

**PROSTITUTIESECTOR EN  
MAXIMUMSTELSEL  
ROTTERDAM**

*1<sup>e</sup> concept*

*17-09-2012*

*Voor intern gebruik:*

*vertrouwelijk behandelen*

# INHOUDSOPGAVE

	Pagina
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergrond	1
1.2 Prostitutiebeleid Rotterdam	2
1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen	2
1.4 Onderzoeksopzet	3
1.5 Leeswijzer	7
<b>Hoofdstuk 2 Huidige situatie Rotterdam</b>	<b>9</b>
2.1 Rol gemeente	9
2.2 Rotterdams prostitutiebeleid	10
2.3 Aanbod	11
2.4 Vraag	14
2.5 Knelpunten en risico's	15
2.6 Wensen	17
<b>Hoofdstuk 3 Situatie andere gemeenten</b>	<b>19</b>
3.1 Lokaal beleid in Nederland	19
3.2 Aanbod en beleid overige G4	20
3.3 Aanbod en beleid vier regiogemeenten	24
3.4 Ideeën maximumstelsel	24
<b>Hoofdstuk 4 Ervaringen sector</b>	<b>25</b>
4.1 Exploitanten over het aanbod	25
4.2 Exploitanten over het beleid	27
4.3 Wensen van exploitanten	28
<b>Hoofdstuk 5 Conclusies</b>	<b>31</b>
5.1 Marktontwikkelingen	31
5.2 Illegaliteit	32
5.3 Maximumbeleid	33
<b>Hoofdstuk 6 Aanbevelingen</b>	<b>35</b>
→ <i>Wordt na verwerking opmerkingen 1<sup>e</sup> concept toegevoegd</i>	
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>37</b>

# 1. INLEIDING

In dit inleidende hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond van het onderzoek naar de prostitutiesector in Rotterdam, waarbij het al dan niet instellen van een maximumstelsel centraal staat. Er wordt kort aangegeven welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het Rotterdamse prostitutiebeleid. Vervolgens worden de onderzoeksvragen, de opzet en het verloop van het onderzoek beschreven.

## 1.1 Achtergrond

De gemeente Rotterdam is bezig om het huidige prostitutiebeleid uit 2000 te actualiseren. De aanleiding hiertoe is de nieuwe Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche die ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt. Naar verwachting wordt deze wet begin 2013 aangenomen.

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven en werd de bestaande gedoogsituatie in de prostitutiesector gelegaliseerd. Deze wetwijziging had als doel bij te dragen aan: het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie; de bestrijding van exploitatie van ongewenste vormen van prostitutie; de verbetering van de positie van prostituees; en de ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen. Vanaf dat moment is voor de vestiging van seks- en prostitutie-inrichtingen een vergunning nodig die door gemeenten wordt afgegeven.

### **Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche**

Onder meer uit de landelijke evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod blijkt dat een aantal oorzaken is aan te wijzen voor het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche (Daalder 2007a). De gemeentelijke en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningenbeleid alsmede het ontbreken van voldoende zicht op niet-vergunde bedrijven en bepaalde vormen van prostitutie, zoals de escortbranche en thuiswerkers, worden als de voornaamste oorzaken gezien. Het kabinet wil misstanden in de seksbranche echter wel bestrijden. Hiertoe is op 29 maart 2011 door de Tweede Kamer het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche aangenomen. Deze wet ligt nu bij de Eerste Kamer waar deze op 30 oktober 2012 is geagendeerd in eerste termijn. Als de wet wordt aangenomen kan deze op zijn vroegst per 1 juli 2013 in werking treden. De kern van het wetsvoorstel is de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. Belangrijke onderdelen van de wet zijn:

- registratieplicht;
- landelijk register prostituees en geweigerde/geschorste/ingetrokken vergunningen;
- verhoging minimumleeftijd prostituees naar 21 jaar;
- strafbaarstelling klanten van illegale prostitutie.

De registratieplicht voor alle prostituees gaat gepaard met een intakegesprek en wordt verplicht een jaar na de start van een landelijk register. Er vindt geen koppeling plaats aan de registratie van de Belastingdienst. Naast genoemde maatregelen gaat het om een aantal maatregelen en instrumenten om toezicht en handhaving te vergemakkelijken. De regie ligt in versterkte mate bij gemeenten. Vergunningen worden verleend en gehandhaafd door gemeenten die hiertoe ook ambtenaren aanstelt.

## **1.2 Prostitutiebeleid Rotterdam**

Overeenkomstig de landelijke uitgangspunten heeft de gemeente Rotterdam op 22 juni 2000 het integrale Rotterdamse prostitutiebeleid vastgesteld. Het Rotterdamse beleid kent drie uitgangspunten: bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat; positieverbetering van de prostituee; en bestendigen bestaande situatie, behoudens uitwassen. In 2000 is daarbij gesteld dat op dat moment voornamelijk uitsluitend bestaande inrichtingen voor een vergunning in aanmerking komen. De gemeente wilde een ongebreidelde groei van het prostitutieaanbod voorkomen en oordeelde dat met het bestaande aanbod zowel getalsmatig als qua spreiding een redelijk stabiel evenwicht was bereikt.

In de nieuwe prostitutiewet wordt het voor gemeenten (binnen de wettelijke mogelijkheden) onder andere vrijgestaan om een zogenoemd maximumbeleid met betrekking tot het aantal toegestane seksbedrijven in te voeren. Een onderdeel van de actualisatie van het Rotterdams prostitutiebeleid is dan ook het al dan niet invoeren van een maximumbeleid. Om dit goed te kunnen afwegen wil de gemeente weten in hoeverre ondernemers behoefte hebben aan het starten van een seksbedrijf in Rotterdam. Het betreft een onderzoek dat zich met name op de marktkant van seksgerelateerde bedrijven richt.

## **1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen**

Het onderzoek heeft de volgende vijf **doelstellingen**:

1. De (mate van) behoefte naar (meer) seksgerelateerde bedrijven in Rotterdam.
2. Informatie om een eventueel maximumbeleid voor seksgerelateerde bedrijven in Rotterdam te bepalen.
3. Een vergelijking van het prostitutieaanbod en het maximumbeleid in de G4 en de regiogemeenten.
4. De invloed van de economie op de prostitutiesector.
5. De visie en inzichten van de onderzoekers op marktwerking en de effecten daarvan in de prostitutiesector.

De primaire **onderzoeksvragen** zijn gecategoriseerd in drie onderwerpen<sup>1</sup>:

#### *Marktontwikkeling*

1. Hoe verhoudt het aantal (huidige) vergunningen in Rotterdam zich tot het aantal exploitanten, het aantal type inrichtingen en het aantal werkzame prostituees? Volstaat het huidige aanbod qua omvang en type inrichting zich tot de vraag?
2. Vinden er verschuivingen van type activiteit (locatiegebonden/niet-locatiegebonden, escort, seksbioscoop, parenclubs et cetera) plaats in deze sector als gevolg van de economische ontwikkelingen?
3. Wat zeggen andere onderzoeken over de marktwerking in deze sector? Wat zijn de aanbevelingen van het onderzoeksbureau?
4. Is er bereidheid bij ondernemers om te ondernemen in de vergunde sekssector? Wat is de reden hiervoor? Welke vormen zou men willen exploiteren (pandgebonden/niet-pandgebonden; type seksinrichting)?

#### *Illegaliteit*<sup>2</sup>

5. Is er een relatie tussen het huidige Rotterdamse legale aanbod en illegale activiteiten? Zo ja, is hierin een trend te zien na tien jaar?
6. Hoe ontstaan deze illegale activiteiten en wat zijn de beweegredenen om illegaal te exploiteren in Rotterdam?
7. Wat is de omvang van deze illegale activiteiten in Rotterdam?

#### *Maximumbeleid*

8. Hoe ziet het maximumbeleid van de overige G4 en regiogemeenten er uit? Zit daar ruimte om te groeien (aantal seksinrichtingen) en wordt daar gebruik van gemaakt (nieuwe aanvragen/verleende vergunningen)?
9. Wat zijn de voor- en nadelen van het vaststellen van een maximumbeleid? Welke consequenties kan het al dan niet vaststellen van een maximumbeleid hebben voor de doelstellingen van het beleid?

## **1.4 Onderzoeksopzet**

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot en met september 2012. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een document- en literatuurstudie uitgevoerd. Verder hebben gesprekken met betrokken ambtenaren, lokale experts en exploitanten van Rotterdamse seksinrichtingen informatie voor deze vragen opgeleverd. Zoals hiervoor gesteld zijn de vragen 5, 6 en 7, door de beschikbare

---

<sup>1</sup> Voor de overzichtelijkheid is de volgorde van de oorspronkelijke onderzoeksvragen enigszins aangepast.

<sup>2</sup> Deze vragen hebben betrekking op het illegale aanbod en worden in dit onderzoek indicatief beantwoord. Voor een goed inzicht in het illegale aanbod is uitgebreid veldwerk nodig. Het opsporen en het winnen van vertrouwen van de juiste contactpersonen kost relatief veel tijd, hetgeen binnen de gestelde kaders (vraagstelling, periode en budget) niet mogelijk is. Daarom komt uit het onderzoek een indicatief beeld naar voren van het illegale aanbod.

tijdperiode en het budget, alleen indicatief. Met indicatief wordt bedoeld dat in ieder geval indicaties kunnen worden gegeven van de mate waarin zich illegaliteit voordoet en of zich hierin ontwikkelingen hebben voorgedaan. Het beeld hierover is gebaseerd op de informatie uit de beschikbare documenten, de gesprekken met exploitanten en overige sleutelinformanten (onder meer de politie) en beschikbare politiegegevens. Op de werkwijze wordt hieronder nader ingegaan.

### **Document- en literatuurstudie**

Om de vragen 2, 3 en 4 te beantwoorden is een document- en literatuurstudie uitgevoerd. Met de documenten van de G4 gemeenten en regiogemeenten is inzicht verkregen in het daar gevoerde beleid. Met behulp van de literatuurstudie is nagegaan welke verschuivingen zich als gevolg van de economische ontwikkelingen hebben voorgedaan, terwijl dit ook een beeld oplevert over marktwerking uit andere onderzoeken. Er zijn onderzoeksrapporten, maar ook notities en rapportages van bij de prostitutie betrokken organisaties bestudeerd. Verder is hierbij ook geput uit de door ons zelf uitgevoerde onderzoeken naar en in de prostitutiesector, waarin ook de marktwerking onderwerp is geweest (zie onder andere Biesma e.a. 2006, Tromp e.a. 2009 en Biesma e.a. 2010).

Met behulp van documenten van de gemeente Rotterdam, zoals de lijsten met vergunde seksinrichtingen van de afgelopen jaren, is inzicht verkregen in de ontwikkelingen binnen Rotterdam naar vergunde prostitutievorm. Naast het (deels) beantwoorden van de vijfde onderzoeksvraag heeft dit ook de benodigde informatie opgeleverd waarmee een kader voor het beantwoorden van de overige onderzoeksvragen is verkregen. Dergelijke basale informatie is gebruikt om de huidige stand van zaken en veranderingen die zich hierin hebben voorgedaan te kunnen beschrijven en toekomstige ontwikkelingen te kunnen schetsen. Ook vraag 6 is deels beantwoord via literatuuronderzoek.

### *Internet*

Om het aanbod van illegale prostitutie nader in kaart te kunnen brengen heeft een quick scan van het internet plaatsgevonden. Naast advertenties in de regio Rotterdam – waarbij onder andere is nagegaan of de adverteerders al dan niet aan een vergunde inrichting zijn verbonden – zijn fora van prostituanten bezocht. Op de fora wisselen klanten van prostituees hun ervaringen uit. Door te screenen op signalen van illegaliteit (prostituees werken met tegenzin, pooiers of vriendjes hangen in de buurt rond en dergelijke) ontstaat een beeld van de mate waarin en de wijze waarop zich illegaal aanbod voordoet.

### *Registratiegegevens*

Ten slotte zijn bij dit onderdeel registratiegegevens opgevraagd. Aangezien een analyse van alle registraties omtrent prostitutie bij de regiopolitie te tijdrovend is, is gekozen voor een analyse van de bestuurlijke rapportages. De gemeente Rotterdam schrijft prostituees of exploitanten die zonder vergunning werkzaam zijn of anderszins de regelgeving overtreden hierop aan. De gemeente is hiertoe in staat dankzij meldingen van de politie. Zo controleert de politie bijvoorbeeld escorts. Er wordt een

afsprake gemaakt met een prostituee, waarna de politie controleert of zij voor een vergund escortbedrijf werkzaam is, ze legaal in Nederland verblijft en/of legaal in Nederland werkzaam is. Deze bestuurlijke rapportages zijn doorgenomen voor de jaren 2010, 2011 en de eerste helft van 2012.

### **Interviews sleutelinformanten**

Er hebben 28 interviews plaatsgevonden met verschillende sleutelinformanten. Zij zijn onderverdeeld naar ambtenaren, exploitanten en lokale experts. Ondanks dat het veldwerk tijdens de zomerperiode werd uitgevoerd is het bij vrijwel alle onderdelen gelukt om bij voldoende informanten informatie te verzamelen.

#### *Ambtenaren*

De beleidsambtenaren van Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht zijn benaderd voor een gesprek, evenals de ambtenaren van de regiogemeenten Capelle aan den IJssel, Lansingerland, Schiedam en Spijkenisse.<sup>3</sup> Tijdens de gesprekken is ingegaan op de lokale ontwikkelingen de afgelopen jaren, alsmede de bestuurlijke wensen en (on)mogelijkheden ten aanzien van het prostitutiebeleid en de al dan niet opgedane ervaringen met een maximumbeleid. Tevens is hen verzocht relevante documenten te verstrekken. Met deze onderzoeksactiviteit is onderzoeksvraag 2 beantwoord en is informatie verkregen voor het beantwoorden van de vragen 3 en 6.

#### *Exploitanten*

Verder zijn gesprekken gevoerd met 14 Rotterdamse exploitanten van seksinrichtingen (tabel 1.1). Dit is de belangrijkste bron voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1. Daarnaast heeft het input opgeleverd voor de vragen 3, 5, 6, 7 en 8. Er is onder de exploitanten gericht gezocht naar enkele ondernemers die reeds hebben aangegeven een nieuwe c.q. extra vergunning te willen. Met deze exploitanten is besproken of en waarom zij hun aanbod zouden willen uitbreiden. De gesprekken met exploitanten hebben verder een redelijk goed beeld opgeleverd van de verschuivingen in de markt, en van ontwikkelingen in het aanbod aan prostituees. Ook is met hen gesproken over omvang en aard van illegale aanbieders in hun werkgebied c.q. sector. De exploitanten hadden, zoals ook tijdens onze eerdere onderzoeken in de seksbranche is gebleken, nauwelijks bezwaar tegen het verlenen van medewerking aan het onderzoek.

**Tabel 1.1 Verdeling respons exploitanten naar soort inrichting**

Soort inrichting	Aantal respondenten
Grote seksclub	4
Kleine seksclub	1
SM studio	1
Uurhotel	1
Privehuis	4
Escort	3
Sekswinkel	1
Totaal	14

<sup>3</sup> De vier regiogemeenten zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd.

### *Lokale experts*

Aanvullende informatie - met name ten aanzien van onderzoeksvragen 1, 3, 5, 6, 7, 8 en 9 – is verkregen in gesprekken met in totaal 11 (lokale) professionals die de prostitutie markt in Rotterdam goed kennen. Er zijn gesprekken gevoerd met een belangenvertegenwoordiger van de exploitanten (VER), de GGD, Humanitas Prostitutie Maatschappelijk Werk, het RIEC, wijkagenten en het Controleteam Prostitutie en Mensenhandel (CPM). De experts zijn bevraagd op onder meer de ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van prostitutie in relatie tot de economische ontwikkelingen, verschuivingen in vraag en aanbod, ontwikkelingen in het illegale aanbod en eventuele relaties daartussen. Ook hun mening over een eventueel maximumstelsel is aan bod gekomen.

### *Resumé*

Hieronder wordt aangegeven van welke onderzoeksactiviteiten gebruik is gemaakt om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Schema 1.1 Activiteiten per onderzoeksvraag

	Literatuur- en document-studie	Gesprekken ambtenaren	Gesprekken exploitanten	Gesprekken experts
1. Bereidheid te ondernemen			X	X
2. Maximumbeleid overige G4 en regio	X	X		
3. Verschuivingen type activiteit	X	X	X	X
4. Andere onderzoeken over marktwerking	X			
5. Verhouding vergunningen, exploitanten, type inrichting, prostituees	X		X	X
6. Voor- en nadelen maximumbeleid	X	X	X	X
7. Relatie legaal en illegaal	X		X	X
8. Ontstaan en beweegredenen illegaal aanbod	X		X	X
9. Omvang illegaal aanbod	X		X	X

### *Analyse en rapportage*

In dit onderzoek is een groot deel van de informatie verzameld bij exploitanten. Bij de analyse en duiding van bij hen verzamelde informatie wordt rekening gehouden met het feit dat deze respondenten zelf belanghebbende zijn. Een opmerking van een exploitant van een klein privehuis dat er ‘...in de huidige markt geen ruimte is voor meer clubs...’, die vervolgens zijdelings opmerkt dat ze ‘...niet zitten te wachten op meer concurrentie in moeilijke tijden’ wordt bijvoorbeeld anders gehoord dan de tegengestelde opmerking ‘...er is nog wel ruimte...’ van een clubeigenaar die zegt dat ‘...de zaken niet zo goed gaan’. Antwoorden van respondenten worden steeds in de context geanalyseerd om de betrouwbaarheid ervan te maximaliseren. Jarenlange



ervaring van onze onderzoekers in deze branche draagt eraan bij dat deze duiding snel en adequaat kon worden uitgevoerd.

Daarnaast is bij de analyse van de gegevens gebruik gemaakt van triangulatie (driehoeksmeting). Door triangulatie van de onderzoeksgegevens wordt een breder en completer beeld van de prostitutiebranche verkregen. De interne validiteit wordt door het toepassen van verschillende methoden en technieken vergroot. De verzamelde informatie uit de verschillende bronnen wordt apart geanalyseerd en gerelateerd. Het aan elkaar relateren kan drie resultaten hebben: resultaten convergeren, complementeren of divergeren. Wanneer sprake is van convergentie en de resultaten derhalve overeenstemmen, is er sprake van wederzijdse validering. Wanneer de resultaten complementair zijn, is er sprake van een breder en completer beeld. Bij divergentie komen de resultaten niet overeen en worden ze nogmaals aan de betrokkenen voorgelegd om de geconstateerde divergentie, dat mogelijk een schijndivergentie betreft, te kunnen duiden en zo mogelijk verklaren.

## **1.5 Leeswijzer**

*→ Wordt toegevoegd na verwerking van de opmerkingen op het 1<sup>e</sup> concept*



## **2. HUIDIGE SITUATIE ROTTERDAM**

In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie in de prostitutiebranche in Rotterdam beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de (veranderde) rol van de gemeente en haar samenwerkingspartners. Vervolgens worden de vraag en het aanbod aan prostitutie weergegeven, gevolgd door enkele knelpunten in de huidige situatie in de branche. Afgesloten wordt met enkele wensen van sleutelinformanten die bij de Rotterdamse prostitutiesector betrokken zijn.

### **2.1 Rol gemeente**

Sinds de opheffing van het bordeelverbod in 2000 hebben gemeenten in het prostitutiebeleid een belangrijke rol gekregen. Gemeenten hebben vanaf dat moment een regierol en worden hierin gestimuleerd en ondersteund. De handreiking van de Taskforce Mensenhandel, uitgebracht door de VNG, is een voorbeeld van een instrument waarvan gemeenten gebruik kunnen maken. In deze handreiking wordt gesproken over het doel om gemeenten te ‘verleiden’ uniforme maatregelen te treffen (Hendriks en Corsel 2009). De handreiking is gericht op handhaving in de legale, vergunde sector.

De afgelopen tien jaar hebben gemeenten in wisselende mate en met wisselend succes de regierol langzamerhand daadwerkelijk op zich genomen. De stuurgroep Handhaven op Niveau heeft, toen er onduidelijkheden bleken te bestaan over de rol van de politie, vastgesteld dat de planningsverantwoordelijkheid voor handhavingstaken volledig bij het lokaal bestuur dient te liggen. In de handreiking wordt geadviseerd om een gemeentelijke ketenregisseur aan te stellen, aangezien de seksinrichtingen in de praktijk te maken hebben met diverse controlerende instanties (GGD, politie, Bouwen Woningtoezicht, Arbeidsinspectie, Belastingdienst). Verder wordt aangegeven dat de Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC), die onder het gezag van het korpsbeheer vallen, gemeenten (zullen) ondersteunen en adviseren bij het inzetten van het bestaande instrumentarium in zowel het Bestuursrecht als de Wet BIBOB bij het afhandelen van aanvragen van vergunningen voor seksinrichtingen. Om tot de meest effectieve aanpak te komen zal het RIEC nauw samen moeten werken met onder andere het openbaar bestuur, het Openbaar Ministerie, de politie en de Belastingdienst.

#### **Samenwerking met ketenpartners**

De aanpak onder regie van de gemeente vraagt een nauwe samenwerking met kernpartners. In een onderzoek van Walraven (2009) is te zien dat deze samenwerking enkele jaren geleden nog niet vanzelfsprekend was. Onderling overleg vond toen nog vrij beperkt, ad-hoc en vaak informeel plaats. Wel spreekt Walraven al wel van een toegenomen bewustwording dat gezamenlijk optrekken noodzakelijk is. Bij controlerende instanties als de GGD was er ten tijde van dat onderzoek nog geen

sprake van uniformiteit door de vrij grote beleidsvrijheid. Dit leidde tot onvrede en zelfs het staken van controles. Gemeenten stonden nog vrij ver af van de branche zelf. Er was dan ook behoefte om de branche meer te betrekken bij de beleidsontwikkelingen. Het besef groeide dat dit nodig is voor het creëren van draagvlak voor de uitvoering van het beleid. Ons onderzoek kan er aan bijdragen om ook de stem van de branche te horen en er rekening mee te houden bij de verdere ontwikkeling van Rotterdams beleid.

## **2.2 Rotterdams prostitutiebeleid**

In het voorgaande hoofdstuk is het Rotterdams prostitutiebeleid kort geschetst. In de interviews met diverse sleutelinformanten komt naar voren dat het huidige Rotterdamse beleid gedateerd is en met de invoering van de landelijke kaderwet vernieuwing behoeft. Met name nieuwe bedrijven hebben nu weinig mogelijkheden zich op de legale markt te vestigen. Hoewel dit niet expliciet zo wordt genoemd, hanteert Rotterdam feitelijk een maximum- of een uitsterfbeeld. Ook sleutelinformanten die wij hebben geïnterviewd gebruiken deze term. Er werd in het begin van deze eeuw in Rotterdam bepaald dat alleen op locaties van de reeds voor 1 februari 2001 bestaande seksinrichtingen vergunningen verleend konden worden. De mening dat Rotterdam feitelijk al jaren een maximumbeleid hanteert wordt breed gedeeld. Niet alleen wordt het beleid in de gevoerde interviews als zodanig gekwalificeerd, maar ook wordt Rotterdam regelmatig als voorbeeld genoemd in (onderzoeks-)rapportages over lokaal prostitutiebeleid.<sup>4</sup>

In de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) wordt in Rotterdam de term *seksinrichting* gebruikt en ruim gedefinieerd, waardoor zowel prostitutiebedrijven als seksbedrijven waar geen prostitutie wordt bedreven er onder vallen. De ruime bepaling wordt bijvoorbeeld gebruikt om zo de vergunning te onthouden aan een gaysauna, omdat deze in afgesloten ruimtes met matrassen klanten gelegenheid bood er seks met elkaar te hebben. Vermeulen (2007) plaatst in zijn overzichtsstudie enkele kritische kanttekening bij het Rotterdamse prostitutiebeleid. Hij geeft aan dat de APV veel begrippen bevat die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Als voorbeeld noemt hij dat in de APV gesteld wordt dat de exploitant en/of beheerder in enig opzicht 'van slecht levensgedrag' mag zijn. Verder heeft de burgemeester een uitgebreid arsenaal aan weigeringsgronden waaruit hij kan putten. Tien jaar geleden achtte de gemeente het noodzakelijk een dergelijk terughoudend beleid te voeren, om er voor te kunnen zorgen dat de vraag naar en het aanbod aan prostitutie in evenwicht bleven.

### **Controle en handhaving**

Controles van vergunde seksbedrijven worden uitgevoerd door het CPM (Controleteam Prostitutie en Mensenhandel) van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond. Dit team richt zich primair op mogelijke signalen van mensenhandel en het werken onder dwang. De naleving van vergunningvoorwaarden wordt niet door het CPM

---

<sup>4</sup> Zie Vermeulen e.a. (2007), Braam e.a. (2000).

gecontroleerd. Het CPM richt zich verder met name op de controle van de vergunde bedrijven. Het opsporen van illegale seksbedrijven heeft een lagere prioriteit.<sup>5</sup> Het CPM geeft de signalen van mensenhandel, minderjarigheid, illegaliteit en/of dwang door aan de gemeente, tenzij het slechts ‘vermoedens’ betreft. Ook (niet vergund) thuiswerk wordt gecontroleerd. Thuiswerkers worden gecontroleerd op basis van de gevonden advertenties (en adverteren maakt dit werk in principe illegaal), maar alleen bij adverteren op grotere schaal wordt het als illegaal betiteld. Het CPM is sinds kort bevoegd namens de gemeente een waarschuwing te geven aan illegaal werkende thuiswerkers.

Het opsporen van illegaal aanbod is voor het CPM steeds moeilijker. Rond 2005-2006 was de sector nog niet zo voorbereid op de controles, maar inmiddels is dat wel het geval. Sommige sectoren zijn heel lastig te controleren. Respondenten noemen in dit verband de escort en illegale animeerbars als belangrijkste voorbeelden. De bars waarschuwen elkaar waarschijnlijk direct wanneer het CPM komt controleren, waardoor alleen controle van de eerste bar effectief kan zijn.

#### *Bestuurlijke rapportages*

→ *Wordt momenteel aan gewerkt en in de volgende versie verwerkt.*

## **2.3 Aanbod**

Hieronder wordt nader ingegaan op het aanbod aan prostitutie in Rotterdam. Achtereenvolgens wordt het legale en het illegale aanbod beschreven.

### **Legaal aanbod**

Het legale aanbod bestaat in principe uit aanbod van prostitutie waarvoor geen vergunning nodig is (denk aan individueel werkende thuiswerkers die niet breed reclame maken, alleen werken en in hun eigen woning werkzaam zijn) en de vergunde inrichtingen.

#### *Vergunningen*

Het aantal vergunde seksinrichtingen is gedaald van 87 in 2000 naar 73 in 2003 en 64 in 2005 (Goderie e.a. 2006). Uit het overzicht van de vergunningen anno 2012 van de gemeente blijkt dat er op dat moment 79 vergunningen zijn. Overigens blijken niet alle vergunde inrichtingen ook daadwerkelijk operationeel te zijn. In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de vergunde seksbedrijven.

---

<sup>5</sup> Daalder (2007) geeft vijf jaar geleden ook al aan dat in Nederland het capaciteitsbeslag door controles op vergunde bedrijven de opsporing van signalen van mensenhandel in niet-vergunde bedrijven hindert.

Tabel 2.1 Legaal vergund aanbod prostitutie per juni 2012 (in aantallen vergunningen)<sup>6,7</sup>

	Rotterdam	Regiogemeenten
Seksclub	10	0
SM studio	2	1
Uurhotel	4	0
Privéhuis	15	1
Escort	31	1
Erotische massagesalon	14	0
Totaal	76	3

Bron: gemeente Rotterdam, bewerking INTRAVAL

Het aanbod in de regio is zeer klein en beperkt zich tot één vergunning voor een privéhuis, één escortvergunning en één vergunning voor een SM-studio. Het aanbod in de gemeente Rotterdam is verdeeld over escortbedrijven (31), privéhuizen (15), erotische massagesalons (14) en seksclubs (10). Er is geringer vergund aanbod op het vlak van uurhotels (4) en SM-studio's (2).

In het aanbod in brede zin (inclusief seksinrichtingen waar geen prostitutie wordt aangeboden) ontbreekt volgens de geïnterviewden raamprostitutie, een parenclub en aanbod op het vlak van homoprostitutie. Animeerbars worden nu niet vergund. Het blijkt in de praktijk erg lastig te zijn om aan te tonen of er in de animeerbars sprake is van prostitutie.

#### *Ontwikkeling omvang legaal aanbod*

→ In deze subparagraaf wordt verwezen naar een rapport van het RIEC dat niet openbaar is. We hebben deze verwijzingen vooralsnog opgenomen, omdat ons rapport waarschijnlijk niet openbaar wordt. Wanneer dit wel het geval zal zijn, moeten deze verwijzingen worden weggehaald tenzij het RIEC toestemming geeft voor vermelding.

Om een indicatie te krijgen van de omvang van het legale aanbod volstaat het aantal vergunningen niet. Er moet gekeken worden naar het aantal prostituees dat in de loop van de jaren werkzaam is geweest in Rotterdam. Hierover worden uiteenlopende cijfers genoemd, terwijl beschikbaar cijfermateriaal en de beoordeling door sleutelinformanten ook niet overeen komen. Er zijn de afgelopen jaren in ieder geval twee serieuze pogingen gedaan om de omvang in kaart te brengen. Voor een uitgebreide uitleg over de methode en de door onderzoekers zelf geplaatste kanttekeningen hierbij wordt verwezen naar de bronnen (dit zijn Goderie e.a. 2006 en het RIEC 2011). Het Verwey-Jonker instituut schatte dat in 2005 *op enige dag* in totaal circa 350 prostituees werkzaam waren binnen het legale aanbod van de gemeente Rotterdam, exclusief de thuiswerkende prostituees. Het RIEC schatte het totaal aantal legaal werkende prostituees in de gehele regio Rotterdam-Rijnmond in

<sup>6</sup> In deze tabel zijn de escortvergunningen van ondernemingen die ook een ander aanbod hebben (zoals een seksclub) apart opgenomen. Het aantal exploitanten ligt derhalve lager dan het aantal vergunningen.

<sup>7</sup> Vergunningen voor sekswinkels en sauna's zijn niet in deze tabel opgenomen.

2011 juist flink hoger, namelijk op ruim 500.<sup>8</sup> In de RIEC-schatting zijn prostituees die voor verschillende exploitanten werken dubbel geteld, dus deze zouden er nog vanaf moeten worden getrokken. Verder gaat het in de RIEC-schatting om *prostituees die bij een exploitant werkzaam* zijn, zodat ook hierbij zelfstandig thuiswerkende prostituees niet zijn meegeteld. Wanneer dit vergelijkbaar wil zijn met het aantal prostituees dat *op enige dag* werkzaam is (zoals door Goderie gedefinieerd) dan zal dit aantal lager zijn. Op enige dag werkt immers slechts een deel van de geschatte ruim 500 prostituees.<sup>9</sup> De schatting van het Verwey-Jonker zou dus gezien het vrij groot aantal thuiswerkers flink hoger dan 350 liggen en die van het RIEC ruim vijf jaar later op een getal lager dan 500. Op basis van deze schattingen kan zeker geen conclusie worden getrokken over de ontwikkeling in de tijd, al was het alleen al omdat de gebruikte methoden verschillen. We kunnen wel voorzichtig stellen dat de beide cijfers na correcties een redelijk vergelijkbare omvang laten zien.

Ook de sleutelinformanten is gevraagd naar een beoordeling van de omvang van het legaal vergund aanbod. Geen van de respondenten heeft een toename gezien, terwijl enkelen aangeven dat er sprake is van een daling van het aantal prostituees. De geïnterviewde exploitanten zijn vrijwel unaniem van mening dat het aanbod is gedaald (enkelen spreken over een halvering). Op basis hiervan kan worden verondersteld dat de door Verwey-Jonker en het RIEC uitgevoerde schattingen waarschijnlijk te maken hebben met te grote onbetrouwbaarheidsmarges. Op grond van het feit dat een meerderheid van de sleutelinformanten dagelijks in of met de sector werkt, zijn zij waarschijnlijk beter in staat een oordeel te geven over de ontwikkelingen in de omvang dan de tot nu toe toegepaste onderzoeksmethoden. De cijfers geven alleen een grove indicatie van de bandbreedte waarbinnen de aantallen prostituees waarschijnlijk zullen liggen, zonder dat de getalsmatige ontwikkeling in de tijd erop kan worden gebaseerd.

Als de omvang van het vergund aanbod wordt gezien vanuit de factor locatiegebondenheid, dan blijkt dat er in 2012 nog 45 seksbedrijven actief zijn (het totaal minus escortbedrijven). Dit lag tien jaar geleden nog ongeveer op het dubbele (circa 80).

### **Illegaal aanbod**

In het door Verwey-Jonker in 2006 gepubliceerde onderzoek werd ook beoogd het illegale aanbod in Rotterdam in kaart te brengen. Het onderzoek bleef beperkt tot de signalen van mensenhandel. Het cijfer van 450 werd genoemd als schatting van de illegale sector, maar in het rapport is dit cijfer op geen enkele manier onderbouwd, waardoor er geen of weinig waarde aan kan worden gehecht. In het rapport werd aangegeven dat de illegale sector tenminste zo groot was als de legale sector. Op basis van een beoordeling van signalen van mensenhandel werd in het onderzoek verder

---

<sup>8</sup> De schatting is uitgevoerd op basis van raadplegen van 39 exploitanten die het aantal werkzame prostituees noemt. En extrapolatie van dit totaal (304) naar de overige 32 exploitanten die hierover niets willen zeggen. Er resulteert een geschat aantal van 538.

<sup>9</sup> De prostituees werken doorgaans immers geen zeven dagen per week.

geconstateerd dat in de periode 2000-2006 in versterkte mate sprake was van verplaatsingseffecten van de legale naar de illegale sector (Goderie e.a. 2006). Dit staat in contrast met een eerdere bevinding van Goderie in een ander onderzoek uitgevoerd direct na opheffing van het bordeelverbod. Destijds - in 2002 - zagen Rotterdamse hulpverleners volgens de onderzoekers juist een halvering van het aanbod in de illegale sector in Rotterdam (Goderie e.a. 2002). Het aanbod zou direct na de opheffing van het bordeelverbod zijn gedaald van ongeveer 200 naar ongeveer 100 clubs en andere adressen. Daalder (2007b) betoogt dat in het algemeen in Nederland weliswaar verplaatsingen het gevolg waren van de opheffing van het bordeelverbod, maar dat dit niet leidde tot een grootschalige vlucht in de illegaliteit.

Op basis van de interviews en documenten kan worden vastgesteld dat de mening dat de omvang van het illegale aanbod de afgelopen jaren is gegroeid, breed wordt gedeeld. Het aanbod aan illegale escort is volgens respondenten erg groot. Respondenten van het CPM menen dat de totale omvang van illegaal thuiswerk en illegale escort vergelijkbaar (en deels ook overlappend) is. Verder wordt aangegeven dat het aantal animeerbars is teruggelopen van zes naar twee á drie. Uit ons onderzoek blijkt dat straatprostitutie nog maar incidenteel wordt aangetroffen in Rotterdam. Uit zowel de registraties als uit gesprekken met politiemedewerkers blijkt dat er door de politie geen enkel signaal van straatprostitutie is gesignaleerd. Vanuit de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) wordt aangegeven dat men hierop slecht zicht heeft, maar dat incidenteel nog bij de Binnenweg en in Zuid wordt getippeld. In ieder geval is van overlast door straatprostitutie geen sprake. De afgelopen jaren zijn massagesalons waar illegaal prostitutie wordt bedreven in opkomst. Recent zou met name in Thaise massagesalons de klandizie teruglopen, terwijl de illegale Chinese salons verder in opkomst zouden zijn. Verder ziet het CPM een toename van het aantal (met name bij illegaal aanbod vanuit woningen) aangetroffen minderjarige prostituees in Rotterdam.

### *Quickscan internet*

Om het aanbod van niet vergunde prostitutie enigszins in kaart te kunnen brengen heeft een quickscan op het internet plaatsgevonden. Voor een uitgebreid(er) inzicht in het (niet vergunde) aanbod via internet is meer tijd nodig, maar het is wel mogelijk om met behulp van een quickscan een indruk te geven van de omvang van het aanbod. Er zijn tientallen advertentiewebsites aangetroffen op het internet, waaronder zowel betaalde als gratis toegankelijke websites.<sup>10</sup> Op vrijdag 10 augustus is het aantal advertenties geturfd op drie grote websites waar prostituees zich aanbieden (waaronder twee gratis toegankelijke websites en één betaalde website).<sup>11</sup> Op deze dag zijn bijna 300 vrouwen en mannen aangetroffen die Rotterdam tot hun werkgebied

---

<sup>10</sup> Op betaalde websites dient de klant te betalen voor de bemiddeling. Nadat een vergoeding is overgemaakt krijgt de klant toegang tot de contactgegevens van de dame c.q. heer naar keuze. Bij de gratis websites hoeft de klant geen vergoeding te betalen voor bemiddeling en staan de contactgegevens in de advertentie.

<sup>11</sup> Er is gecorrigeerd op overlap tussen de drie websites. Sommige sekswerkers zijn namelijk op twee of drie websites aangetroffen. Deze prostituees zijn maar één keer meegeteld.



rekenen.<sup>12</sup> De meerderheid hiervan lijkt niet verbonden te zijn aan een vergunde seksinrichting. Het overgrote deel (88%) van de prostituees dat zich aanbiedt op de drie websites is vrouw (zie tabel 2.2). Verder biedt in 4% van de advertenties een man zijn seksuele diensten aan, terwijl 8% van de sekswerkers transseksueel is.

Tabel 2.2 Aantal sekswerkers dat zich op vrijdag 10 augustus aanbiedt op (één van de) drie grote websites, onderverdeeld naar geslacht (n=292)

Geslacht	Percentage
Vrouw	88
Man	4
Transseksueel	8
Totaal	100

In 44% van de advertenties staat vermeld dat thuisontvangst mogelijk is, terwijl 24% escort aanbiedt (tabel 2.3). Daarnaast is bij 46% van de advertenties niet duidelijk of er sprake is van thuisontvangst of escort.

Tabel 2.3 Aantal sekswerkers dat zich op vrijdag 10 augustus aanbiedt op (één van de) drie grote websites, onderverdeeld naar type aanbod (n=292), meerdere antwoorden mogelijk<sup>13</sup>

Thuis/escort (n=292)	Percentage
Thuis	44%
Escort	24%
Onbekend	46%

## 2.4 Vraag

→ De tekst in deze paragraaf wordt in de volgende versie toegevoegd.

## 2.5 Knelpunten en risico's

In deze paragraaf komen enkele knelpunten en risico's aan bod omtrent de huidige situatie in Rotterdam.

### Aanbod

Het is momenteel voor exploitanten zeer lastig tot onmogelijk een nieuw seksbedrijf in Rotterdam te beginnen. Vanuit de wens om vraag en aanbod goed op elkaar te laten aansluiten, wordt deze situatie als ongewenst ervaren door veel respondenten. Diverse sleutelinformanten wijzen met klem op dit knelpunt. Verder wordt er op gewezen dat

<sup>12</sup> Het totale aanbod van prostitutie op het internet is dus groter. Dit aantal is slechts het resultaat van een zoekactie op één dag op drie verschillende websites.

<sup>13</sup> De percentages tellen niet op tot 100%, omdat in een deel van de advertenties staat dat zowel escort als thuisontvangst mogelijk is.

het huidige beleid heeft geleid tot versnippering van het vergunde aanbod.<sup>14</sup> Doordat de grotere seksbedrijven langzamerhand verdwijnen zonder dat er nieuwe voor in de plaats komen, verschaalt het aanbod en neemt het aantal thuiswerkers toe. Er doet zich de paradox voor dat afname van het vergunde aanbod gepaard gaat met een toename van het aantal plekken waar prostitutie wordt aangeboden (vergund en onvergund). Deze verdunning maakt controle en handhaving arbeidsintensiever en daarmee kostbaarder en lastiger.

Verder wijzen sleutelinformanten op de zeer beperkte mogelijkheden om huidige locaties (door bijvoorbeeld verbouw) te moderniseren. Er wordt op gewezen dat verbouw ook als positief gevolg kan hebben dat werkomstandigheden van prostituees verbeteren.

### **Samenwerking**

Tot nu toe wordt de samenwerking met de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie nog niet als optimaal gezien. Uit de interviews komt naar voren dat de betrokken partijen elkaars rol nog niet goed kennen. Dat dit een hardnekkig probleem is blijkt wel uit het feit dat dit al voor de opheffing van het bordeelverbod in een quickscan werd genoemd als een van de belangrijkste knelpunten in het lokaal prostitutiebeleid (Braam e.a. 2000). In dit advies aan de stuurgroep Handhaven op Niveau wordt erop gewezen dat deze partijen nauwelijks worden betrokken in de lokale samenwerking. Evenals ruim tien jaar geleden wordt in Rotterdam ook nu de rolonduidelijkheid als knelpunt genoemd.

### **Machtsoverwicht exploitanten**

Enkele geïnterviewden bevestigen het beeld dat uit diverse documenten en onderzoeksrapporten naar voren komt: er is sprake van een machtsoverwicht van exploitanten. Hierdoor is het voor vrouwen lastig om zelf (individueel of als groep) te starten met een seksbedrijf. Er wordt verder aangegeven dat gebrek aan diversiteit in het aanbod als knelpunt wordt ervaren. Twee respondenten wijzen in dit verband op het ontbreken van aanbod van mannenprostitutie, uurhotels en animeerbars. Meer in het algemeen ontbreekt het in Rotterdam aan snel en goedkoop aanbod. Dit komt voornamelijk omdat er geen raamprostitutie aanwezig is, terwijl ook straatprostitutie (vrijwel) is verdwenen.

### **Controle en handhaving**

Bij controles van de legale vergunde aanbieders worden nu minder misstanden aangetroffen dan enkele jaren geleden het geval was. Respondenten van politie zijn over het algemeen van mening dat de gemeente Rotterdam het in de vergunde sector 'goed voor elkaar' heeft. Tegelijk slagen controlerende ambtenaren (politie en gemeente) er niet in de illegale sector effectief aan te pakken. Het aanpakken van deze sector heeft dan ook onvoldoende prioriteit volgens betrokkenen.

---

<sup>14</sup> In Goderie en Boutellier (2006) wordt dit het fenomeen van 'blazen in een volle asbak' genoemd.

## **Leeftijdsgrens**

Verhoging van de leeftijdsgrens naar 21 jaar stuit volgens respondenten mogelijk op problemen gezien de grote populariteit bij klanten van vrouwen tussen 18 en 21 jaar. De vrees bestaat dan ook dat vrouwen onder de 21 jaar hun toevlucht gaan nemen naar het illegale circuit wanneer deze regel van kracht wordt.

## **2.6 Wensen**

Over het nieuw te formuleren beleid wordt aangegeven dat dit vooral moet inspelen op de nieuwe markt. Het is bijvoorbeeld nodig dat een betere controle op escort mogelijk wordt gemaakt. Ook in deze branche is het volgens meerdere respondenten nodig dat handhavers meer gericht zijn op het oppikken van signalen van mensenhandel.

### **Aanbod**

Meerdere respondenten pleiten voor een vorm van raamprostitutie in Rotterdam. Hieraan zou duidelijk behoefte zijn onder klanten.

Thuiswerkers zouden in het nieuwe beleid volgens enkelen nog steeds buiten de vergunningen gehouden dienen te worden. Invoering van een registratieplicht in deze sector zou voor de individueel werkende prostituees al belastend genoeg zijn, aldus deze respondenten. Als ze ook nog eens een vergunning dienen te hebben wordt dit aanbod voor hen te onaantrekkelijk en wordt illegaliteit gestimuleerd.

Om de vermeende misstanden met (Bulgaarse) vrouwen in illegale (Turkse) animeerbars tegen te gaan opperen enkele respondenten de mogelijkheid om juist voor dit aanbod een ondernemer te zoeken die het vergund wil aanbieden. Meer in het algemeen wordt gesteld dat er behoefte is aan innovatieve ondernemers die de branche helpen gezond te maken. Andere respondenten noemen in dit verband als mogelijkheid om de vrouwen zelf te stimuleren een vergund escortbedrijf op te starten.

Het aanbod van webcamsex heeft de afgelopen jaren een grote vlucht genomen. Er wordt geopperd dat het mogelijk moet worden hiervoor een vergunning te krijgen, zodat ook hierop controle mogelijk wordt.

### **Vergunningenbeleid en maximumstelsel**

Bij eventuele invoering van een maximumstelsel wordt erop gewezen dat er een bufferruimte nodig is. Juist omdat niet alle vergunningen op elk moment ook daadwerkelijk in gebruik zijn is het nodig om een maximum te stellen enigszins boven het gewenste legale aanbod aan seksbedrijven.

Verder geven enkele respondenten aan dat het raadzaam is te wachten met een beslissing over een maximumstelsel tot het registratiesysteem operationeel is. Er kan

dan beter worden overzien welke eventuele negatieve gevolgen zich voordoen qua aanbod van vrouwen die in de prostitutie werkzaam (willen) zijn.

De vraag wordt opgeworpen in welke gevallen thuiswerk vergunningplichtig dienen te worden. Een enkeling is van mening dat individueel werkende thuiswerkers hiervan vrijgesteld dienen te zijn in het licht van de in te voeren registratieplicht. Voor hen zou enkel een meldingsplicht zonder registratie dienen te gelden om te zorgen dat deze vorm van prostitutie geen hoge drempel krijgt. Hier kan tegenover worden gezet dat door vrijstelling van deze prostitutievorm de ‘vlucht’ naar solowerk wellicht gestimuleerd zal worden. Dit heeft naast een verdere versnippering van legaal aanbod mogelijk meer negatieve gevolgen. Zo kunnen onder het mom van eenpersoons thuiswerk illegaal meerdere prostituees in een beperkte ruimte te werk worden gesteld. In het onderzoek van Goderie e.a. (2006) direct na de opheffing van het bordeelverbod werd deze vlucht naar thuiswerk al gesignaleerd. Hierbij was de zelfstandigheid van prostituees vaak zeer discutabel. Het vraagt bovendien veel capaciteit van de handhavende instanties om hier controles uit te voeren.

Gesuggereerd wordt om een eventueel maximum niet in termen van het aantal vergunningen te formuleren, maar in termen van het aantal locatiegebonden inrichtingen. Dit maakt de te plannen capaciteit voor controles gemakkelijker. Gelijkzeitig wordt er wel op gewezen dat de eis om op bestaande locaties aan te bieden zou moeten worden losgelaten.

### **3. SITUATIE ANDERE GEMEENTEN**

Dit hoofdstuk geeft een beeld van het aanbod aan prostitutie en het prostitutiebeleid in de drie andere grote steden (Amsterdam, Den Haag en Utrecht) en in vier regiogemeenten rondom Rotterdam (Capelle aan de IJssel, Lansingeland, Schiedam en Spijkenisse). Daarbij wordt onder andere aandacht besteed aan eventuele ervaringen met een maximumstelsel. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit (gemeentelijke) documenten en gesprekken met beleidsambtenaren van de betreffende gemeenten. Voor het totale overzicht wordt begonnen met een beknopte weergave van het (lokale) beleid in Nederland.

#### **3.1 Lokaal beleid in Nederland**

Er zijn weinig (recente) overzichtsstudies van het lokaal prostitutiebeleid in Nederland. Een uitzondering is het onderzoek van Vermeulen e.a. (2007). Het beleid loopt sterk uiteen tussen gemeenten, hetgeen algemeen bekend is en in meerdere onderzoeken wordt bevestigd. Uit de overzichtsstudie van Vermeulen blijkt dat in 80% van de gemeenten een nulbeleid wordt gevoerd met betrekking tot raamprostitutie. Thuisprostitutie en escortbedrijven worden in 2007 in de meeste gemeenten vrij gelaten.<sup>15</sup> In de helft van de gemeenten is in 2007 sprake van enige regionale afstemming, die meestal betrekking heeft op het voeren van een nulbeleid. De regiogemeenten verwijzen hierbij naar de prostitutiemogelijkheden in (een) andere gemeente(n). Vermeulen constateert dat het in 2007 in vrijwel geen enkele gemeente mogelijk is om een nieuw seksbedrijf te starten, terwijl er gelijktijdig door Vermeulen geen signalen zijn aangetroffen dat bewoners bezwaar maken tegen een nieuw prostitutiebedrijf. Hierbij wordt opgemerkt dat eventueel nieuw verstrekte vergunningen vrijwel altijd worden toegekend aan ondernemers die lokaal al (geaccepteerde) prostitutie aanbieden.

De meeste gemeenten hanteren een of andere vorm van maximumbeleid. Hierbij wordt vrijwel altijd het (op het moment van de opheffing van het bordeelverbod) bestaande aantal vergunde seksbedrijven als maximumgrens aangehouden. Er wordt maximumbeleid in verschillende vormen aangetroffen. Er is naast een lokaal maximumbeleid ook beleid waarin aanvullend een regionaal maximumbeleid is afgesproken. Dit houdt in dat omliggende gemeenten zich desgewenst kunnen aansluiten bij het beleid en er voor de gehele regio maximaantallen (meestal per soort aanbod) worden vastgelegd.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> De meningen hierover zijn echter verdeeld. Zo geeft Daalder (2007b) aan dat 50% van de gemeenten thuiswerkers wel onder de vergunningplicht heeft gebracht.

<sup>16</sup> Groningen en Den Haag worden genoemd als voorbeeld.

### 3.2 Aanbod en beleid overige G4

In deze paragraaf wordt ingegaan op het door de overige G4 gevoerde prostitutiebeleid. Achtereenvolgens worden Amsterdam, Den Haag en Utrecht besproken.

#### **Amsterdam**

Een belangrijk element in het prostitutiebeleid van Amsterdam is de beoogde halvering van het aantal ramen. In 2000 werd een daling beoogd van 500 naar 239. In 2009 waren circa 100 ramen gesloten. Het beleid heeft zich in Amsterdam, na een integrale doorlichting van de branche in 2007, verder vooral gericht op het bevorderen van de weerbaarheid en de zelfstandigheid van prostituees (Flight en Hulshof 2009). Verscherpt toezicht en controle op werkplekken en een spilfunctie voor het Prostitutie- en Gezondheidscentrum zijn hiervoor sinds 2007 toegepast. Verder werd ingezet op uitbreiding van het aantal opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel. De gemeente heeft een intake van sekswerkers door exploitanten verplicht gesteld (Walraven 2009). Hierbij dient met de nieuwe sekswerker gezamenlijk een vragenlijst te worden doorlopen, zodat het oppikken van signalen van mensenhandel wordt bevorderd.

Het vergunde aanbod aan raamprostitutie bestaat in 2009 uit 57 exploitanten met 407 ramen (Van Wijk e.a. 2010). Een gevolg van het beleid om het aantal ramen te halveren is dat prostituees zich verdelen over de overgebleven ramen. Een verwaarloosbaar deel zet het werk voort in club of privéhuus. In het algemeen lijkt de positie van prostituees achter de ramen verslechterd en de machtspositie van de overgebleven exploitanten versterkt door de vermindering van het raamaanbod. Teruggang van het aantal ramen gaat echter ook gelijk op met een daling van het aantal zichtbaar werkzame pooiers en hulpjes in een branche waarin vrijwel geen prostituee werkt zonder pooier, aldus belangrijke sleutelinformanten in het onderzoek van Van Wijk.

#### *Ontwikkelingen*

Straatprostitutie is in Amsterdam flink teruggelopen sinds 2000. In 2009 was nog sprake van circa 45 prostituees die in dit illegale aanbod werkzaam waren. Verder telt Amsterdam zeven clubs en elf privéhuizen. Verder zijn er in de vergunde escortsector in totaal 39 exploitanten met 111 bureaunamen. Deze bieden voor het overgrote deel alleen escort (34 exploitanten met 90 bureaunamen) aan, terwijl een minderheid is ondergebracht bij een club (5 exploitanten en 21 bureaunamen).

Er heeft zich tevens een afname in het aanbod van clubs en privéhuizen voorgedaan. Het aantal clubs is afgenomen van 40 in 2000 naar 30 in 2006 tot 18 in 2009. Voor de daling in Amsterdam werden in het onderzoek van Van Wijk e.a. (2010) verschillende oorzaken aangewezen. Naast de stringentere regelgeving en handhaving werd vooral de substitutie naar allerlei vormen van thuisprostitutie - eventueel gecombineerd met

escortaanbod - genoemd. De steeds grotere mogelijkheden te adverteren op internet dragen daaraan bij.

Amsterdam heeft in tegenstelling tot Rotterdam een zeer ruim aanbod in mannen- en jongensprostitutie, zowel in de raamprostitutie als de (illegale) escort. In Amsterdam zou in 2009 sprake zijn van een verschuiving richting hotelprostitutie (volgens sommigen een overschat fenomeen) die vervolgens (door de grotere aandacht hiervoor van opsporingsambtenaren) verschoof richting aanbod in vakantieparken en in de kamerverhuur.

### *Nieuw beleid*

In een memo van de gemeente Amsterdam wordt het nieuwe beleid voor de periode 2012-2017 weergegeven. Een programmamanager gaat direct na invoering van de landelijke kaderwet starten met implementatie, waarbij ook in een uitgebreid communicatietraject is voorzien. Voor het beleid is bijna 1,5 miljoen euro beschikbaar. In de Amsterdamse aanpak staan lik-op-stuk, verbeterde informatieuitwisseling en juridisch pionieren centraal. Er zal een registratieloket worden ingericht waar prostituees discreet terecht kunnen voor een voorlichtend gesprek en de daadwerkelijke registratie (registratienummer, burgerservicenummer en telefoonnummer). Deze drie zaken worden vastgelegd in een register dat alleen toegankelijk is voor de burgemeester en door hiertoe aangewezen toezichtshouders. De Belastingdienst heeft hier geen toegang toe. Van de exploitant wordt verwacht dat hij een bedrijfsplan opstelt met concrete maatregelen om misstanden tegen te gaan, een administratie bijhoudt en een constant aanwezige beheerder aanstelt. Het Prostitutie- en Gezondheidscentrum 292 (P&G292) zal zich ook gaan richten op escort en thuiswerkers.

### **Den Haag**

Momenteel is in Den Haag de kadernota prostitutiebeleid 2009-2012 (nog) van kracht. Daarin is te lezen dat het vergunningenbeleid wordt uitgevoerd als onderdeel van de portefeuille openbare orde en veiligheid. Vanuit die portefeuille worden ook maatregelen genomen om meer zicht te krijgen op het verborgen, illegale deel van de sector. Speerpunt is de aanpak van mensenhandel. Vanuit de portefeuille Welzijn, Volksgezondheid en Emancipatie (WVE) wordt aandacht geschonken aan gezondheid, opvang en positieverbetering van prostituees. Speerpunten daarin zijn: het zoveel mogelijk verlagen van gezondheidsrisico's; zorg en hulpverlening voor de meest kwetsbare groepen sekswerkers; goede opvang van slachtoffers van (prostitutiegerelateerde) mensenhandel; het bevorderen van de totstandkoming van betere arbeidsomstandigheden, drempels wegnemen voor de toegang tot (publieke en commerciële) voorzieningen en investeren in weerbaarheid; hulp aan sekswerkers die de branche willen verlaten bij het opbouwen van een nieuw bestaan; en versterken van de weerbaarheid van meisjes tegen 'foute vriendjes' die hen tegen hun wil in de prostitutie drijven.

Gebaseerd op de ervaringen van de jaren voor 2009 staan voor de periode 2009-2012 de volgende punten centraal.

- De aanpak vanuit de invalshoek openbare orde en veiligheid wordt op hoofdlijnen voortgezet.
- Intensiveren van de aanpak van mensenhandel.
- Betere arbeidsomstandigheden.
- Verdere verbetering van het zorg- en welzijnsaanbod voor sekswerkers.
- Het ontwikkelen van een aanbod van hulp- en dienstverlening voor de groepen die nu nog onzichtbaar en onbereikbaar zijn.
- Verruimen van de mogelijkheden voor sekswerkers die ervoor kiezen om de branche te verlaten.
- Bevorderen van participatie van sekswerkers in het gemeentelijk prostitutiebeleid.
- Verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het prostitutiebeleid.

Den Haag hanteert een maximumstelsel van 100 locatiegebonden seksbedrijven. In 2009 waren er 85 vergunningen vergeven (41 raambedrijven, 14 escortbedrijven en 30 clubs). Uitbreiding en nieuwe vestigingen zijn niet toegestaan, maar bedrijven kunnen wel overgenomen worden. Vergunningen worden telkens voor één jaar afgegeven. Er is feitelijk sprake van een uitsterf beleid, omdat het locatiebeleid bepalend is. Bij herstructurering wordt weliswaar een alternatieve locatie aangeboden, maar verder wordt vastgehouden aan de vergunde 100 locaties. De 41 raambedrijven tellen ruim 300 ramen, gevestigd in de Geleenstraat/Hunsestraat en de Doubletstraat.<sup>17</sup>

Thuiswerk is in Den Haag hoe dan ook verboden. In Den Haag is recent veel ingezet op signalen van mensenhandel, waardoor de controles op thuiswerk minder prioriteit hebben gekregen. In Den Haag wordt de afgelopen tijd een toename van illegaal prostitutieaanbod in Thaise en Chinese massagesalons geconstateerd.

Behoeftes aan uitbreiding van het aantal vergunningen zou wel aanwezig zijn bij prostituees, maar de animo onder exploitanten zou niet heel groot zijn. Als effect van het maximumstelsel wordt opgemerkt dat vrouwen aangewezen zijn op de huidige vergunninghouders. Dit betreft niet altijd een wenselijke situatie.

Ook in Den Haag is er sprake van een teruggang van aanbod in de legale vergunde sector. Volgens Walraven (2009) wordt dit door diverse spelers in het veld ervaren als een 'negatieve ontwikkeling'. Den Haag overweegt in 2009 voorzichtig om meer escortbedrijven te gaan vergunnen.

Als nadelen van een maximumbeleid wordt genoemd dat: de huidige exploitanten hun monopoliepositie versterkt zien; uitbreiding en verbouw van bestaande inrichtingen aan banden wordt gelegd; aanbod voor mannenprostitutie niet zal ontstaan; en vrouwen beperkt worden in mogelijke werkplekken. Als voordeel wordt genoemd dat ongecontroleerde groei wordt tegengegaan. Opgemerkt wordt dat in Rotterdam (in vergelijking met Den Haag) meer jonge ondernemers in de branche zitten. Het innovatief vermogen in Rotterdam zou daardoor groter kunnen zijn.

---

<sup>17</sup> In 2004 is de raamprostitutie in de Poeldijksestraat gesloten.



## Utrecht

In de APV van Utrecht zijn de regels en voorwaarden omtrent de (vergunningverlening aan) prostitutieinrichtingen vastgelegd. Hierin komt ook het door Utrecht gehanteerde maximumstelsel van prostitutiebedrijven en werkruimten aan bod. De bedrijven mogen zich alleen vestigen op de plaatsen die in bestemmingplannen zijn aangewezen. In Utrecht wordt aan ten hoogste vijf prostitutiebedrijven, niet zijnde raamprostitutiebedrijven, een vergunning verstrekt. Aan raamprostitutiebedrijven wordt voor ten hoogste 162 werkruimten aan vergunningen verleend, gelokaliseerd aan de Hardebollenstraat en aan het Zandpad. In de vergunning wordt het aantal werkruimten per raamprostitutiebedrijf vastgelegd. Dit aantal mag niet worden uitgebreid. Momenteel zijn de vergunningen aan de vijf prostitutiebedrijven, niet zijnde raamprostitutie, vergund aan vier clubs en één escortbedrijf. In de Hardebollenstraat zijn alle ramen vergund (17 werkplekken via negen vergunningen). Aan het Zandpad was het afgelopen jaar één boot niet vergund. De overige boten zijn bezet. Eén van de grootste exploitanten heeft er 21 vergunningen, goed voor 89 werkplekken. Thuisprostitutie is op grond van de bestemmingsplannen niet toegestaan in Utrecht.

Bijzondere aspecten van het Utrechtse beleid betreffen bepalingen omtrent de minimale verhuurperiode en het gebruik van de werkruimten en een registratieplicht voor raamprostituees. De minimale verhuurperiode houdt in dat een werkruimte ofwel een vitrine minimaal een aaneengesloten periode van vier weken bedraagt. Tevens is het bij de raamprostitutiebedrijven gesitueerd aan het Zandpad verboden een werkruimte gedurende een aaneengesloten periode van meer dan 12 uur per dag te laten gebruiken door dezelfde prostituee. Ook is het hier verboden een prostituee, die gedurende een aaneengesloten periode van 12 uur gebruik heeft gemaakt van een werkruimte, gebruik te laten maken van een andere werkruimte. Met dergelijke voorwaarden wordt beoogd een snelle doorstroom en (daarmee) uitbuiting van prostituees te voorkomen.

Met de registratieplicht gaat dezelfde doelstelling gepaard. Het is verboden om zonder registratie als prostituee werkzaam te zijn in een raamprostitutiebedrijf. De aanvraag tot registratie dient door de prostituee persoonlijk te worden gedaan. Registratie wordt geweigerd als de prostituee jonger is dan 18 jaar of niet voldoet aan de relevante bepalingen, gesteld bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 of de Wet Arbeid Vreemdelingen.<sup>18</sup> De registratieplicht geldt vanaf maart 2011, sinds oktober 2011 vindt handhaving hierop plaats. Sinds het voorjaar van 2011 hebben zich in totaal een kleine 600 prostituees laten registreren. Ook voor straatprostituees geldt dat zij een vergunning moeten aanvragen. Er is een maximum van 150 vergunningen, waarbij voor 60 geldt dat het om prostituees uit Utrecht moet gaan. De overige 90 vergunningen worden aan prostituees van buiten Utrecht toegekend. Voor deze tweede

---

<sup>18</sup> Overigens hebben de exploitanten onderling afgesproken een leeftijdsgrens van 21 jaar te hanteren. Wanneer een prostituee jonger dan 21 zich meldt bij de gemeente, dan geeft de gemeente dit door aan de exploitanten.

categorie geldt dat er sprake is van een wachtlijst. Straatprostitutie mag alleen op de daartoe aangewezen zone plaatsvinden.

De gemeente Utrecht probeert met haar (veiligheids)beleid misstanden in de prostitutiesector en overlast voor omwonenden te voorkomen. In het beleid geldt de combinatie van veiligheid én zorg en van hard én sociaal. De Utrechtse tippelzone (De Baan) is bedoeld om de prostituees een veilige plek te bieden, terwijl tippelen elders in de stad ermee wordt voorkomen. Ook op de tippelzone vindt zowel inzet van politie als de hulpverlening plaats. De gemeente werkt nauw samen met de politie en het Openbaar Ministerie om misstanden in de raamprostitutie tegen te gaan. Er wordt fors ingezet op toezicht en opsporing als ook op signalering, zorg en welzijn. Er wordt strikt op gelet dat exploitanten van seksbedrijven hun verplichtingen nakomen. Twee maal per jaar vindt een formeel overleg plaats tussen de exploitanten en de gemeente. In hoeverre het huidige beleid moet worden aangepast wanneer de kaderwet van kracht wordt, wordt gezien als het zover is. Eind dit jaar wordt een evaluatie van het maatregelenpakket afgerond. Vooralsnog bestaat de indruk dat het huidige beleid redelijk goed volstaat. Wel zal wellicht nog nadere aandacht aan de escort- en massagebranche moeten worden gegeven.

### **3.3 Aanbod en beleid vier regiogemeenten**

*→ In deze paragraaf wordt, vergelijkbaar met bovenstaande paragraaf, het beleid en aanbod in vier regiogemeenten (Capelle aan den IJssel, Lansingerland, Schiedam en Spijkenisse) beschreven. Dit wordt in de volgende versie van het rapport toegevoegd.*

### **3.4 Ideeën maximumstelsel**

*→ In deze paragraaf worden de ideeën van de G4 en de vier regiogemeenten over het al dan niet hanteren van een maximumstelsel toegelicht. Ook voor- en nadelen en ervaringen elders, achterhaald uit literatuur en/of gesprekken met sleutelinformanten, worden weergegeven. Dit wordt in de volgende versie van het rapport toegevoegd.*

## **4. ERVARINGEN SECTOR**

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van de prostitutiesector zelf beschreven. Naast de gevoerde gesprekken met Rotterdamse exploitanten en overige (lokale) experts is ook de beknopte internetscan als bron gebruikt.

### **4.1 Exploitanten over het aanbod**

Hieronder wordt ingegaan op de mening van de geïnterviewde Rotterdamse exploitanten over het aanbod aan prostitutie. Daarbij komen omvang, prijzen, illegaliteit en ontwikkelingen en trends aan bod. De opinies van de exploitanten worden vaak bevestigd door overige sleutelinformanten.

#### **Omvang**

De omvang van het vergunde aanbod is de afgelopen tien jaar, en ook als de afgelopen vijf jaar wordt beschouwd, duidelijk geslonken. Veel exploitanten bevestigen dat ze bedrijven zien verdwijnen zonder dat hiervoor ander vergund aanbod in de plaats komt. Met name de afname van de clubs wordt groot genoemd. De Vereniging van Exploitanten van Relaxbedrijven (VER) bevestigt dit beeld. Niet alleen in Rotterdam, maar ook landelijk is het aanbod aan seksinrichtingen (uitgezonderd raamprostitutie) met een kwart tot een derde afgenomen sinds de opheffing van het bordeelverbod.

Rotterdam kent al sinds vele jaren geen raamprostitutie meer. In het ‘snelle en goedkope’ aanbod werd voorheen deels voorzien in de vorm van straatprostitutie. Inmiddels is de tippelzone verdwenen, maar is er vrijwel geen legaal aanbod voor snelle prostitutie voor in de plaats gekomen. De vraag naar deze vorm van prostitutie wordt nu vrijwel geheel voorzien in de illegale sector (niet vergunde escort, thuiswerkers en via animeerbars). Ook bezoekers van het forum voor prostituanten (hookers) geven aan met name raamprostitutie in Rotterdam te missen.

#### **Prijzen**

De meeste exploitanten geven aan dat de prijzen en de inkomsten van het werk in een vergund seksbedrijf dalen.<sup>19</sup> Voor het onder druk staan van prijzen worden verschillende oorzaken aangewezen. De concurrentie vanuit de illegale sector wordt het meest genoemd, maar ook het feit dat klanten de hand op de knip houden vanwege de recessie wordt als reden genoemd. Verder wordt er op gewezen dat de voorwaarden en regels die aan de bedrijven worden gesteld relatief veel kosten met zich meebrengen. Zo wordt door een exploitant, vanwege de complexiteit van de periodieke vernieuwing van vergunningen, een advocaat ingehuurd om de belangen te behartigen. Met name de escort zou niet meer rendabel zijn. Veel prostituees die voor

---

<sup>19</sup> Respondenten van de politie spreken zelfs van een ‘halvering van de prijzen’.

een escortbureau werken vertrekken na korte tijd om voor zichzelf te gaan werken en nemen daarbij de klanten mee.

### **Legale versus illegale sector**

Vrijwel unaniem zijn de bevraagde exploitanten het erover eens dat met name het aanbod aan illegale escort is toegenomen de afgelopen jaren. Enkelen spreken van een sterke toename. In veel gevallen wordt dit aanbod door hen ook in verband gebracht met de afnemende vraag in de huidige vergunde bedrijven. Er wordt enkele keren als verklaring genoemd dat het erg gemakkelijk is een escortbedrijf te beginnen, klandizie wordt via internet zeer gemakkelijk geworven en de pakkans is vanwege de grote mobiliteit gering. Daarbij komt volgens enkele respondenten dat het niet gemakkelijk zou zijn een vergunning te krijgen voor het aanbieden van escort. Los van het feit of dit werkelijk moeilijk is, is dit het beeld dat bij hen heerst. Legaal vergund aanbod van escort ondervindt verder grote concurrentie van de groei van het legale (onvergunde) aanbod van thuiswerkers.

Er komt uit de gesprekken een beeld naar voren dat er met name kansen liggen in het vergunnen van escort (op kleine tot middelgrote schaal) door vrouwen die zelf uit het vak komen. Bij bestaande vergunde aanbieders is er juist minder interesse om ook escort aan te bieden. Enkele van hen zijn er recent mee gestopt vanwege complexiteit van het werk en de relatief hoge kosten.

Hoewel niet zo sterk als in de escortsector, zien veel respondenten ook een duidelijke toename in het thuiswerk. Daarnaast wordt gesignaleerd dat er steeds meer massagesalons actief zijn waar (illegaal) prostitutie wordt bedreven. Ten slotte worden de animeerbars als concurrentie gezien. Ook via dergelijke bars zou (illegaal) prostitutie plaatsvinden.

### **Ontwikkelingen en trends**

Hieronder worden puntsgewijs enkele door de geïnterviewde exploitanten genoemde ontwikkelingen en trends weergegeven.

- **Groei illegaal aanbod door verschraving legaal aanbod**  
Vrijwel alle respondenten geven impliciet of expliciet aan dat ze een groei van het illegale aanbod waarnemen. Slechts enkelen zeggen hierop geen zicht te hebben. Veel respondenten brengen deze groei direct in verband met de verschraving in het vergunde aanbod.
- **Stilstand in prijsontwikkeling**  
De prijzen liggen al jaren op hetzelfde niveau of zijn enigszins gedaald.
- **Toename aandeel Bulgaren en Roemenen in illegale sector**  
Diverse respondenten geven aan dat er sprake is van een toename van Roemeense, maar vooral Bulgaarse prostituees in de illegale sector.

- Lastig om (met name Nederlandse) prostituees te vinden

Diverse respondenten geven aan dat het lastiger wordt om vrouwen te vinden die voor hen willen werken. Er worden hiervoor verschillende redenen genoemd. Zo zouden door het in 2008 ingevoerde opting-in systeem autochtone Nederlandse vrouwen minder gemakkelijk aan het werk gaan en is met name onder studerende vrouwen de angst voor de negatieve consequenties van registratie groot. Verder is het financieel minder aantrekkelijk om in de vergunde branche seksuele diensten aan te bieden.

## **4.2 Exploitanten over het beleid**

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de exploitanten aankijken tegen het gevoerde (gemeentelijk) beleid.

### **Oordeel over het beleid in het algemeen**

Enkele respondenten zien het huidige beleid van de gemeente Rotterdam niet alleen als een maximumbeleid, maar zij spreken daarbij ook over een uitsterfbeleid. Met name de respondenten die zelf graag zouden verhuizen of elders in de stad willen uitbreiden interpreteren de barrières die hiertoe worden opgeworpen als gericht beleid van de gemeente. Verder heerst het beeld dat de gemeente graag meer privéhuizen wil ten koste van het grotere, soms meer zichtbare aanbod.

### **Controlebeleid**

Het beeld uit ander onderzoeken in de prostitutiebranche is dat het overgrote deel van de politiecapaciteit wordt ingezet op controles in de legale sector. Ook in ons onderzoek wordt dat beeld bevestigd. In de interviews geven exploitanten, maar ook overige respondenten, aan dat er steeds minder overtredingen in de legale sector worden geconstateerd. Ook signalen van misstanden bij de vergunde inrichtingen worden de laatste tijd minder frequent aangetroffen.

Enkele exploitanten spreken hun twijfel uit over de frequentie van de controles, terwijl sommige controles als zeer routineus en weinig effectief worden ervaren. In dit verband noemen enkele respondenten de periodieke controles door de GGD. Het steeds weer controleren en voorlichten van oudere prostituees die al heel lang in het vak zitten wordt hierbij als voorbeeld genoemd. Over controles in de niet vergunde sector is slechts weinig informatie naar voren gekomen in de gesprekken.

### **Maximumbeleid**

Over de eventuele invoering van een maximumbeleid zijn de meningen verdeeld. Enkelen zijn er sterk voor, waarbij we aantekenen dat het er op lijkt dat een deel van deze ondernemers vooral vanuit het eigen belang deze mening uiten. Het zijn echter ook ondernemers die het door teruglopende klandizie moeilijk hebben het hoofd boven water te houden. Anderen zijn tegen, omdat er volgens hen in bepaalde soorten prostitutie zeker nog ruimte is voor meer aanbod, zoals clubs en animeerbars. Het lijkt

er op dat invoering van een maximumbeleid wel enig draagvlak heeft onder de exploitanten, hoewel er enige kanttekeningen bij worden geplaatst.

### **Locatiegebondenheid**

Veel respondenten geven aan dat de eis van locatiegebondenheid het zeer lastig tot vrijwel onmogelijk maakt om te kunnen innoveren. Op bestaande locaties zijn mogelijkheden om te verbouwen vaak gering. Als er niet verhuisd kan worden of elders nieuw vergund aanbod kan worden opgezet, dan haken juist de meer innovatieve exploitanten op den duur af volgens diverse respondenten.

### **Vergunningenbeleid**

In het huidige vergunningenbeleid is het voor een ondernemer lastig om te starten en/of nieuw aanbod te ontwikkelen. Met het huidige vergunningenbeleid is het in de legale sector niet mogelijk snel te reageren op de vraag. Het illegale aanbod springt hier wel op in. Bovendien zullen illegale ondernemers niet snel geneigd zijn de overstap naar de legaliteit te maken. Dit is niet alleen vanwege het vergunningenbeleid lastig, maar ook omdat de netto inkomsten in de illegale sector gelijk zijn aan de bruto inkomsten. In de legale sector zijn de netto inkomsten aanzienlijk lager dan de bruto inkomsten. Dit weerhoudt zowel ondernemers als prostituees ervan de stap naar de legaliteit te maken.

### **Registratieplicht**

Over de registratieplicht lopen de meningen uiteen. Enkele exploitanten zijn er fel tegenstander van, sommigen hebben geen uitgesproken mening en er zijn ook enkele respondenten die er de voordelen van inzien. Bijna de helft van de exploitanten geeft aan dat het bij de invoering van registratieplicht lastiger wordt om vrouwen te vinden die voor hen willen werken. Met andere woorden: werken in de vergunde branche wordt volgens hen (nog) minder aantrekkelijk.

## **4.3 Wensen van exploitanten**

Hieronder wordt ingegaan op de wensen van exploitanten.

### **Uitbreiding en/of verplaatsing**

Ongeveer de helft van de geïnterviewde exploitanten zou graag willen uitbreiden en/of verplaatsen. Dit loopt uiteen van de wens om een keuken tot werkruimte te verbouwen tot enkelen die graag op een nieuwe locatie (nieuw) aanbod willen opzetten.

### **Gewenst (nieuw) aanbod**

Over de gehele linie geven respondenten aan dat er op de markt nog voldoende ruimte is. Ook zijn er exploitanten die zelf aanvullend aanbod willen starten of juist een switch willen maken. Enkelen geven aan dat ze de afgelopen jaren veel potentiële aanbieders van vergund aanbod hebben zien afhaken wegens de vele regels waar ze mee te maken krijgen.

Van de bevroagde exploitanten geven enkelen aan dat er in Rotterdam nog wel ruimte is voor meer clubs en privéhuizen. Zoals eerder al aangegeven is het vergunde aanbod sterk gedaald de afgelopen jaren. Dit komt de onderlinge concurrentie niet ten goede. Er ontstaan monopolieposities, terwijl prostituees weinig keus qua werkplek hebben. Zoals eerder vermeld ontbreekt het in Rotterdam daarnaast vooral aan snelle en relatief goedkope prostitutie zoals de raam- en straatprostitutie die wel kunnen bieden.

De wensen voor uitbreiding lijken overigens wel begrensd te zijn in omvang. De tijd dat een ondernemer veel zaken op verschillende plekken exploiteerde lijkt sinds de opheffing van het bordeelverbod voorbij te zijn. Genoemd worden in dit verband de hoge kosten die gemaakt moeten worden, waardoor het ook niet meer loont om meerdere zaken te hebben.





## 5. CONCLUSIES

Aan de hand van de onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies weergegeven. De negen onderzoeksvragen zijn daarvoor ondergebracht in een drietal thema's: marktontwikkelingen; illegaliteit; en maximumbeleid.

→ *In dit eerste concept wordt de opbouw van dit hoofdstuk weergegeven. Per paragraaf worden enkele eerste conclusies puntsgewijs weergegeven. In de volgende versie worden de conclusies nader aangevuld en verder uitgewerkt en zal eventueel een slotparagraaf met enkele afsluitende opmerkingen worden toegevoegd.*

### 5.1 Marktontwikkelingen

Vier onderzoeksvragen kunnen worden gerubriceerd onder het thema marktontwikkelingen.

#### Onderzoeksvragen

1. Hoe verhoudt het aantal (huidige) vergunningen in Rotterdam zich tot het aantal exploitanten, het aantal type inrichtingen en het aantal werkzame prostituees? Volstaat het huidige aanbod qua omvang en type inrichting zich tot de vraag?
2. Vinden er verschuivingen van type activiteit plaats in deze sector als gevolg van de economische ontwikkelingen?
3. Wat zeggen andere onderzoeken over de marktwerking in deze sector?
4. Is er bereidheid bij ondernemers om te ondernemen in de vergunde sekssector? Wat is de reden hiervoor? Welke vormen zou men willen exploiteren?

→ *Voorlopig kunnen de volgende eerste ruwe en nog niet gerubriceerde bevindingen worden weergegeven:*

- In Rotterdam zijn momenteel 76 vergunningen afgegeven.
- Het aanbod in de gemeente Rotterdam is verdeeld over escortbedrijven (31), privéhuizen (15), erotische massagesalons (14), seksclubs (10), uurhotels (4) en SM-studio's (2).
- Er lijkt een toename te zijn in het aanbod dat in Rotterdam niet is ondergebracht bij de vergunningplicht (massagesalons, animeerbars, thuiswerk). Aanbieders hebben voor dit aanbod geen legaal alternatief. De controle van dit illegaal aanbod is lastig.
- Gezien het bestaan van illegaal aanbod, moet worden aangenomen dat daar ook vraag naar is. Dit betekent ook dat het huidige vergunde aanbod niet in deze vraag kan voorzien.
- Met name klanten die op zoek zijn naar makkelijk en snel te verkrijgen (goedkope) prostitutie kunnen daarvoor bij het legale aanbod niet tot nauwelijks terecht. Hiervoor zijn met name raam- en straatprostitutie geschikt.

- Vergunde aanbieders merken een terugloop aan klanten. Met name de vergunde escort is niet (meer) rendabel.
- Er is zeker bereidheid te ondernemen. Meerdere exploitanten willen verbouwen of verhuizen. De huidige regelgeving vormt hierbij echter een belemmering.
- Meerdere malen wordt de behoefte aan (in pandige) raamprostitutie genoemd.

## 5.2 Illegaliteit

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op het illegale aanbod aan prostitutie in Rotterdam.

### Onderzoeksvragen

5. Is er een relatie tussen het huidige Rotterdamse legale aanbod en illegale activiteiten? Zo ja, is hierin een trend te zien na tien jaar?
6. Hoe ontstaan deze illegale activiteiten en wat zijn beweegredenen om illegaal te exploiteren in Rotterdam?
7. Wat is de omvang van deze illegale activiteiten in Rotterdam?

→ *Voorlopig kunnen de volgende eerste ruwe en nog niet gerubriceerde bevindingen worden weergegeven:*

- Er zijn geen harde gegevens beschikbaar waarmee aangetoond kan worden dat er een relatie is tussen het legale en illegale aanbod. Wel is duidelijk dat er sprake is van illegaal aanbod.
- Het illegale aanbod heeft zich de afgelopen jaren (overal in Nederland) verder kunnen ontwikkelen door de toegenomen mogelijkheden en beschikbaarheid van het internet.
- De belangrijkste beweegredenen om in de illegaliteit te opereren zijn de grotere vrijheid (minder controles) en de grotere verdiensten (de bruto en netto inkomsten zijn gelijk). Daarnaast belemmert de regelgeving het ontstaan van nieuw vergund aanbod.
- Over de omvang van de illegale sector kunnen geen uitspraken worden gedaan, ook niet door opsporingsinstanties. Wel is duidelijk dat de prioriteit van handhavende instanties ligt bij de vergunde sector en niet bij het niet-vergunde aanbod.
- Via een internetscan is wel een indicatie mogelijk van het aantal prostituees dat zich aanbiedt voor thuiswerk en/of escort in Rotterdam. Op vrijdag 10 augustus zijn op drie grote website waar prostituees zich aanbieden bijna 300 vrouwen en mannen aangetroffen die Rotterdam tot hun werkgebied rekenen. De meerderheid hiervan is niet verbonden aan een vergunde seksinrichting.

### 5.3 Maximumbeleid

De onderzoeksvragen over het (maximum)beleid in de overige G4 en de vier regiogemeenten worden hieronder behandeld. Ook wordt ingegaan op de voor- en nadelen van een maximumbeleid.

#### Onderzoeksvragen

8. Hoe ziet het maximumbeleid van de overige G4 en regiogemeenten er uit? Zit daar ruimte om te groeien en wordt daar gebruik van gemaakt?
9. Wat zijn de voor- en nadelen van het vaststellen van een maximumbeleid? Welke consequenties kan het al dan niet vaststellen van een maximumbeleid hebben voor de doelstellingen van het beleid?

→ De informatie van de vier regiogemeenten is nog niet verwerkt, maar dat zal in de volgende versie wel hebben plaatsgevonden. Voorlopig kunnen de volgende eerste ruwe en nog niet gerubriceerde bevindingen worden weergegeven:

- Amsterdam streeft een halvering van het aanbod aan raamprostitutie na, Den Haag en Utrecht kennen een maximumstelsel.
- Utrecht kent daarnaast een maximum aan vergunningen voor straatprostituees en een registratiesysteem voor raamprostituees.
- Met name door de regelgeving via bestemmingsplannen is een uitbreiding in de overige G4 niet mogelijk: de verstrekte vergunningen zijn lokatiegebonden. In zowel Den Haag als Utrecht is (individueel) thuiswerken hoe dan ook niet toegestaan.
- Zowel in Den Haag als Rotterdam zijn momenteel meer vergunningen uitgegeven dan dat er operationele inrichtingen zijn. Dit veronderstelt dat de huidige (maximum) aantallen zouden moeten kunnen volstaan. Het niet operationeel zijn kan echter ook zijn veroorzaakt door de onmogelijkheid om te kunnen verplaatsen, veranderen en/of verbouwen.
- Bij het eventueel vaststellen van een maximum is het verstandig om een buffer in te bouwen. Dit betekent dat het maximum (enigszins) hoger zou moeten liggen dan het huidige aantal operationele inrichtingen.
- Gezien de behoefte zou het wellicht goed zijn om ook de mogelijkheid voor raamprostitutie op te nemen in het vergunningenbeleid van Rotterdam. Een nadeel hiervan is dat alleen huidige grote ondernemers voldoende financiële armslag hebben om hiervoor een aanbod te creëren. Voor nieuwe ondernemers en/of prostituees die voor zichzelf zouden willen beginnen is dit niet weggelegd, tenzij de vergunningen voor raamprostitutie per werkruimte worden verstrekt.
- Nadelen van een maximumbeleid zijn dat de huidige exploitanten hun monopoliepositie versterkt zien, uitbreiding en verbouw van bestaande inrichtingen aan banden wordt gelegd, aanbod voor mannenprostitutie niet zal ontstaan en vrouwen beperkt worden in mogelijke werkplekken.



## 6. AANBEVELINGEN

→ Dit hoofdstuk wordt opgesteld na nadere invulling van onderdelen in de voorgaande hoofdstukken en na verwerking van de opmerkingen op het eerste concept. Vooralsnog kan worden gedacht aan: duidelijkheid voor de (on)mogelijkheden van ondernemers; opheffen van de locatiegebondenheid; overwegen van in pandige raamprostitutie; vergemakkelijken innovatie en startende ondernemers; en verleggen van de politieprioriteiten naar de illegale sector.



## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- AZ/OOV Gemeente Rotterdam (2004)  
Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid. Gemeente Rotterdam.
- Bieleman, B., H. Naayer, S. Biesma (2003; intern)  
Inventarisatie illegale prostitutie Rotterdam. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., S. Biesma, J. Snippe (2012)  
Leefbaarheid A-kwartier Groningen. Invloed van prostitutie, drugs en fysieke woonomgeving op de kwaliteit van de woon- en leefbaarheid in het A-kwartier. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Biesma, B., R. van der Stoep, H. Naayer, B. Bieleman (2006)  
Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: niet-legale prostitutie. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Biesma, S., R. Nijkamp, N. Tromp, B. Bieleman (2010)  
Evaluatie opheffing bordeelverbod Nijmegen. St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam
- Braam, M. et.al. (2000)  
Quickscan handhaving lokaal prostitutiebeleid. Rapportage over de huidige stand van zaken van de (voorgenomen) handhaving van het lokaal prostitutiebeleid. Eysink, Smeets en Etman, Den Haag.
- Daalder, A. (2007a)  
Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. WODC, Den Haag.
- Daalder, A. (2007b)  
De opheffing van het bordeelverbod. Gevolgen voor mensenhandel? In: Justitiële Verkenningen 33 (7), p. 64-77.
- Flight, S. en P. Hulshof (2009)  
Klanten van raamprostitutie. De vraag naar raamprostitutie in Amsterdam onderzocht. DSP-groep, Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2012)  
Samenvatting prostitutienota. Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Rotterdam (2011)  
Jaarverslag Bestuurlijke Handhaving 2010. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2000)  
Het Rotterdams prostitutiebeleid. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Schiedam (2000)  
Nota Schiedams prostitutiebeleid. Gemeente Schiedam.
- Gemeente Utrecht (2009)  
Evaluatie Utrechts prostitutiebeleid. Gemeente Utrecht.
- Goderie, M. en H. Boutellier (2006)  
Prostitutie in Rotterdam. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

- Hendriks, J. en M. Corsel (2009)  
Handreiking ketenregie en bestuurlijk toezicht in de vergunde prostitutiesector.  
Taskforce Mensenhandel, Rotterdam.
- RIEC Rotterdam-Rijnmond (2012)  
De prostitutiesector in de regio Rotterdam-Rijnmond. Stand van zaken 2011.  
RIEC Rotterdam-Rijnmond.
- RIEC Rotterdam-Rijnmond (2011)  
De Rotterdamse prostitutiesector. Stand van zaken tot juli 2011. RIEC  
Rotterdam-Rijnmond.
- Tromp, N., S. Biesma, B. Bieleman (2009)  
Inventarisatie raamprostitutiemarkt gemeente Groningen. St. INTRAVAl,  
Groningen-Rotterdam.
- Vermeulen, G. et.al. (2007)  
Betaalseksrecht. Naar regulering of legalisering van niet-problematische  
prostitutie? Maklu, Antwerpen/Apeldoorn.
- Vreeze, S.E. de (2011)  
Prostitutie in politieregio Zuid-Holland-Zuid. Een verkennend onderzoek naar de  
vergunde en de onvergunde vormen van prostitutie in Zuid-Holland Zuid. RIEC  
Zuid-Holland-Zuid/Unit Vreemdelingenpolitie Zuid-Holland-Zuid, Sliedrecht.
- Walraven, D.M. (2009)  
Het Rotterdams prostitutiebeleid. Een onderzoek naar het functioneren van het  
prostitutiebeleid van de gemeente Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Wijk, A. van et.al. (2010)  
Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam.  
Bureau Beke, Arnhem.

#### **Geraadpleegde internetpagina's**

- [www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/veel-gestelde-vragen](http://www.hetccv.nl/instrumenten/Prostitutiebeleid/veel-gestelde-vragen)  
[www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/prostitutiebeleid/best-practices-hon.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/instrumenten/prostitutiebeleid/best-practices-hon.pdf) ('Instrumenten 'Handhaven op niveau')