

Het grijs gebied tussen legale en illegale prostitutie

Een onderzoek naar uitbuiting in de legale prostitutiebranche



Ellen Smeets

's-Hertogenbosch, mei 2016

‘Behandel de ander, zoals je zelf graag behandeld wilt worden.’
Lijfspreuk van dhr. H. Werson in de bestrijding van uitbuiting¹

Het grijs gebied tussen legale en illegale prostitutie
Een onderzoek naar uitbuiting in de legale prostitutiebranche

Auteur: Ellen Smeets
Studentnummer: 2066918

Opdrachtgever: lectoraat Integrale Veiligheid
Afstudeermentor: dhr. mr. B. Kratsborn

Opleiding: HBO-Rechten
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys te 's-Hertogenbosch
Afstudeerdocenten: dhr. mr. T. Quispel
dhr. mr. D. Jansen

Classificatie: Intern

Afstudeerperiode: februari 2016 - mei 2016

's-Hertogenbosch, mei 2016

¹ Dhr. H. Werson, expert mensenhandel bij het Korps Landelijke Politiediensten, heeft een boek geschreven 'De fatale fuik'. Dit boek is gebaseerd op zijn zestien jaar werkervaring bij de bestrijding van mensenhandel.

Voorwoord

Prostitutie is, zoals een ex-prostituée het zelf benoemde, een intrigerende wereld. Met interesse, nieuwsgierigheid en leergierigheid heb ik de afgelopen maanden kennis gemaakt met deze wereld. Prostitutie is een eeuwenoud fenomeen, het is echter nog niet algemeen maatschappelijk geaccepteerd. Dit drijft mij juist om het taboe te doorbreken en onderzoek te doen naar dit fenomeen. De afgelopen maanden heb ik door het verzorgen van juridische inloopspreekuren voor prostituees en het uitvoeren van praktijkgericht juridisch onderzoek me ingezet voor de verbetering van de rechtspositie van prostituees.

Met trots en enthousiasme presenteer ik u dan ook mijn scriptie, het sluitstuk van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool te 's-Hertogenbosch.

Graag wil ik middels dit voorwoord een aantal personen bedanken, die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming hiervan. In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar de heer mr. B. Kratsborn voor zijn bijzondere rol en de bijdrage die hij heeft geleverd bij de totstandkoming van dit rapport. Hij heeft me gesteund, contact met me gezocht en heeft me begeleid daar waar nodig. Daarnaast wil ik mijn afstudeerdocent, de heer mr. T. Quispel, bedanken voor zijn feedback en betrokkenheid. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn lieve ouders en zus. Zij hebben mij de afgelopen tijd met alle bijkomende ups en downs gesteund.

Deze scriptie is opgesteld met de gedachte aan mijn lieve vriendin en oud-klasgenoot, van wie ik gedurende mijn afstudeerperiode afscheid heb moeten nemen. Haar doorzettingsvermogen en positiviteit hebben mij gestimuleerd. Met haar ben ik aan deze opleiding begonnen. Ik had dan ook graag gewild dat zij bij de afsluiting van mijn opleiding kon zijn.

Middels mijn scriptie hoop ik inzicht te geven in de huidige rechtspositie van prostituees en bij te dragen aan de verbetering hiervan. Ik heb met gedrevenheid, leergierigheid en motivatie aan mijn scriptie gewerkt. Hopelijk leest u dat hierin terug.

Ellen Smeets

's-Hertogenbosch, mei 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting

Lijst met afkortingen.....

1. Inleiding.....	9
1.1 Organisatie	9
1.2 Aanleiding.....	9
1.3 Probleembeschrijving	10
1.4 Afbakening	11
1.5 Centrale vraag	11
1.6 Doelstelling	11
1.7 Methode van onderzoek	11
1.8 Verantwoording bronnen.....	12
1.9 Leeswijzer	12
2. Legale prostitutiebranche	13
2.1 Vormen prostitutie.....	13
2.1.1 Locatiegebonden prostitutie.....	13
2.1.2 Niet locatiegebonden prostitutie.....	13
2.2 Opheffing algemeen bordeelverbod	13
2.2.1 Doel.....	14
2.2.2 Artikel 151a Gemeentewet.....	14
2.3 Gemeente Eindhoven	15
2.4 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche	17
3. Uitbuiting.....	19
3.1 Definitie	19
3.2 Juridisch kader	20
3.2.1 Internationaal niveau	20
3.2.1.1 Internationale regelgeving	20
3.2.1.2 Europese Hof voor de Rechten van de Mens	21
3.2.2 Nationaal niveau	22
3.2.2.1 Artikel 273f, eerste lid, sub 1 en sub 4 WvSr	22
3.2.2.1.1 Middelen	23
3.2.2.1.2 Handelingen.....	25

3.2.2.1.3 Onderscheid sub 1 en 4	25
3.2.2.2 Artikel 273f, eerste lid, sub 3 WvSr	26
3.2.2.3 Artikel 273f, eerste lid, sub 6 WvSr	27
3.2.2.4 Artikel 273f, eerste lid, sub 9 WvSr	27
3.2.2.5 Strafbepaling	27
3.3 Vormen van uitbuiting	27
4. Uitbuiting in de legale prostitutiebranche.....	29
4.1 Kwetsbare positie prostituees	29
4.2 Verborgen karakter	29
4.3 Signalering van uitbuiting in de legale prostitutiebranche.....	30
4.3.1 Signalen uitbuiting	30
4.3.2 Nederland	32
4.3.3 Gemeente Eindhoven	34
4.4 Opsporingsonderzoeken.....	34
4.4.1 Sneep-onderzoek	35
4.4.2 Zandpad Utrecht.....	35
5. Voorkoming en bestrijding van uitbuiting in de legale prostitutiebranche	37
5.1 Betrokkenen	37
5.1.1 Gemeente.....	37
5.1.2.1 Vergunningenstelsel	37
5.1.2.2 Toezicht en handhaving	38
5.1.2 Hulpverlening.....	39
5.1.3 GGD	40
5.1.4 Exploitant.....	41
5.2 Samenwerking tussen verschillende betrokkenen.....	42
5.3 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche	42
5.4 Strafbaarstelling klanten	43
6. Conclusies en aanbevelingen.....	44
Bronnenlijst.....	48

Samenvatting

In dit onderzoek wordt de volgende centrale vraag beantwoord:

'In hoeverre is er sprake van uitbuiting in de legale prostitutiebranche en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan TERECHT!, zodat zij, al dan niet in samenwerking met andere betrokken instanties, een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de rechtspositie van sekswerkers in de legale sector?'

Om in tot beantwoording van de centrale vraag te komen, zijn in de eerste plaats een aantal begrippen uit de centrale vraag nader toegelicht.

Ten eerste wordt ingegaan op het begrip 'legale prostitutiebranche'. De bevoegdheid voor regulering van de exploitatie van prostitutie kwam na de opheffing van het bordeelverbod aan de gemeenteraad toe. De gemeente Eindhoven heeft middels de APV bepaald dat er voor de exploitatie van prostitutie een vergunning is vereist. Aangezien de gemeenteraad op grond van de wet niet verplicht is om de exploitatie te reguleren en er ook niet is bepaald op welke wijze de exploitatie dient te worden gereguleerd, zijn er grote regionale verschillen. Dit zorgt voor verschuivingen. De illegale prostitutie, waarbij bijvoorbeeld een prostituee wordt uitgebuit, verplaatst zich naar gemeenten met minder regulering, toezicht en handhaving. Hierin beoogt de Wrp verandering in te brengen door een uniform vergunningstelsel in te stellen.

Ten tweede dient het begrip 'uitbuiting' nader toegelicht te worden. Noch in de wet, noch in de literatuur wordt een duidelijke definitie van uitbuiting gegeven. De wet geeft een niet-limitatieve opsomming van hetgeen wat onder uitbuiting wordt verstaan. Jurisprudentie heeft bepaald dat de vraag of er sprake is van uitbuiting niet in algemene termen is te beantwoorden. Het is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Hierbij zijn de beperkingen voor betrokkene, het economisch voordeel van de uitbuiters en de aard en de duur van tewerkstelling van belang. Uitbuiting valt onder het mensenhandelartikel 273f WvSr.

Er is onderzocht in hoeverre er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Dit is echter moeilijk vast te stellen vanwege het verborgen karakter van zowel prostitutie als uitbuiting. Verschillende rapporten en onderzoeken geven aan dat uitbuiting in de legale prostitutiebranche daadwerkelijk voorkomt. In grote zaken als het Sneep-onderzoek en Zandpad Utrecht blijkt dat er uitbuiting plaatsvindt in de legale raamprostitutie.

Tot slot is gekeken naar de mogelijkheden voor voorkoming en bestrijding van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. TERECHT! is een hulpverleningsinstantie die zich inzet voor de positieversterking van (ex-)sekswerkers. Zij dienen slachtoffers te wijzen op het nut en de noodzaak van aangifte doen. Tevens dienen zij te zorgen voor veilige opvangplekken. Dit voorkomt dat het slachtoffer opnieuw in de handen van een uitbuiters valt. TERECHT! onderhoudt contact met de gemeente, exploitanten en de GGD. De gemeente speelt hierbij een belangrijke rol. De gemeente is belast met toezicht en handhaving. Tevens geeft de gemeente Eindhoven vergunningen af. Het vergunningensysteem vormt een barrière voor uitbuiting. Zo wordt de exploitant bij de aanvraag voor een vergunning volledig gescreend op grond van de Wet Bibob. Het PCT voert, in opdracht van de gemeente, de bestuurlijke controles uit. Deze controles zijn ook van belang om signalen van uitbuiting op te pikken. Tevens spelen exploitanten een belangrijke rol bij de signalering van uitbuiting. Op grond van de APV geldt er namelijk een aanwezigheidsplicht en dienen zij er voortdurend op toe te zien dat er geen uitbuiting plaatsvindt. De GGD voert periodieke controles uit bij prostituees. Hierbij kunnen zij duiden op signalen van uitbuiting. Ook de wetsvoorstellen 'Wrp' en 'strafbaarstelling klanten' zien toe op de voorkoming en bestrijding van uitbuiting.

Lijst met afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
A-G	Advocaat-generaal
APV	Algemene plaatselijke verordening
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU-Richtlijn	Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bescherming van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan
EU-Verdrag	Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
Gemw	Gemeentewet
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
Lectoraat	Lectoraat Integratie Veiligheid
LIEC	Landelijke Informatie- en Expertise Centrum
MvT	Memorie van toelichting
NRM	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
OvJ	Officier van Justitie
OM	Openbaar Ministerie
Palermo Protocol	VN-protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel
PCT	Prostitutie Controle Team
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie
Wrp	Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche
WvSr	Wetboek van Strafrecht

1. Inleiding

Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.1 een blik geworpen op de organisatie van de opdrachtgever van het onderzoek. Verder bevat het een toelichting op de onderzoeksformulering en de onderzoeksopzet. Paragraaf 1.2 geeft de aanleiding van het onderzoek weer. Vervolgens is aan de hand van de aanleiding een probleemstelling geformuleerd, zie paragraaf 1.3. Aan de hand hiervan is een centrale vraag geformuleerd (paragraaf 1.5) en is een doelstelling opgesteld (paragraaf 1.6). Er is op een verantwoorde wijze onderzoek gedaan, zie paragraaf 1.7 en 1.8. Tot slot bevat het hoofdstuk in paragraaf 1.9 een leeswijzer.

1.1 Organisatie

Het lectoraat Integrale Veiligheid (hierna: lectoraat) probeert in samenwerking met TERECHT! de rechtspositie van sekswerkers te verbeteren. TERECHT! is een inloop- en adviescentrum voor (ex-)sekswerkers in Eindhoven. Dit centrum is opgericht door het Leger des Heils Eindhoven.² Iedere woensdag vindt er bij TERECHT! een juridisch inloopspreekuur plaats. Dit spreekuur is gedurende de afstudeerperiode verzorgd door mijzelf en medestudenten van de Juridische Hogeschool die afstuderen bij het lectoraat. Het lectoraat is door TERECHT! gevraagd om onderzoek uit te voeren. TERECHT! beschikt over te weinig kennis wat betreft de rechtspositie van sekswerkers. Om deze kennis te vergaren, is de hulp van het lectoraat ingeroepen. Het lectoraat richt zich op een boeiend maar weerbarstig domein: de 'rafelranden' van de samenleving.³ Met 'rafelranden' van de samenleving worden kwetsbare en moeilijk bereikbare groepen bedoeld, zoals prostituees. Het lectoraat benadert het onderzoek op integrale wijze. Zo wordt er vanuit verschillende invalshoeken onderzoek gedaan. Studenten van Sociale Studies, Integrale Veiligheid en HBO-Rechten doen ieder afzonderlijk van elkaar een afstudeeronderzoek naar dit onderwerp en wisselen hun kennis uit in een kennisontwikkelingskring. Bij elke bijeenkomst is een gastspreker aanwezig. Diegene vertelt over zijn of haar werkervaring in de prostitutiebranche. Hierbij valt te denken aan een ex-prostituee en een coördinator van het Prostitutie Controle Team (hierna: PCT) van de politie Oost-Brabant. Op deze wijze wordt er onder andere onderzoek gedaan naar prostituees met een verborgen dubbelleven, klanten van prostituees, de-stigmatisering en de verbetering van hun rechtspositie.⁴

1.2 Aanleiding

Op 18 februari was Noraly te gast bij de kennisontwikkelingskring van het lectoraat. Zij deelde openhartig een deel van haar leven.⁵

Noraly is, net als haar zusjes, op haar 18e door haar vader tot prostitutie gedwongen. Ze werkte in de legale prostitutiebranche. Toch moest ze haar verdiensten afstaan aan haar vader. De exploitant voor wie Noraly destijds werkte, was niet op de hoogte van de dwang die haar vader uitoefende. Kortom: ze werd uitgebuit in de legale prostitutiebranche.

De Officier van Justitie (hierna: OvJ) sprak over een 'planmatige seksuele conditionering'. Iedere dochter werd in haar 14e levensjaar voor het eerst misbruikt door de vader. Ieder van hen is op 18-jarige leeftijd gedwongen tot prostitutie.

Noraly weet nog heel goed hoe haar zusje naar haar toe kwam en vertelde dat ze aangifte had gedaan. Uiteindelijk heeft Noraly besloten om zelf ook aangifte te doen. De politie had

² 'TERECHT!', *LegerdesHeils Limburg/Brabant*, Legerdesheils.nl (zoek op *Terecht*).

³ 'Lectoraat Integrale Veiligheid', *Avans Hogeschool*, Avans.nl (zoek op *lectoraat Integrale Veiligheid*).

⁴ 'Professionalisering 'TERECHT!', *Avans Hogeschool*, Avans.nl (zoek op *Terecht*).

⁵ Kennisontwikkelingskring met Noraly, bijlage I.

de zusjes al eerder benaderd vanwege vermoedens van uitbuiting, maar onder druk van de vader hielden ze contact met de politie af.⁶

'Het was wel heel moeilijk, ik bedoel, je moet wel aangifte doen tegen je vader.'
Noraly

De vader van Noraly is veroordeeld voor uitbuiting van Noraly en haar zussen. De rechtbank heeft een gevangenisstraf van zes jaar opgelegd. Dit terwijl de OvJ 15 jaar had geëist. De rechtbank is van oordeel dat de vader misbruik heeft gemaakt van de kwetsbaarheid van de dochters.⁷ Zij zijn in hun tienerjaren zo opgevoed en geconditioneerd dat zij, toen ze eenmaal achttien jaar waren geworden, niet in vrijheid konden beslissen of zij wilden werken in de prostitutie.

1.3 Probleembeschrijving

In opdracht van het lectoraat is er reeds onderzoek gedaan naar de legale en de illegale prostitutie. Echter, deze grens is niet duidelijk. Zoals de titel van de scriptie al aangeeft, is er sprake van een grijs gebied tussen de legale en de illegale prostitutie. Dit gebied gaat over uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Nationaal Rapporteur Menshandel (hierna: NRM), Corinne Dettmeijer, geeft aan dat de prostitutiebranche kwetsbaar is voor mensenhandel, waaronder uitbuiting valt.⁸ In onder meer grote strafzaken en resultaten van gezamenlijke acties is duidelijk geworden dat ook de legale prostitutiebranche kwetsbaar is voor uitbuiting.⁹ De NRM heeft tot taak informatie te verzamelen en hierover aan de Nederlandse regering te rapporteren.¹⁰ In een rapportage van 2007 geeft de NRM aan dat bij een groot politieonderzoek ook in de legale prostitutiebranche vele slachtoffers van mensenhandel zijn aangetroffen.¹¹

Uitbuiting is een omvangrijk begrip en er zijn veel verschijningsvormen. Artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr) stelt uitbuiting strafbaar. Onder het begrip uitbuiting vallen ten minste 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, zo bepaalt lid 2 van artikel 273f WvSr. Deze vormen zijn in het onderzoek uiteen gezet. Bekeken is welke vormen van uitbuiting in de praktijk voorkomen bij prostituees in de legale prostitutiebranche.

De wetgever probeert uitbuiting in de prostitutie tegen te gaan. In het verleden heeft zij dit proberen te bereiken door het algemeen bordeelverbod op te heffen. Deze wettelijke regeling had onder andere als doel verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie. De ontwikkelingen staan echter niet stil. Momenteel ligt er een wetsvoorstel 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' (hierna: Wrp) bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel is op 29 maart 2011 al aangenomen door de Tweede Kamer.¹² Dit wetsvoorstel heeft als doel de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de prostitutiebranche aan te pakken door de lokale en regionale verschillen te verkleinen, meer zicht en grip te verkrijgen op de prostitutiebranche en toezicht en handhaving te vergemakkelijken.¹³ Het wetsvoorstel beoogt uniformiteit en brengt alle

⁶ 'Zes jaar cel voor vader die dochters prostitueerde', *Nieuws* 9 april 2014, Nieuws.nl (zoek op *prostitutie*).

⁷ Rb. Rotterdam 9 april 2014, ECLI:NL:RBOT:2014:2715.

⁸ 'De Nationaal Rapporteur over mensenhandel in relatie tot prostitutie', *Nationaal Rapporteur Menshandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*, Nationaalrapporteur.nl (zoek op *mensenhandel binnen prostitutie*).

⁹ Nijkamp, Sijstra, Snippe & Bieleman 2014, p. 90.

¹⁰ 'Derde rapportage Menshandel (2004)', *Nationaal Rapporteur Menshandel en Seksueel geweld tegen Kinderen*, Nationaalrapporteur.nl (zoek op *publicatie derde rapportage*).

¹¹ NRM vijfde rapportage 2007, p. 17.

¹² 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche', *Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Eerstekamer.nl (zoek op *Wrp*).

¹³ 'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche', *Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Eerstekamer.nl (zoek op *Wrp*).

vormen van prostitutie onder een vorm van regulering. De vraag is wat deze nieuwe wettelijke regeling gaat betekenen voor prostituees die worden uitgebuit en of uitbuiting in de legale prostitutiebranche hierdoor voorkomen wordt.

Zoals eerder beschreven zetten TERECHT! en het lectoraat zich in voor de positieversterking van (ex-)sekswerkers. Onder andere voor prostituees die het werk op een legale wijze uitvoeren en voor prostituees die worden uitgebuit. Het onderzoek richt zich op de wijze waarop het grijs gebied beter in beeld kan worden gebracht en welke bijdrage TERECHT! hieraan kan leveren ter verbetering van de hulpverlening van slachtoffers van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Tevens is er aandacht voor de rol van andere betrokken instanties en de mogelijke rol die ze in de toekomst kunnen spelen ter voorkoming van uitbuiting in de legale prostitutiebranche.

1.4 Afbakening

Het adviescentrum TERECHT! is gevestigd in de gemeente Eindhoven. Dit onderzoek richt zich om die reden op de situatie in Eindhoven.

In gesprek met de gemeente Eindhoven en het PCT werd duidelijk dat zij van oordeel zijn dat prostitutie van minderjarige niet of zelden voorkomt in de legale prostitutiebranche binnen de gemeente Eindhoven. Om deze reden richt dit onderzoek zich enkel op de meerderjarige slachtoffers van uitbuiting in de legale prostitutiebranche.

Daarnaast richt dit onderzoek zich enkel op Europese werknemers. Prostituees afkomstig uit landen buiten de Europese Unie blijven binnen dit onderzoek buiten beschouwing. Een niet-Europese werknemer heeft namelijk te maken met andere regelingen en instanties. Deze overweging is gemaakt vanwege de beperkte tijd en omvang van het onderzoek.

1.5 Centrale vraag

Uit de probleembeschrijving volgt de onderstaande vraag, die sturend is voor dit onderzoek: *'In hoeverre is er sprake van uitbuiting in de legale prostitutiebranche en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan TERECHT!, zodat zij, al dan niet in samenwerking met andere betrokken instanties, een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de rechtspositie van sekswerkers in de legale sector?'*

1.6 Doelstelling

De doelstelling luidt: *'Op 30 mei 2016 wordt aan het lectoraat Integrale Veiligheid een onderzoeksrapport overhandigd ter verbetering van de juridische kennis van TERECHT!, waarmee inzicht wordt gegeven over uitbuiting van prostituees in de legale sector, zodat TERECHT! zich kan inzetten voor de positieverbetering van prostituees die worden uitgebuit in de legale sector.'*

1.7 Methode van onderzoek

Het betreft een praktijkgericht juridisch onderzoek. Om het juridisch gebied in kaart te brengen, is er onderzoek gedaan aan de hand van rechtsbronnen en literatuur. Verschillende rechtsbronnen zijn geraadpleegd zoals de wet, verdagen en jurisprudentie. Kamerstukken zijn bestudeerd om de achterliggende gedachten in kaart te brengen. Er is literatuur bestudeerd met betrekking tot het onderwerp. Literatuur wordt doorgaans beschouwd als een betrouwbare en controleerbare bron van kennis.¹⁴ De literatuur is inhoudelijk geanalyseerd om relevante informatie te selecteren.¹⁵ Om de praktijk in beeld te krijgen zijn er interviews afgenomen met betrokkenen. Er is gekozen om de interviews in de vorm van een halfgestructureerd interview af te nemen. Hier is voor gekozen vanwege de grote mogelijkheid tot eigen inbreng van de geïnterviewde.

¹⁴ Van Schaaijk 2011, p. 84.

¹⁵ Van Schaaijk 2011, p. 88.

Het onderzoek richt zich tevens op de mogelijke inwerkingtreding van de wetsvoorstellen 'de Wrp' en 'strafbaarstelling klanten'. Met betrekking tot de wetsvoorstellen zijn met name kamerstukken die samenhangen met dit onderwerp bestudeerd, ook wel documentanalyse genoemd.

1.8 Verantwoording bronnen

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn diverse bronnen geraadpleegd. Deze bronnen zijn verantwoord in de bronnenlijst en door middel van voetnoten. Door de bronvermelding kan de lezer verifiëren of datgene wat wordt beschreven juist is.¹⁶ De bronnen zijn betrouwbaar en effectief. Effectief, omdat hiermee de centrale vraag op vakkundige wijze beantwoordt kan worden.¹⁷ De wet, jurisprudentie en handboeken worden beschouwd als gezaghebbende bronnen, waarvan het gezag algemeen gedeeld wordt.¹⁸ Hiermee worden de bronnen betrouwbaar geacht.

1.9 Leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op uitbuiting in de legale prostitutiebranche. In de eerste plaats wordt in hoofdstuk 2 in kaart gebracht wat er onder de 'legale prostitutiebranche' wordt verstaan. In hoofdstuk 3 staat het begrip 'uitbuiting' centraal. Hier wordt ingegaan op de betekenis van het begrip en het juridisch kader. De Nederlandse strafbepaling is gebaseerd op internationale regelgeving. Om deze reden zal in dit hoofdstuk ook in worden gegaan op relevante internationale bepalingen. Hoofdstuk 4 is praktijkgericht. Hierin wordt onderzocht of uitbuiting in de legale prostitutiebranche daadwerkelijk voorkomt. In hoofdstuk 5 worden de betrokken instanties beschreven met wie TERECHT! in contact staat. Onderzocht wordt welke rol zij kunnen spelen ter voorkoming en bestrijding van uitbuiting in de legale prostitutiebranche.

Uit het bovenstaande kunnen conclusies worden getrokken. Hoofdstuk 6 formuleert de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek. Dit resulteert tot de beantwoording van de centrale vraag.

¹⁶ Van Schaaijk 2011, p. 111.

¹⁷ Van Schaaijk 2011, p. 92.

¹⁸ Van Schaaijk 2011, p. 36.

2. Legale prostitutiebranche

In dit hoofdstuk wordt de legale sector van de prostitutiebranche uiteengezet. In paragraaf 2.1 worden de verschillende verschijningsvormen van prostitutie behandeld. Op de wijze waarop momenteel de legale prostitutiebranche is gereguleerd, heeft de opheffing van het bordeelverbod een belangrijke rol gespeeld. Hier zal in paragraaf 2.2 op in worden gegaan. In paragraaf 2.3 wordt naar de regulering in de gemeente Eindhoven gekeken. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op een wetswijziging. Indien de wet in werking treedt, verandert de regulering rondom de legale prostitutiebranche.

2.1 Vormen prostitutie

De aanpak van misstanden, zoals uitbuiting, binnen de prostitutiebranche is afhankelijk van de verschijningsvorm.¹⁹ Om deze reden worden kort de verschijningsvormen uiteengezet. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen locatiegebonden (§ 2.1.1) en niet locatiegebonden prostitutie (§ 2.1.2).

2.1.1 Locatiegebonden prostitutie

Prostitutie wordt als locatiegebonden aangemerkt indien alle handelingen, vanaf het werven van de klanten tot het afwerken van klanten, in één ruimte of op een afgebakend gebied plaatsvindt.²⁰ Hier vallen onder andere clubs, privéhuizen en raamprostitutie onder. Het verschil tussen een club en een privéhuis is dat een club vaak een drank- en horecavergunning heeft.²¹ Een voordeel van locatiegebonden prostitutie is dat het de prostitutievormen zichtbaar maakt voor toezichthoudende en handhavende instanties.²² Ook de thuisprostitutie wordt aangemerkt als locatiegebonden. Thuisprostitutie speelt zich hoofdzakelijk af in de privésfeer. In veel gemeenten geldt geen vergunningsplicht voor thuisprostitutie, waardoor gemeenten weinig inzicht hebben in de omvang.²³ Deze vorm van prostitutie blijft oncontroleerbaar.²⁴ Hulpverleners en handhavers krijgen nauwelijks grip hierop. Dit is zorgelijk, want dit maakt de thuisprostitutie kwetsbaar voor uitbuiting.

2.1.2 Niet locatiegebonden prostitutie

Bij niet locatiegebonden prostitutiebedrijven valt te denken aan een escortbedrijf. Bij escort is er geen sprake van een vaste werklocatie.²⁵ Ze verplaatsen zich over gemeentegrenzen, regionale grenzen en zelfs nationale grenzen. Toezicht houden op niet locatiegebonden prostitutie is moeilijk.²⁶ Hierdoor is er weinig zicht op misstanden, zoals uitbuiting.²⁷

2.2 Opheffing algemeen bordeelverbod

Op 1 oktober 2000 is het algemeen bordeelverbod opgeheven naar aanleiding van een wetsvoorstel tot wijziging van het WvSr. Dit wetsvoorstel heft het algemene bordeelverbod op en vervangt dit door een verbod op exploitatie van onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen.²⁸

¹⁹ 'Soorten prostitutie', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, hetccv.nl (zoek op soorten prostitutie).

²⁰ 'Vormen van prostitutie: een overzicht', *Sekswerkergoed*, sekswerkergoed.nl (zoek op locatiegebonden).

²¹ Kennisontwikkelingskring met coördinator PCT, bijlage II.

²² Van Wijk, Van Ham, Hardeman & Bremmers 2014, p. 23.

²³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 9.

²⁴ P. Ramesar, 'Thuisprostitutie is vaak illegaal', *Trouw* 16 oktober 2010, trouw.nl.

²⁵ 'Soorten prostitutie', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, hetccv.nl (zoek op soorten prostitutie).

²⁶ NRM zevende rapportage 2009, p. 336

²⁷ NRM negende rapportage 2013, p. 67.

²⁸ 'Opheffing algemeen bordeelverbod', *Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Eerstekamer.nl (zoek op bordeelverbod).

2.2.1 Doel

Prostitueren en het plegen van seksuele handelingen met een prostituee is niet, en ook in het verleden niet, strafbaar gesteld. De wetswijziging hield op dit punt ‘slechts’ in dat het exploiteren van seksuele diensten door een ander (bordeelhouder of souteneur) werd gelegaliseerd.²⁹ In de praktijk werd al voor de opheffing van het bordeelverbod exploitatie van prostitutie gedoogd, noch bestuurlijk noch strafrechtelijk werd gehandhaafd.³⁰

De wetswijziging beoogt: beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie, verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik en bescherming van de positie van prostitué(e)s.³¹

De wetswijziging maakt het mogelijk om op legale wijze prostitutie te exploiteren. Dit met de gedachte dat decriminalisering van de exploitatie van prostitutie leidt tot normalisering, beheersing, sanering en regulering van vormen van geëxploiteerde prostitutie, waarbij seksuele diensten vrijwillig worden aangeboden.³² Zo wordt in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) beschreven dat decriminalisering van exploitatie van prostitutie de prostitutie kan ontdoen van criminele randverschijnselen.³³ De toegestane vorm van prostitutie kan immers door de overheid door middel van voorschriften worden gereguleerd. In paragraaf 2.2.2 wordt op de wijze van regulering ingegaan. Tevens kan er op bestuursrechtelijk niveau toezicht worden gehouden op de legale prostitutie. Op deze wijze kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden tegen uitbuiting bij exploitatie van prostitutie.

De wetswijziging, opheffing van het bordeelverbod, hield eveneens in dat alle vormen van uitbuiting in het WvSr strafbaar werden gesteld. In de MvT wordt aangegeven dat een verscherpte strafbaarstelling het strafrechtelijk optreden daartegen effectiever en gericht maakt. De wetgever heeft de intentie om onaanvaardbare prostitutie krachtig te bestrijden.³⁴ Dit blijkt uit bovengenoemde doelstellingen die beschreven zijn in de MvT. De bestrijding van prostitutie waarin sprake is van een uitbuitingssituatie kan effectiever geschieden, indien vrijwillige vormen van exploitatie van prostitutie zijn toegestaan.³⁵

Van de wetswijziging wordt verwacht dat de positie van prostituees verbetert, door regulering van exploitatie en het aanbrengen van een scheiding tussen verboden en niet verboden vormen van exploitatie.³⁶

2.2.2 Artikel 151a Gemeentewet

Artikel 151a Gemeentewet (hierna: Gemw.) is opgenomen vanwege en in verband met het vervallen van het bordeelverbod.³⁷ Op grond van artikel 151a, eerste lid, van de Gemw. kan de gemeente een prostitutiebeleid voeren, gericht op beheersing en regulering van de prostitutiebranche.³⁸ De gemeenteraad kan exploitatie van prostitutie reguleren in de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). In de APV kunnen verschillende bepalingen worden opgenomen, zoals een maximumbeleid, indiening aanvraag vergunning, verlenen en weigeringsgronden van vergunningen.

De wetgever legde de bevoegdheid tot regulering van exploitatie van prostitutie bij de gemeente neer gezien het feit dat de gemeente daadwerkelijk te maken heeft met het

²⁹ Segers & Pot 2013, p. 1.

³⁰ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 5 (MvT).

³¹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 1 (MvT).

³² *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 5 (MvT).

³³ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 1 (MvT).

³⁴ Daalder 2007, p. 9.

³⁵ Wiarda 2000, p. 4.

³⁶ Boonstra, Zuidema & Ridder 2007, p. 1.

³⁷ Hennekens 2000, p. 3.

³⁸ Daalder 2007, p. 42.

verschijnsel prostitutie.³⁹ Op deze wijze zijn zij in staat voorwaarden te stellen waaronder (exploitatie van) prostitutie binnen hun gemeentegrenzen toelaatbaar is. Regulering op lokaal niveau is nodig om zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij lokale wensen.⁴⁰

Ter ondersteuning van de gemeenten heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) een model-APV opgesteld die door gemeenten overgenomen kan worden voor de vormgeving van hun lokale beleid.⁴¹ Deze APV stelt dat er voor de exploitatie van prostitutie een vergunning vereist is. Bij de opheffing van het bordeelverbod gaf de minister aan bordeelprostitutie middels een gemeentelijk vergunningstelsel te willen reguleren met onder andere het doel het tegengaan van illegale prostitutie.⁴² Het vergunningstelsel is een middel om grip op de legale branche te behouden en te verbeteren. Het vormt daardoor een barrière voor uitbuiting.⁴³ Een vergunning is een vorm van een beschikking in de zin van artikel 1:3, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht. Een besluit met een individueel, concreet karakter.⁴⁴ Op deze wijze kan iedere aanvraag afzonderlijk van andere worden beoordeeld. Tevens kunnen er aan de vergunning voorwaarden worden gesteld die alleen voor dat individueel, concreet geval gelden.

Echter, de gemeente is niet verplicht op grond van artikel 151a, eerste lid, Gemw. om een vergunningstelsel te hanteren ten aanzien van de exploitatie van prostitutie. Sommige gemeenten hebben geen regulering rondom de prostitutiebranche. Dit betekent dat legaal niet altijd wil zeggen dat er een vergunning moet zijn. Als gemeenten de prostitutie niet onderwerpen aan een vergunningsplicht, dan is het onderscheid tussen legale en de illegale prostitutiebranche gebaseerd op het strafrecht.⁴⁵ In dit geval leidt namelijk het niet hebben van een vergunning niet tot (bestuurlijke) illegaliteit.⁴⁶ In dit onderzoek wordt onder de legale prostitutiebranche, de vergunde prostitutiebranche verstaan. Dit vanwege het beleid van de gemeente Eindhoven (§ 2.3) en met het vooruitzicht op de Wrp (§ 2.4). Tevens hanteert een grote meerderheid van de gemeenten een vergunningstelsel.⁴⁷

De wetgever spreekt de verwachting uit dat door middel van controle en handhaving, de naleving van de regels zal worden bevorderd.⁴⁸ Dit zal volgens de wetgever uiteindelijk resulteren in positieverbetering van de prostituees. Tevens werd aangegeven dat de tijd op dat moment nog niet rijp was voor een wet in formele zin met betrekking tot regulering van prostitutie.⁴⁹ Eerst zou de opheffing van het bordeelverbod geëvalueerd moeten worden, dit zou alsnog aanleiding kunnen geven voor regulering van prostitutie bij wet in plaats van gemeentelijke verordening.⁵⁰ Inmiddels is de opheffing van het bordeelverbod tweemaal geëvalueerd, in 2007 en 2014. Momenteel ligt er een wetsvoorstel, 'de Wrp', zie paragraaf 2.4.

2.3 Gemeente Eindhoven

De gemeente Eindhoven heeft op basis van artikel 151a Gemw. een verordening vastgesteld. De regels rondom de exploitatie van prostitutie zijn opgenomen in hoofdstuk 3 'Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d' van de APV. De APV is gebaseerd op het model-APV van de VNG. Er zal in worden gegaan op regelingen die toezien op de bescherming van prostituees tegen uitbuiting.

³⁹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 6 (MvT).

⁴⁰ Daalder 2007, p. 43

⁴¹ Daalder 2007, p. 43.

⁴² *Kamerstukken II 1996/97*, 25 437, nr. 3, p. 1. (MvT)

⁴³ Nota prostitutie en seksbranche van de gemeente Rotterdam p. 6. (te raadplegen via rotterdam.nl).

⁴⁴ Barkhuysen, De Kruif, Van den Ouden & Schuurmans 2014, p. 71.

⁴⁵ Interview Ministerie van Veiligheid & Justitie en het LIEC, bijlage III.

⁴⁶ KLPD 2008, p. 48.

⁴⁷ Daalder 2014, p. 35.

⁴⁸ Daalder 2014, p. 42.

⁴⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 437, nr. 5, p. 17.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 211, nr. 3, p. 2 (MvT).

Volgens artikel 3.2.1 van de APV is het verboden om zonder vergunning een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren. Onder seksinrichting wordt verstaan: 'de voor publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig seksuele handelingen worden verricht of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan raamprostitutie, parenclub en erotische massagesalon. Een escortbedrijf is een natuurlijk persoon, groep personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend. De vergunning voor exploitatie van een seksinrichting of escortbedrijf wordt verleend door het bevoegd bestuursorgaan, waaronder het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester worden verstaan, artikel 3.1.2 APV.

Thuisprostitutie valt niet onder de definitie van seksinrichting of escortbedrijf, omdat het in de privésfeer gebeurt. Voor thuisprostitutie geldt er in de gemeente Eindhoven geen vergunningsplicht, want er is geen bepaling hierover opgenomen in de APV. Echter, de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: ABRvS) heeft bepaald dat er indien er sprake is van bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen verricht of vertoningen van erotische-pornografische aard plaatsvinden er wel een vergunningsplicht geldt voor thuiswerkers.⁵¹ Dit arrest is gebaseerd op de APV van de gemeente Moerdijk. Deze gemeente voert net als de gemeente Eindhoven een vergunningenbeleid.

Naar schatting zijn er ongeveer 400 à 500 prostituees werkzaam in de legale prostitutiebranche in de gemeente Eindhoven.⁵² Ongeveer 200 daarvan werken in de raamprostitutie. In de Eindhoven vindt raamprostitutie plaats op het hiervoor ingerichte Baekelandplein.⁵³ Op het plein werken ongeveer 45 prostituees per dag. De panden worden beheerd door exploitanten. Verder is er in de gemeente een seksclub en zijn er zes privéhoizen.⁵⁴

Door middel van het vergunningenstelsel worden er eisen en voorwaarden gesteld aan de exploitatie van prostitutie. De APV stelt in artikel 3.2.2 gedragseisen aan de exploitant of beheerder.⁵⁵ Zo mag een exploitant of beheerder onder andere niet van slecht levensgedrag zijn. Deze eis is gericht op maatschappelijk verantwoorde bedrijfsuitoefening, met het oog op de bescherming en veiligheid van de prostituees die werkzaam zijn voor de exploitant.⁵⁶ Deze gedragseis is door de Raad van State gerechtvaardigd geacht gezien het beoogde doel.

Naast de gedragseisen die er worden gesteld, draagt de exploitant of beheerder verantwoordelijkheid voor datgene wat er in zijn/haar seksinrichting gebeurt.⁵⁷ Op grond van artikel 3.2.5, eerste lid, van de APV geldt er een aanwezigheidsplicht. Lid 2 van dit artikel gaat verder dan de aanwezigheidsplicht. Op grond van artikel 3.2.5, tweede lid, sub a, van de APV dient een exploitant en/of beheerder er voortdurend op toe te zien dat er in de seksinrichting geen strafbare feiten plaatsvinden. Er wordt verwezen naar artikel 273f WvSr. In dit artikel is uitbuiting van prostituees strafbaar gesteld, zie paragraaf 3.2.

⁵¹ ABRvS 28 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1676.

⁵² Interview met Silvie van Halder van de gemeente Eindhoven, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op *Phebe Sanders*).

⁵³ Nijkamp, Sijtstra, Snippe & Bieleman 2014, p. 234.

⁵⁴ Gebaseerd op informatie van de heer R. Veneman, senior medewerker vergunningen van de gemeente Eindhoven.

⁵⁵ Definitie beheerder art. 3.1.1, sub g, APV Eindhoven en exploitant in art. 3.1.1, sub f, APV Eindhoven.

⁵⁶ ABRvS 28 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9519.

⁵⁷ Definitie seksinrichting, 3.1.1, sub c, APV Eindhoven.

Ook de weigeringsgronden zien toe op voorkoming van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Artikel 3.3.2 van de APV zijn deze weigeringsgronden vastgelegd. Een vergunning wordt op grond van artikel 3.3.2, sub a, van de APV geweigerd indien de exploitant of beheerder niet voldoet aan de hierboven genoemde gedragseisen. De specifieke bepaling voor bescherming van de prostituees tegen uitbuiting is terug te vinden in artikel 3.3.2, sub c, van de APV. Op grond van dit artikel wordt een vergunning geweigerd indien er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f van het WvSr.

2.4 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

Momenteel zijn er regionale verschillen omdat artikel 151a Gemw. een kan-bepaling bevat. Vanwege de verschillen in het gemeentebestuur vinden er verplaatsingen plaats van strafbare vormen van exploitatie van prostitutie naar gemeenten waar minder (streng) gecontroleerd wordt.⁵⁸

De Wrp heeft als doel de oorzaken van het voortbestaan van misstanden in de seksbranche aan te pakken.⁵⁹ De Wrp beoogt dit te bereiken door lokale en regionale verschillen te verkleinen, meer zicht en grip op de seksbranche te verkrijgen en toezicht en handhaving te vergemakkelijken.⁶⁰ Het wetsvoorstel stelt de invoering van een uniform vergunningstelsel voor. Een vorm van regulering voor de verschillende, zoals in paragraaf 2.1 uiteengezette, vormen van prostitutie. Dit omdat het kabinet het onwenselijk acht dat er gemeentelijke verschillen zijn ten aanzien van belangrijke punten als vergunningsvoorwaarden en intrekings- en weigeringsgronden.⁶¹ Door landelijk uniforme eisen te stellen aan exploitanten van prostitutiebedrijven, waarborgt de wet dat de vergunde bedrijven een veilige en verantwoorde werkomgeving bieden.⁶²

In de wet wordt opgenomen aan welke voorwaarden de exploitant in ieder geval moet voldoen.⁶³ Deze voorwaarden bestaan uit gedragseisen en verplichtingen. De opgelegde gedragseisen en verplichtingen die de exploitant en/of beheerder krijgt opgelegd bij invoering van de Wrp beogen verbetering van de positie van prostituees.⁶⁴ Indien een exploitant zich niet houdt aan de gedragseisen en/of verplichtingen kan de vergunning worden geweigerd of worden ingetrokken. Dit omdat het kabinet van oordeel is dat indien een exploitant niet, of niet langer, aan de gestelde vereisten voldoet, de kans op het ontstaan van misstanden wordt vergroot.⁶⁵

Krachtens de Wrp wordt een vergunningsplicht ingevoerd om middels een vergunningstelsel de aanpak van misstanden in de seksbranche te verbeteren, prostituees een betere bescherming te bieden en de strafrechtelijke bestrijding van mensenhandel, prostitutie door minderjarigen en gedwongen prostitutie beter kan ondersteunen. In de MvT staat dat er met de Wrp een zo veel mogelijk sluitend bestuurlijk stelsel in het leven wordt geroepen. Vanwege de regulering kan de aanpak van misstanden in de seksbranche verbeteren, worden prostituees beter beschermd en kan de strafrechtelijke aanpak beter worden ondersteund.⁶⁶

⁵⁸ Daalder 2007, p. 11.

⁵⁹ Grundmeijer 2012, p. 1.

⁶⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 2 (MvT).*

⁶¹ Grundmeijer 2012, p. 5.

⁶² 'Wijziging prostitutiewet ingediend bij tweede kamer', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, rijksoverheid.nl (zoek op *Wet regulering prostitutie*).

⁶³ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 2 (MvT).*

⁶⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 3 (MvT).*

⁶⁵ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 17 (MvT).*

⁶⁶ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 3 (MvT).*

Het gevolg van invoering van de Wrp zal zijn dat artikel 151a, eerste lid, van de Gemw. vervalt. Daarmee ook de door gemeente opgestelde verordening.⁶⁷ Voor de gemeente Eindhoven zal dit betekenen dat hoofdstuk 3 van de APV komt te vervallen.

Tevens wordt met de invoering van de Wrp gaat de minimumleeftijd voor prostituees van 18 naar 21 jaar.⁶⁸ Het PCT heeft met exploitanten, met het oog op de komst van de Wrp, de afspraak gemaakt dat de minimumleeftijd 21 jaar is.⁶⁹ Echter, het PCT heeft meerdere redenen om deze afspraak te maken. De verhoging van de leeftijd bemoeilijkt het voor minderjarige om zich voor te doen als meerderjarige. In het verleden is het meerdere keren voorgekomen dat een minderjarige prostituee met een paspoort van een meerderjarige look-a-like binnenkwam. Anderzijds wordt het voor pooiers moeilijker gemaakt. Eerder hoefde zij jonge meiden maar tot hun 18^e aan het lijntje te houden. Nu tot hun 21^{ste}. Deze afspraak is echter alleen op basis van vertrouwen en er kunnen dus geen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen indien iemand van 18 tot 21 jaar werkzaam is in de legale prostitutiebranche.⁷⁰

In dit hoofdstuk is de legale prostitutiebranche uiteengezet. Om te achterhalen of uitbuiting in de legale prostitutiebranche plaatsvindt, dient het begrip 'uitbuiting' nader toegelicht te worden. In het volgende hoofdstuk staat dit begrip centraal.

⁶⁷ Rogier, Huls & Van Kleef-Ruigrok 2015, p. 1.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885 , nr. 3, p. 2 (MvT).

⁶⁹ Kennisontwikkelingskring met coördinator PCT, bijlage II.

⁷⁰ De leeftijdsverhoging maakt ook geen onderdeel uit van het geschreven beleid in de gemeente Eindhoven. Het is puur een mondelinge afspraak die het PCT met exploitanten heeft gemaakt.

3. Uitbuiting

Om te kunnen onderzoeken of uitbuiting in de legale prostitutiebranche voorkomt, is het van belang om het begrip 'uitbuiting' nader toe te lichten. In dit hoofdstuk zal in de eerste plaats de definitie van het begrip 'uitbuiting' worden behandeld, paragraaf 3.1. Ten tweede wordt het juridisch kader rondom de strafbaarstelling van uitbuiting uiteengezet. Hierbij zal in worden gegaan op de internationale (§ 3.2.1) en nationale regelgeving (§ 3.2.2). Uitbuiting kent verschillende verschijningsvormen. Deze zullen tot slot in paragraaf 3.3 worden toegelicht.

3.1 Definitie

In de Van Dale wordt 'uitbuiten' gedefinieerd als 'het zoveel mogelijk voordeel halen uit'. Van der Leun en Vervoorn⁷¹, die onderzoek hebben gedaan naar uitbuiting in Nederland, beschrijven uitbuiting als 'gedwongen of verplichte arbeid of diensten waarbij sprake is van een sterke inperking van de vrije keuze'.⁷²

Het WvSr geeft geen duidelijk definitie van het begrip uitbuiting. Artikel 273f, tweede lid, van het WvSr bepaalt dat uitbuiting ten minste omvat 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.

De Nederlandse wet kent, net zoals internationale definities, een niet-limitatieve opsomming van hetgeen wat onder uitbuiting moet worden verstaan.⁷³ Anders dan een niet-limitatieve opsomming van praktijken die ten minste uitbuiting omvatten, bevat noch artikel 273f WvSr, noch de MvT een beschrijving van wat concreet onder uitbuiting dient te worden verstaan.⁷⁴ Hiermee heeft de wetgever de rechter vrijheid gegeven bij de invulling van het begrip.⁷⁵

Volgens de wetgever moet bij uitbuiting gedacht worden aan: 'tewerkstelling onder dwang of het maken van misbruik van een afhankelijke positie van een persoon die onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken'.⁷⁶ Als voorbeeld kan worden gedacht aan een extreem lange werkweek tegen onevenredig lage betaling onder slechte werkomstandigheden.

Uit jurisprudentie blijkt dat de vraag of, en zo ja, wanneer sprake is van 'uitbuiting', niet in algemene termen is te beantwoorden, maar sterk is verweven met de omstandigheden van het geval.⁷⁷ Van belang zijn de beperkingen voor betrokkene, het economisch voordeel van de uitbater en de aard en de duur van de tewerkstelling. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd.⁷⁸

Knigge, advocaat-generaal (hierna: A-G) bij de Hoge Raad, betoogt dat factoren die bij de beoordeling van een uitbuitingssituatie een rol spelen, zich concentreren rond twee polen.⁷⁹ Ten eerste de afhankelijkheid van de tewerkgestelde en de mate van onvrijheid waarmee de tewerkstelling gepaard gaat. Ten tweede dient volgens Knigge gekeken te worden naar de (slechte) arbeidsvoorwaarden en het (economisch) gewin dat als gevolg daarvan door de werkgever wordt behaald. Hoe groter de onvrijheid, hoe minder

⁷¹ Onderzoekers die verbonden zijn aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum dat een onderdeel is van het Nederlands ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁷² Van der Leun & Vervoorn 2004, p. 25.

⁷³ NRM negende rapportage 2013, p. 18.

⁷⁴ Korvinu, Koster & De Jonge van Ellemeet 2006, p. 287.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291 nr. 3, (MvT).

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 18 (MvT).

⁷⁷ HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097 (Chinese horeca).

⁷⁸ Van der Meij 2014, p. 1544.

⁷⁹ Lestrade & Rijken 2014, p. 11.

belangrijk het (economisch) gewin wordt. Dit geldt ook andersom. Het zijn communicerende polen.

Bij gedwongen tewerkstelling in de prostitutie is al snel sprake van uitbuiting, omdat de lichamelijke integriteit in het geding is.⁸⁰

3.2 Juridisch kader

Uitbuiting is strafbaar gesteld in artikel 273f WvSr. In artikel 273f WvSr zijn vormen van uitbuiting, waaronder uitbuiting in de prostitutiebranche, strafbaar gesteld. Deze vormen van uitbuiting worden als mensenhandel gekwalificeerd. Mensenhandel is een uitermate ernstig misdrijf waarbij veelal gedurende een langere periode een zeer ernstige inbreuk op de menselijke waardigheid en integriteit van het slachtoffer wordt gemaakt, vaak met blijvende psychische problemen en andere gevolgen.⁸¹ De strafbaarstelling van mensenhandel, artikel 273f WvSr, is gericht op het tegengaan van uitbuiting van mensen.⁸²

3.2.1 Internationaal niveau

Artikel 273f WvSr is op basis van een internationaalrechtelijk kader tot stand gekomen.⁸³ Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend, vandaar het internationale karakter.⁸⁴

3.2.1.1 Internationale regelgeving

Voor de Nederlandse wetgeving zijn bindende afspraken in VN- en EU-verband van belang, zoals het Palermo Protocol⁸⁵, het kaderbesluit⁸⁶, EU-richtlijn⁸⁷ en EU-Verdrag.⁸⁸ Op grond hiervan is het verplicht gesteld om mensenhandel strafbaar te stellen en te bestrijden.⁸⁹ Dit vormt een strafrechtelijke bescherming tegen aantasting van het recht op lichamelijke integriteit en vrijheid.⁹⁰ Op internationaal niveau is bepaald wat onder mensenhandel dient te worden verstaan. Dit is opgenomen in artikel 1 van het kaderbesluit en art. 3, sub a, van het Palermo Protocol. Op nationaal niveau is dit opgenomen in artikel 273f WvSr.

Het Palermo Protocol gaat voor de kwalificatie van mensenhandel uit van drie elementen:

- 1) handelingen (werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten, overdracht van controle en opnemen)
- 2) middelen (dwang, geweld, fraude, uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht, etc.)
- 3) het oogmerk van uitbuiting

Deze elementen vormen de bestanddelen van artikel 273f van het WvSr. Artikel 273f, lid 1, sub 1, WvSr stelt de persoon strafbaar die door middel van dwangmiddelen een wervingshandeling onderneemt met het oogmerk van uitbuiting.

⁸⁰ Smit & Boot 2007, p. 17.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 185, nr. 3, p. 6

⁸² Rb. Rotterdam 27 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1983.

⁸³ Beijer 2010 p. 2.

⁸⁴ NRM jurisprudentie 2009-2012, p. 45.

⁸⁵ VN-protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel.

⁸⁶ Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU L 101).

⁸⁷ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan.

⁸⁸ Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel.

⁸⁹ NRM jurisprudentie 2009-2012, p. 23.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 2.

3.2.1.2 Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) legt staten de positieve verplichtingen op om het verbod op mensenhandel effectief te handhaven en slachtoffers hulp en bescherming te bieden.⁹¹ Op welke wijze de Nederlandse staat aan deze positieve verplichtingen probeert te voldoen, komt in hoofdstuk 5 aan bod. Deze verplichtingen vloeien voort uit artikel 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en jurisprudentie; *Siliadin/Frankrijk* en *Rantsev/Cyprus*.⁹² Dit artikel stelt een verbod op slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid. Het EVRM geeft echter geen nadere omschrijving van deze begrippen.⁹³ Schending van art. 4 EVRM levert altijd overtreding op van art. 273f, maar andersom geldt dit niet: als er geen sprake is van schending van art. 4 EVRM, kan er wél sprake zijn van uitbuiting in de zin van artikel 273f WvSr, aldus A-G Knigge.⁹⁴

Artikel 4 EVRM geeft aan staten de verplichting om effectieve strafbaarstellingen te formuleren. Zo werd in de zaak *Siliadin* tegen Frankrijk voor het eerst in zijn geschiedenis een schending van artikel 4 EVRM vastgesteld.⁹⁵ Mevrouw *Siliadin* was een vijftienjarige huishoudelijke hulp bij een echtpaar. Het echtpaar nam haar paspoort af. Ze werkte jarenlang tegen haar zin en onbetaald. Het EHRM oordeelde dat er sprake was van dwangarbeid in de zin van artikel 4 EVRM. De Franse strafbepaling van mensenhandel was ontoereikend.⁹⁶ Het artikel bood geen specifieke en effectieve bescherming. Er werd onvoldoende voldaan aan de positieve verplichting die de Franse staat heeft op grond van het EVRM. Uit het arrest volgt dat artikel 273f WvSr voldoende effectief dient te zijn om uitbuiting strafbaar te stellen en hier bescherming tegen te bieden.

Het EHRM heeft in de zaak *Rantsev* mensenhandel, zoals gedefinieerd in het Palermo Protocol en het EU-Verdrag, onder de reikwijdte van artikel 4 EVRM gebracht.⁹⁷ In de zaak *Rantsev* ging het om een meisje dat vanuit Rusland naar Cyprus werd gehaald om daar als 'straatartiest' te gaan werken. Deze branche is vaak een dekmantel voor prostitutie. *Rantsev* liep weg van haar werk. Even later werd ze gevonden door haar pooier. Hij nam haar mee naar het politiebureau en verzocht de politie haar aan te merken als een illegale vreemdeling en haar gevangen te nemen. *Rantsev* werd enige tijd vastgehouden maar korte tijd later mocht de man haar weer ophalen aangezien niets erop wees dat ze illegaal in Cyprus verbleef. Later werd ze op straat dood aangetroffen. Ze was om het leven gekomen door een val uit een flat. Het EHRM wees in de zaak *Rantsev* op de verplichting voor staten om de zorg voor slachtoffers goed op orde te hebben en te doen wat mogelijk is om slachtoffers te herkennen en mensenhandel te voorkomen.⁹⁸

Samenvattend heeft de staat drie positieve verplichtingen op grond van artikel 4 EVRM:

- 1) Prosecution
Als er een vermoeden is van mensenhandel, dan moet er strafrechtelijk onderzoek plaatsvinden, ook al doet het slachtoffer geen aangifte. In de zaak *Rantsev* schoot de politie hierin te kort.
- 2) Protection

⁹¹ Beijer 2010, p. 3.

⁹² EHRM 7 januari 2010 25965/04 (*Rantsev v. Cyprus en Russia*).
EHRM 26 juli 2005, 73316/01 (*Siliadin v. Frankrijk*).

⁹³ Lestrade & Rijken 2014, p. 4.

⁹⁴ Van der Meij 2015, p. 1545.

⁹⁵ De Jonge van Ellemeet 2007, p. 116.

⁹⁶ Lestrade & Rijken 2014, p. 5.

⁹⁷ Lestrade & Rijken 2014, p. 6.

⁹⁸ Van der Leun 2013, p. 2.

De staat moet bescherming bieden. Er moeten maatregelen worden getroffen voor de bescherming van (mogelijke) slachtoffers, zeker als er signalen van mensenhandel zijn. In de zaak Rantsev had de politie haar niet zomaar moeten teruggeven aan de pooier. Tevens valt bij de bescherming van het slachtoffer te denken aan het non-prosecution en non-punishmentbeginsel, vastgelegd in artikel 8 EU-richtlijn en art. 26 EU-verdrag en de Aanwijzing mensenhandel. Op grond hiervan kan een slachtoffer van uitbuiting niet worden vervolgd of worden bestraft.

3) Prevention

Door goede wet- en regelgeving moet mensenhandel voorkomen worden. Aan deze verplichting voldeed de Franse staat niet in de zaak Siliadin.

3.2.2 Nationaal niveau

Artikel 273f WvSr is het Nederlandse artikel waarin uitbuiting strafbaar is gesteld. Het artikel valt onder de titel misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid. Het recht op persoonlijke vrijheid is een mensenrecht en is vastgelegd in artikel 5 EVRM en artikel 9 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.⁹⁹

Artikel 273f stelt alle vormen van uitbuiting van prostituees strafbaar en sinds 1 januari 2002 ook uitbuiting in andere sectoren.¹⁰⁰ Dit is in overeenstemming met het Palermo Protocol.¹⁰¹ De definitie van mensenhandel in dit protocol is niet alleen gericht op seksuele uitbuiting, maar ook op andere vormen van uitbuiting.¹⁰²

Artikel 273f WvSr is een complex artikel (het langste artikel uit het WvSr), omdat veel gedragingen van uiteenlopende aard strafbaar zijn gesteld.¹⁰³ Het artikel is complex omdat verschillende termen uit het artikel afkomstig zijn uit internationale regelgeving waarin de begrippen niet nader worden omschreven.¹⁰⁴ Lid 1 van artikel 273f WvSr bestaat uit 9 subs. Zoals in paragraaf 1.4 aangegeven, richt dit onderzoek zich enkel op meerderjarigen en uit de Europese Unie afkomstige slachtoffers van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Artikel 273f, eerste lid, sub 2, sub 5 en sub 8 zijn gericht op minderjarige slachtoffers en worden om deze reden buiten beschouwing gelaten. Tevens is sub 7 buiten beschouwing gebleven. Sub 7 is gericht op de strafbaarstelling van verwijdering van organen. Uit de praktijk is niet naar voren gekomen dat dit voorkomt binnen het werkgebied van TERECHT!. Vanwege irrelevantie wordt dit sub buiten beschouwing gelaten.

Sub 1 en 4 vormen de basis voor het juridisch kader voor uitbuiting in de prostitutiebranche. In paragraaf 3.2.2.1 zal worden ingegaan op sub 1 en 4. Sub 1 en 4 tonen veel overeenkomsten met elkaar. Om deze reden is ervoor gekozen deze samen te behandelen. Sub 3, 6 en 9 hangen samen met uitbuiting en zullen voor de volledigheid van het onderzoek worden behandeld. Sub 3 wordt in paragraaf 2.2.2.2 uiteengezet, sub 6 in paragraaf 2.2.2.3 en sub 9 in paragraaf 2.2.2.4. Tot slot zal in paragraaf 2.2.2.5 de strafbepaling uiteen worden gezet.

3.2.2.1 Artikel 273f, eerste lid, sub 1 en sub 4 WvSr

In sub 1 en 4 worden middelen en handelingen, indien deze tot uitbuiting leiden, strafbaar gesteld. Deze middelen en handelingen zijn afkomstig uit het Palermo Protocol. Sub 1 stelt daarbij dat er sprake moet zijn van het oogmerk van uitbuiting, wat ook volgt uit het Palermo Protocol. Er zit een causaal verband tussen de middelen en de handelingen.¹⁰⁵

⁹⁹ Ten Kate 2013, p. 15.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 8 (MvT).

¹⁰¹ Otten 2006, p. 26.

¹⁰² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 291, nr. 3, p. 9 & 10 (MvT).

¹⁰³ Smit & Boot 2007, p. 15.

¹⁰⁴ Smit & Boot 2007, p. 15.

¹⁰⁵ NRM jurisprudentie 2009-2012, p. 25.

De handelingen worden mogelijk gemaakt door het aanwenden van de middelen. Indien dit causaal verband tussen middelen en handelingen ontbreekt, kan uitbuiting niet bewezen worden verklaard.¹⁰⁶ De middelen (§ 2.2.2.1.1) en handelingen (§2.2.2.1.2) zullen hieronder nader worden toegelicht. Op deze manier wordt een meer gedetailleerd beeld van het begrip uitbuiting verkregen.

Artikel 273f, lid 1, sub 1 WvSr

degene die een ander door dwang, geweld of een andere feitelijke of door dreiging met geweld of een andere feitelijke, 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.

Artikel 273f, lid 1, sub 4 WvSr

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.

3.2.2.1.1 Middelen

Onder middelen wordt verstaan: dwang, geweld, dreiging met andere feitelijke, afpersing, fraude, misleiding, misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van kwetsbare positie. Deze middelen zijn overgenomen uit het Palermo Protocol, zie paragraaf 2.2.1.1. Deze middelen kunnen niet altijd even gemakkelijk van elkaar worden onderscheiden.¹⁰⁷ Er kan sprake zijn van een combinatie van verschillende middelen die tot uitbuiting leidt, bepaalde de Hoge Raad.¹⁰⁸

Uitbuiting houdt een zekere mate van onvrijwilligheid in.¹⁰⁹ Die onvrijwilligheid schuilt in de onmogelijkheid zich aan de uitbuitingssituatie te onttrekken. Middelen kunnen iemand in een uitbuitingssituatie brengen, maar er ook voor zorgen dat iemand zich niet aan de situatie kan onttrekken.¹¹⁰

In de MvT staat dat instemming van het slachtoffer met de beoogde of bestaande mensenhandel niet relevant is, indien er sprake is van inzet van een middel als bedoeld in artikel 273f WvSr. Dit komt voort uit internationale bepalingen.¹¹¹ Een beperking van de keuzevrijheid van een prostituee is voldoende om het gedwongen karakter aan te nemen.¹¹² Er hoeft geen sprake te zijn van zodanige dwang of druk dat voor de betrokkene geen andere keuze mogelijk was.¹¹³ Het is ook mogelijk dat onvrijwilligheid in een later stadium ontstaat.¹¹⁴

¹⁰⁶ Parket bij de Hoge Raad 12 januari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:176.

¹⁰⁷ Beijer 2010, p. 5.

¹⁰⁸ HR 17 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4004.

¹⁰⁹ Korvinus, Koster & De Jonge van Ellemeet 2006, p. 288.

¹¹⁰ NRM zevende rapportage 2009, p. 11.

¹¹¹ Artikel 3, onderdeel b, van het Protocol van Palermo. Later bevestigd in artikel 4, onderdeel b, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel en artikel 2, lid 4, van de Europese richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (2011/36/EU).

¹¹² Van der Meij 2015, p. 1539.

¹¹³ Hof Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV1281.

¹¹⁴ Hof Den Haag, 17 maart 1997, NJ 1997, 429.

Dwang

Bij dwang wordt er door een persoon macht uitgeoefend over iemand anders, waardoor die ander iets tegen zijn wil gaat doen.¹¹⁵ De Hoge Raad heeft bepaald dat wanneer iemand een dwangmiddel niet opmerkt of als zodanig ervaart, er geen sprake is van dwang.¹¹⁶ Of er sprake is van dwang moet worden gezien aan de hand van concrete feiten en omstandigheden.¹¹⁷

Geweld en andere feitelijkheid

Jurisprudentie heeft geen verdere invulling gegeven aan het bestanddeel geweld.¹¹⁸ De verrichte gedragingen moeten in onderlinge samenhang worden beoordeeld, waardoor een op zichzelf staande misschien onschuldige handeling in de context van de omstandigheden van het moment geweld kan opleveren.¹¹⁹ Indien een gedraging niet als geweld kan worden aangemerkt, maar wel net zo dreigend als geweld is, zou er sprake kunnen zijn van een andere feitelijkheid.¹²⁰ Uit de praktijk blijkt het hierbij vooral om psychische druk te gaan.¹²¹ Een andere feitelijkheid is als het ware een restcategorie waar alles onder kan vallen wat een persoon ertoe kan brengen dat hij of zij zich onvrijwillig beschikbaar stelt tot prostitutie.¹²²

Afpersing en fraude

Voor de definitie van afpersing en fraude is noch in de wetsgeschiedenis, noch in de internationale regelgeving een aanknopingspunt te vinden.¹²³ Fraude heeft te maken met het bewust omzeilen van voorschriften en vervalsen van documenten, wetende dat een persoon daarna in een situatie van uitbuiting wordt gebracht.¹²⁴ Fraude is strafbaar gesteld in artikel 326 WvSr. Afpersing is het onwettig afdwingen van iemands geld of goed, strafbaar gesteld in artikel 317 WvSr.¹²⁵ De begrippen afpersing en fraude dienen, gelet op de bedoeling van internationale regelgeving, ruim te worden geïnterpreteerd en niet strikt op de wijze waarop ze in het WvSr worden gedefinieerd.¹²⁶

Misleiding

Bij misleiding gaat het om 'een doelbewust foute voorstelling van zaken geven'.¹²⁷

Volgens

A-G Machielse is het toepassen van leugens en misleiding om het slachtoffer te bewegen tot prostitutie op zichzelf beschouwd wellicht nog niet voldoende dwingend voor strafbaarstelling op grond van artikel 273f WvSr. Vaak is misleiding een van de middelen die de dader aanwendt om het slachtoffer afhankelijk te maken en te laten blijven.¹²⁸ Het komt zelden zelfstandig voor. Vaak maakt het deel uit van een samengesteld geheel van tactieken die worden aangewend om het slachtoffer onder de duim te houden en afhankelijk te laten blijven.¹²⁹

¹¹⁵ Werson 2012, p. 324.

¹¹⁶ HR 13 juni 1995, *DD* 1995, 387.

¹¹⁷ Rb. 's-Gravenhage 8 augustus 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AY5835.

¹¹⁸ Otten 2006, p. 46.

¹¹⁹ HR 10 oktober 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0198.

¹²⁰ Ten Kate 2013, p. 20.

¹²¹ Otten 2006, p. 49.

¹²² Otten 2006, p. 54.

¹²³ Otten 2006, p. 89.

¹²⁴ Werson 2012, p. 338.

¹²⁵ Ten Kate 2013, p. 21.

¹²⁶ NRM jurisprudentie 2009-2012, p. 26.

¹²⁷ Beijer 2010, p. 5-6.

¹²⁸ A-G Machielse, conclusie in HR 17 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4004.

¹²⁹ Parket bij de Hoge Raad 17 januari 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BU4004.

Misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie

Bij misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht en misbruik van een kwetsbare positie valt te denken aan een situatie waarin een onafhankelijke, zelfstandige opstelling niet mogelijk is.¹³⁰ Artikel 2, tweede lid, van de EU-richtlijn bepaalt dat er sprake is van deze middelen indien de betrokkene geen andere werkelijke of aanvaardbare keuze heeft dan het misbruik te ondergaan. In de wetsgeschiedenis wordt hierbij de vergelijking gemaakt met de mogelijkheid zich op te stellen als 'een mondige Nederlandse prostituee'.¹³¹ De kwetsbare positie van de persoon voor uitbuiting kan te maken hebben met fysieke, psychologische, emotionele, economische en familiale omstandigheden.¹³² Dit leidt tot het ontbreken van vrijwilligheid, waartoe ook het ontbreken of de vermindering van de mogelijkheid een bewuste keuze te maken behoort.¹³³ Het hebben van zware schulden en het niet beschikken over eigen financiële middelen of over een eigen paspoort zijn hier voorbeelden van.¹³⁴ Tevens valt onder andere te denken aan het gevolg van illegale binnenkomst of illegaal verblijf, ongedocumenteerde status, verslaving of een psychische of lichamelijke handicap.¹³⁵ Zeer uiteenlopende gedragingen vallen volgens het Hof onder misbruik, zoals woonruimte regelen, iemand als prostituee laten werken en verdienen laten afdragen, iemand naar Nederland brengen en valse paspoorten verstrekken.¹³⁶ Dit zijn allemaal zaken waardoor een persoon in een afhankelijke situatie kan worden gebracht en diens keuzevrijheid wordt beperkt.¹³⁷ De dader maakt gebruik van de afhankelijkheidsrelatie en onderneemt hierin enkele handelingen waarvan hij/zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de betrokkene hierdoor in de prostitutie terechtkomt.

Bij misbruik dient ten minste sprake te zijn van voorwaardelijke opzet.¹³⁸ De Hoge Raad stelt dat de dader zich bewust moet zijn geweest van de relevante feitelijke omstandigheden waaruit het overwicht voortvloeit.¹³⁹

3.2.2.1.2 Handelingen

Handelingen die in artikel 273f WvSr strafbaar zijn gesteld, zijn: werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten en opnemen. De begrippen dienen praktisch en ruim te worden uitgelegd.¹⁴⁰ Dit vanwege de doeleinden van het Palermo Protocol en het kaderbesluit. De handelingen zijn neutraal en feitelijk bedoeld en dienen te worden uitgelegd conform het gewone dagelijkse taalgebruik.¹⁴¹

Volgens de Hoge Raad is het niet vereist dat de verdachte bij deze handelingen het initiatief heeft genomen en actief heeft gehandeld.¹⁴²

3.2.2.1.3 Onderscheid sub 1 en 4

De bovengenoemde middelen en handelingen zijn strafbaar gesteld in artikel 273f, eerste lid, onder sub 1 en sub 4, van het WvSr.

¹³⁰ Van der Meij 2016, p. 1540.

¹³¹ Van der Meij 2016, p. 1540.

¹³² Beijer 2010, p. 4.

¹³³ Beijer 2010, p. 6.

¹³⁴ Kamerstukken II 1990/91, 21 027, nr. 5, p. 3.

¹³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 309, nr. 3, p. 16.

¹³⁶ Hof Leeuwarden 9 april 2004, ECLI:NL:GHLEE:2002:AE1230.

¹³⁷ Werson 2012, p. 340.

¹³⁸ Van der Meij 2016, p. 1540.

¹³⁹ HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097 (*Chinese horeca*).

¹⁴⁰ Ten Kate 2013, p. 25.

¹⁴¹ Van der Meij 2016 p. 1538.

¹⁴² HR 20 december 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3425.

In sub 1 is het bestanddeel 'oogmerk van uitbuiting' opgenomen. Op grond hiervan dient vast komen te staan dat de handelingen, die op zichzelf gezien neutrale handelingen zijn, met het oogmerk op uitbuiting zijn ondernomen. Het oogmerk kleurt de handeling in.¹⁴³ Voorwaardelijke opzet is niet voldoende om te komen tot oogmerk van uitbuiting.¹⁴⁴ Er moet sprake zijn van het noodzakelijkheidsbewustzijn op het gewenste gevolg of resultaat.

In sub 1 ligt de nadruk op de activiteit die uiteindelijk op uitbuiting is gericht. Met andere woorden het proces van mensenhandel.¹⁴⁵ Sub 4 is gericht op de uitbuiting zelf.¹⁴⁶ Sub 4 is van toepassing indien de persoon zich daadwerkelijk beschikbaar stelt voor het verrichten van arbeid of diensten.¹⁴⁷ Voorwaardelijke opzet is voldoende voor sub 4.¹⁴⁸ De vervulling van de bestanddelen van sub 4 levert uitbuiting op.

In sub 4 staat met een dwangmiddel iemand dwingen dan wel bewegen tot het verrichten van arbeid of diensten. Het is niet duidelijk wat hier precies onder wordt verstaan. Het Hof gaat ervan uit dat van verdachte enig initiatief of actief handelen uit moet gaan.¹⁴⁹

Sub 1 en sub 4 volgen elkaar op, van een proces met het oogmerk van uitbuiting wordt overgegaan naar de uitbuiting zelf.¹⁵⁰

3.2.2.2 Artikel 273f, eerste lid, sub 3 WvSr

Sub 3 ziet toe op de strafbaarstelling van aanwerven, medenemen of ontvoeren om iemand in een ander land ertoe te brengen zich beschikbaar te stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

In sub 3 staan handelingen die in de vorige paragraaf zijn toegelicht. Er hoeft voor bewezenverklaring geen sprake te zijn van het oogmerk van uitbuiting. In dit opzicht verschilt het met artikel 273f, eerste lid, sub 1 WvSr. Tevens dient er geen sprake te zijn van middelen, zoals dwang.¹⁵¹ Sub 3 biedt het OM dus een uitweg indien duidelijk is dat iemand is geworven om in de prostitutie te gaan, maar niet bewezen kan worden dat dit is gebeurd met het oogmerk van uitbuiting en met gebruikmaking van een van de middelen.¹⁵²

Sub 3 geeft niet duidelijk aan of hier daadwerkelijk sprake dient te zijn van een uitbuitingssituatie. De wetgever spreekt bij uitbuiting over 'tewerkstelling onder dwang of het maken van misbruik van een afhankelijke positie van een persoon die onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs geen andere keuze heeft dan in een toestand van uitbuiting te geraken'.¹⁵³ Echter, in sub 3 komen de bestanddelen om tot strafbaarstelling van deze definitie te komen niet voor. Sub 3 komt dus niet overeen met de beschreven definitie van uitbuiting in paragraaf 3.1. Tevens wordt in jurisprudentie bepaald dat bij de beoordeling van een uitbuitingssituatie onder andere wordt gekeken naar de beperkingen voor het slachtoffer en het economische voordeel van de uitbuiters (zie paragraaf 3.1). In sub 3 hoeft er echter geen sprake te zijn van beperkingen van het slachtoffer. Tevens dient het niet te gaan om economisch voordeel.

¹⁴³ Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014, p. 2.

¹⁴⁴ Ten Kate 2013, p. 26.

¹⁴⁵ Lestrade & Rijken 2014, p. 6.

¹⁴⁶ Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014, p. 2.

¹⁴⁷ NRM jurisprudentie 2009-2012, p. 78.

¹⁴⁸ Ten Kate 2013, p. 27.

¹⁴⁹ Hof 's-Hertogenbosch 15 april 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BH3388.

¹⁵⁰ Lestrade & Rijken 2014, p. 7.

¹⁵¹ HR 6 juli 1999, ECLI:NL:HR:1999:AB9475.

¹⁵² Beijer 2010, p. 12.

¹⁵³ Zie paragraaf 3.1.

3.2.2.3 Artikel 273f, eerste lid, sub 6 WvSr

In sub 6 wordt degene strafbaar gesteld die opzettelijk voordeel trekt uit de uitbuiting van een ander. Het hoeft hierbij niet per se te gaan om degene die de uitbuitingssituatie heeft gecreëerd.¹⁵⁴

Degene dient zich dus bewust te zijn van de uitbuitingssituatie.¹⁵⁵ Degene weet of behoort te weten dat de uitbuiting plaatsvindt.¹⁵⁶

3.2.2.4 Artikel 273f, eerste lid, sub 9 WvSr

Sub 9 ziet net als sub 6 toe op het 'voordeel trekken uit'. Van sub 9 is bijvoorbeeld sprake indien een prostituee wordt gedwongen tot afgifte van haar verdiensten.¹⁵⁷ Het hoeft hierbij, net zoals bij sub 6, niet te gaan om degene die de uitbuitingssituatie heeft gecreëerd.

3.2.2.5 Strafbepaling

Iemand die zich schuldig maakt aan mensenhandel zoals bedoeld in artikel 273f, eerste lid, onder sub 1 en sub 4, van het WvSr, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of een geldboete van de vijfde categorie.¹⁵⁸ Echter, lid 3 tot en met lid 5 beschrijven strafverzwarende omstandigheden. Het gaat hierbij onder andere om de omstandigheid dat het feit is gepleegd door twee of meer personen (lid 3, onderdeel 1), dat het slachtoffer de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt (lid 3, onderdeel 2) of dat de uitbuiting is voorafgegaan door, vergezeld is gegaan van of is gevolgd door geweld (lid 3, onderdeel 3).¹⁵⁹ Lid 3 van artikel 273f WvSr bepaalt dat er voor de bovengenoemde gevallen een gevangenisstraf van ten hoogste 15 jaar of een geldboete van de vijfde categorie staat. Indien er sprake is van zwaar lichamelijk letsel bij het slachtoffer staat er op grond van artikel 273f, vierde lid, WvSr ten hoogste een gevangenisstraf van 18 jaar en een geldboete van de vijfde categorie voor. Indien de dood tot gevolg is, is lid 5 van toepassing. In dit geval kan een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke van ten hoogste 30 jaar of een geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd.

3.3 Vormen van uitbuiting

In artikel 273f WvSr wordt een onderscheid gemaakt tussen seksuele uitbuiting, gedwongen verwijdering van organen en overige uitbuiting. Met overige uitbuiting wordt gedwongen criminaliteit en bedelarij en arbeidsuitbuiting bedoeld. In de prostitutiebranche hoeft niet per definitie sprake te zijn van seksuele uitbuiting. Het kan ook zijn dat een prostituee zich in slechte arbeidsomstandigheden bevindt en er dus arbeidsuitbuiting plaatsvindt. Denk hierbij aan onderbetaling en te veel uren werken.

Een duidelijk voorbeeld van arbeidsuitbuiting is de zaak van de aspergeteelster in Someren. De veroordeelde had buitenlandse werknemers geworven, gehuisvest en tewerkgesteld door misbruik te maken van hun kwetsbare positie en door misbruik van uit feitelijke omstandigheden voortvloeiend overwicht.¹⁶⁰ De buitenlandse seizoenswerknemers werden geïntimideerd, onderbetaald en hun identiteitspapieren werden achtergehouden.¹⁶¹ Tevens was de huisvesting van de werknemers niet brandveilig. De werkgeefster dwong ze hun levensmiddelen bij haar te kopen, tegen zeer hoge prijzen.

¹⁵⁴ Van der Meij 2016 p. 1539.

¹⁵⁵ NRM jurisprudentie 2009-2012, p. 31.

¹⁵⁶ Ten Kate 2013, p. 32.

¹⁵⁷ Ten Kate 2013, p. 33.

¹⁵⁸ Artikel 23, lid 4, van het WvSr bepaalt dat de geldboete van de vijfde categorie maximaal € 81.000,- bedraagt.

¹⁵⁹ Van der Meij 2016, p. 1545.

¹⁶⁰ Hof 's-Hertogenbosch 6 juli 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BX0599.

¹⁶¹ NRM zevende rapportage 2009, p. 539.

Arbeidsuitbuiting gaat verder dan slecht werkgeverschap. Er kan pas worden gesproken van arbeidsuitbuiting in de zin van artikel 273f WvSr indien er een inbreuk wordt gemaakt op fundamentele rechten als menselijke waardigheid, lichamelijke integriteit of persoonlijke vrijheid.¹⁶² Iemand dient onder significant slechtere omstandigheden of tegen een beduidend lager loon dan dat van Nederlandse werknemers (een meer dan gemiddelde afwijking) te werken, terwijl tevens de keuzevrijheid ontbreekt om te stoppen.¹⁶³ Om te beoordelen of er sprake is van arbeidsuitbuiting dient de aard van het werk als oriëntatiepunt gebruikt te worden, maar de ernst van de afwijkende omstandigheden, de weg ernaartoe en het effect op betrokkenen bepalen of fundamentele rechten worden geschonden.¹⁶⁴ De uitbuiting kan bestaan uit een misstand of een opeenstapeling van minder ernstige misstanden in relatie tot de arbeid of dienstverlening.¹⁶⁵

In dit hoofdstuk is het begrip uitbuiting nader toegelicht. In het volgende hoofdstuk zal in worden gegaan op de praktijk. Zo zal onder andere worden onderzocht of uitbuiting daadwerkelijk voorkomt in de legale prostitutiebranche.

¹⁶² Korvinus, Koster & de Jonge van Ellemeet 2006, p. 287.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2005/06, 28 638, nr. 19, p. 1.

¹⁶⁴ Smit & Boot 2007, p. 17.

¹⁶⁵ De Jonge van Ellemeet 2007, p. 112.

4. Uitbuiting in de legale prostitutiebranche

In dit hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Hierbij wordt in paragraaf 4.1 ingegaan op de positie van prostituees, waardoor zij erg kwetsbaar zijn voor uitbuiting. In paragraaf 4.2 wordt het verborgen karakter van zowel prostitutie als uitbuiting beschreven. Dit verborgen karakter bemoeilijkt beantwoording van de vraag in hoeverre er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. In paragraaf 4.3 wordt ondanks het verborgen karakter toch een antwoord worden gegeven op deze vraag. Hierbij wordt ingegaan op de signalen van uitbuiting (§4.3.1), de signalering van uitbuiting in Nederland (§4.3.2) en de signalering in de gemeente Eindhoven (§4.3.3). Tot slot wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op twee grote opsporingszaken uiteengezet waarin uitbuiting in de legale prostitutiebranche naar voren kwam.

4.1 Kwetsbare positie prostituees

Prostituees verkeren in het algemeen in een kwetsbare positie in onze samenleving en vormen een gestigmatiseerde groep. Dit wordt mede veroorzaakt door de misstanden in de branche en het maatschappelijk taboe dat rust op dit beroep. De seksbranche is gevoelig voor criminaliteit: het is een criminogene branche.¹⁶⁶ Dit komt in de eerste plaats doordat criminelen investeren in de branche om geld wit te wassen. Ten tweede houden de criminelen zich bezig met gedwongen prostitutie. Doordat de branche gevoelig is voor criminaliteit worden prostituees kwetsbaar voor criminaliteit zoals uitbuiting.

Bovendien hebben prostituees over het algemeen een zwakke positie op sociaal en juridisch gebied.¹⁶⁷ Deze positie leidt tot een verhoogd risico op uitbuiting. In het geval van buitenlandse prostituees wordt dit versterkt doordat ze bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet spreken en niet op de hoogte zijn van hun rechten en plichten.

Deze kwetsbaarheid wordt nog eens vergroot doordat het werk highly personalised is.¹⁶⁸ Dit houdt in dat het werk in beslotenheid wordt verricht. Deze beslotenheid vergroot de mogelijkheid tot uitbuiting.

Deze kwetsbare positie zorgt voor een zwakke onderhandelingspositie van de prostituee tegenover de exploitant. Hierdoor nemen prostituees vaak genoegen met voor hen ongunstige arbeids- en huurvoorwaarden.¹⁶⁹

4.2 Verborgen karakter

Zowel prostitutie als uitbuiting heeft een verborgen karakter. In de eerste plaats wordt ingegaan op het verborgen karakter van prostitutie. De precieze omvang van de prostitutiebranche in Nederland is onbekend. Betrouwbare cijfers van het aantal prostituees in Nederland zijn er niet.¹⁷⁰ In paragraaf 2.3 is al aangegeven dat het aantal prostituees dat werkzaam is in de gemeente Eindhoven wordt geschat op 400 à 500.

Uitbuitingszaken zijn ‘verborgen’ delicten, waar doorgaans geen melding of aangifte van wordt gedaan.¹⁷¹ Hierdoor is er sprake van een groot dark number. Het dark number betreft het deel van misdrijven dat niet wordt opgespoord of waarvan geen aangifte wordt gedaan.¹⁷² Dit deel blijft buiten de misdaadstatistieken. De geregistreerde criminaliteit,

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 9 (MvT).

¹⁶⁹ ‘Memo Landelijk programma prostitutie’, *Centrum criminaliteitspreventie en veiligheid, Hetccv.n* (zoek op *Landelijk programma prostitutie*).

¹⁷⁰ NRM negende rapportage 2013, p. 88.

¹⁷¹ Verhoeven, Van Gestel & De Jong 2011, p. 11.

¹⁷² Kolthoff 2011, p. 237.

zoals vastgelegd in misdaadstatistieken, is aanzienlijk lager dan van de feitelijk gepleegde misdaad.¹⁷³ Uitbuiting binnen de prostitutie heeft een verborgen karakter. Een reden hiervoor is dat de aangiftebereidheid onder prostituees erg gering is.¹⁷⁴ Onderzoekers van het WODC schatten dat slechts 5% van de slachtoffers van uitbuiting aangifte doet.¹⁷⁵ De lage aangiftebereidheid kan verklaard worden door angst voor de uitbuiters, de verbondenheid die het slachtoffer voelt met de uitbuiters of omdat de prostituee zichzelf niet als slachtoffer ziet.¹⁷⁶ Het kan zo zijn dat een slachtoffer zichzelf niet zo ziet, omdat ze naar haar eigen maatstaven (naar haar eigen idee) veel betaald krijgt.¹⁷⁷ Dit komt voor bij prostituees die afkomstig zijn uit een ander land. Tevens kan het ook zo zijn dat het slachtoffer zichzelf niet als slachtoffer ziet vanwege verliefdheid. De coördinator van het PCT vertelde dat hij een vrouw heeft gekend die 70% van haar verdiensten afstond aan haar vriend.¹⁷⁸ Ondanks dat hij is veroordeeld voor uitbuiting ziet zij de man nog steeds niet als dader. Hij is nog steeds haar vriend. Zij heeft ook alle kosten voor de strafrechtadvocaat betaald.

Ook wordt door de NRM geconstateerd dat prostituees niet een duidelijk onderscheid maken tussen vrijwillige of onvrijwillige prostitutie, tussen legale exploitanten en uitbuiters, tussen liefde en haat tegen pooiers.¹⁷⁹ De prostituees hebben hun eigen opvattingen over goed en kwaad, maar deze komen niet overeen met het onderscheid wat door de politie en bestuurlijke toezichthouders wordt gemaakt.¹⁸⁰

Dit zorgt al met al voor een complexe relatie. Een gevolg van die complexe relatie is dat slachtoffers van uitbuiting vaak geen aangifte durven te doen of dat niet willen doen.¹⁸¹ Echter, artikel 273f WvSr is geen klachtdelict. De Aanwijzing mensenhandel heeft bepaald dat het een ambtshalve vervolgbaar delict is. Dit houdt in dat het doen van aangifte niet noodzakelijk is. Echter, het ontbreken van medewerking van een slachtoffer compliceert de opsporing.¹⁸² Het PCT geeft aan dat een uitbuitingszaak te bewijzen is indien het slachtoffer niks wil vertellen.¹⁸³

4.3 Signalering van uitbuiting in de legale prostitutiebranche

In deze paragraaf wordt uiteengezet in hoeverre er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. In paragraaf 4.3.1 worden de signalen van uitbuiting behandeld. Om een algeheel beeld te vormen wordt in paragraaf 4.3.2 ingegaan op de situatie in Nederland. Paragraaf 4.3.3 ziet specifiek toe op de situatie in de gemeente Eindhoven.

4.3.1 Signalen uitbuiting

Voor de signalering van uitbuiting in de legale prostitutiebranche wordt voornamelijk gebruikt gemaakt van bestuurlijke controles.¹⁸⁴ Bij deze controles wordt gebruik gemaakt van een signalenlijst die door het PCT is opgesteld. Deze signalenlijst wordt regelmatig aangepast.¹⁸⁵ Aan de hand van de signalenlijst kan worden bepaald of er (mogelijk) sprake is van mensenhandel.¹⁸⁶ Tevens worden signalen gemeld vanuit hotels,

¹⁷³ Muller, Van der Leun, Moerings & Van Calster 2010, p. 134.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 166, p. 4.

¹⁷⁵ Van Vianen, Maaskant, Wijers & Ter Woerds 2007, p. 20.

¹⁷⁶ Van Dijke, Lamers, Talhout, Terpstra, Werson & De Wind 2012, p. 4.

¹⁷⁷ NRM negende rapportage 2013, p. 103.

¹⁷⁸ Kennisontwikkelingskring met coördinator PCT, bijlage II.

¹⁷⁹ NRM negende rapportage 2013, p. 104.

¹⁸⁰ Van de Bunt 2007, p. 80.

¹⁸¹ Verhoeven, Van Gestel & De Jong 2011, p. 11.

¹⁸² Martens & Van de Brink 2013, p. 198.

¹⁸³ Interview met Arno de Graaf & Jolanda van Veghel van het PCT, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op *Yagmur Seyfi*).

¹⁸⁴ KLPD 2008, p. 92.

¹⁸⁵ Interview met Arno de Graaf & Jolanda van Veghel van het PCT, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op *Yagmur Seyfi*).

¹⁸⁶ Van Wijk, Nieuwenhuis, Van Tuyn, Van Ham, Kuppens & Ferwerda 2010, p. 213.

prostituees, buurtbrigadiers, familieleden van prostituees of het meldpunt 'Meld Misdaad Anoniem'.¹⁸⁷

De signalen zijn in te delen in 5 groepen:

- 1) meervoudige afhankelijkheid
Voorbeelden van meervoudige afhankelijkheid zijn: sociaal isolement, overnachten op de werkplek, schulden bij de uitbuiters en illegaal verblijvend en/of werkend in Nederland.
- 2) Sterke inperking van basisvrijheden
Bij sterke inperking basisvrijheden valt te denken aan het niet beschikken over eigen identiteitspapieren en eigen verdiensten. Ook valt hieronder te denken aan controle door de uitbuiters. Een balie-medewerker van de gemeente kan op dit punt een rol spelen bij het herkennen van signalen van uitbuiting. Zo wordt er in het beleidsplan Mensenhandel Eindhoven een voorbeeld gegeven van een medewerker van de afdeling burgerzaken. De medewerker ziet twee keer dezelfde man bij het loket verschijnen. Hij is beide keren in het gezelschap van steeds een andere vrouw die niet of nauwelijks Nederlands spreekt. Hij wil de vrouwen inschrijven op hetzelfde woonadres in het GBA en is in bezit van hun paspoort die hij uit zijn zak haalt. De gemeente Eindhoven is bezig met het ontwikkelen van een awareness-programma.¹⁸⁸ Het doel van dit programma is om medewerkers bewust te laten zijn op signalen van uitbuiting. Het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid heeft signaalkaarten gemaakt voor gemeentelijk baliepersoneel.¹⁸⁹ Deze signalenkaart is met hetzelfde doel gemaakt als het doel van het awareness-programma.
- 3) Slechte arbeidsomstandigheden
Onder de categorie slechte arbeidsomstandigheden valt te denken aan lange werktijden, ongebruikelijk laag loon. Hierbij is sprake van arbeidsuitbuiting, zie paragraaf 3.3.
- 4) Aantasting van de lichamelijke integriteit
Bij het signaal aantasting van de lichamelijke integriteit moet onder andere worden gedacht aan het gebruik van geweld en het dragen van sporen van lichamelijke mishandeling.
- 5) De uitbuiting is niet incidenteel
Tot slot is er het signaal dat de uitbuiting niet incidenteel is. Hier valt het afwisselend op verschillende plaatsen werken onder. Uit onderzoek blijkt dat er getwijfeld wordt of dit een signaal van mensenhandel is. Veel prostituees wisselen van werkplek vanwege het ontbreken van klandizie en de hoop meer klandizie op een andere locatie.¹⁹⁰

Echter, de signalen van uitbuiting zijn moeilijk te herkennen. De groep Dürdan buitte 120 prostituees uit in de legale prostitutiebranche.¹⁹¹ De slachtoffers werden onder druk gezet om elke dag een hoog bedrag te verdienen. Een vrolijke en uitdagende prostituee werft de meeste klanten, dus zij gedroegen zich als 'happy hookers'.¹⁹² Tevens is het moeilijk om signalen te herkennen omdat bij de controles maar een paar minuten met de prostituee wordt gepraat. Dit lijkt onvoldoende om een prostituee het vertrouwen te geven dat ze haar verhaal kan doen over haar uitbuitingssituatie.

¹⁸⁷ Interview met Arno de Graaf & Jolande van Veghel van het PCT, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op *Yagmur Seyfi*).

¹⁸⁸ Interview gemeente Eindhoven, bijlage IV.

¹⁸⁹ 'Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, Hetccv.nl (zoek op *aanpak mensenhandel*).

¹⁹⁰ Nijkamp, Sijstra, Snippe & Bieleman 2014, p. 106.

¹⁹¹ KLPD 2008, p. 11.

¹⁹² KLPD 2008, p. 17.

Door de respondenten worden ook een aantal signalen van uitbuiting genoemd. Een raamexploitatie op het Baekelandplein let er bijvoorbeeld op of de prostituee elke keer door dezelfde man wordt opgehaald. Als een meisje zenuwachtig is als ze werkt of blauwe plekken heeft, meldt ze dit bij het PCT in de hoop dat het PCT iets voor haar kan doen. De signalen van uitbuiting lopen volgens de zorgcoördinator van Lumensgroep erg uiteen.¹⁹³ Zo geeft ze aan dat je vaak een gedragsverandering ziet, waarbij de een heel introvert wordt en dat de ander juist verbaal geweld vertoond.

Echter, een signaal wil nog niet betekenen dat er daadwerkelijk sprake is van uitbuiting. De Aanwijzing mensenhandel bepaalt dat signalen in ieder geval tot opsporing en zo mogelijk tot vervolging leiden.

4.3.2 Nederland

Vanwege het verborgen karakter van zowel prostitutie als uitbuiting is het lastig vast te stellen in hoeverre uitbuiting in de legale prostitutiebranche voorkomt. In deze paragraaf wordt allereerst naar beschikbaar cijfermateriaal gekeken.

CoMensha registreert meldingen van slachtoffers van uitbuiting.¹⁹⁴ Het hoeft hierbij niet te gaan om een daadwerkelijke aangifte. Deze gegevens worden verzameld in opdracht van ministerie van Veiligheid en Justitie. De informatie wordt gebruikt voor het signaleren van knelpunten, tendensen en succesfactoren betreffende het beleid rondom mensenhandel en de uitvoering daarvan.¹⁹⁵ Ieder jaar wordt een jaarverslag gemaakt.¹⁹⁶ In 2014 zijn er 1.561 slachtoffers aangemeld bij CoMensha.¹⁹⁷ Bij 77% van de gevallen is het slachtoffer werkzaam in de prostitutie. Echter, bij de registratie van slachtoffer gaat het om vermoedelijke slachtoffers en vindt er geen verdere toetsing plaats.¹⁹⁸ Hierdoor is het niet vast te stellen dat bij elke melding daadwerkelijk sprake is van uitbuiting. Tevens wordt er in het verslag geen onderscheid gemaakt in slachtoffer in de legale of de illegale prostitutiebranche. Om deze reden kan CoMensha ook geen duidelijk beeld van de daadwerkelijke omvang van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. De vraag in hoeverre er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche zal daarom beantwoord worden aan de hand van onderzoeken, uitspraken, vermoedens, kamerstukken en opsporingsonderzoeken (paragraaf 4.4).

In het Nationaal Actieplan Mensenhandel 2004¹⁹⁹ wordt beweerd dat de legale en gecontroleerde sector van prostitutie redelijk vrij van uitbuiting is. In 2007 is door het WODC onderzoek gedaan naar de effecten van de opheffing van het bordeelverbod. Uit dit onderzoek bleek dat er weinig misstanden (waaronder uitbuiting) in de legale prostitutiebranche zijn gesignaleerd.²⁰⁰

Dit zijn positieve berichten en de opheffing van het bordeelverbod lijkt zijn vruchten te hebben afgeworpen. Echter, dit blijkt een illusie te zijn.

In 2014 is er in opdracht van het WODC onderzoek gedaan naar de aard en omvang van niet-legale prostitutie in Nederland. Uit dit onderzoek bleek dat er vermoedens zijn dat er vaker sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche dan tot nu toe aangetoond.²⁰¹ Het vermoeden is dat dit vooral in de raamprostitutie plaatsvindt.²⁰² Dit vanwege de grote

¹⁹³ Interview Lumensgroep, bijlage V.

¹⁹⁴ Interview CoMensha, bijlage VI.

¹⁹⁵ 'Wat doen wij', CoMensha, Mensenhandel.nl (zoek op *taken*).

¹⁹⁶ Het jaarverslag van 2014 is het meest recent. Midden juni wordt het jaarverslag van 2015 verwacht.

¹⁹⁷ Jaarverslag CoMensha 2014.

¹⁹⁸ NRM negende rapportage 2013, p. 88.

¹⁹⁹ Te raadplegen via de site van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, www.hetccv.nl.

²⁰⁰ Daalder 2007, p. 13.

²⁰¹ Nijkamp, Sijstra, Snippe & Bieleman 2014, p. 93.

²⁰² Nijkamp, Sijstra, Snippe & Bieleman 2014, p. 93.

controle- en toezichtmogelijkheden voor pooiers. Controleurs van de steden Alkmaar, Utrecht en Amsterdam denken dat in de raamprostitutie meer dan de helft van de prostituees niet vrijwillig werkt.²⁰³ De NRM erkent dat de raamprostitutie kwetsbaar is voor uitbuiting. In bordelen, privéhuizen en clubs zijn andere prostituees en personeel aanwezig wat mogelijk een beschermend karakter heeft.²⁰⁴

In de MvT van de Wrp wordt aangegeven dat er uitbuiting plaatsvindt binnen de legale prostitutiebranche.²⁰⁵ Onder het oog van toezichthouders, achter de ramen en in de bordelen waar exploitanten werken met een vergunning, gaat de mensenhandel gewoon door.²⁰⁶ Het kan dat een exploitant zich aan alle regels houdt maar een prostituee op de achtergrond wordt uitgebuit door een pooier. Sommige exploitanten waren prostituees met 'foute' vriendjes, maar dat geldt lang niet voor alle exploitanten.²⁰⁷ Uit onderzoek dat gedaan is door onderzoekers van het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen blijkt dat sommige exploitanten ook zelf met pooiers samenwerken.²⁰⁸ De reden hiervoor is dat het een gemakkelijke manier is om omzet te maken. In de MvT wordt aangegeven dat het bewustzijn over het voorkomen van onvrijwilligheid en uitbuiting lijkt te zijn toegenomen bij exploitanten en prostituees.²⁰⁹ Daarmee lijkt ook de sociale controle te zijn toegenomen.

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat thuisprostitutie moeilijk te controleren is. Deze vorm van prostitutie is daardoor erg kwetsbaar voor uitbuiting. In een rapportage van de NRM wordt beschreven dat er enkele politieonderzoeken bekend zijn waarbij achter een thuisadres meerdere prostituees werden uitgebuit.²¹⁰ Hierbij is echter niet duidelijk of het de legale branche betreft.

Ook de respondenten van dit onderzoek, dat wordt gedaan in opdracht van het lectoraat, geven aan dat uitbuiting in de legale prostitutiebranche voorkomt. Zo geeft de beleidsadviseur van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan dat uitbuiting nog steeds mogelijk is ondanks het feit dat de exploitatie van prostitutie legaal is.²¹¹ Er kan een uitbuiters achter zitten. Het kan zijn dat een prostituee in de legale raamprostitutie werkzaam is maar door een uitbuiters wordt gebracht en opgehaald en ze haar geld moet afstaan. In dit opzicht is het zorgwekkend dat uit het onderzoek van de WODC in 2007 het aantal prostituees met pooier niet lijkt te zijn afgenomen.²¹² De zorgcoördinator van Lumensgroep geeft aan dat haar onderbuikgevoel zegt dat uitbuiting in de legale prostitutiebranche voorkomt, maar ze heeft hier geen harde cijfers van.

Bij een onderzoek, dat is gedaan door het WODC in 2014, zijn ook prostituees ondervraagd. Het betreft 364 prostituees die werkzaam zijn in de legale prostitutiebranche.²¹³ Bijna de helft van de ondervraagde prostituees denkt dat de meerderheid van de prostituees een deel van de inkomsten afstaan aan een pooier.²¹⁴ Dit kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Een pooier kan gezien worden als iemand die tegen betaling bepaalde (bedrijfsmatige) handelingen verricht voor de prostituee. Een pooier kan ook gezien worden als iemand die de prostituee financieel en/of op andere wijze uitbuit. De uitkomst van het onderzoek geeft dus nog geen duidelijk zicht op de

²⁰³ Roessingh & Ramesar 2011, p. 31.

²⁰⁴ NRM zevende rapportage 2009, p. 335.

²⁰⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 6 (MvT).

²⁰⁶ Roessingh & Ramesar 2011, p. 8.

²⁰⁷ Daalder 2007, p. 79.

²⁰⁸ Bovenkerk, Van San, Boone, Boekhout van Solinge & Korf 2004, p. 62.

²⁰⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 6 (MvT).

²¹⁰ NRM zevende rapportage 2009, p. 335.

²¹¹ Interview Ministerie van Veiligheid & Justitie en het LIEC, bijlage III.

²¹² Daalder 2007, p. 13.

²¹³ Daalder 2014, p. 7.

²¹⁴ Daalder 2014, p. 24

vraag of prostituees denken dat uitbuiting, in de zin van artikel 273f WvSr, daadwerkelijk plaatsvindt.

4.3.3 Gemeente Eindhoven

In de gemeente Eindhoven speelt het PCT een belangrijke rol bij de signalering van uitbuiting. Het PCT is namelijk toezichthouder (voert in opdracht van de gemeente bestuurlijke controles uit) en is strafrechtelijk handhaver. Het PCT controleert op vergunningen, voert escortcontroles uit en verricht onderzoek naar illegale prostitutie en uitbuiting.²¹⁵ Het PCT komt tijdens de controles regelmatig signalen van uitbuiting tegen.²¹⁶ In dit onderzoek is onvoldoende duidelijk naar voren gekomen wat er gebeurt indien er signalen van uitbuiting zijn. De exploitante van het Baekelandplein geeft aan dat het PCT na een signaal in gesprek gaat met het mogelijke slachtoffer om meer informatie te krijgen.²¹⁷

In 2012 heeft in het raamprostitutiegebied, het Baekelandplein, een integrale actie plaatsgevonden naar aanleiding van signalen van uitbuiting.²¹⁸ Justitie had al geruime tijd het vermoeden dat er uitbuiting plaatsvond op het plein. Deze actie is opgezet en voorbereid door het Openbaar Ministerie (hierna: OM), de politie, gemeente Eindhoven, het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (hierna: RIEC) en de Belastingdienst. Het Baekelandplein is 23 maart 2012 om 20:00 uur volledig afgesloten en onderzocht. Bij het onderzoek zijn 45 prostituees en 22 klanten bevraagd op signalen van uitbuiting.²¹⁹ De prostituees werden voor de ondervraging overgebracht naar het gemeentehuis in Eindhoven. Hier waren hulpverleners, advocaten en tolken aanwezig. Ook zijn op het plein pooiers en exploitanten ondervraagd naar signalen van uitbuiting.

Er zijn die avond zes mensen aangehouden. Uiteindelijk heeft de rechtbank zijn er drie verdachten strafrechtelijk veroordeeld.²²⁰ Een verdachte is veroordeeld voor uitbuiting. Er is een gevangenisstraf voor de duur van drieënhalve jaar opgelegd.²²¹ De rechtbank spreekt van puur winstbejag waarbij door verdachte op geen enkele wijze rekening heeft gehouden met de gevolgen voor de psychische en lichamelijke integriteit van het slachtoffer. Door verdachte werd misbruik gemaakt van de kwetsbare positie van het slachtoffer (middel uit artikel 273f, eerste lid, sub 1 en 4 WvSr). Het Hongaarse slachtoffer had namelijk geen sociaal netwerk en beheerste de Nederlandse taal niet. Het slachtoffer moest veel dagen werken. Ook lange dagen. Soms wel 15 uur op een dag. De verdachte zette het slachtoffer onder druk om haar verdiensten af te staan. Twee andere (mede)verdachten zijn ook veroordeeld voor uitbuiting op basis van artikel 273f WvSr. Zij hebben twaalf respectievelijk drie maanden gevangenisstraf gekregen.²²²

4.4 Opsporingsonderzoeken

In grote opsporingsonderzoeken, met codenamen als Alk, Arbiter, Donar en Sneep, is gebleken dat ook in de legale prostitutiebranche zich misstanden voordoen.²²³ Het Sneep-onderzoek wordt in paragraaf 4.4.1 uiteengezet. In paragraaf 4.4.2 wordt ingegaan op de situatie van het Zandpad in Utrecht.

²¹⁵ NRM effectieve aanpak op gemeentelijk niveau 2012, p. 92.

²¹⁶ Interview met Arno de Graaf & Jolande van Veghel van het PCT, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op Yagmur Seyfi).

²¹⁷ Interview raamexploitante Baekelandplein, bijlage VII.

²¹⁸ Beleidsplan Mensenhandel Eindhoven 2014, p. 7.

²¹⁹ NRM effectieve aanpak op gemeentelijk niveau 2012, p. 82.

²²⁰ NRM negende rapportage 2013, p. 58.

²²¹ Rb. Oost-Brabant 4 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2697.

²²² Rb. Oost-Brabant 4 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2696 en Rb. Oost-Brabant 4 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2698.

²²³ Van de Bunt 2007. 80.

4.4.1 Sneep-onderzoek

In 2006 startte een groot opsporingsonderzoek naar een groep mensenhandelaren die op grote schaal vrouwen in de prostitutie bracht.²²⁴ De groep was op meerdere plaatsen in Nederland actief en buitte bijna tien jaar lang tientallen vrouw op gewelddadige wijze uit.

²²⁵ 'Het onderzoek was bedoeld om aan de buitenwereld te laten zien dat het binnen de vergunde sector niet allemaal koek en ei is', verklaart de heer W. ten Kate van het OM.²²⁶

Het was een grote criminele organisatie met een hiërarchisch karakter. De groep bestond uit leiders, chauffeurs, pooiers en lijfwachten.²²⁷ De organisatie stond onder leiding van Saban B. en opereerde op verschillende plaatsen in Nederland (en het buitenland). Er werd misbruik gemaakt van de afhankelijke, geïsoleerde en kwetsbare positie waarin de slachtoffers zich bevonden.²²⁸ Saban B. zorgde ervoor dat de prostituees in de gaten werden gehouden. Zo werd er gelet op het aantal klanten en de verdiensten. De vrouwen moesten hun verdiensten na urenleng achter elkaar te hebben gewerkt verplicht afstaan.

De zaak tegen Saban B. was moeilijk rond te krijgen. Weinig slachtoffers waren bereid hun verhaal te doen. De vrouwen voelden zich namelijk niet altijd slachtoffer of wilden hun pooier beschermen. Ook worden eerder gedane aangiftes door slachtoffers ingetrokken. Het gerechtshof geeft in de uitspraak aan dat de slachtoffers ernstig bedreigd werden om hun aangiftes in te trekken. Toch levert het Sneep-onderzoek voldoende bewijs op. De politie is in het bezit van 10.000 telefoontaps en observaties. Het OM eist twaalf jaar. Uiteindelijk is Saban B. door het gerechtshof veroordeeld tot zeven jaar en negen maanden gevangenisstraf en een geldboete van €150.000,-.²²⁹

Bij het Sneep-onderzoek werd duidelijk dat de strafrechtelijke aanpak versterkt moet worden met een bestuurlijke aanpak om uitbuiting zowel 'aan de voorkant' (preventief) als 'aan de achterkant' (repressief) te bestrijden.²³⁰ Door gebrekkige samenwerking van verschillende overheidsinstanties heeft de uitbuiting in de legale prostitutiebranche in jarenlang kunnen voortduren.

4.4.2 Zandpad Utrecht

In juli 2013 zijn de laatste vergunningen voor de exploitatie van raamprostitutie aan het Zandpad en de Hardebollenstraat in Utrecht ingetrokken.²³¹ Het ging hierbij om een vergunning voor de exploitatie van ruim twintig prostitutieboten aan het Zandpad en negen panden, bestemd voor raamprostitutie, aan de Hardebollenstraat.²³² Deze vergunningen werden door de burgemeester ingetrokken vanwege signalen van uitbuiting. De exploitant dient op basis van de vergunningsvoorwaarden toe te zien op uitbuiting. Dit is naar het oordeel van de burgemeester onvoldoende gebeurd. De rechtbank stelt de burgemeester in het gelijk.²³³ De exploitant had deze signalen moeten herkennen en moeten melden bij de gemeente en/of de politie. De exploitant is tegen deze beslissing in hoger beroep gegaan bij de ABRvS. Onlangs, op 26 april 2016 is de gemeente opnieuw in het gelijk gesteld. Volgens de ABRvS kon het gemeentebestuur er onvoldoende op vertrouwen dat in de raamprostitutie van de exploitant geen uitbuiting zou plaatsvinden.²³⁴

²²⁴ Kiemel en Ten Kate 2007, p. 96.

²²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 7 (MvT).

²²⁶ Roessingh & Ramesar 2011, p. 19.

²²⁷ Kiemel & Ten Kate 2007, p. 99.

²²⁸ Hof Arnhem 20 december 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO8383.

²²⁹ Hof Arnhem 20 december 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO8383.

²³⁰ NRM effectieve aanpak op gemeentelijk niveau 2012, p. 14.

²³¹ NRM negende rapportage 2013, p. 68.

²³² 'Utrecht mocht vergunning prostitutieboten 'oude' Zandpad intrekken', *Raad van State* 26 april 2016, RaadvanState.nl (zoek op *Zandpad Utrecht*).

²³³ Rb. Midden-Nederland 24 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3037.

²³⁴ ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1107.

Veel prostituees zijn door het besluit van de gemeente om de panden te sluiten werkloos geworden. Er is door prof. dr. Siegel, hoogleraar criminologie Universiteit Utrecht en andere onderzoekers, onderzoek gedaan naar de gevolgen van deze sluiting. Het besluit heeft naar oordeel van de onderzoekers averechts uitgepakt.²³⁵ Zo heeft de sluiting er voor gezorgd dat prostituees in het illegale circuit terecht zijn gekomen, waar ze kwetsbaarder zijn.²³⁶ Volgens de onderzoekers heeft de gemeente onvoldoende nagedacht over de gevolgen voor de prostituees. De beleidsadviseur van CoMensha waarmee ten behoeve van dit onderzoek een gesprek is gevoerd, beaamt dit.²³⁷

'Het sluiten van het Zandpad is een maatregel die door de gemeente is genomen. Hoe begrijpelijk ook. Je ziet daar wel mee dat het zich meer naar het illegale circuit verplaatst omdat de legale mogelijkheden afnemen.'

Beleidsadviseur CoMensha

Momenteel is er geen legale raamprostitutie in de gemeente Utrecht. Hier lijkt verandering in te komen. De gemeente heeft plannen om de legale raamprostitutie weer mogelijk te maken in Utrecht. Zo wil de gemeente een nieuwe zone inrichten waar alle raamprostitutie wordt geconcentreerd.²³⁸

Ondanks het ontbreken van cijfermateriaal kan uit de informatie van dit hoofdstuk geconcludeerd worden dat er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Na deze conclusie is het van belang om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om dit te voorkomen en te bestrijden. In het volgende hoofdstuk zal hier aandacht aan worden besteed.

²³⁵ A. Vegterlo, 'Sluiting van prostitutieramen in Utrecht averechts effect voor prostituees', NRC 3 juni 2015, Nrc.nl (zoek op *sluiting Zandpad*).

²³⁶ A. Vegterlo, 'Ze zijn aan hun lot overgelaten', NRC 3 juni 2015, Nrc.nl (zoek op *sluiting Zandpad*).

²³⁷ Interview CoMensha, bijlage VI.

²³⁸ 'Utrecht vernieuwt raamprostitutie: alles op één plek', *Gemeente Utrecht* 13 mei 2016, Utrecht.nl (zoek op *Zandpad*).

5. Voorkoming en bestrijding van uitbuiting in de legale prostitutiebranche

Zoals eerder aangegeven richt dit onderzoek zich op de legale prostitutiebranche. Het doel van dit onderzoek is om kennis te vergaren, waarmee uitbuiting in de legale prostitutiebranche voorkomen en bestreden kan worden. Op deze wijze wordt de rechtspositie van prostituees versterkt. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden hiervoor besproken. In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de rol van verschillende betrokkenen. Het belang van de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen wordt in paragraaf 5.2 besproken. Paragraaf 5.3 heeft betrekking op de rol van de Wrp ter voorkoming en bestrijding van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Tot slot wordt in paragraaf 5.4 ingegaan op het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van klanten.

5.1 Betrokkenen

Onder betrokkenen wordt verstaan 'diegene waarmee TERECHT! in contact staat'. Iedere betrokkene wordt apart benaderd. Hierbij wordt ingegaan op de rol die zij hebben ten aanzien van uitbuiting in de legale prostitutiebranche.

5.1.1 Gemeente

De gemeente Eindhoven erkent dat de prostitutie een kwetsbare branche is en niet los komt van misstanden.²³⁹ Wel zijn er mogelijkheden om het probleem zoveel mogelijk in te perken. In deze paragraaf wordt bekeken wat de gemeente hierin betekent.

De gemeente heeft een regierol bij de aanpak van uitbuiting.²⁴⁰ Zij zijn onder andere verantwoordelijk voor de preventie, signalering, handhaving en hulpverlening bij uitbuiting in de prostitutiebranche.

5.1.2.1 Vergunningenstelsel

In paragraaf 2.2.2 is al aangegeven dat het vergunningenbeleid een barrière opwerpt tegen uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Echter, een vergunningenstelsel wil niet zeggen dat er geen uitbuiting meer plaatsvindt, zie hoofdstuk 4.

In de gemeente Eindhoven wordt de exploitant bij de aanvraag van een vergunning voor exploitatie van prostitutie gescreend aan de hand van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Het doel van de wet is enerzijds de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur en anderzijds het voorkomen van vervlechting van onder- en bovenwereld.²⁴¹ De Wet Bibob is een preventief middel.

Op grond van de Wet Bibob vindt er een Bibob-toets plaats. Een Bibob-toets houdt in dat er onderzoek wordt gedaan of er gevaar is dat de vergunning wordt gebruikt voor criminele activiteiten.²⁴² Indien er gevaar bestaat dat de vergunning gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten, zoals uitbuiting, kan de vergunning op grond van de Wet Bibob worden geweigerd.²⁴³

De Bibob-toets wordt gezien als middel om de legale prostitutiebranche vrij te maken van criminele activiteiten, zoals uitbuiting.²⁴⁴ Echter, de gemeente geeft aan dat de Bibob-

²³⁹ Interview gemeente Eindhoven, bijlage IV.

²⁴⁰ 'Ketenpartners', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, Hetcvv.nl (zoek op *Ketenpartners prostitutie*).

²⁴¹ *Kamerstukken I* 2001/02, 26 883, nr. 73b, p. 14.

²⁴² Schreurs 2013, p. 19.

²⁴³ NRM vijfde rapportage 2007, p. 110.

²⁴⁴ KLPD 2008, p. 118.

toets geen garantie biedt dat er geen uitbuiting plaatsvindt in de legale prostitutiebranche.²⁴⁵ Het draagt wel bij aan de voorkoming ervan. Het vergunningenbeleid en de daarbij komende Bibob-toets zijn gericht op de exploitant, terwijl het ook kan zijn dat een pooier op de achtergrond de prostituee uitbuit. Deze vorm van uitbuiting is met deze middelen niet te voorkomen.

5.1.2.2 Toezicht en handhaving

De NRM geeft aan dat het hebben van een vergunning niet betekend dat er geen uitbuiting plaatsvindt.²⁴⁶ Om deze reden is toezicht en handhaving belangrijk. Het is de taak van de gemeente om toezicht te houden en te handhaven indien nodig. Het PCT voert, zoals gesteld in paragraaf 4.3.3, de bestuurlijke controles uit binnen de gemeente Eindhoven.

Het PCT heeft als toezichthouder een ‘dubbele pet op’. De gemeente Eindhoven heeft het PCT belast met toezicht en handhaving.²⁴⁷ Op grond hiervan voeren zij een bestuursrechtelijke taak uit. De controles zijn in beginsel gericht op controleren op de vergunningsvoorwaarden van de exploitant. Echter, het PCT, dat onderdeel uitmaakt van de politie, houdt zich ook bezig met de opsporing van strafbare feiten, zoals uitbuiting. Zo spreken ze met prostituees om eventuele slachtoffers van uitbuiting te identificeren.²⁴⁸ Indien de politie bij een bestuurlijke controle op strafbare feiten stuit, kan zij met de ‘andere pet’ op overgaan tot het verrichten van opsporingshandelingen.²⁴⁹ Dit wordt ook wel ‘voortgezette toepassing’ genoemd. Indien er tijdens de controle een strafrechtelijk feit naar voren komt, wordt hier een bestuurlijke rapportage van gemaakt. De gemeente kan dan, indien gewenst, bestuurlijke maatregelen treffen.²⁵⁰

Deze bestuurlijke controles zijn in beginsel dus gericht op de controle op het bezit van de juiste papieren en of de exploitant de vergunningsvoorwaarden naleeft. De controle, handhaving en vergunningverlening zijn vooral gericht op exploitanten. Dit terwijl uit onderzoek van het WODC naar voren komt dat dwang vooral wordt uitgeoefend door pooiers.²⁵¹ Om deze reden is het zorgwekkend dat het aantal prostituees mét pooiers niet lijkt te zijn afgenomen.²⁵²

De controles zijn een belangrijk contact moment tussen de overheid en eventuele slachtoffers van uitbuiting.²⁵³ Echter, het leggen van contact is moeilijk. Vaak spreken ze niet of slecht de Nederlandse taal. Tevens wordt de communicatie bemoeilijkt door de middelen (artikel 273f WvSr, zie § 3.2.2.1.1) die door de uitbuiters zijn ingezet. De slachtoffers zijn namelijk bang dat hun uitbuiters erachter komt dat zij met de politie hebben gepraat. De NRM geeft aan dat herhaalde contacten noodzakelijk lijken om een vertrouwensband op te bouwen.²⁵⁴ Deze band is weer nodig, zodat het slachtoffer in vertrouwen haar verhaal wil doen aan het PCT. Het PCT geeft aan een vertrouwensband proberen op te bouwen met de exploitant en de prostituees.²⁵⁵ De raamexploitante van het Baekelandplein, waarmee ten behoeve van dit onderzoek een interview is gehouden, geeft aan het contact met het PCT als prettig te ervaren.²⁵⁶ Het is namelijk een vast team en controles voeren zij altijd als burger uit, dus niet in uniform.

²⁴⁵ Interview gemeente Eindhoven, bijlage IV.

²⁴⁶ NRM negende rapportage 2013, p. 65.

²⁴⁷ Interview gemeente Eindhoven, bijlage IV.

²⁴⁸ Van Wijk, Van Ham, Hardeman & Bremmers 2014, p. 92.

²⁴⁹ NRM vijfde rapportage 2007, p. 117.

²⁵⁰ NRM vijfde rapportage 2007, p. 117.

²⁵¹ Daalder 2007, p. 14.

²⁵² Daalder 2007, p. 13.

²⁵³ KLPD 2008, p. 19.

²⁵⁴ NRM zevende rapportage 2009, p. 335.

²⁵⁵ Kennisontwikkelingskring met coördinator PCT, bijlage II.

²⁵⁶ Interview raamexploitante Baekelandplein, bijlage VII.

Het bestrijden en voorkomen van uitbuiting is afhankelijk van het herkennen, oppikken en stapelen van signalen. Om deze reden spelen de bestuursrechtelijke controles een belangrijke rol. De Aanwijzing mensenhandel beveelt dan ook aan om door middel van regelmatige en doelgerichte controles toezicht te houden. Het PCT controleert gemiddeld tien keer per jaar.²⁵⁷ Dit ligt ruim boven het landelijk gemiddelde.

Uit een landelijk onderzoek, dat is gedaan door de NRM, blijkt dat uitbuitingssituatie in slechts (zeer) beperkte mate naar voren komen tijdens deze bestuurlijke controles.²⁵⁸ Er bestaan signalen dat de controleurs veelal de ervaring en kennis missen om signalen van uitbuiting te herkennen.²⁵⁹ Echter, het is niet vast te stellen of hier binnen het PCT sprake van is. Het PCT geeft namelijk aan regelmatig bij controles op signalen van uitbuiting te stuiten.²⁶⁰

In paragraaf 2.1.2 is al aangegeven dat er moeilijk toezicht is te houden op de escortbranche. Dit vanwege hun niet-locatiegebonden karakter. Controles op deze branche dienen op een andere wijze, dan de controles bij locatiegebonden prostitutie, uitgevoerd te worden. Het kan zo zijn dat er een kamer wordt gehuurd en een escort wordt besteld.²⁶¹ Het PCT laat de prostituees naar hun komen.²⁶² Bij de controle worden de papieren gecontroleerd en wordt nagegaan of er sprake is van uitbuiting.

Een exploitante van het Baekelandplein geeft aan dat de grootschalige controle in 2012 op het Baekelandplein de pooiers heeft afgeschrikt.²⁶³ Het gaat snel de ronde in dat ze in Eindhoven alert zijn. Hierna zijn de mannen volgens haar voorzichtiger geworden. In dit opzicht heeft controle dus daadwerkelijk het gewenste effect.

5.1.2 Hulpverlening

In het beleidsplan van de gemeente Eindhoven wordt geschreven dat een effectief overheidsoptreden ten aanzien van uitbuiting niet mogelijk is zonder dat er goede opvang en hulpverlening is voor slachtoffers.²⁶⁴ Op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning is het de wettelijke taak van de gemeente om de zorg en opvang van slachtoffer van uitbuiting te bewerkstelligen.²⁶⁵ TERECHT! wordt dan ook gesubsidieerd.²⁶⁶ Deze hulpverleningsinstantie zet zich in voor de positieversterking van prostituees. Dit draagt bij aan de voorkoming en bestrijding van uitbuiting, omdat prostituees op die wijze minder kwetsbaar worden voor uitbuiting.²⁶⁷ Ook is goede opvang van slachtoffers van belang. Indien een slachtoffer weet dat ze goed wordt opgevangen, zal de aangiftebereidheid toenemen.²⁶⁸

TERECHT! kan tevens een rol spelen bij de voorkoming en bestrijding van uitbuiting door de prostituee te laten inzien dat ze wordt uitgebuit. In paragraaf 4.2 is duidelijk geworden dat veel slachtoffers van uitbuiting zichzelf niet als slachtoffer zien. Het Prostitutie

²⁵⁷ 'Rapport prostitutiebranche Eindhoven "van gedogen naar normaliseren", Gemeente Eindhoven Eindhoven.notudoc.nl (zoek op Raads informatiebrief).

²⁵⁸ Van Wijk, Van Ham, Hardeman & Bremmers 2014, p. 13.

²⁵⁹ NRM cijfermatige rapportage 2014, p. 49.

²⁶⁰ Interview met Arno de Graaf en Jolanda van Veghel van het PCT, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op Yagmur Seyfi).

²⁶¹ Van Wijk, Van Ham, Hardeman & Bremmers 2014, p. 92.

²⁶² Kennisontwikkelingskring met coördinator PCT, bijlage II.

²⁶³ Interview raamexploitante Baekelandplein, bijlage VII.

²⁶⁴ Beleidsplan Mensenhandel Eindhoven 2014, p. 11.

²⁶⁵ Beleidsplan Mensenhandel Eindhoven 2014, p. 9.

²⁶⁶ Interview TERECHT!, bijlage VIII.

²⁶⁷ Zie paragraaf 4.1

²⁶⁸ Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 306, p. 5.

Informatie Centrum Amsterdam beaamt dat uitleg geven, bijdraagt aan de bereidheid om aangifte te doen.²⁶⁹

Indien een prostituee contact met hulpverlening toestaat, wordt er een vertrouwensband opgebouwd. Om deze reden is het aannemelijk dat een prostituee, eerder dan bij het PCT, haar verhaal doet. Wanneer een prostituee aan een hulpverlener meldt dat ze wordt uitgebuit staat de hulpverlener echter voor een dilemma. De vraag is namelijk of het melden in het beste belang van de prostituee is. Indien hulpverlener een melding hiervan bij het PCT maakt, verbreekt dit de vertrouwensband. De hulpverlening dient hierbij een belangenafweging te maken.

Er is ook een groep die geen contact met de hulpverlening wil. Tevens is er vaak, net zoals bij de politie, tussen de (niet Nederlandse Europese) prostituee en hulpverlener een taalbarrière. Dit bemoeilijkt het opbouwen van een vertrouwensband.

De beleidsadviseur van CoMensha geeft aan dat hulpverlening ook een belangrijke rol speelt bij het voorkomen dat het slachtoffer opnieuw in een uitbuitingssituatie terecht komt.²⁷⁰

Wanneer een slachtoffer geen passende hulp wordt geboden, beland het slachtoffer weer op straat en wordt daardoor weer slachtoffer. De slachtoffers zijn namelijk heel kwetsbaar en dienen hier bescherming te krijgen.

Beleidsadviseur CoMensha

In dit opzicht is het zorgwekkend dat er momenteel te weinig opvangplekken zijn voor Nederlandse slachtoffers.²⁷¹ Buitenlandse slachtoffers krijgen voorrang op opvangplekken.

5.1.3 GGD

De GGD heeft samen met TERECHT! eens in de zoveel tijd spreekuur op het Baekelandplein. De GGD ziet toe op het gebied van hygiëne, gezondheid en voorlichting. Zij voeren periodieke controles uit naar soa's. Door de beleidsadviseur van CoMensha wordt aangegeven dat het hebben van onveilige seks ook een signaal van uitbuiting kan zijn.²⁷² In dit opzicht zou de GGD kunnen bijdragen aan de signalering van uitbuiting. Tevens kunnen ze andere signalen opmerken bij de controles. Een medewerker van de GGD geeft aan bij de controles te letten op signalen van uitbuiting.²⁷³ Zo wordt er gekeken naar bijvoorbeeld het uiterlijk en het gedrag van de prostituee. Indien zij een signaal opvangen, geven zij dit door aan het PCT. De vraag hierbij is of ze de geheimhoudingsplicht niet schenden. Voor medewerkers van de GGD geldt een geheimhoudingsplicht. Dat wil zeggen dat zij geen gegevens over hun cliënt naar anderen mogen verstrekken.²⁷⁴ Voor de GGD is een handreiking opgesteld over de signalering van uitbuiting. De handreiking heeft als doel om werkers in de gezondheidszorg ondersteuning te bieden bij de signalering en handelen bij uitbuiting in de prostitutiebranche.²⁷⁵ Er wordt ingegaan op de geheimhoudingsplicht. In de handreiking wordt gewezen op de mogelijkheid om anoniem signalen van uitbuiting te melden. Onduidelijk is of deze handreiking bij de GGD Zuid-Oost-Brabant bekend is.

²⁶⁹ Interview Prostitutie Informatie Centrum te Amsterdam, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op: Yagmur Seyfi)

²⁷⁰ Interview CoMensha, bijlage VI

²⁷¹ Interview CoMensha & TERECHT, bijlage VI & VIII.

²⁷² Interview CoMensha, bijlage VI.

²⁷³ Interview Prostitutie Basiszorg Team van de GGD, te raadplegen via Hbo-kennisbank.nl (zoek op Yagmur Seyfi).

²⁷⁴ Wijers & Albrecht 2014, p. 50.

²⁷⁵ Wijers & Albrecht 2014, p. 14.

5.1.4 Exploitant

De exploitant heeft een unieke positie bij het signaleren van uitbuiting en daarmee dus ook bij de voorkoming en bestrijding daarvan. Hulpverlening en het PCT zijn er namelijk maar op een aantal momenten. Een exploitant heeft op grond van de APV een aanwezigheidsplicht. Los daarvan heeft de exploitant ook een eigen verantwoordelijkheid: het uitsluiten van uitbuiting is namelijk veelal opgenomen in de vergunningsvoorwaarden.²⁷⁶ De gemeente Eindhoven heeft deze vergunningsvoorwaarden ook opgenomen, zie paragraaf 2.2.2. Echter, sommige exploitanten zien deze verantwoordelijkheid niet in. In een onderzoek, uitgevoerd door het Korps Landelijke Politiediensten (hierna: KLPD), benadrukken exploitanten van legale raamprostitutie dat zij geen werkgeversrelatie hebben met de prostituee. Zij hebben enkel een dienstverlenende functie.²⁷⁷ Zij stellen dat ze om die reden niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor eventuele misstanden. De raamexploitante van het Baekelandplein zit dit wel degelijk anders.²⁷⁸ Zij geeft aan zich verantwoordelijk te voelen voor de prostituees.

Tevens komt op basis van een onderzoek, dat is gedaan in opdracht van de gemeente Amsterdam, naar voren dat prostituees uitbuiting niet melden aan de exploitant.²⁷⁹ De reden hiervoor is dat zij een professionele werkrelatie hebben. Beiden zijn er bij gebaat om dat zo te houden. Dit blijkt uit interviews met respondenten uit de escort- en clubsector.

Uit onderzoek, dat is gedaan door het KLPD, blijkt dat sommige exploitanten wel eens een melding maken van 'dingen die niet in de haak lijken'.²⁸⁰ Echter, de meldingsbereidheid wordt laag geschat vanwege het vermoeden dat er zich veel meer uitbuitingssituaties voor doen. Het KLPD geeft de mogelijkheid dat de meldingsbereidheid laag is vanwege andere (financiële) belangen.²⁸¹

De raamexploitante van het Baekelandplein geeft aan dat wanneer zij dingen opmerkt het aan het PCT doorgeeft.²⁸² Ze heeft dan het gevoel dat het niet klopt. Het PCT gaat vervolgens een praatje maken met de betreffende prostituee. Ondanks dat de exploitante er veel is en al lang dit werk doet, geeft ze aan dat uitbuiting moeilijk is te herkennen.

'Wanneer is het wel of niet uitbuiting? Dat is voor ons heel moeilijk te doorgronden. Maar als zo'n meisje dan uiteindelijk die stap neemt dan zijn wij er natuurlijk wel meteen om daarop in te springen en hulp voor te zoeken.'

Raamexploitante Baekelandplein

Aan de exploitante is gevraagd welke mogelijkheden er zijn om uitbuiting te voorkomen of te bestrijden. De exploitante stelde hierbij voor om een intakegesprek in te voeren. Voorafgaand aan het werk vindt er weinig contact plaats. Dit komt doordat zowel de raamexploitant als de prostituee zelfstandig is. Dit kan anders zijn in bijvoorbeeld clubs, waar sprake kan zijn van loondienst of opting-in. In principe kan een prostituee een raam en kamer huren zonder verder enig contact. Door het voeren van een intakegesprek kunnen in een vroeg stadium signalen van uitbuiting worden opgepikt. Tevens kan dit gesprek zorgen voor verbetering van de verdere communicatie. Op die wijze komen exploitanten meer in contact met de prostituees en kunnen signalen van uitbuiting eerder

²⁷⁶ KLPD 2008, p. 38.

²⁷⁷ KLPD 2008, p. 71.

²⁷⁸ Interview raamexploitante Baekelandplein, bijlage VII.

²⁷⁹ Van Wijk, Nieuwenhuis, Van Tuyn, Van Ham, Kuppens & Ferwerda 2010, p. 214.

²⁸⁰ KLPD 2008, p. 75.

²⁸¹ KLPD 2008, p. 83.

²⁸² Interview raamexploitante Baekelandplein, bijlage VII.

worden opgepikt. Het contact creëert een band die mogelijk kan uitgroeien tot een vertrouwensband.

5.2 Samenwerking tussen verschillende betrokkenen

In paragraaf 5.1.2.2 is al aangegeven dat naast het herkennen en oppikken van signalen, het opstapelen van signalen een rol speelt bij de voorkoming en bestrijding van uitbuiting. Samenwerking is van belang om ervaringen, kennis en expertise te bundelen. Partijen kunnen samen onbewust aanwijzingen hebben van uitbuiting. De NRM zei hierover: 'regelmatig zien we dat verschillende partijen allemaal een stukje van een puzzel hebben, zonder dat ze het beseffen. Pas als je die puzzelstukjes bij elkaar legt, komt uitbuiting in beeld.'²⁸³ Tevens neemt door het delen van informatie het bewustzijn en de betrokkenheid toe. Ze worden zich bewust van het gedeeld belang bij het vinden van een oplossing. Om deze reden zal de bereidheid tot samenwerking toenemen.²⁸⁴

Binnen de gemeente Eindhoven is een ketensamenwerking opgezet. Het OM, gemeenten, IND, RIEC en de Belastingdienst maken hier deel van uit. Deze ketensamenwerking richt zich met name op de handhavingskant of ook wel de opsporingskant genoemd.

Het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (hierna: LIEC) beaamt dat samenwerking van groot belang is bij de voorkoming en bestrijding van uitbuiting.²⁸⁵ Het LIEC is het hoofd van het RIEC. Het RIEC ondersteunt en adviseert gemeenten bij de bestuurlijke aanpak van mensenhandel. Partners van het RIEC kunnen een signaal afgeven (vermoeden van uitbuiting). Het RIEC verzamelt de signalen en analyseert ze. De gebundelde informatie leidt tot een interventieadvies aan de gemeenten. Dat interventieadvies kan bijvoorbeeld een Bibob-toets, vergunning intrekken of een opsporingsonderzoek instellen voor uitbuiting zijn. Zonder de bundeling van de informatie van verschillende partners wordt het opstellen van advies bemoeilijkt. Er wordt door samenwerking een vollediger beeld gegeven, waardoor het advies beter aansluit bij de situatie.

Naast de ketensamenwerking die zich richt op de handhavingskant is er een ketensamenwerking met verschillende zorgpartners. Hierbij valt te denken aan de zorgcoördinator van Lumensgroep, TERECHT! en GGD. Tevens zijn het PCT en de gemeente aanwezig. Echter, een hulpverlener van TERECHT! geeft aan dat hier bijna niet op uitbuiting in de legale prostitutiebranche wordt ingegaan.²⁸⁶ Deze bijeenkomsten zijn bedoeld als verantwoording aan de gemeente.

5.3 Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

In de prostitutiebranche blijft na de opheffing van het bordeelverbod sprake van uitbuiting. De MvT van de Wrp beschrijft dat dit onder andere komt door gemeentelijke en regionale verschillen.²⁸⁷ De Wrp beoogt deze gemeentelijke en regionale verschillen weg te nemen door een uniform vergunningenstelsel in te voeren, zie paragraaf 2.4. Op dit punt kan de Wrp bijdragen aan de voorkoming en bestrijding van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Echter, de NRM geeft aan dat de Wrp ook niet als middel zal werken om de legale prostitutiebranche volledig vrij te maken van misstanden, zoals uitbuiting.²⁸⁸

²⁸³ 'Nationaal Rapporteur doet beroep burgemeesters in aanpak mensenhandel', *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen* 12 december 2012, Nationaalrapporteur.nl (zoek op burgemeester).

²⁸⁴ NRM negende rapportage 2013, p. 265.

²⁸⁵ Interview Ministerie van Veiligheid & Justitie en het LIEC, bijlage III.

²⁸⁶ Interview TERECHT!, bijlage VIII.

²⁸⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 6-9 (MvT).

²⁸⁸ NRM negende rapportage 2013, p. 65.

Zoals beschreven in paragraaf 2.4 gaat met de invoering van de Wrp de leeftijdsgrens van prostituees van 18 naar 21 jaar. Verschillende respondenten geven aan volledig achter dit voorstel te staan.²⁸⁹ De zorgcoördinator van Lumensgroep geeft aan dat het kan bijdragen aan de voorkoming van uitbuiting.²⁹⁰

'Indien je 18 bent, ben je nog erg jong en kwetsbaar. De impact van het werk is wel een andere dan wanneer je bij de Jumbo achter de kassa werkt.'

Zorgcoördinator Lumensgroep

Uitbuiters spelen hier vaak op in en maken misbruik van deze kwetsbare positie. In het jaarverslag van 2014 van CoMensha komt naar voren dat de meeste slachtoffers van uitbuiting (jong) volwassenen zijn.²⁹¹ 202 slachtoffers van uitbuiting zitten in de leeftijdscategorie van 18 tot en met 20 jaar. Dit geeft toch weer dat jong volwassenen eerder in de handen vallen van een uitbuiters. In dit opzicht biedt de Wrp een oplossing. Het PCT heeft in de gemeente Eindhoven de minimumleeftijd al verhoogd van 18 naar 21 jaar, zie paragraaf 2.4. Een van de redenen is ook om het pooiers te bemoeilijken. Deze maatregel ziet toe op de voorkoming en bestrijding van uitbuiting in de legale prostitutiebranche.

5.4 Strafbaarstelling klanten

De NRM geeft aan dat door de kwetsbaarheid van de branche voor uitbuiting een bredere aanpak wordt gevraagd.²⁹² Zo dient er ook naar de klanten van prostituees te worden gekeken. De NRM geeft aan dat klanten ook in de legale prostitutiebranche verantwoordelijkheid hebben. Zij kunnen er niet op voorhand van uitgaan dat zij niet te maken hebben met een slachtoffer van mensenhandel. Politicus Van der Staaij vindt dat er, gezien het aantal misstanden in de branche, hoge eisen moeten worden gesteld aan de klanten.²⁹³ In de MvT van de Wrp wordt besproken van een 'bewuste blindheid' bij de klant voor uitbuitingssituaties.²⁹⁴ Om deze reden is het wetsvoorstel tot strafbaarstelling van de klant ingediend. De wet stelt voor om artikel 273g in het WvSr toe te voegen. In dit artikel houdt een strafbaarstelling in van degene die seksuele handelingen verricht met een prostituee terwijl hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij of zij uitgebuit wordt. De wet leidt volgens de indieners tot een 'grotere bewustwording bij klanten van prostituees'.²⁹⁵ Verwacht wordt dat de wet klanten van prostituees aanmoedigt om misstanden te melden.²⁹⁶

²⁸⁹ Lumensgroep, PCT, exploitant, TERECHT!

²⁹⁰ Interview Lumensgroep, bijlage V.

²⁹¹ 'CoMensha jaarverslag 2014 is uit', CoMensha 17 juli 2015, Mensenhandel.nl (zoek op *jaarverslag 2014*).

²⁹² 'Aanbeveling: strafbaar stellen van klanten van gedwongen prostituees', Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen 20 september 2013, Nationaalrapporteur.nl (zoek op *strafbaarstelling klanten*).

²⁹³ D. Mebius, 'Uitgebuite prostituee wordt beter beschermd', *De Volkskrant* 22 april 2016.

²⁹⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, nr. 3, p. 9 (MvT).

²⁹⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 091, nr. 5, p.4 (MvT).

²⁹⁶ M. Bakker, 'Voorstel: vier jaar cel voor bezoek gedwongen prostituee', *Volkskrant* 17 oktober 2014, Volkskrant.nl (zoek op *strafbaarstelling klanten prostituee*).

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken aan de hand van het onderhavige onderzoek. Gezien de formulering van de centrale vraag zullen er naast de conclusies, aanbevelingen aan TERECHT! worden gedaan.

Er wordt antwoord gegeven op de centrale vraag:

In hoeverre is er sprake van uitbuiting in de legale prostitutiebranche en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan TERECHT!, zodat zij, al dan niet in samenwerking met andere betrokken instanties, een bijdrage kan leveren aan de verbetering van de rechtspositie van sekswerkers in de legale sector?’

Uitbuiting is strafbaar gesteld in het mensenhandelartikel 273f WvSr. Sub 1, 4, 6 en 9 van lid 1 van het artikel zien specifiek toe op de strafbaarstelling van uitbuiting. In de wet staat echter geen duidelijke definitie van uitbuiting. Lid 2 bevat enkel een niet-limitatieve opsomming van hetgeen wat onder uitbuiting dient te worden verstaan. Uit jurisprudentie komt naar voren dat de vraag, of er sprake is van uitbuiting, niet in algemene termen is te beantwoorden. Hierbij zijn de beperkingen voor betrokkenen, het economische voordeel van de uitbuiters en de aard en de duur van de tewerkstelling van belang. Bij de weging van deze en andere relevante factoren dienen de in de Nederlandse samenleving geldende maatstaven als referentiekader te worden gehanteerd.

Zowel prostitutie als uitbuiting heeft een verborgen karakter. Hierdoor is moeilijk vast te stellen in hoeverre er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche op basis van cijfers. Betrouwbare cijfers over het aantal prostituees in Nederland zijn er niet. In de gemeente Eindhoven wordt het aantal prostituees geschat op 400 à 500. Uitbuitingszaken zijn ‘verborgen’ delicten, waar doorgaans geen melding of aangifte van wordt gedaan. Hierdoor komen de zaken niet bij de politie in beeld. Een grote oorzaak hiervan is de lage aangiftebereidheid onder slachtoffers. Ook CoMensha, die mogelijke slachtoffers van mensenhandel registreert, beschikt niet over de cijfers van het aantal slachtoffers van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Om deze reden is de centrale vraag moeilijk te beantwoorden aan de hand van cijfermateriaal.

Wel kan geconcludeerd worden dat er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Dit kan op basis van andere uitgevoerde onderzoeken, afgenomen interviews, kamerstukken en opsporingsonderzoeken.

In 2014 is door het WODC, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, onderzoek gedaan naar de prostitutiebranche. Uit dit onderzoek kwam het vermoeden naar voren dat er vaker sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche dan tot nu toe is aangetoond.

Alle respondenten van dit onderzoek, dat in opdracht van het lectoraat wordt uitgevoerd, bevestigen dit beeld. Allen geven aan dat uitbuiting in de legale prostitutiebranche voorkomt. De beleidsadviseur van het LIEC geeft aan dat dit blijkt uit daadwerkelijke zaken. Echter, er zijn vermoedens dat het zich nog veel meer voordoet dan bekend is.

Ook in de MvT van de Wrp, die als doel heeft misstanden zoals uitbuiting in de prostitutie te voorkomen, wordt aangegeven dat er uitbuiting binnen de legale prostitutiebranche voorkomt.

Dat er sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche van de gemeente Eindhoven werd in 2012 duidelijk. Bij een grootschalige actie op het Baekelandplein,

raamprostitutiegebied van de gemeente Eindhoven, zijn zes mannen aangehouden op verdenking van uitbuiting. Drie verdachten zijn uiteindelijk veroordeeld voor uitbuiting op basis van artikel 273f WvSr. Er was sprake van de factoren die de jurisprudentie heeft vastgesteld, om te bepalen of er sprake is van een uitbuitingssituatie. Het slachtoffer werd beperkt. Ze werd namelijk gedwongen in de prostitutie. Tevens haalde de uitbuiters economisch voordeel uit de tewerkstelling. Het slachtoffer werd gedwongen om haar verdiensten af te staan.

Een raamexploitant van de gemeente Eindhoven en de projectleider Mensenhandel van de gemeente Eindhoven vermoeden dat er nog steeds sprake is van uitbuiting in de legale prostitutiebranche. Ook komt het PCT bij bestuurlijke controles regelmatig signalen van uitbuiting tegen. Hieruit blijkt dat het zich nog steeds voordoet.

Uit opsporingszaken zoals het Zandpad en het Sneep-onderzoek blijkt dat vooral in de legale raamprostitutie sprake is van uitbuiting. Hierbij werden prostituees uitgebuit door pooiers die zich op de achtergrond bevonden. Zij werden gecontroleerd en moesten hun verdiensten afstaan. De NRM geeft aan dat de raamprostitutie kwetsbaar is voor uitbuiting, vanwege de grote controle- en toezichtmogelijkheden voor de pooier.

Tevens vindt er uitbuiting plaats in de thuisprostitutie. De NRM beschrijft in een rapportage dat dit blijkt uit enkele politieonderzoeken. Binnen de thuisprostitutie vindt er weinig controle plaats. Dit komt doordat binnen de gemeente Eindhoven in beginsel geen vergunningsplicht geldt en er dus geen bestuurlijke controles door het PCT worden gedaan. Echter, de ABRvS heeft bepaald dat indien het bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen verricht of vertoningen van erotische-pornografische aard plaatsvinden er wel een vergunningsplicht geldt. Voor thuisprostituees is het om die reden onduidelijk wanneer er een vergunningsplicht geldt. Doordat er in beginsel geen vergunningsplicht geldt, kunnen ze moeilijk in beeld worden gebracht. Dit bemoeilijkt ook de controle. Deze conclusie leidt tot de volgende en tevens eerste aanbeveling.

Aan TERECHT! wordt aanbevolen om het PCT en de gemeente te wijzen op de kwetsbare positie van thuisprostituees voor uitbuiting. Mogelijk kan de gemeente overwegen een vergunningsplicht in te stellen voor thuisprostitutie. Hiermee nemen de toezichts- en handhavingsmogelijkheden toe. In ieder geval dient de gemeente op dit gebied duidelijkheid te verschaffen. Op deze wijze kan TERECHT! thuisprostituees adviseren over de legale uitoefening van thuiswerk.

Bovenstaand is geconcludeerd dat uitbuiting een verborgen karakter heeft vanwege de lage aangiftebereidheid van slachtoffers van uitbuiting. Dit kan komen door angst, schaamte, verliefdheid of dat zij zichzelf niet als slachtoffer zien. De tweede aanbeveling ziet daarom toe op de rol van de medewerkers van TERECHT! bij het verhogen van de aangiftebereidheid. De medewerkers dienen de slachtoffers te wijzen op het nut van en de noodzaak om aangifte te doen. Zij kunnen de slachtoffers inzicht geven over de situatie. Hierbij kan het besef van een slachtoffer toenemen en gaat het slachtoffer zichzelf ook daadwerkelijk als slachtoffer zien. Tevens kunnen zij, in samenwerking met CoMensha en de zorgcoördinator Lumensgroep, zorgen voor een veilige opvangplek, waardoor de slachtoffers niet meer angstig hoeven te zijn voor de uitbuiters. Tevens biedt een opvangplek bescherming, waardoor zij minder kwetsbaar zijn om opnieuw slachtoffer te worden. Momenteel zijn er te weinig opvangplekken voor Nederlandse slachtoffers van uitbuiting. Hier dient verandering in te komen.

Ten derde wordt aan TERECHT! aanbevolen om de signalenlijst van het PCT samen met het PCT te bekijken. Het PCT voert de controles in de legale prostitutiebranche uit. Deze controles zijn belangrijk om signalen van uitbuiting op te pikken. Hierbij wordt gebruik

gemaakt van een signalenlijst. Toch blijkt uit landelijk onderzoek, dat is gedaan door de NRM, dat signalen van uitbuiting slechts in (zeer) beperkte mate naar voren komen bij deze controles. Onduidelijk is of dit ook bij het PCT het geval is. Toch lijkt het van belang om de signalen van uitbuiting gezamenlijk te bespreken. Hierbij kunnen ook de GGD, zorgcoördinator Lumensgroep, CoMensha en exploitanten aansluiten. Ieder heeft namelijk op zijn of haar eigen werkveld verschillende ervaringen en kennis, waarmee de eventuele signalen van uitbuiting kunnen worden herkend. Door deze kennis, ervaring en expertise met elkaar uit te wisselen krijg je een vollediger beeld van de verschillende signalen van uitbuiting. Hierop kan de signalenlijst van het PCT worden aangepast. Door deze samenwerking neemt het bewustzijn en de betrokkenheid toe. Mogelijk neemt door de betrokkenheid de meldingsbereidheid, die momenteel landelijk erg laag is, onder exploitanten toe. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat uit dit onderzoek niet is gebleken of deze lage meldingsbereidheid ook geldt onder de exploitanten die gevestigd zijn in de gemeente Eindhoven.

Ten vierde wordt aanbevolen aan TERECHT! om de medewerkers van de GGD te wijzen op de 'Handreiking Signalering Mensenhandel voor werkers in de gezondheidszorg'. Deze handreiking is digitaal te raadplegen. De GGD komt bij periodieke controles in contact met prostituees. Bij deze controles op bijvoorbeeld soa's kunnen zij duiden op signalen van uitbuiting. Echter, voor de medewerkers van de GGD geldt een geheimhoudingsplicht. Voor de GGD is een handreiking opgesteld over de signalering van uitbuiting. De handreiking heeft als doel om werkers in de gezondheidszorg ondersteuning te bieden bij de signalering en handelen bij uitbuiting in de prostitutiebranche. Vanwege de geheimhoudingsplicht is de GGD niet in de mogelijkheid om TERECHT! om advies te vragen betreffende de casus. In dit geval biedt de handreiking een mogelijke oplossing. In deze handreiking wordt onder andere de mogelijkheid gegeven om anoniem een melding te maken.

Ten vijfde wordt aan de medewerkers van TERECHT! aanbevolen om met exploitanten in gesprek te gaan. Exploitanten kunnen een grote rol spelen bij de signalering van uitbuiting. Er geldt immers een aanwezigheidsplicht op grond van de APV. Tevens zijn zij op grond van de APV verplicht er voortdurend op toe te zien dat er geen uitbuiting plaatsvindt. Uit een ander onderzoek, dat is gedaan in opdracht van de gemeente Amsterdam, kwam naar voren dat prostituees uitbuiting niet melden aan een exploitant. Dit vanwege de professionele werkrelatie. Om deze reden dient het contact tussen exploitant en prostituee verbeterd te worden. Een prostituee dient te weten dat zij op de exploitant kan vertrouwen. Ze moet weten dat ze haar verhaal kwijt kan. Een gesprek bij binnenkomst kan hier mogelijkheden in bieden. Door een kennismakingsgesprek kan de professionele werkrelatie worden doorbroken. Hierop heeft TERECHT! echter weinig invloed. Wel is er de mogelijkheid om hierover met exploitanten in gesprek te gaan, wanneer de medewerkers veldwerk verrichten.

Op de zesde plaats wordt aan TERECHT! aanbevolen om de huidige wetsontwikkelingen te volgen. Om de positie van prostituees te kunnen verbeteren dient TERECHT! op de hoogte te zijn van de rechtspositie. Op die wijze kunnen zij prostituees wijzen op hun rechten. Deze aanbeveling ziet toe op de Wrp en de strafbaarstelling van klanten.

Tot slot wordt aan TERECHT! aanbevolen om naamsbekendheid te creëren. Momenteel wordt er gewerkt aan de site www.terecht.nu. Prostituees dienen bij het veldwerk, wat TERECHT! uitvoert, gewezen te worden op de site. Mogelijk wordt TERECHT! door deze site meer bekend, ook onder slachtoffers van uitbuiting. Op deze site kan een lijst, die mogelijk in samenspraak met het PCT, exploitanten, GGD en Lumensgroep wordt samengesteld (zie derde aanbeveling), met signalen van uitbuiting worden gepubliceerd. Op deze wijze zijn de signalen voor eenieder kenbaar. Hierbij dient vermeld te worden dat

signalen van uitbuiting bij TERECHT! kunnen worden gemeld. Mogelijk biedt dit een oplossing voor onder andere klanten die signalen opmerken.

Eveneens kan een stuk uit dit rapport op de site worden gepubliceerd, waaruit blijkt dat uitbuiting in de legale prostitutiebranche nog steeds voorkomt. Dit onderzoeksrapport dient een eyeopener te zijn en te zorgen voor alertheid op signalen van uitbuiting onder ons allen.

Bronnenlijst

Literatuur

Barkhuysen, De Kruif, Van den Ouden & Schuurmans 2014.

T. Barkhuysen, C. de Kruif, W. van den Ouden & Y.E. Schuurmans, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

Kolthoff 2011

E. Kolthoff, *Basisboek criminologie*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.

Muller, Van der Leun, Moerings & Van Calster 2010

E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings & P.J.V. van Calster, *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010.

Otten 2006

L. Otten, *Mensenhandel, de strafrechtelijke grens van exploitatie van prostitutie*, Utrecht: Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht 2006.

Roessingh & Ramesar 2011

M. Roessingh & P. Ramesar, *Slaven in de polder. Hoe sekswerkers, schoonmakers en seizoenarbeiders worden uitgebuit*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas 2011.

Rogier, Huls & Van Kleef-Ruigrok 2005

L.J.J. Rogier, C.E. Huls & L.D. van Kleef-Ruigrok, *Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, Commentaar op artikel 151a Gemeentewet*, Deventer: Kluwer 2005.

Schreurs 2013

A.B.E. Schreurs, *Praktijkboek Bibob*, Tilburg: Celsus juridische uitgeverij 2013.

Ten Kate 2013

W.J.B. ten Kate, *Mensenhandel moderne slavernij*, Deventer: Kluwer 2013.

Van der Meij 2014

P.P.J. van der Meij, *Tekst & Commentaar Strafrecht, Commentaar op artikel 273f Sr*, Deventer: Kluwer 2014.

Van Dijke, Lamers, Talhout, Terpstra, Werson & De Wind 2012

A. van Dijke, F. Lamers, M. Talhout, L. Terpstra, S. Werson & A. de Wind, *Wie zijn de meiden van Asja? De gang naar de jeugdprostitutie*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2012.

Van Schaaik 2011

G.A.F.M. van Schaaik, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Werson 2012

H. Werson, *De fatale fuik*, Amsterdam: Uitgeverij Carrera 2012.

Tijdschriften

Beijer 2010

A. Beijer, 'Mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting; de interpretatie van artikel 273f Sr', *DD* 2010/60.

Boonstra, Zuidema & Ridder 2007

K. Boonstra, R. Zuidema & Ridder, De (on)mogelijke rechtspositie van de prostituee, SR 2007/2.

De Jonge van Ellemeet 2007

H. de Jonge van Ellemeet, 'Slecht werkgeverschap of 'moderne slavernij'', JV 2007/7

Esser & Dettmeijer-Vermeulen 2014

L.B. Esser & C.E. Dettmeijer-Vermeulen, 'Mensenhandel op een tweesprong. De omgang van rechters met de ruim geformuleerde mensenhandelgedraging in de delictsomschrijving van artikel 273f lid 1 sub 4 Sr', DD 2014/48.

Grundmeijer 2012

T. Grundmeijer, 'Het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche', Gst. 2012/100.

Hennekens 2000

H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Prostitutie: voorwerp van gemeentelijke zorg', Gst. 2000/7124.

Kiemel & Ten Kate 2007

J. Kiemel en W. ten Kate, 'De programmatische aanpak van mensenhandel en mensensmokkel. Een verkenning aan de hand van Sneep', JV 2007/7.

Korvinus, Koster & De Jonge van Ellemeet 2006

D. Korvinus, D. Koster & H. de Jonge van Ellemeet, 'Menshandel: het begrip uitbuiting in art. 273a Sr, Trema 2006.

Lestrade & Rijken 2014

S.M.A. Lestrade & C.R.J.J. Rijken, 'Mensenhandel en uitbuiting nader bepaald', DD 2014/64

Martens & Van de Brink 2013

E.D.I. Martens & S.E. van de Brink, 'Signalen tot tenlastelegging? Uitdaging in de opsporing, vervolging en berechting van mensenhandel', Strafblad 2013/113.

Segers & Pot 2013

G.J.M. Segers & J. Pot, 'Het normaliseren van prostitutiewerk', NJB 2013/1777.

Smit & Boot 2007

M. Smit & M. Boot, 'Het begrip mensenhandel in de Nederlandse context. Achtergronden en reikwijdte', JV 2007/7.

Van de Bunt 2007

H.G. van de Bunt, 'In het hart van de vergunde sector', JV 2007/7.

Van der Leun 2013

J.P. van der Leun, 'Mensenhandelaanpak in beweging; een kritische blik op de aanpak van arbeidsuitbuiting', AA 2013/0114.

Wiarda 2000

J.J. Wiarda, 'De wetgeving inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod', AA 2000/0653.

Rapporten

Bovenkerk, Van San, Boone, Boekhout van Solinge & Korf 2004

F. Bovenkerk, M. van San, M. Boone, T. Boekhout van Solinge & D. Korf, *'Loverboys' of modern pooierschap in Amsterdam*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen 2004.

Daalder 2007

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: WODC 2007.

Daalder 2014

A.L. Daalder, *Prostitutie in Nederland anno 2014*, Den Haag: WODC 2014.

KLPD 2008

KLPD – Dienst Nationale Recherche, *Schone Schijn. De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*, Rotterdam: Landelijk Parket 2008.

Nijkamp, Sijtsma, Snippe & Bieleman 2014

R. Nijkamp, M. Sijtsma, J. Snippe & B. Bieleman, *Verboden rood in beeld. Onderzoek aard en omvang niet-legale prostitutie in 2014*, Den Haag: WODC 2014.

NRM cijfermatige rapportage 2014

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel in en uit beeld II. Cijfermatige rapportage 2008-2012*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2014.

NRM effectieve aanpak op gemeentelijk niveau 2012

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Mensenhandel. Effectieve aanpak op gemeentelijk niveau. Lessen uit de praktijk*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012.

NRM jurisprudentie 2009-2012

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Jurisprudentie mensenhandelzaken 2009-2012. een analyse*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2012.

NRM negende rapportage 2013

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Negende Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2013.

NRM vijfde rapportage 2007

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Vijfde Rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2007.

NRM zevende rapportage 2009

Nationaal Rapporteur Mensenhandel, *Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel 2009.

Van der Leun & Vervoorn 2004

J. Van der Leun & L. Vervoorn, *Slavernijachtige uitbuiting in Nederland: Een inventariserende literatuurstudie in het kader van de uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel*, Den Haag: Boom Juridisch Uitgevers 2004.

Van Vianen, Maaskant, Wijers & Ter Woerds 2007

R. van Vianen, G. Maaskant, M. Wijers & S. ter Woerds, *Positie van slachtoffers van mensenhandel. 1^e trendrapportage 2006*, Den Haag: WODC, Adviesbureau Van Montfoort & Verwey-Jonker Instituut 2007.

Van Wijk, Nieuwenhuis, Van Tuyn, Van Ham, Kuppens & Ferwerda 2010

A. van Wijk, A. Nieuwenhuis, D. van Tuyn, T. van Ham, J. Kuppens & H. Ferwerda, *Kwetsbaar beroep. Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam*, Arnhem: Bureau Beke 2010.

Van Wijk, Van Ham, Hardeman & Bremmers 2014

A. van Wijk, T. van Ham, M. Hardeman & B. Bremmers, *Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014*, Den Haag: WODC 2014.

Verhoeven, Van Gestel & De Jong 2011

M.A. Verhoeven, B. van Gestel & D. de Jong, *Mensenhandel in de Amsterdamse raamprostitutie. Een onderzoek naar aard en opsporing van mensenhandel*, Den Haag: WODC 2011.

Wijers & Albrecht 2014

M. Wijers & M. Albrecht, *Handreiking Signalering Mensenhandel. Voor werkers in de gezondheidszorg*, Soa Aids Nederland 2014.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1990/91, 21 027, nr. 5.
Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, (MvT).
Kamerstukken II 1997/98, 25 437, nr. 5.
Kamerstukken II 2003/04, 29 291 nr. 3, (MvT).
Kamerstukken II 2004/05, 28 638, nr. 13.
Kamerstukken II 2005/06, 28 638, nr. 19.
Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 166.
Kamerstukken II 2011/12, 33 185, nr. 3.
Kamerstukken II 2011/12, 33 309, nr. 3.
Kamerstukken II 2012/13, 31 839, nr. 306.
Kamerstukken II 2013/14, 33 885, nr. 3, (MvT).

Elektronische bronnen

‘Aanbeveling: strafbaar stellen van klanten van gedwongen prostituees’, *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen* 20 september 2013, Nationaalrapporteur.nl (zoek op *strafbaarstelling klanten*).

A. Vegterlo, ‘Sluiting van prostitutieramen in Utrecht averechts effect voor prostituees’, *NRC* 3 juni 2015, Nrc.nl (zoek op *sluiting Zandpad*).

A. Vegterlo, ‘Ze zijn aan hun lot overgelaten’, *NRC* 3 juni 2015, Nrc.nl (zoek op *sluiting Zandpad*).

‘Basisniveau bestuurlijke aanpak van mensenhandel’, *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, Hetccv.nl (zoek op *aanpak mensenhandel*).

'CoMensha jaarverslag 2014 is uit', *CoMensha* 17 juli 2015, Mensenhandel.nl (zoek op *jaarverslag 2014*).

'De Nationaal Rapporteur over mensenhandel in relatie tot prostitutie', *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen*, Nationaalrapporteur.nl (zoek op *mensenhandel binnen prostitutie*).

'Derde rapportage Mensenhandel (2004)', *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel geweld tegen Kinderen*, Nationaalrapporteur.nl (zoek op *publicatie derde rapportage*).

'Ketenpartners', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, Hetcvv.nl (zoek op *Ketenpartners prostitutie*).

'Lectoraat Integrale Veiligheid', *Avans Hogeschool*, Avans.nl (zoek op *lectoraat Integrale Veiligheid*).

M. Bakker, 'Voorstel: vier jaar cel voor bezoek gedwongen prostituee', *Volkskrant* 17 oktober 2014, Volkskrant.nl (zoek op *strafbaarstelling klanten prostituee*).

'Memo Landelijk programma prostitutie', *Centrum criminaliteitspreventie en veiligheid*, Hetccv.nl (zoek op *Landelijk programma prostitutie*).

'Nationaal Rapporteur doet beroep burgemeesters in aanpak mensenhandel', *Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen* 12 december 2012, Nationaalrapporteur.nl (zoek op *burgemeester*).

'Opheffing algemeen bordeelverbod', *Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Eerstekamer.nl (zoek op *bordeelverbod*).

'Professionalisering 'TERECHT!', *Avans Hogeschool*, Avans.nl (zoek op *Terecht*).

'Rapport prostitutiebranche Eindhoven "van gedogen naar normaliseren"', *Gemeente Eindhoven* Eindhoven.notudoc.nl (zoek op *Raads informatiebrief*).

'Soorten prostitutie', *Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid*, Hetccv.nl (zoek op *soorten prostitutie*).

'Terecht', *LegerdesHeils Limburg/Brabant*, Legerdesheils.nl (zoek op *Terecht*).

'Utrecht mocht vergunning prostitutieboten 'oude' Zandpad intrekken', *Raad van State* 26 april 2016, RaadvanState.nl (zoek op *Zandpad Utrecht*).

'Utrecht vernieuwt raamprostitutie: alles op één plek', *Gemeente Utrecht* 13 mei 2016, Utrecht.nl (zoek op *Zandpad*).

'Vormen van prostitutie: een overzicht', *Sekswerkergoed*, Sekswerkergoed.nl (zoek op *locatiegebonden*).

'Wat doen wij', *CoMensha*, Mensenhandel.nl (zoek op *taken*).

'Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche', *Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Eerstekamer.nl (zoek op *Wrp*).

'Wijziging prostitutiewet ingediend bij tweede kamer', *Rijksoverheid* 5 maart 2014, Rijksoverheid.nl (zoek op *Wet regulering prostitutie*).

'Zes jaar cel voor vader die dochters prostitueerde', *Nieuws* 9 april 2014, Nieuws.nl (zoek op *prostitutie*).

Overige documenten

Aanwijzing mensenhandel.
Beleidsplan Mensenhandel Eindhoven 2014.
Nationaal Actieplan Mensenhandel 2004.

Jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 28 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9519.
ABRvS 28 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA1676.
ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1107.

EHRM

EHRM 26 juli 2005, 73316/01 (Siliadin v. Frankrijk).
EHRM 7 januari 2010, 25964/04 (Rantsev v. Cyprus en Russia).

Hoge Raad

HR 13 juni 1995, DD 1995, 387.
HR 10 oktober 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0198.
HR 6 juli 1999, ECLI:NL:HR:1999:AB9475.
HR 2 oktober 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB2806.
HR 5 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD5235.
HR 20 december 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3425.
HR 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7097 (*Chinese horeca*).
Parket bij de Hoge Raad 17 januari 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BU4004.
Parket bij de Hoge Raad 12 januari 2016, ECLI:NL:PHR:2016:176.

Gerechtshof

Hof Den Haag, 17 maart 1997, NJ 1997, 429.
Hof Leeuwarden 9 april 2004, ECLI:NL:GHLEE:2002:AE1230.
Hof 's-Hertogenbosch 15 april 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BH3388.
Hof Arnhem 20 december 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO8383.
Hof Amsterdam 18 januari 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV1281.
Hof 's-Hertogenbosch 6 juli 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BX0599.

Rechtbank

Rb. 's-Gravenhage 8 augustus 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AY5835.
Rb. Oost-Brabant 4 juli 2013, ECLI:NL:ROBR:2013:2696.
Rb. Oost-Brabant 4 juli 2013, ECLI:NL:ROBR:2013:2697.
Rb. Oost-Brabant 4 juli 2013, ECLI:NL:ROBR:2013:2698.
Rb. Midden-Nederland 24 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:3037.
Rb. Rotterdam 9 april 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:2715.
Rb. Rotterdam 27 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:1983.