te opereren.¹⁵ Die factoren verschillen per land, al naar gelang het niveau van sociale of economische ontwikkeling.¹⁶

Extra kwetsbaar zijn groepen mensen die gemarginaliseerd zijn, die te maken hebben met sociale uitsluiting, en aan wie het in een maatschappij aan macht en status ontbreekt.¹⁷ Hierbij kan het gaan om vrouwen – een ongelijke positie tussen mannen en vrouwen kan vrouwen extra kwetsbaar maken – kinderen, migranten, vluchtelingen en ontheemden. Te denken is ook aan mensen die deel uitmaken van een bepaalde minderheid binnen een bevolking, vooral wanneer zij worden gediscrimineerd en een structureel gemarginaliseerde bevolkingsgroep vormen. Dat betreft bijvoorbeeld bepaalde etnische groepen zoals Roma.¹⁸ Structurele vormen van discriminatie, armoede en sociale uitsluiting resulteren

8 Zie ook Richtlijn voor strafvordering mensenhandel in de zin van dienstbaarheid of arbeidsuitbuiting (OM) waarin bijzondere kwetsbaarheid een strafverzwarende rol kan spelen, *Stcr.* 2012, 8227. Hierbij is ook te denken aan een autistische stoornis, zie bijvoorbeeld Rb. Zutphen 21 augustus 2012, ECLI:NL:RBZUT:2012:BX5202.

9 Franklin e.a. 2015. Van een licht verstandelijke beperking wordt gesproken wanneer iemand een IQ heeft tussen 50 of 70, of tussen 70 en 85 met een verminderd sociaal aanpassingsvermogen en eventueel in combinatie met een ontwikkelingsstoornis. Deze (brede) definitie wordt genoemd als de meest gangbare, zie ook Verwijs e.a. 2011, p. 59.

10 [Nationaal Rapporteur 2012 \(Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012 . Een analyse\)](#), p. 54.

11 [Nationaal Rapporteur 2012 \(Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012 . Een analyse\)](#), p. 100.

12 Zie over de bescherming van kinderen in asielzoekerscentra uitgebreid [Nationaal Rapporteur 2015 \(Mensenhandel. Naar een kindgericht beschermingsstelsel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen\)](#), 2015.

13 [Nationaal Rapporteur 2002. \(Eerste rapportage mensenhandel\)](#), p. 7.

14 Internationaal wordt hierbij vaak de term 'gender based violence' gebruikt waarmee onder meer vrouwelijke genitale verminking, huiselijk geweld, verkrachting, seksuele intimidatie en stalking worden bedoeld.

15 UNODC 2013, p. 13.

16 Vgl. 100 Brasilia Regulations Regarding Access to Justice for Vulnerable People, website OVSE, via www.osce.org/odihr/68082?download=true.

17 Europese Commissie 2015, p. 9.

18 Zie bijvoorbeeld Poucki & Bryan 2014. Zie ook Europese Commissie, *The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016*, 2012, p. 13, waarin Roma als een kwetsbare groep worden benoemd.

in lage schoolprestaties, een hoge mate van werkloosheid, woekerpraktijken, kinderen die opgroeien onder toezicht van de staat, huiselijk geweld - dat vooral vrouwen en kinderen treft – en drugsgebruik.¹⁹ Mensen kunnen ook tot een gemarginaliseerde groep behoren en dientengevolge kwetsbaar zijn vanwege hun genderidentiteit, zoals transgenders, of vanwege hun seksuele geaardheid.²⁰

Mensen kunnen ook kwetsbaar zijn voor mensenhandel door een gemarginaliseerde positie vanwege het stigma dat rust op het werk dat zij doen. Zo zijn er landen waar het werken als prostituee als zodanig strafbaar is (zie hierover [Hoofdstuk 3](#)). Maar ook in Nederland – waar de exploitatie van prostitutie tot op zekere hoogte gereguleerd en gelegaliseerd is – rust tegelijkertijd op het uitoefenen van prostitutie een taboe. Een groot deel van de in Nederland werkzame prostituees wil dan ook onzichtbaar blijven; dat geldt met name voor prostituees die uit een land komen waar prostitutie verboden is. Het komt voor dat familiebanden verbroken worden zodra bekend is dat in de prostitutie is of wordt gewerkt. Het risico van stigmatisering maakt anonimiteit voor sekswerkers daarom belangrijk. Het komt voor dat kinderen uit huis worden geplaatst zodra duidelijk is dat een moeder haar geld met prostitutie verdient.²¹ Niet alleen in het buitenland, maar ook in Nederland kan werken in de prostitutie mede oorzaak zijn voor ingrijpen in het ouderlijk gezag.²² Tegelijkertijd kan de gevoelde noodzakelijke anonimiteit zorgen voor kwetsbaarheid voor chantage en uitbuiting.

Afhankelijk van informele dienstverleners

Ook binnen de geregleerde prostitutie bestaan nevenactiviteiten die de prostitutie ondersteunen, bijvoorbeeld op het terrein van kamerverhuur, boekhouding en administratie, beveiliging en vervoer. Hierbinnen vinden verschillende informele activiteiten – buiten het gezichtsveld van de overheid²³ – plaats en worden diensten aangeboden door, onder meer, beveiligers, loopjongens, chauffeurs, kamerverhuurders en boekhouders.

Uit onderzoek naar informele dienstverlening aan sekswerkers in Amsterdam blijkt dat het bestaan van een informeel netwerk en zijn activiteiten niet alleen sekswerkers ondersteunt om hun werk te doen, maar ook dat dit tegelijkertijd de autonomie van zelfstandig werkende prostituees kan ondermijnen.²⁴ Ook afhankelijkheid van informele dienstverlening kan dus leiden tot kwetsbaarheid.

19 European Roma Rights Centre (ERRC), 2011, p. 12, 76.

20 Nationaal Rapporteur 2016 (*Zicht op Kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*), §2.2.

21 Zo is in Hongarije de politie verplicht om informatie aan de kinderbescherming te overhandigen als een moeder haar geld met prostitutie in het buitenland verdient. Meestal wordt een kind in een dergelijke situatie uit huis geplaatst, de Soet 2015, p. 27.

22 'Als gevolg van huiselijk geweld van haar ex-partner, haar financiële problemen, haar werk in de prostitutie en het leiden van een zwerfend bestaan, kon de moeder niet aan de basisvoorwaarden voor de opvoeding en verzorging van de kinderen voldoen' [cursivering NR] Hof Arnhem-Leeuwarden 26 februari 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:1391; Hof Arnhem-Leeuwarden, 29 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3622, waarin het Hof motiveert dat de zorgen over de hechting van [minderjarige] zijn 'dan ook niet zonder reden, mede nu de stukken belangrijke aanwijzingen bevatten dat de moeder weinig beschikbaar is geweest voor [minderjarige]. Zo heeft de moeder erkend dat zij werkzaam is (geweest) in de prostitutie (curs. NR) en voorts is de opvang van [minderjarige] door de moeder dikwijls aan derden overgelaten.'

23 Zie Verhoeven, van Gestel en Kleemans (2013), die hierbij aansluiten bij een afbakening van het begrip 'informele economie': 'alle activiteiten die op zich niet strafbaar of illegaal hoeven te zijn, maar waarbij niet wordt voldaan aan de bijbehorende fiscale verplichtingen of die zonder de vereiste vergunning of registratie worden uitgevoerd.'

24 Verhoeven & van Gestel 2016.

Verskillende factoren beïnvloeden sekswerkers om informele dienstverleners in te schakelen. Dat betreft ten eerste de behoefte aan discretie en anonimiteit. Die behoefte wordt ook wel ingegeven door buiten het zicht van de Belastingdienst te willen blijven, en belastingontduiking is dan ook een andere reden waarom sommige sekswerkers mogelijk in zee gaan met informele dienstverleners. Behoeft aan anonimiteit verklaart ook waarom in de prostitutiesector het liefst met contant geld wordt gewerkt, omdat dat geen traceerbare sporen nalaat. Sekswerkers hebben informele dienstverleners ook nodig om werk te vinden, woonruimte en vervoer te regelen of advies te krijgen (over bijvoorbeeld administratieve zaken), waarvoor formele alternatieven niet altijd voorhanden zijn. Zo bemiddelen Nederlandse uitzendbureaus niet voor sekswerk.²⁵ In de praktijk blijkt het lastig voor prostituees om onafhankelijk van anderen werkzaam te zijn in de legale, vergunde raamprostitutie.²⁶ Het is daarnaast goed mogelijk dat het belang van prostituees bij informaliteit een aanzuigende werking heeft op verschillende informele dienstverleners in de prostitutiesector.²⁷

De strafbaarstelling in artikel 273f lid 1 sub 3 Sr, waarbij iemand naar de letter van de wet zich al snel schuldig maakt aan mensenhandel, is in dit verband ook een relevant gegeven. Hierbij moet worden gedacht aan situaties waarin iemand die een ander helpt om vanuit het buitenland in Nederland in de prostitutie te kunnen werken, door bijvoorbeeld vervoer te regelen, of te zorgen voor huisvesting (zie Hoofdstuk 5, §5.3.1). Zulke handelingen leveren op grond van de tekst van de strafbaarstelling al snel een strafbaar feit op (mensenhandel). Het arrest van de Hoge Raad uit mei 2016 zorgt mogelijk voor een verandering nu het deze strafbepaling anders interpreteert. Daardoor kan het enkel over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken niet langer als mensenhandel worden gekwalificeerd: er moet impliciet namelijk ook sprake zijn van uitbuiting om strafbaar te zijn op grond van sub 3.²⁸ Dat betekent dat iemand die hulp biedt aan prostituees die vanuit het buitenland komen om in Nederland in de prostitutie te gaan werken, zich niet meer schuldig maakt aan mensenhandel tenzij sprake is van uitbuiting.

Minderjarigen

Minderjarigen – personen jonger dan achttien jaar – zijn per definitie kwetsbaar.²⁹ Kwetsbaarheid van kinderen is inherent aan hun leeftijd:

‘Young age renders a youth at risk because of limited life experience and immature brain development that favors risk-taking behavior and impulsivity. The adolescent brain has limited capacity to think critically, weigh the pro’s and con’s of a situation, and analyze risks.’³⁰

25 Verhoeven & van Gestel 2016.

26 Mogelijk vormt het Project ‘Eigen Raam’ in Amsterdam hierop een uitzondering. Gezien de recente start van het project is een evaluatie hiervan nog niet beschikbaar. Zie over het project nader Hoofdstuk 4, §4.4.1.

27 Verhoeven, van Gestel & Kleemans 2014, pp. 115-130, 128.

28 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

29 In de EU-Richtlijn wordt een kind, een persoon jonger dan achttien jaar beschouwd als een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, art. 2 lid 6 EU-richtlijn mensenhandel. Zie over kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel uitgebreid Nationaal Rapporteur 2016 (Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel). Ten aanzien van minderjarige slachtoffers is dwang ook geen delictsbestanddeel van artikel 273f Sr, zie hierover nader Dettmeijer-Vermeulen & Boot-Matthijssen 2014.

30 Varma, Gillespie, McCracken & Greenbaum 2015, p. 99.

Situaties waarin kinderen onbegeleid op reis zijn als alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV) kunnen hen nog kwetsbaarder maken.³¹ Dat geldt ook wanneer zij bijvoorbeeld geen geboortebewijs hebben: een kind dat niet is geregistreerd, is immers onzichtbaar voor de overheid en wordt vaak uitgesloten van de maatschappij, en dus ook van toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid.³²

Zowel meisjes als jongens, overal in Nederland, uit alle lagen van de bevolking, en met verschillende opleidingsniveaus, kunnen slachtoffer worden van seksuele uitbuiting.³³ Het komt voor dat meisjes (en volwassen vrouwen) met een verstandelijke beperking worden geworven voor prostitutie. Geïnterviewde professionals geven aan dat de groep kinderen met een laag IQ kwetsbaar is omdat zij gemakkelijk kunnen worden beïnvloed en gemanipuleerd, en dat zij niet altijd in staat zijn om situaties of gevaar in te schatten.³⁴ Juist voor deze zeer kwetsbare groep is expertise op het terrein van mensenhandel bij instellingen van groot belang, zodat zij in staat zijn om dit te kunnen signaleren.³⁵ Een positieve ontwikkeling is dan ook dat in 2016 een project is gestart waarin de kennis en de behoefte van de professionals uit de LVB/GGZ sector over mensenhandel centraal staat.³⁶

Ook wanneer iemand wegloopt uit een (jeugd)inrichting kan sprake zijn van kwetsbaarheid, enerzijds vanwege de kindbeschermingsachtergrond van iemand die in een (jeugd)inrichting verblijft, anderzijds vanwege het ontbreken van een veilig thuis. Deze factoren kunnen een gevaar voor uitbuiting opleveren. Daarnaast zijn meisjes uit streng religieuze gezinnen of uit een eercultuur extra kwetsbaar. Als gezegd kan ook een problematische gezinssituatie het risico op slachtofferschap vergroten. Daarbij moet worden gedacht aan situaties als echtscheiding, verslavingsproblematiek van een ouder, huiselijk geweld dan wel (seksueel) misbruik.³⁷ Als gezegd wordt, om meer inzicht in dit fenomeen te krijgen, onderzoek gedaan naar minderjarige jongensslachtoffers van binnenlandse mensenhandel.

31 Europese Commissie 2016, p. 8.; Unicef 2016.

32 In 2013 rapporteerde UNICEF dat er wereldwijd bijna 230 miljoen kinderen jonger dan vijf jaar nooit zijn geregistreerd. Dat maakt hen kwetsbaar voor uitsluiting en verwaarlozing, UNICEF 2013. De laagste niveaus van geboorteregistratie werden gevonden in Zuid-Azië en de Afrikaanse landen beneden de Sahara. In november 2015 rapporteerde UNICEF dat wereldwijd bijna een kwart van de kinderen jonger dan vijf jaar nooit geregistreerd is, <http://data.unicef.org/child-protection/birth-registration.html>.

33 CCV, Handreiking aanpak loverboyproblematiek, Utrecht 2012, p. 9. Zie ook M. Berger en S. Abrahamse, *Hun verleden is niet hun toekomst. Actieplan Aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor de jeugd*, 2014; van Dijke e.a. 2012.

34 Verwijs e.a. 2011, p. 59.

35 Het EO-programma Dit is de dag Onderzoek bracht in 2015 in kaart dat advocaten 76 meisjes en vrouwen met een verstandelijke beperking hebben bijgestaan die terwijl ze in een instelling woonden werden geronseld voor prostitutie. De Nationaal Rapporteur maakt zich zorgen om deze zeer kwetsbare groep en roept op tot het vergroten van expertise bij deze instellingen, 3 oktober 2015, www.eo.nl/ditisedag/reportage/aflevering-detail/dit-is-de-dag-20151003t211515/.

36 Project Loverboyslachtoffers LVB/GGZ, website Landelijk Kenniscentrum LVB: www.kenniscentrumlvb.nl/kennisdelen/actueel/item/54-project-loverboyslachtoffers-lvb-ggz.

37 Zie over mensenhandel met minderjarige slachtoffers die door familie wordt gefaciliteerd Reid, Huard & Haskell 2015.

Jongensprostitutie³⁸

Over de aard en omvang van jongensprostitutie in Nederland bestaat geen volledig beeld.³⁹ Ook op de vraag in hoeverre mensenhandel voorkomt binnen jongensprostitutie bestaat veel onduidelijkheid.⁴⁰ In enkele studies worden wel voorbeelden gegeven van uitbuiting binnen de jongensprostitutie,⁴¹ maar in de meeste gevallen lijken jongens zelf aan te geven voor het werk te kiezen.⁴² Op deze zienswijze bestaat echter ook kritiek. Zo stellen Repetur en Veenstra dat slachtoffers van mensenhandel en seksueel geweld ook een vorm van *coping* ontwikkeld kunnen hebben waarbij ze negatieve ervaringen en gevoelens wegduwen.⁴³ Van Oosten e.a. wijzen daarnaast op de invloed van mannelijkheids coderingen.⁴⁴ Slachtofferschap staat namelijk haaks op het gangbare beeld van mannelijkheid, wat ertoe kan leiden dat kwetsbare jongens werkzaam in de prostitutie zichzelf niet als slachtoffer zien. Zowel de mannelijkheids coderingen als de copingmechanismen bij jongensprostitués maken het moeilijk om zicht te krijgen op misstanden en mensenhandel binnen de jongensprostitutie.⁴⁵ Op dit moment doet Regioplan samen met SHOP Den Haag onderzoek naar minderjarige jongensslachtoffers van binnenlandse mensenhandel om meer inzicht in dit fenomeen te krijgen.⁴⁶

Beschermende factoren

Tegenover factoren die kwetsbaar kunnen maken, staan factoren die kunnen beschermen. Op individueel niveau betreft dat bijvoorbeeld veerkracht oftewel herstelvermogen, de manier waarop iemand met problemen en stress om gaat (*copingstrategieën*) of ondersteuning vanuit een sociaal netwerk. Ook de aanwezigheid van effectief beleid ten aanzien van het voorkomen van slachtofferschap is een beschermende factor. Andersom vormt de afwezigheid van zulk beleid juist een risicofactor.

Niet iedereen die zich in een kwetsbare positie bevindt of tot een kwetsbare groep behoort, is of wordt slachtoffer: de aanwezigheid van één of meerdere risicofactoren betekent nog niet dat iemand wordt – of zal worden – uitgebuit. Een risicofactor is dan ook geen voorspellende factor. Niettemin kan het herkennen van risicofactoren bijdragen aan het signaleren van mensenhandel.

7.3 Prostitutiesectoren en kwetsbaarheid

Mensenhandel komt zowel in de vergunde als in de onvergunde prostitutie voor. Op basis van de mensenhandel die in beeld is, is niet aan te geven of de vergunde prostitutiesector kwetsbaarder is dan de

38 Zoals in [Hoofdstuk 2, §2.5](#) aangegeven, betekent de term ‘jongensprostitutie’ niet per definitie dat het om minderjarigen gaat. Mannen die tegen betaling seksuele diensten verlenen aan andere mannen worden vaak ‘jongens’ genoemd, de klant wordt aangeduid als ‘man’.

39 Zie [§2.5](#). Zie ook Los, 2014; Movisie 2009.

40 [Nationaal Rapporteur 2016 \(Zicht op Kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel\)](#).

41 Zie bijvoorbeeld Van den Borne & Kloosterboer 2005; Salou e.a. 2009.

42 Korf e.a. 2009; Los 2014.

43 Repetur & Veenstra 2010.

44 Van Oosten e.a. 2013.

45 Zie ook Leon & Raws 2016.

46 Zie website Regioplan: www.regioplan.nl/publicaties/lopende+projecten/jongensslachtoffers_van_loverboys_binnenlandse_mensenhandel.

onvergonde, thans deels illegale sector (zie [Hoofdstuk 6](#)).⁴⁷ Er zijn, in absolute zin, naar schatting evenveel mogelijke slachtoffers aangetroffen in de meer zichtbare sectoren (raamprostitutie; bordelen, clubs of privéhuizen) als in de minder zichtbare sectoren (met name thuisprostitutie cq. prostitutie in woningen en escort). Echter, hieraan kunnen geen conclusies worden verbonden over de mate van kwetsbaarheid van de verschillende sectoren omdat het aantal mogelijke slachtoffers dat per sector in beeld is vooral afhankelijk is van in welke sectoren het meest gezocht wordt, en omdat de omvang van het aantal prostitutees werkzaam in de verschillende prostitutiesectoren niet bekend is. Niettemin geven politie en gemeenten aan mensenhandel vooral in de onvergonde sector aan te treffen (zie over dit onderzoek nader [§7.5.2](#)).⁴⁸

Slachtoffers^M van mensenhandel worden in ieder geval in verschillende prostitutiesectoren gesignaleerd (zie [Hoofdstuk 6](#)).⁴⁹ Er zijn mensenhandelzaken bekend die zich hebben afgespeeld in de vergunde raamprostitutie en in clubs, maar ook in de thuisprostitutie, escort, massagesalons en hotels. Dat mensenhandel niet wordt gezien, betekent niet dat het niet voor komt. Mensenhandel is lastig aan te tonen. Wel kan worden gewezen op een aantal kwetsbaarheden. Prostitutiesectoren verschillen immers van elkaar en ieder deel van deze sector kent eigen kwetsbaarheden. Een combinatie van factoren en individuele omstandigheden kan iemand binnen een van deze sectoren kwetsbaar maken voor uitbuiting. Hieronder wordt kort in gegaan op kwetsbaarheden van zowel de vergunde sector als het deel dat thans onvergonde is en minder zichtbaar. De paragraaf sluit af met een voorbeeld van kwetsbaarheid binnen onvergonde, i.c. illegale prostitutie.

Vergunde sector

Uit onderzoek blijkt dat ook de legale, vergunde prostitutiebranche kwetsbaar is voor uitbuiting.⁵⁰ De legale, vergunde sector betreft onder meer vergunde raamprostitutie, clubs, bordelen en andere vergunde seksinrichtingen, alsmede vergunde escortbedrijven. In deze sectoren vormt een vergunning weliswaar een mogelijke extra drempel en meer zicht op prostitutiebedrijven,⁵¹ maar vormt een vergunning op zich geen garantie tegen mensenhandel. Een vergunning betekent niet per definitie dat geen uitbuiting plaatsvindt. Dwangmiddelen waarmee slachtoffers in de prostitutie worden gebracht – zoals misleiding of bedreiging – kunnen immers ook worden toegepast in de legale, vergunde sector door anderen dan een vergunninghoudende exploitant. Ook in vergunde bedrijven komen misstanden voor.⁵² Zo is het voorgekomen dat een volwassene met een IQ dat geschat werd op het niveau van een 7-11-jarige in de vergunde prostitutie aan de slag kon gaan.⁵³ Ook binnen de vergunde sector blijft alertheid dan ook van groot belang (zie hierna, [§7.4.2](#)).

47 Dit is ook niet mogelijk omdat bij de registratie van de relevante prostitutiesectoren bij CoMensha geen onderscheid wordt gemaakt in categorieën 'vergund', 'onvergonde' en (of) 'illegaal'.

48 Winter e.a. 2016, p. 48 ('Gesprekspartners bij gemeenten en de politie geven aan dat misstanden in de vergunde branche weinig voorkomen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat verreweg de meeste problemen zich afspelen binnen de niet-vergunde branche. Juist daar worden de meeste gevallen van mensenhandel aangetroffen').

49 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2009 \(Zevende rapportage mensenhandel\)](#), pp. 272-285;

[Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 19 e.v.

50 Nijkamp e.a. 2014, p. 89 e.v.

51 Wanneer zelfstandig werkende prostitutees zonder vergunning of registratie (mogen) werken, blijven zij buiten beeld.

52 Een enkele keer wordt een minderjarige in een vergund bedrijf aangetroffen, al gebeurt dit zelden. Daarop wordt immers door zowel exploitanten als de overheid gecontroleerd, [Nationaal Rapporteur 2015 \(De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling\)](#), p. 64.

53 Zie [§5.3.2](#).

Binnen de vergunde prostitutie lijken prostituees werkzaam in de raamprostitutie een mogelijk extra kwetsbare groep met betrekking tot zelfsturing en autonomie.⁵⁴ Zij melden namelijk minder vaak dan prostituees werkzaam in andere vergunde bedrijven, zelfstandig werkende escorts en thuiswerkers dat ze begonnen zijn met het werk omdat het hen leuk leek, en vaker dat ze begonnen zijn uit financiële motieven of omdat iemand ze ertoe heeft overgehaald of ertoe heeft geadviseerd. Bovendien heeft de afname van het aantal raambordelen tot stijgende huurprijzen en ongunstige huurvoorwaarden geleid – met name in Amsterdam – waardoor prostituees vaak lange dagen moeten maken en veel moeten werken om de huur op te kunnen brengen.⁵⁵ Vooral de raamprostitutie is een verschijningsvorm waarin geïnterviewde sleutelinformanten, klanten, exploitanten en prostituees in onderzoek aangeven dat vermoedelijk vaker uitbuiting voorkomt dan tot nu toe is aangetoond. Een van de redenen die daarvoor wordt gegeven is dat de controle- en toezichtsmogelijkheden voor mensenhandelaren hier het grootst lijken te zijn.⁵⁶ Tegelijkertijd werken raamprostituees als zelfstandig ondernemers die bij een exploitant een kamer huren en niet voor hem werken als werknemer. Die mate van vrijheid wordt door sekswerkers óók gewaardeerd.⁵⁷

Niet-vergunde of onvergunde sector

De kans op mensenhandel is ook aanwezig in sectoren die minder zichtbaar zijn en daarom moeilijker te controleren.⁵⁸ Het niet-vergunde deel van de prostitutiebranche lijkt kwetsbaarder voor uitbuiting omdat daar de controle, zowel door handhavers als de sociale controle, minder is dan in het vergunde circuit.⁵⁹ Dat betreft met name (onvergunde) prostitutie vanuit woningen en onvergunde escort, maar ook op andere plaatsen, zoals horecagelegenheden en parkeerplaatsen kan prostitutie plaatsvinden. Omdat daar geen reguliere controles plaatsvinden, en ook geen sprake is van een exploitant die zich aan vergunningvoorwaarden moet houden, loopt een klant daar dan ook een grotere kans om misstanden (bijvoorbeeld minderjarigen)⁶⁰ aan te treffen. Tekenend is dat, waar sprake is van minderjarige mogelijke slachtoffers van mensenhandel, zij vooral in de minder zichtbare, vaak onvergunde prostitutiesectoren als thuisprostitutie en escort worden aangetroffen (zie §6.3.2). Het is overigens goed mogelijk dat daarbij niet alleen internet en sociale media worden gebruikt om klanten te werven, maar juist ook advertenties in kranten en (online) media die migranten bijvoorbeeld lezen.

54 Daalder 2015, p. 38; Verhoeven & van Gestel 2016.

55 Daalder 2015, p. 38. Daarnaast blijkt uit het onderzoek naar de sociale positie van prostituees dat raamprostituees gemiddeld de meeste uren per week werken (43 uur) waarbij bijna driekwart van de geïnterviewde prostituees geeft minder dan 500 EUR netto per week over te houden, zij zijn ook het meest ontevreden over hun verdiensten, Bleeker e.a. 2014.

56 Nijkamp e.a. 2014, p. 93. Het ging hier om drie van de vier verdiepingsregio's: Groningen, Amsterdam, Eindhoven en Noord- en Midden-Limburg. In Noord- en Midden-Limburg zijn geen vergunde raamprostitutiebedrijven. Geïnterviewden noemden met name vrouwen uitkomstig uit Midden- en Oost-Europa die mogelijk in een uitbuitings-situatie werkzaam zijn.

57 Majoor 2015, p. 18.

58 Onvergunde prostitutie is niet altijd illegaal. Regelt een gemeente niets over de vergunbaarheid van prostitutie, dan gelden geen regels die overtreden kunnen worden en is de exploitatie van prostitutie onvergund, maar in beginsel legaal, zie §4.2. Dat geldt in de toekomst wellicht voor alle zelfstandig werkende prostituees wanneer zij op grond van de Wrp geen vergunning nodig zouden hebben, zie §4.3.3.

59 Daalder 2015, p. 24; Nijkamp e.a. 2014, p. 95 e.v.

60 Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling), p. 63.

Tegelijkertijd biedt werving van klanten via internet en sociale media de mogelijkheid voor vrijwillig werkende (volwassen) prostituees om dit zelfstandig en zonder bemoeienis van een exploitant te doen. In onderzoek naar de sociale positie van sekswerkers geven zelfstandig werkende escorts en thuiswerkers, vergeleken met prostituees in vergunde bedrijven, relatief vaak aan dat ze gestart zijn als prostituee vanuit een positieve reden, namelijk dat het werk hen leuk leek. Daarbij wordt als motivatie voor thuiswerk onder meer genoemd dat ze hun eigen werktijden willen bepalen en niet gebonden willen zijn aan de huisregels van een club of escortbureau.⁶¹ Desondanks maakt de relatieve onzichtbaarheid van prostitutie in woningen en in escort juist deze sectoren kwetsbaar voor mensenhandel.

Als gezegd wordt hieronder een voorbeeld uitgelicht om te illustreren hoe verschillende aspecten iemand kwetsbaar kunnen maken voor uitbuiting. Het betreft vrouwen werkzaam in Chinese beautysalons, specifiek massagesalons die geen vergunning hebben als seksinrichting en waar – in geval van prostitutie – daarom sprake is van onvergunde, *illegale* prostitutie.

Een voorbeeld: illegale prostitutie in Chinese massagesalons

Chinese beautysalons zijn sinds de jaren negentig in opmars, met name in de Randstad.⁶² Wellicht vormde het succes van Thaise massagesalons hiervoor een bron van inspiratie. Voorbeelden van Chinese beautysalons zijn kapsalons, massagesalons en nagelstudio's. Vooral bij de traditionele Thaise massagesalons constateerden veldwerkers van de Rode Draad jaren geleden al dat het moeilijk te bepalen is of in een salon sprake is van prostitutie, al dan niet gedwongen.⁶³ Ten eerste omdat er verschillende opvattingen bestaan over wat onder seks en dus prostitutie valt. Deze seksuele fluïditeit betekent dat niet altijd duidelijk is waar de grens ligt tussen een massage en het daadwerkelijk verrichten van seksuele diensten.⁶⁴ Hoewel het dat naar Nederlandse maatstaven wel is, ervaren de Chinese vrouwen – net als Thaise vrouwen volgens de Rode Draad – een 'happy ending' mogelijk niet als seks.⁶⁵ Hierbij is ook de vraag opgeworpen waar de mogelijke uitbuiting nu in zit: in de werkomstandigheden van de massage of in de happy ending. Volgens Janssen kunnen vrouwen juist geld voor happy endings in eigen zak steken terwijl ze lage lonen krijgen voor de massages. Van Wijk wijst er op dat de uitbuiting zowel het financiële als het prostitutieaspect betreft: financieel, omdat de vrouwen die in de salons werken volgens respondenten slechts een paar euro per uur verdienen. Tijdens of na de massages kunnen – tegen betaling – seksuele handelingen worden verricht. Dat is het prostitutieaspect.⁶⁶ De relevante vraag hierbij is of de vrouwen hiertoe worden gedwongen of dat het uit vrije wil gebeurt om bijvoorbeeld iets bij te verdienen.

Uit onderzoek naar de positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche uit 2012 bleek dat naar schatting in ruim de helft van de massagesalons seksuele diensten werden aangeboden.⁶⁷ Uit het onderzoek kon niet in algemene zin worden vastgesteld dat er sprake was van mensenhandel in de massagesalons. Wel bleek er sprake van slechte arbeidsomstandigheden, zoals lage lonen en lange werkdagen, en een kwetsbare positie van de masseuses doordat ze bijvoorbeeld illegaal in Nederland verblijven dan wel

61 Daalder 2015, p. 38.

62 Bottenberg en Janssen, 2012, p. 129.

63 Altink 2008.

64 Bottenberg & Janssen, p. 74.

65 M. Janssen, *The Fluidity of a Happy Ending. Chinese Masseuses in the Netherlands*, presentatie op conferentie 'Migration and sex work: Thinking out of the box(es)', VU Amsterdam, 26 juli 2014; De Rode Draad 2011, p. 10.

66 Van Wijk e.a. 2010, pp. 176-177.

67 Bottenberg & Janssen 2012, p. 70, 93.

hoge schulden hebben. Dergelijke omstandigheden zijn een voedingsbodem voor mensenhandel en doen denken aan slavernij-achtige omstandigheden. De meest kwetsbare groepen zijn vrouwen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, afhankelijk zijn van hun werkgever of van de illegale woningmarkt voor huisvesting, een laag opleidingsniveau, (reis)schulden en een illegale verblijfstatus hebben.⁶⁸

Uit verschillende bronnen blijken aanwijzingen dat Chinese vrouwen in de massagesalons waar ook seksuele diensten tegen betaling worden verricht, kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Mogelijk is de kwetsbaarheid van Thaise vrouwen die werkzaam zijn in massagesalons minder groot. Zij hebben veelal een Nederlandse partner en verblijven en werken op die manier legaal in Nederland.⁶⁹ Chinese vrouwen zouden vaak illegaal in Nederland verblijven. Daarnaast kunnen de geslotenheid van met name de Chinese gemeenschap en de bijbehorende sociale controle en druk voor sommige vrouwen maken dat zij niet in alle vrijheid kunnen beslissen over het verlenen van seksuele diensten tegen betaling.⁷⁰ Strafrechtelijke aanpak van seksuele uitbuiting in de context van massagesalons komt wel voor maar niet in grote aantallen. Vervolging voor mensenhandel komt niet vaak voor. Uit het eerdere onderzoek naar de Chinese beautybranche blijkt dat in twee van de zes opsporingsonderzoeken in de periode 2008-2011 die zich aanvankelijk op mensenhandel richtten, mensenhandel ook ten laste is gelegd, en in één onderzoek voor mensenhandel is veroordeeld.⁷¹ Mensen met een Chinese nationaliteit worden niet of nauwelijks als mogelijk slachtoffer gemeld bij CoMensha (zie [Hoofdstuk 6](#)). Het is dan ook de vraag wat nodig is om in een kwetsbare sector bij signalen van mensenhandel slachtoffers te beschermen en een opsporingsonderzoek te starten. Deze vraag komt hierna aan de orde in [§7.5.2](#) waarin bestuurlijk toezicht en handhaving van de niet-vergunde prostitutie wordt besproken, waaronder deze sector.

Buiten de context van massagesalons illustreert onderstaande casus hoe kwetsbaar iemand voor uitbuiting kan zijn als diegene illegaal in Nederland verblijft zonder inkomsten. Het betreft mensenhandel waar een Chinese, volwassen vrouw slachtoffer van is geworden.

Strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel

In december 2015 veroordeelde de Rechtbank Noord-Holland twee verdachten voor onder meer mensenhandel.⁷² Bewezen is dat de aangeefster, een Chinese vrouw die sinds een aantal jaren illegaal

68 Bottenberg & Janssen 2012, p. 93, 117.

69 Nijkamp e.a. 2014, p. 70-71; Daalder 2015, p. 22 ('in de erotische massagesalons zijn wel Aziatische vrouwen werkzaam, maar die hebben vaak een Nederlandse partner waardoor ze legaal kunnen werken'). Zie uitgebreid Suksomboon 2009, p. 3 ('most Thai women with little education and inadequate English have been unable to compete on this global labour market. Marrying a European citizen is one of the best possible ways for them to acquire legal entrance and residence in Europe. Therefore, all these determinants have combined to make marriage migration an accessible means for many Thai women to migrate to the Netherlands (and Europe)' en p. 4 ('Both local and global media and several studies [...] have frequently underscored the engagement of Thai migrant women in sex-related jobs in Europe').

70 Van Wijk e.a. 2010, pp. 176-177.

71 Bottenberg & Janssen 2012, p. 23. Zie ook [Nationaal Rapporteur 2009 \(Zevende rapportage mensenhandel\)](#) p. 537 en pp. 558-560, waarin de bewezen verklaarde feiten tot een veroordeling had kunnen leiden als mensenhandel in de zin van seksuele uitbuiting ten laste zou zijn gelegd. En zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 2 februari 2016, ECLI:NL:RBLIM:843 waarin de rechtbank ten overvloede overwoog dat 'zij ook de beroepsgroep ernstige schade heeft toegebracht. Mensen die voor een normale lichaamsmassage naar een schoonheidssalon gingen, werden geconfronteerd met seksuele toespelingen met als doel geldelijk gewin en het zijn dit soort praktijken dat bonafide schoonheids- en massagesalons in een dubieus daglicht kan stellen'.

72 Rb. Noord-Holland 10 december 2015 (niet gepubliceerd, 14-810576-11 en 14-810577-11).

in Nederland verbleef, in een Chinese krant een advertentie zag waarin werk als masseuse werd aangeboden. Tijdens de ontmoeting met de adverteerders werd duidelijk dat het niet om massagewerkzaamheden ging, maar om werken als escort. Omdat zij illegaal in Nederland verbleef en dringend inkomsten nodig had, heeft zij met het verrichten van escortwerk ingestemd. Verdachten vertelden haar dat zij 40 EUR per uur zou verdienen, de overige inkomsten waren voor verdachten. Zij zorgden voor advertenties, onderhielden contacten met klanten en maakten de afspraken. Zij hebben ook voor woonruimte gezorgd, dat mocht zij zelf niet doen. Ook werd zij in de gaten gehouden en werd haar verteld dat ze niet met klanten over haar situatie mocht praten en zeker niet over het feit dat ze geen verblijfsvergunning had. Als er een klant was, werd ze gebeld door verdachten en moest direct klaar staan. Klanten konden de hele dag bellen, van 's ochtends tot diep in de nacht. Ze had niet de mogelijkheid te bepalen wanneer ze wilde werken of niet. Ze moest alles doen wat de klant wenste, ook als dat onveilige, anale of orale seks was. Ze is een aantal keer door een klant geslagen. Medeverdachte vertelde haar dat als de klant haar niet doodgemaakt heeft en zij de kamer nog uit kan lopen, het dan oké is. Omdat zij ook zonder condooms seks moest hebben met klanten, was zij bang om een SOA op te lopen. Dat is ook gebeurd. De politie heeft haar aangetroffen tijdens een escortcontrole van het desbetreffende prostitutiecontroleteam (PCT). Verdachten worden beide veroordeeld tot 24 maanden gevangenisstraf en het betalen van een schadevergoeding.

Overigens opvallend in deze zaak was dat het OM ook het handelen in strijd met de Algemeen Plaatselijke Verordening van de gemeente Amsterdam wegens het illegaal exploiteren van een escortbureau ten laste had gelegd, namelijk zonder de in Amsterdam vereiste vergunning. Een dergelijke aanvulling van de tenlastelegging in een mensenhandelzaak lijkt niet vaak voor te komen. In deze zaak was verdachte ook mensensmokkel ten laste gelegd, ook dat is bewezen verklaard.

Wanneer niet wordt ingezet op een strafrechtelijk traject inzake mensenhandel, kan het constateren van een illegale verblijfstatus leiden tot gedwongen terugkeer naar het land van herkomst. Dat is in het geval van Chinezen echter niet eenvoudig omdat aanvragen voor afgifte van een laissez passer,⁷³ om mensen terug te laten keren, niet vaak worden gehonoreerd.⁷⁴ Het is daarom niet denkbeeldig dat vrouwen die vanuit vreemdelingenbewaring worden vrijgelaten ('geklinkerd') vervolgens elders, opnieuw worden aangetroffen. Illegale prostitutie in Chinese massagesalons kan Chinese werknemers nog kwetsbaarder maken voor uitbuiting.

7.4 Mensenhandel signaleren

Uitbuiting is lastig te constateren.⁷⁵ Om slachtoffers te kunnen beschermen is het niettemin noodzakelijk hen als zodanig te herkennen. Een effectieve signalering van slachtoffers vereist dan ook dat instanties en andere betrokkenen weten waar ze moeten zoeken en waar ze op moeten letten om (mogelijke)

73 Een laissez passer is een reisdocument waarmee de diplomatieke vertegenwoordiging van een land een onderdaan in staat stelt te reizen over landsgrenzen, vaak bedoeld om eenmalig terug te kunnen reizen naar het betreffende land.

74 Rb. Den Haag 12 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1563 ('De rechtbank stelt vast dat de Chinese autoriteiten in 2013 en 2014 nauwelijks laissez-passers hebben afgegeven en dat bijna een jaar geleden voor het laatst een laissez-passers is afgegeven aan een Chinese vreemdeling').

75 Dat geldt zowel voor handhavers, opsporingsambtenaren als voor onderzoekers, Daalder 2015, p. 24.

slachtoffers te herkennen. Ten aanzien van mensenhandel – al dan niet in relatie tot prostitutie – gaat het om signalen waaruit bijvoorbeeld een grote mate van afhankelijkheid blijkt. Te denken is aan het niet in bezit hebben van eigen identiteitspapieren, geen idee hebben van de plaats van bestemming of woonplaats, een beperkte bewegingsvrijheid en weinig tot geen contact met de buitenwereld. Zulke omstandigheden maken kwetsbaar voor uitbuiting.⁷⁶

Als sprake is van een indicator voor of een signaal van mensenhandel hoeft nog geen sprake te zijn van slachtofferschap. Wel betekent een indicator of signaal dat van slachtofferschap sprake *kan* zijn, en betekent dus dat de overheid die een of meerdere signalen constateert, iets moet doen met deze informatie. Formele vaststelling van slachtofferschap is dus geen voorwaarde om op te moeten treden. Bij het signaleren van mensenhandel spelen indicatoren- of signalenlijsten een rol. Tegelijkertijd is een signalenlijst geen afstreeplijst waarbij een minimum aantal signalen aanwezig moet zijn voordat sprake is van (mogelijk) slachtofferschap.

Voor professionals zijn verschillende handleidingen beschikbaar en bij de Wegwijzer Mensenhandel (zie hierna) is een indicatorenlijst opgenomen.⁷⁷ Deze instrumenten kunnen helpen bij het vroegtijdig signaleren van mogelijke slachtoffers. Deze lijst indicatoren is niet uitputtend, maar bevat een uitgebreid overzicht van mogelijke signalen. De lijst indicatoren volgt grotendeels het stramien van de definitie van mensenhandel zoals deze internationaal geldt – en voortvloeit uit de definitie van mensenhandel in artikel 273f lid 1 sub 1 Sr – waarbij mensenhandel bestaat uit een handeling, een (dwang)middel en een doel: het oogmerk van uitbuiting. Hoewel dwang kan bestaan uit (dreiging met) fysiek geweld, omvat dit ook situaties waarin psychische druk wordt uitgeoefend of andere manipulatieve dwangmiddelen (zie §5.2.3).

Nationaal Verwijsmechanisme (NVM)

Vroegtijdig signaleren van mogelijk slachtofferschap heeft alleen effect als signalen vervolgens worden gemeld en er iets met deze meldingen wordt gedaan. Op dit moment wordt in Nederland gewerkt aan het opzetten van een Nationaal Verwijsmechanisme (NVM), bedoeld om te zorgen dat (mogelijke) slachtoffers vroegtijdig geïdentificeerd, beschermd en geholpen worden. Dat vereist duidelijke afspraken tussen de betrokken overheidsinstanties, hulpverleningsorganisaties en andere partners. Het NVM is bedoeld ter bescherming van alle slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting – in de prostitutie of niet – en ongeacht of dit Nederlandse of buitenlandse slachtoffers zijn.⁷⁸ Als onderdeel van het NVM is op 18 juni 2015 de Wegwijzer Mensenhandel gelanceerd (www.wegwijzermensenhandel.nl).⁷⁹ De Wegwijzer biedt inzicht in de ver-

76 Zie in dit verband ook de *Praktische handleiding eerstelijns identificatie van slachtoffers van mensenhandel gericht op seksuele uitbuiting, tot stand gekomen in het EU-project 'Development of common guidelines and procedures on identification of Victims of human trafficking'* (Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Nederland, Roemenië en Spanje), juni 2013; M. Wijers en M. Albrecht, *Handreiking signalering mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg*, Amsterdam: Soa Aids Nederland 2014.

77 Zie www.wegwijzermensenhandel.nl.

78 *Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel)*, aanbeveling 2: 'Aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen zorg te dragen voor de ontwikkeling van een nationaal verwijzingsmechanisme ter bescherming van slachtoffers van mensenhandel, ongeacht de vorm van uitbuiting en ongeacht of dit binnenlandse slachtoffers dan wel slachtoffers van grensoverschrijdende mensenhandel betreft.'

79 De meest recente versie van de Wegwijzer Mensenhandel ging op 27 september 2016 online. Het Nationaal Verwijsmechanisme Mensenhandel is een interdepartementaal project van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een groot aantal instanties is nauw betrokken bij dit project en heeft een plek gekregen op de Wegwijzer Mensenhandel.

schillende rechten, betrokken organisaties en regelingen die van belang zijn bij de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. De bedoeling is dat zowel professionals als het publiek hiervan gebruik kunnen maken. Ook bevat de wegwijzer informatie over de verschillende vormen van mensenhandel en hoe mogelijke slachtoffers te herkennen zijn. Het NVM is vooralsnog faciliterend en vormt op zichzelf geen bindend instrument.

Signaleren van mensenhandel is niet eenvoudig. Zo kunnen redenen waarom slachtoffers zichzelf niet als zodanig melden liggen in het feit dat zij zich schamen of schuldig voelen, bijvoorbeeld vanwege het werk in prostitutie.⁸⁰ Het is daarbij niet eenvoudig om te praten over hetgeen is gebeurd als dat seksuele handelingen betreft. Om dat te doen in een andere dan de eigen, eerste taal kan emotioneel anders worden ervaren.⁸¹ Communicatie is in ieder geval moeilijk wanneer sprake is van een taalbarrière. Ook zijn niet alle slachtoffers op de hoogte van hun rechten. Sommigen wantrouwen autoriteiten, met name zij die hier illegaal verblijven. Rouleren of verplaatsen van slachtoffers kan voorkomen dat zij contacten kunnen leggen, laat staan dat zij een vertrouwensrelatie kunnen opbouwen met mensen en organisaties die hen zouden kunnen helpen.⁸² Angst kan een reden zijn, hetzij voor represailles van de mensenhandelaar dan wel voor de gevolgen voor ouderlijk gezag wanneer er kinderen zijn, als blijkt dat uitbuiting in de prostitutie plaats vond. Ook is het mogelijk dat iemand zich geen slachtoffer van mensenhandel voelt, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een liefdesrelatie.

Dat maakt het ook niet eenvoudig om mensenhandel vervolgens strafrechtelijk aan te pakken. Om een opsporingsonderzoek te starten of iemand te vervolgen is weliswaar geen aangifte nodig: mensenhandel kan ambtshalve worden opgespoord en vervolgd omdat mensenhandel geen klachtdelict is. Niettemin is het in de praktijk zo dat een groot deel van de opsporingsonderzoeken naar mensenhandel niet start zonder een aangifte.⁸³ Voor slachtoffers is de drempel om aangifte te doen echter nog steeds hoog. Dit gegeven onderstreept het belang van ambtshalve opsporing.⁸⁴ Daarbij is ook van belang dat, voor zover wel verklaringen worden afgelegd of aangifte is gedaan, de betrouwbaarheid daarvan een cruciale rol in de rechtspraak speelt.⁸⁵ Dat maakt de aanwezigheid van bewijsmiddelen uit andere bronnen dan alleen een aangifte des te meer van belang.

80 Pawletta 2012.

81 'Interviews, surveys, studies of autobiographical memory, and a few laboratory experiments have produced a consensus that bilingual speakers experience reduced emotionality when speaking their second language', Harris, Gleason & Ayçiçeği 2006, pp. 257-283, 269-270.

82 Pawletta 2012, p. 72.

83 *Nationaal Rapporteur 2012 (Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011)*, p. 131 (in ongeveer de helft van de geanalyseerde opsporingsonderzoeken uit 2009 vormde een aangifte of belastende slachtofferverklaring de aanleiding van de opsporingsonderzoeken). *Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012)*, p. 139 (in bijna de helft van de geanalyseerde opsporingsonderzoeken uit 2012 vormde een aangifte of slachtofferverklaring de aanleiding van de opsporingsonderzoeken), en pp. 253-254 (In 95% van de gevallen heeft ten minste één van de slachtoffers in het opsporingsonderzoek aangifte gedaan of een belastende verklaring afgelegd).

84 Zie hierover Goderie 2016, waarin de mogelijkheden van opsporen zonder aangifte worden onderzocht.

85 Slachtoffers kunnen getraumatiseerd zijn en dat kan leiden tot inconsistenties in en tussen verklaringen. Soms leiden inconsistenties in de rechtspraak mogelijk tot een verlies aan bewijskracht – terwijl enkel inconsistentie geen indicator is van onbetrouwbaarheid, Van Can 2016.

Tegelijkertijd is het mogelijk dat percepties over wat mensenhandel is een rol kan spelen bij het al dan niet signaleren van mensenhandel.⁸⁶ Aan die percepties kan een bepaalde visie op prostitutie, of beeld van prostitutie, ten grondslag liggen (zie over verschillende visies op prostitutie [Hoofdstuk 3](#)). Training van professionals die in aanraking kunnen komen met mensenhandelslachtoffers kan in die zin bijdragen aan een meer effectieve aanpak van mensenhandel doordat deze bepaalde traditionele schemata kan doorbreken.⁸⁷ Ook in Nederland blijft het van belang bewust te zijn van verschillende percepties. Onderstaand voorbeeld illustreert hoe ook in Nederland verschillend gedacht kan worden – of vermeend wordt gedacht – over mensenhandel in relatie tot prostitutie. Het betreft een discussie tussen met name het team Mensenhandel van de Amsterdamse politie enerzijds en de belangenvereniging voor sekswerkers PROUD, anderzijds:

Klacht over Facebookpost

Ter gelegenheid van de EU Dag tegen mensenhandel op 18 oktober 2016 verscheen op de Facebookpagina van het Amsterdamse team mensenhandel een bericht getiteld 'Deze vrouwen worden soms wel tien keer per dag verkracht.' In het bericht kwam de zin voor 'Hoe stellig sommige slachtoffers ook volhouden dat ze uit vrije wil seks voor geld hebben, de collega's van team Mensenhandel weten wel beter. Armoede, misbruik, loverboys: er is altijd een achterliggende aanleiding te vinden. Echt "vrijwillig" is het nooit, [...] 'Er is geen meisje van twaalf jaar dat als je vraagt wat ze later wil worden, zegt: ik word prostituee.'"

In reactie hierop wordt door PROUD, de belangenvereniging voor sekswerkers, een klacht ingediend, onder meer over deze zinsnede. Zo sluit de tekst van het bericht namelijk niet uit dat alle sekswerkers slachtoffers zijn en wordt de passage wordt als denigrerend voor sekswerkers en voor slachtoffers van mensenhandel en ander seksueel geweld gezien. PROUD stelt dat veel sekswerkers aangeven dat politieagenten hen vertellen dat vrijwillig sekswerk niet bestaat en dat politieagenten zeggen hen niet te geloven wanneer ze anders beweren: 'veel sekswerkers in Nederland hebben dan ook geen vertrouwen in dat de politie hen wél gelooft als er daadwerkelijk eens iets mis is.'⁸⁸

De Amsterdamse politie rectificeert het bericht niet. In deze post staat namelijk niet dat de politie Amsterdam zegt dat niemand vrijwillig sekswerk doet of dat de politie daar niet naar hoeft te luisteren.

I.c. geeft de politie aan zich in het bericht juist te beperken tot slachtoffers van mensenhandel, de belangenvereniging voor sekswerkers vat de post op als gericht zijnde op alle sekswerkers en ervaren dit als stigmatiserend.

86 'Incorrect perceptions by law enforcement about what human trafficking is – and where it occurs – can affect the way that human trafficking laws are interpreted and implemented', Farrell, Pfeffer & Bright 2015, p. 3.

87 'The use of a prostitution schema both facilitated and impeded human trafficking enforcement. Connecting human trafficking to a more familiar and routinely enforced crime such as prostitution helped police embrace human trafficking enforcement.' ... '...could increase attention of the crime' ... '...could increase human trafficking investigations', Farrell 2015, p. 14.

88 'PROUD neemt geen genoegen mt reactie klacht Politie Amsterdam', persbericht PROUD 20 oktober 2016.

7.4.1 Integrale aanpak

Mensenhandel is een misdrijf en het uitgangspunt is dan ook dat signalen van mensenhandel in alle gevallen worden opgepakt. Signalen van mensenhandel zijn dus in ieder geval een zaak voor de politie en het OM. Relevante aanknopingspunten voor onderzoek worden onderzocht en leiden zo mogelijk tot strafrechtelijke vervolging.⁸⁹ Deze verplichting volgt uit het mensenrechtelijk kader van met name artikel 4 EVRM (zie [Hoofdstuk 5, §5.2.1](#)), net zoals de verplichting om mensenhandel te voorkomen en slachtoffers te beschermen. Dit houdt ook in dat autoriteiten die in aanraking kunnen komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel, getraind en gekwalificeerd moeten zijn in het herkennen en helpen van mogelijke slachtoffers, samenwerken met hulpverleningsorganisaties en mogelijke slachtoffers naar hen door verwijzen. Landen moeten dus ook zorgen voor training van hun overheidspersoneel, waaronder politie, justitie en immigratiebeambten.⁹⁰ Ook gezondheidswerkers in dienst van een gemeentelijke instelling als de GG&GD, instanties als de Raad voor de Kinderbescherming,⁹¹ en voorzieningen voor jeugdhulpverlening (waar het minderjarigen betreft) zijn overheidsinstanties die in aanraking kunnen komen met mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Mensen die hier werkzaam zijn, moeten dan ook weten wat mensenhandel is en signalen kunnen herkennen.

Op zichzelf, en zeker in georganiseerd verband is mensenhandel een vorm van ondermijnende criminaliteit.⁹² Deze vorm van criminaliteit moet integraal worden aangepakt: niet alleen vanuit het strafrecht door OM en politie maar samen met andere publieke partners. Gemeenten zijn daarbij cruciaal en spelen een grote rol bij de aanpak georganiseerde misdaad.⁹³ Het doel van deze aanpak is niet zozeer een stijging van het aantal strafrechtelijke interventies, maar het verder versterken van de integrale aanpak van ondermijning. De minister van Veiligheid en Justitie heeft dan ook aangekondigd dat het aantal integrale handhavingsacties de komende jaren verder zal stijgen en dat de positie van de burgemeester binnen de aanpak van ondermijning verder zal worden versterkt.⁹⁴

Vooraf gemeenten spelen bij signalering van mensenhandel een belangrijke rol omdat het huidige prostitutiebeleid decentraal gereguleerd is. Hoewel gemeentelijk prostitutiebeleid primair gericht is op het controleren van de naleving en handhaving van de regelgeving met betrekking tot prostitutie (zie hierover [Hoofdstuk 4](#), en hierna, [§7.5](#)), kan ook dat beleid bijdragen aan de signalering van mensenhandel.

89 'Indien het opsporingsonderzoek daarvoor voldoende basis biedt, dient het tot vervolging te leiden', Aanwijzing mensenhandel, *Stcr.* 6 augustus 2013/16816.

90 Art. 10 lid 2 Verdrag van de Raad van Europa. Het EHRM noemt deze verplichting ook in het Rantsev-arrest, Rantsev t. Cyprus en Rusland, r.o. 287.

91 Ook het non-punishmentbeginsel is hier van belang. Al is de aard van de maatregelen die de Raad kan nemen, niet strafrechtelijk, toch kunnen beslissingen met betrekking tot, bijvoorbeeld ouderlijk gezag wel als een punitieve maatregel worden ervaren.

92 Zie ook [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), p. 313 waarin de rapporteur als kernboodschap aangeeft dat mensenhandel de samenleving ondermijnt.

93 Zie ook Openbaar Ministerie en politie 2015, *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014*; RIEC-LIEC Jaarverslag 2015.

94 'Gemeenten spelen grotere rol bij aanpak georganiseerde misdaad', persbericht ministerie van VenJ 7 juli 2015. Het kabinet kondigde in september 2016 een intensivering aan van de aanpak van zware criminaliteit, waaronder mensenhandel: 'Bij de bestrijding van de criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met deze vormen van "ondermijnende criminaliteit" blijkt een brede, integrale aanpak de sleutel tot succes. Rijk, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie (OM) en de Belastingdienst treden daarbij op als één overheid', Veiligheid en Justitie Bulletin, jrg. 8 nr. 8, Prinsjesdagspecial, 20 september 2016.

Een integrale aanpak maakt het mogelijk om – bijvoorbeeld conform het barrièremodel – over de hele lijn signalen van mensenhandel op te pakken, er zo veel mogelijk drempels tegen op te werpen en strafrechtelijke, bestuursrechtelijke dan wel fiscale interventies te plegen.⁹⁵

Barrièremodel mensenhandel

Het barrièremodel is oorspronkelijk in 2005 ontworpen door de toenmalige Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD, thans onderdeel van ISZW) met het doel de gelegeheidsstructuur van illegale arbeid in kaart te brengen. In 2006 is het model uitgebreid en toegepast voor de aanpak van mensenhandel. Het basis barrièremodel mensenhandel onderscheidt vijf barrières die een mensenhandelaar tegen komt wanneer hij slachtoffers van mensenhandel te werk wil stellen: entree, identiteit, huisvesting, arbeid en financiële stromen. Elke barrière geeft een interactiemoment weer tussen daders en slachtoffers enerzijds en (onbewuste) legale faciliteerders anderzijds, en daarmee ook een mogelijkheid om vanuit de legale faciliteerders het mensenhandelproces te frustreren. Het gaat bij barrières om manieren om te voorkomen dat daders misbruik maken van legale structuren.

Verschillende prostitutiesectoren kennen elk hun specifieke kenmerken en kwetsbaarheden. Die verschillen kunnen leiden tot een andere invulling van het barrièremodel om mensenhandel tegen te gaan. Met deze verschillen zou rekening moeten worden gehouden in het verder uitwerken van het barrièremodel.

Mensenhandel kan en moet door verschillende partijen in verschillende sectoren worden bestreden. Naast het samenwerken tussen publieke partners is het van belang samenwerking te zoeken met private partners.⁹⁶ Integrale samenwerking moet dus niet alleen plaatsvinden door overheidsdiensten die opsporen, toezicht houden en handhaven (politie, OM, gemeente, de Belastingdienst en ISZW) maar ook door (semi-)privaatrechtelijke organisaties. Daarbij moet worden gedacht aan, bijvoorbeeld, de Kamer van Koophandel, woningbouwcorporaties en financiële instellingen. Ook bedrijven als hotels en vakantieparken, en bedrijven die prostitutie via internet faciliteren, kunnen barrières opwerpen. Zo heeft de Koninklijke Horeca Nederland samen met de politie en het OM, vanuit de gedachte dat illegale prostitutie een risico vormt voor mensenhandel, een aanpak en een handreiking ontwikkeld tegen illegale prostitutie in hotels.⁹⁷

Maar juist ook zorginstanties (waaronder (huis)artsen en verpleegkundigen) hulpverleningsinstellingen en het maatschappelijk werk⁹⁸ kunnen een belangrijke taak hebben bij het signaleren van mogelijke

95 Aanwijzing mensenhandel, *Start*. 6 augustus 2013/16816.

96 OM Aanwijzing mensenhandel, *Start*. 6 augustus 2013/16816.

97 D. van der Wiele, 'Illegale prostitutie in hotels: Please disturb!', *Secondant* nr. 2, juli 2015, www.ccv-secondant.nl/magazine/secondant-2-juli-2015/illegale-prostitutie-in-hotels-please-disturb/. De handreiking is beschikbaar via de website van het CCV: <https://hetccv.nl/onderwerpen/mensenhandel/documenten/handreiking-aanpak-mensenhandel-en-illegale-prostitutie-in-hotels/>.

98 Hierbij moet ook worden gedacht aan prostitutievertrouwensvrouw zoals deze in Amsterdam wordt vervuld door HVO-Querido; en aan informatie- en dienstencentra voor sekswerkers zoals het Door2Door-project in Rotterdam (PMW Humanitas) en Spot46 in Den Haag, die juist ook een belangrijke functie vervullen op het terrein van voorlichting over sekswerk.

slachtoffers en kunnen een centrale rol spelen waar het gaat om bescherming.⁹⁹ Dat geldt ook voor andere spelers in de zorg, zoals GGZ en en opvanginstellingen. Waar het gaat om minderjarige slachtoffers zijn, behalve ouders en verzorgers, ook scholen en jeugdhulpinstellingen belangrijke partners.¹⁰⁰ Specifiek voor werkers in de gezondheidszorg is in 2014 een handreiking ontwikkeld voor het kunnen signaleren van mensenhandel.¹⁰¹

7.4.2 Signalering door exploitanten en klanten

De overheid moet mensenhandel aanpakken maar kan dat niet alleen. Ook partijen buiten de overheid, en met name degenen binnen de branche zelf, zijn in staat om mogelijke misstanden te signaleren. Hierbij gaat het in eerste instantie om exploitanten en prostituanten (klanten).

Exploitanten

Prostitutiebedrijven nemen maatregelen om de kans op misstanden zo veel mogelijk te beperken. Vaak stellen gemeenten daartoe voorwaarden in een exploitatievergunning. Bedrijven die een vergunning aanvragen voor een seksinrichting of prostitutiebedrijf moeten dan aan de gestelde voorwaarden voldoen. Het uitgangspunt van zowel de model-APV als de voorgestelde regelgeving bij de Wrp is dat een exploitant zich een oordeel moet vormen over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee, voordat deze voor of bij de exploitant aan het werk gaat. De invulling van de term 'zelfredzaamheid' is niet nader gedefinieerd (zie hierover §4.5.2). Dit leidt tot vragen over de juridische grenzen van de uitvoering van prostitutiebeleid in verband met privacygevoelige (persoons)gegevens die nodig zouden zijn om de mate van zelfredzaamheid van iemand te kunnen bepalen.

Binnen de legale, vergunde sector zelf, met name bij de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER), is alertheid op het voorkomen van misstanden. Zo worden leden van de VER gewaarschuwd voor misleiding door illegale ID-bewijzen in verband met controle op minderjarigheid. Afgezien van preventieve maatregelen die exploitanten kunnen of moeten nemen, komt het daarnaast voor dat exploitanten vermoedens van mensenhandel signaleren en deze melden bij de politie.¹⁰² Maar het komt ook voor dat exploitanten niet goed genoeg opletten. De casus besproken in [Hoofdstuk 5](#) illustreert hierbij dat exploitanten strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden wegens voordeel trekken uit uitbuiting, als zij dit niet doen.¹⁰³ Ook kan het vóórkomen van mensenhandel leiden tot sluiting van het bedrijf en het intrekken van de exploitatievergunning.¹⁰⁴

99 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), p. 263.

100 Zie ook M. Berger en S. Abrahamse, *Hun verleden is niet hun toekomst. Actieplan Aanpak meisjeslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor de jeugd*, 2014.

101 M. Wijers en M. Albrecht, *Handreiking signalering mensenhandel in de gezondheidszorg*, Soa Aids Nederland- Prostitutieprogramma 2014.

102 Zo meldt een raamexploitant zich in 2014 bij de politie met het vermoeden dat iemand die bij hem werkzaam is, haar werk als prostituee niet vrijwillig doet. Naar aanleiding van deze melding start de politie een onderzoek en worden taps geplaatst. Vervolgens volgt aanhouding van een verdachte. Deze verdachte is vervolgens veroordeeld, Rb. Amsterdam 8 april 2015 (niet gepubliceerd).

103 Zie §5.3.2. Zie ook Rb. Overijssel, 27 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5782, waarin een eigenaar van een (vergunde) seksinrichting werd veroordeeld voor medeplegen van medeplichtigheid aan art. 273f lid 1 sub 5 Sr door te verzuiemen de leeftijd van het minderjarige slachtoffer te (laten) verifiëren en haar toegang te verlenen tot een seksinrichting ('Nadat [slachtoffer] in de club was toegelaten, heeft zij gedurende de avond en nacht met meerdere mannen seks gehad, al dan niet tegen betaling').

104 Zie §7.5.1.

Klanten

Klanten komen direct in contact met prostituees, ook in prostitutiesectoren buiten het vergunde circuit en waar (legale) exploitanten geen rol spelen. Met name zij kunnen bijdragen aan het signaleren van mogelijke mensenhandel. De meeste klanten lijken op de hoogte te zijn van het bestaan van misstanden in de prostitutiesector, zoals dwang. De manier waarop de klanten tegen mensenhandel aankijken, verschilt echter. Sommigen erkennen de ernst daarvan minder dan anderen, en ook verschillen percepties over de mate waarin mensenhandel voor komt.¹⁰⁵

In gesprek met de klant – GGD Amsterdam

Uit onderzoek van de GGD Amsterdam ‘In gesprek met de klant’ bleek niettemin dat de gemeente kan rekenen op een, weliswaar bescheiden, potentieel van klanten die bereid en in staat is misstanden in de prostitutie te signaleren.¹⁰⁶ Hierbij noemden veel klanten het werken voor een opvallend lage prijs en/of het verrichten van seksuele handelingen zonder condoom als signalen van gedwongen prostitutie.¹⁰⁷ Veel klanten ontkennen dat zij signalen kunnen waarnemen en tonen weinig vertrouwen in hun eigen oordeelsvorming. Omdat een melding grote gevolgen zou kunnen hebben voor de prostituee in kwestie, willen ze absoluut zeker zijn van hun zaak alvorens een melding te doen.

Opvallend is dat bijna een derde van de prostituees stelt dat klanten goed in staat zijn om signalen waar te nemen. Dat is bijna twee keer zoveel als het percentage prostituees dat stelt dat klanten niet goed in staat zijn om signalen te herkennen. In het onderzoek geven prostituees echter aan dat ‘de meeste klanten geen enkele actie zouden ondernemen omdat ze zich willen distantiëren van prostituees, omdat ze hun eigen veiligheid en anonimiteit nooit in de waagschaal willen stellen’. Prostituees zeggen dus van hun klanten dat ze wel kunnen melden, maar niet willen melden. Dat is een ander beeld dan de klanten van zichzelf schetsen.¹⁰⁸

Een ruime meerderheid van de klanten die heeft meegedaan aan dit onderzoek, voelt zich verantwoordelijk ten aanzien van misstanden in de prostitutie. Ook is aan klanten gevraagd welke partijen zij verantwoordelijk achten voor het melden van misstanden. Prostituees, exploitanten en klanten werden in het onderzoek het vaakst genoemd. Bijna driekwart van de respondenten noemt klanten als één van de verantwoordelijke partijen.

De GGD deed in het onderzoek vervolgens een aantal aanbevelingen hoe het bescheiden onbenutte potentieel aan klanten bereikt zou kunnen worden, bijvoorbeeld het ontwikkelen van handvatten voor klanten zodat zij beter kunnen inschatten wanneer er aanleiding voor een melding is. Een van de aan-

105 Zaitch & Staring 2009, pp. 67-121.

106 De gemeente Amsterdam deed in 2013-2014 onderzoek naar klanten van prostituees in de vergunde prostitutiebranche in Amsterdam. De GGD Amsterdam voerde het onderzoek uit. Het onderzoek richtte zich onder meer op de vraag of klanten een signalerende rol bij mogelijke misstanden kunnen vervullen. Naast online vragenformulieren maakte de GGD gebruik van interviews met klanten en prostituees. Er zijn bijna 1.000 klanten bevroegd, van Husen & van Dijk 2014.

107 Van Husen & van Dijk 2014, p. 54 (geen signaal: 9,2%, misschien een signaal 41,7% en zeker een signaal: 49,1%). Alleen de signalen ‘gespannen/opgefokte/angstige indruk’ en ‘blauwe plekken’ worden door meer dan de helft van de respondenten met zekerheid beschouwd als een signaal. Andere voorbeelden blijken moeilijker te duiden. Zo worden veel voorbeelden als ‘misschien een signaal’ geduid waaronder ook de controlevraag ‘haast’.

108 Van Husen & van Dijk 2014, p. 67.

bevelingen is klanten niet alleen te benaderen over onderwerpen als dwang en uitbuiting maar ook voor te lichten over respectvolle en gezonde omgangsvormen met prostituees.

Niet alle klanten melden signalen van mensenhandel bij de politie.¹⁰⁹ Ze zijn bang hun anonimiteit te verliezen en sommige klanten hebben geen vertrouwen in het werk van de politie. Of zij kunnen niet overzien welke consequenties een melding zou hebben voor de betrokken sekswerker. Ook schuldgevoelens spelen mee bij het niet melden van signalen. Sommige klanten zouden tijdens het bezoek door hebben dat de prostituee niet vrijwillig werkt en zich vervolgens terugtrekken. Ze voelen zich dan te opgelaten, of beschaamd om dit te melden.¹¹⁰ Klanten zoeken soms naar andere kanalen voor hulp, bijvoorbeeld via andere prostituees.

Of klanten signalen melden aan instanties is lastig na te gaan. Zo wordt via Meld Misdaad Anoniem ('M.') immers anoniem gemeld.

Meld Misdaad Anoniem (M.)

Net als in voorgaande jaren is Meld Misdaad Anoniem in 2016 een campagne gestart tegen mensenhandel, met als doel zowel sekswerkers, klanten als zorgverleners te bereiken. Dit gebeurt ook online, bijvoorbeeld via banners op sekssites, een facebookcampagne, en mailingen. In het bijzonder worden dit jaar professionals benaderd die werken met jeugd of met verstandelijk beperkte mensen. Resultaten van de huidige campagne zijn nog niet beschikbaar. Wel is in 2015 een stijging te zien van het aantal meldingen ten opzichte van de jaren daarvoor. In 2015 ontving Meld Misdaad Anoniem 156 meldingen van gedwongen prostitutie, waarbij het bij 36 meldingen ging om minderjarige slachtoffers.¹¹¹

Het is van belang dat klanten worden voorgelicht over signalen van mensenhandel en waar deze kunnen worden gemeld, zoals bij Meld M. Als klanten van prostituees meer betrokken raken bij de signalering van mensenhandel en deze signalen doorgeven, zou dat een goede ontwikkeling zijn.

Klanten hebben een grote verantwoordelijkheid. Wanneer zij weet hebben van slachtofferschap, of ernstige reden om te vermoeden dat hier sprake van is, moeten zij dit melden. Als een klant dan toch de beslissing neemt om gebruik te maken van haar (of zijn) seksuele diensten, zou deze klant hier strafrechtelijk aansprakelijk voor moeten worden gesteld. In zoverre fungeert een dergelijke strafbaarstelling ook als een waarschuwing om op te blijven letten, ook in de vergunde prostitutiesector.

7.4.3 Contactmomenten tussen overheid en prostituees

In een aantal grote gemeenten zijn in de afgelopen jaren initiatieven ontwikkeld voor het lokale prostitutiebeleid waarin de gemeentelijke overheid op verschillende manieren in contact komt met prostituees. Een aantal van deze initiatieven is eerder beschreven in de Negende rapportage mensenhandel; dit betrof het prostitutiebeleid in de gemeenten Utrecht, Den Haag en Amsterdam.¹¹² Met name deze

109 Van Husen & van Dijk, 2014; Shibolet 2014, p. 57.

110 Shibolet 2014, p. 57.

111 Persbericht Meld Misdaad Anoniem 9 februari 2016. In 2015 ontving Meld M. ook meldingen van illegale prostitutie. Dat betrof 225 meldingen in 2015. Een melding kan zowel gedwongen als illegale prostitutie betreffen.

112 Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel), p. 67 e.v.

gemeenten, met een destijds aanzienlijk vergunde (raam)prostitutie, hebben het voortouw genomen om concrete maatregelen te nemen om mensenhandel binnen dit deel van de prostitutiebranche aan te pakken.

Binnen het Landelijk Programma Prostitutie is vervolgens nader onderzoek naar deze initiatieven uitgevoerd, op verzoek van gemeenten.¹¹³ Dat onderzoek levert belangrijke informatie op en wordt hieronder nader beschouwd.

Bij de onderzochte maatregelen genomen in Amsterdam, Utrecht en Den Haag gaat het om het moment vóórdat iemand in de prostitutie aan het werk kan gaan. De gedachte hierachter is dat contactmomenten preventief kunnen werken omdat daarbij voorlichting kan worden gegeven en eventuele mensenhandel kan worden gesignaleerd. In het algemeen is het doel van contactmomenten het voorkomen van misstanden in de prostitutie. Dat betreft enerzijds het verbeteren van de (rechts-)positie van prostituees en anderzijds het vroegtijdig signaleren van mensenhandel of van kwetsbaarheid daarvoor.¹¹⁴ Het onderzoek maakt inzichtelijk hoe contactmomenten in deze drie gemeenten op dat moment waren ingericht, hoe inhoud wordt gegeven aan de gesprekken en ook wat ervaringen van betrokkenen zijn.

De inrichting van de contactmomenten verschilt tussen gemeenten, gezien de gekozen invalshoeken. In Utrecht gaat het in de onderzochte periode om registratie- en vergunningsgesprekken, in Den Haag om het negatieve werkadvies¹¹⁵, en in Amsterdam betreft het contactmoment de intake, toets op zelfredzaamheid en het negatieve werkadvies. De contactmomenten worden uitgevoerd door verschillende partijen. In Utrecht werden de gesprekken gevoerd door de GG&GD, in Den Haag door de zedenpolitie en in Amsterdam door exploitanten en zorgverleners. Dat maakt ook dat de focus van het contactmoment enigszins verschilt tussen gemeenten. In Utrecht ligt de focus van het contactmoment primair op hulp en zorg (en op de bestrijding van mensenhandel), in Den Haag primair op de bestrijding van mensenhandel en in Amsterdam richt het gesprek zich primair op de mate van zelfredzaamheid van prostituees. De registratie in Utrecht wordt verstrekt aan de prostituee, terwijl het negatieve werkadvies betreffende bepaalde prostituees in Den Haag en Amsterdam gericht is aan de exploitant. Dat betekent dat een prostituee geen mogelijkheid heeft om hiertegen bezwaar aan te tekenen.

Het onderzoek naar contactmomenten is een verkennend onderzoek, en geen evaluatie van het huidige beleid of een effectmeting. Er volgt dan ook geen praktische handleiding uit voor alle gemeenten of andere overheden hoe deze contactmomenten precies in te richten. Niettemin blijkt uit dit onderzoek het belang van contact tussen overheid en prostituee. Zo kan de informatiefunctie van een contactmoment een waardevolle bijdrage leveren aan het verbeteren van de positie van prostituees. Het contactmoment heeft ook een kennismakingsfunctie en kan, zeker wanneer deze met alle prostituees worden gehouden, bijdragen aan het zicht op de prostitutiesector binnen de betreffende gemeente. Tegelijk-

113 Verhoeven & van Straalen 2015.

114 Verhoeven & van Straalen 2015.

115 Dit betekent dat de exploitant van het betreffende prostitutiebedrijf het advies krijgt om de betrokken prostituee niet in zijn bedrijf te laten werken wanneer sprake is van signalen van mensenhandel dan wel sprake van onvoldoende zelfredzaamheid; de invulling hiervan verschilt tussen gemeenten. Indien de betrokken exploitant het advies niet opvolgt, loopt hij het risico dat hij een vergunningsvoorwaarde ('geen mensenhandel in de seksinrichting') overtreedt, naar aanleiding waarvan een bestuursrechtelijke maatregel, (tijdelijke) sluiting, kan worden bewerkstelligd.

tijd hebben contactmomenten een belangrijke signaleringsfunctie; de eerste ervaringen in de drie onderzochte gemeenten laten zien dat er door middel van contactmomenten inderdaad signalen van mogelijke misstanden zijn opgevangen.

Terwijl contactmomenten kunnen bijdragen aan het identificeren van signalen van mogelijke risico's op uitbuiting en mensenhandel, komt echter ook een aantal aandachts- en knelpunten naar voren. Ten eerste blijkt dat het niet eenvoudig is om opvolging te geven aan deze signalen als het gaat om zorg. Het opvolgen van de signalen in de zin van het bieden van hulp en zorg die aansluit bij de behoeften, en de wijze van voorkomen dat kwetsbare vrouwen aan het werk gaan, kunnen volgens onderzoekers in ieder geval nog verder worden verbeterd.¹¹⁶

Ten tweede komt uit het onderzoek ook naar voren dat situaties verschillend worden geïnterpreteerd, waarbij hetzij wel, hetzij geen sprake zou zijn van signalen van mensenhandel. Zo vinden sommige prostituees de criteria voor het afgeven van een negatief werkadvies onduidelijk, waardoor de adviezen kunnen worden gezien als willekeurige beslissingen.

De uitvoering van deze contactmomenten brengen ook dilemma's met zich mee, gezien de gevolgen die beslissingen kunnen hebben voor betrokkenen. Zo kan een negatief werkadvies er weliswaar voor zorgen dat een slachtoffer of kwetsbaar persoon niet gaat werken, maar dit advies kan er daarmee ook voor zorgen dat de zelfredzaamheid van prostituees kleiner wordt vanwege verlies van werk en inkomen. Daarnaast verdwijnt betrokkene uit het zicht, niet alleen van de politie, maar mogelijk ook van de hulpverlening. Een tussenvorm, bijvoorbeeld een advies onder voorwaarden, zou hiervoor uitkomst kunnen bieden omdat hiermee een gelegenheid wordt geboden om de positie van prostituees te verbeteren wanneer er zorgen of twijfels zijn. Wanneer sprake is van redelijke gronden om te vermoeden dat iemand slachtoffer van mensenhandel is of een reëel en onmiddellijk risico loopt om dat te worden¹¹⁷ is Nederland op basis van verdragsverplichtingen natuurlijk gehouden om deze personen te beschermen.

Daarnaast wijzen de onderzoekers op het belang van privacy van prostituees die bij het inrichten van een dergelijk contactmoment moet worden gewaarborgd.¹¹⁸ De bescherming van persoonsgegevens van sekswerkers blijft, ook getuige de discussie hierover in de Eerste en Tweede Kamer over de Wrp,¹¹⁹ een heikel punt. Belangenvereniging voor sekswerkers PROUD heeft inmiddels bezwaar gemaakt tegen de werkwijze binnen de gemeente Den Haag – met betrekking tot registratie van persoonsgegevens bij het houden van intakegesprekken – en heeft hierover een klacht neergelegd bij de Autoriteit Persoonsgegevens.¹²⁰ Belangenbehartigers van sekswerkers hebben aangekondigd naar de rechter te willen stappen omdat de gemeente Groningen op grond van de Algemeen Plaatselijke Verordening het recht van privacy zou schenden.¹²¹

116 Verhoeven & van Straalen 2015.

117 Jurisprudentie van het EHRM spreekt in termen van een 'geloofwaardig vermoeden dat een persoon aan een reëel en onmiddellijk risico van mensenhandel blootstaat', zie [Hoofdstuk 5, §5.2.1](#).

118 Verhoeven & van Straalen 2015.

119 Zie [Hoofdstuk 4, §4.3](#).

120 PROUD, brief aan gemeente Den Haag inzake registratie van persoonlijke gegevens door het HEIT-team, 25 februari 2016.

121 PROUD, persbericht 'Sekswerkers starten proefproces tegen gemeente Groningen wegens ernstige schending privacyrechten', 15 juni 2016. Zie [Hoofdstuk 4, §4.3.4](#).

7.5 Bestuurlijk toezicht en handhaving

Vanuit het perspectief van de aanpak van mensenhandel is toezicht en handhaving van belang om eventuele signalen te kunnen oppikken en daar opvolging aan te kunnen geven. De momenten waarop langs bestuursrechtelijke weg signalen van mensenhandel kunnen worden opgemerkt zijn in de vergunde sector mogelijk op verschillende momenten: voordat iemand in de prostitutie gaat werken¹²² en tijdens controles van vergunde bedrijven. Deze bedrijven zijn, afgezien van escortbedrijven, vaak locatiegebonden. Het gaat dan om raamprostitutiebedrijven, bordelen, clubs of andere seksinrichtingen en prostitutiebedrijven met een vergunning. Ook tijdens controles van niet-vergunde prostitutie kunnen signalen van mensenhandel worden opgemerkt. Het is in ieder geval opvallend dat met name de drie grote randstedelijke gebieden sterk van elkaar verschillen als het gaat om welke mogelijke slachtoffers gesignaleerd worden (zie §6.5.2). Dit is mogelijk een gevolg van een verschil in de specifieke prostitutiesectoren waarbinnen per regio vooral gecontroleerd wordt op misstanden. Het is waarschijnlijk dat niet overal (in elke regio en in elke prostitutiesector) even vaak wordt gecontroleerd op misstanden), zo kan er in de ene regio meer aandacht zijn voor de vergunde prostitutiesector, en in de andere regio juist voor de onvergunde prostitutiesector.

De volgende paragraaf beschrijft eerst het model van bestuurlijk toezicht en handhaving in de gereuleerde, vergunde sector. Daarna volgt een toelichting op controles binnen de niet-vergunde sector en wordt aangegeven hoe controles in het algemeen worden uitgevoerd. Tot slot wordt aandacht besteed aan het belang van informatieuitwisseling.

7.5.1 De vergunde sector

In een stelsel van prostitutiebeleid zoals dat in Nederland bestaat, houdt de overheid toezicht op de gereuleerde prostitutiebranche door met enige regelmaat te controleren of aan de gestelde vergunningvereisten en -voorwaarden wordt voldaan. De regie over het prostitutiebeleid ligt bij gemeenten. Zij verlenen vergunningen en toetsen preventief de vergunningvoorwaarden. Gemeenten houden daarnaast toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden via prostitutiecontroles. De gemeenten hebben immers de bevoegdheid te controleren of de vergunningvoorwaarden worden nageleefd. Deze paragraaf gaat dan ook over bestuursrechtelijke handhaving: toezicht op de naleving van regelgeving zoals dat voortvloeit uit het lokaal gevoerde prostitutiebeleid.¹²³ Hierbij kan het ook gaan om gezondheids- en hygiëneregels die in een vereist bedrijfsplan zijn opgenomen.¹²⁴ Volgens gemeenten wordt naleving van regels binnen de prostitutie met name bevorderd door de intensiteit van toezicht en handhaving, de eigen opvattingen van de exploitant over een schone branche en de impact van eventuele sancties op de bedrijfsvoering.¹²⁵

122 Zie hierover §7.4.3.

123 In ruime zin vallen onder handhaving ook (preventieve) voorlichtingsactiviteiten, opsporing, vervolging, en afspraken: elke handeling die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen, Michiels 2013, pp. 21-31, 21-22.

124 Buiten de vergunningvoorwaarden zijn er bijvoorbeeld ook fiscale verplichtingen die door de Belastingdienst worden gehandhaafd, ook buiten de vergunde sector moet over verdiend inkomen immers belasting worden betaald. Dit blijft hier buiten beschouwing.

125 Van Wijk e.a. 2014, p. 11, 80.

Gemeenten hebben meestal de politie gemandateerd om het lokale vergunningenbeleid te handhaven. Bij het uitvoeren van een bestuurlijke prostitutiecontrole maken de daartoe aangewezen toezichthouders dan gebruik van de bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹²⁶ Een vaak genoemd voordeel van het feit dat de politie hiertoe gemandateerd is, is dat bij een verdenking of zelfs constatering van strafbare feiten – niet alleen mensenhandel, maar ook illegaliteit en minderjarigheid¹²⁷ – de politie van ‘pet’ kan wisselen en meteen strafrechtelijk op kan treden.¹²⁸ Toch is dat niet altijd eenvoudig omdat voor de start van een opsporingsonderzoek meer nodig is dan alleen signalen.¹²⁹ Bij prostitutiecontroles gaat het meestal om handhavingstoezicht in de vorm van periodieke controles waarbij de overheid nagaat of de (lokale) regels worden nageleefd. Daarnaast zijn incidentele controles naar aanleiding van klachten mogelijk, of hercontroles als een vorm van nazorg.¹³⁰

Naast de politie en gemeenten kan ook de Inspectie SZW bij prostitutiecontroles worden betrokken. De Inspectie SZW is in beginsel altijd beschikbaar om mee te draaien in prostitutiecontroles indien gemeenten daarom verzoeken. In de praktijk blijkt het echter nauwelijks voor te komen dat gemeenten dit verzoek doen.¹³¹

De politie-eenheden kunnen met de gemeenten afspraken maken over de controles van de vergunde prostitutiegelegenheden. In het huidige referentiekader van de politie worden geen minimaal aantal controles meer genoemd van de legale, vergunde seksinrichtingen, waar voorheen sprake was van minimaal zes keer per jaar. Wat betreft niet-vergunde prostitutie moeten binnen de politie-eenheid met de ketenpartners afspraken worden gemaakt over het structureel en proactief zoeken en vinden daarvan.¹³²

126 Zie art. 5:11 Awb e.v.

127 Art. 151a lid 2 Gemeentewet bevat een identificatieplicht voor prostituees.

128 Holvast en Van der Meij wijzen hierbij op de problematiek van sfeervervaging: het vervagen van de grenzen tussen bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke opsporing. Holvast & van der Meij 2011, pp. 3-16.

129 Onder ‘opsporing’ wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen, art. 132a Wetboek van Strafvordering (Sv). Vanaf dat moment geldt het vereiste dat strafvordering alleen plaats heeft op de wijze bij de wet voorzien: de waarborgen en de procedures van het Wetboek van Strafvordering in acht moeten worden genomen. Dat betreft onder meer voorschriften met betrekking tot de opsporingsbevoegdheden en bepalingen die voorzien in rechtsbescherming voor personen die voorwerp zijn van strafvorderlijk onderzoek. Het bestaan van een verdenking is geen noodzakelijke voorwaarde om van opsporing te kunnen spreken. De wetgever heeft in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden de opsporingsmogelijkheden uitgebreid tot onderzoek naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in art. 67 lid 1 Sv worden beraamd of gepleegd die, gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Mensenhandel is daar een voorbeeld van. Daarbij duidt het begrip ‘beramen’ op alles dat in verband met het plegen van een strafbaar feit aan dat plegen voorafgaat, Borgers en Costens 2014, §X.1 Centrale begrippen.

130 Toezicht is in zekere zin ook handhaving omdat daarmee zowel overtredingen worden voorkomen als gepleegde overtredingen worden beëindigd. Zonder toezicht op de naleving heeft de overheid (nagenoeg) geen zicht op mogelijke overtredingen en valt er weinig te sanctioneren, A.B. Blomberg, Handhaving, p. 33.

131 Schriftelijke informatie ISZW 18 april 2016 en 8 juli 2016. De Inspectie SZW meldt nauwelijks slachtoffers van seksuele uitbuiting, zie [Nationaal Rapporteur 2016 \(Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015\)](#), p. 31. Het is mogelijk dat meldingen door ISZW zijn gedaan naar aanleiding van een prostitutiecontrole. Zie ook §6.5.1.

132 Referentiekader mensenhandel en mensensmokkel van de politie, mei 2016.

Het is niet bekend of alle eenheden zulke afspraken over controles met gemeenten hebben gemaakt en wat deze precies inhouden. Steeds meer gemeenten zijn met politie in gesprek over wie in de toekomst welke rol moet hebben bij de uitvoering van het bestuurlijk toezicht in de vergunde en onvergunde prostitutiebranche.¹³³ De politie is eind 2015 gestart met een inventarisatie van de inzet op toezicht en handhaving in zowel de vergunde sector als het onvergunde en deels illegale deel. Ook gemeenten zelf zijn bezig met een inventarisatie in het kader van het Landelijk Programma Prostitutie, waarin de werkgroep toezicht en handhaving besloten heeft om het capaciteitsvraagstuk bij gemeenten duidelijk te krijgen.¹³⁴ Op basis van de resultaten zal verder worden gezien welke afspraken tussen politie en gemeenten gemaakt kunnen worden over ieders taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot toezicht en controle.¹³⁵ Goede afstemming tussen gemeenten en politie is belangrijk om te voorkomen dat handhavinglacunes ontstaan. Ook is het belangrijk dat de bestuurlijk relevante informatie die door de politie wordt waargenomen tijdens een controle bij de gemeente wordt teruggelegd via een bestuurlijke rapportage. Op die manier wordt geborgd dat informatie niet verloren gaat en gemeenten overwogen beslissingen kunnen nemen. Het RIEC kan hierbij een ondersteunende en adviserende rol spelen.¹³⁶

Prostitutiecontroles door de politie richten zich vooral op minderjarigheid, illegaliteit en dwang.¹³⁷ Het zwaartepunt van de controles ligt dus op het detecteren van deze vormen van niet-legale prostitutie. In de praktijk zijn deze prostitutiecontroles in belangrijke mate ingericht om mensenhandel te signaleren.¹³⁸ Controleurs geven ook wel aan dat zij het belangrijker vinden of iemand niet gedwongen werkt en zelf haar geld in handen krijgt, dan een illegale verblijfsstatus.¹³⁹ In de praktijk is controleren op leeftijd en verblijfstitel in ieder geval relatief eenvoudig op grond van een identiteitsbewijs.

Bij het signaleren van misstanden is het uitgangspunt dat de politie hierover via een bestuurlijke rapportage aan de gemeente rapporteert zodat deze bestuurlijke maatregelen kan treffen.¹⁴⁰ Wanneer de gemeente op basis van de toegezonden informatie concludeert dat de voorwaarden van de vergunning zijn overtreden, kan dat een grond zijn om de vergunning in te trekken. Als dat mensenhandel betreft, is het uitgangspunt van de model-APV van de VNG dat, wanneer er aanwijzingen zijn dat voor of bij het

133 Schriftelijke informatie CCV, 5 juli 2016.

134 Resultaten uit een enquête zullen inzicht moeten geven voor gemeenten in hoeverre inzet en capaciteit noodzakelijk is om toezicht en handhaving vorm te geven, schriftelijke informatie CCV, 5 juli 2016.

135 Schriftelijke informatie EVIM, 27 juni 2016.

136 Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) versterken de bestuurlijke aanpak en ondersteunen de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, website RIEC-LIEC: www.riec.nl. Zie ook [Hoofdstuk 4, §4.6.1](#).

137 Referentiekader mensenhandel en mensensmokkel van de politie, mei 2016. Aldus ook prostitutiecontroleurs geïnterviewd in onderzoek van Goderie 2014, p. 36.

138 Bottenberg & Holvast 2009.

139 Goderie 2014, p. 36.

140 Zie o.m. Referentiekader mensenhandel en mensensmokkel van de politie, mei 2016.

seksbedrijf personen werken of zullen werken die slachtoffer zijn van mensenhandel, dit een verplichte grond voor intrekking van de vergunning oplevert.¹⁴¹ Het bedrijf wordt dan gesloten.

Casus Zandpad

De gemeente Utrecht heeft in 2013 de vergunningen van een exploitant van raamprostitutie aan het Zandpad en de Hardebollenstraat ingetrokken, onder meer naar aanleiding van informatie van de politie over het faciliteren van mensenhandel door deze exploitant. Omdat deze exploitant vóór de intrekking van deze vergunning twee derde van de vergunningen in handen had, en de laatst overgebleven was,¹⁴² betekende dat in de praktijk sluiting van alle ramen. Als vergunningen in handen zijn van slechts enkele exploitanten kan de intrekking daarvan dus grote impact hebben. Dit speelt ook in andere gemeenten waar vergunningen in handen zijn van slechts enkele exploitanten.

De exploitant heeft zich niet bij het besluit van de gemeente Utrecht neergelegd en is naar de rechter gestapt. In eerste instantie heeft de bestuursrechter de gemeente in haar recht gesteld voor het intrekken van de vergunning.¹⁴³ Vervolgens is hoger beroep ingesteld. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak mocht het gemeentebestuur de vergunningen intrekken, omdat het aanwijzingen heeft dat er 'een gerede kans bestaat' dat in de toekomst slachtoffers van mensenhandel in raamprostitutiebedrijven van de exploitant zullen werken. Het gemeentebestuur heeft zich hierbij gebaseerd op strafrechtelijke onderzoeken naar mensenhandel. Uit deze onderzoeken blijkt dat zich aan het oude Zandpad veel signalen van mensenhandel hebben voorgedaan. Zowel de managers als de beheerders en de exploitanten van het bedrijf hebben niet adequaat gereageerd op deze signalen van mensenhandel die zij hebben waargenomen of hadden moeten waarnemen. Ook heeft het bedrijf nagelaten de politie of de gemeente over deze signalen te informeren. De Afdeling heeft daarom geoordeeld dat het gemeentebestuur zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het onvoldoende vertrouwen heeft dat in de toekomst geen mensenhandel meer zal plaatsvinden in raamprostitutiebedrijven van desbetreffend bedrijf.¹⁴⁴

-
- 141 Art. 3:7 lid 1 sub g jo. art. 3:9 lid 1 sub e model-APV. Zie bijvoorbeeld ook Rb. Limburg 23 februari 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:1885 (intrekking exploitatievergunning escortbedrijf). Op grond van de model-APV moet voorts een exploitatievergunning worden ingetrokken als de exploitant of beheerder eerder onherroepelijk is veroordeeld voor mensenhandel, of als er aanwijzingen zijn dat slachtoffers van mensenhandel voor het bedrijf werken. De vergunning kan worden ingetrokken als een werknemer van het bedrijf (niet zijnde de exploitant) eerder onherroepelijk is veroordeeld voor mensenhandel (zie art. 3:7 en 3:9 model-APV). Ook op grond van de APV van de gemeente Utrecht wordt een vergunning ingetrokken indien er aanwijzingen zijn dat in b.v. de seksinrichting personen werkzaam zijn of zijn geweest in strijd met art. 273f Sr, art. 3:15 lid 1 sub 1 a APV Utrecht. Het raadsvoorstel van 31 mei 2016 voor de wijziging van het hoofdstuk prostitutie van de APV van de gemeente Den Haag voorziet in een soortgelijke bepaling (art. 3:7 jo. 3:5 lid 1 sub g). Vgl. APV Amsterdam waarin de burgemeester een vergunning voor een prostitutiebedrijf kan intrekken als aanneemelijk is dat in het bedrijf prostituees werkzaam zijn die het slachtoffer zijn van mensenhandel, dan wel onvoldoende zelfredzaam zijn (art. 3:36 lid 1 sub c).
- 142 De vergunningen van een aantal andere raamexploitanten waren al eerder ingetrokken wegens vermoedens van mensenhandel, omdat er een ernstig gevaar voor de openbare orde dreigde, en omdat sprake was van slecht toezicht op de seksinrichting (zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 11 juni 2013, LJN CA2738).
- 143 ECLI:NL:RBMNE:2013:3037; Rb. Midden-Nederland 7 juli 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:2736 (de gemeente Utrecht mag de exploitatievergunning voor prostitutieboten aan het Zandpad en ramen aan de Hardebollenstraat intrekken en de aanvragen voor nieuwe vergunningen weigeren).
- 144 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1107.

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het bezwaar tegen het handelen van de gemeente Utrecht ongegrond verklaard. De gemeente mocht de vergunningen intrekken.¹⁴⁵

Los daarvan heeft de Nationaal Rapporteur daarbij eerder al de aandacht gevestigd op het punt dat door het sluiten van de ramen – zoals in Utrecht – veel prostituees op straat komen te staan en dat de positie van deze vrouwen hoe dan ook in een vroeg stadium bij een dergelijke actie moet worden betrokken.¹⁴⁶ Ook moet worden voorkomen dat bij sluiting mogelijke slachtoffers van mensenhandel uit het zicht raken van zowel politie als hulpverlening, en dat vrouwen door het verlies van hun werkplek kwetsbaarder worden om slachtoffer van mensenhandel te worden. De feitelijke gang van zaken na de sluiting van het Zandpad kreeg veel kritiek.¹⁴⁷ Bij het uitvoeren van bestuurlijke maatregelen dan ook geanticipeerd worden op de gevolgen daarvan voor degenen die hun werkplek kwijtraken.

De gemeente heeft besloten om in het vervolg alle raamprostitutie op één locatie te concentreren om het toezicht te verbeteren en de veiligheid te vergroten. De nieuwe prostitutiezone in Utrecht moet ruimte bieden aan 162 prostitutieramen met bijbehorende voorzieningen zoals kantooruimten en een hulpverleningspost. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in november 2016 alle bezwaren tegen het bestemmingsplan ‘Het nieuwe Zandpad’ van de gemeente ongegrond verklaard.¹⁴⁸

7.5.2 De niet-vergunde sector

Voor de handhaving van prostitutiebeleid zijn gemeenten primair verantwoordelijk. Prostitutiebeleid is immers gemeentelijk beleid. Echter, niet alle gemeenten hebben de exploitatie van prostitutie gereguleerd; ongeveer drie kwart van de gemeenten in Nederland heeft een vorm van prostitutiebeleid en ongeveer een kwart dus niet (zie hiervoor [Hoofdstuk 4, §4.5.1](#)). Controle door de politie op het niet-vergunde deel van de prostitutie is de laatste jaren toegenomen. Juist op deze sectoren is – bij gemeenten – echter het minst goed zicht.¹⁴⁹

Zoals eerder opgemerkt is al sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 sprake van een daling van het aantal bedrijven. Het aantal vergunde, locatiegebonden bedrijven is daarna verder afgenomen al is er enige toename van het aantal vergunningen voor escortbedrijven. Al langer worden seksuele diensten tegen betaling steeds vaker aangeboden via internet (websites dan wel apps), waarbij de uit-

145 De Beleidsregel Handhavingsstrategie Seksinrichtingen Gemeente Utrecht vermeldt dat de gemeente direct tot intrekking van de vergunning over gaat, dan wel tot beëindiging van de exploitatie, onder meer wanneer bij de exploitant en/of de beheerder redelijkerwijs een vermoeden had moeten ontstaan van mensenhandel en/of andere vormen van uitbuiting en dit niet (direct) gemeld is bij de politie en de gemeentelijke toezichthouders. Gezien de ernst van de overtredingen wordt vooraf niet eerst gewaarschuwd, Beleidsregel Handhavingsstrategie Seksinrichtingen Gemeente Utrecht, Gemeenteblad 2016 nr. 93428, 11 juli 2016. Zie bijvoorbeeld ook art. 3:16 lid 2 sub e APV Rotterdam op grond waarvan een exploitant ieder signaal van mensenhandel onverwijld moet melden bij de politie.

146 [Nationaal Rapporteur 2013 \(Negende rapportage mensenhandel\)](#), p. 69 (‘Aandachtspunt is dat door het sluiten van de ramen veel prostituees op straat komen te staan en dat de positie van deze vrouwen hoe dan ook in een vroeg stadium bij een dergelijke actie moet worden betrokken’). Het ging om in totaal 115 werkplekken waarvan 98 op het Zandpad en 17 ramen in de Hardebollenstraat, en om ongeveer 200 vrouwen die door sluiting hun werkplek verloren. Maar: Waar er voorheen rond de 750 vrouwen werkzaam waren aan het Zandpad, zou dit aantal in 2012 sterk verminderd zijn naar ongeveer 500 in 2012, volgens gemeente Utrecht.

147 Siegel 2015.

148 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2977.

149 Van Wijk e.a. 2014, p 10, pp. 43-44; Daalder 2015, p. 19, 21.

eindelijke afspraak plaatsvindt in een hotel of een woning (zie [Hoofdstuk 2](#)). Ook kan prostitutie plaatsvinden op straat in de vorm van ‘cardates’. In deze situatie kan sprake zijn van minderjarigen, al dan niet slachtoffers van mensenhandel.¹⁵⁰

Prostituees zijn in toenemende mate in minder zichtbare sectoren gaan werken. De politie zet zich dan ook al enige tijd in om ook deze vormen van prostitutie, die *niet* vergund zijn, en niet-locatiegebonden, te controleren. Dat doet zij door zogenoemde omgekeerde escortcontroles waarbij de politie zich bij het maken van een afspraak, naar aanleiding van een internetadvertentie, voordoet als klant en vervolgens als toezichhouder met de prostituee in gesprek gaat. Net als in de vergunde sector wordt de bestuursrechtelijke basis voor deze bevoegdheid gevonden in de artikelen 5:11 Awb e.v. In hoeverre controles in de niet-vergunde branche structureel en proactief zijn, is niet helder. Ook de taakverdeling tussen gemeenten en politie is onderwerp van eerdergenoemde inventarisaties door politie en gemeenten (zie §7.5.1).

Bestuurlijke rapportage bij illegale prostitutie (zonder vergunning indien vereist)

Bij het aantreffen van prostitutie zonder dat sprake is van een vereiste vergunning kan de politie een bestuurlijke rapportage opstellen en aan de gemeente sturen. Dat geldt ook voor individuele prostituees wanneer zij illegaal aan het werk zijn.¹⁵¹ Vaak wordt een bestuurlijke rapportage dan naar de gemeente gestuurd waar diegene staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Bestuurlijke maatregelen die een gemeente vervolgens kan nemen, zijn in de onvergunde, maar vergunningplichtige sector vooral gericht op prostituees die niet-legaal werken. Het gaat vaak om waarschuwingen, soms volgt daarna oplegging van een dwangsom, en in een enkel geval een strafrechtelijke veroordeling.¹⁵² Daarmee worden eventuele exploitanten en facilitators niet bereikt. Waarschuwingen aan prostituees zijn niet overdraagbaar naar andere gemeenten.¹⁵³ Dwangsommen zijn niet te innen bij buitenlandse prostituees die niet zijn ingeschreven in Nederland. Er zijn dan ook twijfels over de effectiviteit van mogelijk op te leggen bestuurlijke maatregelen in geval van constatering van illegale prostitutie.¹⁵⁴

Wanneer gemeenten geen lokale regelgeving hebben ingevoerd, betekent dat dat er formeel ook geen bevoegdheidsgrondslag is om bestuurlijke controles uit te voeren, en kan ook de politie daartoe niet worden gemandateerd door een gemeente. In de praktijk heeft dat tot nu toe nog geen consequenties gehad voor het succesvol vervolgen in mensenhandelzaken. Een uitspraak van de Rechtbank Gelderland bood hiervoor een aantal aanknopingspunten:

Casus Voorthuizen¹⁵⁵

In deze zaak betoogden zowel het OM als de verdachte dat de aanhouding, in verzekeringstelling en doorzoeking van desbetreffende woning onrechtmatig was geweest omdat deze plaatsvonden in een gemeente waar geen vergunningen zijn afgegeven voor seksinrichtingen dan wel voor

¹⁵⁰ Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij: De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling).

¹⁵¹ In ieder geval totdat de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche in werking treedt, zie Hoofdstuk 4, §4.3.3.

¹⁵² ‘Taakstraf voor exploiteren escortbedrijf in Den Bosch’, *Brabants Dagblad* 27 juni 2016.

¹⁵³ Daalder 2015, p. 28.

¹⁵⁴ Van Wijk e.a. 2014, p. 12; Daalder 2015, p. 28.

¹⁵⁵ Rb. Gelderland 17 december 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:5799.

escortbedrijven. De rechtbank oordeelde niettemin dat uit de feiten en omstandigheden blijkt dat in voldoende mate een redelijk vermoeden van schuld (aan mensenhandel) blijkt:

‘Uit het procesdossier volgt dat naar aanleiding van een landelijke controle naar niet locatie gebonden prostitutie een advertentie is aangetroffen waarin onder meer seks zonder condoom wordt aangeboden met een Oost-Europees ogend meisje van 19 jaar. In de advertentie wordt in de derde persoon over het meisje gesproken, waaruit kan worden afgeleid zij de advertentie mogelijk niet zelf heeft geplaatst, en uit de advertentie blijkt dat het meisje kennelijk 24 uur per dag en 7 dagen per week werkt, in Barneveld, waar geen vergunningen zijn afgegeven voor seksinrichtingen dan wel escortbedrijven. Als een verbalisant naar aanleiding van de advertentie een afspraak maakt, krijgt hij te horen dat hij bij de [adres 2] in Voorthuizen moet zijn. Ter plaatse worden twee vrouwen aangetroffen in dunne zijden korte ochtendjassen, en (onder meer) ook verdachte die op dat moment verklaart de bewoner van de woning te zijn.’

Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit deze feiten en omstandigheden in voldoende mate van de aanwezigheid van een redelijk vermoeden van schuld aan de zijde van verdachte, zodat niet kan worden gezegd dat de aanhouding of invezekeringstelling onrechtmatig is geweest.

Uit de advertentie bleek dus een aantal signalen van mensenhandel op grond waarvan de politie besloot een afspraak te maken voor een bestuurlijke controle. Naar het oordeel van de rechtbank was al sprake van een verdenking van een strafbaar feit, namelijk mensenhandel.

Al eerder werd geconstateerd dat gemeentelijk beleid ten aanzien van prostitutie vanuit woningen en escort niet altijd duidelijk en uniform is (zie [Hoofdstuk 4, §4.5](#)). Er is op dit moment ruimte voor verschillen in regelgeving tussen gemeenten. Thuisprostitutie kan in de huidige situatie immers zowel de vergunde als de onvergunde bedrijfsmatige prostitutie vanuit woningen betreffen. Afhankelijk van het gemeentelijk beleid en regelgeving is dit legaal of illegaal. Vaak is dan ook onduidelijk wanneer voor toezicht en handhaving gemeentelijke regels gelden. Bij de politie, die veelal als toezichthouder optreedt, bestaat dan ook behoefte aan eenduidige regelgeving, heldere afspraken over de regierol en taakverdeling met andere ketenpartners, met name met gemeenten.¹⁵⁶

De minister van Veiligheid en Justitie¹⁵⁷ heeft het WODC gevraagd onderzoek te doen om meer inzicht te krijgen in de vraag hoe gemeenten naleving van regels met name binnen de escortbranche kunnen bevorderen en toezicht en handhaving vorm kunnen geven.¹⁵⁸ Dat betreft ook prostitutie die plaatsvindt in hotels. Ook voor prostituees is duidelijkheid over hun rechtspositie van belang. Zoals eerder vermeld geven politie en gemeenten in dit onderzoek aan mensenhandel vooral in de onvergunde sector aan te tref-

156 Gemeenten zijn primair gericht op het handhaven van de openbare orde en het aanpakken van de daarbij behorende overlastsituaties. Dat kan betekenen dat, zolang prostitutie geen overlast geeft, een gemeente geen aanleiding ziet om daar tegen op te treden. Prostitutiebeleid ligt meestal op het terrein van openbare orde en veiligheid, zie Van Wijk e.a. 2014, p. 49, 75.

157 Op verzoek van gemeenten betrokken bij het Landelijk Programma Prostitutie.

158 Winter e.a. 2016.

fen.¹⁵⁹ Uit de hiervoor weergegeven cijfermatige analyse van de Nationaal Rapporteur, blijkt in ieder geval dat naar schatting de helft van de bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers is aangetroffen in de minder zichtbare, veelal onvergunde sectoren: met name in de thuisprostitutie¹⁶⁰ en in de escort (zie §6.3).

Onderzoek naar toezicht, handhaving en naleving in de escortbranche

Uit het onderzoek komt naar voren dat met name enkele experts van de politie van mening zijn dat het aantal niet-vergunde escorts toeneemt.¹⁶¹ De politie wijst er ook op dat signalen van mensenhandel vooral in dit niet-vergunde deel van de branche worden aangetroffen. Andere experts uit met name grote gemeenten zijn van mening dat misstanden als uitbuiting en gedwongen prostitutie 'vooral voorkomen in de thuisprostitutie. Dit zou ook het geval kunnen zijn bij escorts, maar daar is minder goed zicht op.' Blijkens het onderzoek geeft de politie hierbij aan dat controles vooral plaatsvinden in thuisprostitutie omdat het eenvoudiger is een afspraak te maken met een prostituee die werkt vanuit een woning dan met een prostituee die als escort werkt: bij escortcontrole moet er namelijk een locatie (hotel of woning) worden geregeld en zijn er meer medewerkers nodig dan bij een controle in de thuisprostitutie.

Tegelijkertijd geeft de politie aan dat er in de escortbranche een grote groep prostituees werkzaam is die zij niet te zien krijgt, en is in meer gemeenten opgemerkt dat het lastig is zicht te krijgen op deze branche. Naast het genoemde knelpunt van capaciteit¹⁶² komt uit het onderzoek naar voren dat dat gemeenten verschillend omgaan met het definiëren van 'thuisprostitutie'. Als personen zich als escort aanbieden maar vervolgens thuiswerken, 'is voor enkele gemeenten niet duidelijk onder welke bepaling zij vallen'. En 'de meeste gemeenten geven aan dat zodra er geadverteerd wordt, in de praktijk niet getwijfeld wordt aan het bedrijfsmatige karakter daarvan. Andere gemeenten geven aan dat bedrijfsmatigheid al snel aan de orde is, maar dat het probleem zit in het vaststellen daarvan. Uit de wetsgeschiedenis blijken enkele factoren die bepalend zijn voor de vraag of sprake is van bedrijfsmatige activiteiten, maar deze factoren zijn niet nader uitgewerkt.'¹⁶³ Dit bevestigt hetgeen de Nationaal Rapporteur in een eerdere reactie op het wetsvoorstel Wrp heeft verwoord: het is niet duidelijk op grond van welke criteria een prostituee 'bedrijfsmatig' werkt, dus een seksbedrijf is en daarom een vergunning moet aanvragen.¹⁶⁴

159 Winter e.a. 2016, p. 48 ('Gesprekspartners bij gemeenten en de politie geven aan dat misstanden in de vergunde branche weinig voorkomen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat verreweg de meeste problemen zich afspeelen binnen de niet-vergunde branche. Juist daar worden de meeste gevallen van mensenhandel aangetroffen').

160 Zoals ook in §6.3 vermeld kan het bij de aanmeldingen van slachtoffers^M in de categorie 'thuisprostitutie' gaan om prostitutie op het eigen woonadres van de prostituee of om prostitutie in een woning die ter beschikking is gesteld door een derde (niet zijnde de prostituant).

161 Een geïnterviewde politiefunctaris schat dat in de grote gemeente waar hij actief is ongeveer 80% van het aanbod van prostitutie uit advertenties op internet bestaat, waarvan het overgrote deel niet-vergund zou zijn, Winter e.a. 2016, p. 36.

162 Winter e.a. 2016, p. 48 ('Geïnterviewde toezichhouders zijn van mening dat de escortcontroles werken, maar dat de frequentie en omvang waarin dit gebeurt bij lange na niet toereikend zijn om het toezicht echt effectief te laten zijn. Dat heeft als reden dat er te weinig capaciteit beschikbaar is bij de politie om steviger in te zetten op toezicht binnen de escortbranche [...] De huidige capaciteit voor toezicht is in ieder geval niet toereikend voor de omvang van de escortbranche').

163 Winter e.a. 2016, p. 4, 23.

164 Reactie van de Nationaal Rapporteur op het gewijzigde voorstel Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. *Voer Prostitutiewet snel in, maar stel prostituee niet strafbaar. Reactie novelle Wrp*, 31 maart 2014, website Nationaal Rapporteur: www.nationaalrapporteur.nl.

Inmiddels heeft de minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat op grond van het Wetsvoorstel Wrp zelfstandig werkende prostituees niet te beschouwen zullen zijn als prostitutiebedrijf in de zin van de wet, en dus ook niet verplicht zullen zijn in het bezit te zijn van een vergunning om legaal te kunnen werken (zie [Hoofdstuk 4, §4.3.3](#)). Het is de vraag hoe en langs welke wegen gemeenten vervolgens in staat worden gesteld zicht te houden op dit deel van de prostitutiesector, nu de bevoegdheidsgrondslag om zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden op grond van het voorstel zou komen te vervallen.

Illegale prostitutie in Chinese massagesalons

In vervolg op §7.3 waarin kwetsbaarheid voor mensenhandel met betrekking tot illegale prostitutie in Chinese massagesalons werd besproken, volgt hier een illustratie van bestuurlijk toezicht en handhaving in deze context. Het gaat hier om het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning, hetgeen in de meeste gemeenten verboden is.¹⁶⁵ Dat geldt ook voor massagesalons waar zonder vergunning prostitutie plaats vindt. Een mogelijke verklaring voor de toename van het aantal salons is dat traditionele, professionele massagesalons en Chinese beautysalons als zodanig niet vergunningplichtig zijn, tenzij binnen de ondernemingen ook seksuele handelingen worden verricht.¹⁶⁶ Dat verlaagt de drempel om een salon te kunnen beginnen en maakt het overigens lastig om het aantal salons in Nederland te tellen. Het ontbreken van vergunningplicht voor beautysalons betekent dat er minder toezicht is en dat er minder bestuurlijke bevoegdheden zijn om misstanden aan te kunnen pakken. De Chinese beautybranche is een vluchtige sector omdat de verschillende salons met grote regelmaat komen en gaan. Daarnaast is sprake van een zeer mobiele groep mensen die er werken.¹⁶⁷ Dat draagt niet bij aan een beter zicht op deze branche.

Naar aanleiding van het programma The Wall¹⁶⁸ is een integraal handhavingskader ontwikkeld specifiek voor de Chinese beautybranche. De handreiking 'Tips voor het bestuurlijk controleren van Chinese Beautysalons' is in december 2013 aangeboden aan de Task Force Mensenhandel en is via het LIEC en de RIECs onder alle landelijke en regionale partners breed verspreid. Handhavingssacties en controles vinden plaats binnen de eenheid Den Haag door het Haags Economisch Interventie Team (HEIT). Bij constatering van illegale prostitutie wordt bestuurlijk opgetreden door bijvoorbeeld (al dan niet tijdelijke) sluiting, waarschuwing, last onder dwangsom die al dan niet gepaard gaan met fiscale maatregelen. Door RIEC Den Haag is een analyse uitgevoerd op basis van de informatie die in het kader van handhaving en toezicht over de betrokken massagesalons is verkregen; daaruit bleek dat geen eenduidige structuur of organisatie achter de massagesalons kon worden onderscheiden.

165 Niettemin zijn er enkele (erotische) massagesalons die een vergunning als seksinrichting hebben. Het gaat om een klein aantal Thaise massagesalons in Den Haag die kort na 2000, de opheffing van het algemeen bordeelverbod, een vergunning kregen waarmee hun eerdere illegale activiteiten werden gelegaliseerd. Deze massagesalons worden gecontroleerd als iedere andere (vergunde) seksinrichting. Mondelinge informatie gemeente Den Haag, 10 april 2015.

166 Bottenberg & Janssen 2012, p. 65.

167 Bottenberg & Janssen 2012, p. 26.

168 'The Wall' was een project waarin het Openbaar Ministerie (OM), het Korps landelijke politiediensten (Klpd), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de belastingdienst en het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel samenwerkten in de bestrijding van de Chinese georganiseerde mensenhandel en mensensmokkel in Nederland.

Een aantal grote gemeenten heeft maatregelen genomen tegen illegale prostitutie in massagesalons en heeft in reactie daarop ook massagesalons gesloten. De gemeente Utrecht sloot vanaf 2013 een aantal massagesalons nadat uit controles – mede naar aanleiding van klachten en signalen – bleek dat sprake was van illegale prostitutie. Daarbij is ook een mystery-guest ingezet die zich voordeed als klant.¹⁶⁹ Hij kreeg tijdens een normale massage verschillende seksuele diensten aangeboden. Naar aanleiding hiervan is besloten tot sluiting.¹⁷⁰ In Amsterdam werd in april 2015 bekend dat de gemeente na controles in twaalf van de dertien gecontroleerde salons sporen van seksuele handelingen vond.¹⁷¹ Om de illegale handelingen te stoppen, wordt voortaan bestuursdwang toegepast, zodat meteen tot sluiting kan worden overgegaan.¹⁷² Den Haag telde in 2015 ongeveer 70 massagesalons. In 21 van de 24 salons die de gemeente de afgelopen jaren controleerde, vond illegale prostitutie plaats. Waar eerder nog tijdelijk werd gesloten heeft de gemeente Den Haag inmiddels besloten de massagesalons bij constatering van illegale prostitutie direct voor onbepaalde tijd te sluiten.¹⁷³ In de naastliggende gemeente Rijswijk blijkt sindsdien een opkomst van massagesalons, mogelijk als gevolg van de strijd tegen illegale prostitutie in de salons in Den Haag.¹⁷⁴

7.5.3 Uitvoering van controles

Prostitutiecontroles worden meestal uitgevoerd door de politie, daartoe gemandateerd door de gemeente. Bij prostitutiecontroles in de vergunde sector wordt in principe gelet op het voldoen aan gestelde vergunningvoorwaarden. Bij een prostitutiecontrole wordt in ieder geval de identiteit van de betrokkene gecontroleerd waarbij er wordt gekeken naar leeftijd en verblijfsrecht. Vervolgens kan een gesprek plaatsvinden. Hoe dit gesprek plaats vindt, is deels afhankelijk van de prostitutiesector of het type prostitutiebedrijf waar wordt gecontroleerd. Zo vergt een saunaclub waar meer dan honderd vrouwen werken, een andere manier van controleren dan een privéhuus waar een beperkter aantal vrouwen aanwezig is.

Controles buiten het vergunde circuit, zoals omgekeerde escortcontroles in een hotel of vakantiepark of thuisprostitutie zijn van een andere orde. Tijdens dergelijke bestuurlijke controles ligt in de praktijk veel nadruk op het signaleren van minderjarigheid, illegaliteit en mensenhandel en niet zozeer op de vraag of een escort wel of niet vergund (i.c. illegaal) werkt. Daarmee verdwijnt het bestuursrechtelijke karakter van dergelijke controles soms naar de achtergrond en lijkt het zwaartepunt in feite te liggen bij het signaleren van relevante strafbare feiten.¹⁷⁵ Dit lijken de primaire doelen van de controles te zijn omdat advertenties vaak op deze aspecten worden geselecteerd. Prostituees verwachten dan een klant

169 De mystery-guest is een aangewezen toezichhouder die tevens beschikt over een diploma BOA.

170 Rb. Midden-Nederland 22 november 2013, zaaknr. UTR 13/5824 (niet gepubliceerd); 'Utrecht mag mystery guest inzetten bij sekscontroles', RTV Utrecht 22 november 2013. Een mystery-guest ging in 2014 twaalf keer op bezoek bij vijf verschillende Chinese massagesalons. Vier salons werden daarna gesloten, 'Massagesalons pas na klachten gecontroleerd', *Telegraaf* 3 september 2014.

171 'Voortaan iets minder "happy" de massagesalon weer uit', *NRC* 3 april 2015.

172 Voorheen werd eerst een last onder dwangsom opgelegd maar dat was slechts een waarschuwing, 'Nee, wij doen hier geen crazy things', *Het Parool* 30 maart 2015.

173 'Haagse burgemeester gaat illegale prostitutie te lijf in Chinese massagesalons', *Omroep West* 9 maart 2015.

174 'Onrust opkomst massagesalons. "Bedrijven uit Den Haag weggestuurd"', *Telegraaf* 12 november 2014.

175 Zie daarover nader Holvast & van der Meij 2011, pp. 3-16.

maar in plaats daarvan worden zij geconfronteerd met een controle door de politie, gericht op illegale prostitutie en tegelijkertijd op signalen van mensenhandel.¹⁷⁶

Het feit dat bij controles weinig slachtoffers van mensenhandel worden aangetroffen, wil niet zeggen dat ze er niet zijn.¹⁷⁷ Naast een aangifte of een verklaring komt het ook regelmatig voor dat een controle, door een mensenhandel- of prostitutieteam de aanleiding is geweest voor de start van een opsporingsonderzoek.¹⁷⁸ Ook kan een aantal factoren van invloed zijn op de verklaringsbereidheid van slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie.¹⁷⁹ Om mensenhandel te kunnen constateren is de politie in eerste instantie afhankelijk van signalen van dwang of uitbuiting. Om deze signalen te krijgen is het van belang om vertrouwen van de prostituee te krijgen, om de goede vragen te stellen en om actief te luisteren.¹⁸⁰ Ook tijdens een eventueel later strafrechtelijke traject is een goede bejegening natuurlijk van belang. Een goede bejegening zou ertoe moeten bijdragen dat het slachtoffer zo veel mogelijk tot rust komt, zijn of haar verhaal kan vertellen, de ruimte krijgt, controle en vertrouwen kan herwinnen. Daarbij zijn respect, transparantie, competentie en pragmatisme van de kant van de interviewer, officier of hulpverlener belangrijke voorwaarden.¹⁸¹ Deze voorwaarden zijn van belang vanaf het eerste moment dat met een mogelijk slachtoffer gesproken wordt en dus ook al in controlesituaties.

Onder meer van belang zijn daarvoor de omstandigheden waarin de gesprekken plaatsvinden. Controleurs geven aan dat sommige seksinrichtingen zich minder goed lenen voor een gesprek. Waar in raamprostitutie vrouwen een eigen werkkamer beschikken, komt het in clubs en privéhuisen voor dat een gesprek in een huiskamer plaatsvindt waar ook collega's in en uitlopen. Zo komt het de communicatie ook niet ten goede als het gesprek moet plaatsvinden in een lawaaïge ruimte, in een ruimte met te weinig licht, waar geen plaats is om te zitten, waar klanten en beheerders mee kunnen luisteren en als er sprake is van een taalbarrière. Het is van belang dat tijdens controles rekening wordt gehouden met deze factoren. In het kader van controles worden meestal korte gesprekken gevoerd. Deze gesprekken zijn vaak eenmalig gezien de mobiliteit van prostituees, met name in de escort. Het verder onderzoeken van eventuele signalen van mensenhandel is niet eenvoudig als de betrokken prostituee daar tijdens de controle niets over zegt en er geen andere aanwijzingen zijn, zeker wanneer mogelijke slachtoffers uit het zicht verdwijnen en zelf geen contact houden met de politie.¹⁸²

176 Goderie 2014, p. 24 ('Op de gesprekken tijdens de escortcontroles ligt een extra druk, omdat de prostituees enigszins van streek zijn, omdat de klant die zij verwachtten de politie blijkt te zijn'). Voor dit verkennende onderzoek zijn niet alleen controles geobserveerd en zijn controleurs geïnterviewd maar is ook met prostituees zelf gesproken, werkzaam in verschillende prostitutiesectoren (vergund en onvergund).

177 Nijkamp e.a. 2014, p. 96. S. Wassenaar, 'Seksbedrijven lastig te controleren', De Gelderlander, 7 september 2016 (vier situaties in Gelderland en Overijssel die naar aanleiding van prostitutiecontroles zijn doorgegeven aan het mensenhandelteam).

178 Nationaal Rapporteur 2014 (Mensenhandel in en uit beeld II, Cijfermatige rapportage 2008-2012), p. 139.

179 Goderie 2014. De term verklaringsbereidheid ziet in dit verkennende onderzoek op het stadium waarin het gaat om het gaan praten over mogelijke mensenhandel; op het moment van de prostitutiecontroles is nog geen sprake van het eventueel gaan doen van aangifte.

180 Met 'actief luisteren' wordt bedoeld: de ander aanmoedigen om diens verhaal te vertellen, proberen door te vragen, aandacht tonen (non verbaal gedrag als knikken en oogcontact maken), in eigen woorden weergeven wat de ander voelt of zegt en toetsen of dit klopt. Goderie geeft hierbij aan dat het de kunst is de goede (open) vragen te stellen en een empathische houding te hebben, Goderie 2014, p. 15.

181 Klerx-van Mierlo e.a. 2014.

182 De politie zorgt dat zij bereikbaar blijven voor prostituees na controles door hun contactgegevens te geven.

In een verkennend onderzoek naar controles van prostitutie door de politie geven geïnterviewde prostituees zelf aan dat angst voor represailles, als de politie ingelicht wordt over uitbuiting, bij alle prostituees van grote invloed is. Prostituees zelf zeggen in dit verkennende onderzoek bijna allemaal geen verklaring af te willen leggen bij de politie 'als het niet goed met hen gaat'. Dit zullen ze ook niet doen als ze weten dat een collega met een mensenhandelaar werkt. Zij verwachten ook niet dat andere prostituees dit zullen doen: 'Je verhaal vertellen aan de prostitutiecontroleurs is een grote stap, die je alleen neemt als je zeker weet dat je na afloop van het gesprek meteen een veilige plek hebt', aldus een van de geïnterviewde prostituees.¹⁸³ De achterliggende reden om niet te willen verklaren is het grote gevoel van onveiligheid. Sommige prostituees geven in deze verkenning niettemin aan het noodzakelijk te vinden dat de politie vaker controles houdt dan nu gebeurt, omdat het met een deel van hun collega's niet goed gaat en het een tijdje zal duren voordat zij daarover zullen gaan praten. Dit zal vooral aan de orde zijn in prostitutiesectoren die locatiegebonden zijn en waar enige sociale controle kan plaatsvinden.

Controles in de niet-vergunde sector zijn arbeidsintensief. De voorbereiding en uitvoering van deze controles kosten relatief veel tijd en zijn niet eenvoudig. Succesvolle handhavingsstrategieën leiden daarnaast tot contrastrategieën. Zo worden bij omgekeerde escortcontroles klanten (en dus ook controlerende toezichthouders) veelal niet direct naar de locatie verwezen, maar eerst naar een tussenlocatie om te zien of het geen politie betreft.¹⁸⁴

Of het, vanuit het oogpunt van het bestrijden van (ernstige) misstanden in de branche, waaronder mensenhandel, een goede keuze is om de schaarse capaciteit die beschikbaar is voor controles in het niet-vergunde deel van de branche vooral in te zetten op thuiswerkers, is een punt van discussie.¹⁸⁵ Het controleren van zowel de vergunde als onvergunde prostitutie blijft echter zinvol. Er is wel capaciteit nodig om dit in de vergunde, legale sector op een consistente en zichtbare manier te doen. Dit is ook voor controles binnen het onvergunde circuit van belang. Als die controles niet plaatsvinden, kan dat er toe leiden dat signalen van mensenhandel in de prostitutie worden gemist. Het Referentiekader van de politie voorziet in controles van zowel de vergunde en onvergunde sector en stuurt hier dus op. Er is dus ook capaciteit nodig voor een intensieve(re) bestrijding van activiteiten van degenen die geld verdienen aan gedwongen sekswerk in het niet-vergunde deel van de sector. In onderzoek naar prostitutie uit 2014 werd hierbij expliciet als mogelijk knelpunt in de handhaving benoemd dat de vorming van de Nationale Politie er toe kan leiden dat de politie zich zal terugtrekken uit bestuurlijke controles.¹⁸⁶ Het lijkt er op dat de politie zich, in samenspraak met gemeenten, terugtrekt uit het toezicht in de vergunde branche. De vraag die dan rijst is of alle gemeenten deze taken zelf gaan uitvoeren.

Als gemeenten vervolgens onvoldoende capaciteit beschikbaar stellen en onvoldoende deskundigheid in huis hebben om zelf controles uit te voeren, bestaat het risico dat het reeds beperkte zicht op de niet-vergunde prostitutie zal verminderen. Dat risico bestaat reeds in gemeenten die op het terrein van prostitutie geen beleid voeren en waar geen regelgeving is. Nu de minister heeft uitgelegd dat zelfstandig

183 Goderie 2014, p. 32, 48.

184 Daalder 2015, pp. 28-29.

185 Daalder 2015, p. 38. Dat heeft er vooral mee te maken dat zelfstandig werkende escorts en thuiswerkers in recent onderzoek relatief vaker aangeven dat zij met prostitutie zijn gestart vanuit een positieve reden.

186 Daalder 2015, p. 29.

werkende prostituees op grond van het wetsvoorstel Wrp geen vergunning nodig hebben om legaal te kunnen werken, zal deze bevoegdheidsgrondslag gaan ontbreken als de wet in werking treedt. Dan zullen andere manieren moeten worden gevonden om in contact te komen met deze groep om langs deze weg mensenhandel in de onvergonde sector aan te kunnen pakken.

Al enige tijd is er sprake van een reorganisatie van de nationale politie. Voor de aanpak van mensenhandel betekent dit onder meer personele herbezetting op het mensenhandeldossier. Dit proces duurt lang en brengt de nodige onrust met zich mee. De Nationaal Rapporteur heeft eerder zorgen geuit over het behoud van mensenhandelexpertise binnen de nationale politie. Hierboven is het belang van afstemming tussen politie en gemeenten ten aanzien van prostitutiecontroles benadrukt. Dat belang geldt eens te meer in tijden waarin capaciteit van politie en KMar continu onder druk staat.¹⁸⁷ In dit kader is het positief dat er vanaf 2017 meer geld wordt vrijgemaakt voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit, waarbij de aanpak van mensenhandel wordt geïntensiveerd.¹⁸⁸

7.5.4 Informatieuitwisseling en het belang van regionale samenwerking

Voor signalering van mensenhandel is het uitwisselen van relevante informatie van groot belang. Uit onderzoek blijkt niettemin dat de uitwisseling van informatie tussen gemeenten en politie nog niet optimaal verloopt, met name niet in de vorm van bestuurlijke rapportages.¹⁸⁹ Niet alle bestuurlijke rapportages die zijn opgemaakt door de politie (kunnen) worden gebruikt door gemeenten. Er zijn verschillen in de rapportages, zowel wat betreft omvang als inhoud, waarbij het gaat om de benoemde details en onderbouwing. Er wordt gepleit voor een uniform format dat rekening houdt met bestuurlijke eisen en wensen.¹⁹⁰ Momenteel wordt gewerkt aan een tweetal uniforme formats, voor een bestuurlijke rapportage naar aanleiding van een opsporingsonderzoek en een bestuurlijke rapportage naar aanleiding van bestuurlijk toezicht.¹⁹¹ Ook terugkoppeling van informatie door gemeenten naar politie is van belang voor een betere integrale samenwerking tussen ketenpartners.

Hoewel met de Wrp een uniform landelijk kader wordt beoogd – waarin iedere gemeente regels zou moeten stellen en dus prostitutiebedrijven zou moeten reguleren – betekent dat nog niet dat ook de aanpak van mensenhandel overal hetzelfde is dan wel afstemming is bereikt. Daarvoor blijft het nodig dat partijen met elkaar samenwerking zoeken en gebruik maken van de RIEC-structuur. Dat is ook van belang met het oog op de mogelijkheden om informatie tussen gemeenten en politie uit te kunnen wisselen; de RIEC-convenanten vormen daarvoor de juridische basis.¹⁹²

187 Zie ook *Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015)* waarin de rapporteur de aanbeveling doet aan de minister van Veiligheid en Justitie te borgen dat de beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel bij de politie en de KMar niet lijdt onder de inzet op het terrein van de aanpak van mensensmokkel en andere prioriteiten.

188 'Fors meer geld voor Veiligheid en Justitie', Nieuwsbericht Rijksoverheid 20 september 2016, website Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/09/20/fors-meer-geld-voor-veiligheid-en-justitie.

189 Van Wijk e.a. 2014, p. 93

190 Daalder 2015, p. 28.

191 Dit uniform format wordt in het najaar van 2016 via de RIEC's geïmplementeerd. Mondelinge informatie van de Nationale Politie, Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (EVIM), 1 augustus 2016.

192 Er is nu één landelijk convenant waar alle RIEC's en andere betrokken partijen bij zijn betrokken, waaronder de Belastingdienst, zie <http://www.riec.nl/doc/LIEC-A4Convenant06.pdf>.

Regionale aanpak van mensenhandel in RIEC-verband

RIEC's hebben een belangrijke rol bij de integrale aanpak van mensenhandel. Zoals in Hoofdstuk 4 ook is beschreven biedt de RIEC-structuur een mogelijkheid om met verschillende overheidsinstanties aan tafel te gaan en conform het LIEC-Convention informatie te delen. Bovendien spelen RIEC's een belangrijke rol bij het ondersteunen van de bestuurlijke aanpak door gemeenten, bijvoorbeeld door het adviseren van gemeenten ten aanzien van de handelingsmogelijkheden bij geconstateerde bestuurlijke overtredingen.¹⁹³

In de casuoverleggen van de RIEC's komen onder meer gemeenten, OM en politie samen om signalen over – onder meer – mensenhandel te delen en gezamenlijk te bezien welke maatregelen in het voorkomende geval moeten worden genomen. Zo kan de situatie zich voordoen waarin, naast strafrechtelijk relevante signalen, uit een opsporingsonderzoek ook informatie blijkt te zijn die relevant is voor het gemeentelijk bestuur. In dat geval bestaat de mogelijkheid op gezamenlijke wijze op te treden, waardoor de verschillende partijen elkaar ook niet in de weg zitten. Overigens geschiedt de terugkoppeling vanuit de politie richting gemeenten vaak in de vorm van een bestuurlijke rapportage waarin kan staan vermeld welke signalen de politie gedurende controles heeft waargenomen die ook relevant zijn voor gemeenten. Het RIEC kan gemeenten vervolgens ondersteunen bij het nemen van vervolgstappen. Zo kan aan gemeenten advies worden uitgebracht over de maatregelen die naar aanleiding van signalen moeten worden genomen. Als een strafrechtelijk onderzoek naar mensenhandel is opgestart, bijvoorbeeld mede vanwege de bedenkelijke omstandigheden waaronder de betrokken prostituees waren gehuisvest, kan tegelijkertijd sprake zijn van gedragingen in strijd met de vergunningvoorwaarden. Deze situatie is dan niet alleen strafrechtelijk relevant, maar behoeft ook het optreden van de gemeente. Deze twee stappen, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk, kunnen dan naast elkaar worden ingezet.

7.6 Tot slot

Signalering is cruciaal voor de aanpak van mensenhandel. Signalen van mensenhandel hoeven op zichzelf nog geen slachtofferschap te betekenen, maar signalen van mensenhandel moeten wel aanleiding geven tot nader strafrechtelijk onderzoek en, indien nodig, beschermende maatregelen. Een stereotiepe slachtoffer van mensenhandel bestaat niet. Er zijn risicofactoren die kwetsbaarheid kunnen vergroten. Kennis van deze factoren en het kunnen herkennen daarvan draagt bij aan het signaleren van mensenhandel. Daarbij is ook van belang oog te hebben voor het feit dat sectoren waarin prostitutie plaatsvindt verschillen. Zo zijn sectoren die niet vergund zijn en waar niet structureel en proactief wordt gecontroleerd minder goed zichtbaar. Dat brengt risico's met zich dat mensenhandel niet wordt gezien. Ook bijvoorbeeld illegale prostitutie in Chinese massagesalons maakt mensen kwetsbaar voor uitbuiting. Tegelijkertijd vormen prostituees die werkzaam zijn in de vergunde raamprostitutie mogelijk een kwetsbare groep, omdat relatief veel buitenlandse vrouwen werkzaam zijn die hiervoor gekozen lijken te hebben uit financiële noodzaak en voor wie prostitutiewerk het hoofdkomen lijkt te zijn. Dat maakt ze nog geen slachtoffer van mensenhandel, maar mensenhandel komt niettemin ook in deze sector voor, waardoor alertheid geboden is. Prostituees uit andere landen kunnen in ieder geval kwetsbaar zijn voor uitbuiting als zij voor hun reis en verblijf afhankelijk zijn van anderen, de taal niet spreken en niet

¹⁹³ Die bestuurlijke overtredingen kunnen zowel door de gemeente zelf als door een door die gemeente gemandateerde organisatie worden geconstateerd, bijvoorbeeld de politie in het geval van prostitutiecontroles.

weten wat hun rechtspositie is, nog afgezien van de vraag of zij onder valse voorwendselen door een mensenhandelaar naar Nederland zijn gehaald. Dat is anders voor bijvoorbeeld een Nederlandse studente die bijverdient als high-class escort. Zij is waarschijnlijk minder afhankelijk van anderen, goed voorbereid, de financiële noodzaak is minder groot omdat het voor haar een bijbaan is, zij kent haar rechten en plichten en ze spreekt de taal. Desondanks kan kwetsbaarheid gelegen zijn in de als noodzakelijk gevoelde behoefte aan anonimiteit. In de kern draait kwetsbaarheid voor uitbuiting om de mate van afhankelijkheid van anderen.

Het belichten van kwetsbaarheden binnen verschillende prostitutiesectoren kan aanknopingspunten bieden voor preventie van mensenhandel. Bij het aanpakken van deze kwetsbaarheden hoort steeds ook het versterken van de positie van prostituees. Het opzetten van een eigen prostitutiebedrijf zoals 'My Red Light'¹⁹⁴ in Amsterdam is in dit verband dan ook een relevant initiatief. Het kan immers leiden tot meer inzicht in de manier waarop sekswerkers zelf onafhankelijk kunnen werken, met zeggenschap over hun eigen arbeidsomstandigheden. Daarnaast is het van belang te bezien in hoeverre signalen van dwang en uitbuiting (kunnen) worden opgemerkt. Een andere manier waarop het versterken van de positie van prostituees kan bijdragen aan preventie van mensenhandel is in ieder geval door voorlichting over het werk en door het bestrijden van het stigma dat vaak op deze vorm van werk rust.

In het huidige prostitutiebeleid zoals dat in Nederland geldt, ligt de focus van de aanpak van misstanden op bestuurlijke controles, vaak gemandateerd door gemeenten aan politie. Bestuursrechtelijke controles vinden zowel in de vergunde als in de niet-vergunde sector plaats. Waar prostitutie thans niet is gereguleerd, is controleren lastig omdat dan een bestuurlijke bevoegdheidsgrondslag ontbreekt. Gezien de uitleg van de minister in de Tweede Kamer zou bestuurlijk toezicht op zelfstandig werkende prostituees, met name thuiswerkers, problematisch worden als de Wrp in werking treedt, aangezien het voor toezichthouders onmogelijk zou worden om binnen te treden in woningen tegen de wil van de bewoner. In dat geval moet duidelijk zijn hoe de overheid dan kan zorgen in contact te komen met deze groep – en te blijven – om misstanden te voorkomen en mensenhandel in de onvergunde sector aan te pakken. De overheid kan dit niet alleen, en hierbij hebben juist ook prostituanten (klanten) een grote verantwoordelijkheid. Het is in ieder geval een goede ontwikkeling dat klanten worden voorgelicht over het herkennen en melden van signalen van mensenhandel. Ook prostituees en belangenverenigingen kunnen een grotere rol spelen bij het aanpakken van mensenhandel.

Het gaat er om dat er zicht is op prostitutie om te kunnen zorgen dat mogelijke misstanden kunnen worden voorkomen en gesignaleerd. Dat brengt een aantal dilemma's met zich mee. Dat betreft met name de autonomie en bescherming van de persoonlijke levenssfeer van prostituees die moet worden afgewogen tegen het kunnen beschermen van degenen die kwetsbaar zijn en die binnen de prostitutie deze bescherming nodig hebben. Het is niet zinvol deze belangen tegenover elkaar te (blijven) zetten in een of-of-benadering. Respect voor de positie en persoon van de prostituee moet hand in hand gaan met goede en effectieve bescherming.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Prostitutie blijft een kwetsbare branche voor mensenhandel. In relatie tot mensenhandel en prostitutie in Nederland deed de Nationaal Rapporteur daarom eerder de aanbeveling om de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Hoekstenen hiervoor zijn een landelijk uniform kader voor prostitutiebeleid en de versterking van de positie van prostituees.¹ Deze aanbeveling geldt onverkort.

In Nederland lijkt consensus te bestaan dat mensenhandel en prostitutie twee te onderscheiden begrippen zijn. Dit onderscheid tussen mensenhandel en prostitutie hangt samen met het uitgangspunt van de Nederlandse wet dat (exploitatie van) prostitutie legaal is, dat volwassenen dit op vrijwillige basis kunnen doen en dat tegen misstanden zoals mensenhandel wordt opgetreden. Veiligheid voor degenen die in deze sector werken, moet daarbij voorop staan. Zodra deze veiligheid in het gedrang komt, moet dat worden gesignaleerd. Daarbij ligt een grote verantwoordelijkheid voor de overheid. De overheid kan het echter niet alleen. Tegelijkertijd wordt de aanpak van mensenhandel er niet eenvoudiger op wanneer de relatie met prostitutie consequent tegenstrijdigheden vertoont. Deze tegenstrijdigheden vormen de kern van dit rapport en dus ook de kern van onderhavige conclusies en aanbevelingen, die in het navolgende zullen worden toegelicht.

Nederland zette in 2000 een bijzondere stap door het bordeelverbod op te heffen en daarmee de exploitatie van prostitutie, onder voorwaarden, toe te staan. Ook een aantal andere landen, zoals Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk kennen een gereguleerd systeem van prostitutie. Dat is in de kern ook het uitgangspunt in Nieuw-Zeeland, dat vaak als voorbeeld wordt genoemd van een land waar prostitutie gedecriminaliseerd is. Wereldwijd is prostitutie echter in veel landen verboden, waarbij prostituees zelf en/of hun klanten strafbaar zijn gesteld. Binnen Europa is het kopen van seks in een aantal landen de laatste jaren strafbaar gesteld, zoals in Zweden, Noorwegen en Frankrijk. Duitsland heeft in het najaar van 2016 wetgeving aangenomen op grond waarvan prostitutie wel is toegestaan, maar strikter wordt gereguleerd. Het oorspronkelijke Nederlandse wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) lijkt hiervoor een belangrijke bron van inspiratie te zijn geweest. Zo voorziet de Duitse wet, die in juli 2017 in werking treedt, onder meer in een registratieplicht voor prostituees en het verhogen van de leeftijdsgrens voor prostituees naar 21 jaar.

¹ Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel).

Nederland staat nu op het punt wederom een historische stap te zetten, en wel om twee redenen die samenhangen met het wetsvoorstel Reguleringswet prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) dat nu in de Eerste Kamer ligt. Ten eerste is het uitgangspunt van de voorgestelde Wrp fundamenteel anders dan de huidige regulering van prostitutie. Op dit moment is in Nederland de exploitatie van prostitutie *toegestaan*, tenzij bij gemeentelijke verordening kaders worden gesteld middels vergunningplicht met bijbehorende voorwaarden. Als de wet in werking treedt, mag bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie *niet* meer, tenzij de gemeente daarvoor een vergunning verleent. Prostitutie door sekswerkers jonger dan 21 jaar wordt onder alle omstandigheden verboden.

Ten tweede wordt, hoewel het wetsvoorstel Wrp oorspronkelijk beoogde de exploitatie van prostitutie in Nederland strenger te reguleren, deze lijn nu omgebogen tot een voorstel dat nog slechts een deel van de sector reguleert, omdat het zelfstandig werkende prostituees vanaf 21 jaar buiten enige vorm van regulering laat. De minister van Veiligheid en Justitie heeft bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer namelijk verduidelijkt, zonder enige beperking, dat zelfstandig werkende prostituees niet verplicht zullen zijn in bezit te zijn van een vergunning om legaal te kunnen werken. Daarmee wordt deze stap in een richting gezet die tegengesteld is aan ontwikkelingen die zichtbaar zijn in een aantal andere Europese landen waar hetzij prostitutie blijft toegestaan maar juist strikter wordt gereguleerd, hetzij prostitutie wordt verboden door prostituees en/of prostituanten strafbaar stellen. In dit opzicht gaat het wetsvoorstel zoals dat thans door de Tweede Kamer is aanvaard en in de Eerste Kamer voorligt, vooralsnog verder dan bijvoorbeeld het prostitutiebeleid in Nieuw-Zeeland. In Nieuw-Zeeland geldt geen vergunningplicht voor een klein bordeel dat gerund wordt door eigenaren en waar niet meer dan vier sekswerkers werkzaam zijn,² en dus wel voor plaatsen waar meer dan vier prostituees werkzaam zijn. Ingevolge het wetsvoorstel Wrp is het de vraag wanneer precies sprake is van een vergunningplicht, ook wanneer twee, drie, vier of meer prostituees samenwerken in dan wel vanuit, bijvoorbeeld, een woning.

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, ziet dit alleen op een vergunningplicht voor seks- en prostitutiebedrijven en wordt prostitutie door zelfstandig werkende prostituees vanaf 21 jaar, volledig *gelegaliseerd*. Een gemeente kan geen nadere regels stellen met betrekking tot prostitutie ten aanzien van deze groep. Het wetsvoorstel houdt tegelijkertijd in dat daartoe bevoegde ambtenaren in het kader van hun toezichtstaak niet bevoegd zijn zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden wanneer sprake is van een of meer zelfstandig werkende prostituees. Toezicht en handhaving binnen de prostitutiesector – juist ook bedoeld om misstanden te bestrijden – blijft daarmee beperkt tot exploitanten van seks- en prostitutiebedrijven. Waar geen regels worden gesteld zullen geen prioriteiten liggen in bestuurlijke handhaving en controles. Uiteraard blijft artikel 273f Sr van toepassing. In voorkomende gevallen verdient het bestuurlijk controleren binnen de prostitutiesector echter de voorkeur boven het achteraf constateren van een strafbaar feit.

2 En waar zij controle houden over hun individuele verdiensten die met prostitutie in dat bordeel zijn verdiend, art. 4 jo. art. 34 Prostitution Reform Act 2003. 'If a person who is charged under subsection (2) claims that he or she is not an operator because he or she is a sex worker at a small owner-operated brothel and is not an operator of any other business of prostitution, it is for the person charged to prove that assertion on the balance of probabilities', art. 34 lid 3 Prostitution Reform Act 2003. Een bevoegdheid tot binnentreden van een locatie kan worden gebaseerd op een verdenking ('good cause to suspect') dat – onder meer – sprake is van minderjarigheid, of van een exploitant die geen vergunning heeft, art. 30 Prostitution Reform Act 2003.

Uit kwantitatieve gegevens blijkt dat naar schatting de helft van de bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie, worden aangetroffen in de minder zichtbare, vaak onvergunde³, sectoren: met name de thuisprostitutie⁴ en de escort. In het licht van het thans voorliggende wetsvoorstel baart dit gegeven de Nationaal Rapporteur grote zorgen.

De inwerkingtreding van de Wrp zou dan ook een compleet nieuwe oriëntatie van gemeenten en handhavende instanties op de aanpak van mensenhandel vergen, waaronder een nieuwe taakverdeling tussen gemeenten en politie. Het ontbreken van de mogelijkheid tot registratie van prostituees in het wetsvoorstel, en het afzien van verplichte contactmomenten voorafgaand aan werken in de prostitutie, vragen daarnaast om een (nog) grotere rol van andere partijen dan de overheid bij het signaleren van misstanden en het beschermen van mensen tegen uitbuiting.

Op dit moment staat nog niet vast of het wetsvoorstel in deze lezing in werking treedt. Dat betekent dat twee scenario's mogelijk zijn: het Nederlandse prostitutiebeleid blijft zoals het is, of de wet treedt in werking waarbij prostitutie door zelfstandig werkende prostituees volledig wordt gelegaliseerd. Alvorens deze twee scenario's verder uit te werken, volgen eerst een illustratie van de complexe samenhang tussen de begrippen mensenhandel en prostitutie, en een aantal bevindingen over prostitutie en mensenhandel in Nederland.

8.2 Mensenhandel en prostitutie: complexe samenhang tussen twee begrippen

Prostitutie wordt door sommigen als een vorm van mensenhandel gezien waarbij prostituees als slachtoffer worden beschouwd, door anderen als een keuze voor werk die iemand vrijwillig kan en mag maken. Verschillen in morele opvattingen zijn inherent aan prostitutie omdat dit gaat over *seksuele* diensten tegen betaling en omdat er over seksuele moraal geen eenduidige opvattingen zijn. Morele argumenten met betrekking tot prostitutie spelen ook door in de internationale regelgeving en documenten over mensenhandel, en dan met name in de manier waarop de term 'uitbuiting' wordt ingevuld. In landen waar prostitutie strafbaar is, zijn prostitutie en mensenhandel gelijkgesteld en komen beide begrippen neer op uitbuiting. In andere landen is de term mensenhandel beperkt tot *gedwongen* prostitutie en uitbuiting. Dit maakt discussies over de invulling van prostitutiebeleid in relatie tot de aanpak van mensenhandel ingewikkeld, vooral als daar een vergelijkend perspectief op wordt losgelaten.

Verschillende ideeën over prostitutie en mensenhandel leiden in ieder geval tot verschillende oplossingsrichtingen voor de aanpak van mensenhandel. Als gezegd zijn binnen Europa verschillende bewegingen zichtbaar, van strenger reguleren van een legale vorm van werk, tot het strafbaar stellen van

3 'Onvergund' staat thans niet per definitie gelijk aan 'illegaal'. Zo kan onvergunde prostitutie legaal zijn in gemeenten die geen regels hebben vastgesteld inzake prostitutie en geen vergunningplicht hebben ingevoerd. Daar gelden dan geen regels die overtreden kunnen worden. Zonder vergunning werken is niet overal toegestaan maar ook niet overal legaal. Over de begrippen 'onvergund', 'vergund' en 'illegaal' zie §4.2. Ingevolge het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche is ten aanzien van de groep zelfstandig werkende prostituees geen sprake meer van regulering maar volledige legalisering omdat voor hen geen vergunningplicht zou gelden, zie §4.3.3.

4 Bij thuisprostitutie kan het gaan om prostitutie die op het eigen woonadres van de prostituee plaatsvindt, of om prostitutie in een woning die ter beschikking is gesteld door een derde (niet zijnde de prostituant).

klanten van degenen die seksuele diensten verlenen. Daarbij is er in internationaal verband al langere tijd aandacht voor de effecten van prostitutiebeleid op (de aanpak van) mensenhandel in de prostitutie. Het blijkt echter op dit moment niet mogelijk om empirisch onderbouwde uitspraken te doen over de (veronderstelde) causale relatie tussen prostitutiebeleid en de omvang van prostitutiegerelateerde mensenhandel. Enerzijds omdat de omvang van mensenhandel niet per definitie, of in ieder geval niet uitsluitend, (direct) afhankelijk is van het gevoerde prostitutiebeleid. De (andere) factoren die van invloed (kunnen) zijn (zoals bijvoorbeeld levensstandaard) verschillen per land, waardoor er niet gemakkelijk een ideale vorm van prostitutiebeleid te formuleren is die mensenhandel overal het best zou tegen gaan. En anderzijds vanwege het verborgen karakter van mensenhandel, en tevens (internationaal) verschillende gehanteerde definities, met als gevolg een gebrek aan betrouwbare (en internationaal vergelijkbare) cijfers/schattingen die de omvang van mensenhandel in de prostitutie duiden. Wel biedt de voorgenomen Nederlandse schatting op basis van de ontwikkelde *multiple systems estimation* (MSE) methode de mogelijkheid om in de nabije toekomst tot een eerste betrouwbare schatting van de omvang van mensenhandel in Nederland te komen.

Discussie over de inrichting van het prostitutiebeleid is ook in Nederland niet nieuw. Die discussie lijkt ook bij elke grote verandering in wet- en regelgeving te worden gevoerd, zowel bij de opheffing van het bordeelverbod in 2000 als bij de discussies over het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden (Wrp) sinds 2009, toen het eerste wetsvoorstel naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Ook nu zijn er tegenstellingen en die hangen vooral samen met de manier waarop tegen prostitutie wordt aangekeken: is het een mogelijk beroep, of niet? Een vak waarvoor iemand vrijwillig kan kiezen, of niet? Is een prostituee een slachtoffer, of iemand die heel wel in staat is eigen beslissingen te nemen? Er zijn verschillende verwachtingen van prostitutiebeleid, en even zoveel verschillende meningen over het effect van dat beleid op de aanpak van mensenhandel. Het feit dat mensenhandel plaatsvindt, ligt echter niet zozeer in het prostitutiebeleid zoals dat op papier staat, maar hangt ook af van andere factoren: factoren die mensen kwetsbaar kunnen maken voor uitbuiting en factoren die er voor zorgen dat iemand slachtoffer blijft. Ook de mate waarin en de manier waarop handhaving plaatsvindt, spelen een rol. Uiteindelijk komt in elk land, of prostitutie nu verboden is of niet, mensenhandel voor en moet men daar alert op zijn. Ongeacht het vigerende prostitutiebeleid geldt internationaal de verplichting dat mensenhandel wordt aangepakt.

Voor de (strafrechtelijke) aanpak van mensenhandel geldt in Nederland de strafbaarstelling in artikel 273f Sr als uitgangspunt. De reikwijdte en de strekking van deze strafbepaling is, wat prostitutie betreft, sterk verweven met het Nederlandse prostitutiebeleid. Verschillende visies op de relatie tussen prostitutie en mensenhandel klinken door in voorstellen voor de invoering van een 'pooierverbod', maar ook in de rechtspraak over de interpretatie van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr (hierna: sub 3) met betrekking tot grensoverschrijdende prostitutie. Op grond van de letterlijke tekst van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr maakt iemand zich schuldig aan mensenhandel als diegene een ander aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen voor prostitutie in een ander land. In dit rapport is gesproken over de bijzondere positie die sub 3 Sr binnen dit artikel heeft en de diversiteit die de (lagere) jurisprudentie met betrekking tot de uitleg van dit sublid vertoont. Zoals in sub 3 is verwoord hoeft op grond van de letterlijke tekst voor een bewezenverklaring van mensenhandel namelijk geen sprake te zijn van het bewijs van enig dwangmiddel, noch van uitbuiting. Grensoverschrijdende prostitutie wordt hiermee in wezen gelijkgesteld aan mensenhandel, terwijl in de rest van de bepaling uitbuiting een kernbegrip is en terwijl op grond van het Nederlandse prostitutiebeleid geld verdienen aan vrijwillige prostitutie door volwassenen is toegestaan. De strafbaarstelling uit sub 3 is niet afgeleid van het VN-Palermo Protocol inzake

de bestrijding van mensenhandel,⁵ het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel⁶ of van de EU-richtlijn mensenhandel⁷ waarop artikel 273f Sr inmiddels ook grotendeels is gebaseerd. De strafbepaling in sub 3 is in de Nederlandse wetgeving opgenomen omdat deze voortvloeit uit het Verdrag van Genève van 11 oktober 1933 nopens de bestrijding van de handel in meerderjarige vrouwen waar Nederland ook partij bij is.⁸ Het arrest van de Hoge Raad uit mei 2016⁹ betekent niettemin dat het enkel over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken niet langer als mensenhandel kan worden gekwalificeerd omdat de bepaling naar het (gewijzigde) oordeel van de Hoge Raad impliciet uittuiting omvat. Dit arrest vergt dan ook een heroverweging van sub 3 als onderdeel van het mensenhande-artikel, of van het partner zijn bij dit verdrag.

Ondanks het bestaan van een juridisch kader verstaat niet iedereen hetzelfde onder mensenhandel in relatie tot prostitutie. Dat verschil van inzicht is ook zichtbaar op internationaal niveau. Dat kan leiden tot inconsistenties in wetgeving en rechtspraak, die weer gevolgen kunnen hebben voor het signaleren van mensenhandel in de praktijk. De aard van het werk maakt dat naar prostitutie door een morele bril wordt gekeken en dit bepaalt mede wat wel of niet als mensenhandel wordt gezien. De manier waarop prostitutie wordt beschouwd – als een normaal beroep, als een vorm van mensenhandel of iets daar tussenin – heeft invloed op de manier waarop risico's en signalen worden ingeschat. Dit besef is voor iedereen relevant, zowel voor partijen binnen de overheid die zich bezig houden met de aanpak van mensenhandel, als ook voor partijen buiten de overheid. Een morele visie op prostitutie zou geen invloed moeten hebben op het signaleren van mensenhandel, maar lijkt niet te vermijden. Ook de blik van de rechter op prostitutie kan zijn of haar visie op mensenhandel kleuren en aldus bepalen wat wel of niet als mensenhandel wordt gezien.¹⁰

8.3 Prostitutie en mensenhandel in Nederland

Om mensenhandel binnen prostitutie effectief aan te kunnen pakken is allereerst inzicht in de prostitutiesector nodig. Prostitutie in Nederland is een divers en een veelomvattend begrip. Er zijn – naast raamprostitutie – ook andere bedrijven in de prostitutiebranche. Er zijn legale vergunde clubs, bordelen, erotische massagesalons en vergunde escortbureaus waar prostituees bij exploitanten werken. Er zijn ook zelfstandig werkende prostituees. Er is onvergunde prostitutie die niet altijd illegaal is. In de prostitutiesector werken vrouwelijke, maar ook mannelijke sekswerkers, soms ook mensen met een transgenderidentiteit, zowel uit Nederland als uit het buitenland. Voor de aanpak van mensenhandel

5 Protocol inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000), *Trb.* 2001, 69 en 2004, 35 (hierna: VN-Palermo Protocol).

6 Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel (Warschau, 16 mei 2005), *Trb.* 2006, 99.

7 Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, 5 april 2011 (hierna EU-Richtlijn mensenhandel).

8 *Stb.* 1935, 598. Dit verdrag verplicht tot strafbaarstelling van het aanwerven van een meerderjarige vrouw, zelfs met haar goedvinden, met het oog op het plegen van ontucht in een ander land. Het gaat hierbij om grensoverschrijdende vrouwenhandel waarbij de vrije wil van de vrouw, ook als ze meerderjarig is, niet relevant is.

9 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857. Zie §5.3.1.

10 Zie hierover ook Nationaal Rapporteur 2009 (Zevende rapportage mensenhandel); Nationaal Rapporteur 2012 (Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012); Nationaal Rapporteur 2013 (Negende rapportage mensenhandel).

binnen prostitutie is het van belang oog te hebben voor deze verschillen omdat ze verschillende vormen van kwetsbaarheid voor uitbuiting met zich mee kunnen brengen. Dat betekent ook maatwerk als het gaat om hulpverlening en controles.

Voor de aanpak van mensenhandel is ook van belang dat de prostitutiebranche in Nederland de laatste decennia enorm is veranderd. Het aantal legale, vergunde locatiegebonden bedrijven is in de loop van de jaren steeds minder geworden, net als het aantal ramen dat tegenwoordig nog wordt verhuurd. Daarnaast komt veel vraag en aanbod van prostitutie al langere tijd via internet tot stand, en vindt prostitutie vervolgens plaats in de vorm van escort of privé-ontvangst door veelal zelfstandig werkende prostituees, zonder tussenkomst van een exploitant. Ook het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie heeft tot grote veranderingen geleid in de prostitutie in Nederland, omdat het voor Europese onderdanen mogelijk is geworden legaal in de prostitutie in Nederland te werken. In alle gemeenten in Nederland kan buiten de vergunde sector prostitutie voorkomen in de vorm van escort en in woningen, hotels of vakantieparken. Deze vormen van prostitutie worden buiten de – steeds kleiner wordende – vergunde sector steeds minder zichtbaar. Deze ontwikkelingen binnen de prostitutiesector zijn van belang voor een geïnformeerde aanpak van mensenhandel die vraagt om maatwerk. Daarbij moet de blik niet blijven steken in een foto van het verleden, maar moet vooral oog zijn voor het heden en de toekomst.

Beschikbare cijfers vertellen wat in beeld is, maar zeggen niet hoe groot of hoe klein de fenomenen prostitutie en mensenhandel zijn: het is onbekend hoeveel prostitutie er in Nederland plaatsvindt, evenals het werkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie. Een deel van de prostituees in Nederland wordt uitgebuit maar het is – onder meer vanwege het verborgen karakter van prostitutie en van mensenhandel – lastig vast te stellen hoe groot dat deel precies is.

Voor zover mensenhandel in Nederland wel in beeld is, blijkt echter dat mensenhandel voorkomt in prostitutie binnen zowel de legale, vergunde sector als daarbuiten. Er zijn mensenhandelzaken die zich afspelen in hotels, op parkeerplaatsen, in woningen. Maar ook in de vergunde prostitutie komt mensenhandel voor. Zo zijn ook in de gereguleerde vergunde sector, waaronder de raamprostitutie, situaties van mensenhandel bekend. Op basis van de thans beschikbare gegevens is het echter niet mogelijk uitspraken te doen over de vraag of er in absolute aantallen meer prostituees worden uitgebuit in de zichtbare of juist de minder zichtbare prostitutiesectoren. Ook kan niet inzichtelijk worden gemaakt welke prostitutiesectoren, in relatieve zin, het meest kwetsbaar zijn voor uitbuiting, of dat de zichtbare en minder zichtbare sectoren even kwetsbaar zijn. Het aantal mogelijke slachtoffers dat per sector in beeld is, is immers voor een groot deel afhankelijk van hoe vaak en hoe goed er per sector wordt gezocht en daarnaast is niet bekend hoeveel prostituees in totaal werkzaam zijn in verschillende sectoren. Uit beschikbare gegevens wordt echter wel duidelijk dat in de jaren 2011-2015 naar schatting de helft van het aantal bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie, is aangetroffen in zichtbare sectoren als raamprostitutie, clubs en bordelen, en de andere helft in de minder zichtbare sectoren: met name in de thuisprostitutie en in de escort. Om misstanden te kunnen signaleren is het van belang meer zicht te krijgen en te houden op *alle* sectoren.

8.4 Nederlands prostitutiebeleid en –regelgeving

Regulering vormt de grondslag van het huidige Nederlandse prostitutiebeleid. De opheffing van het bordeelverbod betekende dat vanaf 1 oktober 2000 prostitutie legaal geëxploiteerd mocht worden: aan

vrijwillige prostitutie door volwassenen mag vanaf dat moment door bedrijven geld worden verdiend – tenzij een gemeente waar dat bedrijf gevestigd is, een vergunning vereist. In het geval van een vergunningvereiste is het exploiteren van een seksbedrijf zonder vergunning illegaal. Sinds de opheffing van het bordeelverbod is het echter niet zo dat in Nederland op het gebied van prostitutie alles is toegestaan. Volwassenen met een nationaliteit buiten de EU kunnen – zonder daartoe strekkende verblijfsvergunning – niet in Nederland in de prostitutie werken. Daarnaast is bij minderjarigen – meisjes én jongens jonger dan achttien jaar – altijd sprake van illegale prostitutie;¹¹ vaak zijn dat tevens slachtoffers van mensenhandel.

Al lijkt het uitgangspunt van regulering helder, het prostitutiebeleid in Nederland is ingewikkeld en niet altijd eenduidig. Zo is wat betreft vrijwillige prostitutie door volwassenen de exploitatie van prostitutie weliswaar in veel gemeenten gereguleerd, maar niet overal, en niet overal op dezelfde manier. Er zijn gemeenten die helemaal geen prostitutiebeleid voeren en de exploitatie van prostitutie dus niet hebben gereguleerd. Die gemeenten hanteren daar ook geen regels. Dat betekent dat bedrijven zonder vergunning onvergund, maar legaal prostitutie kunnen exploiteren. Dat bleek in 2014 het geval in ongeveer een kwart van de gemeenten in Nederland. De vraag is of deze gemeenten zich hier bewust van zijn. Nu sectoren als thuisprostitutie en escort de afgelopen jaren waarschijnlijk zijn gegroeid, is het zorgelijk dat juist op deze sectoren bij gemeenten het minst zicht is. Dat beperkt immers ook het zicht op mogelijke misstanden.

Waar gemeenten de exploitatie van prostitutie wel hebben gereguleerd is niet altijd duidelijk of zelfstandig werkende prostituees die bijvoorbeeld vanuit huis werken, daartoe een vergunning nodig hebben. Dat lijkt in veel gemeenten zo te zijn wanneer zij bedrijfsmatig werken, maar de invulling van deze term 'bedrijfsmatig' is niet in alle gemeenten dezelfde en kan dus verschillend worden toegepast.¹²

Niet alles mag in Nederland, maar wat waar wel of niet mag wat prostitutie betreft, is dus niet altijd zo duidelijk. Een mensenhandelaar kan misbruik maken van die onduidelijkheid en verschillen tussen gemeenten. Daarnaast weten prostituees die legaal willen werken ook niet altijd waar ze aan toe zijn. Het huidige prostitutiebeleid is ingewikkeld en niet altijd consistent. Dat blijkt ook uit discussies over de rechtspositie van zelfstandig werkende prostituees en uit debatten over het verhogen van de leeftijds grens naar 21 jaar voor werken in de prostitutie, over mogelijke registratie van sekswerkers en uit de ambivalente manier waarop met arbeidsrechten van prostituees wordt omgegaan sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000. Prostitutie is legaal werk, maar wordt tegelijkertijd niet als een algemeen geaccepteerd beroep gezien, ook niet altijd door de overheid zelf. Ook in Nederland – waar de exploitatie van prostitutie tot op zekere hoogte gereguleerd en gelegaliseerd is – rust tegelijkertijd op het uitoefenen van prostitutie een taboe. De gevoelde noodzakelijke anonimiteit kan zorgen voor kwetsbaarheid voor chantage en uitbuiting. Een groot deel van de in Nederland werkzame prostituees wil dan ook onzichtbaar blijven.

11 Klanten die seks kopen van minderjarigen maken zich schuldig aan een zedenmisdrijf. De term 'jeugdprostitutie' is in dit verband een ongelukkige omdat het niets te maken heeft met het prostitutiebeleid dat gaat over vrijwillige betaalde seks tussen volwassenen. Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 is het kopen van seks van alle minderjarigen strafbaar, op grond van 248b Sr. Het aantal vervolgingen voor dit delict is het laatste jaar gestegen en laat een kentering zien waarbij het OM zich vaker richt op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van deze klanten, zie *Nationaal Rapporteur 2015 (De klant erbij. De strafbaarstelling van seks met 16- 17-jarigen tegen betaling)*.

12 Zie §4.3.2 en §4.5.1.

Het huidige kabinet zet in op normalisering van prostitutie, op lokaal niveau zijn er gemeenten die hier anders tegen aan kijken. Deze verschillende benaderingen maken prostitutiebeleid ingewikkeld en dat draagt niet bij aan uniformiteit en daarmee aan een effectieve aanpak van mensenhandel. Het morele debat over prostitutie speelt bij deze complexiteit ongetwijfeld een rol maar dit debat wordt niet steeds openlijk gevoerd. Het is niet te verwachten dat dit debat in de nabije toekomst tot een afronding komt. Maar omwille van duidelijkheid en rechtszekerheid is het wel nodig om consequent te zijn.

In Nederland wordt in het parlement sinds 2009 gesproken over de invoering van een nieuwe wet die de prostitutiebranche zou moeten reguleren en misstanden in de seksbranche bestrijden. In de discussies hierover blijft het kernpunt het spanningsveld tussen het beschermen van de autonomie en de versterking van de positie van hen die in de prostitutie willen werken enerzijds, en anderzijds de bescherming van kwetsbare mensen binnen de prostitutie. Die belangen zouden echter twee kanten van dezelfde medaille moeten zijn. Daarbij moet worden bedacht dat uniform beleid een effectieve handhaving ten goede zal komen. Tegelijkertijd is voor de aanpak van mensenhandel meer nodig dan alleen wetgeving. Ook in de praktijk moet de prostitutiebranche minder kwetsbaar worden gemaakt voor mensenhandel, moet gezorgd worden dat mensen die hier vrijwillig voor kiezen dit werk veilig kunnen doen en moet blijvend aandacht zijn voor de versterking van de sociale positie van sekswerkers. Ook voorlichting over werken in prostitutie hoort daarbij, evenals het kunnen openen van een zakelijke bankrekening en de mogelijkheid dat sekswerkers zelf een seksbedrijf starten.

8.5 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp): twee scenario's

Het thans voorliggende wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) is gericht op uniforme regelgeving die in alle gemeenten van Nederland geldt. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is fundamenteel anders dan de huidige regulering van prostitutie: bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie mag dan *niet* meer, tenzij de gemeente daarvoor een vergunning verleent. Het wetsvoorstel voorziet dus in een landelijk, uniform(er) kader waarin voor alle prostitutiebedrijven, dus ook escortbedrijven, dezelfde regels gaan gelden. Gezien het belang van uniformiteit zou dat een positieve ontwikkeling zijn. Ook voorziet het wetsvoorstel in een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven, waaronder escortbedrijven. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in verplichtingen voor exploitanten zoals het maken van een bedrijfsplan waarin de exploitant maatregelen moet nemen ten aanzien van het beschermen van de gezondheid, veiligheid en het zelfbeschikingsrecht van prostituees. Prostitutie door sekswerkers jonger dan 21 jaar wordt verboden.

Tot aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wrp in de Tweede Kamer in juni 2016 werd een zelfstandig werkende prostituee als exploitant beschouwd die na de invoering van de Wrp - om legaal te kunnen werken - een vergunning bij de gemeente aan zou moeten vragen. De minister van Veiligheid en Justitie heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer echter verduidelijkt dat zelfstandig werkende prostituees niet verplicht zullen zijn in bezit te zijn van een vergunning om legaal te kunnen werken. In deze lezing van het wetsvoorstel zijn zelfstandig werkende prostituees namelijk niet te beschouwen als 'prostitutiebedrijf' of 'seksbedrijf' omdat zij niet bedrijfsmatig *gelegenheid geven tot prostitutie*. Deze lezing blijkt uit de nieuwe tekst van de bepaling over het binnentreden van

woningen, aldus de minister.¹³ Een aanpassing van de definities van ‘seksbedrijf’ en ‘prostitutiebedrijf’ in de wet acht de minister niet nodig.

Het wetsvoorstel is met deze uitleg aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu voor in de Eerste Kamer. De uitleg van de minister betekent dat de voorgestelde Wrp alleen dat deel van de prostitutiesector reguleert dat in de afgelopen jaren steeds kleiner is geworden: vergunde raamprostitutie, clubs en bordelen. Het is goed mogelijk dat legalisering van dit deel van de sector zal leiden tot het verder teruglopen van de thans vergunde prostitutiebedrijven wanneer het mogelijk wordt om als zelfstandige, zonder enige overheidsbemoediging prostitutie te bedrijven. Eigen zaken via internet organiseren is tamelijk eenvoudig en het ligt dan ook voor de hand dat de omvang van het aantal prostituees dat in woningen werkt en/of als escort is toegenomen. De kans is ook groot dat deze uitleg het draagvlak voor een vergunningstelsel binnen de sector zelf zal verkleinen.

In dit licht heeft het wetsvoorstel Wrp met name gevolgen ten aanzien van zelfstandig werkende prostituees. Dat betreft niet alleen hun rechtspositie – de vraag of zij een vergunning nodig hebben om legaal te kunnen werken. Het wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de mogelijkheden voor gemeenten en politie om misstanden te bestrijden waar prostituees – al dan niet zelfstandig – werkzaam zijn in escort en in woningen. Hieronder volgt een uitwerking van twee scenario’s: de Wrp treedt in werking, of niet.

8.5.1 De Wrp treedt in werking

De inwerkingtreding van de Wrp zou betekenen dat bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie niet meer is toegestaan, tenzij de gemeente daarvoor een vergunning verleent. Het wetsvoorstel voorziet tevens in een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven, waaronder escortbedrijven. Het wetsvoorstel voorziet tevens in een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven, waaronder escortbedrijven. Het zou ook betekenen dat prostitutie door zelfstandig werkende prostituees, vanaf 21 jaar, volledig gelegaliseerd wordt. Legaliseren kan bijdragen aan het verminderen van stigma dat vaak op prostitutie rust. Legalisering zou ook meer ruimte kunnen bieden voor innovatie in de branche, bijvoorbeeld voor het starten van een eigen prostitutiebedrijf door sekswerkers zelf, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de overheid. Dit uitgangspunt van ruimte voor innovatie zou ook het huidige slot op de vergunde markt kunnen doorbreken waar scheve machtsverhoudingen tussen exploitanten en prostituees nog steeds geen uitzondering zijn. Dat kan een positieve bijdrage leveren aan de verbetering van de positie van prostituees. Nu het wetsvoorstel ook behelst dat artikel 151a Gemeentewet zal vervallen, betekent dit dat gemeenten zelf geen vergunningplicht meer kunnen opleggen aan zelfstandig doch bedrijfsmatig werkende prostituees zodra de wet in werking treedt. Volgens de lezing van de minister werken zij immers voor zichzelf en ‘geven zij geen gelegenheid’ tot prostitutie. Op dit moment worden zelfstandig werkende prostituees door veel gemeenten echter beschouwd als vergunningplichtig wanneer zij *bedrijfsmatig* werken.

13 Derde nota van wijziging, *Kamerstukken II 2015/16*, 33 885 nr. 29. Deze derde nota van wijziging betreft artikel 27 van het wetsvoorstel op grond waarvan bedoelde ambtenaren in het kader van hun toezichtstaak bevoegd zijn zonder toestemming van de bewoner in een woning binnen te treden, indien in die woning tevens een seksinrichting is gevestigd waarvoor een vergunning is verleend. Dit betekent dat, bij seksbedrijven met een vergunning, toezichthouders kunnen binnentreden om vergunningsvoorwaarden te controleren, ook als de locatie een woning betreft. Als er geen sprake is van een seksbedrijf of prostitutiebedrijf, dan kan de toezichthouder dit niet.

Wanneer zelfstandig werkende prostituees, die zonder tussenkomst van een exploitant willen werken (thuis, in woningen dan wel als escort), buiten de werking van de voorgestelde Wrp vallen, betekent dit tegelijkertijd echter ook dat daartoe bevoegde ambtenaren in het kader van hun toezichtstaak niet bevoegd zijn zonder toestemming van de bewoner een woning binnen te treden. Toezicht en handhaving binnen de prostitutiesector – juist ook bedoeld om misstanden te bestrijden – blijft dan beperkt tot exploitanten van seks- en prostitutiebedrijven; zelfstandig werkende prostituees die bijvoorbeeld werkzaam zijn in woningen blijven buiten beschouwing. Dit kan daarom leiden tot minder of geen zicht bij gemeenten en politie op dit deel van de prostitutiesector, en dus ook op eventuele misstanden zoals mensenhandel. Uit de beschikbare data blijkt dat naar schatting de helft van de bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie, is aangetroffen in de minder zichtbare sectoren: met name in de thuisprostitutie en de escort.

Dat is zorgelijk. In dat geval moet, om beschermingsmaatregelen tegen mensenhandel te kunnen vormgeven, duidelijk zijn hoe de overheid dan in contact kan komen – en blijven – met deze groep om misstanden te voorkomen en mensenhandel in dit deel van de onvergunde sector aan te pakken. Daarbij is van belang dat van wettelijk verplichte contactmomenten voorafgaand aan werken in de prostitutie geen sprake meer is, gezien de afwezigheid van een registratieplicht voor prostituees in het wetsvoorstel. Dat betekent dat een mogelijkheid tot bescherming vervalt – zoals in de vorm van voorlichting over werken in de prostitutie, doorverwijzing naar hulp- of dienstverlenende instanties of het oppikken van signalen van mogelijke mensenhandel. Al vindt voorlichting nu al plaats in een aantal gemeenten en via relevante websites en belangenorganisaties, het blijft een zaak van gemeenten of en hoe zij contactmomenten organiseren. Registratie van prostituees op gemeentelijk niveau ligt daarbij niet voor de hand omdat juist dit element uit het oorspronkelijke wetsvoorstel is verdwenen op grond van privacyoverwegingen. Registratie van prostituees zou daarom in strijd zijn met de bedoeling van de Wrp zodra deze in werking treedt.

8.5.2 De Wrp treedt niet in werking

Als en zolang de Wrp niet in werking treedt, blijft het gemeenten vrij staan prostitutiebeleid naar eigen inzicht in te richten. De exploitatie van prostitutie is dan toegestaan waarbij nadere voorwaarden kunnen gelden middels een vergunningstelsel. Niet in alle gemeenten zal een minimumleeftijdsgrens van 21 jaar gelden om legaal in de prostitutie te kunnen werken. Uniformiteit tussen gemeenten zal kunnen blijven ontbreken, alleen al omdat gemeenten niet verplicht zijn prostitutie te reguleren. Dat betekent dat prostitutie door zelfstandig werkende prostituees, bijvoorbeeld thuisprostitutie of in escort, legaal, maar ook nog steeds illegaal kan zijn. Door gemeenten wordt immers nog steeds niet op eenduidige wijze invulling gegeven aan de term ‘bedrijfsmatig gelegenheid geven tot prostitutie’ en dus zal een zelfstandig werkende prostituee in de ene gemeente wel, en in de andere niet vergunningplichtig zijn. De rechtspositie van zelfstandig werkende prostituees, in de zin van een vergunningplicht, kan tussen gemeenten dus blijven verschillen. Dat draagt niet bij aan de normalisering van prostitutie als beroep.

In ieder geval blijft daarmee de situatie voor zowel toezicht en handhaving door de overheid, als voor prostituees zelf onduidelijk. De model-APV lost dit ook niet op. In de praktijk zal dat betekenen dat onvergunde prostitutie alleen als illegale prostitutie moet worden beschouwd wanneer sprake is van een (lokale) vergunningplicht (en anders niet). Van uniform beleid ten aanzien van deze groep is thans nog geen sprake. Een vergunningplicht biedt in die gemeenten echter wel de basis voor toezicht, handhaving, en daarmee prostitutiecontroles in woningen en dus contactmomenten tussen de overheid en sekswerkers.

8.6 Signaleren van mensenhandel. Enkele aanbevelingen.

Mensenhandel aanpakken betekent dat mensenhandel moet worden voorkomen, slachtoffers beschermd en daders bestraft. Daar waar mensenhandel plaatsvindt, moet dit dus worden gesignaleerd. Er bestaat niet één type slachtoffer van mensenhandel. Niettemin zijn er risicofactoren die kwetsbaarheid kunnen vergroten. Kennis van deze factoren en het kunnen herkennen daarvan kan bijdragen aan het signaleren van mensenhandel. Daarbij is ook van belang oog te hebben voor het feit dat sectoren waarin prostitutie plaatsvindt, verschillen. Zo zijn sectoren die niet vergund zijn en sectoren waar niet structureel en proactief wordt gecontroleerd minder goed zichtbaar. Dat brengt risico's voor mensenhandel met zich mee.

Om mensenhandel in beeld te krijgen en slachtoffers te kunnen beschermen, zijn meldingen van mogelijke slachtoffers bij CoMensha van groot belang. Eerdere aanbevelingen met betrekking tot het melden van mogelijke slachtoffers worden hier daarom kort herhaald. In de Monitor mensenhandel (2016) constateerde de Nationaal Rapporteur een terugloop van het aantal meldingen bij CoMensha, zowel door een daling van het aantal meldingen door politie als de KMar. Daarbij is aangegeven dat het niet uit te sluiten is dat een verminderde capaciteit en andere prioritering hiervan belangrijke oorzaken zijn. De minister van Veiligheid en Justitie werd dan ook aanbevolen maatregelen te treffen waardoor het herkennen van signalen van mensenhandel binnen de migratie- en vluchtelingenstroom beter kan worden gewaarborgd. In het bijzonder waar het de aanpak van mensensmokkel betreft moet ook steeds aandacht zijn voor de mogelijke aanwezigheid van signalen mensenhandel. De minister van Veiligheid en Justitie deelt de mening dat, hoewel mensenhandel en mensensmokkel twee verschillende delicten zijn, er veel raakvlakken zijn en dat deze fenomenen in de praktijk niet zelden in elkaar over lopen. Ook het IOM en de VN-Rapporteur waarschuwen dat bij humanitaire crises met omvangrijke migratie- en vluchtelingenstromen er al direct moet worden ingezet op maatregelen tegen mensenhandel.¹⁴

De minister van Veiligheid en Justitie werd tevens aanbevolen te borgen dat de beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel bij de politie en de KMar niet lijdt onder de inzet op het terrein van de aanpak van mensensmokkel en andere prioriteiten. De minister heeft inmiddels aangekondigd structureel meer geld vrij te maken voor meer capaciteit en expertise in de aanpak van mensenhandel.¹⁵ Ook werd de minister van Veiligheid en Justitie eerder aanbevolen een wettelijke basis te creëren voor het melden en registreren van alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel. Indien de Nationaal Rapporteur bepaalde mogelijke slachtoffers niet kan opnemen in haar monitor kan zij niet voldoen aan haar wettelijke taak om te rapporteren over aard en omvang van mensenhandel in Nederland. Dit werkt ook door in de informatie die aan de EU en aan diverse landen verstrekt wordt. Hierover gaat de minister met de Nationaal Rapporteur in gesprek.¹⁶ De Nationaal Rapporteur monitort het effect van de door de minister aangekondigde maatregelen.

14 IOM, *Addressing human trafficking and exploitation in times of crisis. Evidence and recommendations for further action to protect vulnerable and mobile populations*, Briefing document, juli 2015. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, 5 augustus 2016, UN Doc. A/71/303.

15 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28 638 nr. 150.

16 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 29 november 2016, *Kamerstukken II 2016/17*, 28 638 nr. 151.

Mensenhandel is een haaldelict en dat betekent dat hier naar gezocht moet worden. Mensenhandel wordt zowel in de zichtbare, vergunde raamprostitutie als ook in minder zichtbare sectoren zoals thuisprostitutie en escort gesignaleerd. Mogelijke slachtoffers werkzaam in al deze sectoren worden aangemeld bij Co-Mensha. Uit de thans beschikbare cijfers blijkt dat Nederlandse prostituees zijn ondervetegenwoordigd als mogelijke slachtoffers van mensenhandel, wanneer dit vergeleken wordt met het deel dat Nederlandse prostituees vertegenwoordigen in prostitutieonderzoek (zie §6.4). Dit lijkt te impliceren dat Nederlandse prostituees minder kwetsbaar zijn voor uitbuiting dan andere prostituees. Het is echter evengoed mogelijk dat zij niet zozeer minder kwetsbaar zijn, maar dat zij zijn oververtegenwoordigd binnen prostitutieonderzoek (betere bereikbaarheid), en/of dat mogelijke signalen van slachtofferschap bij Nederlandse prostituees minder snel herkend worden (slechtere zichtbaarheid). Bijvoorbeeld omdat zij minder goed passen in het stereotiepe beeld van een slachtoffer. Ditzelfde geldt voor Aziatische en Latijns-Amerikaanse/Caraïbische prostituees. Oost-Europese prostituees blijken daarentegen juist te zijn oververtegenwoordigd als mogelijk slachtoffer ofwel te zijn ondervetegenwoordigd in prostitutieonderzoek (slechtere bereikbaarheid). Indien Oost-Europese prostituees in verhouding inderdaad vaker worden uitgebuit dan andere prostituees, dan zou dit duiden op een grotere kwetsbaarheid van deze groep en/of een beter zicht op hun mogelijke slachtofferschap. Bijvoorbeeld omdat zij vooral in de zichtbare raamprostitutie sterk vertegenwoordigd zijn en/of omdat zij voldoen aan het stereotiepe beeld van een slachtoffer. Voorts is het opmerkelijk dat van alle mogelijke slachtoffers die in beeld zijn, Afrikanen de derde voornaamste groep vormen, terwijl Afrikaanse prostituees nauwelijks lijken te worden aangetroffen in prostitutieonderzoek. Dit zou misschien (deels) verklaard kunnen worden doordat de minder zichtbare sector 'thuisprostitutie' – waarbinnen Afrikaanse mogelijke slachtoffers vooral lijken te zijn uitgebuit – onderbelicht is in de onderzoeken naar prostitutie in Nederland. Maar niet alleen Afrikaanse prostituees lijken een blinde vlek te zijn, er is tevens maar weinig zicht op de (mensenhandel)situaties waarin (West-)Afrikaanse mogelijke slachtoffers zich bevinden. Nog steeds is er over hen relatief weinig bekend, anders dan dat hun aangiften weinig opsporingsindicaties zouden bevatten. Desondanks kunnen deze aangiften wel als een belangrijke informatiebron worden beschouwd om trends en verbanden omtrent mogelijke mensenhandelsituaties bloot te leggen, ook al zijn er in de betreffende situaties geen verdere opsporingsindicaties en wordt een opsporingsonderzoek snel geseponeerd. Dit geldt eens te meer nu uit recente nieuwsberichten en onderzoek blijkt dat in ons omringende landen een toename van het aantal Nigeriaanse slachtoffers wordt waargenomen. Om ook in Nederland zicht te krijgen op deze groep is het van belang dat alle informatie die daarover beschikbaar is aan elkaar kan worden gekoppeld.¹⁷

Om een waterbedeffect te voorkomen is uniformiteit van regelgeving tussen gemeenten van groot belang voor de aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur deed in 2007 daarom de aanbeveling een landelijk kader voor prostitutiebeleid te ontwikkelen. Daar horen maatregelen bij om te zorgen dat veilig en hygiënisch kan worden gewerkt, en om het zelfbeschikkingsrecht van prostituees te beschermen. Het kader waarbinnen de overheid mensenhandel kan signaleren, wordt in belangrijke mate bepaald door de manier waarop de exploitatie van prostitutie is gereguleerd: dit biedt al dan niet handvaten voor toezicht en handhaving. Daarvoor is het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden (Wrp) cruciaal.

Als de Wrp niet in werking treedt, blijft het beleidslandschap inzake prostitutie versnipperd en blijft tegelijkertijd in veel gemeenten de mogelijkheid bestaan dat gemeenten of daartoe gemandateerde politie

17 Nationaal Rapporteur 2016 (Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015), p. 27.

ook controles uitvoeren in de onvergunde, minder zichtbare prostitutiesector. Als de Wrp wel in werking treedt, wordt uniformiteit slechts ten dele bereikt omdat de reikwijdte van de wet beperkt blijft tot slechts een – steeds kleiner wordend – deel van de prostitutiebranche en de groep zelfstandig werkende prostituees buiten beschouwing laat. De bevoegdheidsgrondslag om bestuurlijke controles uit te voeren door binnen te kunnen treden in woningen zonder toestemming van de bewoner vervalt met de inwerkingtreding van de Wrp voor alle gemeenten in Nederland ten aanzien van zelfstandig werkenden. Hierdoor bestaat ook de kans dat de focus van handhaving van het prostitutiebeleid zich tot de vergunde sector zal beperken. Afgezien van een uniforme rechtspositie van zelfstandig werkende prostituees leidt dit scenario tot minder zicht vanuit de overheid op deze groep sekswerkers. Met oog op het bestrijden van misstanden is het echter van groot belang dat ook na inwerkingtreding van de Wrp gemeenten zicht blijven houden op de groep zelfstandig werkende prostituees die bedrijfsmatig prostitutie aanbiedt en dat zij met het oog op het leggen en houden van contact bestuurlijke controles kunnen blijven uitoefenen. Los van het opsporen en vervolgen van daders moet mensenhandel immers worden voorkomen en mensen worden beschermd. Naar schatting is immers de helft van de bij CoMensha gemelde mogelijke slachtoffers van mensenhandel in de prostitutie, aangetroffen in sectoren die veel minder zichtbaar, en vaak onvergund, zijn (thuisprostitutie en escort). Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen er voor te zorgen dat, als de Wrp in werking treedt, gemeenten en politie over effectieve mogelijkheden blijven beschikken om toezicht te houden op de prostitutiesector. Misstanden binnen de onvergunde prostitutie moeten op gelijke wijze kunnen worden gesignaleerd, voorkomen en bestreden als binnen de vergunde prostitutie.

Daarnaast is het van belang dat het zoeken naar mensenhandel zich niet beperkt tot hetgeen op het eerste gezicht kan worden waargenomen tijdens prostitutiecontroles in de vergunde of onvergunde prostitutiesector. Ook anderen, die buiten controles vallen, bijvoorbeeld omdat hun advertentie niet opvalt vanuit het perspectief van mensenhandel, kunnen kwetsbaar zijn voor uitbuiting. Dat geldt ook voor mannelijke sekswerkers. Ook online hulp- en dienstverlening vanuit het perspectief van gezondheidszorg en voorlichting over sekswerk bieden mogelijkheden voor contact met sekswerkers en daarmee belangrijke aanknopingspunten voor hulp en bescherming voor degenen die dat nodig hebben. Onafhankelijk van ontwikkelingen inzake de voorgestelde Wrp is dit een benadering die meer aandacht verdient. Niet alleen handhaving maar ook hulp- en dienstverlening aan sekswerkers *online* moeten verder worden ontwikkeld. Dat komt zowel ten goede aan de versterking van de positie van prostituees, als aan het signaleren van misstanden.

Tegelijkertijd moet de overheid er rekening mee houden dat er ook andere manieren zijn waarop prostituees en prostituanten elkaar kunnen vinden dan sites waarop prostituees adverteren. Niet alle seksuele diensten tegen betaling worden immers aangeboden via Nederlandstalige websites of sociale media. Leden van bepaalde migrantengroepen lezen bijvoorbeeld ook (online) kranten en andere media in de moedertaal en afspraken kunnen ook buiten enig zicht van anderen worden gemaakt. Zicht op mogelijke misstanden waar deze mensen slachtoffer van kunnen zijn, is beperkt. Niettemin kan juist bij hen sprake zijn van factoren die mensen kwetsbaar kunnen maken voor uitbuiting, bijvoorbeeld omdat zij hier illegaal verblijven, de Nederlandse taal niet spreken of zich anderszins niet verstaanbaar kunnen maken. Op deze groepen is veel minder zicht en het is niet altijd eenvoudig met hen in contact te komen. Dat geldt zowel voor de overheid als andere partijen, zoals de hulpverlening. Contact blijft echter

van belang om te voorkomen dat kwetsbare mensen slachtoffer worden van mensenhandel in de prostitutie, en om te zorgen dat degenen die al slachtoffer zijn, worden beschermd.

Het zicht van de overheid op de prostitutiesector blijft beperkt en dat betekent dat er naar aanvullende manieren moet worden gezocht om mensenhandel te signaleren en aan te pakken. De overheid kan dit niet alleen. Wat betreft de vergunde sector hebben juist ook exploitanten van vergunde bedrijven een grote verantwoordelijkheid. Ook zij kunnen mensenhandel signaleren, hetgeen ook gebeurt. Tegelijkertijd kunnen exploitanten zich schuldig maken aan mensenhandel als zij dit niet doen en juist opzettelijk voordeel trekken uit de uitbuiting. Ook zijn er klanten (prostituanten) die misstanden signaleren, maar dit deel lijkt voornamelijk klein. Het is in ieder geval een goede ontwikkeling dat ook klanten worden voorgelicht over het melden van signalen van mensenhandel. De bewustwording van klanten is te meer van belang gezien het ingediende initiatiefwetsvoorstel¹⁸ dat voorziet in de strafbaarstelling van misbruik van prostitutie(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel. Als dat wetsvoorstel in werking treedt, kunnen ook zij immers strafrechtelijk verantwoordelijk zijn als zij misbruik maken van een slachtoffer van mensenhandel. Partijen buiten de overheid moeten in ieder geval blijvend worden betrokken bij de aanpak van mensenhandel om te zorgen dat misstanden binnen deze sector kunnen worden gesignaleerd en tot het minimum worden beperkt.

Prostituees moeten veilig kunnen werken en hierbij ligt vooral een taak voor de overheid: om hiervoor heldere kaders te scheppen en om dit mogelijk te maken, waarbij mensen waar nodig moeten worden beschermd. Voor het opkomen voor rechten van sekswerkers en het versterken van hun positie zijn belangenorganisaties voor en door sekswerkers zelf onmisbaar. Daarom is het van belang dat sekswerkers met verschillende achtergronden en ervaringen zich bij zulke organisaties kunnen aansluiten. Daarbij zouden individuele sekswerkers op lokaal niveau hun stem kunnen laten horen in klankbordgroepen. Sekswerkers kunnen daarbij ook een belangrijke rol vervullen bij signalering van mensenhandel gezien hun kennis van de sector, van kwetsbare groepen, risicofactoren en mogelijke misstanden. Versterking van de positie van prostituees en signaleren van misstanden als mensenhandel zijn twee kanten van één medaille. Dat betekent dat de overheid, zowel op landelijk als op lokaal niveau, prostituees moet betrekken bij de vorming en implementatie van prostitutiebeleid én dat diegenen die bescherming nodig hebben, deze ook krijgen. Zowel de populatie in Nederland werkzame prostituees, als de populatie mogelijke slachtoffers van prostitutiegerelateerde mensenhandel in Nederland, zijn echter heterogeen verdeeld over verschillende herkomstregio's en de verschillende prostitutiesectoren. Met deze diversiteit moet dan ook rekening worden gehouden.

Nederland heeft zich in verschillende internationale afspraken gecommitteerd om mensenhandel te bestrijden. Nog steeds geldt hiervoor de aanbeveling de kwetsbaarheid van de legale prostitutiebranche voor mensenhandel te verkleinen en de aanpak van mensenhandel binnen de gehele seksbranche te versterken. Deze aanbeveling geldt onverkort. Dat vergt een integrale aanpak waarbij niet alleen publieke partners zoals gemeenten en politie met elkaar samenwerken, maar dat ook partijen buiten de overheid bij de aanpak van mensenhandel worden betrokken, met name ook sekswerkers zelf.

18 Voorstel van wet van de leden Segers, Volp en Kooiman tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES, houdende de invoering van de strafbaarstelling van misbruik van prostitutie(e)s die slachtoffer van mensenhandel zijn (Wet strafbaarstelling misbruik prostitutie(e)s die slachtoffer zijn van mensenhandel), *Kamerstukken I* 2015/16, 34 091, A.

Goed zicht op prostitutie, en daarmee ook op eventuele mensenhandel blijft ingewikkeld. Dat geldt te meer nu prostitutie en mensenhandel niet alleen binnenlandse maar ook internationale fenomenen zijn. Europol wijst daarbij op het feit dat mensenhandelaren slachtoffers vaak tussen verschillende bestemmingslanden en regio's verplaatsen.¹⁹ Grensoverschrijdende prostitutie kan ook leiden tot uitbuiting in deze sector. De alertheid van met name de KMar op deze situaties blijft gewenst. Het signaleren en melden van mogelijke slachtoffers zoals bedoeld in artikel 273f lid 1 sub 3 Sr aan CoMensha is daarbij van belang voor een informatiegestuurde aanpak van mensenhandel. De vraag is echter welke betekenis thans nog toekomt aan dit sublid. De Hoge Raad heeft immers met betrekking tot sub 3 in mei 2016 geoordeeld dat hetgeen strafbaar is gesteld in sub 3 impliciet uitbuiting omvat en dat het enkel over de grens brengen om in Nederland in de prostitutie te werken niet langer als mensenhandel kan worden gekwalificeerd.²⁰ Dit zou ertoe kunnen leiden dat in geval van grensoverschrijdende prostitutie geen mogelijke slachtoffers meer worden gemeld tenzij uitbuiting wordt vermoed. Daadwerkelijke uitbuiting zal niet altijd aan de orde zijn, laat staan op het moment van grensoverschrijding. Dit heeft consequenties voor de signalering, opsporing en vervolging van mensenhandel in de zin van sub 3 en daarmee ook op het aantal te melden en te registreren mogelijke slachtoffers. Opeenvolgende ministers van (Veiligheid en) Justitie hebben steeds aangegeven dit sublid in het mensenhandelartikel te willen handhaven.²¹ Het arrest van de Hoge Raad maakt een heroverweging van sub 3 dan ook noodzakelijk. Deze heroverweging is in het bijzonder van belang voor afspraken tussen de politie en de KMar over de aanpak van mensenhandel bij de grens. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2

De minister van Veiligheid en Justitie wordt aanbevolen, gezien de strekking van het arrest van de Hoge Raad van 17 mei 2016, artikel 273f lid 1 sub 3 Sr als onderdeel van het mensenhandelartikel te heroverwegen.

19 Europol 2016, p. 23.

20 HR 17 mei 2016, ECLI:NL:HR:2016:857.

21 *Kamerstukken II* 1998/99, 25 437, nr. 17; *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3.

Lijst van geraadpleegde literatuur

- Agustín, L.M. (2007). *Sex at the margins: Migration, labour markets and the rescue industry*. New York/Londen: Zed Books.
- Alink, M., & Wiarda, J. (2010). Materieelrechtelijke aspecten van mensenhandel in het Nederlands strafrecht. In D. de Prins e.a. (Eds.), *Preadviezen voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* (pp. 175-262). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Altink, S., & Bokelman, S. (2006). *Rechten van prostituees: Een rapportage over de waarnemingen van De Rode Draad in het Nederlandse prostitutieveld, ruim vijf jaar na de opheffing van het algemeen bordeelverbod, en een pleidooi voor een Kadenwet voor de prostitutie (Prostitutiewet)*. Amsterdam: Stichting De Rode Draad.
- Aronowitz, A.A. (2009). *Human trafficking, human misery: The global trade in human beings*. Westport, CT: Praeger.
- Aronowitz, A. A. (2014). To punish or not to punish: What works in the regulation of the prostitution market? In N. Persak & G. Vermeulen (Eds.), *Reframing prostitution: From discourse to description, from moralisation to normalisation?* (pp. 223-251). Antwerpen: Maklu.
- Bakker, A., & Weide, L., van der (2013). *Van lichte zeden: Positieve verhalen en achtergronden uit de wereld van de betaalde liefde*. Rotterdam: Uitgeversmaatschappij Ad. Donker bv.
- Bales, K., Hesketh, O., & Silverman, B. (2015). Modern slavery in the UK: How many victims? *Significance*, 12(3), 16-21.
- Begum, N. (2013). The significance of regulating prostitution (Bachelorscriptie). *Internet Journal of Criminology*, 2013 [online], 1-39. Geraadpleegd van: http://www.internetjournalofcriminology.com/Begum_The_Significance_of_Regulating_Prostitution_IJC_March_2013.pdf
- Beijer, A. (2010). Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting: De interpretatie van artikel 273f Sr. *Delikt en Delinkwent*, 40(8), 986-1013.
- Berger, M., & Abrahamse, S. (2014). *Hun verleden is niet hun toekomst. Actieplan aanpak meisjesslachtoffers van loverboys/mensenhandel in de zorg voor de jeugd*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

- Berger, S.M. (2012). No end in sight: Why the “End Demand” movement is the wrong focus for efforts to eliminate human trafficking. *Harvard Journal of Law & Gender*, 35, 523-570.
- Bernasco, B., Elffers, H., & Bruinsma, G. (2006). Het waterbedeffect. Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie* 48(3), 243-258.
- Beyrer, C., Crago, A., Bekker, L., Butler, J., Shannon, K., Kerrigan, D., e.a. (2015). An action agenda for HIV and sex workers. *Lancet*, 385, 287-301.
- Biesma, S., Stoep, R., van der, Naayer, H., & Bieleman, B. (2006). *Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordelverbod: Niet-legale prostitutie*. Groningen: Intraval.
- Bleeker, Y., Heuts, L., Timmermans, M., & Homburg, G. (2014). *Sekswerkers aan het woord: De sociale positie van sekswerkers in Nederland anno 2014*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Bloemendaal, A., & Melhem, H. (2014). *Praktijkonderzoek naar de methodische middelen voor het bereiken van mannelijke seksuele dienstverleners in Den Haag (Bachelorscriptie)*. Leiden: Hogeschool Leiden/SHOP Den Haag.
- Boidi, M.C., El-Nagashi, F.A., Karner, B. (2009). *Sex work, migration, and health: A report on the intersections of legislation and policies regarding sex work, migration and health in Europe*. Hamburg: TAMPEP.
- Boonstra, K., Zuidema, R., & Ridder, T. (2007). De (on)mogelijke rechtspositie van prostituees. *Nederlands Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 2, 5-12.
- Boot-Matthijssen, M. (2008). Mensenhandel en mensenrechten. *Internationale Spectator*, 62(12), 668-672.
- Boot-Matthijssen, M. (2010). Artikel 4 en de aanpak van mensenhandel: Annotatie bij EHRM 7 januari 2010 nr. 25965/04 (Rantsev/Cyprus en Rusland). *NJCM-Bulletin*, 35(5), 501-519.
- Boot-Matthijssen, M (2012). Annotatie bij: EHRM 31 juli 2012, nr. 40020/03 (M. e.a. t. Italië en Bulgarije). *European Human Rights Cases (EHRC) 2012*, 221.
- Borne, van der, A., & Kloosterboer, K. (2005) *Inzicht in uitbuiting. Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht*. Amsterdam: ECPAT Nederland, Defence for Children International Nederland, Unicef Nederland, Plan Nederland.
- Bottenberg, M., & Holvast, N.L. (2009). *Bestuurlijk juridische handhaving in Amsterdam en Alkmaar. Bestuurlijke rapportage over de bevindingen in programma Ablak*. Woerden: Dienst Nationale Recherche (niet openbaar).
- Bottenberg, M., & Janssen, M. (2012). *De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland: Onderzoeksrapport fenomeenonderzoek mensenhandel en mensensmokkel in de Chinese beautybranche*. Woerden/Driebergen: KLPD.

- Brantingham, P.J., & Faust, F.L. (1976). A conceptual model of crime prevention. *Crime & Delinquency*, 22(3), 284-296.
- Brink, S.E., van den, (2013). De ratio en reikwijdte van artikel 273f lid 1 sub 3 Sr. *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 2013, 1, 2-5.
- Brunovskis, A., & Surtees, R., (2010). Untold Stories: Biases and selection effects in research with victims of trafficking for sexual exploitation. *International Migration*, 48(4), 1-37.
- Brussa, L. (1998). The TAMPEP project in Western Europe. In K. Kempadoo & J. Doezema (Eds.), *Global sex workers. Rights, resistance, and redefinition* (pp. 246-259). New York: Routledge.
- Can, S. van, (2016). Interpreten van verklaringen van mensenhandelslachtoffers is complex. *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 2016/41.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *CBS StatLine – Gebieden in Nederland 2015 [Dataset]*. Geraadpleegd van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82949ned&D1=32,55&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T>.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2012). *Aanpak loverboyproblematiek. Handleiding*. Utrecht: CCV.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2015). *Handelingsperspectief prostitutie vanuit woningen*. Utrecht: CCV.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2016a). *Handreiking prostitutiebeleid. Een raamwerk voor beleid en uitvoering*. Utrecht: CCV.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2016b). *Arboregels prostitutiebranche. Informatie voor gemeenten*. Utrecht: CCV.
- Charpenel, Y. (2012). *Exploitation sexuelle. Prostitution et crime organisé*. Parijs: Economica.
- Cho, S., Dreher, A., & Neumayer, E. (2012). Does legalized prostitution increase human trafficking? *World Development*, 41, 67-82.
- Chuang, J. (2012). CEDAW Article 6. In M.A. Freeman (Ed.), *The UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women: A commentary* (pp. 169-196). New York: Oxford University Press.
- Clausen, V. (2007). *An assessment of Gunilla Ekberg's account of Swedish prostitution policy* (niet gepubliceerd).
- Corstens, G.J.M., & Borgers, M.J. (2014). *Het Nederlands strafprocesrecht* (8^e druk). Deventer: Kluwer.
- Coumans, S.V. (2014). How age matters: Exploring contemporary Dutch debates on age and sex work. *ISS Working Paper Series*, 588, 1-51.

- Cunningham, S., & Kendall, T. D. (2011). Prostitution 2.0: The changing face of sex work. *Journal of Urban Economics*, 69(3), 273-287.
- Cyrus, N., & Vogel, D. (2015). *Demand arguments in debates on trafficking in human beings: Using an historical and economic approach to achieve conceptual clarification*. Wenen: DemandAT
- Daalder, A. L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/WODC.
- Daalder, A.L. (2015). *Prostitutie in Nederland anno 2014*. Den Haag: WODC.
- De Rode Draad (2008). *Een vergeten groep of Thaise vrouwen in (erotische) salons in Nederland*. Amsterdam: Stichting De Rode Draad.
- De Rode Draad (2012). *Sekswerk in 2011. Trendrapport*. Amsterdam: Stichting De Rode Draad.
- Dekker, H., Tap, R., & Homburg, G. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: De sociale positie van prostituees 2006*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek/WODC.
- Dennis, J.P. (2008). Women are victims, men make choices: The invisibility of men and boys in the global sex trade. *Gender Issues*, 25(1), 11-25.
- Desmet, E., & Roels, T. (2007). Prostitutie en migratie. In G. Vermeulen (Ed.), *Betaalseksrecht – Naar regulering of legalisering van niet-problematische prostitutie?* (pp. 119-142). Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Dettmeijer-Vermeulen, C.E., & Boot-Matthijssen, M. (2014). Minderjarige slachtoffers in mensenhandelzaken: Ze wilde het zelf. Toch? *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 30(7), 128-133.
- Dijke, A., van, Lamers-Winkelmann, F., Talhoud, M., Terpstra, L., Werson, S., & Wind, A., de, (2012). *Wie zijn de meiden van Asja? De gang naar de jeugdprostitutie*. Amsterdam: SWP.
- Dodillet, S., & Östergren, P. (2011). *The Swedish sex purchase act: Claimed success and documented effects*. Artikel gepresenteerd tijdens de internationale workshop Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges, Den Haag.
- Esser, L.B., & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2013). Het mensenhandelslachtoffer als dader; een 'personele unie' met grote gevolgen. Een blik op de strafrechtelijke, vreemdelingenrechtelijke en arbeidsrechtelijke procedure ten aanzien van een mensenhandelslachtoffer in de Mehak-zaak. *Strafblad*, 3, 205-215.
- Esser, L.B., & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015). Van aardbeien en telefoonabonnementen. Een nieuw beoordelingschema voor uitbuiting buiten de seksindustrie. *Trema*, 8, 262-267.
- European Roma Rights Centre (ERRC)(2011). *Breaking the silence: Trafficking in Roma communities*. Boedapest: ERRC.

- Europese Commissie (2012). De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2015). *A study on high-risk groups for trafficking in human beings*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie (2016). *Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings*. Brussel: Europese Commissie.
- Europol (2016). *Situation Report: Trafficking in human beings in the EU*. Den Haag: Europol.
- Eysink Smeets, M., & Lier, L., van, (2008). Misstanden in de Amsterdamse escortbranche: Aan het daglicht onttrokken. *Secondant*, 1, 26-29.
- Eysink Smeets, M., Lier, L., van, Römkens, R., Egelkamp, M., & Ditzhuijzen, J., van, (2007). *Escort in Amsterdam Revisited: Een beeld van de Amsterdamse escortbranche anno 2007*. Amsterdam: Eysink Smeets bv.
- Farley, M. (2004). Bad for the body, bad for the heart: Prostitution harms women even if legalized or decriminalized. *Violence Against Women*, 10(10), 1087-1125.
- Farley, M., Cotton, A., Lynne, J., Zumbeck, S., Spiwak, F., Reyes, M. E., e.a. (2003). Prostitution and trafficking in nine countries: An update on violence and posttraumatic stress disorder. *Journal of Trauma Practice*, 2(3-4), 33-74.
- Farrell, A., Pfeffer, R., & Bright, K. (2015). Police perceptions of human trafficking. *Journal of Crime and Justice*, 38(3), 315-333.
- Flight, S., & Hulshof, P. (2009). *Klanten van raamprostitutie: De vraag naar raamprostitutie in Amsterdam onderzocht*. Amsterdam: DSP-groep.
- Flight, S., Hulshof, P., Soomeren, P. van, Soorsma, P. (2006). *Evaluatie opheffing bordeelverbod: Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep/WODC.
- Franklin, A., Raws, P., & Smeaton, E. (2015). *Unprotected, overprotected: Meeting the needs of young people with learning disabilities who experience, or are at risk of, sexual exploitation*. Barkingside: Barnardo's.
- Gallagher, A.T. (2010). *The International Law of Human Trafficking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gelder, P., van, (1998). *Kwetsbaar, kleurig en schaduwrijk. Jongens in de prostitutie: Een verschijnsel van meervoud*. Amsterdam: Thela-Thesis.
- Gelder, P., van, (2011). Seksuele dienstverlening door mannen in Den Haag: Ontwikkelingen op het internet. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(3), 41-58.
- Gelder, P., van, (2014). *Boys online/Boys offline: Seksuele dienstverlening door jongens/mannen (M\$M) in Den Haag. Update internetescorts 2009-2012*. Den Haag: SHOP Den Haag.

- Gelder, P., van, & Lier, L., van, (2011). *Boys Online/Boys Offline: Seksuele dienstverlening door jongens/mannen (M\$M) in Den Haag*, 2009. Utrecht: De Graaff.
- Gemeente Amsterdam (2015). *Project eigen raam. Haalbaarheidsonderzoek: Op weg naar meer zeggenschap over werk en werkomstandigheden voor sekswerkers*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Den Haag (2015). *Kademota Prostitutiebeleid 2015-2018 (Raadsvoorstel)*. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Eindhoven (2014). *Beleidsplan mensenhandel Eindhoven*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven.
- Gemeente Hilversum (2013). *Nota mensenhandel: Aanpak uitbuiting in Hilversum*. Hilversum: Mediastad.
- Gemeente Utrecht (2012). *Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel*. Utrecht: Bestuursinformatie, Gemeente Utrecht.
- Gerritsma, G., & Wijers, M. (2003). Vrijwillige werving van prostituees over de grens. *Nemesis*, 19, 63-68.
- Goderie, M. (2014). *Controle van de prostitutie door de politie*. Apeldoorn: Onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap.
- Goderie, M. (2016). *Mensenhandel in de prostitutie. Opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken*. Apeldoorn: Onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap.
- Goderie, M., Spierings, F., & Woerds, S. ter. (2002). *Illegaliteit, onvrijwilligheid en minderjarigheid in de prostitutie een jaar na de opheffing van het bordeelverbod*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Groenestyn, M., van, (2013). *Onderzoek naar de behoeften van Hongaarse sekswerkers in Den Haag: Dienstverlening Spot46 aan Hongaarse sekswerkers*. Den Haag: Spot46.
- Groenestyn, M. van (2015). *Rapportage behoefteonderzoek terugkeerproject Hongarije*. Den Haag: Spot46/SHOP in samenwerking met Scharlaken Koord Amsterdam.
- Harris, C.L., Gleason, J.B., & Ayçiçeği, A. (2006). When is a first language more emotional? Psychophysiological evidence from bilingual speakers. In A. Pavlenko (Ed.), *Bilingual minds: Emotional experience, expression, and representation* (pp. 257-283). Bristol: Channel View Publications.
- Haveman, R. (1995). Slavernij of reguliere arbeid: Prostitutie en vrouwenhandel in internationaal perspectief. *Nemesis*, 4, 97-102.
- Haveman, R. (1998). *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*. Deventer: Gouda Quint.
- Haveman, R., & Wijers, M. (2001). Sekswerk. *Nemesis*, 6, 190-202.
- Heijden, P.G.M., van der, Vries, I., de, Böhning, D., & Cruyff, M. (2015). 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. *Forum on Crime and Society*, 8, 109-136.

- Helm, T.I., van der, (2008). *Verslag project vertrouwenspersoon voor prostituees 2005 tot en met 2007*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- Heuts, L., Tromp, E., & Homburg, G. (2012). *Doubletstraat sluiten? Een marktonderzoek naar de seksuele dienstverleningsbranche in Den Haag*. Amsterdam: Regioplan.
- Hol, F.M. (2016). Annotatie bij: EHRM 21 januari 2016, nr. 71545/12. *European Human Rights Cases (EHRC) 2016*, 6, 112.
- Holvast, N., & Meij, P., van der, (2011). De problematiek van sfeervervaging bij de bestuurlijk-strafrechtelijke aanpak van mensenhandel in de prostitutiesector. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(3), 3-16.
- Hullu, J. de, (2015). *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht* (6^e editie). Deventer: Kluwer.
- Human Rights Watch (2014). *World report 2014. Events of 2013*. New York: Human Rights Watch.
- Hummeling, T. (2015). *Verkenning naar een landelijk klachtenloket voor sekswerkers*. Geldrop: Synergenta.
- Husen, G., van, & Dijk, T., van, (2014). *In gesprek met de klant: Een onderzoek naar klanten van prostituees en hun rol bij de aanpak van misstanden*. Amsterdam: GGD Amsterdam.
- INDOORS (2012). *Outreach in indoor sex work settings: A report based on the mapping of the indoor sector in nine European cities*. Marseille: Autres Regards.
- International Labour Organization (2005). *ILO Minimum estimate of forced labour in the world*. Genève: International Labour Organization.
- International Labour Organization (2012). *ILO Global estimate of forced labour: Results and methodology*. Genève: International Labour Organization.
- International Organization for Migration (2015). *Addressing human trafficking and exploitation in times of crisis. Evidence and recommendations for further action to protect vulnerable and mobile populations*. Genève: International Organization for Migration.
- Dziuban, A. (2016). *Exploitation. Unfair labour arrangements and precarious working conditions in the sex industry*. Edinburgh: International Committee on the Rights of Sex Workers in Europe.
- International AIDS Society (2014). *Stepping up the pace. Conference summary report: 20th International AIDS conference, July 20-25, 2014, Melbourne, Australia*. Genève: International AIDS Society.
- Jakobsson, N., & Kotsadam, A. (2013). The law and economics of international sex slavery: Prostitution laws and trafficking for sexual exploitation. *European Journal of Law and Economics*, 35(1), 87-107.
- Janssen, M.L. (2007). *Reizende sekswerkers: Latijns-Amerikaanse vrouwen in de Europese prostitutie*. Apeldoorn: Het Spinhuis.

- Jonason, P.K., & Marks, M.J. (2009). Common vs. uncommon sexual acts: Evidence for the sexual double standard. *Sex Roles*, 60(5), 357-365.
- Jonge van Ellemeet, H., de, Korvinus, D., & Koster, D. (2006). Mensenhandel: De achtergronden en omtrekken van het begrip 'uitbuiting' in art. 273a Sr. *Trema*, 7, 286-290.
- Kempadoo, K. (2001). Women of color and the global sex trade: Transnational feminist perspectives. *Meridians: Feminism, Race, Transnationalism*, 1(2), 28-51.
- Ketelaars, E. (2015). Opting-in in de relaxbranche, een legitieme oplossing? *Recht der Werkelijkheid*, 36(1), 18-40.
- Klaver, J., Leun, J., van der, & Schreijenberg, A. (2013). *Vooronderzoek oneigenlijk gebruik verblijfsregeling mensenhandel*. Amsterdam: Regioplan.
- Kleijn, M. (2012). *Campo Alegre. De Nederlandse staat als pooier* (Masterscriptie). Leiden: Universiteit Leiden.
- Klerx-Mierlo, F., van, (2014). *Bejegening van getraumatiseerde slachtoffers van mensenhandel ten behoeve van coherente of consistente getuigenverklaringen. Een internationaal verkennende studie*. Tilburg: Intervict.
- Korf, D.J., Benschop, A., & Knotter, J. (2009). *Verborgene werelden: Minderjarige jongens, misbruik en prostitutie*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korf, D.J., Vliet, E., van, Knotter, J., & Wouters, M. (2005). *Tippelen na de zone. Straatprostitutie en verborgen prostitutie in Amsterdam*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Korps Landelijke Politiediensten (2008). *Schone Schijn – de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*. Driebergen: KLPD – Dienst Nationale Recherche.
- Kuppens, J., Wijk, A., van, & Nieuwenhuis, A. (2011). Onderzoek Amsterdamse prostitutiebranche: Uitbuiting en mensenhandel binnen een 'vrij beroep'. *Secondant*, 25(2), 32-37.
- Lensvelt-Mulders, G., Lugtig, P., Bos, P., Elevelt, A., Helms, A. (2016). *Aan de grenzen van het meetbare: De methodologische kwaliteit van internationale studies naar de omvang van aan prostitutie gerelateerde mensenhandel met nadruk op Noordwest Europa*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek/WODC.
- Leon, L., & Raws, P. (2016). *Boys don't cry. Improving identification and disclosure of sexual exploitation among boys and young men trafficked to the UK*. Londen: The Children's Society.
- Levy, J., & Jakobsson, P. (2014). Swedish abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers. *Criminology and Criminal Justice*, 14(5), 593-607.
- Lindenberg, K. (2014). *Prostituant en strafrecht: Quickscan van de strafrechtelijke verantwoordelijkheden van de prostituant bij mensenhandel en minderjarigheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

- Lindenberg, K. (2015). *Herinvoering van een pooierverbod? Een inventarisatie van opvattingen in het juridisch werkveld over eventuele herinvoering van een strafrechtelijk pooierverbod*. Zutphen: Uitgeverij Paris.
- Logan, T.D. (2010). Personal characteristics, sexual behaviours, and male sex work: A quantitative approach. *American Sociological Review*, 75(5), 679-704.
- Los, C. (2014). *Jongensprostitutie: de contactlegging tussen jongen en klant nader beschouwd*. Rotterdam: Politie Eenheid Rotterdam.
- Lucas, P. (2012). *Grenzen van het lichaam in sekswerk: Een onderzoek naar de belichaamde ervaringen van vrouwelijke sekswerkers in Nederland* (Masterscriptie). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Luijter, N. (2014). *Pijpen neuken 50 euro? Onderzoek naar de gemiddelde omzet van een raamprostitutie in prostitutiegebied Baekelandplein en factoren van invloed*. Regionale politie-eenheid Oost-Brabant (niet openbaar).
- Majoor, M. (2015). *Als seks werken wordt*. Amsterdam: Prostitutie Informatie Centrum (PIC).
- Mansom, M. A., van, (2014). *Feeling like a natural woman. Dutch female demand for male supply in the world of gigoism* (Masterscriptie). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Marinova, N.K., & James, P. (2012). The tragedy of human trafficking: Competing theories and European evidence, *Foreign Policy Analysis*, 8(3), 231-253.
- Marks, M.J., & Fraley, R.C., (2005). The sexual double standard: Fact or fiction? *Sex Roles*, 52(3), 175-186.
- McKeganey, N. (1994). Why do men buy sex and what are their assessments of the HIV-related risks when they do? *AIDS care*, 6(3), 289-301.
- Michiels, F. (2013). Handhavingsrecht en handhavingsbeleid. In F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (Eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland* (pp. 21-31). Deventer: Kluwer.
- Monto, M.A. (2010). Prostitutes' customers: Motives and misconceptions. In R. Weitzer (Ed.), *Sex for sale: Prostitution, pornography and the sex industry* (pp. 233-254). New York: Routledge.
- Monzini, P. (2005). *Sex traffic: Prostitution, crime and exploitation*. Londen: Zed Books.
- Movisie (2009). Factsheet Jongensprostitutie: Feiten en cijfers. Utrecht: Movisie.
- Movisie (2013). *Jongensprostitutie. Minderjarige jongens die hun lichaam exploiteren*. Utrecht: Movisie.
- Murk, J., & Wijk, J., van, (2015). *Conceptmodel Multidisciplinaire advisering aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2002). *Mensenhandel. Eerste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel. 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland. Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel. Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. Een analyse*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). *Mensenhandel: Met het oogmerk van orgaanverwijdering en gedwongen commercieel draagmoederschap*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau: Lessen uit de praktijk*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel. Mensenhandel in en uit beeld: Cijfermatige rapportage 2007-2011*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013). *Mensenhandel: Negende rapportage van de Nationaal Rapporteur*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2014). *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *De klant erbij: De strafbaarstelling van seks met 16- en 17-jarigen tegen betaling*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel in en uit beeld. Update cijfers mogelijke slachtoffers 2010-2014*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2015). *Mensenhandel: Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Monitor mensenhandel. Cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Den Haag: Nationaal Rapporteur.
- Nijkamp, R., Sijstra, M., Snippe, J., & Bieleman, B. (2014). *Verboden rood in beeld: Onderzoek naar aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*. Groningen/Rotterdam: IntraVal.

- Noteboom, F., & Dettmeijer-Vermeulen, C.E. (2015). Dossieronderzoek naar verblijfsrecht mensenhandel voor kwetsbaarste slachtoffers: Verkenning van het schrijnend pad. *Asiel- en Migrantenrecht*, 4, 155-160.
- Openbaar Ministerie/politie (2015). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014*.
- Orsouw, E., van, (2015). Al vóórdat ze ons kennen: Hoe ervaringsdeskundigheid ingezet kan worden voor de-stigmatisering van sekswerkers. *Maatwerk*, 5, 2-5.
- Oude Breuil, B.C., & Siegel, D. (2012). De autonome sekswerker: Mythe of blinde vlek? Stereotypering en de 'de-responsibilisering' in het Nederlandse prostitutiebeleid. In F. de Jong & R.S.B. Kool (Eds.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen* (pp. 139-157). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Outshoorn, J. (2004). Voluntary and forced prostitution: The "realistic approach" of the Netherlands. In J. Outshoorn (Ed.), *The politics of prostitution. Women's movements, democratic states and the globalisation of sex commerce* (pp. 185-204). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pawletta, A. (2012). *Identification of victims of human trafficking in Bulgaria, France, Greece, Romania, the Netherlands and Spain. Good Practices Report 2012*. Parijs: France Expertise Nationale.
- Persak, N., & Vermeulen, G. (2014). *Reframing prostitution: From discourse to description, from moralisation to normalisation?* Antwerpen: Maklu.
- Pettersson, T. & Tiby, E. (2003). The production and reproduction of prostitution. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 3(2), 154-172.
- Petrunov, G. (2014). Human trafficking in Eastern Europe: The case of Bulgaria. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 635(1), 162-282.
- Pitcher, J., & Wijers, M. (2014). The impact of different regulatory models on the labour conditions, safety and welfare of indoor-based sex workers. *Criminology & Criminal Justice*, 14(5), 549-564.
- Poel, A., Petronia, E., & Boon, B. (2006). *Prostituanten en hepatitis B: Onderzoek naar seksueel risicogedrag van prostituanten en kansen voor hepatitis B-preventie*. Rotterdam: IVO.
- Post, C. (2016). De lokale invulling en uitwerking van het uniforme vergunningsstelsel voor seksbedrijven. *Tijdschrift Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid*.
- Poucki, S., & Bryan, N. (2014). Vulnerability to human trafficking among the Roma population in Serbia: The role of social exclusion and marginalization. *Journal of Intercultural Studies*, 35(2), 145-162.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum Limburg (2015). *Jaarverslag 2014*. Hoensbroek: RIEC Limburg.
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum-Landelijk Informatie en Expertise Centrum (2016). *Jaarverslag 2015*. Den Haag: LIEC.

- Reid, J.A., Huard, J., & Haskell, R.A. (2015). Family-facilitated juvenile sex trafficking. *Journal of Crime and Justice*, 38(3), 361-376.
- Repetur, L., & Veenstra, J. (2010). *Vrijbuiters uitgebuit. Minderjarige jongens in de prostitutie*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Richards, T.N., & Reid, J.A. (2015). Gender stereotyping and sex trafficking: Comparative review of research on male and female sex tourism. *Journal of Crime and Justice*, 38(3), 414-433.
- Ridder-Wiskerke, M. (2012). *Cortigiana Onesta: Een blik achter de schermen van high class escort organisaties*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (niet openbaar).
- Rij, J. J. M., van, (2014). *The trafficking and sexual exploitation of native Hungarian speaking women in the Netherlands: A case study into the nature of forced prostitution and the modus operandi of organised crime groups involved in human trafficking in Europe*. Pécs: Universiteit van Pécs.
- Reuling, V. R. (2011). *Klanten van prostituees in Utrecht: De percepties en attitude van klanten ten aanzien van prostitutie en hun rol in het leven van prostituees* (Masterscriptie). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Rudman, L.A., Fetterolf, J.C., & Sanchez, D.T. (2012). What motivates the sexual double standard? More support for male versus female control theory. *Personality and Social Psychology Bulletin* 39(2), 250-263.
- Salou, D., Vriezenga, T., & Jongetjes, G. (2009). *Een onzichtbare schaduw: Jongensprostitutie in de stad Utrecht*. Utrecht: Stichting Stade.
- Sanders, T. (2008). *Paying for pleasure: Men who buy sex*. Cullompton: Willan Publishing.
- Satz, D. (2010). *Why some things should not be for sale: The moral limits of markets*. New York: Oxford University Press.
- Scoular, J. (2004). Criminalising 'punters': Evaluating the Swedish position on prostitution. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 26(2), 195-210.
- Segers, G.J.M., & Pot, J. (2013). Het normaliseren van prostitutiewerk. *Nederlands Juristenblad*, 29, 1973-1979.
- Shaver, F. (2005). Sex work research: Methodological and ethical challenges. *Journal of Interpersonal Violence*, 20(3), 296-319.
- Shibolet, T. (2014). *Being a John. A client's perspective on paying for pleasure* (Masterscriptie) Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Siegel, D. (2012). Mobility of sex workers in European cities. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 18(3), 255-268.
- Siegel, D. (2015). *Het Zandpad – closing brothels or closing eyes? Utrechtse sekswerkers na sluiting van het Zandpad*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- Siegel, D., & Wildt, R., de, (Eds.) (2016). Studies of organized crime. In *Ethical Concerns in Research on Human Trafficking*, 13. Cham: Springer.
- Smallbone, S., Marshall, W.L. & Wortley, R. (2008). *Preventing child sexual abuse. Evidence, policy and practice*. Cullompton: Willan Publishing
- Smith, N.J. (2011). The international political economy of commercial sex. *Review of International Political Economy*, 18(4), 530-549.
- Soet, M., de (2015). *Doorlaatverbod mensenhandel: Feit of fictie? Een exploratief onderzoek naar de praktijkwerking van het verbod op doorlaten met betrekking tot (grensoverschrijdende) mensenhandel* (Masterscriptie). Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Suksomboon, P. (2009). *Thai migrant women in the Netherlands: Cross-cultural marriages and families* (Proefschrift). Ede: Ponsen & Looijen bv.
- Träskman, P.O. (2009). Purchase of a sexual service. A lawful private delight or an offence? a study of criminal legislation in the Nordic countries. *Scandinavian Studies in Law*, 54, 289-303.
- United Kingdom Network of Sex Work Projects (2008). *Good practice guidance. Working with male and transgender sex workers*. United Kingdom: UK Network of Sex Work Projects.
- UNAIDS (2012). *UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work*. Genève: UNAIDS.
- UNICEF (2013). *Every Child's Birth Right: Inequities and Trends in Birth Registration*. New York: UNICEF.
- UNICEF France & UNICEF United Kingdom (2016). *Neither safe nor sound: Unaccompanied children on the coastline of the English Channel and the North Sea*. Parijs: UNICEF France.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2004). *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocol Thereto*. New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2013). *Abuse of a position of vulnerability and other "means" within the definition of trafficking in persons*. New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2014). *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2015). *Issue Paper: The Concept of 'Exploitation' in the Trafficking in Persons Protocol*. Wenen: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *Research brief: Multiple Systems Estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world*. (Based on a paper written by Jan van Dijk and Peter G.M. van der Heijden for UNODC). Wenen: UNODC

- Vanwesenbeeck, I. (2013). Prostitution push and pull: Male and female perspectives. *Journal of Sex Research*, 50(1), 11-16.
- Varma, S., Gillespie, S., McCracken, C., & Greenbaum, V.J. (2015). Characteristics of child commercial sexual exploitation and sex trafficking victims presenting for medical care in the United States. *Child Abuse & Neglect*, 44, 98-105.
- Ven, C., van der, (2014). "Het is een beroep, maar 'normaal' mag je weglaten": Onderzoek naar prostitutiebeleid in Nederland en het voorkomen van misstanden (Masterscriptie). Leiden: Universiteit Leiden.
- Verhoeven, M., & Gestel, B., van, (2013). Relaties tussen verdachten en slachtoffers en de opsporing van mensenhandel. *Cahiers Politiestudies*, 3(28), 93-108.
- Verhoeven, M., & Gestel, B., van, (2015). De liefjes van prostituees: Pooiers of partners? *Justitiële Verkenningen*, 41(4), 33-45.
- Verhoeven, M., & Gestel, B., van, (2016). Between visibility and invisibility: Sex workers and informal services in Amsterdam. *Feminist Economics*, 1-24.
- Verhoeven, M., & Straalen, E., van, (2015). *Contactmomenten tussen de overheid en prostituees*. Den Haag: WODC.
- Verhoeven, M., Gestel, B., van, Jong, D., de, & Kleemans, E. (2013). Relationships between suspects and victims of sex trafficking: Exploitation of prostitutes and domestic violence parallels in Dutch trafficking cases. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(1), 49-64.
- Verhoeven, M., Gestel, B., van, & Kleemans, E. (2013). Legale sector, informele praktijken. De informele economie van de legale raamprostitutie in Nederland. *Cahiers Politiestudie*, 29, 115-130.
- Verkerk, S. (2014). *De grens tussen illegale prostitutie en mensenhandel bij vrouwen uit Midden- en Oost-Europa: Een onderzoek naar de gelegenheden voor uitbuiting en de mogelijkheden voor een effectievere aanpak* (Masterscriptie). Leiden: Universiteit Leiden.
- Vermeulen, G. (Ed.) (2007). *Betaalseksrecht: Naar regulering of legalisering van niet-problematische prostitutie?* Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Verwijs, R., Mein, A., Goderie, M., Harreveld, C., & Jansma, A. (2011). *Loverboys en hun slachtoffers. Inzicht in aard en omvang problematiek en in het aanbod aan hulpverlening en opvang*. Utrecht: Verweij Jonker Instituut.
- Visser, J.H., Oomens, H.C.D.M., & Boerman, F.A. (2000). *Prostitutie in Nederland in 1999: De nulmeting, een jaar voor de invoering van de wet die de opheffing van het algemene bordeelverbod regelt*. Amsterdam: WODC.
- Vries, I., de, & Dettmeijer-Vermeulen, C. (2015). Extremely wanted: Human trafficking statistics. What to do with the hodgepodge of numbers? *Forum on Crime and Society*, 8, 15-36.

- Wagenaar, H., & Altink, S. (2011). *Rapportage naar aanleiding van de workshop: Decriminalisering in het prostitutiebeleid*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Wagenaar, H., & Altink, S. (2012). *Internetresearch*. Amsterdam: Sekswerkerfgoed.
- Wagenaar, H., Altink, S., & Amesberger, H. (2013). *Final report of the international comparative study of prostitution policy: Austria and the Netherlands*. Den Haag: Platform31.
- Weijnen, F. (2006). *De schaduw bedreigd: Een explorerend onderzoek naar de effecten van toezicht op mannelijke prostituees in Amsterdam*. Enschede: Universiteit Twente.
- Weitzer, R. (2012a). *Legalizing prostitution: From illicit vice to lawful business*. New York: New York University Press.
- Weitzer, R. (2012b). Sex trafficking and the sex industry: The need for evidence-based theory and legislation. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 101(4), 1337-1369.
- Wijers, M., & Albrecht, M. (2014). *Handreiking signalering mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg*. Amsterdam: Soa Aids Nederland.
- Wijers, M., & Bijleveld, L. (2014). *Evaluatie opting-in regeling in de besloten prostitutie*. Utrecht: Platform Positieverbetering Prostituees/Vereniging Vrouw en Recht Clara Wichmann.
- Wijk, A., van, Ham, T., van, Hardeman, M., & Bremmers, B. (2014). *Prostitutie in Nederlandse gemeenten: Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*. Arnhem: Bureau Beke.
- Wijk, A., van, Ham, T., van, Hardeman, M., & Bremmers, B. (2015). Gemeenten moeten zicht op verborgen prostitutie vergroten. *Secondant*, geraadpleegd van www.ccv-secondant.nl.
- Wijk, A., van, Nieuwenhuis, A., Tuyn, D., van, Ham, T., van, Kuppens, J., & Ferwerda, H. (2010). *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*. Arnhem: Bureau Beke.
- Winter, H., Struiksma, N., Huberts, S., Boxum, Ch., Snippe, J., & Sytstra, M. (2016). *De escortbranche: toezicht, handhaving en naleving*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/Pro Facto.
- Wolbers, J. (2015). *'I am a woman and I would change a lot of things. I would listen to what the sex workers want!': De ervaringen en visie van sekswerkers werkzaam in het Amsterdamse Wallengebied*. Amsterdam: Prostitutie Informatie Centrum (PIC).
- Wong, C. (2013). *Prohibition in Swedish law of the purchase of sexual service*. Lund: Universiteit van Lund (niet gepubliceerd).
- World Health Organization (2012). *Prevention and treatment of HIV and other sexually transmitted infections for sex workers in low- and middle-income countries: Recommendations for a public health approach*. Genève: World Health Organization.

Zaitch, D., & Staring, R. (2009). The flesh is weak the spirit even weaker, prostitution, clients and women trafficking in the Netherlands. In A. Di Nicola, A. Cauduro, M. Lombardi & P. Ruspini (Eds.), *Prostitution and human trafficking: Focus on clients* (pp. 67-121). New York: Springer.

Zuidema, R., Aerts, M., & Boonstra, K. (2006). *Arbeidsrecht voor prostituees? De (on)mogelijkheid van toepassing van het arbeidsrecht op arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche*. Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut.



Bijlagen

Artikel 273f Wetboek van Strafrecht (geldend vanaf: 15-11-2013)

1. Als schuldig aan mensenhandel wordt met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie gestraft:
 - 1°. degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijkheid of door dreiging met geweld of een andere feitelijkheid, door afpersing, fraude, misleiding dan wel door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, door misbruik van een kwetsbare positie of door het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming van een persoon te verkrijgen die zeggenschap over die ander heeft, werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen;
 - 2°. degene die een ander werft, vervoert, overbrengt, huisvest of opneemt, met inbegrip van de wisseling of overdracht van de controle over die ander, met het oogmerk van uitbuiting van die ander of de verwijdering van diens organen, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 3°. degene die een ander aanwerft, medeneemt of ontvoert met het oogmerk die ander in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling;
 - 4°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt of beweegt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar te stellen dan wel onder de onder 1° genoemde omstandigheden enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van arbeid of diensten of zijn organen beschikbaar stelt;
 - 5°. degene die een ander ertoe brengt zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling of zijn organen tegen betaling beschikbaar te stellen dan wel ten aanzien van een ander enige handeling onderneemt waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat die ander zich daardoor beschikbaar stelt tot het verrichten van die handelingen of zijn organen tegen betaling beschikbaar stelt, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 6°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander;
 - 7°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit de verwijdering van organen van een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat diens organen onder de onder 1° bedoelde omstandigheden zijn verwijderd;

- 8°. degene die opzettelijk voordeel trekt uit seksuele handelingen van een ander met of voor een derde tegen betaling of de verwijdering van diens organen tegen betaling, terwijl die ander de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
 - 9°. degene die een ander met een van de onder 1° genoemde middelen dwingt dan wel beweegt hem te bevoordelen uit de opbrengst van diens seksuele handelingen met of voor een derde of van de verwijdering van diens organen.
2. Uitbuiting omvat ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie, andere vormen van seksuele uitbuiting, gedwongen of verplichte arbeid of diensten, met inbegrip van bedelarij, slavernij en met slavernij te vergelijken praktijken, dienstbaarheid en uitbuiting van strafbare activiteiten.
 3. De schuldige wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien:
 - 1°. de feiten, omschreven in het eerste lid, worden gepleegd door twee of meer verenigde personen;
 - 2°. degene ten aanzien van wie de in het eerste lid omschreven feiten worden gepleegd een persoon is die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt dan wel een ander persoon is bij wie misbruik van een kwetsbare positie wordt gemaakt;
 - 3°. de feiten, omschreven in het eerste lid, zijn voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld.
 4. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft of daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is, wordt gevangenisstraf van ten hoogste achttien jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
 5. Indien een van de in het eerste lid omschreven feiten de dood ten gevolge heeft, wordt levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.
 6. Onder kwetsbare positie wordt mede begrepen een situatie waarin een persoon geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan.
 7. Artikel 251 is van overeenkomstige toepassing

B2 Het corrigeren en bijschatten van de prostitutiesectorverdeling

Deze bijlage verantwoordt op welke manier de prostitutiesectoren waarbinnen de bij CoMensha gemelde slachtoffers^M zijn uitgebuit, zijn bijgeschat (zie [Figuur 4a](#) en [Figuur 4b](#) in [Hoofdstuk 6](#)). In totaal gaat het om 4.795 slachtoffers^M van seksuele uitbuiting. Van 4.715 slachtoffers^M is zowel de herkomstregio,¹ de minder- of meerderjarigheid,² als de regionale melder³ bekend, welke drie factoren samenhangen met zowel het wel of niet invullen van de prostitutiesector,⁴ als met de prostitutiesector indien die is ingevuld.⁵ Voornoemde 4.715 slachtoffers^M zijn op basis van deze drie factoren ingedeeld in 98 subpopulaties: 4 herkomstregio's * 2 leeftijdscategorieën * 13 regionale melders = 104 subpopulaties, waarvan 6 subpopulaties nooit voorkwamen.

Een voorbeeld van 1 van de 98 subpopulaties die wel voorkomen is de subpopulatie 'Nederlandse, meerderjarige slachtoffers^M gemeld door de regionale politie-eenheid Noord-Nederland' die uit 28 slachtoffers^M bestaat.

Vervolgens is per subpopulatie gekeken naar de prostitutiesectorverdeling van de slachtoffers^M waarbij dit is ingevuld, en is deze verdeling geëxtrapoleerd naar het totaal van de slachtoffers^M binnen de betreffende subpopulatie.

Bijvoorbeeld: van 20 (71%) van de voornoemde 28 slachtoffers^M behorende tot de subpopulatie 'Nederlandse, meerderjarige slachtoffers^M gemeld door de regionale politie-eenheid Noord-

1 Nederland, EU vanaf 2004, Afrika en overige herkomstregio's.

2 Minderjarig en meerderjarig.

3 Er zijn dertien elkaar uitsluitende groepen regionale melders gevormd: politie Noord-Nederland, politie Oost-Nederland, politie Midden-Nederland, politie Noord-Holland, politie Amsterdam, politie Den Haag, politie Rotterdam, politie Zeeland-West-Brabant, politie Oost-Brabant, politie Limburg, politie overig (Landelijke Eenheid/meer dan één regionale eenheid/regionale eenheid onbekend), uitsluitend KMar en uitsluitend overige melders.

4 De herkomstregio van de slachtoffers^M hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ($\chi^2=258,206$; $df=3$; $p=0,000$; $V=0,233$; $p=0,000$). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers^M hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ($\chi^2=72,876$; $df=1$; $p=0,000$; $\varphi=-0,124$; $p=0,000$). De regionale melder hangt samen met het wel of niet invullen van de prostitutiesector ($\chi^2=770,029$; $df=12$; $p=0,000$; $V=0,401$; $p=0,000$).

5 De herkomstregio van de slachtoffers^M hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ($\chi^2=997,674$; $df=12$; $p=0,000$; $V=0,426$; $p=0,000$). De minder- of meerderjarigheid van de slachtoffers^M hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ($\chi^2=85,813$; $df=4$; $p=0,000$; $V=0,216$; $p=0,000$). De regionale melder hangt samen met de prostitutiesectorverdeling die is ingevuld ($\chi^2=722,061$; $df=48$; $p=0,000$; $V=0,313$; $p=0,000$).

Nederland' is de prostitutiesector ingevuld: 3 slachtoffers^M in de raamprostitutie, 3 slachtoffers^M in bordelen/clubs/privéhuizen, 7 slachtoffers^M in de thuisprostitutie, 5 slachtoffers^M in de escort en 2 slachtoffers^M in overige sectoren. Deze verdeling van de 20 slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector bekend is, is geëxtrapoleerd naar de totaal 28 slachtoffers^M behorende tot deze subpopulatie (in dit geval dus telkens * factor $(28/20=) 1,4$): 4,2 slachtoffers^M in de raamprostitutie, 4,2 slachtoffers^M in bordelen/clubs/privéhuizen, 9,8 slachtoffers^M in de thuisprostitutie, 7 slachtoffers^M in de escort en 2,8 slachtoffers^M in overige sectoren.

Indien echter van minder dan 20% van de slachtoffers^M binnen een subpopulatie de prostitutiesector bekend was, en deze 20% tevens kleiner was dan $n=15$, dan is de prostitutiesectorverdeling van de slachtoffers^M waarbij de prostitutiesector wel is ingevuld niet als representatief beschouwd voor de gehele subpopulatie. In dit geval is de prostitutiesector van alle slachtoffers^M behorende tot deze subpopulatie als onbekend aangemerkt, hetgeen in totaal achttien verschillende subpopulaties (bevattende 596 slachtoffers^M) betrof.

Een voorbeeld van één van deze achttien subpopulaties waarbij de prostitutiesectorverdeling als onbekend is aangemerkt, is de subpopulatie 'Nederlandse, minderjarige slachtoffers^M gemeld door de regionale politie-eenheid Oost-Brabant'. Deze subpopulatie bestaat totaal uit 109 slachtoffers^M, waarbij van slechts 2 slachtoffers^M (2%) de prostitutiesector bekend is.

Tot slot is het totaal aantal slachtoffers^M per prostitutiesector berekend, door de som te nemen van alle geëxtrapoleerde aantallen slachtoffers^M binnen de $(98-18=) 80$ resterende subpopulaties (bevattende $4.715-596=4.119$ slachtoffers^M).

Bijvoorbeeld: de geschatte 1.067 slachtoffers^M die zijn uitgebuit in de raamprostitutie (zie Figuur 4b in Hoofdstuk 6) is de optelsom van het eerder in deze bijlage berekende geëxtrapoleerde aantal van 4,2 slachtoffers^M die in de raamprostitutie zijn uitgebuit binnen de subpopulatie 'Nederlandse, meerderjarige slachtoffers^M gemeld door de regionale politie-eenheid Noord-Nederland' en de geëxtrapoleerde aantallen slachtoffers^M die in de raamprostitutie zijn uitgebuit binnen de overige 79 subpopulaties.



Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

T 070 370 4514
www.nationaalrapporteur.nl

December 2016